

WRR

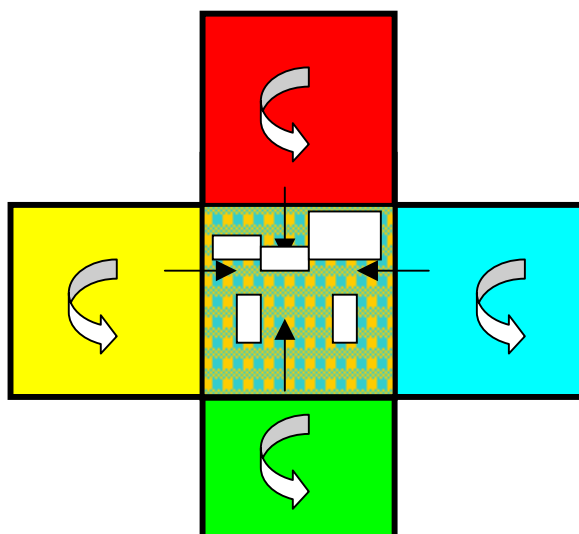
WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

RUIMTE VOOR GOED BESTUUR TUSSEN PRESTATIE, PROCES EN PRINCIPE

C. van Montfort

WEBPUBLICATIE NR 2

Den Haag, december 2004



Dit essay is het resultaat van een opdracht die aan C. van Montfort is verstrekt in het kader van het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*. De inhoud van dit essay is voor de verantwoordelijkheid van de auteur. Het rapport is verschenen op 1 december 2004 en is eveneens te downloaden van de WRR-website.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	5
Samenvatting	6
Schematische samenvatting.....	14
Inleiding	16
Deel 1 Governance	19
1 Het governance debat.....	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Corporate governance: Commissie Tabaksblat	23
1.3 Public governance I : Corporate governance en de publieke sector	26
1.3.1 International Federation of Accountants.....	26
1.3.2 Directie Accountancy Rijksoverheid	27
1.3.3 Commissie Health Care Governance.....	28
1.3.4 Commissie de Boer	29
1.3.5 Deelconclusie	31
1.4 Public governance II: Good governance en internationale organisaties	32
1.5 Tussenbeschouwing I: Is een concept van <i>goed</i> bestuur noodzakelijk en mogelijk?	37
Deel 2 Een visie op good governance	39
2 Een historische schets: uitdagingen voor goed bestuur	39
3 Uitgangspunten van good governance	45
3.1 Goed bestuur is contextgebonden	45
3.2 Goed bestuur geeft richting en ruimte	46
3.3 Goed bestuur kent passende coördinatievormen en informatie-architecturen	46
3.4 Goed bestuur doet recht aan de lokale en sectorale diversiteit.....	47
3.5 Goed bestuur heeft oog voor waarden en werking	48
3.6 Goed bestuur leert, innoveert en verandert.....	48
3.7 Goed bestuur biedt ruimte voor politiek.....	49
4 Vier dimensies van goed bestuur	50
4.1 Dimensies.....	50
4.2 De ruimte voor goed bestuur	56
4.3 Wie oordeelt over goed bestuur?.....	60

4.4	Tussenbeschouwing II: is goed bestuur meer dan ‘passen, mogen, horen en werken’?	61
5	Voorwaarden voor goed bestuur	64
5.1	Inleiding	64
5.2	Principes, procedures en resultaat	64
5.3	Systeem én organisatie	66
5.4	Structuur, proces en cultuur	68
5.4.1	Structuur	69
5.4.2	Proces	71
5.4.3	Cultuur	71
5.5	Rolconform handelen door verschillende actoren	72
5.5.1	Inleiding	72
5.5.2	De overheid	73
5.5.3	Maatschappelijke organisaties.	76
5.5.4	Burgers	77
5.5.5	Het bedrijfsleven.....	78
	Deel 3 evaluatie, stand van zaken en toekomst.....	80
6	Good Governance: een evaluatieraamwerk.....	80
6.1	Beschrijving: scores op de vier dimensies van goed bestuur	80
6.2	Analyse: voldaan aan de voorwaarden voor goed bestuur?	82
7	Stand van zaken in de praktijk	85
7.1	De dimensie gemeenschappelijkheid	85
7.2	De dimensie democratie	86
7.3	De dimensie recht en wet.....	87
7.4	De dimensie uitvoering.....	88
8	Public governance: enkele lijnen voor de toekomst	91
9	Literatuur	103

VOORWOORD

Dit essay is geschreven als achtergronddocument bij de WRR-studie naar de toekomst van systemen van maatschappelijke dienstverlening. Centraal staat de vraag welke bijdrage het denken over governance, en in het bijzonder het denken over *good governance* kan leveren aan een kader om het functioneren van systemen van maatschappelijke dienstverlening te analyseren en waarderen.

Het essay is een uitvloeisel van een project dat zijn oorsprong had in een detachering bij de Universiteit van Tilburg (Centrum voor recht, beleid en informatisering mede onder leiding van prof. W. van de Donk). Door mijn werkgever, de Algemene Rekenkamer, was ik in de gelegenheid gesteld om gedurende een half jaar een dag per week aan de universiteit te werken aan een project over goed bestuur in een netwerksamenleving. Gedurende die periode begon de WRR aan haar advies over maatschappelijke dienstverlening en good governance onder leiding van prof. P. Meurs.

Prof. W. van de Donk werd tevens in die tijd lid van de WRR en ik werd in de gelegenheid gesteld met hem mee te 'verhuizen' en mijn werk voor de Universiteit van Tilburg af te maken bij en ten behoeve van het WRR-project.

Dit essay is het resultaat van een theoretische exercitie die ik heb mogen uitvoeren rond het begrip goed bestuur. Het is geen empirische studie, dat lag ook niet in de opdracht, maar een conceptuele verkenning van het begrip en de betekenis die het begrip *goed bestuur* kan hebben voor een analyse en waardering van praktijken van maatschappelijke dienstverlening. Het resultaat kan gelezen worden als een set ontwerprichtlijnen en evaluatiecriteria voor goed bestuur.

Ik ben de Algemene Rekenkamer, Wim van de Donk en Pauline Meurs zeer dankbaar voor de gelegenheid die zij mij hebben geboden om dit project uit te voeren. Ook de tijdelijke collega's van het CRBI en van de WRR wil ik danken voor de bijzonder gastvrije ontvangst en de inspirerende gesprekken die ik met hen heb mogen voeren.

Het essay is op persoonlijke titel geschreven.

Tilburg/Den Haag, september 2004

SAMENVATTING

Bestuur is meer dan overheidsbeleid en goed bestuur is meer dan goed beleid. Het bestuur van de publieke sector vindt niet alleen plaats door nationale en lokale overheden, maar ook door besturen van scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties en andere organisaties die publieke taken uitvoeren. Ook toezichthouders en inspecties dragen bij aan het bestuur in het publieke domein, evenals bestuursrechters of geschillencommissies. Ook in al die stichtingen, samenwerkingsverbanden, ontwikkelings- en beheersmaatschappijen waarin publieke en private partijen samenwerken en publieke goederen en diensten produceren en beheren wordt bestuurd. Besturen in het publieke domein is daarmee niet alleen een verantwoordelijkheid van de overheid maar van allen die in het publieke domein actief zijn: ook individuele burgers, professionele beroepsbeoefenaren, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven hebben hun rol in realiseren van goed openbaar bestuur. Ook *goed* bestuur is daarmee een zaak van velen en niet alleen van de overheid. Maar wat is 'goed' in die kluwen van met elkaar concurrerende, samenwerkende en onderhandelende partijen die op elkaar zijn aangewezen, maar tegelijkertijd vaak heel andere behoeften en probleempercepties kennen en dientengevolge heel verschillende handelingsrichtingen voorstaan.

Een concept van goed bestuur zal zeker ook betrekking moeten hebben op de spelregels die al die met elkaar vervlochten en op elkaar aangewezen actoren in het publieke domein hanteren en respecteren en op grond waar van zij met elkaar debatteren en tot gemeenschappelijk handelen komen.

Daarnaast, zo is de stelling in dit essay, zal er op abstract niveau een zekere mate van overeenstemming over publieke doelen en waarden moeten bestaan wil goed bestuur een reële kans hebben. De legitimiteit van een maatschappelijke sector of organisatie zal worden ondermijnd als overeenstemming over basiswaarden, nut en noodzaak van een groot project, een 'missie' of globaal gedeeld idee van de gewenste ontwikkelingsrichting ontbreekt. Het door de politieke beslissers investeren in draagvlak en richting (zonder in de val te raken van het eindeloze overleg dat concreet handelen blokkeert en zonder uniformiteit in de uitvoering te willen nastreven) maakt dan ook deel uit van goed bestuur.

Belangrijk is verder dat op grond van een theoretisch concept van goed bestuur niet concreet kan worden aangegeven wat er precies in een specifiek

maatschappelijk domein of op een bepaald beleidsterrein moet gebeuren, of hoe de concrete organisatie van een beleidssector er uit zou moeten zien. Dat is in belangrijke mate het gevolg van politieke afwegingen of padafhankelijkheden. Criteria voor goed bestuur geven slechts randvoorwaarden, de invulling daar van is een zaak van politici en bestuurders die op grond van politieke voorkeuren en lokale contexten concrete keuzen maken. Vele institutionele varianten voldoen dan ook aan het criterium van goed bestuur.

In dit essay zijn de randvoorwaarden voor goed bestuur in vier hoofdgroepen (in het essay 'dimensies' genoemd) ingedeeld. Deze indeling komt voort uit een combinatie van de manier waarop de Verenigde Naties en andere internationale organisaties goed bestuur definiëren én de manier waarop good governance wordt ingevuld in de hedendaagse debatten over corporate governance en public governance.

Dimensies van goed bestuur

- *wet en recht*: goed bestuur houdt zich aan de wet, is rechtmatig en hanteert algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- *uitvoering*: goed bestuur is responsief (dat wil zeggen, aansluitend bij een maatschappelijke vraag of een maatschappelijk probleem), innovatief, doelmatig, voldoet aan kwaliteitscriteria en voorkomt handelingsblokkades;
- *democratische principes*: goed bestuur heeft een basis in de parlementaire democratie en zorgt er daarnaast voor dat belanghebbenden zijn betrokken bij het tot stand komen van publieke diensten en goederen, maakt publieke verantwoordelijkheden voor succes en falen duidelijk, zorgt voor een brede publieke verantwoording aan alle relevante stakeholdergroepen en creëert exit, voice en/of bijsturingmogelijkheden voor stakeholders als de uitvoering niet naar wens is.
- *gemeenschappelijke maatschappelijke visie*: goed bestuur investeert in het tot stand brengen van een gemeenschappelijke visie en reflectie op, en publiek debat over, wat van de verschillende partijen in een bepaald onderdeel van het publieke domein mag worden verwacht, en over hoofddoelen en kernwaarden in dat onderdeel van het publieke domein.

Met name de laatste groep criteria kan eenvoudig aanleiding geven tot misverstanden: het is géén pleidooi voor eenvormigheid in een samenleving die juist steeds verder diversificeert, maar het is wel een pleidooi om zo goed mogelijk te

definiëren waar de publieke sector en onderdelen daarvan voor staan, welke waarden en doelen zij vertegenwoordigd. Of anders gezegd: als niet duidelijk is van en voor wie woningcorporaties, welzijnsinstellingen, instellingen voor beroepsonderwijs, of zorgverzekeraars er zijn zal dat vroeg of laat ten koste gaan van hun legitimiteit en effectiviteit. Het criterium 'gemeenschappelijkheid' is ook een pleidooi om van tijd tot tijd stil te staan bij de vraag of de waarden en doelen in het publieke domein het nog wel realistisch zijn of dat ze wellicht moeten worden aangepast aan een veranderd tijdgewricht.

De vier dimensies geven de denkbeeldige **ruimte voor goed bestuur** aan. Vanuit de optiek van goed bestuur doet de vorm – marktwerking, overheidssturing, publiek-private samenwerking, agentschap of ZBO – er in principe niet zoveel toe, als maar aan een aantal basisuitgangspunten wordt voldaan: democratische controle, doeltreffendheid en handelingsvermogen, rechtmatigheid en wetmatigheid, en een duidelijke beeld van kernwaarden en verwachtingen ten aanzien van uitvoeringsorganisaties. Populair gezegd en *Hemerijck* (Hemerijck, 2003) parafraserend is de stelling dat goed bestuur is dat *past, mag, hoort en werkt*, waarbij van tijd tot tijd wordt gereflecteerd op de vraag of de regels voor 'mogen en horen' en de criteria voor 'passen en werken' nog voldoen.

Public governance

Goed bestuur voor de publieke sector ('public governance') is een hot item getuige de veelheid aan adviescommissies (Glasz 1 en 2, Meurs, de Boer). De code die de Commissie Tabaksblat uitbracht, een aantal schandalen (bouwfraude, HBO-'fraude'), alsmede een aantal acties van verenigde uitvoeringsorganisaties (NTMO, Handvestgroep) hebben de aandacht voor governancevraagstukken versterkt en geleid tot een veelheid aan codes voor goed bestuur. Opvallend daaraan is dat deze zich vooral richten op het organisatieniveau: de governance van en binnen organisaties. Daarbij gaat het dan vooral om versterking van het interne toezicht (raden van toezicht), betrekken van stakeholders bij het beleid en de kwaliteitszorg van de organisatie, de externe verantwoording door de raad van bestuur en gedragsregels voor belangenverstrengeling.

Public governance omvat volgens de in dit essay uiteen gezette visie echter meer. Het gaat bij public governance niet alleen om de governance van organisaties, maar ook om de governance van een sector als geheel, dus om de relaties tussen alle

actoren in het publieke domein: uitvoeringsorganisaties, overheid, private partijen, burgers (klanten, patiënten, consumenten). Die onderlinge relaties zouden dusdanig moeten zijn vormgegeven dat zij binnen de vier hierboven geschetste randvoorwaarden bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen of voorzien in maatschappelijke behoeften. Of anders gezegd: niet alleen een goede governance van woningcorporaties draagt bij aan goed bestuur in de huisvestingssector, ook de manier waarop de relatie tussen private verhuurders, lokale overheden en huurdersverenigingen is vormgegeven en leidt tot productie en verdeling is onderdeel van goed bestuur. Hetzelfde geldt voor zorgaanbieders: een goed zorgaanbod is niet alleen de resultante van goed bestuur *binnen* zorgorganisaties, maar is ook het resultaat van de interactie *tussen* ziekenhuizen, privé-klinieken, nationale en lokale overheden, het bedrijfsleven, zorgconsumenten, de wetenschap. Goed bestuur zorgt er voor dat die onderlinge verhoudingen dusdanig zijn vormgegeven dat ze - weer binnen de genoemde randvoorwaarden - optimaal bijdragen aan het realiseren van maatschappelijk gewenste diensten of het oplossen van maatschappelijke problemen.

Goed bestuur is dan ook niet belegd bij de overheid alleen, maar vergt inspanningen van alle betrokken partijen. In het genoemde voorbeeld uit de zorg zou dat bijvoorbeeld kunnen betekenen het bedrijfsleven (farmaceutische industrie, bouwondernemingen etc.) risicovol en innovatief zou moeten durven investeren in de publieke sector, van burgers zou een kritische houding tegenover de geboden zorg verwacht worden, van zorgaanbieders een doelmatige en kwalitatief goede zorg, van de medische faculteiten van universiteiten een op de maatschappelijke vraag inspelend onderzoeksprogramma, en van de overheid het op een dusdanige wijze via regelgeving vastleggen van randvoorwaarden en publieke taken dat in de praktijk zoveel mogelijk functionele verbindingen tussen belanghebbenden tot stand kunnen komen.

Rollen en verantwoordelijkheden

Goed bestuur is een zaak van allen die in het publieke domein opereren. Als iets van iedereen is, is het van niemand in het bijzonder. Dat geldt ook voor goed bestuur. Maar dat wil niet zeggen dat daarmee de publieke verantwoordelijkheid ook zou zijn verdwenen, in tegendeel, goed bestuur vereist juist duidelijke verantwoordelijkheidstoedelingen (zie de dimensie 'democratie') en rolopvattingen: de overheid heeft een beleidsverantwoordelijkheid, de professionals een

verantwoordelijkheid vanuit hun professie, de private sector een maatschappelijke verantwoordelijkheid en burgers en cliënten een individuele verantwoordelijkheid voor hun eigen keuzen en een maatschappelijke verantwoordelijkheid waar het gaat om het aan de orde stellen van gesignaleerde misstanden. De concrete institutionele vormgeving en invulling van die verantwoordelijkheden en rollen verschilt in de tijd en per sector. Vanuit het oogpunt van goed bestuur is vooral van belang dat een bepaalde verantwoordelijkheids- en roltoedeling bijdraagt aan het oplossen van een maatschappelijk probleem of het tot stand komen van de gewenste publieke goederen of diensten. Als blijkt dat bepaalde verantwoordelijkheidstoedelingen, of de manier waarop maatschappelijke rollen worden ingevuld een goede gezondheidszorg of goed onderwijs in de weg zitten zal er iets moeten veranderen: ofwel formele verantwoordelijkheden en rollen worden anders gedefinieerd, ofwel partijen worden er op gewezen dat ze zich niet aan hun rol houden. Concreet: een overheid die 'op afstand' is gezet moet op afstand blijven, 'kritische volgers' moeten niet mee willen besturen, maatschappelijke ondernemingen laten ook daadwerkelijk het maatschappelijke aspect in hun handelen naar voren komen én dragen de risico's die bij ondernemerschap horen, en burgers die een eigen risico nemen accepteren de gevolgen van dat risico.

Goed bestuur: ook een kwestie van 'cultuur'

De formele verantwoordelijkheidstoedelingen, de financieringsstructuur, de geleverde prestaties, en de manier waarop checks and balances zijn vormgegeven bepalen in belangrijke mate of we kunnen spreken van 'goed bestuur'. Maar naast deze formele zaken ('structuur') zijn de proces- en cultuurkant van goed bestuur net zo belangrijk.

Een belangrijk 'cultuur-aspect' is de rolvastheid waaraan hiervoor al werd gerefereerd. De manier waarop de partijen in bijvoorbeeld de gezondheidszorg ten opzichte van elkaar zijn gepositioneerd veronderstelt dat ieder zijn rol speelt. Het feitelijk spelen van die rol is maar zeer ten dele via regels te bewerkstelligen: de burger kan er immers voor kiezen zich niet als kritische consument op te stellen, de zorgverzekeraar kan er voor kiezen geen keiharde concurrentiestrijd te voeren maar op zoek te gaan naar handelingsalternatieven, en de overheid kan er onder politieke druk voor kiezen haar verantwoordelijkheid breder in te vullen dan de afgesproken systeemverantwoordelijkheid. Als blijkt dat partijen zich consequent en massaal

onttrekken aan de rol die ze gezien het arrangement eigenlijk geacht worden te spelen kan dat wijzen op een legitimiteitsprobleem.

Een ander 'cultuuraspect' van goed bestuur heeft te maken met 'normaal vinden' van openbaarheid en transparantie. Transparantie en openbaarheid kunnen deels via regels worden afgedwongen, maar als beide zaken niet zijn ingebed in de cultuur van een organisatie is het gevaar van windowdressing reëel. Goed bestuur vergt dat, als op enig moment de kwaliteit van de dienstverlening, het vertrouwen in de publieke sector of de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en taakuitvoering daarbij gediend zijn, transparantie en openbaarheid vanzelfsprekend zijn.

Een derde en laatste cultuuraspect betreft de 'public spirit' van managers en medewerkers in de publieke sector. Goed bestuur vergt dat het handelen van managers en medewerkers in de publieke sector expliciet ten dienste staat van het dienen van de publieke zaak. Het streven naar productinnovaties en naar een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening of de publieke taakuitvoering is daarvan een belangrijk onderdeel. Ook 'integriteit' en 'onkreukbaarheid' dragen bij aan een 'public spirit' en zijn maar zeer ten dele in regels en procedures te vangen. Investerings in de 'public spirit' bij publieke managers en medewerkers vormen een belangrijke bijdrage aan goed bestuur. Voor maatschappelijke ondernemers in de publieke sector is het dan ook belangrijk om in hun profilering en handelen niet te eenzijdig de nadruk op het ondernemen te leggen, maar vooral het maatschappelijke nut en de opbrengst voor de maatschappij van dat ondernemen te benadrukken.

Goed bestuur: reflecteren en leren

Klantgerichtheid, doelmatigheid en goede prestaties zijn belangrijke elementen van goed bestuur. Maar het is evenzeer onderdeel van goed bestuur dat alle belanghebbenden in een bepaald maatschappelijk domein (de zorg, het beroepsonderwijs, de kennis- en innovatiesector etc.) van tijd tot tijd ruimte en tijd nemen om te reflecteren op de vragen: 'doen we de goede dingen' en 'doen we de dingen goed'. Dat kan door formele periodieke evaluaties, maar beter nog door de reflectie integraal deel te laten uitmaken van het proces van maatschappelijke dienstverlening zelf, dat wil zeggen door klanten, professionals, managers, bestuurders, financiers regelmatig te betrekken bij het optimaliseren van de aard en omvang van de dienstverlening. Een brede publieke verantwoording waarbij organisaties ook 'feedback' vanuit alle stakeholdergroepen organiseren kan bijdragen

aan het lerend vermogen en uiteindelijk aan meer kwaliteit, doelmatigheid en vertrouwen.

Enkele lijnen voor de toekomst

Het concept van goed bestuur dat in dit essay wordt gehanteerd, bakent de ruimte voor goed bestuur af en kan gebruikt worden als een analyse-instrument om knelpunten in de 'public governance' in bijvoorbeeld de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening bloot te leggen. Het concept biedt géén handvat om tot heel concrete aanbevelingen te komen over hoe precies die sferen van maatschappelijke dienstverlening vorm te geven. Ten eerste omdat binnen de ruimte van goed bestuur vele goede varianten mogelijk zijn en ten tweede omdat de keuze voor een bepaalde manier van organiseren en reguleren in belangrijke mate een politieke is en geen technische. Een governance-analyse laat primair zien wanneer bepaalde praktijken buiten de ruimte van goed bestuur terechtkomen. Zo'n governance-analyse vertelt op de eerste plaats iets over de *'stand van zaken'* met betrekking tot onder andere het prestatieniveau, over het handelings-, leer- en aanpassingsvermogen van publieke organisaties, over integriteit, over de stand van zaken met betrekking tot publieke verantwoording en over de mate waarop maatschappelijke problemen en institutionele output bij elkaar aansluiten. In de tweede plaats laat een governance-analyse zien in hoeverre die bevindingen *aansluiten bij de verwachtingen van, en afspraken tussen de relevante belanghebbenden.*

Het governanceconcept zoals in dit essay uiteen is gezet biedt evaluatiecriteria die tevens als globale ontwerprichtlijnen dienst kunnen doen.

In deel 3 van dit essay is aan de hand van een 'checklist', geordend rond de vier dimensies van goed bestuur, een aantal vragen weergegeven waarop een governance-analyse antwoord zou moeten geven. Toegepast op de systemen van maatschappelijke dienstverlening die in het WRR-advies centraal staan (onderwijs, arbeidsvoorziening, huisvesting, welzijn en gezondheidszorg) blijkt overigens dat we nog heel veel *niet* weten (zie de voor dit advies uitgevoerde sectorstudies) en dientengevolge maar een heel beperkte uitspraak kunnen doen over de stand van zaken met betrekking tot de 'governance' in de desbetreffende sectoren.

Ondanks het feit dat een governance-analyse niet automatisch leidt tot heel concrete aanbevelingen, kunnen wel een aantal meer globale 'lijnen voor de toekomst' uitgezet worden. In het laatste hoofdstuk schets ik er tien:

1. Maatschappelijk overleg over richting, rekenschap en ruimte;
2. Bouwen aan vertrouwen via presteren, verantwoorden en leren;
3. Eenheid in uitgangspunten maar pluriformiteit in de uitvoering;
4. Herschikking van beleidssectoren: integratie, fragmentatie en samenwerking;
5. Periodieke governance-analyses;
6. Andersoortige eisen aan beleidsevaluaties;
7. Meldpunt voor knellende regelgeving en adviesbureau voor innovatie;
8. Investeren in governance op organisatie- én sectorniveau;
9. Checks and balances op alle niveaus;
10. Back to the core business: duidelijkheid in de publieke opdracht voor uitvoeringsorganisaties.

SCHEMATISCHE SAMENVATTING

In dit essay zijn zeven algemene uitgangspunten voor goed bestuur geschetst.

Algemene uitgangspunten van goed bestuur (hoofdstuk 3)

Goed bestuur:

- Is contextgebonden (paragraaf 3.1.)
- Geeft richting en ruimte (paragraaf 3.2.)
- Kent passende coördinatiemechanismen en informatie-architecturen (paragraaf 3.3.)
- Doet recht aan locale en sectorale diversiteit (paragraaf 3.4.)
- Heeft oog voor waarden en werking (paragraaf 3.5.)
- Leert, innoveert en verandert (paragraaf 3.6.)
- Biedt ruimte voor politiek (paragraaf 3.7.)

Goed bestuur vindt plaats in een denkbeeldige ruimte die wordt ingekaderd door vier wanden: de dimensies van good governance (uitvoering, democratie, recht en wet en gemeenschappelijkheid). Binnen deze ruimte is een grote diversiteit mogelijk aan arrangementen en interactievormen tussen burgers, overheid, maatschappelijke dienstverlening en bedrijfsleven die alle voldoen aan de kwalificatie 'goed bestuur'.

Dimensies van goed bestuur (hoofdstuk 4)

<i>Democratie</i>	<i>Recht en Wet</i>
1. Representativiteit/participatie, duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling, publieke verantwoording en interventiemogelijkheden voor belanghebbenden 2. Reflectie en deliberatie over richting en resultaat	6. Principes van de democratische rechtsstaat 7. Publieke taakuitvoering volgens wet- en regelgeving en abbb's 8. Integer handelen, voldoende integriteitswaarborgen
<i>Uitvoering</i>	<i>Gemeenschappelijke maatschappelijke oriëntatie</i>
3. Responsieve en doelmatige uitvoering 4. Kwalitatief goede uitvoering in de ogen	9. Governance-arrangementen sluiten aan

van de belanghebbenden 5. Ontbreken van handelingsblokkades en ongewenste afwentelingen	bij maatschappelijke waarden, 'tegeluiden' worden gehoord en verwerkt 10. Er is een gemeenschappelijke toekomstvisie
---	--

Goed bestuur is alleen mogelijk als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.

Voorwaarden voor goed bestuur (hoofdstuk 5)

1. Goed bestuur vindt zijn vertaling in zowel principes, procedures als resultaten (paragraaf 5.2.)
2. Goed bestuur vereist investeringen op zowel systeem- als op organisatieniveau (paragraaf 5.3.)
3. Goed bestuur vereist zowel investeringen in structuren, processen én in cultuur (paragraaf 5.4.)
4. Goed bestuur vereist de mogelijkheid én wil tot rolconform handelen van alle relevante actoren (paragraaf 5.5.)

INLEIDING

Woningcorporaties, ziekenhuizen, of welzijnsinstellingen zijn op het eerste oog publieke organisaties die meer of minder adequaat diensten verlenen aan burgers of publieke taken uitvoeren ten behoeve van het publieke belang. Bij nadere beschouwing blijkt het proces van dienstverlening of taakuitvoering in al deze organisaties de resultante te zijn van een spanningsvolle relatie tussen wat de klant wil, wat de overheid opdraagt en toestaat, wat de professional nodig acht, wat 'kritische volgers' maatschappelijk aanvaardbaar vinden en wat de manager vanuit bedrijfsmatig oogpunt verantwoord vindt. Daarbij is het spanningsveld nog niet voldoende getypeerd omdat deze karakterisering slechts ideaaltypen zijn. De handelingsoriëntaties van al deze groepen worden niet door een eenduidige logica bepaald, maar door hybride mengelingen van kennis, belangen, compromissen, inschattingen en opportunisme. Vervolgens is in termen van goed bestuur de vraag aan welke eisen deze spanningsvolle relatie moet voldoen.

Naast deze spanningsvolle verhouding tussen actoren is in domeinen zoals de sociale zekerheid, het onderwijs, de huisvesting of de gezondheidszorg een hybride geheel ontstaan van handelingslogica's en morele oriëntaties, vaak binnen één organisatie of binnen één beleidssector: eigen verantwoordelijkheid én solidariteit, ondernemer én dienstverlener, publieke moraal, moraal van de markt én professionele ethiek, nationaal belang én Europees belang, cliënt én consument. Als duidelijk zou zijn wat de professional moet doen vanuit zijn professionaliteit, als de vraag van burgers duidelijk en stabiel zou zijn, als beleidsdoelstellingen helder zouden zijn en als de effecten van wet- en regelgeving eenduidig zouden zijn, dan zou het inrichten van een legitiem en effectief institutioneel arrangement niet zo moeilijk zijn. Probleem is juist dat steeds minder duidelijk is wat professioneel handelen is in een hybride omgeving (woningcorporaties), wat 'de' vraag is in een markt die wordt gedomineerd door een snel veranderend en door technologische ontwikkelingen gestuurd aanbod (gezondheidszorg), en wat doelmatigheid is in een situatie waarin groepen vragers bestaan met tegengestelde verlangens (beroepsonderwijs, arbeidsvoorziening).

Deze mix van spanningsvolle handelingsarena's en ad hoc gestapelde mix handelingslogica's, doelen en waardenoriëntaties heeft tot gevolg gehad dat er een in veel

gevallen inconsistent en suboptimaal geheel aan regels en structuren is ontstaan, gepaard gaande met conflicterende verwachtingen bij de spelers in het publieke domein over de te leveren prestaties en de te hanteren waarden.

Wanneer kunnen we zeggen dat in die wirwar de goede dingen gebeuren? Goed voor wie? En wie stelt op grond van welke criteria vast of die dingen ook goed gebeuren? Inhoudelijke benaderingen van deze vragen (waarbij prestaties, principes, gedragsregels en handhaving centraal staan) vechten in het publieke debat om voorrang met meer procedurele benaderingen (waarin deliberatie, evaluatie en 'leren' centraal staan). Een van de lastigste vragen voor hedendaagse uitvoeringsorganisaties in het publieke domein is de vraag: 'wanneer doet u het goed?' Wanneer de bedrijfsvoering op orde is, wanneer klanten tevreden zijn, wanneer de minister tevreden is, wanneer de raad van toezicht tevreden is, wanneer de wet wordt uitgevoerd, of wanneer er voldoende private middelen binnenkomen om de dienstverlening uit te breiden?

Naar mijn idee ligt het meest wezenlijke probleem in de sfeer van de publieke dienstverlening momenteel dan ook niet in een gebrekkige efficiency of kwaliteit, hoewel daar ongetwijfeld nog veel in te verbeteren valt (zie SCP, 2004) , maar in het feit dat er geen, of slechts een onvoldoende doordacht en gedragen, idee van *het goede* bestaat in deze sectoren. Het antwoord op de twee basale vragen rondom het goede in de publieke dienstverlening - 'doen we de goede dingen' en 'doen we de dingen goed' - is zoekgeraakt.

In de sectorstudies die bij het WRR-advies over maatschappelijke dienstverlening zijn verschenen (2004) komt deze stelling een aantal keren in andere bewoordingen terug. In verschillende sectoren is sprake van een zekere verwarring over wat er nu concreet wordt verwacht van uitvoeringsorganisaties en professionals: Zo stellen *Brandsen en Helderman* m.b.t. de huisvesting: "Er is geen consensus in de discussie waar de corporaties precies voor staan". De *Boer en Duyvendak* constateren m.b.t. betrekking tot de welzijnssector dat deze 'eigenlijk van niemand is' en spreken van een verweesde sector. Tenslotte constateren *Van der Grinten en Vos* met betrekking tot de gezondheidszorg dat "er onduidelijkheid bestaat bij instellingen en professionals over wat overheid en samenleving precies van hen verwachten. Is dat ondernemend gedrag of is dat de uitvoering van een maatschappelijke taak?" Ook constateren zij een provisieprobleem: "er is onduidelijkheid bij overheid en samenleving over de aard van kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van het zorgproduct en zorgproductie, over de rolverdeling terzake en over de vraag of de drie eigenschappen wel verenigbaar zijn en wat te doen bij gebleken onverenigbaarheid?"

Ondanks alle pluriformiteit, gelaagdheid en verwevenheid is 'goed bestuur' een relevant begrip en meer dan een modewoord en een hoerawoord waar niemand op tegen kan zijn. Sterker, het kunnen onderscheiden van goed bestuur en slecht bestuur is noodzakelijk voor een legitiem, democratisch en lerend bestuur. Aan deze tijd aangepaste criteria voor goed bestuur zullen daarbij niet uitsluitend inhoudelijk kunnen zijn, maar een mix vormen van inhoudelijke en procedurele vereisten, en eisen stellen aan zowel *structuren*, beleids- en besluitvormingsprocessen als *culturen*. In deel 2 van dit essay werk ik deze stelling verder uit.

Dit essay beoogt bouwstenen voor een analysekader te bieden waarmee we een analyse kunnen maken van systemen van publieke dienstverlening waarbij 'de eisen aan goed bestuur' scherper in beeld kunnen komen. Ik neem daarbij de nationale en internationale debatten over 'governance' en 'good governance' als aangrijpingspunt.

Het stuk is opgebouwd uit drie delen die los van elkaar gelezen kunnen worden.

Deel 1 geeft *theoretische achtergronden*. Daarbij ga ik op twee uitersten wat uitgebreider in: (1) opvattingen die zich – veelal geïnspireerd door de corporate governance in het bedrijfsleven - vooral richten op de governance van *organisaties*, en (2) opvattingen van internationale organisaties die zich richten op good governance op het niveau van het *politiek-bestuurlijke* bestel als geheel. Aan de hand van een kritische beschouwing van beide benaderingen schets ik mijn eigen positie.

Deel 2 beschrijft een *concept van goed bestuur* dat ruimte en richting biedt zonder te gedetailleerd die richting vast te leggen en de ruimte in te vullen met concrete organisatievoorstellen.

Deel 3 biedt een *analysekader* waarin ik deze opvatting van goed bestuur zo concreet mogelijk vertaal naar:

- onderzoeksvragen die richtinggevend zouden kunnen zijn voor een governance-analyse van systemen van maatschappelijke dienstverlening;
- de stand van zaken in een aantal sectoren van maatschappelijke dienstverlening;
- enkele lijnen voor de toekomst.

DEEL 1 GOVERNANCE

1 HET GOVERNANCEDEBAT

1.1 Inleiding

Pierre & Guy Peters (2000) wijzen op acht factoren die de aandacht voor governance-vraagstukken het afgelopen decennium deden toenemen:

- Economische crises dwongen de overheden tot het relativeren van hun sturingspretenties.
- Een ontwikkeling van een politieke cultuur die op het collectief was gericht naar een meer individualistisch gerichte politieke cultuur (de 'shift from politics towards the market').
- Een economische en politieke globalisering die dwong tot aanpassing van sturingspretenties en veranderingen in de publieke instituties op het nationale niveau.
- Ontevredenheid over de prestaties van de overheid leiden tot meer betrokkenheid van de private sector bij de uitvoering van publieke taken: van privatisering, verzelfstandiging en publiek-private samenwerking tot op private leest geschoeide managementtechnieken.
- De opkomst van de technieken van het 'New public management', die opkwamen als tegenwicht voor de traditionele op input gerichte bureaucratische managementstijlen, leidde tot meer aandacht voor prestaties (outputsturing) en evaluaties, scheiding van beleid en uitvoering (politieke kaderstelling en een op private leest geschoeide uitvoering). (zie ook: Kjaer 2004: 24-26 en Hirst 2000: 18).
- De aandacht voor burgerparticipatie en milieuvraagstukken groeide, al dan niet onder gestimuleerd door sociale bewegingen.
- Het toenemend belang van subnationale en supranationale instituties leidde tot meer aandacht voor 'multi-level governance'.
- De spanning tussen allerlei nieuwe vormen van politieke sturing en coördinatie aan de ene kant en de 'oude' kanalen en instrumenten voor politieke verantwoording (political accountability) aan de andere kant leidde ertoe dat 'nieuwe' partijen (private partijen, burgers, NGO's) het politieke proces binnen werden gehaald.

De rode draad door deze verklaringen is dat de nationale overheid niet langer de enige of zelfs maar de dominante speler is in de economische ontwikkeling en in het openbaar bestuur, terwijl aan de andere kant de overheid wel een belangrijke factor blijft in het waarborgen van het publieke belang. Nieuwe vormen van governance betekenen, aldus Pierre & Guy Peters, dan ook niet minder overheid, wel een andere rol voor de overheid:

“ We believe that the role of the state is not decreasing as we head into the third millenium but rather that its role is transforming, from a role based in constitutional powers towards a role based in coordination and fusion of public and private resources.” (Pierre & Guy Peters 2000: 25)

In de debatten over governance vormt de ‘shift’ van overheid naar maatschappij (dat wil zeggen naar ‘middenveld’ en/of naar ‘markt’) en het opnieuw vormgeven van de onderlinge betrokkenheid tussen sociale, politieke, economische en administratieve actoren met het oog op meer effectiviteit en legitimiteit een rode draad (Pierre 2000: 4-5).

In het ene geval ligt daarbij meer de nadruk op de werking van sturings- en coördinatiemechanismen (de Duits-continentale visie met F.W. Scharpf en R. Mayntz als belangrijke vertegenwoordigers), terwijl in andere gevallen individuele organisaties of maatschappelijke partijen (de overheid, maatschappelijke organisaties, burgers) als uitgangspunt worden genomen.

De verschillende richtingen in het denken over governance richten zich grofweg op drie niveaus¹:

Niveau 1 het niveau van de individuele organisaties: governance als corporate governance, public/government governance en new public management;

Niveau 2 het niveau van de publieke sector als geheel: governance als de wijze waarop de interactie tussen staat, civil society en private sector plaatsvindt. Soms wordt deze abstracte driedeling geconcretiseerd naar het niveau van een beleidssector en verwijst dan naar de interactie tussen bijvoorbeeld de overheid, burgers, maatschappelijke organisaties, professionals en bedrijfsleven. Veelal wordt dan een ontwikkeling van government (overheid) naar governance (andere actoren) geconstateerd;

¹ Zie voor een overzicht o.a.: Kjaer 2004; Pierre & Guy Peters 2000; Rhodes 2000; Hirst 2000 en Mayntz 1999.

Niveau 3 het niveau van de interacties en vervlechtingen tussen de actoren in het publieke domein: governance als het functioneren van netwerken en de werking van coördinatiemechanismen.

De niveaus zijn in onderstaand schema weergegeven.

Schema 1: Stromingen en niveaus in het denken over governance

Niveau	Benadering	Trefwoorden	Wisselwerking tussen	Normen
Systeem of sector I	'good governance'	publieke rekenschap, legaliteit, efficiency, wisselwerking	staat - civil society - private sector	Eisen aan juridisch, economisch en politiek systeem als voorwaarde voor hulp.
	'van government naar governance'.	meervoudigheid, gelaagdheid, netwerken	Burgers/klanten - overheid - maatschappelijke organisaties - professionals	Zoeken naar nieuwe vormen van sturing, organisatie en verdeling ten dienste van effectiviteit en legitimiteit
Organisatie II	'corporate governance' en 'public governance'	countervailing powers (RvB, RvC, aandeelhouders, klanten), integriteit, bedrijfsvoering, rekenschap aan stakeholders en shareholders, toezicht	Bestuur/management - toezichthouders - stakeholders (minister/klanten/maatschappij)	Sturing, beheersing, verantwoording en controle zodanig inrichten dat realisatie van doelen is gewaarborgd.
Relaties tussen actoren III	'Governance als vorm van coördinatie'	Vervlechting, coördinatievormen	Actoren in het publieke domein	Voorkómen en oplossen van handelingsblokkades, sub-optimale oplossingen

Op alle niveaus staat 'wisselwerking' ofwel 'interactie' tussen verschillende partijen die op het betreffende niveau actief zijn, centraal. Bij de eerste stroming staat het niveau van een politiek systeem of van een maatschappelijke sector centraal en in de tweede stroming het organisatieniveau. In de derde stroming ten slotte worden governancevormen onderscheiden naar de aard en de werking van de coördinatiemechanismen. Hieronder valt de Duits-continentale visie van Scharpf, Mayntz en anderen. Zij hebben de effecten van markten, hiërarchieën, vervlechting

en onderhandelingen op de mogelijkheden en effecten van collectief handelen onderzocht.

Het governancedebat in de bestuurskunde en politicologie overziend, valt op dat de nadruk ligt op de beschrijvende toepassingen van governance. Het normatieve 'Good governance' wordt in de bestuurskundige en politicologische literatuur slechts summier behandeld².

Voor dit essay met als thema *goed* bestuur zijn echter juist de normatieve benaderingen wel interessant. De concepten van *good governance* die in de wereld van de internationale (hulp)organisaties en in de debatten rond corporate governance zijn ontwikkeld, bieden naar mijn idee nuttige aanknopingspunten om tot een moderne opvatting van goed bestuur voor de publieke sector te komen³. In de volgende paragrafen ga ik achtereenvolgens in op:

- (1) corporate governance en de doorwerking van dit begrip naar het debat over public governance;
- (2) de manier waarop internationale hulporganisaties invulling geven aan good governance.

In paragraaf 1.5 geef ik aan waarom een concept van *goed* bestuur noodzakelijk en wenselijk is.

De commentaren en aanvullingen op beide benaderingen neem ik mee naar deel III van dit essay waarin een visie op good governance uiteen wordt gezet. Good governance volgens het governanceconcept dat in dit essay wordt gehanteerd, combineert de drie de niveaus: het is normatief (good governance), neemt de ontwikkeling van government naar governance als uitgangspunt en ziet passende coördinatievormen als voorwaarde om tot goed bestuur te komen. 'Governance als coördinatie' zit in het hier gehanteerde governancebegrip besloten in de dimensie 'uitvoering' (zie paragraaf 4.1). Binnen deze dimensie wordt immers de vraag gesteld naar de werking en bijwerking van bepaalde bestuurlijke arrangementen.

² Zie voor een kritische beschouwing over 'corporate governance': Hirst 2000: 17-18.

³ Onder *publieke sector* versta ik in navolging van Bovens, 't Hart e.a. (2001: 24); 'de' overheid (politiek, ambtelijk), de semi-overheid (samen het openbaar bestuur) en dat deel van het maatschappelijk middenveld waar particuliere organisaties publieke taken uitvoeren. De particuliere sector wordt gevormd door dat deel van het maatschappelijk middenveld waar zich de particuliere organisaties bevinden die geen publieke taak uitvoeren (non profit) plus de particuliere profit organisaties (bedrijfsleven).

1.2 Corporate governance: Commissie Tabaksblat

Als we te rade gaan bij het bedrijfsleven waar *corporate governance* een veel bediscussieerd thema is, komen aspecten van governance naar voren die naar mijn mening ook in een opvatting over good governance in relatie tot publieke dienstverlening niet mogen ontbreken. In het corporate governance debat wordt de aandacht gevestigd op het organisatieniveau, met name op mechanismen van toezicht en verantwoording, aspecten van integriteit en transparantie en het belang van het scheppen van waarborgen voor het realiseren van doelstellingen.

Van de term *corporate governance* bestaan verschillende definities (zie voor een overzicht DAR 1996: 7; zie ook Van Luijk en Schilder 1997⁴) die ieder een ander element benadrukken: de invloed van belanghebbenden (shareholders) op het beleid van de organisatie, de structuur van sturen en beheersen teneinde organisatiedoelen te bereiken, of het kader van ‘openheid, integriteit en rekenschap’ waarbinnen organisaties opereren.

“Broadly speaking corporate governance generally refers to the processes by which organizations are directed, controlled, and held to account, and is underpinned by the principles of openness, integrity, and accountability.” (IFAC 2001: 1)

Een vergelijkbare definitie leidt het ministerie van Financiën af uit een analyse van internationale literatuur over dit thema (ministerie van Financiën 1996: 9-10, zie ook ministerie van Financiën 2000), Corporate governance is:

“het sturen en beheersen van ondernemingen, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.”

In 2003 werd op initiatief van een aantal private partijen de *Commissie Tabaksblat* in het leven geroepen. Deze werd gevraagd een ‘code of best practice’ op het terrein van

⁴ Het rapport Government governance (Ministerie van Financiën, 1996) biedt een goed overzicht van de internationale debatten en definities van corporate governance. Zowel de ontwikkelingen in angelsaksische landen als die in continentale landen komen aan bod. Ook de relatie tussen de overheid en corporate governance komt aan de orde. Het rapport *Verbreding van de publieke verantwoording* van de Algemene Rekenkamer (2004) bevat een overzicht van de stand van zaken in het onderzoek naar de relatie tussen corporate governance en prestaties.

corporate governance op te stellen⁵. In december 2003 werd de definitieve versie van de code gepresenteerd. De code is van toepassing op “op alle vennootschappen met statutaire zetel in Nederland en waarvan aandelen of certificaten van aandelen zijn toegelaten tot de officiële notering van een van overheidswege erkende effectenbeurs (hierna: beursgenoteerde vennootschappen)” (Commissie Tabaksblad 2003: 3)⁶. De code bevat principes en *best practice* bepalingen ten aanzien van de thema’s: bestuur; raad van commissarissen, de (algemene vergadering van) aandeelhouders, de audit van de financiële verslaggeving en positie van de interne audit functie en de externe accountant, en tot slot de openbaarmaking, naleving en handhaving van de code.

Samenvatting van de uitgangspunten en principes van de code Tabaksblad

De nieuwe code ‘moet bijdragen tot een herstel van vertrouwen in een eerlijke, integere en transparante gang van zaken binnen de beursgenoteerde vennootschap.’ Uitgangspunt is dat de nieuwe code voor *corporate governance* in de pas gaat lopen met de internationale ontwikkelingen op dit gebied. De code gaat ervan uit dat goed ondernemerschap, inclusief integer en transparant handelen door het bestuur, en goed toezicht daarop de twee pijlers zijn waarop goede *corporate governance* rust. De kernpunten van de code zijn:

- *Versterking van de structuur van ‘checks and balances’* bij de Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen, waarbij zowel de bevoegdheden als de verantwoordelijkheden van de verschillende organen binnen de vennootschap en van de externe accountant scherper zijn omschreven. Het gaat daarbij om het samenspel van, en het evenwicht tussen toezicht, leiding en kapitaalverschaffers binnen een organisatie.
- *Versterking van de positie van de aandeelhouders en de raad van commissarissen.* Volgens de commissie zou, teneinde lacunes in het evenwicht tussen de verschillende organen van de vennootschap te herstellen, de positie van aandeelhouders moeten worden versterkt.
- *Meer regulering en transparantie van de beloning van bestuurders.*
- *Verplichte toepassing van de code.* De commissie hanteert – ‘om de code meer tanden te geven’ – in de code het ‘comply or explain’ (pas toe of leg uit) principe. Dat betekent dat de vennootschappen die onderdelen van de code niet toepassen in hun jaarverslag, moeten uitleggen waarom dat zo is (apply or explain,). (uit: Algemene Rekenkamer, 2004: 42-43)

Voor dit essay is de exacte inhoud van de principes minder belangrijk dan de uitgangspunten die er aan ten grondslag liggen. Onderstaand citaat uit de preambule

⁵ De commissie corporate governance heeft de corporate governance code opgesteld op verzoek van Euronext Amsterdam, het Nederlands Centrum van Directeuren en Commissarissen, de Stichting Corporate Governance Onderzoek voor Pensioenfondsen, de Vereniging van Effectenbezitters, de Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen en de Vereniging VNONCW en op uitnodiging van de Ministers van Financiën en Economische Zaken.

⁶ Beleggingsinstellingen zoals pensioenfondsen vallen in principe niet onder de code, maar ook in deze sector zijn inmiddels de eerste stappen gezet om te komen tot een vergelijkbare code (zie o.a. NRC 1 juli 2004).

bij de Code Tabaksblat (cursivering en CvM) geeft de kern van de gedachtegang achter de code weer. De gecursiveerde onderdelen spelen ook een prominente rol in de debatten over 'public governance'⁷.

“De code gaat uit van het in Nederland gehanteerde uitgangspunt dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen. De *belanghebbenden* zijn de groepen en individuen, die direct of indirect het bereiken van de doelstellingen van de vennootschap beïnvloeden of erdoor worden beïnvloed: werknemers, aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers, toeleveranciers, afnemers, maar ook de overheid en maatschappelijke groeperingen. Het *bestuur en de raad van commissarissen* hebben een integrale verantwoordelijkheid voor de afweging van deze belangen, doorgaans gericht op de continuïteit van de onderneming. Daarbij streeft de vennootschap naar het creëren van *aandeelhouderswaarde* op de lange termijn. Het bestuur en de raad van commissarissen behoren met de belangen van de verschillende belanghebbenden rekening te houden. *Vertrouwen* van de belanghebbenden dat hun belangen worden behartigd, is een voorwaarde voor hen om binnen en met de vennootschap samen te werken. Goed ondernemerschap, waaronder inbegrepen *integer en transparant* handelen door het bestuur, alsmede goed *toezicht* hierop, waaronder inbegrepen het afleggen van *verantwoording* over het uitgeoefende toezicht, zijn essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de belanghebbenden. Dit zijn de twee steunpilaren waarop goede corporate governance rust en waarop deze code ziet.” (Commissie Tabaksblat, 2003: 3-4).

De wijze waarop nationaal en internationaal Corporate governance wordt ingevuld en de ontwikkelingen naar aanleiding van de commissie Peters en Tabaksblat zijn heel bepalend voor de manier waarop in Nederland het debat over *public governance* wordt gevoerd. De code heeft het denken over public governance (zie de paragrafen 1.3. en 1.4.) een extra impuls gegeven en het tot stand komen van codes voor goed bestuur in de publieke sector versneld.

⁷ Onlangs maakten de bij de Handvestgroep Publieke verantwoording aangesloten ZBO's bekend zich te willen houden aan een vergelijkbare code, maar dan toegespitst op de publieke sector. De code is openbaar en te downloaden via www.publiekverantwoorden.nl.

1.3 Public governance I : Corporate governance en de publieke sector

Zowel internationaal als nationaal is een aantal aspecten uit het corporate governance debat opgepikt en vertaald naar de publiek sector: public governance. In deze paragraaf beschrijf ik vier voorbeelden van de manier waarop public governance wordt ingevuld.

1.3.1 International Federation of Accountants

De International Federation of Accountants (IFAC, 2001) vertaalt de principes voor corporate governance zoals die in het Cadbury-rapport voor de private sector zijn ontwikkeld naar de publieke sector. Hiermee benoemt de IFAC ‘openheid’, ‘integriteit’ en ‘rekenschap’ tot de drie leidende governanceprincipes in de publieke sector⁸. Deze drie principes zouden leidend moeten zijn in alle dimensies van governance in de publieke sector:

- *gedrag* van individuele bestuurders;
- *structuren en processen* met betrekking tot het benoemen en toekennen van verantwoordelijkheden aan het topmanagement én met betrekking tot de controle (to hold accountable) van dat management. Een belangrijk instrument om die controle uit te oefenen is volgens de IFAC de informatieverschaffing aan stakeholders;
- *beheersingmaatregelen* t.a.v. onder andere doelbereiking, verantwoording en compliance;
- *externe verantwoording* door het top management over de prestaties en over de besteding en het beheer van publieke middelen.

De IFAC acht de governanceprincipes relevant voor zowel voor private als publieke organisaties:

“However, in the context of the public sector, the definitions of these principles need to be adapted to reflect the key characteristics of public sector entities, which distinguish them from the private sector. In particular, public sector entities have to satisfy a more complex range of political, economic, and

⁸ Vergelijk de verwante invalshoek van het Australian national Audit Office (2003) dat “accountability, transparancy/openness, integrity, stewardship and leadership” benoemd als principes van good governance.

social objectives, which subject them to a different set of external constraints and influences; and are subject to forms of accountability to their various stakeholders which are different to those that a company in the private sector owes to its shareholders.” (IFAC, 2001: 11).

Zoals gezegd ziet IFAC een belangrijke rol weggelegd voor belanghebbenden in de controle op het bestuur. Communicatie met stakeholders (bepaling 147-160 en 372-373) krijgt een prominente plek in het studierapport. De nadruk ligt bij dit onderdeel op openheid in informatieverschaffing over prestaties, rechten van belanghebbenden en bestuursbeslissingen, op goede klachtenprocedures en verantwoording over de wijze waarop stakeholders zijn geïnformeerd. De vertaling van informatieverschaffing naar daadwerkelijke beïnvloeding krijgt echter maar zeer summier aandacht. Alleen de bepalingen over klachtrecht en de zinsnede dat ‘public sector entities may inform stakeholders of contracting and partnership arrangements and how to become involved’ (150) verwijzen naar de daadwerkelijke invloed van stakeholders (zie ook: Van Montfort, 2003).

1.3.2 Directie Accountancy Rijksoverheid⁹

In Nederland werd in 1996 het rapport Government Governance uitgebracht door de toenmalige Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën. Government governance verwijst naar: *‘het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van de belanghebbenden’* (Ministerie van Financiën, 1996) Het rapport was de basis voor een aantal governance doorlichtingen binnen de rijksoverheid en werd ook vertaald in een Handreiking (2000)¹⁰. De definitie van governance stelt het realiseren van beleidsdoelen centraal en richt zich op het stelsel van sturen, beheersen, verantwoorden en toezichhouden dat daar voor noodzakelijk is.

Deze opvatting kent een aantal haken en ogen:

- de beleidsdoelen van de overheid staan centraal, terwijl juist uit internationale literatuur (zie boven) naar voren komt dat de nationale overheid aan terrein

⁹ Tegenwoordig geheten Directie ATB (Audit- en toezichtbeleid).

¹⁰ De handleiding ‘Government governance’ wordt momenteel (zomer 2004) aangepast aan recente inzichten over governance.

verliest ten gunste van private partijen, de civil society en internationale organisaties en verbanden zoals de Europese Unie. De omvang, doelmatigheid en kwaliteit van de publieke dienstverlening worden in de praktijk niet alleen door de overheid bepaald, maar zijn het resultaat van een samenspel en interactie tussen overheid, publieke en private (uitvoerings)organisaties en belanghebbenden. Het zou in de rede liggen om ook in een opvatting van goed bestuur de rol van de overheid te positioneren ten opzichte van andere spelers in het publieke domein.

- de zinsnede ‘verantwoorden en toezichhouden ten behoeve van belanghebbenden’ is niet erg duidelijk: zijn het de belanghebbenden die toezicht uitoefenen en waaraan verantwoording wordt afgelegd, of zijn toezicht en verantwoording bij een derde partij belegd (een toezichthouder of het parlement) die namens de belanghebbenden optreedt. In de praktijk kan dat het verschil tussen verticale/hiërarchische en horizontale/maatschappelijke vormen van sturen, toezicht houden en verantwoorden betekenen.

Eerder (Van Montfort, 2003) heb ik –met betrekking tot ZBO’s- een pleidooi gehouden voor een aanvulling van bovenstaande opvatting van ‘government governance’ met vier elementen:

- Vergroting van de betrokkenheid van belanghebbenden bij het beleid van het ZBO;
- Meer aandacht voor het relatiebeheer tussen ZBO en belanghebbenden;
- Een betere aansluiting tussen verantwoording en verantwoordelijkheden;
- Meer aandacht in de relatie tussen minister en ZBO voor de wederkerigheid in de relatie tussen ZBO en departement.

De relatie tussen zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s) of rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT’s), de overheid en de samenleving zou door aandacht voor deze elementen doelmatiger en responsiever kunnen worden.

1.3.3 Commissie Health Care Governance

Ook de Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs, 1999), die in 1999 een advies uitbracht over governance in de zorgsector legt in haar definitie van

governance de verbinding tussen sturen, toezicht houden en verantwoording afleggen. Zij hanteert de volgende definitie:

“health care governance is een stelsel van spelregels en omgangsvormen voor goed bestuur van en goed toezicht op zorgorganisaties, en van adequate verantwoording aan en beïnvloeding door belanghebbenden van de wijze waarop de zorgorganisatie haar doelen realiseert en kwalitatief verantwoorde en doelmatige zorg levert.” (Cie. Meurs, 1999: 11)

De commissie stelt dat goede zorg goed bestuur vereist (A), dat goed bestuur goed toezicht verdient (B) en dat goede zorg verantwoorde zorg is (C). Met name de eerste twee stellingen zijn hier relevant omdat ze governance, output en toezicht met elkaar verbinden.

Voortbouwend op het werk van de Commissie Meurs en de Commissie Tabaksblat heeft de NVZ Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) in 2002 een Zorghandvest opgesteld, waaraan in 2004 verdere uitwerking is gegeven in de ‘NVZ Governancecode’. Deze code is bedoeld voor zorginstellingen met een raad van toezicht model en geeft richtlijnen voor maatschappelijke verantwoording door zorginstellingen, en het functioneren van en verantwoording afleggen door raden van bestuur en raden van toezicht (NVZ, 2004).

1.3.4 Commissie de Boer

In 2003 bracht de Projectgroep Public Governance onder leiding van Hans de Boer in opdracht van het Ministerie van economische zaken het advies ‘Public governance en maatschappelijk ondernemen’. Het uitgangspunt van de projectgroep was dat:

“goed bestuur en toezicht kunnen bijdragen aan meer ondernemerschap bij maatschappelijke instellingen in de sectoren zorg, onderwijs, wonen en welzijn. Dit ondernemerschap is nodig om betere dienstverlening voor de burger tot stand te brengen”.

Maatschappelijk ondernemerschap is volgens de projectgroep een middel om tot een bepaald maatschappelijk doel te komen en meer ondernemerschap zou moeten leiden tot een betere dienstverlening, doordat nieuwe (combinaties van) diensten worden aangeboden.

De projectgroep gaat van hetzelfde governancebegrip uit als de Commissie Meurs. Aan de hand van literatuurstudie, interviews en een ronde tafelconferentie komt de projectgroep ondermeer tot de conclusie dat:

“De maatschappelijke rol komt niet goed uit de verf in de huidige governance-inrichting van maatschappelijke ondernemingen. Meer in het bijzonder groeit de vraag of er niet een vorm van **horizontale verantwoording**, dat wil zeggen verantwoording richting stakeholders, moet komen. Daaraan gekoppeld spelen de vragen wie die stakeholders zijn en hoe de verantwoording vorm moet krijgen. De relatie tot de overheid wordt in veel gevallen niet helder genoeg gevonden. Bij veel instellingen is niet duidelijk waarop de overheid ze af wil rekenen. De overheid moet daarom een **helder mandaat** geven – afgestemd op de bestuurlijke en financiële relatie met de instelling - en afspraken maken over beoordelingscriteria, risico en aansprakelijkheid.De instellingen moeten het doen. Maar om patstellingen te voorkomen zou de overheid duidelijkheid moeten scheppen: hoe wil zij dat de governance is ingericht om de ruimte te kunnen bieden die nodig is voor publiek ondernemerschap? Voor een deel hebben die voorwaarden betrekking op de kwaliteit van de instellingen en hun interne governance, maar voor een belangrijk deel betreft het ook de externe governance relaties en de positie van de bewindspersoon en zijn verantwoordingsplicht naar het Parlement.”

De projectgroep komt tot vijf aanbevelingen die de interne en externe governance van instellingen moeten verbeteren (De Boer: 5):

1. **Verder professionaliseren intern toezicht.** Verbeteren van de inrichting en het functioneren van bestuur en raad van toezicht en de verantwoording daarover (zie ook Meurs en Schraven, 2002).
2. **Maatschappelijke verantwoording richting stakeholders organiseren.** Vergroting van transparantie en organiseren van structuren en werkwijzen waarin stakeholders een rol hebben ten opzichte van de maatschappelijke organisatie. Voor een deel krijgt daarmee ook de roep om “toezicht op toezicht” vorm.
3. **Toezicht op toezicht verbeteren.** Bij (vermeend) falen van de interne governance door bestuur en raad van toezicht, moet extern ingegrepen kunnen worden.

4. **Helder 'mandaat' van overheid richting maatschappelijke onderneming.** Helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en daarbij passende beoordelingscriteria. Sleutelbegrippen daarbij zijn: "Op afstand" en werken met "outputcriteria".
5. **Benchmarks ontwikkelen.** Als vijfde speerpunt kan de ontwikkeling van (sectorale) beoordelingskaders en benchmarks worden aangewezen. Dit komt zowel de interne als externe governance ten goede

1.3.5 Deelconclusie

De voorbeelden laten een aantal lijnen zien dat in het denken over governance in de publieke sector:

- Een sterke nadruk op het realiseren van organisatie- of overheidsdoelstellingen;
- Het belang van een goed intern en extern toezicht;
- De noodzaak van publieke verantwoording;
- Het door de organisatie betrekken van, of minstens verantwoorden aan, stakeholders;
- Integriteit van bestuurders krijgt in brede zin alleen in de IFAC definitie aandacht hoewel in diverse codes aandacht wordt geschonken aan het aspect van belangenverstremming.

Het huidige governancedebat is onderverdeeld in verschillende deeldiscussies: 'corporate governance' richt zich op private organisaties die *private* activiteiten verrichten, 'public governance' wordt momenteel in Nederland in de praktijk vooral bediscussieerd in relatie tot private organisaties, veelal 'maatschappelijke ondernemingen', die *publieke* taken verrichten en 'government governance' richt zich op de overheid die *beleidsdoelstellingen* wil realiseren.

Naar mijn idee raken de – op het corporate governancegedachtegoed gebaseerde – opvattingen over goed bestuur in de publieke sector wel een aantal essentiële zaken, maar bieden ze een incompleet kader. Er is te weinig oog voor de karakteristieken en effectiviteit van de relaties tussen organisaties onderling (de karakteristieken van bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden, concurrentieverhoudingen, of overlegstructuren) of van de relaties tussen uitvoeringsorganisaties en de overheid

(de karakteristieken van bijvoorbeeld specifiek vormen van verticale sturing, kaderstelling of zelfregulering).

De genoemde benaderingen van good governance zouden aangevuld kunnen worden met een benadering die de publieke uitvoeringsorganisaties plaatst in een breder maatschappelijk kader waarbij de wisselwerking tussen overheid, profit en non profit organisaties, en burgers meer prominent in beeld wordt gebracht.

In de wereld van de internationale instellingen en hulporganisaties circuleren concepten van goed bestuur die juist die wisselwerking en de criteria waaraan die zou moeten voldoen, centraal stellen. Het governanceconcept dat door internationale organisaties wordt gehanteerd is breder en richt zich op de wisselwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. En daarmee in feite op de verbindingen tussen corporate governance, government governance en public governance in enge zin. In de volgende paragraaf ga ik in op met name de invulling die de Verenigde Naties geven van goed bestuur. De VN-definitie - die zich in abstracte termen richt goed bestuur als een concept dat over de gehele publieke sector heen ligt - wordt in combinatie met de governance-opvattingen die zich vooral op het niveau van de individuele organisaties richten, in deel 2 bewerkt tot een governance-concept dat naar mij idee recht kan doen aan de feitelijke vervlechting van actoren en handelingsoriëntaties in de publieke sector.

1.4 Public governance II: Good governance en internationale organisaties

Een aantal internationale organisaties en instellingen, zoals bijvoorbeeld het IMF, de EU, de OESO of de VN, heeft een concept van good governance ontwikkeld. In onderstaand schema is een aantal invullingen van good governance schematisch weergegeven.

Schema 2 Criteria voor good governance

	Criteria good governance	VN/UNDP (1997)¹¹	VN-Azië (2002)¹²	OECD/PUM A¹³	EU¹⁴
1.	Participation	X	X		X
2.	Rule of law	X	X	X	
3.	Transparency/openness	X	X	X	X
4.	Responsiveness	X	X	X	
5.	Consensus orientation	X	X		
6.	Equity (and inclusiveness)	X	X		
7a.	Effectiveness	X	X	X	X
7b.	Efficiency	X	X	X	
8.	Accountability	X	X	X	X
9.	Strategic vision/forward vision	X	(X)	X	
10.	Coherence				X ¹⁵

De vergelijking laat zien dat er op internationaal niveau een grote mate van overeenstemming bestaat over de criteria voor (good) governance. De eisen van 'equity' (gelijke kansen) en 'consensusorientation' (consensusgerichtheid) zien we wel bij de VN, maar niet bij de OECD en de EU. Opvallend is dat bij de EU 'efficiency' niet als criterium wordt genoemd.

Zowel de UNDP als de OECD benadrukken het belang voor goed bestuur van een lange termijn visie en van het vermogen om te kunnen anticiperen op toekomstige problemen. Dit element valt in de VN-visie uit 2002 onder het criterium 'consensus oriented' en ontbreekt in de EU-visie¹⁶.

¹¹ UNDP, Governance for sustainable human development, January 1997. (www.magnet.undp.org/policy/default.htm).

¹² UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2002 (www.unescap.org/huset/gg/governance.htm).

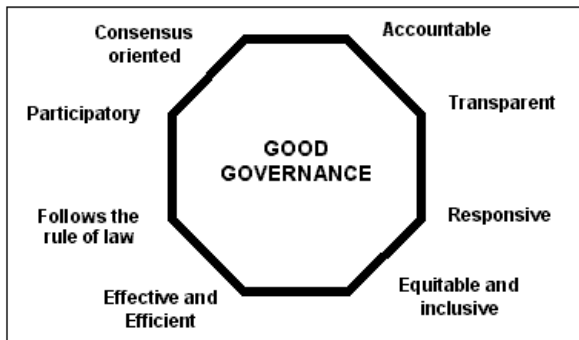
¹³ OECD/PUMA, Principle elements of good governance. (www.oecd.org/document, 'public governance and territorial development ----> principle elements of good government').

¹⁴ EU, European Governance. A white paper, 25-7-2001. (http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf).

¹⁵ De eis van 'coherence' die in de EU definitie is opgenomen refereert aan de toegenomen complexiteit in het takenpakket en in de organisatie van de EU. Deze complexiteit maakt het steeds moeilijker om tot een consistent en coherent beleid te komen. Dit criterium heeft een specifieke relevantie voor de EU en is minder relevant voor andere toepassingssterreinen.

¹⁶ "Good governance also requires a broad and long-term perspective on what is needed for sustainable human development and how to achieve the goals of such development. This can only result from an understanding of the historical, cultural and social contexts of a given society or community." (VN) *en* "Leaders and the public have a broad and long-term perspective on good governance and human development, along with a sense of what is needed for such development. There is also an

Schema 3: Good governance volgens de VN (2002)



Met name de governance-omschrijving van de VN (2002) heeft expliciet oog voor de *interactie* tussen staat, civil society en private sector. Good governance is dus niet eenzijdig iets dat óf van de overheid, óf vanuit de civil society, óf vanuit het bedrijfsleven moet komen. De overheid wordt niet gezien als dé, maar als een van de actoren die bijdragen aan governance:

“Simply put "governance" means: **the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)**. Governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance.

Since governance is the process of decision-making and the process by which decisions are implemented, an analysis of governance focuses on the formal and informal actors involved in decision-making and implementing the decisions made and the formal and informal structures that have been set in place to arrive at and implement the decision. Government is one of the actors in governance. Other actors involved in governance vary depending on the level of government that is under discussion.”

Ook benadrukt de VN dat good governance een mix van institutionele vormgeving, processen én mechanismen:

“Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens

understanding of the historical, cultural and social complexities in which that perspective is grounded.” (UNDP).

and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences”.

Good governance is dus niet uitsluitend een kwestie van bestuurlijke structuur. De VN benadrukt voorts dat deze principes van goed bestuur in samenhang gezien moeten worden.

Verder beschouwt de VN good governance expliciet als een richtinggevend ijkpunt, en niet als iets dat op een dag in zijn geheel bereikt zal zijn. Het is in zekere zin een utopie, een ijkpunt om situatie aan af te meten, geen eindpunt. Tot slot plaatst de VN good governance in een lange termijn perspectief (duurzame ontwikkeling), in het perspectief van ‘integratie’ en ‘empowerment’ (van armen en gemarginaliseerde groepen) en in het perspectief van globalisering. Al met al biedt de VN een krachtige en kernachtig geformuleerde opvatting van goed bestuur die zowel richting als ruimte biedt en daarmee voldoet aan de eis die aan een modern governance-concept mag worden gesteld.

In Nederland is de VN-definitie door de Algemene Rekenkamer als uitgangspunt gebruikt bij het formuleren van de onderzoeksstrategie voor de periode 2004-2009¹⁷. De Algemene Rekenkamer rekent vier aspecten uit de VN-definitie tot haar domein: transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit & efficiency en vraaggerichtheid. Zij heeft deze onderwerpen vertaald naar twee pijlers voor onderzoek:

- Onderzoek naar verantwoording en toezicht (inclusief het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek). Deze pijler raakt de criteria transparantie en publieke verantwoording.
- Onderzoek naar de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Deze pijler raakt de criteria effectiviteit & efficiency en vraaggerichtheid. Deze onderzoeken richten zich de komende jaren vooral op de thema's ‘publieke voorzieningen’, ‘veiligheid’ en ‘duurzame ontwikkeling’.

(Bron: Algemene Rekenkamer, 2003)

Bij de VN-definitie kunnen ook een paar kanttekeningen worden geplaatst:

1. Ten eerste zijn de principes erg abstract. Ze zijn weliswaar richtinggevend, maar bieden nog weinig houvast voor een nadere uitwerking. Waar de principes wel worden uitgewerkt gebeurt dat vooral in het licht van de eigen rol en taakopdracht (‘Wat kan de VN/UNDP bijdragen aan good governance’). Het is niet moeilijk om het met het globale uitgangspunten als ‘serve all stakeholders’ of ‘meet the needs of

¹⁷ In het paper *The Netherlands Court of Audit and good governance* (van Montfort, 2004) heb ik nadere een analyse gemaakt van de manier waarop de Algemene Rekenkamer het begrip ‘goed bestuur’ gebruikt.

society' eens te zijn, maar juist in de uitwerking moeten de echte keuzes gemaakt worden, met alle politieke debatten en maatschappelijke spanningen van dien (wie is stakeholder en wie niet?). Een aanvulling van de inhoudelijke principes met procedurele afspraken over 'het wie en hoe' van besluitvorming, betrekken van stakeholders, invullen van het participatiecriterium etc. is dan ook noodzakelijk. Het onderdeel 'consensus orientation' zou op dit punt kunnen worden geconcretiseerd.

2. Ten tweede benadrukt de VN weliswaar de samenhang tussen de verschillende principes, maar besteedt geen aandacht aan de spanning die tussen de principes kan optreden. Zo kunnen bijvoorbeeld transparantie en effectiviteit op gespannen voet met elkaar staan. Good governance vereist mechanismen om op een aanvaardbare manier met die spanningen om te kunnen gaan. Ook heeft de VN – althans in de definitie – geen aandacht voor de tegenstrijdige belangen de verschillende stakeholders kunnen hebben en de risico's van handelingsblokkades of afwentelingen ('joint decision trap') die daaruit kan voortvloeien. Good governance probeert dit type 'ongewenste en niet beoogde neveneffecten' te voorkomen.

3. Ten derde ontwikkelt de VN een opvatting van goed bestuur die wereldwijd in heel verschillende contexten bruikbaar moet zijn. Daarom zijn het ook heel globale criteria en spreekt de VN niet met zoveel woorden over rechtsstaat of democratie. Binnen de Nederlandse context neemt weliswaar de pluriformiteit in opvattingen, leefstijlen en geloofsovertuigingen toe, maar toch is er een gedeelde basis die iets dieper gaat dan de globale criteria van de VN. De twee principes van 'rechtsstaat' en 'democratie' zijn diep geworteld in de Nederlandse samenleving (zie ook WRR, 2002) en zouden expliciet deel uit kunnen maken van een voor op de Nederlandse context bruikbaar begrip van goed bestuur.

4. Ten vierde is de VN-definitie weliswaar heel algemeen, maar toch nog te beperkt. Zij heeft betrekking op het niveau van een *land* als geheel. De VN-definitie heeft echter geen oog voor governance in *organisaties* en voor de relatie tussen governance en maatschappelijke coördinatiemechanismen (markt, hiërarchische sturing etc.).

In deel 2 van dit essay geef ik een invulling aan 'good governance' die naar mijn idee vruchtbaar kan zijn bij het analyseren en waarderen van de sferen van maatschappelijke dienstverlening. Ik combineer daarbij een aantal benaderingen die hierboven zijn beschreven.

1.5 Tussenbeschouwing I: Is een concept van *goed* bestuur noodzakelijk en mogelijk?

De Nederlandse vertaling van good governance zou 'goed bestuur' kunnen luiden. Governance ('bestuur') is iets anders dan beleid. Beleid vindt plaats door de overheid en is gericht op het realiseren van beleidsdoelstellingen. Bestuur heeft betrekking op het interactie van overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers, en is gericht op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en waarden (waaronder politieke/overheidsdoelstellingen kunnen vallen, zie ook Rhodes, 2000: 61).

Uitgangspunt van dit essay is dat het ondanks de grote mate van 'toeval' en 'willekeur' (of beter: contingentie) voor de keuze (of beter: het ontstaan) voor een bepaalde institutioneel arrangement *noodzakelijk en mogelijk* is om goed van slecht bestuur te onderscheiden. Een normatieve kijk op bestuur is ten eerste *noodzakelijk* omdat de kern van zowel een *democratie* als van een '*lerend*' bestuur ligt in het onderscheiden van goed en slecht bestuur en het (kunnen) verbinden van consequenties daaraan. Daar waar burgers zich niet langer bekommeren om de mate waarin publieke verantwoordelijkheden wordt geborgd en waargemaakt en de grondslagen van de rechtsstaat worden gerespecteerd zal de democratie vervliegen. En 'leren' is niet mogelijk zonder fouten te benoemen, en fouten bestaan niet zonder idee van het goede.

Dat wil niet zeggen dat de kwalificaties 'goed en slecht bestuur' absolute en objectieve begrippen zijn. Het zijn aan de andere kant ook geen louter subjectieve begrippen. In de moderne samenleving zijn ze het best te kwalificeren als 'intersubjectief' gedeelde waarden.

Goed bestuur (good governance) is ook geen eendimensioneel begrip. Het goede bestaat niet uit 1 ding, maar uit meerdere dingen (goed bestuur is én responsief, én effectief én bezit legitimiteit etc.). Het hanteren van een concept van good governance bij het analyseren en waarderen van systemen van publieke dienstverlening is noodzakelijk, of op zijn minst nuttig, omdat het de mogelijkheid biedt om samenhangen tussen verschillende uitgangspunten in het openbaar bestuur duidelijk te maken.

We kunnen goed bestuur wel van slecht bestuur *willen* onderscheiden, maar *kan* het ook? Postmodernisten zullen deze vraag ontkennend beantwoorden. In dit essay

wordt echter de stelling verdedigd dat het wel degelijk mogelijk om per onderdeel van goed bestuur vast te stellen of er meer, minder of voldoende aan voldaan is. Dat zullen altijd tijdelijke oordelen zijn, geveld op basis van intersubjectief gedeelde interpretaties van een situatie. Dat betekent bijvoorbeeld dat beleid of een bepaald maatschappelijk arrangement niet doelmatig *is*, maar dat betrokkenen dat beleid of dat arrangement *hier en nu voldoende* doelmatig *vinden*.

Het is de vraag of het mogelijk en zinvol is om de 'scores' per onderdeel van goed bestuur op te tellen of te wege om zo tot een totaaloordeel over het 'goed of slecht' zijn van bestuur te komen. Wat bijvoorbeeld te doen als een bestuurlijk arrangement wel responsief maar niet doelmatig is, of rechtmatig maar leidt tot onrechtvaardige uitkomsten? Naar mijn mening moeten we niet tot een totaaloordeel willen komen, maar benoemen op welke governance-onderdelen het goed gaat en waar nog verbetering mogelijk is. Een balanced scorecard (BSC) voor goed bestuur, gebaseerd op intersubjectief bepaalde criteria en normen zou inzicht kunnen geven in die onderdelen van goed bestuur waarop nog verbetering wenselijk is.

Ook kunnen verschillende governance-principes op gespannen voet met elkaar staan, bijvoorbeeld 'effectiviteit' en 'transparantie'. Wat is dan in het licht van 'good governance' verstandig en wenselijk? Het is belangrijk voor goed bestuur dat er ergens een plek is waar die spanning wordt benoemd of dat er mechanismen ('checks and balances') bestaan die een bevredigende omgang met die spanning mogelijk maken (zie ook paragraaf 4.2.).

DEEL 2 EEN VISIE OP GOOD GOVERNANCE

2 EEN HISTORISCHE SCHETS: UITDAGINGEN VOOR GOED BESTUUR

Onderstaande korte historische schets (en niet meer dan dat) biedt een blik op de dynamiek en pluriformiteit in de interactie tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en private sector, twee zaken waarmee een opvatting over goed bestuur rekening heeft te houden.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw nam het vertrouwen in overheidsplanning en overheidssturing af. De aandacht voor functionele en territoriale decentralisatie herleefde, het neo-corporatisme maakte in de sociaal-economische sfeer in de vorm van het 'poldermodel' een opleving door, overheidsdiensten waren in groten getale verzelfstandigd ('op afstand gezet'), een aantal publieke diensten werd geprivatiseerd en op tal van terrein werd – op onderdelen van beleid – marktwerking ingevoerd. De overheidsrol als marktmeester bleef in de beginjaren achter bij het tempo waarmee marktwerking en privatisering werden doorgevoerd. Inmiddels zijn, mede onder invloed van internationale ontwikkelingen de wet- en regelgeving, de bevoegdheden van markttoezichthouders op een meer passend niveau gebracht.

Er vonden niet alleen verschuivingen tussen de beleidsbepalende en uitvoerende organisaties plaats, maar tevens nam de aandacht voor meer interactieve vormen van besturen en voor procesmanagement in de publiek sector toe. Sedert een aantal jaren, grofweg vanaf 2000, is binnen de publieke sector op een aantal punten een omslag zichtbaar:

- Mede vanwege de voortdurende discussies over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en toenemende behoefte bij de overheid om sturingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden weer meer in balans te brengen neemt het enthousiasme voor externe verzelfstandiging weer af. Het agentschapmodel (interne verzelfstandiging) wint weer aan populariteit en sommige verzelfstandigingen worden weer teruggedraaid (zie ook de voorstellen in IBO, 2004).

- Als gevolg van een aantal affaires zoals de Bouwfraude, de HBO-‘fraude’ en exorbitante salarisstijgingen in de publieke sector neemt de aandacht voor het thema integriteit in de publieke sector toe.
- Er is een toenemende aandacht voor de uitvoering en uitvoerbaarheid van beleid en voor prestatiemeting en prestatiecontracten in de publieke sector. De VBTB manier van begroten en verantwoorden¹⁸ en prestatiecontracten zoals bijvoorbeeld die tussen de minister van BZK en de politie zijn voorbeelden van dat laatste.
- Er is een brede belangstelling voor andere vormen van verantwoording en toezicht dan de ‘verticale’. De aandacht verschuift van klassieke vormen naar meer ‘maatschappelijke vormen’ vormen van verantwoording en nieuwe vormen van maatschappelijke ‘checks and balances’ en naar vormen van maatschappelijke verantwoording. Hoe deze er precies uit dienen te zien is nog onderwerp van debat.
- Een aantal uitvoeringsorganisaties profileert zich als ‘maatschappelijke ondernemers’ in de publieke sector waarbij wettelijke taakuitvoering en ‘verticale’ verantwoording gecombineerd wordt een optreden als marktpartij en met ‘horizontale’ verantwoording aan directe belanghebbenden en aan de maatschappij.

Voor een belangrijk deel voltrokken deze ontwikkelingen zich *binnen* de publieke sector (‘ZBO-isering’) of was sprake van een vermaatschappelijking van *beleidsprocessen* (interactief bestuur). De grootste verschuivingen in de verhoudingen tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en private sector voltrokken zich echter minder als gevolg van nationaal beleid, dan als gevolg van sociale en maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkelingen. Met name de individualisering van de vraag, de toenemende internationale wet- en regelgeving en de internationalisering van geld, goederen- en personenstromen zorgen in toenemende mate voor een meer fundamentele omwenteling in de verhoudingen tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

In het kader van dit essay verdienen speciaal de ontwikkelingen in de positie van het maatschappelijk middenveld de aandacht. Historisch gezien liep er eerst een

¹⁸ Hierbij staan de vragen centraal: wat wil ik bereiken, wat moet ik daarvoor doen, wat mag het kosten?

ontwikkeling van particulier initiatief naar overheid. Daarna volgde de beweging van overheid naar markt. Organisaties in de zorg, het onderwijs, de woningbouw zijn niet langer alleen –en zelfs niet primair – altruïstische, dienstverlenende en mensgerichte middenveldorganisaties, maar vooral (commerciële) marktpartijen die de burger – deels noodgedwongen – vooral als klant en consument (moeten) beschouwen. Tegelijkertijd blijft de behoefte van de burger aan kleinschalige, mensgerichte en directe dienstverlening bestaan. Een vorm van dienstverlening die veel – kostbare – zorg, aandacht, tijd, kwaliteit vergt. Tot slot voeren met name in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening veel uitvoeringsorganisaties ook nog een publieke en vaak wettelijke taak uit.

Organisaties van maatschappelijke dienstverlening bevinden zich dus in een spanningsveld tussen wat de markt vraagt, wat de klant vraagt en wat de politiek vraagt. Daarbij wordt de handelingsruimte ingekaderd door wat wettelijk mag, bedrijfseconomisch verantwoord is, maatschappelijk aanvaard en professioneel verantwoord is.

Voor de pendule tussen staat, middenveld en markt was in een aantal sectoren (zoals de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting) eerst sprake van een dienstverlenend middenveld los van de staat, veelal gefinancierd door belanghebbenden. Daarna domineerde overheidsregulering en -financiering en in sommige gevallen was ook sprake van pure verstatelijking (d.w.z. organisaties werden ook organisatorisch onderdeel van de overheid, zie bijv. arbeidsvoorziening, welzijnswerk, openbaar onderwijs). Met name in de jaren negentig vond vervolgens een privatisering plaats waarbij de organisaties deels terugkeerden naar hun oude positie, maar in een volledig veranderde context: namelijk een min of meer marktcontext. Zowel scholen, woningcorporaties, ziekenfondsen en deels zelfs het welzijnswerk werden geacht te concurreren én samen te werken (zie de universiteiten) met de ‘con-cullega’s’. Die hybride handelingsoriëntatie van dienstverlener, *partner in crime* van andere instellingen én concurrent is nieuw ten opzichte van de oorspronkelijke situatie waarin die sterke prikkel tot concurrentie ontbrak. Zowel een veranderd sturingsconcept bij de overheid (1) als een internationalisering van geld en goederen (2) hebben de ‘marktoriëntatie’ bij veel voormalig middenveldorganisaties versterkt.

(1) Overheidsbeleid

Onder druk van overheidsbeleid worden maatschappelijke organisaties gedwongen tot concurrentie. Dat is –althans dat was in de jaren negentig van de vorige eeuw – vooral een kwestie van veranderend sturingsconcept. Er werd van overheidssturing en regulering naar marktregulering overgaan. Daarbij werd overigens niet altijd even systematisch nagedacht over de condities waaronder marktwerking kan werken. Men vergat daarbij over de gehele linie dat markten –zeker daar waar sprake is van oligopolies, hoge toetredingsdrempels en lage vraagelasticiteit- alleen werken bij een strakke regulering en markttoezicht. Ook werd systematisch onderschat dat de introductie van marktwerking een fundamentele herordering van verhoudingen tot gevolg heeft. Te vaak werd en wordt verondersteld dat de oude situatie hetzelfde blijft, alleen met marktwerking. In de praktijk leidt marktwerking echter vrijwel altijd tot schaalvergroting en daarmee beperking van het aantal aanbieders, het afstoten van niet rendabele delen, het ontwikkelen van nieuwe producten en het aangaan van nieuwe coalities (zie zorg, sociale zekerheid en huisvesting).

Privatisering en verzelfstandiging zijn dus geen terugkeer naar de ‘goede oude tijd’ toen het middenveld nog middenveld was. Ten eerste omdat grote delen van het middenveld eerder als bedrijf zijn op te vatten dan als ‘cliëntgerichte zelforganisatie’. Ten tweede omdat weliswaar het sturingsconcept van de overheid veranderde, maar de overheid in principe haar sturingspretenties niet heeft verlaten. Kort gezegd: voorheen probeerde de overheid haar doelen te bereiken via rechtstreeks sturing, nu via marktwerking. Overigens bleef bij deze veranderende aanbodstructuur de vraag in aard gelijk: behoefte aan aandacht, tijd, kwaliteit en betaalbaarheid.

(2) Internationalisering

De voornaamste impuls tot een werkelijke ommekeer in de verhoudingen tussen staat-markt en middenveld komt van de internationale ontwikkelingen waarbij met name liberalisering van markten, Europese wetgeving t.a.v. vrij verkeer van goederen, personen en diensten, en Europese wetgeving/rechtspraak van belang zijn. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een toename van het aantal buitenlandse aanbieders op allerlei deelmarkten (gas, vervoer, telefonie, onderwijs etc.) en tot een toename van het aantal Nederlanders dat de dienstverlening in het buitenland zoekt (hartoperaties in Engeland, heupoperaties en zorghotels in Spanje).

Bovendien –en dat is in het kader van dit project minstens zo belangrijk – heeft de combinatie van een nationaal en internationaal liberaliseringsbeleid geleid tot een

enorme schaalvergroting én hybridisering op alle mogelijke terreinen. Als namelijk van leveranciers van publieke goederen zoals ziekenhuizen, zorgverzekeraars, universiteit, scholen en corporaties wordt verlangd dat zij én goede diensten leveren én een harde concurrentiestrijd voeren om hun marktaandeel te maximaliseren, dan zal de eenvoudig uit rationeel handelen te voorspellen reactie zijn: afstoten van onrendabele delen (doelgroepen die geen geld opleveren of te veel geld kosten), zorgen voor nieuwe activiteiten die wél geld opleveren (bijklussende en beleggende scholen, uitvoeringsinstellingen en corporaties) en schaalvergroting om de concurrentie aan te kunnen en tegenslagen op te kunnen vangen.

De relatie tussen enerzijds de schaalvergroting, de hybridisering van activiteiten en de nadruk op bedrijfseconomische overwegingen en anderzijds de kwaliteit van de geleverde diensten is niet eenduidig. Wel ontstaat een toenemende spanningsrelatie met de primaire behoefte van de klant aan een klantgerichte bejegening, toegankelijkheid van diensten en organisaties, en aan persoonlijke benadering (kortom 'de menselijke maat').

(1) en (2) hebben in hevige mate bijgedragen aan de 'identiteitscrisis' waarin maatschappelijke organisaties zich momenteel bevinden. Moeten we die hybriditeit accepteren en op zoek gaan naar nieuwe sturings- en organisatieconcepten óf moeten we terug naar échte marktpartijen waarbij de marktlogica overheerst naast (publieke of private) organisaties die écht gericht zijn op dienstverlening waarbij dus de provisieloga domineert. Een generiek advies voor oplossing werkt niet, er zal per sector en zelfs binnen elke sector een maatwerkoplossing gezocht moeten worden. In het ene geval zal non-profit ook weer echt non-profit moeten worden, in het andere geval zal moeten worden getracht publieke dienstverlening en commercie op een klantgerichte manier te verbinden.

De toename aan marktwerking en aan verzelfstandiging ging niet meteen gepaard met een aanpassing van de verantwoordings-, correctie- en interventiemechanismen. In aanvang bestond een groot vertrouwen in de werking van het instrument (marktwerking resp. verzelfstandiging) zelf. Pas in tweede instantie raakte men overtuigd van de noodzaak van aanvullende of alternatieve vormen van toezicht, verantwoording.

Verzelfstandiging en marktwerking werden niet direct gekoppeld aan publieke verantwoording en alternatieve vormen van 'responsiviteit'. Inmiddels zijn de markttoezichthouders met steeds meer bevoegdheden toegerust en zijn de sanctiemogelijkheden verruimd (zie de ontwikkelingen in de bevoegdheden, takenpakket en organisatieomvang van bijvoorbeeld de Nederlandse Mededingings Autoriteit, de Autoriteit Financiële Markten en de OPTA). Ook neemt bij verzelfstandigde overheidsdiensten de aandacht voor (alternatieve) vormen van publieke verantwoording, toezicht en kwaliteitszorg toe, al dan niet als reactie op ene overheid die weer meer greep wil krijgen op organisaties die publieke taken uitvoeren.

De korte en grove historische schets laat zien dat de verhouding tussen overheid, maatschappelijke organisaties, burgers en private sector niet statisch is, maar dynamisch. Daarnaast verschillen – binnen het algemene beeld van privatisering, hybridisering en schaalvergroting – het tempo, de drijvende krachten en de precieze ontwikkelingsgang per maatschappelijke sector (zie de sectorstudies). Een opvatting over good governance zal met deze **dynamiek en pluriformiteit** rekening moeten houden.

Het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en het kunnen (h)erkennen van maatschappelijke problemen en behoeften, kortom het leer- en aanpassingsvermogen en het ruimte bieden aan innovatie in maatschappelijke dienstverlening behoren dan ook tot de wezenskenmerken van good governance. **Deliberatie** (publiek debat, innovatie, 'leren'), **reflectie** (evaluatie, zelftoetsing) en **aanpassingsvermogen** behoren daarmee ook tot elementen van goed bestuur.

3 UITGANGSPUNTEN VAN GOOD GOVERNANCE

3.1 Goed bestuur is contextgebonden

In een tijdgewricht waarin sprake is van een individualisering van de vraag, een toenemende internationalisering op alle fronten¹⁹ en een onstuitbare dynamiek [economisch, technologisch en cultureel] is het niet zinvol om op zoek te gaan naar 'de' optimale governancestructuur.

Uitgangspunten voor goed bestuur kunnen in dit – door dynamiek en vervlechting gekenmerkte – tijdgewricht alleen 'globale richtinggevende ijkpunten' zijn die telkens een nieuwe invulling krijgen, en geen 'vaststaande einddoelen' die op een dag –als de wereld 'af' is – volledig bereikt zullen zijn. Good governance is daarmee niet gerelateerd aan één specifiek soort overheidsoptreden, aan één bepaald verdelingsprincipe of aan één specifieke rol voor het maatschappelijk middenveld. De rol van de overheid of de rol van het maatschappelijk middenveld staat, met andere woorden, niet op voorhand vast. Goed bestuur wijst niet per definitie in de richting van meer markt of meer overheid, meer middenveld of meer burgerparticipatie.

Wanneer is dan wel sprake van *goed* bestuur in dat conglomeraat van voortdurende veranderende opvattingen, tradities, arrangementen en verhoudingen? Er zijn vier aandachtspunten bij het vaststellen wat 'het goede' is:

- goed bestuur is geen stabiele situatie: wat 'goed' is verandert als economische, sociale en morele contexten veranderen;
- het 'goede' krijgt in de verschillende maatschappelijke domeinen een andere, en telkens veranderende invulling;
- er is niet 1 externe beoordelaar die vaststelt wanneer en of sprake is van goed bestuur. Het is dus niet 'de overheid' of 'de burger' die vaststelt of sprake is van goed bestuur. Wat goed kan alleen intersubjectief worden vastgesteld. Dit heeft consequenties voor de manier waarop bestuur moet worden geëvalueerd;
- goed bestuur zal nooit volledig worden bereikt, nooit zal op alle dimensies van goed bestuur een honderd procent score mogelijk zijn (alleen vanwege de

¹⁹ Internationalisering van de vraag (zie de zorgsector met grensoverschrijdende aanspraken), internationalisering van het bedrijfsleven, vervlechting van lokale, nationale en internationale bestuurslagen, en internationalisering van maatschappelijke organisaties (variërend van een internationale vakbeweging tot wereldwijde los-vast verbanden van anti-globalisten).

onderlinge spanning die bestaat tussen onderdelen van goed bestuur). Het maximaal haalbare is 'zo goed mogelijk' bestuur.

Trefwoorden van goed bestuur zijn dus: *context- en tijdgebondenheid, pluriformiteit, intersubjectiviteit en partialiteit.*

3.2 Goed bestuur geeft richting en ruimte

Procedures zijn principieel en principes zijn procedureel geworden in deze (post-)moderne tijd. Overkoepelende ideologieën zijn al langer niet houdbaar gebleken en een combinatie van basiswaarden met procesafspraken komt daar voor in de plaats. Een modern concept van goed bestuur geeft *ruimte* (zonder zich stuurloos in elke willekeurige richting te ontwikkelen) én geeft *richting* (zonder het einddoel te fixeren)²⁰. Die *ruimte* komt voort uit het feit dat pluriformiteit en variëteit als gegeven én als wenselijk gezien worden. Daarmee wordt ook een heel scala aan mogelijke arrangementen en processen in de sfeer van het goede getrokken. Waar in een minder pluriforme samenleving goed en slecht bestuur duidelijk zijn te onderscheiden en nauw omschreven zijn, kent goed bestuur in onze samenleving vele verschijningsvormen. Goed bestuur is daarnaast ontvankelijk voor de 'tekenen des tijds' en weet deze te incorporeren in ontwikkelings- en veranderingsprocessen. De *richting* wordt bepaald door de op een bepaald moment in de maatschappij gedeelde waarden en uitgangspunten. Aan de basis van goed bestuur ligt een maatschappelijke consensus over basiswaarden, de 'urgentie van een probleem' en over lange termijn doelen. Als consensus op die hoofdpunten ontbreekt heeft goed bestuur geen kans. Het investeren in het creëren van maatschappelijke consensus over basiswaarden is dan ook onderdeel van goed bestuur.

3.3 Goed bestuur kent passende coördinatievormen en informatie-architecturen

Goed bestuur komt niet vanzelf, het is niet iets wat toevallig ontstaat. Goed bestuur vergt investeringen en onderhoud. Goed bestuur is aan de andere kant ook niet iets wat op de tekentafel ontworpen kan worden. Vele handen bouwen aan goed bestuur. Goed bestuur is niet alleen een zorg van de overheid en kán dat ook niet (meer) zijn in

²⁰ Zie ook Tjeenk Willink (2003: 26) die op grond van een analyse van de ontwikkelingen in staat, politiek en bestuur pleit voor een staatkundige, bestuurlijke en ambtelijke vernieuwing die ruimte creeërt, en onder handhaving van de publieke rechtsgemeenschap meer diversiteit in de uitvoering toestaat.

een samenleving waar publieke en private partijen, individuele burgers en maatschappelijke organisaties, nationale overheden en internationale gezagsdragers zo met elkaar vervlochten zijn in het tot stand brengen van collectieve goederen en diensten. Maatschappelijke organisaties, individuele burgers en het bedrijfsleven zijn minstens zo belangrijk als de overheid in het vormgeven van goed bestuur in de publieke sector. De uitoefening van publieke taken en het leveren van publieke diensten is een zaak van vele sterk op elkaar betrokken en met elkaar vervlochten partijen publieke én private partijen.

Die sterke wederzijdse afhankelijkheden stellen hoge eisen aan de coördinatie, aan de informatie-uitwisseling en aan de formulering van verantwoordelijkheden. Ook neemt met de toename van de onderlinge afhankelijkheden het risico toe dat er een dusdanige kluwen ontstaat dat snel en daadkrachtig reageren op veranderende omstandigheden of behoeften niet meer mogelijk is. Goed bestuur kent bij tijd en context passende *coördinatiemechanismen, informatie-architecturen en verantwoordelijkheidstoedelingen*.

3.4 Goed bestuur doet recht aan de lokale en sectorale diversiteit

Governance (op systeemniveau) heeft in veel definities betrekking op het geheel van interdependenties en interacties tussen staat, civil society en private sector (zie o.a. de beschrijvingen in deel 1, de VN definitie en Kooiman, 2000). 'Staat', 'civil society' en 'private sector' zijn echter naar mijn idee te grove categorieën die meer eenheid binnen elke categorie suggereren dan waar van feitelijk sprake is. Ook binnen deze categorieën is nog sprake van verschillende rollen en posities die actoren binnen elke categorie kunnen innemen, maar de variëteit wordt behapbaarder.

Bij het analyseren van stelsels van publieke dienstverlening is het van belang de enorme variëteit, hybriditeit én dynamiek bij 'middenveld'-organisaties in het oog te houden. Sommige organisaties zitten in een ontwikkeling van non profit partij naar marktpartij (bijvoorbeeld woningcorporaties, ziekenfondsen), andere van overheid naar markt (arbeidsvoorziening) en weer andere van non profit zelfhulporganisatie drijvend op vrijwilligers naar organisaties waar professionele belangenbehartiging plaatsvindt (delen uit de patiëntenbeweging).

Goed bestuur doet recht aan de lokale en sectorale diversiteit en beschouwt 'burgers', 'middenveldorganisaties' of 'de overheid' niet als 1 geheel maar maakt onderscheid naar lokale situaties, specifieke rollen of ontwikkelingsstadia (zie ook Frissen, 2002).

3.5 Goed bestuur heeft oog voor waarden en werking

De keuze voor (of beter: het gaandeweg ontstaan van) de bestuurlijke arrangementen en instrumenten is geen louter ideologische, maar ook geen louter technische vraag. Maatschappelijke doelen kunnen vaak langs vele wegen worden gerealiseerd. Een instrument kan in op een bepaald moment werken, een paar jaar later niet meer. Het gaat er bij goed bestuur om te bepalen *welke arrangementen/instrumenten voor wie werken, onder welke omstandigheden en tegen welke kosten* (vgl. Pawson en Tilly, 1997 over evaluatieonderzoek).

Daarbij kunnen verschillende arrangementen tot hetzelfde resultaat leiden of passend zijn bij behoeften en omstandigheden. Die mate van 'passendheid' kan worden afgeleid uit het antwoord op de vraag of bepaalde institutionele arrangementen voor wie werken, tegen aanvaardbare kosten en binnen geldende normatieve kaders. Een basispremissie in dit essay is dan ook dat er geen één op één relatie tussen goed bestuur en institutionele vormgeving bestaat (maatschappelijk probleem X wijst niet automatisch naar beleid of organisatievorm Y)

Uiteraard is het van belang te weten te komen wat *onder welke condities* voor wie werkt en tegen welke kosten, hoewel aan het antwoord op die vraag gezien de pluriformiteit en dynamiek in de samenleving geen al te grote voorspellende waarde moet worden toegekend.

In deze zin is het antwoord op de vraag of in een bepaalde sector sprake is van good governance dus ook eerder *praktisch* dan principieel. Toch is de vraag naar good governance ook weer niet *louter* een praktische. Wat goed is wordt immers niet alleen door de werking bepaald, maar ook door een aantal normatieve randvoorwaarden zoals democratie en rechtsstaat die ongeacht de werking gelden.

Gezien het bovenstaande zijn legitimiteit (passend bij algemene waarden en specifieke behoeften en situaties) en effectiviteit (werkt het en werkt het tegen aanvaardbare kosten) maar één kant van goed bestuur. Waarden, behoeften en opvattingen over aanvaardbare kosten zijn immers voortdurend in beweging. Ook het *faciliteren van die beweging* maakt onderdeel uit van goed bestuur.

3.6 Goed bestuur leert, innoveert en verandert

Ook de gelaagdheid van het bestuur, de ongelijktijdigheid en onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen in de maatschappij waar 'het bestuur' op moet reageren en de

internationalisering van kapitaal en informatie hebben consequenties voor de eisen die we kunnen stellen aan goed bestuur: *pluriformiteit en veranderingsvermogen* zijn noodzakelijk. Ook het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en het kunnen (h)erkennen van maatschappelijke problemen en behoeften, kortom, ook *het leer- en veranderingsvermogen en innovatiekracht* behoren tot de wezenskenmerken van good governance.

3.7 Goed bestuur biedt ruimte voor politiek

Goed bestuur vereist dat de institutionele vormgeving telkens aangepast wordt aan veranderde omstandigheden en behoeften. Daarbij dienen we ons te realiseren dat de vragen: meer markt of meer overheid, centraal of decentraal, de vraag centraal of het aanbod centraal, processturing of inhoudelijke sturing etc. vaak niet op een objectieve en neutrale manier beantwoord (kunnen) worden. Ook de vraag naar de balans tussen gelijkheid (in aanspraken en voorzieningen) en vrijheid (in productie- en keuzemogelijkheden) is een politieke, en geen technische (vgl. Mouffe, 1993). Het zijn in belangrijke mate *politieke* vragen die in het publieke debat en in de uitwisseling tussen politiek-bestuurlijk apparaat en samenleving (tijdelijk) worden beantwoord. Institutionele arrangementen zijn ondermeer de resultante van wat historisch gegroeid is, van rationele keuzes gebaseerd op objectieve informatie over wat werkt en niet werkt, én van politiek-ideologische motieven. Goed bestuur laat *ruimte voor de politiek* in dit spel tussen traditie, kennis en ideologie. Goed bestuur is niet louter een technische en instrumentele zaak.

4 VIER DIMENSIES VAN GOED BESTUUR

4.1 Dimensies

De VN definitie, het public governance debat, de kanttekeningen en aanvullingen bij beide, de observaties aan de hand van de korte historische schets plus de algemene uitgangspunten leiden tot vier dimensies van goed bestuur²¹. Dat zijn kenmerken die te maken hebben met:

I - democratie: participatie, publieke rekenschap, verantwoordelijkheid, organisatie van reflectie en deliberatie.

II - wet en recht: rechtstatelijkheid, rechtmatigheid en integriteit.

III - gemeenschappelijkheid: aansluitend bij gedeelde waarden.

IV - uitvoering: kwaliteit, doelmatigheid, voorzien in maatschappelijke vraag (inclusief handelings- en leervermogen).

Het gaat bij goed bestuur om het creëren van een dusdanige verhouding tussen overheid, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven dat een hoge score op de vier dimensies zo goed mogelijk is gewaarborgd. In algemene termen gesteld betekent dat dat er binnen de kaders van de democratische rechtsstaat (I en II) in een sector een gedeelde visie bestaat over basiswaarden en lange termijn perspectieven (III) en er een kwalitatief hoogwaardige uitvoering plaatsvindt die voorziet in een maatschappelijke vraag en aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen (IV).

Good governance in sectoren van maatschappelijke dienstverlening betekent dus kort geformuleerd: *maatschappelijke dienstverlening die plaatsvindt binnen een democratisch en rechtstatelijk kader en op een kwalitatief goede manier voorziet in een maatschappelijke vraag en zich aanpast aan maatschappelijke ontwikkelingen.*

²¹ Deze komen grotendeels overeen met de criteria die in het WRR-rapport (nr. 58) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur* worden genoemd. In dat rapport wordt gesteld: “Blijkens de beleidsstukken staan vier kenmerken centraal, door Otto samengevat in het acroniem *pret*: participatief, rechtmatig, effectief en transparant.” (p. 29). Zie ook Bovens, ‘t Hart e.a. (2001). Zij onderscheiden vier spanningsvelden waarin de kwaliteit van bestuurlijk handelen wordt bepaald: democratie, rechtmatigheid, doeltreffendheid & doelmatigheid en integriteit (p. 25-32).

Schema 4 De vier dimensies van good governance

	VN	Dimensies van good governance
1	Participatie	Dimensie 1: Voldoen aan democratische principes - representatie - verantwoordelijkheid - verantwoording - interventie (exit, voice en loyalty) - deliberatie - reflectie
2	Accountability	
3	Transparancy/openness	
	<i>Toegevoegd:</i> deliberatie en reflectie	
4	Equity and inclusiveness	Dimensie 2: Wet en recht - rechtsstatelijk - rechtmatig (incl. ABBB's ²²) - integer
5	Rule of law	
6	Consensusorientation	Dimensie 3: Gemeenschappelijke percepties en waarden - consensus over basiswaarden - consensus over lange termijndoelen (deliberatie over die doelen/waarden)
7	Strategic/long term vision	
8	Responsiviteit	Dimensie 4: Uitvoering - responsief ([kunnen] inspelen op vraag en maatschappelijke ontwikkelingen) - kwaliteit (inc. Doeltreffendheid en doelmatigheid) - handelingsvermogen
9	Efficiency	
	<i>Toegevoegd:</i> handelings- en leervermogen (voorkómen van handelingsblokkades)	

Een korte toelichting bij de vier dimensies:

I. Democratische principes

Governance als 'wisselwerking tussen burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheid' dient aan een aantal democratische principes te voldoen. Die democratische principes strekken zich verder uit dan uitsluitend de traditionele volksvertegenwoordiging via de parlementaire democratie, maar verwijzen ook naar het voorkómen van, en de samenhang tussen²³:

- representatie/participatie van belanghebbenden bij het tot stand komen van publieke goederen en diensten²⁴;
- een duidelijke definiëring van publieke verantwoordelijkheden;

²² Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbond van willekeur of het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel.

²³ Zie onder andere Raad voor het Openbaar bestuur, 2000; C.J. van Montfort en A.M.B. Michels, 2001.

²⁴ Frissen (2002: 219 e.v.) onderscheidt in dit verband representatie als afbeelding, als verbeelding, als institutie en als constitutie. Hier gehanteerde brede begrip van representatie laat ruimte voor alle vier de invullingen van representatie.

- (een brede publieke) verantwoording aan alle relevante belanghebbenden. Een brede publieke verantwoording waarbij organisaties ook ‘feedback’ vanuit alle stakeholdergroepen organiseren kan bijdragen aan het lerend vermogen en uiteindelijk aan meer kwaliteit, doelmatigheid en vertrouwen²⁵;
- interventie (in de vorm van ‘sturing’, ‘exit, voice of loyalty’).

Daarnaast maken maatschappelijke deliberatie en reflectie wezenlijk deel uit van een democratische orde. Beide zijn echter ‘tandeloos’ als zij niet gevolgd (kunnen) worden door ‘actie’²⁶. Een handelingsperspectief mag niet ontbreken.

II. Wet en recht

De VN spreekt van ‘the rule of law’. Voor de Nederlandse context kan dit algemene principe worden toegespitst aan de hand drie elementen:

- de regels van de *rechtsstaat* volgend. De normen en beginselen van de rechtsstaat worden nog steeds breed gedragen in de samenleving. Wel vereisen deze beginselen voortdurend een nieuwe invulling als gevolg van de toenemende internationalisering en individualisering (WRR, 2002);
- *Rechtmatigheid*: de regels van de wet volgend bij de uitvoering van beleid en van wettelijke taken, evenals bij de besteding van publieke middelen. Ook de ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’ vallen onder dit criterium²⁷;
- *Integriteit*: dit betreft zowel persoonlijke integriteit als het scheppen van integriteitswaarborgen via beleid.

III. Gemeenschappelijke percepties en waarden

Het derde cluster van criteria betreft de gemeenschappelijkheid in oriëntatie. Daarmee wordt bedoeld dat er op het niveau van de samenleving als geheel én binnen de terreinen van maatschappelijke dienstverlening een redelijke overeenstemming over basiswaarden en over een visie op de toekomst moet bestaan. Die gemeenschappelijkheid in visie en waarden heeft zowel betrekking op de totale samenleving (“we willen een democratische rechtsstaat zijn waarin ieder verzekerd is van een bestaans-

²⁵ Zie ook bijvoorbeeld RMO, 2002; KPMG, 2004, Algemene Rekenkamer, 2004 en Behn, 2001. Behn spreekt van 360° accountability. Zie voor dat begrip ook House of Lords, 2004: 19 e.v.

²⁶ Vgl. Van Stokkom, 2003. Zie ook A.M.B. Michels en C.J. van Montfort, 2001.

²⁷ Hendriks en Tops (2004) breken een lans voor wat zij noemen ‘interactionistisch bestuur’. Zij wijzen er op dat bestuur méér is dan instrumentele probleemoplossing en dat bestuur ook gaat over relatievorming en relatiebeheer, zingeving en betekenisverlening. Zij formuleren daarop 10 *niet juridische* beginselen van behoorlijk bestuur.

minimum en waarin ieder het recht heeft op gezondheidszorg en onderwijs etc.”) als op onderdelen daarvan, zoals bijvoorbeeld defensie, wonen, positie van allochtone vrouwen, milieuzorg of maatschappelijke dienstverlening²⁸. Ook binnen elk van deze domeinen²⁹ is een zekere mate van ‘shared understandings’ (Walzer) en gedeelde toekomstvisie vereist. In de woorden van Etzioni (1997):

“*Shared values* are values to which most members of the society are committed (albeit not necessarily to the same extent). Shared values differ profoundly from *agreed positions*, which are the results of some procedure, such as negotiated contracts or arbitration.” (p. 85) ...”A core of shared values also enhances the ability of a society to formulate specific public policies” (p. 87) ...”Societies whose frameworks weaken are subject to tensions, if not civil wars, that diminish both order and autonomy, developments that are incompatible with a good society “(p. 198) ...”A society that is straining due to group centrifugalism needs to *promote formations and processes that shore up societal bonds and shared values*. The purpose is not to abolish differences, to ‘assimilate’, but to reinforce the framework that keeps the pieces together.” (p. 211).

Als er fundamentele tegenstellingen in waarden bestaan ontbreekt de basis voor goed bestuur. Als een gemeenschappelijk perspectief of referentiekader ontbreekt is good governance een onmogelijke opgave. Hoe kunnen we komen tot goed bestuur in het onderwijs als overheid, schoolbesturen, werkgevers en leerlingen/studenten allemaal uiteenlopende verwachtingen over het doel en de kwaliteit van onderwijs hebben? ‘Publieke acceptatie van verschillen, zodat men niet naar elkaar hoeft te luisteren’ (Frissen, 2002: 249) is niet voldoende om in een pluriforme, gelaagde en interdependente samenleving waarin actoren en organisaties op tal van manieren met elkaar verbonden zijn, tot goed bestuur te komen. Gedeelde waarden en een zekere gemeenschappelijkheid in visie op doel en richting vergroten de kans op effectieve zelfregulering (Ostrom, 1990: 88-89) en zullen de kosten van toezicht en controle kunnen doen verminderen (Etzioni, 1997: 86-87). Investerings in gedeelde waarden (van bijvoorbeeld de democratische rechtsstaat) en in toekomstvisies zijn aldus ook onderdeel van good governance.

²⁸ Hierbij gaat t.a.v. bijvoorbeeld de zorg om een collectief gedeeld beeld van de basiswaarden in de zorg en van het primaire doel van zorg.

²⁹ Of ‘spheres of justice’ zoals de Amerikaanse filosoof Michael Walzer ze noemt (zie C.J. van Montfort, 1995, paragraaf 2.1. ‘Rechtvaardigheid, pluralisme en gelijkheid: Walzer’).

Dit cluster kan eenvoudig aanleiding geven tot misverstanden: het is géén pleidooi voor eenvormigheid of ontkenning van conflicten in een samenleving die juist steeds verder diversifieert en waar conflicten aan de orde van de dag zijn, maar het is wel een pleidooi om zo goed mogelijk te definiëren waar de publieke sector of een specifiek domein van maatschappelijke dienstverlening voor staat, en welke waarden en doelen zij vertegenwoordigt³⁰. Of anders gezegd: als niet duidelijk is van en voor wie woningcorporaties, welzijnsinstellingen, instellingen voor beroepsonderwijs, of zorgverzekeraars er zijn zal dat vroeg of laat ten koste gaan van hun legitimiteit en effectiviteit en daarmee ook 'goed bestuur' ondermijnen.).

Governance en conflict.

Onderstaand citaat uit Stoker (2000) maakt heel scherp de relatie tussen governance en conflict duidelijk:

“Conflicts should not automatically be seen as undermining governance (...). On the contrary they can provide the energy and drive for governance. A never-ending series of conflicts is characteristic of market societies and these conflicts can be managed as long as they are divisible, that is conflicts over getting more or less. Such conflicts lend themselves to compromise and the art of bargaining. Yet they are never resolved 'once and for all' and so the scene is always set for the next round of negotiation. The cumulative experience of muddling through numerous conflicts is at the heart of an effective governance system. What can be disabling to governance is conflict which is not divisible. Conflicts which are driven by matters of religion, race, language, or ideology, which have an 'either-or' character, present considerable difficulties to governance. They are not inherently irresolvable but in so far as they figure strongly they are likely to make the compromise and messiness central to governance appear inadequate.” (Stoker, 2000: 105)

Het criterium 'gemeenschappelijkheid' is ook een pleidooi om van tijd tot tijd stil te staan bij de waarden en doelen in het publieke domein het nog wel realistisch zijn of dat ze wellicht moeten worden aangepast aan een veranderd tijdgewricht. Overeenstemming over richting en ruimte kan overigens heel goed gepaard gaan met een grote diversiteit aan uitvoeringsarrangementen. Om aan lokale behoeften en problemen tegemoet te komen zal dat die diversiteit in de praktijk ook zeker vaak gewenst zijn.

³⁰ Mouffe wijst op de spanning tussen het waardenpluralisme in de moderne samenleving aan de ene kant en de noodzaak van geïnternaliseerde democratische waarden en praktijken aan de andere kant. De spanning tussen liberaal pluralisme en democratische gelijkheid kan en moet niet worden opgeheven, maar dient volgens haar wel telkens opnieuw te worden benoemd en uit te monden in telkens nieuwe tijdelijke *politieke* keuzes ten aanzien van de ook weer tijdelijke balans tussen beide (Mouffe, 1993: 135 e.v.). Guttman & Thompson (2004: 79 e.v., principles of accommodation) wijzen in dit verband op de noodzaak van wederzijds respect als basis om een publiek debat over morele kwesties te kunnen voeren.

Gemeenschappelijkheid kan niet duurzaam en effectief worden doorgedrukt door één partij: als de overheid bijvoorbeeld eenzijdig zou inzetten op 'educatiedoelstellingen' in het onderwijs, maar de maatschappij vraagt om beroepsgericht onderwijs, ontbreekt een gedeelde lange termijn visie én gedeelde criteria om succes en falen te bepalen.

IV. Uitvoering

De vierde dimensie betreft de uitvoering. De uitvoeringsdimensie is breder dan de vraag of beleid (goed) wordt uitgevoerd. De uitvoeringsdimensie betreft daarnaast vragen als:

- Werken bestuurlijke arrangementen voor de relevante stakeholders en tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten?
- Treden er geen handelingsblokkades [joint decision traps] of ongewenste afwentelingen op?;
- Wordt geleerd van eerdere/vergelijkbare ervaringen?
- Wordt ingespeeld op veranderende omstandigheden?

In het licht van good governance moet de uitvoering voldoen aan vier algemene eisen: responsiviteit, kwaliteit, doelmatigheid en handelingsvermogen.

Responsiviteit is niet hetzelfde als vraaggerichtheid ('u vraagt wij draaien'). Systemen van maatschappelijke dienstverlening zijn responsief als zij *binnen het kader van de eigen verantwoordelijkheid* inspelen op externe signalen, dat wil zeggen de 'vraag van gebruikers' of 'ontwikkelingen in de omgeving'³¹. Een responsief systeem impliceert dus ook dat er sprake is van het vermogen tot 'leren', dat wil zeggen van het stellen en beantwoorden van de vragen: 'doen we de goede dingen en zo nee wat moet er dan veranderen?' en 'zijn output en outcome zoals gewenst en zo nee wat moet er dan veranderen in de interne organisatie of de externe relaties?'

Wat *kwaliteit* is in de maatschappelijke dienstverlening is geen objectief gegeven, maar de maatschappelijk aanvaarde resultante van interactie tussen belanghebbenden zoals gebruikers, professionals, bestuurders, media, politici en 'de

³¹ Zie ook C.J. van Montfort, 1995, paragraaf 2.3. 'responsiviteit en gemeenschap: *Selznick*'. Koppell onderscheidt responsiviteit die zich vooral richt op tegemoet komen aan de vraag van responsiviteit die vooral tegemoet komt aan behoefte. Maar in beide gevallen gaat het om een antwoord op de vraag: "did the organization fulfill its substantive expectation?" (Koppell, 2003: 181).

maatschappij'. Kwaliteit verwijst naar de maatschappelijk aanvaarde mix van zaken als klantgerichtheid, mate waarin voorzien wordt in een vraag of behoefte, professionele afwegingen³² en doelmatigheid. Elke partij brengt zijn eigen verwachtingen en eigen percepties over het goede in. Van goed bestuur is sprake als deze verwachtingen en percepties expliciet in de publieke sfeer gearticuleerd, bediscussieerd en afgewogen kunnen worden. Die afweging – de formulering van kwaliteitseisen dus – is een zaak van alle relevante belanghebbenden, dus niet alleen een zaak van de politiek, de professional of de klant. Goed bestuur vereist dan ook fora waar collectieve afwegingen over kwaliteitsnormen gemaakt kunnen worden. Deze kunnen de vorm krijgen van platforms waar 'kwaliteitsnormen' worden vastgesteld, maar ook de vorm aannemen van arrangementen zijn waarin de verschillende partijen op elkaar zijn aangewezen en er niet gehandeld kan worden tenzij er een overeenstemming/compromis bereikt wordt over de te volgen richting en de na te streven kwaliteit.

Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn nauw verwant met kwaliteit. Elke kwaliteitseis zal tegen het licht gehouden moeten worden van een kosten/baten afweging. Daarom is de cruciale vraag ook niet 'welk arrangement werkt het beste', maar 'werkt het arrangement voor wie het bedoeld is en werkt het tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten (zie ook Pawson en Tilly, 2003)?'

Handelingsvermogen verwijst naar het vermogen van partijen die in een arrangement op elkaar zijn aangewezen om ook tegen aanvaardbare kosten tot collectief handelen te komen. Vanuit good governance is het van belang om een 'joint decision trap' en het 'afwentelen externe effecten' op derden die niet in het arrangement zitten te voorkómen.

4.2 De ruimte voor goed bestuur

Oordeelsvorming over governance is geen kwestie van een absoluut of totaaloordeel, maar van tijdelijke, intersubjectieve conclusies op een of meer dimensies. Tevens zal een governance-analyse aandacht schenken aan de relatie tussen de dimensies: zitten ze elkaar in de weg of versterken ze elkaar juist? De conclusie kan bijvoorbeeld luiden

³² Bijvoorbeeld beslissingen van medici, docenten of bestuurders over resp. de zinvolheid van medische behandelingen, lesmethoden of investeringen in nieuwe producten.

dat arrangementen hier en nu weliswaar werken (uitvoeringsdimensie), maar dat ze dat alleen doen omdat de regelgeving niet wordt nageleefd (dimensie wet en recht).

Schema 5 Samenvattend schema

<i>Dimensies van goed bestuur</i>	
<p style="text-align: center;">Democratie</p> <p>1- zijn representativiteit/participatie, duidelijke verantwoordelijkheden, publieke verantwoording en interventiemogelijkheden voor belanghebbenden gewaarborgd? 2- vindt er reflectie en deliberatie over richting en resultaat plaats?</p>	<p style="text-align: center;">Recht en Wet</p> <p>6- worden de principes van de democratische rechtsstaat ge-eerbiedigd? 7- vindt de publieke taakuitvoering volgens wet- en regelgeving en abb's plaats? 8- wordt integer gehandeld, zijn er voldoende integriteitswaarborgen getroffen?</p>
<p style="text-align: center;">Uitvoering</p> <p>3. is de uitvoering responsief en doelmatig: - werken bestuurlijke arrangementen/systemen van maatschappelijke dienstverlening voor degenen waar voor ze bedoeld zijn en tegen aanvaardbare – maatschappelijke – kosten? - wordt geleerd van eerdere ervaringen - Wordt ingespeeld op veranderende omstandigheden? 4. wordt beleid (goed) uitgevoerd c.q. is de maatschappelijke dienstverlening van voldoende kwaliteit in de ogen van de belanghebbenden? 5- treden er geen handelingsblokkades [joint decision trap] of ongewenste afwentelingen op?</p>	<p style="text-align: center;">Gemeenschappelijke oriëntatie</p> <p>9- sluiten governance-arrangementen aan bij maatschappelijke waarden (en: worden 'tegeluiden' gehoord en verwerkt?) 10- is er een gemeenschappelijke toekomstvisie?</p>

Het gaat er bij goed bestuur niet om om de score op iedere dimensie afzonderlijk en geïsoleerd van de andere dimensies te perfectioneren, maar het gaat juist om 'het optimaliseren van totaalpakket'. Goed bestuur is in feite het voortdurend zoeken naar een bevredigende totaalscore: in de ene sector zal daarom op een bepaald moment meer aandacht uitgaan naar de uitvoering, in een andere sector naar de rechtmatigheid. Dus niet maximaliseren van iedere dimensie afzonderlijk, maar het optimaliseren van de vier dimensies als 'totaalpakket' staat centraal bij goed bestuur. Die precaire afwegingen en dat zoeken naar een balans tussen de dimensies komt het duidelijkst naar voren als er een spanning optreedt tussen bepaalde dimensies: handelen volgens de wet kan responsiviteit in de weg zitten, te veel deliberatie over de gewenste richting kan tot een handelingsblokkade leiden, of wellicht wordt er

uitgebreid publieke verantwoording afgelegd, maar sluit het arrangement als zodanig niet meer aan bij een zich veranderende maatschappij, of, als laatste voorbeeld, wordt er wel uitgebreid verantwoording afgelegd, maar heeft dit geen effect op de kwaliteit van de dienstverlening.

In die situaties waarin een duidelijke spanning tussen dimensies optreedt is het allereerst van belang die spanning zichtbaar te maken aan de hand van feiten om vervolgens tot een beargumenteerde 'uitruil' te komen: wellicht iets meer gedogen, of juist vasthouden aan strikte regelnaleving en wat minder doeltreffendheid accepteren, of het juridisch regime aanpassen en daarmee een bestaande situatie 'legaliseren'. Voor zo'n 'uitruil' in situaties waar een spanning optreedt is geen algemeen recept te geven. Net als iedere dimensie afzonderlijk zal ook zo'n 'uitruil' zijn wortels in de samenleving moeten hebben teneinde legitimiteit te verwerven. De spelers in de betreffende arena zullen onderling tot een aanvaardbaar vergelijk moeten komen.

Hieronder zijn twee – fictieve – voorbeelden gegeven van spanningen tussen de verschillende dimensies en de manier waarop met die spanningen zou kunnen worden omgegaan³³.

Voorbeeld 1: spanning tussen doeltreffendheid en regelnaleving

Tussen regelnaleving en doeltreffendheid kan een spanning bestaan. Een overheid die zou blijven hameren op regelnaleving in een tijd waarin uitvoeringsorganisaties en burgers vooral de last van regels voelen of ervaren zal weinig succesvol zijn. In zo'n geval zijn binnen het kader van goed bestuur minimaal drie verschillende strategieën mogelijk, die alledrie uitgaan van de interactie tussen overheid en samenleving:

Strategie 1: duidelijk maken en laten zien dat die regels toch echt nodig zijn en bijdragen aan doeltreffendheid in combinatie met strakke handhaving (de strategie van het overtuigen);

Strategie 2: de uitvoerbaarheid en zin van de regels in samenspraak met 'het veld' tegen het licht houden en waar nodig, snoeien in het woud van regels (de strategie van de heroverweging)

Strategie 3: het tijdelijk niet volledig naleven van regels in gezamenlijk overleg en expliciet en openbaar gedogen als dat werkelijk bijdraagt tot een oplossing van een maatschappelijk probleem (de strategie van het aanpassen). Deze strategie zal slechts tijdelijk kunnen zijn. Vroeg of laat zullen de regels dusdanig aangepast moeten

³³ Zie voor meer voorbeelden o.a. Bovens, 't Hart e.a., 2001: 32-34.

worden dat zij zowel naleefbaar en handhaafbaar zijn en tevens passen bij de maatschappelijke behoeften.

Wat géén goede strategieën zouden zijn in het licht van goed bestuur is het ofwel blijven hameren op naleving van de regels in de wetenschap dat daarmee niet wordt bijgedragen aan de doeltreffendheid, ofwel het andere uiterste namelijk het klakkeloos overnemen van 'geluiden uit de praktijk' en daarmee de dimensie recht en wet veronachtzamen en wellicht teveel inspelen op percepties die onvoldoende door de feiten worden ondersteund. Het punt van de 'ondersteuning door feiten' is juist in het genoemde voorbeeld relevant. Een veelgehoorde klacht in vrijwel elke sector is dat innovatie en ondernemerschap belemmerd worden door een teveel aan te gedetailleerde regels. Aan de andere kant zijn er ook in al die sectoren veel voorbeelden van creatieve oplossingen, vernieuwende concepten en innovatieve producten. Dat geeft aan dat er aan de ene kant een perceptie is van teveel regels en aan de andere kant een onderbenutting van de mogelijkheden die er zijn. Zinvol spreken over een spanning tussen – in dit voorbeeld – de dimensies 'wet en recht' en 'uitvoering' vereist dus feitelijke en gedetailleerde kennis van zowel de regels als van de uitvoeringspraktijk voordat tot handelen wordt overgegaan.

Voorbeeld 2: spanning tussen doeltreffendheid, verantwoording en regelgeving

Een ander voorbeeld vormen de bestuurlijke hulpconstructies die op tal van plaatsen ontstaan, zoals bijvoorbeeld de woningcorporatie, de lokale overheid en de zorgaanbieder die samen een stichting oprichten om van daar uit geïntegreerde dienstverlening aan te bieden. Dit type constructies komt veelal voort uit onvrede met de wet- en regelgeving waarin iedere partij afzonderlijk 'gevangen' zit. Wat is goed bestuur in dit geval? Ook hier kan de ruimte voor goed bestuur op verschillende manieren worden ingevuld.

Ten eerste zal vastgesteld moeten worden of de geïntegreerde dienstverlening echt doelmatiger of doeltreffender is, en echt iets nieuws biedt waaraan behoefte bestaat. Ook zal moeten worden vastgesteld of bestaande wet- en regelgeving écht in de weg zit. Als beide vragen met 'ja' beantwoord kunnen worden, dan zijn binnen de ruimte voor goed bestuur diverse opties mogelijk:

Strategie 1: de diverse wet- en regelgevingregimes dusdanig aanpassen dat samenhangende dienstverlening mogelijk wordt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen

betekenen dat gemeentewet, AWBZ en BBSH op de betreffende onderdelen beter op elkaar worden afgestemd .

Strategie 2: een apart juridisch regime maken voor dit type hulpconstructies, waarop dan vervolgens de eis van een brede publieke verantwoording van toepassing is, en waarbij de invloed van stakeholders in de vorm van bijsturingsmogelijkheden, exit of voice gewaarborgd is.

Strategie 3: een nieuw juridisch regime maken dat bijvoorbeeld zou kunnen heten 'wet voorzieningen voor zorg en wonen' en dat meer mogelijkheden biedt dan bestaande regimes.

4.3 Wie oordeelt over goed bestuur?

Aan wie is het oordelen over goed bestuur voorbehouden? Wie stelt vast of er sprake is van goed bestuur? Het is heel verleidelijk om ergens een partij of een actor te benoemen die het eindoordeel zou kunnen vellen. Daarmee zouden we echter juist in de val trappen die we proberen te vermijden, namelijk de val dat we het zicht op het 'goede' in 'goed bestuur' primair situeren bij één enkele partij, zoals 'de' overheid, de wetenschapper, de professional of 'de' klant. Goed bestuur verwijst nu juist naar die arena waar al die spelers in het publieke domein (overheid, klanten, kritische volgers, bedrijfsleven, professionals en maatschappelijke organisaties) met elkaar interacteren, samenwerken, onderhandelen, of elkaar juist bestrijden (zie ook Van de Donk, 1997 paragraaf 2.3.). Elke speler kan zijn eigen oordeel hebben over de uitkomst van het spel dat in die arena plaatsvindt. Een buitenstaander (de wetenschapper, de adviseur) kan in een governance-analyse alleen het spel beschrijven, laten zien wat er gebeurt, beschrijven of de spelers zich aan de spelregels en rollen houden én wijzen op risico's, inconsequenties, neveneffecten e.d. . Het oordeel ('hoe *erg* zijn die inconsequenties en neveneffecten') en de consequenties die dat oordeel zou moeten hebben op het niveau van het concrete handelen is uitsluitend voorbehouden aan de spelers in de arena zelf.

The new golden rule

"The community provides one with a normative foundation, a starting point, culture and tradition, fellowship, and place for moral dialogue, but is not the ultimate moral arbitrator. The members are. This is the ultimate reason that the communitarian paradigm entails a profound commitment to moral order that is basically voluntary, and to a social order that is well balanced with secured autonomy – the new golden rule."

A. Etzioni (1997: 257)

Het zijn de spelers in het publieke domein zelf die vanuit hun eigen rol keer op keer zelf zullen moeten (kunnen) aangeven waar ze een herijking op een van de dimensies nodig achten of waar ze een spanning tussen de dimensies ervaren die om een oplossing vraagt. Een oplossing die de ene keer actie van de overheid zal vergen (bijvoorbeeld via aanpassing van bestaande wetgeving), maar net zo goed actie van een van de andere partijen kan vereisen (bijvoorbeeld betere publieke verantwoording door uitvoeringsorganisaties).

Reflectie, deliberatie, evaluatie en andere vormen van gezamenlijk debatteren, terugkijken en vooruitblikken maken, zoals eerder is gesteld (zie hoofdstuk 3, zie ook paragraaf 4.4.), dan ook een wezenlijk en cruciaal onderdeel van goed bestuur.

4.4 Tussenbeschouwing II: is goed bestuur meer dan ‘passen, mogen, horen en werken’?

In een artikel in **Beleid & Maatschappij** schetst *Hemerijck* (2003) vier kwaliteitseisen van beleid die nauwe verwantschap vertonen met het idee van de dimensies van goed bestuur, maar juist op het punt van de deliberatie en reflectie geen soelaas bieden

Hemerijck onderscheidt de volgende ideaaltypische kwaliteitseisen van beleid in de democratische rechtsstaat:

- *Instrumentele doelmatigheid en doeltreffendheid (werkt het)*: “het gekozen beleidsinstrument moet werken, dat wil zeggen een duidelijke bijdrage leveren aan de realisering van politieke doelstellingen .”
- *Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid (past het)*: “dat wil zeggen dat politiek haalbaar en bestuurlijk uitvoerbaar. Beleidsmaatregelen moeten ‘passen’ of ingepast worden in de institutionele structuur van het politieke systeem”
- *Constitutionele rechtmatigheid (mag het)*: “beleidsbeslissingen moeten volgens de regels en procedures van de rechtsstaat ‘mogen’”.
- *Maatschappelijke aanvaardbaarheid (hoort het)*: “politieke interventies in het maatschappelijk leven moeten in de ogen van burgers ‘horen’, dat wil zeggen in overeenstemming zijn met algemeen aanvaarde normen en waarden.”

Deze vragen zijn volgens Hemerijck de ‘kernvragen van beleid’. Hemerijck komt tot deze vierdeling door twee vormen van democratische legitimatie te kruisen met twee handelingsoriëntaties die in beleid een rol spelen. Het betreft een handelingsoriëntatie die gericht is op doelrealisatie en een handelingsoriëntatie die gericht is op haalbaarheid en aanvaardbaarheid. De twee criteria van democratische legitimatie zijn: legitimiteit die gebaseerd is op input (politieke doelformulering is in overeenstemming met opvattingen in de bevolking) en legitimiteit die gebaseerd is op output (prestaties en effectiviteit als bron van legitimatie).

De criteria voor ‘legitiem en effectief beleid’ zoals Hemerijck die formuleert zijn treffend, pakkend en bruikbaar. Ze vertonen belangrijke overeenkomsten met de vier dimensies van goed bestuur die hierboven uiteen zijn gezet:

<i>Dimensies van goed bestuur</i>	<i>Criterium voor effectief en legitiem beleid</i>
Democratie	Past het?
Recht en wet	Mag het?
Gemeenschappelijkheid	Hoort het?
Uitvoerbaarheid	Werkt het?

Het toepassingsgebied verschilt echter. Hemerijck richt zich – in ieder geval in het genoemde artikel – op ‘beleid’ en ‘beleidsprocessen’. De politieke effectiviteit en legitimiteit staan centraal. Bij goed bestuur staat daarentegen de maatschappelijke effectiviteit en legitimiteit centraal. Zo staat bij ‘goed bestuur’ bijvoorbeeld niet de vraag ‘werkt het beleid’ maar de vraag ‘werkt het arrangement’ centraal. Niet alleen beleidsbeslissingen zijn gebonden aan de principes van de rechtsstaat, maar ook beslissingen en handelingen van andere actoren en bestuursorganen in het publieke domein. Goed bestuur is een zaak van allen die in het publieke domein opereren. Ware het een zaak van alleen de overheid, dan zouden beleid en bestuur synoniem zijn.

Door de gerichtheid op beleid is ook de invulling van democratie door Hemerijck erg gericht op parlementaire democratie en blijven alternatieve vormen van representatie, sturing en verantwoording buiten beeld. In een concept over goed bestuur mogen deze echter niet ontbreken. Voor de democratische legitimatie van het beleid is de parlementaire democratie uiteraard van wezenlijk en belang, maar goed bestuur gaat verder. Goed bestuur kent niet alleen politieke, maar ook een maatschappelijke legitimatie. Daarbij horen ook maatschappelijke vormen van

representatie, debat, oordeelsvorming en interventie (exit, voice) die aanvullend op de parlementaire besluitvorming plaatsvinden. Het is een uiting van goed bestuur als die twee fora op elkaar aangesloten blijven. Dat wil zeggen dat voorkómen wordt dat de politieke rationaliteit leidt tot beleidsmatige ontwikkelingen die loszingen van wat in de samenleving leeft, maar dat tegelijkertijd door de andere spelers in het publieke domein wordt geaccepteerd dat de politiek op basis van haar eigen rationaliteit en legitimiteit haar eigen afwegingen maakt. Het veelgehoorde cynisme waarmee de politieke rationaliteit als onbegrijpelijke afwijking van wat ieder normaal mens als redelijk en verstandig zou vinden wordt zien, draagt niet bij aan 'goed bestuur' omdat het een zinvolle interactie tussen politiek en samenleving in de weg staat.

De vier vragen van Hemerijck vereisen net als de criteria van de VN en andere internationale organisaties in dit paper een aanvulling op het punt van het 'tot stand komen van overeenstemming' over wat 'werken', 'horen', 'mogen' en 'passen' is. Hetzelfde geldt voor het tot stand komen van overeenstemming over het antwoord op de vragen: *voor* wie (werkt het en past het), *van* wie (mag het), *namens* wie (mag het)? Ook het proces naar 'gedeelde opvattingen' over wat hoort maakt deel uit van goed bestuur. Het is de proceskant van goed bestuur.

5 VOORWAARDEN VOOR GOED BESTUUR

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik in op een aantal **voorwaarden** voor goed bestuur:

1. Goed bestuur vindt zijn vertaling in zowel principes, procedures als resultaten (paragraaf 5.2);
2. Goed bestuur vereist investeringen op *zowel* systeem- als op organisatieniveau (paragraaf 5.3.);
3. Goed bestuur vereist zowel investeringen in stucturen, processen én in cultuur (paragraaf 5.4.);
4. Goed bestuur vereist de mogelijkheid én wil tot rolconform handelen van alle relevante actoren (paragraaf 5.5.).

5.2 Principes, procedures en resultaat

Het is verleidelijk om de goed bestuur te beperken tot eenvoudige slogans: ‘als het maar werkt!’, ‘als het proces maar goed in elkaar zit, dan is het resultaat ook goed’, ‘als we bepaalde uitgangspunten maar in acht blijven nemen’. Om een zo optimaal mogelijke score op de dimensies van goed bestuur uit het vorige hoofdstuk te waarborgen is het echter noodzakelijk te investeren in zowel principes, processen én resultaat. De ene dimensie vereist meer investeringen in principes en processen, terwijl de score op een andere dimensie meer afhangt van resultaten die worden geboekt. De score op elke dimensie wordt bepaald door een mix investeringen in principes, processen en resultaten. In schema zien dit er as volgt uit:

	<i>Principes (A)</i>	<i>Proces (B)</i>	<i>Resultaat (C)</i>
Wet en recht	X	X	
Democratie	X	X	
Uitvoering		X	X
Gemeenschappelijkheid	(X)	X	(X)

De dimensie *wet en recht* (legaliteit, rechtmatigheid en beginselen van behoorlijk bestuur) vereist de verankering van een aantal in de maatschappij geaccepteerde algemene principes. Tegelijkertijd zal de concrete invulling van deze principes met de tijd mee moeten bewegen. Denk bijvoorbeeld aan veranderende opvattingen over

gedogen, wijzigingen in de strafmaat voor bepaalde delicten, maar ook bijvoorbeeld aan de discussies over nut en noodzaak van rechtmatigheidsoordelen bij de jaarrekeningen van organisaties in de publieke sector.

Ook de dimensie *democratie* (waaronder publieke verantwoordelijkheden, publieke verantwoording, interventiemogelijkheden en representatie/participatie vallen) kent een principiële en een procedurele kant. Naast de principiële keuze voor democratische principes ziet de concrete invulling er telkens anders uit: telkens nieuwe, aan de wensen van de tijd aangepaste vormen van representatie, publieke verantwoording en invloed van belanghebbenden: als verantwoordelijkheidsverdelingen tussen overheid en uitvoeringsorganisaties veranderen zal ook de publieke verantwoording mee moeten veranderen, en als zich nieuwe groepen belanghebbenden manifesteren zullen ze ook een plaats in de governancestructuur moeten krijgen.

De dimensies ‘wet en recht’ en ‘democratie’ laten tezamen de speelruimte zien die de democratische rechtsstaat biedt bij het telkens opnieuw herinrichten van het openbaar bestuur.

De dimensie ‘*uitvoering*’ (binnen welke responsiviteit, kwaliteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en handelingsvermogen vallen) combineert proces- en resultaatgerichtheid. Aan de ene kant zijn criteria als responsiviteit en doeltreffendheid duidelijk op resultaat gericht: maatschappelijke dienstverlening zou moeten aansluiten bij een maatschappelijke vraag en behoeften in de samenleving. De criteria ‘handelingsvermogen’ en ‘doelmatigheid’ zijn meer procesgerichte criteria. *Handelingsvermogen* verwijst niet direct naar resultaat, maar naar coördinatiemechanismen, besluitvormingsprocessen, institutionele structuren en machtsverhoudingen die dusdanig in elkaar moeten zitten dat collectief handelen mogelijk is en ook daadwerkelijk tot stand komt.

Ook *doelmatigheid* – gedefinieerd als de verhouding tussen opbrengst en kosten – is door zijn intersubjectieve karakter een begrip dat geworteld is in een goede procesgang met betrekking tot het vaststellen van wat ‘gewenste opbrengsten’ en ‘aanvaardbare kosten’ zijn.

De dimensie *'gemeenschappelijkheid'* tot slot verwijst naar de mate waarin systemen van maatschappelijke dienstverlening aansluiten bij maatschappelijke waarden en naar de mate waarin ook kritische 'tegengeluiden' worden gehoord en verwerkt?. Ook zit in deze dimensie de vraag verwerkt of er een gedeeld beeld ontstaat over de basisuitgangspunten en de richting waarin een bepaalde sector van maatschappelijke dienstverlening zich zou moeten ontwikkelen. (bijv. 'waar willen we naar toe met de volkshuisvesting', 'wat zijn de kernwaarden waar corporaties voor staan'). Een hoge score op deze dimensie is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het politiek en maatschappelijk debat over het 'waarheen, waartoe' van een bepaalde sector van maatschappelijke dienstverlening. Daarmee is de proceskant heel belangrijk. Onderwerp van die debatten zullen echter primair 'de resultaten' en de 'principes' zijn: welke resultaten verwachten we van de arbeidsvoorziening of het hoger onderwijs, welke principiële uitgangspunten hanteren we in het onderwijs of in de huisvesting (bijvoorbeeld ten aanzien van het recht op toegang tot voorzieningen). Daarmee zijn – weliswaar in afgeleide vorm – ook deze aspecten van belang bij het scoren op deze dimensie.

Met deze paragraaf heb ik willen laten zien dat investeren in goed bestuur niet alleen investeren in werking, resultaat of uitvoering vereist, of alleen beperkt kan blijven tot het verstandig inrichten van beleids- en besluitvormingsprocessen of het hanteren van een aantal basisprincipes. Zo kan bijvoorbeeld een eenzijdige oriëntatie op resultaat ten koste gaan van de dimensies 'democratie' en 'wet en recht'. Ook kan een eenzijdige nadruk op principes (bijvoorbeeld op het punt van publieke verantwoording, of individuele rechten) ten koste gaan van de aandacht voor de te leveren prestaties ('het resultaat'). Goed bestuur vereist kortom een investering in processen, principes en resultaat.

5.3 Systeem én organisatie

In hoofdstuk 1 kwam naar voren dat de theorievorming rond good governance zich grofweg op drie analyseniveaus afspeelt: het niveau van het politieke systeem, het niveau van organisaties en het niveau van de coördinatiemechanismen tussen actoren in de publieke sector. Good governance volgens het governanceconcept dat in dit essay wordt gehanteerd vereist een inzet op alledrie de niveau's. De werking van de coördinatiemechanismen zit besloten in de dimensie 'uitvoering'. Binnen deze

dimensie wordt immers de vraag gesteld naar de werking en bijwerking van bepaalde bestuurlijke arrangementen.

In deze paragraaf concentreer ik me op de samenhang tussen de andere twee niveaus: systeem en organisatie. Beperking tot alleen systeemniveau (VN) of organisatieniveau (Meurs, de Boer) zal niet leiden tot duurzame en effectieve vormen van goed bestuur. Anders gezegd, organisaties kunnen hun interne governance wel goed op orde hebben, als zij niet ingebed zijn in een stelsel dat ruimte van handelen biedt en dat de noodzakelijke institutionele randvoorwaarden schept, zal van bijvoorbeeld het vraaggericht verlenen van diensten of het aanbieden van innovatieve vormen van maatschappelijke dienstverlening weinig terecht kunnen komen.

Ook zal het uitsluitend investeren in het management van organisaties of de institutionele vormgeving van een stelsel (zoals bijvoorbeeld het gezondheidszorg- of onderwijsstelsel) zonder in meer algemene termen stil te staan bij de mogelijke en wenselijke rol van het parlement of overheid in de betreffende sector zal tot mislukken gedoemd zijn. Organisaties in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening kunnen hun interne governance nog zo goed op orde hebben, als in wat zij 'kunnen, moeten en mogen' telkens opnieuw wordt geïntervenieerd op politieke gronden zal dat tot voortdurende spanningen leiden tussen wat de politiek wil, wat klanten wensen, wat de maatschappij verlangt of wat vanuit de eigen bedrijfsvoering verantwoord is.

Als bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties 'op afstand' worden gezet van het moederdepartement vergt dat niet alleen een andere opstelling van de betrokken minister, maar ook van het parlement. Een parlement dat de minister voor elk detail dat speelt bij een uitvoeringorganisatie die op afstand staat naar de Kamer kan roepen ondermijnt de essentie van de verzelfstandiging. Aan de andere kant zal elke verzelfstandiging of andere vorm van 'op afstand zetten' wel gepaard moeten gaan met een passende toedeling van verantwoordelijkheden, een uitgebreide brede publieke verantwoording over de uitvoering van publieke taken en interventiemogelijkheden van een toezichthouder of van belanghebbenden op die momenten dat bijsturing gewenst is. Een uitvoerig en goed werkend systeem van checks and balances is in dat geval noodzakelijk om te voorkomen dat een ondemocratische en onvoldoende gelegitimeerde tussenlaag ontstaat.

Tot slot zal een ook eenzijdig beroep op publieke waarden, zonder institutionele rugdekking geen duurzaam resultaat opleveren. Een algemeen beroep op eerlijkheid, integriteit en vertrouwen zonder effectieve checks and balances en mechanismen die fraude en misbruik signaleren zal zonder resultaat blijven.

Andersom zullen ook nieuwe structuren en regels die niet aansluiten bij een onderliggende moraal niet tot een blijvend resultaat leiden en leiden tot onevenredig veel toezichts- en handhavingskosten.

5.4 Structuur, proces en cultuur

Good governance is niet alleen een kwestie van formele bestuurlijke arrangementen of van wet- en regelgeving – de structuur – , maar ook van ‘proces’ en ‘cultuur’³⁴. De *institutionele structuur*, dat wil zeggen het geheel aan wet- en regelgeving en aan checks and balances in een bepaalde sector is heel bepalend voor het probleemoplossend vermogen van die sector³⁵. *Mayntz en Scharpf* wijzen er op dat de manier waarop de sector is georganiseerd weliswaar heel bepalend is voor de handelingsoriëntatie van de actoren binnen die sector - een setting van concurrentie zal tot ander gedrag leiden dan een setting waarin vooral samenwerking vereist is – maar dat zo’n institutionele structuur het gedrag nooit helemaal zal sturen. Actoren (d.w.z. individuen én organisaties) hebben en nemen een eigen handelingsvrijheid (Mayntz en Scharpf, 1995: 49). Daarop doorredenerend vergt goed bestuur dan ook niet alleen instituties of coördinatiemechanismen (markt, hiërarchie, overleg) die ‘werken’, maar stelt goed bestuur ook eisen op het niveau van individuele actoren. In de volgende paragraaf ga ik onder het kopje ‘cultuur’ in op drie van die eisen: openheid, betrokkenheid bij de publieke zaak en rolvastheid.

Investerings in een werkzaam institutioneel arrangement (‘structuur’) en in een passende cultuur bij de actoren in het publieke domein zijn echter nog niet voldoende voor goed bestuur. De ‘smeerolie’ ontbreekt nog: goed bestuur reflecteert op gedrag en bestaande praktijken en leert van fouten. Deze proceskant is onontbeerlijk voor goed bestuur. ‘Proces’ verwijst naar de manier waarop de dynamiek in het systeem komt: de aanwezigheid van (mogelijkheden tot) maatschappelijk debat en maatschappelijke deliberatie, van ‘leren’ en van reflectie op het functioneren van de governancestructuren.

³⁴ Zie de VN, vgl. Pierre & Peters, 2000.

³⁵ Wel mede bepalend, maar niet alles bepalend. Mayntz en Scharpf wijzen op het risico van een te stellige een op een koppeling tussen structuur van, en de prestaties in een sector (Mayntz en Scharpf, 1995: 18). De structuur (‘Regelungsstruktur’) beïnvloedt weliswaar de outcome (‘Leistungsstruktur’) maar algemene uitspraken over structuur X die leidt tot prestatie Y zijn op een aantal uitzonderingen na (nog) niet mogelijk.

5.4.1 Structuur

Macht vereist tegenmacht en ongecontroleerde macht zal vroeg of laat leiden tot misbruik. Of in de woorden van de bekende stelling van Madison³⁶:

“If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary.”

Vraag is hoé die tegenmacht en die controle te organiseren in een pluriforme en vervlochten samenleving? Langs verticale lijnen van toezicht en controle? Of langs lijnen van maatschappelijke macht en tegenmacht? Of langs beide?

De vergaande vervlechting tussen bestuurslagen (Europees, nationaal en lokaal) en binnen en tussen partijen in het publieke domein (maatschappelijke organisaties, overheid, private sector) vraagt om een gedifferentieerd stelsel van sturing, verantwoording en interventie: verticaal toezicht naast maatschappelijke controle en zelfsturing naast overheidssturing³⁷. In het ene geval zullen verticale sturing en verticale verantwoording goed werken, in het andere geval zal meer verwacht kunnen worden van een complex geheel van macht en tegenmacht waarbij partijen elkaar onderling kunnen corrigeren (checks and balances) en waarbij de overheid vooral een systeemverantwoordelijkheid heeft. Welk model het beste past bij welk probleem is veelal niet op voorhand te beredeneren. De keuze voor (of beter: het ontstaan van) bepaalde vormen van sturen, verdelen en verantwoorden is in hoge mate politiek, dat wil zeggen ideologisch gekleurd, of contingent, dat wil zeggen bepaald door externe en in hoge mate niet, of slechts heel indirect te beïnvloeden factoren. Technisch rationele ‘oplossingen’ in de zin van een logisch af te leiden en bij een maatschappelijke probleem of maatschappelijke vraag passende optimale vorm van sturen, verdelen en verantwoorden zijn zeldzaam in het openbaar bestuur. Of bij wijze van voorbeeld: moeten we tijdens een economische crisis veel investeren in het stelsel van de arbeidsvoorziening, dit stelsel juist ter zijde schuiven en betaalde arbeid goedkoper en flexibeler maken, of wellicht juist de mogelijkheden voor onbetaalde arbeid verruimen, of tenslotte vooral investeren in economisch herstel. Vier wegen die waarschijnlijk een vergelijkbaar resultaat opleveren en waar van een combinatie waarschijnlijk het beste resultaat oplevert.

Het gaat zoals al eerder is gezegd, echter niet alleen om institutionele arrangementen die ‘werken’, maar ook om de manieren waarop politieke en maatschappelijke checks

³⁶ Federalist papers nr. 51.

³⁷ Zie: Van Montfort (2001) en de daarin opgenomen literatuurverwijzingen.

and balances zijn ingebouwd die (machts-)misbruik tegengaan en die toezicht op geleverde prestaties en bijsturing mogelijk maken.

Die checks and balances kunnen op heel veel verschillende manieren worden vormgegeven, waarbij niet duidelijk op voorhand is te zeggen welke vorm het beste of het meest effectief is: verticaal toezicht met een open oog en oor voor de omgeving zal in een aantal gevallen net zo goed of beter kunnen werken als systemen van maatschappelijke controle waarbij gebruikers zélf 'toezichthouden', gereguleerde marktwerking met een goede marktmeester kan soms net zo goed of beter werken als verticale sturing met veel handelingsvrijheid in de uitvoering en duidelijke prestatie-afspraken op hoofdlijnen.

Voor goede bestuur is cruciaal dat van tijd tot tijd met onbevangen blik wordt geëvalueerd of bestaande systemen van checks and balances nog voldoen: werken ze, leveren ze niet teveel aan administratieve lasten op, treden er onvoorziene en onbeoogde neveneffecten op etc.

Goed bestuur vereist dát er checks and balances zijn, en dat die van tijd tot tijd op werking en neveneffecten worden beoordeeld. Hoe die checks and balances er precies uit zien is een politieke zaak, historisch bepaald of het gevolg van externe, bijvoorbeeld technologische, invloeden. Wel zouden, uitgaande van de vier dimensies van good governance systemen van 'checks and balances' moeten voldoen aan een aantal vereisten:

- Ze dragen bij aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen;
- Criteria voor toezicht en verantwoording sluiten aan bij de normen en behoeften van degenen die zich moeten verantwoorden c.q. de onder toezicht gestelden;
- Ze sluiten aan bij de aard van de dienst en van het sturingsprincipe³⁸;
- Ze bieden voldoende handelingsvrijheid voor uitvoerders;
- Ze leiden niet tot handelingsblokkades;
- Ze ontlokken een minimum aan strategisch gedrag;
- Ze maken 'leren' mogelijk;
- Ze zijn 'zuinig': meervoudig gebruik van informatie.

³⁸ Marktwerking vereist bijvoorbeeld een andere vorm van toezicht dan de uitvoering van een duidelijk omschreven publieke taak. Vuistregel kan zijn dat naarmate er meer belangentegenstellingen zijn en er meer onenigheid is over maatschappelijke doelstellingen het politieke toezicht sterker zal zijn en het verticale en horizontale toezicht zwakker.

5.4.2 Proces

Goed bestuur vereist dat interactie tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en private sector aan bepaalde procesvereisten voldoet. Die interactie dient op een dusdanige wijze (formeel en informeel, institutioneel en cultureel) vorm te krijgen dat:

- Er ruimte is om te komen tot een gezamenlijke probleemanalyse of 'opdracht';
- Reflectie (terugkoppeling, evaluatie) een plaats krijgen;
- 'Leren' en 'aanpassen' een kans krijgt.

Goed bestuur biedt de gelegenheid om telkens opnieuw te switchen tussen deliberatie en handelen (zowel bij dienstverlening als bij beleidsprocessen). Of anders gezegd: klantgerichte, doelmatige etc. maatschappelijke dienstverlening, maar tevens van tijd tot tijd ruimte voor reflectie op die dienstverlening (doen we de goede dingen, doen we de dingen goed). Dat kan door formele periodieke evaluaties, maar beter nog door de reflectie integraal deel te laten uitmaken van het proces van dienstverlening zelf, door klanten, professionals, managers, bestuurders, financiers regelmatig te betrekken bij het optimaliseren van de aard en omvang van de dienstverlening.

In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat systemen van good governance ruimte moeten bieden voor innovatie en aanpassing (aan een gewijzigde maatschappelijke vraag, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde opvattingen). Dat kan op de eerste plaats door handelingsruimte in de uitvoering te bieden. Een uitvoeringsruimte die aan alle kanten beperkt is door regels zal minder innovatief zijn en minder goed op veranderingen in de omgeving kunnen inspelen.

5.4.3 Cultuur

Naast een *structuur* met checks and balances en beleids- en uitvoeringsprocessen waarin ruimte bestaat voor gemeenschappelijkheid, leren en evalueren kan goed bestuur niet zonder een passende onderliggende *cultuur*.

Daarbij gaat het met name om een houding die systemen van checks and balances ook feitelijk doet werken en die uitvoeringsprocessen verder brengt dan alleen goede bedoelingen. Op het niveau van de organisaties is de voor goed bestuur noodzakelijk cultuur goeddeels samen te vatten in drie trefwoorden: openheid, 'public spirit' en rolconform gedrag.

Openheid

Openbaarheid over prestaties, bedrijfsvoering, sociale, ethische en milieuaspecten en integriteitsbeleid van de eigen organisatie zouden normaal moeten zijn. Uiteraard heeft 'geslotenheid' van tijd tot tijd ook zijn waarde: niet elke fout hoeft meteen breed uitgemeten op straat te liggen zonder eerst gelegenheid te bieden tot het herstel van die fout, niet over elke bedrijfsmatige afweging hoeft tot in detail verantwoording te worden afgelegd en precare onderhandelingsprocessen zijn veelal effectiever als zij in beslotenheid plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat openbaarheid en transparantie op enig moment als de kwaliteit van de dienstverlening, het vertrouwen in de publieke sector of de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en taakuitvoering daarbij gediend zijn, de normaalste zaak van de wereld zouden moeten zijn.

Public spirit en engagement

Al het handelen van managers en medewerkers in de publieke sector zou expliciet en uitsluitend ten dienste moeten staan van het dienen van de publieke zaak. Het streven naar een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening of de publieke taakuitvoering is daar van een belangrijk onderdeel, evenals zaken als 'integriteit' en 'onkreukbaarheid'. Investerings in de 'public spirit' en 'public engagement' bij publieke managers en medewerkers vormen een belangrijke bijdrage aan goed bestuur. Voor maatschappelijke ondernemers in de publieke sector is het dan ook belangrijk om in hun profilering en handelen niet te eenzijdig de nadruk op het ondernemen te leggen, maar vooral het maatschappelijke nut en de opbrengst voor de maatschappij van dat ondernemen te benadrukken.

Een derde aspect dat met publieke 'cultuur' (maar ook deels met structuur) heeft te maken betreft het kunnen en willen waarmaken van de eigen **rol** in het publieke domein. Dit onderdeel behoeft een wat uitgebreidere toelichting. Ik ga daar in de volgende paragraaf op in.

5.5 Rolconform handelen door verschillende actoren

5.5.1 Inleiding

Goed bestuur betekent ook dat elke partij zijn of haar rol naar behoren kan en wil vervullen: de toezichthouder moet (kunnen) toezicht houden, de consument moet

kunnen en willen kiezen en het bestuur van een land of organisatie moet (kunnen) besturen. Ook op dit punt kan het verleidelijk zijn om te kiezen voor eenvoudige oplossingen (zie ook paragraaf 5.2.) en een bepaald sjabloon met rolverdeling tussen de actoren in het publieke domein over alle systemen van maatschappelijke dienstverlening heen te leggen.

Een combinatie die in dit verband momenteel aan populariteit wint is samengevat in het volgende model:

- een kaderstellende en systeemverantwoordelijke overheid;
- tussen verschillende aanbieders kiezende burger-consumenten (exit), gecombineerd met verschillende vormen van 'voice';
- systemen van interne kwaliteitszorg, visitaties en benchmarking bij en door uitvoeringsorganisaties;
- stevige interne controle en extern toezicht op financiën, prestaties en bedrijfsvoering;
- publieke verantwoording over financiën, prestaties, kwaliteit en het interne toezicht.

De combinatie uit het bovenstaande tekstkader is aantrekkelijk en zeker ook zinvol op onderdelen binnen systemen van maatschappelijke dienstverlening. Maar meer differentiatie in oplossingsrichtingen is echter gewenst. Elke actor in het publieke domein vervult namelijk, afhankelijk van zijn positie in een specifiek arrangement een specifieke rol. En aan deze rol kunnen specifieke eisen worden gesteld. Zo worden bijvoorbeeld aan de overheid in een onderhandelingssituatie vanuit het oogpunt van good governance andere eisen gesteld dan wanneer zij op verticale wijze stuurt omdat ze concrete doelen wil bereiken. Van de burger als klant worden in het licht van governance andere zaken verwacht dan van de burger als staatsburger. Hetzelfde geldt voor maatschappelijke organisaties: kleinschalige zelfhulpgroepen oefenen een andere invloed uit op de publieke sector dan geprofessionaliseerde en deels op profit basis functionerende zelfstandige uitvoeringsorganisaties. In de volgende paragrafen geef ik voor de overheid, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijfsleven een aantal voorbeelden van verschillende rollen die zij – ook in het domein van de maatschappelijke dienstverlening, onderwerp van het WRR-advies – kunnen vervullen en van de eisen die aan de invulling van die rollen gesteld zou kunnen worden vanuit het oogpunt van goed bestuur.

5.5.2 De overheid

De overheid neemt verschillende rollen en posities in in de verschillende soorten beleidsprocessen: dan weer is zij samenwerkingspartner, dan weer regelsteller,

handhaver, uitvoerder of stimulator³⁹. Ik ga hier even voorbij aan het feit dat 'de' overheid in feite niet bestaat, maar de optelsom is van – elkaar soms hevig beconcurrerende – departementen, verzelfstandigde overheidsdiensten, lokale en regionale overheden. Hier is vooral *de rol* van belang die het betreffende onderdeel van 'de' overheid speelt.

Bijvoorbeeld:

- Overheid die via wet- en regelgeving stuurt, kaderstelt en goede uitvoering waarborgt (Overheidssturing);
- Overheid die initiatief neemt om op projectbasis samen te werken met maatschappelijke organisaties (coproducties);
- Overheid die voor langere tijd deel uit maakt van gezaghebbende groep 'beslissers' (Urban regimes, ook corporatisme);
- Overheid en andere actoren die wederzijds afhankelijk zijn (Actor centered institutionalism, joint-decision systems, netwerkbestuur en multi-level governance);
- Overheid als kadersteller teneinde zelfregulering en zelfsturing door maatschappelijke organisaties te bevorderen (maatschappelijk bestuur);
- Overheid als marktmeester teneinde marktwerking mogelijk te maken.

Per rol wordt van de overheid vanuit het oogpunt van goed bestuur iets anders verlangd: in het ene geval ligt haar rol vooral in het toezicht houden, in een ander geval zal ze vooral slim moeten onderhandelen en in een derde geval kaders moeten stellen. Toegepast op de overheidsrollen die in het vorige tekstkader zijn genoemd levert dat het volgende beeld op.

³⁹ vgl. 'policy-styles', in: Pierre and Guy Peters, 2000: 200 e.v.

	Sturingsconcept	Rol overheid	Bijdrage overheid aan goed bestuur via	Criteria
1	Centrale sturing	Sturende overheid (dirigent)	Sturing, verdeling, regelgeving	- voldoende en juiste informatie - voldoende interventie-instrumenten
2	Interactief bestuur	Overheid in overleg, 'deliberatie' (overlegpartner)	Procesmanagement, scheppen van randvoorwaarden	- betrekken van de juiste mensen - organisatie van het proces - relatiemanagement - creëren goede randvoorwaarden
3	Urban regimes	Onderhandelende overheid, coalities sluiten (onderhandelingspartner)	Onderhandelen, procesmanagement, scheppen van voorwaarden	- 'slim' onderhandelen - juiste partners - relatiemanagement
4	Actor-centered institutionalism, netwerkbestuur (joint decision system), multi-level governance	Afhankelijke overheid (de overheid als medespeler in een netwerk van afhankelijke spelers)	Creëren van handelingsruimte, netwerkmanagement	- organisatie van het proces - relatiemanagement
5	Zelfregulering en zelfsturing	Kaderscheppende overheid (de overheid als facilitator) ⁴⁰	Creëren van handelingsruimte	- voldoende en effectieve instrumenten aanbieden
6	Markt	Overheid als regulator en toezichthouder (de overheid als marktmeester)	Regelgeven en toezichthouden	- toetsingskader voor (toezicht op) marktwerking - informatie over de werking van de markt

Alle zes de varianten in overheidsoptreden komen voor in het domein van de maatschappelijke dienstverlening. Het schema maakt duidelijk dat een eenvoudige maar momenteel populaire boodschap als 'de overheid moet kaders stellen, systeemtoezicht uitoefenen en ruimte bieden aan de uitvoerders' slechts in een

⁴⁰ Zie o.a. Ostrom, 1990: 212 e.v.

beperkt aantal situaties een relevante boodschap is en dus ook maar in een beperkt aantal gevallen zal bijdragen aan goed bestuur.

5.5.3 Maatschappelijke organisaties.⁴¹

Veel beleid wordt uitgevoerd door, of in samenwerking met organisaties in het maatschappelijk middenveld. Hierbij gaat het om een breed scala aan organisaties variërend van vrijwillige, niet beleidsgerichte, informele zelfhulp organisaties tot grote verzelfstandigde uitvoeringsinstellingen die volledig zijn ingebed in de beleidsvorming⁴².

De interactie tussen de spelers in het publieke domein die zo essentieel is voor 'goed bestuur' krijgt op verschillende manieren gestalte⁴³. Dat wil zeggen dat verschillende typen middenveldorganisaties ook langs verschillende wegen een bijdrage leveren aan 'good governance': sommige zijn vooral van belang voor de democratische controle of tegenmacht, andere zijn vooral onderdeel van de beleidsuitvoering en weer andere zijn broedplaatsen waar nieuwe gedeelde waarden en toekomstvisies ontstaan. Sommige zijn primair partij op een markt, andere overlegpartner, 'kritische volger' of vooral verlengde arm van de overheid. De organisaties uit het middenveld kunnen bijdragen aan 'good governance', mits recht wordt gedaan aan het specifieke rol van de verschillende organisaties.

Dat dit niet altijd het geval is constateren De Boer en Duyvendak (2004) in de sectorstudie over welzijn die tegelijkertijd met het WRR-advies over maatschappelijke dienstverlening is verschenen als zij stellen dat:

“de doelen die zowel instellingen als lokale overheid stellen zijn maximalistisch (participatie, welbevinden, ontmoeting, sociale cohesie) maar worden niet duidelijk geoperationaliseerd en staan vaak in een wanverhouding tot wat de uitvoerend werkers werkelijk vermogen.”

Het onderstaande schema biedt aan de hand van voorbeelden uit de sectoren zorg en zekerheid een typologie van middenveldorganisaties en hun bijdrage aan 'good governance'.

⁴¹ Uit: van Montfort, 2001.

⁴² Zie ook Van de Donk en Hendriks, 2001: 4-14 en RMO, 2000: 121 e.v.

⁴³ Vgl. de 'coördinatiemechanismen' bij Mayntz, 1999.

Voor alle typen geldt in het kader van good governance: waar publieke belangen en publieke middelen in het geding zijn, dient (op welke manier dan ook) publieke verantwoording te worden afgelegd en dienen waarborgen voor een integere uitvoering en een rechtmatige en doelmatige besteding te worden getroffen. In onderstaand kader is bij wijze van voorbeeld een typologie toegepast op de zorgsector.

	Type organisatie	bijdrage aan good governance via dimensies
<i>A</i>	<i>zelfzorg</i> (niet verstatelijk, niet op beleid gericht)	Gedeelde waarden
<i>B</i>	<i>Luis in de pels</i> (niet verstatelijk middenveld, wel op beleid gericht)	Gedeelde waarden, democratie
<i>C</i>	<i>derde partij</i> (verstatelijk middenveld)	Democratie, uitvoering
<i>D</i>	<i>'zelfstandige' uitvoeringsinstellingen</i>	Uitvoering

De categorieën zijn op zichzelf weer heel divers. Zo is bijvoorbeeld in de gezondheidszorg de variëteit van organisaties in categorie D heel groot: ziekenfondsen, ziekenhuizen, apothekers, thuiszorginstellingen, particuliere verzekeraars, privé-klinieken, etc.

Handelingsoriëntaties variëren daarmee ook heel sterk, van zeer sterk op overheid gericht en/of ideologisch gestuurd tot pure private marktpartij en gericht op winst en marktaandeel.

5.5.4 Burgers

Net zo min als good governance verbonden is met één type overheidshandelen, of één specifieke rol voor maatschappelijke organisaties is good governance verbonden met één burgerrol. 'De' burger kent vele gedaanten: staatsburger, afnemer van diensten (leerling, patiënt etc.), consument, werknemer, eigenaar etc. Vanuit het perspectief van de burger is sprake van een dubbelzinnigheid en een a-symmetrie tussen rechten en verantwoordelijkheden: enerzijds moet hij zijn rol in het stelsel van checks and balances waar kunnen maken. Aan de andere kant is er voor de meeste rollen van de burger geen sprake van een 'plicht' om die rol te nemen en is de burger vrij om te kiezen: een consument kan niet worden verplicht rationeel consumentengedrag te vertonen, een patiënt kan niet worden verplicht zich als mondige patiënt te gedragen. Ook al neemt de consument of patiënt zijn rol niet en wenst hij persoonlijk genoeg

te nemen met een slecht of duur aanbod, toch kan hij daarmee niet verantwoordelijk worden gehouden voor een slechte of onbetaalbare gezondheidszorg. Die verantwoordelijkheid ligt bij de overheid en de uitvoeringsorganisaties.

Van good governance is sprake vanuit het burgerperspectief als:

- de maatschappelijke dienstverlening voldoet aan de kwaliteitseisen;
- de burger vertouwen kan hebben in een integere, recht- en doelmatige uitvoering;
- de burger voldoende met kennis, informatie en 'skills' toegerust is om zijn rol en verantwoordelijkheid waar te kunnen maken;
- de burger over voldoende interventiemogelijkheden (exit, voice en loyalty) beschikt om zijn rol en verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

De burger blijft altijd vrij in de keuze om wel of niet van participatie- en interventiemogelijkheden gebruik te maken. Maar als burgers laten blijken zich niet consument te willen gedragen, massaal regels overtreden, aangeven niet te willen participeren in publieke domein, niet geïnteresseerd zijn in informatie over het functioneren van publieke organisaties of als zij zich massaal en duurzaam onttrekken aan de hun toebedeelde rollen zijn dat indicaties dat het bestuurlijke of politieke arrangement niet aansluit bij de behoeften, waarden en probleempercepties in de samenleving.

5.5.5 Het bedrijfsleven

Door de onderlinge verwevenheid en betrokkenheid van uiteenlopende spelers in het publieke domein kán bestuur en dus ook goed bestuur niet enkel een zaak zijn van de overheid. In een situatie waarin de overheid weliswaar zorgvuldig, integer, effectief en responsief is maar niet kan rekenen op een goed ontwikkelde publieke moraal bij burgers, professionals én bij de private sector zal goed bestuur nooit kans krijgen tot wasdom te komen. Hetzelfde geldt voor al die situaties waarin goederen en diensten in de publieke sector slechts tot stand kunnen komen door samenwerking tussen private én publieke actoren (denk bijvoorbeeld aan het tot stand brengen van grootschalige infrastructurele projecten, het creëren van een leefbare omgeving of het ontwikkelen van een effectief werkgelegenheidsbeleid).

Ook de private sector komt aldus in beeld als een actor waar het een en ander van wordt verwacht in het kader van goed openbaar bestuur. De discussie over goed

ondernemingsbestuur is volop gaande, het debat over de verantwoordelijkheden van de private sector voor de publieke zaak blijft afgezien van de bouwfraudekwestie echter nog nagenoeg ongevoerd. Het bedrijfsleven komt op verschillende manieren in beeld met betrekking tot vraagstukken van public governance: als (mede-)financier, als investeerder, als werkgever, als bron van innovatie, als co-producent van diensten, producten en kennis, en als uitvoerder van beleid.

In al deze rollen mag ook van het bedrijfsleven een bepaalde betrokkenheid bij de publieke zaak en van 'public spirit' worden verlangd, alleen al omdat zonder die betrokkenheid van het bedrijfsleven 'goed bestuur' geen kans van slagen heeft.

Arbeidsvoorziening en beroepsonderwijs zijn kansloos als het bedrijfsleven geen arbeidsplaatsen openstelt. En innovaties in de gezondheidszorg en de huisvesting blijven achterwege als het bedrijfsleven niet risicovol durft te investeren.

Een bedrijfsleven dat risico's durft te nemen, maatschappelijke verantwoordelijkheid daadwerkelijk vorm geeft en investeert in de publieke zaak is een onmisbare schakel in goed bestuur. De overheid kan via allerlei wegen zo'n instelling stimuleren (subsidies, sponsormogelijkheden, cofinanciering, wetgeving etc.) maar de voornaamste drijfveer zal uit de private sector zelf moeten komen.

DEEL 3 EVALUATIE, STAND VAN ZAKEN EN TOEKOMST

6 GOOD GOVERNANCE: EEN EVALUATIERAAMWERK

Onderzoek naar good governance en praktijken van maatschappelijke dienstverlening vindt volgens het in dit essay uiteengezette kader in twee fasen plaats:

1. *beschrijving*: hoe scoren de praktijken van maatschappelijke dienstverlening op de vier dimensies van goed bestuur
2. *analyse*: in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden voor goed bestuur?

6.1 Beschrijving: scores op de vier dimensies van goed bestuur

Als we willen beschrijven hoe het gesteld is met de governance in een bepaalde sectoren van maatschappelijke dienstverlening zouden we de stand van zaken op de vier dimensies van goed bestuur in kaart moeten brengen:

- I. Democratische principes
- II. Recht en wet
- III. Uitvoering
- IV. Gemeenschappelijkheid

Dimensie I: Democratische principes

Het gaat hier zoals gezegd om democratische principes in de brede zin des woords. Dus niet alleen om het principe van de 'parlementaire democratie'. Toegepast op maatschappelijke dienstverlening bevat de categorie 'democratische principes' vier kernelementen:

Ia) *representatie*: zijn belanghebbenden vertegenwoordigd/gehoord in het bestuur van uitvoeringsorganisaties

Ib) *verantwoordelijkheid*: is duidelijk wie verantwoordelijk is voor succes en falen?

Ic) *verantwoording*: wordt aan alle relevante belanghebbenden (relevante, tijdige, betrouwbare) brede publieke verantwoording afgelegd?

Id) *interventiemogelijkheden*: kunnen belanghebbenden interveniëren (via feed back, exit, voice, bijsturing etc.) als de uitvoering niet naar wens is?

Dimensie II: recht en wet

IIa) Vinden de uitvoering van beleid of wettelijke taken en de publieke dienstverlening volgens de wet (legaliteit en rechtmatigheid) en volgens algemene beginselen van behoorlijk bestuur plaats? Of andersom: zijn er signalen dat, om welke reden dan ook, de wet op grote schaal niet uitgevoerd of nageleefd wordt?

IIb) Wordt integer gehandeld, welke integriteitswaarborgen zijn getroffen?

Dimensie III: Uitvoering

IIIa) Is de uitvoering (d.w.z. de uitvoering van publieke dienstverlening en publieke taken) responsief en doelmatig? Of andersom: komen uit onderzoeken en evaluaties signalen dat er ondoelmatigheden of beperkingen in de responsiviteit bestaan?

IIIb) Werken bestuurlijke arrangementen/systemen van maatschappelijke dienstverlening voor degenen waar voor ze bedoeld zijn en tegen aanvaardbare – maatschappelijke – kosten?

IIIc) Hoe waarderen politiek/toezichhouders, bestuur, raden van toezicht, kanten en maatschappij vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en belang de kwaliteit van de beleidsuitvoering, taakuitvoering of dienstverlening? Ofwel: Wordt beleid (goed) uitgevoerd c.q. is de maatschappelijke dienstverlening van voldoende kwaliteit in de ogen van de belanghebbenden?

III d) Is er ruimte om 'functiegericht' te organiseren, d.w.z. de productie (van zorg, woningbouw, onderwijs) dusdanig te organiseren dat wordt voldaan aan de maatschappelijke vraag? Of anders geformuleerd: zijn er indicaties dat regels, culturen of de institutionele setting een goede productie of creatieve oplossingen in de weg zitten? Of is binnen de bestaande wet- en regelgeving voldoende mogelijk?

III e) In hoeverre springen organisaties in de betreffende sector wel/niet in op nieuwe ontwikkelingen en ontwikkelingen in de maatschappelijke vraag? Sluiten vraag naar maatschappelijke diensten en aanbod voldoende op elkaar aan? Of zijn er aan de andere kant indicaties dat het aanbod (van zorg, van woningen, van onderwijs) zich een andere kant op begeeft dan de vraag?

III f) Zijn er indicaties dat in actoren (personen dan wel organisaties) te maken hebben met tegengestelde handelingsoriëntaties of tegengestelde prikkels? Zo ja, welke consequenties heeft dit voor de doelmatigheid, prestaties, kwaliteit,

handelingsvermogen? Wat betreft het handelingsvermogen: treden er handelingsblokkades [joint decision traps] of ongewenste afwentelingen op?

Dimensie IV Gemeenschappelijkheid

IVa) Is er een gedeelde lange termijn visie (*de 'waartoe waarheen vraag'*) en als die er niet is hoe wordt geïnvesteerd in het bereiken daar van?

IVb) Bestaat er overeenstemming over wat succes en falen is?

IVc) Vindt er reflectie en deliberatie over richting en resultaat plaats?

IVd) Is er maatschappelijke overeenstemming/publiek debat over wie de relevante belanghebbenden zijn?

IVe) Bestaat overeenstemming over de rol van overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven in de betreffende sector? Ofwel, is duidelijk wat van elke partij in het publieke domein wordt verwacht: een rol als ondernemer, als dienstverlener, als toezichthouder, als uitvoerder of als regelsteller?

De antwoorden op de vraagcategorieën I t/m IV geven een beeld van de stand van zaken met betrekking tot de governance in een bepaalde sector.

6.2 Analyse: voldaan aan de voorwaarden voor goed bestuur?

In deze paragraaf keer ik terug naar de voorwaarden voor goed bestuur die in hoofdstuk 5 zijn geschetst. De paragraaf heeft het karakter van een 'checklist' waarbij de verschillende voorwaarden zijn geherformuleerd in een onderzoeksvraag.

Structuur

A) Is het systeem van checks and balances in een bepaalde sector (of beter: de checks and balances rond de organisatie van de productie van een sociaal goed) sluitend?

Dat wil zeggen: is er zowel *tussen* de spelers in een domein van publieke dienstverlening, als *binnen* de overheid en uitvoeringsorganisaties sprake van macht en tegenmacht (countervailing powers) en controle op de macht?

B) Voldoen de aanwezige checks and balances aan de vereisten? (zie kader)

Uitgaande van de vier dimensies van good governance moeten systemen van 'checks and balances' (het geheel aan vormen van sturing, interventie, toezicht en verantwoording) voldoen aan een aantal vereisten, zie ook par. 5.4.1.:

- Ze dragen bij aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen
- Criteria voor toezicht en verantwoording sluiten aan bij de normen en behoeften van degenen die zich moeten verantwoorden c.q. de onder toezicht gestelden
- Ze sluiten aan bij de aard van de dienst en van het sturingsprincipe⁴⁴
- Ze bieden voldoende handelingsvrijheid voor uitvoerders
- Ze leiden niet tot handelingsblokkades
- Ze ontlokken een minimum aan strategisch gedrag
- Ze maken 'leren' mogelijk
- Ze zijn 'zuinig': meervoudig gebruik van informatie

C) Zijn er empirische indicaties dat een score op de ene dimensie ten koste gaat van een score op een andere dimensie? Of met andere woorden: zitten de verschillende uitgangspunten voor goed bestuur elkaar in de weg?

Proces

D) zijn evaluaties en kwaliteitsinstrumenten ingebed in de normale bedrijfsvoering?

E) Wordt geleerd van de uitkomsten van evaluaties, visitaties, benchmarks, reacties van klanten etc. ?

Cultuur

F) In welke mate is op sector- en organisatieniveau sprake van openheid en transparantie over de prestaties en de mate waarin maatschappelijke verantwoordelijkheden worden waargemaakt?

G) Welke argumenten pro en contra openheid worden (door wie) gehanteerd?

H) In hoeverre kunnen de betreffende sector en uitvoeringsorganisaties als innovatief, initiatiefrijk en creatief worden gekenmerkt?

I) Staat al het handelen en alle beslissingen van het management van organisaties ten dienste van het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening?

J) In hoeverre kunnen en willen de actoren in een sector van maatschappelijke dienstverlening hun rol waarmaken? Welke eventuele belemmeringen treden op?

⁴⁴ Marktwerking vereist bijvoorbeeld een andere vorm van toezicht dan de uitvoering van een duidelijk omschreven publieke taak. Vuistregel kan zijn dat naarmate er meer belangentegenstellingen zijn en er meer onenigheid is over maatschappelijke doelstellingen het politieke toezicht sterker zal zijn en het verticale en horizontale toezicht zwakker.

Voorbeelden

- Bij verzelfstandiging: presteren uitvoeringsorganisaties ze naar behoren, geven ze genoeg reden tot vertrouwen, houdt de overheid zich op afstand op de afgesproken onderdelen?
- Bij marktwerking: kunnen burgers zich als consument opstellen, gedragen burgers zich ook als consument?
- Bij zelfregulering: zijn regels uitvoerbaar, houdt de partijen binnen een sector elkaar ook aan de regels?

7 STAND VAN ZAKEN IN DE PRAKTIJK

7.1 De dimensie gemeenschappelijkheid

Onder andere kostenstijgingen, ontwikkelingen op internationale markten, in internationale wet- en regelgeving, en in verschuivingen in de maatschappelijke vraag noodzaken tot een herijking van doelen en organisatievormen in de verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening. Begrippen als solidariteit en sociale rechtvaardigheid krijgen ofwel een andere invulling of worden anders – als minder belangrijk – gewaardeerd.

Uit de sectorstudies die ten behoeve van het WRR-advies over maatschappelijke dienstverlening zijn verricht komt naar voren dat het belangrijkste governance-probleem in ten minste drie van de vijf beschreven sectoren ligt in de dimensie *'gemeenschappelijkheid'*. Zeker de huisvesting, de gezondheidszorg en de welzijnssector zijn als 'verweesd' te kenschetsen: tradities, resten uit vorige sturingsparadigma's en oude maatschappelijke opgaven worden – op vaak spanningsvolle manieren vermengd met nieuwe vormen van organiseren en financieren en produceren⁴⁵. Voor een deel gaan de uitvoeringsorganisaties daarbij zelf als maatschappelijke ondernemers op zoek naar nieuwe wegen en lopen langs grens van wat mag en kan, deels ook vindt een gestage aanpassing van institutionele kaders aan het nieuwe tijdgewricht plaats (plan Hoogervorst in de gezondheidszorg). In alle sectoren is sprake van een overmatige beleidsdruk: institutionele hervormingen buitelen over elkaar heen en krijgen nauwelijks de kans hun werkzaamheid te bewijzen. Het geeft het beeld van een rusteloze zoektocht van politici, bestuurders en uitvoerders naar duurzaam passende arrangementen die voldoende adaptief zijn om nieuwe ontwikkelingen die zich van buiten het systeem opdringen aan te kunnen. Tegelijkertijd is het ook een beeld van een samenleving die zoekt naar nieuwe gemeenschappelijke ankerpunten vanuit het besef dát er ook in een samenleving waarin de vertrouwde ankers even zijn losgeslagen, keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van invulling van solidariteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en sociale rechtvaardigheid.

⁴⁵ Uit de historische overzichten van de sectorstudies komt duidelijk de pad-afhankelijkheid van instituties (kort gezegd 'het verleden bepaalt in grote mate de toekomst') naar voren (zie ook Van de Donk, 1997: 107). Een interessante inkijk op dit punt in de in de sector van de sociale zekerheid bieden Bekke & Van Gestel (2004).

Dynamiek in de zin van ‘aanpassen aan nieuwe problemen, behoeften en situaties’ past bij goed bestuur. Maar de sectorstudies laten een bestuurlijke dynamiek zien die ofwel door snel wisselende politieke paradigma’s (‘scheiding tussen beleid en uitvoering’, ‘marktwerking’, ‘decentralisatie’, ‘eigen verantwoordelijkheid’, ‘terugdringen bestuurslast’) in gang wordt gezet, ofwel eenzijdig door kostenoverwegingen wordt gestuurd. Een tekortschietende uitvoering of maatschappelijke ontwikkelingen (in de vraag, in waarden, of in probleemperecepties) zijn in veel mindere mate bepalend geweest voor de institutionele dynamiek én voor het verloop van het politieke debat. Vanuit het concept van goed bestuur geredeneerd zou een meer maatschappelijk gestuurde en op prestatiegegevens gebaseerde hervormingsbeweging wenselijk zijn: meer *evidence based reform*.

Ook zou bij institutionele hervormingen het kostenvraagstuk in een bredere maatschappelijke context geplaatst moeten worden: dus niet alleen de vraag beantwoorden ‘hoe kunnen we bezuinigen in de gezondheidszorg’, maar bij die hervormingen ook oog hebben voor de vraag ‘hoe belangrijk vinden we gezondheidszorg en solidariteit in de gezondheidszorg in relatie tot andere sectoren en diensten’. In het politieke debat zou het debat over regels, structuren en instituties nadrukkelijker verbonden moeten worden met een explicitering en afbakening van publieke belangen, én met de gewenste en op dat moment feitelijk geleverde prestaties.

7.2 De dimensie democratie

De dimensie *democratie*, en dan met name de vraagstukken rond publieke rekenschap, klachten- en bezwaarprocedures, horizontalisering van de verantwoording en de betrokkenheid van stakeholders, krijgt veel aandacht in met name de zorgsector, het onderwijs en de huisvesting. Ook is er – in navolging van het corporate governancegedachtegoed, en op initiatief van de branches zelf – veel aandacht voor verbetering van de governance op het niveau van de uitvoeringsorganisaties. Deels is dit overigens een strategische reactie op het overheidsbeleid en deels een kwestie van het inhalen van opgelopen achterstanden op het gebied van publieke verantwoording.

In een aantal sectoren, zoals bijvoorbeeld zorgsector, de arbeidsvoorziening en de welzijnssector is sprake van en toenemende privatisering van het aanbod. Dat zal ook zijn weerslag moeten krijgen in de manier waarop checks and balances, kwaliteitszorg

en toezicht en verantwoording worden vormgegeven. Met name in de gezondheidszorg is nog niet duidelijk hoe dit vorm gaat krijgen.

Over wezenlijke onderdelen van de 'werking' is nog weinig bekend: wat leveren verantwoording, toezicht, stakeholderbetrokkenheid en kwaliteitszorg eigenlijk op? En voor wie? Hoe bepalend zijn signalen van 'klanten en kritische volgers' voor het handelen van een organisatie? Hoe 'lerend' zijn organisaties van maatschappelijke dienstverlening⁴⁶?

7.3 De dimensie recht en wet

Uit de sectorstudies komen op de dimensie wet en recht geen opvallende zaken naar voren. Wat de zuivere rechtmatigheid op rijksniveau betreft constateert de Algemene Rekenkamer al jarenlang een rechtmatigheid van bijna honderd procent. Ook uitvoeringsorganisaties 'op afstand' (zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijk taak) kennen in toenemende mate rechtmatigheidsverklaringen. Deze gaan in verreweg de meeste gevallen gepaard met een positief oordeel (Algemene Rekenkamer, 2004a). In de recente codes en aanbevelingen voor goed bestuur zien we een uitdrukkelijke rol voor de accountant weggelegd die goedkeuring moet geven aan de jaarrekening van uitvoeringsorganisaties.

Het onderdeel van deze dimensie dat de afgelopen jaren in een aantal sectoren (de bouw, het onderwijs) het meest in het oog sprong was 'integriteit'. Met name waar publiek-private hybriditeit meer regel dan uitzondering is en als in toenemende mate 'ondernemerschap' in de publieke sector wordt verlangd, zal het thema integriteit als onderdeel van goed bestuur aan belang winnen. In de gezondheidszorg speelt integriteit op een heel sectorspecifieke manier, namelijk in al die beslissingen over leven en dood waar de wetgeving niet op een eenduidige manier in voorziet. Goed bestuur in de zorgsector verbindt deze individuele professionele beslissingen in de wettelijke schemerzones met vraagstukken van publieke rekenschap, maatschappelijke acceptatie en kwaliteit van zorg.

⁴⁶ Bij inspecties, toezichthouders, CBS/SCP-achtige bureaus, bij de overheid en bij de uitvoeringsorganisaties zelf bestaat veel kennis over deze onderwerpen. Deze is echter nog vaak gefragmenteerd en wordt niet geïntegreerd tot één beeld van de sector.

De dimensie wet en recht komt het meest prominent aan de orde daar waar zij de uitvoeringsdimensie raakt. Als voorbeeld mag de sector van woningcorporaties dienen waar het feitelijk functioneren en de naleving van wet- en regelgeving nauw met elkaar zijn verweven. In die sector wordt gediscussieerd over de vraag in hoeverre belastingvoordelen die woningcorporaties genieten een vorm van verkapte staatssteun zijn, worden woningcorporaties door makelaars en bouwers beticht van oneerlijke concurrentie en is de overheid van mening dat de uitdijende vermogens niet in verhouding staan tot de nieuwbouwplannen⁴⁷.

De klacht dat wet- en regelgeving een kwalitatief goed en probleemgestuurde uitvoering en creatieve oplossingen in de weg is veel gehoord. Voorbeelden zijn er wel, maar systematische empirische gegevens die zichtbaar maken dat aan een concrete maatschappelijke behoefte niet kan worden voldaan als gevolg van een teveel of te gedetailleerde regelgeving zijn schaars. Een eerste stap naar goed bestuur op dit punt zou zijn om eens een systematische inventarisatie te maken van wet- en regelgeving die een goede publieke dienstverlening écht in de weg zit en tegelijkertijd mogelijkheden die er wel zijn optimaal te benutten (zie aanbeveling 7 in het volgende hoofdstuk).

7.4 De dimensie uitvoering

Voor zover er gegevens in de sectorstudies voorhanden zijn lijkt de *uitvoeringsdimensie* in de zorg, het onderwijs en de huisvesting eigenlijk relatief weinig problemen te geven: de kwaliteit en kwantiteit van de maatschappelijke dienstverlening is misschien niet optimaal, maar toch zeker ook ver niet beneden de maat⁴⁸. Uit de sectorstudies kunnen tegelijkertijd twee belangrijke relativerende opmerkingen bij deze constatering worden afgeleid.

Ten eerste roept de toenemende hybridisering de vraag op wat eigenlijk cruciale prestaties en indicatoren zijn waaraan de 'performance' kan worden afgemeten. Ten tweede mag wát er geproduceerd wordt dan wel van redelijke kwaliteit zijn, tegelijkertijd wordt in de sectorstudies geconstateerd dat bestuurlijke, politieke en kostenontwikkelingen belangrijker zijn geweest bij de inrichting van systemen van

⁴⁷ Zie: Volkskrant 15-9-2004.

⁴⁸ Het Sociaal en Cultureel Planbureau wees op het verschil in 'algemeen beeld' (negatief) en 'concrete ervaringen' (positief) van burgers met publieke dienstverlening in de quartaire sector, SCP (2002). Uit de internationaal vergelijkende studie *Performance of the public sector* van het SCP (2004) komt Nederland als een goede middenmoter naar voren op de terreinen zorg, educatie en openbaar bestuur.

maatschappelijke dienstverlening dan de wensen van de klant en de inbreng van professionals. De auteurs achten het over de hele linie belangrijk dat in de toekomst de prestaties in de sfeer van maatschappelijke dienstverlening meer worden afgemeten aan wat klanten en professionals belangrijk vinden en niet alleen aan wat bestuurders en politici belangrijk vinden.

Met name de thema's 'vermogensvorming in relatie tot investeringen' en 'belastingplicht en concurrentievervalsing' spelen op meerdere terreinen waar hybride publiek-private organisaties ontstaan zoals in het onderwijs en in de zorg: hoeveel eigen vermogen is redelijk, wie bepaalt wat er met dat vermogen moet en mag gebeuren, wanneer is de private tak van de organisatie als een onderneming op te vatten met bijbehorende (verantwoordings- en belasting-) verplichtingen?

De governance-uitdaging ligt over de gehele linie genomen in de uitvoeringsdimensie niet zozeer in een uitvoering die hier en nu schromelijk tekort schiet, als wel in een uitvoering die onder druk van internationale (economische en juridische) ontwikkelingen en een veranderende maatschappelijke vraag (zoals een vergrijzing die gaat doorklinken in de vraag naar gezondheidszorg, naar nieuwe woonvormen en welzijnsvoorzieningen) in de zeer nabije toekomst zwaar onder druk komt te staan.

Een punt van aandacht vormt het onderdeel 'handelingsblokkades en ongewenste neveneffecten' binnen de uitvoeringsdimensie. De toenemende marktwerking en privatisering van het aanbod op tal van terreinen doet de kans op ongewenste risicoselectie en cherry-picking toenemen en maakt goed markttoezicht noodzakelijk. Waar de overheid zich terugtrekt op 'kaderstelling' en 'systeemverantwoordelijkheid' zal ze vanuit die verantwoordelijkheid ook beducht moeten zijn op 'deals' en 'afwentelingen' die de partijen in het veld met elkaar al dan niet expliciet overeenkomen.

Daarnaast wordt door de toenemende vervlechting van nationale arena's met de 'Brusselse' arena een goede verbinding van supranationale, nationale, regionale en sectorale beleidsarena's steeds belangrijker teneinde handelingsblokkades en

inefficiënties op lokaal niveau te voorkomen⁴⁹. In de sectorstudie over de gezondheidszorg wordt het als volgt verwoord:

“De zorgsector manifesteert zich in de toekomst wellicht op drie of zelfs vier geografische niveaus – gemeente c.q. regio, land, EU – en elk niveau kent eigen wetmatigheden. De opgave is de niveaus waar nodig met elkaar in verband te brengen.”

⁴⁹ Zie verschillende bijdragen in B. Kohler-Koch (2003). Een ander voorbeeld biedt Sellers (2002). Hij laat zien hoe lokale, regionale en supranationale regels en regimes op elkaar inwerken op het terrein van stedelijke ontwikkelingen.

8 PUBLIC GOVERNANCE: ENKELE LIJNEN VOOR DE TOEKOMST

Goed bestuur is een vorm van evenwichtskunst. Het gaat om het organiseren van velerlei spanningen in de samenleving: spanningen tussen maatschappelijke doelen, spanningen tussen belangen van spelers in het publieke domein, spanning tussen wat er gebeurt binnen uitvoeringsorganisaties, datgene wat cliënten verlangen en datgene wat er gebeurt op het politieke vlak⁵⁰. En dat alles ook nog eens op een speelveld dat in een onvoorspelbare beweging wordt gehouden door technologische ontwikkelingen, ontwikkelingen in de vraag en een internationalisering van markten en van regelgeving. Dat alles maakt dat good governance per definitie niet verwijst naar een stabiele situatie, maar veeleer verwijst naar het tijdelijk op een bevredigende manier op elkaar laten passen van beleid, maatschappelijke vraag, professionele standaarden, bedrijfsmatige overwegingen en private investeringen. Een 'fit' die tot uitdrukking komt in:

- het boeken van resultaat (doen wat is afgesproken, beoogd of beloofd);
- het hanteren van principes (eerlijkheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, publieke rekenschap etc.);
- het volgen van algemeen geaccepteerde regels (zich houden aan de wet, het volgen van de afgesproken procedures);
- het op een efficiënte en effectieve manier organiseren van de besluitvorming en de uitvoering (inclusief het vormgeven van leerprocessen).

Zonder heel sectorspecifieke aanbevelingen te doen, geef ik in dit hoofdstuk een aantal algemene suggesties die zouden kunnen bijdragen aan een betere public governance.

Dimensie gemeenschappelijkheid

1. Maatschappelijk overleg

Het traditionele poldermodel waarbij werkgevers, werknemers en overheid met elkaar onderhandelen over de te volgen sociaal-economische koers verkeert in een crisis. Ook het stelsel van de geïnstitutionaliseerde adviesraden staat op de tocht. Toch zou ik in het licht van good governance (de dimensie *gemeenschappelijkheid*)

⁵⁰ Vergelijk de eisen aan de rechtsstaat zoals geformuleerd in WRR, 2002: 252-253.

juist aanvullend op de parlementaire besluitvorming willen pleiten voor vormen van *collectief* overleg, advies en evaluatie over richting, rekenschap en ruimte met betrekking tot maatschappelijke dienstverlening (vgl. Van Montfort, 1995: 238-239; en Hajer, 2002: 84 'periodiek gefixeerde representatie').

Wel zouden deze vormen van overleg, om niet te vervallen in een stroperige tussenlaag waar slechts deelbelangen worden veiliggesteld, aan een aantal voorwaarden moeten voldoen:

- Tijdelijk en probleemgericht met een onafhankelijke voorzitter;
- Gericht op overleg, gezamenlijk tot probleemanalyse komen, richting bepalen, en samenhangen met aanpalende sectoren in beeld krijgen. Het overleg over richting en ruimte zou meer een 'denktank' dan een 'alternatief onderhandelingsplatform' moeten zijn waarbij publieke belangen centraal staan en niet de particuliere belangen van een sector of actoren binnen een sector. Een brancheoverstijgende en praktijkgeoriënteerde inbreng is daarbij wenselijk. De inbreng vanuit de maatschappij in zo'n overleg zou dan ook eerder moeten komen van gezaghebbende, creatieve vernieuwers in het publieke domein dan van belangenbehartigende brancheorganisaties en koepels: het gaat er om in beeld te krijgen wat er op een bepaald momenten wel/niet wenselijk en mogelijk is in een bepaalde maatschappelijk domein.

2. Bouwen aan vertrouwen

Maak 'bouwen aan vertrouwen' tot motto van de maatschappelijke dienstverlening te komende jaren. Publieke dienstverlening is steeds meer een zaak van markt én overheid, van publiek én privaat initiatief. We kunnen niet op voorhand blind vertrouwen dat het management in deze hybride contexten en organisaties de goede keuzes maakt en dat het voor klant en maatschappij beste aanbod ontstaat. Een permanente zorg voor de kwaliteit van het extern en intern functioneren, een uitgebreide publieke verantwoording en feedback uit alle stakeholdergroepen zijn noodzakelijk om de publieke dienstverlening op peil te houden en de publieke belangen te borgen. Organisaties die publieke taken verrichten kunnen bouwen aan vertrouwen door publiek verantwoording af te leggen, door te investeren in een interne governance, door kwalitatief goede prestaties te leveren, door te investeren in integriteit, te luisteren naar hun omgeving, door al hun activiteiten relateren aan de publieke zaak en telkens te *laten zien* wat de burger en de maatschappij beter worden van bepaalde activiteiten. Het gaat bij publiek ondernemerschap niet om ondernemen

op zich zelf, maar het gaat er om te laten zien dat ondernemen leidt tot een betere dienstverlening. Zichtbare resultaten zijn de sleutel tot vertrouwen.

3. Eenheid in uitgangspunten, pluriformiteit in de uitvoering

Goed bestuur investeert in het tot stand brengen van een gemeenschappelijke visie op hoofddoelen en kernwaarden in het publieke domein. Dat is echter géén pleidooi voor eenvormigheid in een samenleving die juist steeds verder diversificeert, maar het is wel een pleidooi om zo goed mogelijk te definiëren waar de publieke sector voor staat en welke waarden en doelen zij vertegenwoordigt. Of anders gezegd: als niet duidelijk is van en voor wie woningcorporaties, welzijnsinstellingen, instellingen voor beroepsonderwijs, of zorgverzekeraars er zijn zal dat vroeg of laat ten koste gaan van hun legitimiteit en effectiviteit. Het criterium ´gemeenschappelijkheid´ is ook een pleidooi om van tijd tot tijd stil te staan bij de vraag of de waarden en doelen in het publieke domein het nog wel realistisch zijn of dat ze wellicht moeten worden aangepast aan een veranderd tijdgewricht.

Pluriformiteit in de uitvoering is noodzakelijk om zo goed mogelijk tegemoet te kunnen komen aan specifieke lokale problemen en behoeften. Op lokaal en regionaal niveau zou zo veel mogelijk ruimte moeten bestaan om functionele, tijdelijke samenwerkingsverbanden en strategische allianties tot stand te brengen (zie ook Van Montfort, 1995: 241).

Dimensie uitvoering

4. Herschikking van beleidssectoren: integratie en fragmentatie

In verschillende sectorstudies wordt geconstateerd dat er een ´verkrumeling´ ontstaat (zorg), eigenlijk sprake is van verschillende deelmarkten (huisvesting), of van zeer uiteenlopende doelstellingen voor onderdelen van de sector (welzijn). Dat roept de vraag op of bestaande sectorindelingen in de toekomst nog wel houdbaar zijn. Een herindeling van beleidssectoren waarbij zowel opsplitsing van bepaalde beleidssectoren als samenvoeging aan de orde zijn zou wel eens noodzakelijk kunnen blijken te zijn om tot een betere aansluiting tussen maatschappelijk probleemgebied en beleidsniveau te komen. Daarbij zou per nieuw beleidscluster bekeken moeten worden welke vormen van sturing, coördineren en verantwoorden het meest passend zijn.

Verbindingen van de ene beleidssector met andere sectoren (wonen-zorg, onderwijs-arbeidsmarkt, wonen-stadsontwikkeling-welzijn, onderwijs-zorg) die vanuit de maatschappelijke vraag noodzakelijk worden geacht, zouden gestimuleerd kunnen worden door een soort ‘tussenregimes’ te ontwikkelen, bijvoorbeeld een wet op de woon-zorg combinatie, of een wet op PPS-constructies. In deze tussenregimes zouden dan bepaalde delen van de bestaande wet- en regelgeving die innovatie en samenwerking in de weg staan buiten werking gesteld kunnen worden, eventueel gekoppeld met een op maat gesneden financieringsstructuur. Het tussenregime zou ook een aangepaste vorm van publieke verantwoording en evaluatie voor de nieuwe combinaties en samenwerkingsvormen kunnen regelen. Dat laatste is belangrijk omdat het wel blijft gaan om publieke belangen, activiteiten in het publieke domein, en veelal medegefinancierd door publieke middelen.

5. Periodieke governance-analyse

Het zou nuttig kunnen zijn van tijd tot tijd een omvattende governance-analyse te maken van systemen van maatschappelijke dienstverlening. Deze zou dan breder moeten zijn dan de nu gebruikelijke evaluaties van beleid. Zo zou een governance-analyse (de effecten van) het beleid kunnen afwegen tegen ondermeer ontwikkelingen in de vraag, het maatschappelijke probleem, knelpunten in het institutionele arrangement, ‘culturele aspecten’ (‘is het wel een beleidsprobleem, of is het eigenlijk een politiek probleem of een integriteitsprobleem?’). Ook zou de samenhang met ontwikkelingen in aanpalende sectoren in beeld gebracht kunnen worden (de institutionele setting in de huisvestingssector van bijvoorbeeld van invloed zijn op de zorg die aan ouderen kan worden geboden). Een governance-analyse brengt voor alle vier de dimensies de stand van zaken in kaart, laat zien waar spanningen tussen de dimensies optreden én brengt in kaart in welke mate aan de voorwaarden voor goede bestuur is voldaan (zie hoofdstuk 6).

Door aanvullend op de periodieke beleidsevaluaties ook met tussenpozen een bredere governance-analyse uit te voeren kan het risico worden ondervangen dat een beleidscyclus weliswaar steeds verder wordt geperfectioneerd, terwijl tegelijkertijd de beleidsdynamiek steeds verder loszingt van maatschappelijke problemen, niet verbonden wordt met onderliggende institutionele knelpunten en bijvoorbeeld zaken die met ‘cultuur’ te maken hebben verwaarloost.

Ook kan zo'n periodieke governance-analyse bijdragen aan meer *'evidence-based reform'* (zie paragraaf 7.1.) en een tegenwicht bieden aan de continue stroom van, door de eigen politieke dynamiek gestuurde en sectoraal afgebakende, bestuurlijke hervormingen (zie de sectorstudies bij het WRR-advies over maatschappelijke dienstverlening).

6. Nieuwe eisen aan beleidsevaluaties

De sectoranalyses maken duidelijk hoe zeer de sectoren van maatschappelijke dienstverlening een patchwork vormen van verschillende sturings- en verantwoordingsrelaties (horizontaal-verticaal), van verschillende coördinatiemechanismen (hiërarchie, markt, onderhandeling, overleg etc.) en van vervlechtingen tussen publieke en private, individuele en collectieve, lokale, regionale nationale en internationale actoren.

Evaluaties die willen bijdragen aan een antwoord op de vraag of er sprake is van goed bestuur zouden oog voor vervlechtingen, samenwerkingsverbanden, processen van betekenisgeving, en de dynamiek in doelstellingen moeten hebben. *Gray, Jenkins and Leeuw* (2003: 18) en *Schwartz* (2003: 98 e.v.) laten zien dat de huidige evaluatietechnieken nog weinig raad weten met situaties waar dienstverlening tot stand komt in een samenwerking tussen verschillende (publieke en private) partijen: 'the evaluation of such arrangements is, at best, at an embryonic stage'. Ook de empirische kennis over het functioneren van hybride organisaties is nog zeer beperkt. Evaluaties kunnen zeker een bijdrage leveren aan goed bestuur, maar dan zullen specifieke technieken en benaderingen wel moeten aanhaken bij de complexiteit van de productieprocessen in de praktijk. Ik noem vijf punten waaraan bij evaluaties aandacht geschonken zou kunnen worden, teneinde evaluaties te laten bijdragen aan goed bestuur:

- Een op governance gerichte evaluatie richt zich niet op 'wat werkt', maar maakt zichtbaar 'wat werkt voor wie en onder welke omstandigheden' (Pawson en Tilly, 2003) en start niet vanuit een objectieve en neutrale probleemdefinitie, maar begint met vast te stellen 'wat voor wie waarom een probleem is' (vgl. Rhodes, 2000).
- Aansluitend hieraan: doelen, resultaten en prestaties zijn geen objectief, maar hooguit een intersubjectief gegeven. Evaluaties zouden oog moeten hebben voor de vragen 'wat is voor wie een doel?' en 'wat is voor wie een bevredigend resultaat'? De theorievorming rondom 'deliberative policy analysis' (Fischer,

1995; Hajer en Wagenaar, 2003), responsief evalueren (Abma) en netwerkanalyses (Kickert, Klijn en Koppenjan ed., 1999⁵¹) biedt hier aanknopingspunten⁵².

- Veel prestaties en innovaties in het publieke domein vinden plaats in ‘regimes’ van samenwerkende actoren. De overheid kán daar deel van uitmaken, maar dat hoeft niet. Regime-analyses kunnen bijdragen aan een beter zicht op de manier waarop maatschappelijke dienstverlening tot stand komt en innovaties wel of juist niet plaatsvinden⁵³. De regimebenadering heeft zijn weg nog onvoldoende gevonden in evaluatietheorie.
- Evaluaties zouden ingebed moeten zijn in leerprocessen (Van der Knaap, 2004, single en double loop learning, zie o.a. Innes en Booher, 2003) en daarmee bijdragen aan een responsiever bestuur.
- Evaluaties zouden in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening niet alleen gericht moeten zijn op de realisatie van beleidsdoelstellingen, maar meer op de ‘performance’ in de maatschappelijke dienstverlening zelf waarbij de percepties van de verschillende stakeholdergroepen over kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid tegen elkaar afgezet zouden kunnen worden.

7. Meldpunt voor knellende regelgeving en adviesbureau voor innovatie

In de periode mei – oktober 2003 bestond een meldpunt voor strijdige regels (www.strijdigeregels.nl). In deze periode kwamen 519 meldingen over 784 problemen binnen. Een aantal meldingen had overigens strikt genomen meer van doen met administratieve lasten (zie www.administratievelasten.nl, zie ook Binnenlands Bestuur, 22-10-2004) dan met strijdige regels. Het meldpunt was ingesteld door het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met MKB Nederland en bedoeld om inzicht te krijgen in knelpunten die ondernemers ervaren met regels. Op basis van de meldingen is gestart met het aanpakken van de knelpunten (EZ, 2003⁵⁴). Analoog aan dit meldpunt voor strijdige regels zou een - tijdelijk - meldpunt in het leven geroepen kunnen worden voor situaties waarin wet- en regelgeving een goede

⁵¹ Zie voor een kritische beschouwing van het ‘ex post satisficing’ criterium: Kickert, Klijn en Koppenjan, 1999: 172 e.v.

⁵² Zie ook Behn (2003) die ingaat op de contextafhankelijkheid van wat onder ‘performance’ wordt verstaan.

⁵³ Zie voor een interessante studie vanuit deze invalshoek: Sellers (2002).

⁵⁴ Sinds april 2004 zijn tien werkgroepen bezig met tijdige regels. De werkgroepen zijn begonnen met de sectoren waar de meeste meldingen vandaan kwamen: horeca, bouw, metaal, detailhandel en zorg.

publieke dienstverlening écht in de weg zitten. Zowel publieke als private organisaties zouden moeten worden uitgenodigd hun ervaringen te melden bij het meldpunt. Op dit punt bestaat momenteel veel beelden maar bestaat nog weinig systematische, op feiten gebaseerde kennis. Wel bekend is dat lang niet altijd het maximale uit de bestaande wet- en regelgeving wordt gehaald. Parallel aan het meldpunt zou dan ook een Adviesbureau voor creatieve oplossingen binnen bestaande wettelijk kader kunnen worden opgezet om de creatieve oplossingen binnen bestaande wettelijke kaders te stimuleren⁵⁵.

8. Governance in organisaties én in sectoren

Goed bestuur vereist investeringen op organisatie- én op sectorniveau. Het is niet voldoende in één van beide te investeren. In de discussies over goed bestuur is momenteel sprake van een tweedeling: de ene kant richt zich op het systeem als geheel, dat wil zeggen op de interactie tussen actoren in het publieke domein (overheid – burgers - maatschappelijke organisaties), terwijl de andere kant zich vooral richt op het niveau van de uitvoeringsorganisatie. Beide zijn te beperkt. Een organisatie die investeert in goed ondernemingsbestuur, maar tegelijkertijd moet opereren in een systeem waarin goede checks and balances ontbreken, exit voice en loyalty niet van de grond komen of actoren zich niet aan hun rollen houden, is gedoemd blijft steken in goede bedoelingen. Andersom zal een systeem van checks and balances niet – of alleen tegen zeer hoge controlekosten – slagen als het niet wordt doorvertaald naar het niveau van afzonderlijke organisaties, dat wil zeggen naar een goede interne controle, naar leerprocessen etc.

Dimensie democratische principes

9. Checks and balances op alle niveaus

Naast het bepalen van richting en ruimte, en het boeken van resultaten zijn goede checks and balances een derde cruciale factor in goed bestuur. Macht zonder tegenmacht leidt vroeg of laat tot misbruik, of in het beste geval tot ‘langdurig en

⁵⁵ Op tal van terreinen bestaan inmiddels expertisecentra al die deels in de uitwisseling van best practices en voorlichting over wet- en regelgeving voorzien. Voorbeelden zijn: Innovatieplatform (www.innovatieplatform.nl), Expertisecentrum verpleging en verzorging (www.levv.nl), Kenniscentrum Wonen en Zorg (www.kenniscentrumwonenenzorg.nl), Expertisecentrum rechtshandhaving (www.minjust.nl). Naar mijn weten is nog geen systematische studie verricht naar de bekendheid met, en het gebruik van de expertisecentra. Zo'n benchmark zou inzicht kunnen bieden in best practices en in succes- en faalfactoren van de kenniscentra.

onopgemerkt uit een goede wil het verkeerde doen'. Checks and balances zijn een absolute voorwaarde om misbruik van macht te voorkomen en om tot een responsieve en vraaggerichte organisatie van het publieke domein te komen. Drie voorbeelden illustreren dit: raden van toezicht, professionals en ZBO's.

Raden van toezicht.

Als bij organisaties die publieke taken uitvoeren raden van toezicht belangrijker gaan worden als intern controle-orgaan, dan wordt het ook belangrijker dat er een toetsingscommissie of toezichthouder voor raden van toezicht komt die beoordeelt of deze hun werk goed doen. Ook dat is een vorm van 'check' en van 'balance'. Onlangs zijn voor de zorgsector interessante voorstellen gedaan om belanghebbenden meer mogelijkheden te geven om de raad van toezicht bij een zorginstellingen ter verantwoording te roepen⁵⁶.

Professionals.

Ruimte voor professionele afwegingen en keuzes moet er zijn, maatschappelijke dienstverlening is immers geen puur politiek of puur technisch-rationeel proces. Maar ruimte betekent ook rekenschap. Professionals kunnen in het hier voorgestelde checks and balances model niet volstaan met een beroep op hun professionaliteit. Goed bestuur vereist dat zij rekenschap afleggen over hun handelen richting collega's, richting overheid of financier en richting klanten (via klachten en bezwaar procedures, publieke benchmarks en periodiek tevredenheidsonderzoek).

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

Deze organisaties zijn verzelfstandigd, maar tegelijkertijd wil de politiek er – om begrijpelijke redenen – enige grip op houden. Momenteel loopt elk debat dat de Tweede kamer voert over het functioneren van ZBO's via de minister. Deze moet antwoord geven op alle vragen aangaande de ZBO. Hij is op alles aanspreekbaar, maar niet voor alles verantwoordelijk. Deze hybride vorm zorgt voor een

⁵⁶ Belanghebbenden kunnen volgens de voorstellen in de toekomst de Ondernemingskamer verzoeken een onderzoek in te stellen naar een raad van toezicht. De ondernemingskamer kan bij geconstateerd wanbeleid voorzieningen treffen. Ook de overheid kan voorschriften stellen aan de raad van toezicht indien de zorginstelling niet voldoet aan de regels voor behoorlijk bestuur. (Brief staatssecretaris Hoogervorst over de follow up van de aanbevelingen van de Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 689, nr. 1 (1 juli 2004).

voortdurende spanning tussen zelfstandigheid en ministeriële verantwoordelijkheid. Vanuit een checks and balances model geredeneerd zou het bestuur van een ZBO rechtstreeks verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering en de prestaties (publieke taakuitvoering). Dat zou in de vorm kunnen van een verslag van het bestuur over de financiën, de bedrijfsvoering en de prestaties, vergezeld van een goedkeuring door de raad van toezicht en door de accountant, én vergezeld van een schrijven van het verantwoordelijke ministerie waarin een oordeel vanuit het gezichtspunt en de verantwoordelijkheid van het ministerie wordt gegeven (voert de ZBO het beleid goed uit, draagt de ZBO in voldoende mate bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen, etc.). De Tweede Kamer is zo in de gelegenheid om zowel de ZBO als de minister rechtstreeks op hun eigen verantwoordelijkheden aan te spreken. Beperking van het aantal ZBO's ligt in zo'n model wel voor de hand (zie ook IBO-VOR, 2004). Een minder vergaande variant in deze gedachtelijn zou zijn dat de Tweede Kamer vaker gebruik maakt van haar bevoegdheid rechtstreeks bij de besturen van ZBO's en RWT's schriftelijk of mondeling (bijvoorbeeld via een hoorzitting) informatie op te vragen.

Dimensie wet en recht

10. Back to the core business

Organisaties in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening zouden een eenvoudige en eenduidige taakstelling of publieke opdracht moeten combineren met een grote handelingsvrijheid om die opdracht uit te voeren. Het zou goed zijn om voor alle organisaties die maatschappelijke diensten verlenen hun 'kerntaak' of hun 'publieke opdracht' of 'het publieke belang' te definiëren en daar vervolgens de gewenste en geleverde prestaties aan te relateren. Nu ontplooiën veel organisaties veel activiteiten, maar wat deze bijdragen aan hun publieke kerntaak en in hoeverre het publieke belang ermee gediend wordt is niet altijd even duidelijk. Ook zijn publieke taken niet altijd enkelvoudig. Zo hebben woningcorporaties de taak om kwetsbare groepen op de woningmarkt te bedienen én om een bijdrage in de stedelijke vernieuwing te leveren. Beide doelstellingen kunnen botsen en de afweging ligt bij de woningcorporaties zelf. Er valt wat voor te zeggen om in dit soort beslissingen met een belangrijke politieke component de politiek ook zeggenschap te geven en van de politiek duidelijke uitspraken te verwachten over een gewenste ontwikkelingsrichting.

Prestatie-afspraken zouden niet op een gedetailleerd niveau gemaakt moeten worden, maar op een dusdanig niveau geformuleerd moeten worden dat ze in de uitvoering ook ruimte laten voor lokale diversiteit en creativiteit⁵⁷. Maatschappelijk ondernemen zou in dat kader gestimuleerd kunnen worden als aangetoond kan worden dat dat ondernemen leidt tot een betere publieke taakuitvoering.

Met zo'n combinatie van duidelijke opdracht en ruime handelingsmogelijkheden is beter vast te stellen of een organisatie het goed doet, dan met de nu nog veel voorkomende combinatie van een 'breed palet aan activiteiten in combinatie met gedetailleerde regelgeving'.

Slot

Een rolverdeling tussen overheid, klanten en maatschappelijke organisaties die momenteel aan populariteit wint (zie o.a. RMO, 2002) is samengevat in het volgende model:

- een kaderstellende en systeemverantwoordelijke overheid;
- tussen verschillende aanbieders kiezende burger-consumenten (exit), gecombineerd met verschillende vormen van 'voice';
- systemen van interne kwaliteitszorg, visitaties en benchmarking bij en door uitvoeringsorganisaties;
- stevige interne controle en extern toezicht op financiën, prestaties en bedrijfsvoering;
- een brede 'horizontale' publieke verantwoording over financiën, prestaties, kwaliteit en het interne toezicht.

Hoe verstrekkend en zinvol in het licht van goed bestuur dit model ook kan zijn, toch is het niet *voldoende* én is een generieke toepassing niet zo zinvol. Het model stelt namelijk de uitvoeringsorganisatie, de leverancier van de diensten, de publieke dienstverlener wel heel centraal. Als die haar publieke taken goed uitvoert en zich ook

⁵⁷ *Eijlander en Lauwerier* maken in de achtergrondstudie 'Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid?' (2004) duidelijk dat rechtsgelijkheid en pluriformiteit in de uitvoering elkaar niet hoeven te bijten: "het gelijkheidsbeginsel vereist niet dat het aanbod van maatschappelijke diensten overall in den lande gelijk is, maar dat de toegang voor een ieder die daarop is aangewezen verzekerd is en dat de kansen op een goede dienstverlening niet wezenlijk verschillen." Tegelijkertijd wijzen zij er met betrekking tot prestatie-afspraken op dat deze precies geformuleerd moeten zijn en weinig ruimte moeten laten voor interpretatieverschillen. Zo'n precieze formulering hoeft m.i. niet zo'n probleem te zijn als de indicatoren maar tot stand komen in overleg met de uitvoeringsorganisatie en aansluiten bij de probleemperecepties binnen die organisatie.

nog eens goed verantwoordt kunnen we tevreden zijn. Ik wijs op vier zaken die nopen tot uitbreiding van dit lijstje criteria en tegelijkertijd tot een gedifferentieerder toepassing.

- Goed bestuur doet recht aan de variëteit in rollen en typen organisaties: *'de'* overheid *is* niet altijd *'slechts'* systeemverantwoordelijk, maar heeft - ook bij maatschappelijke dienstverlening – vaak een rol als deelnemer in de uitvoering. Hetzelfde geldt voor de andere spelers in het publieke domein, ook deze hebben verschillende rollen, niet zelden binnen één sector van maatschappelijke dienstverlening.
- Daar waar publieke en private partijen, of overheid en maatschappelijk middenveld samenwerken in de uitvoering, vaak in apart daar voor opgerichte samenwerkingsverbanden, ontstaat een lastige situatie wat betreft verantwoordelijkheidsverdeling, loyaliteiten, interne controle, publieke verantwoording en interventiemogelijkheden voor belanghebbenden. Evaluaties van deze *'collaborative arrangements'* zijn vanwege deze aspecten dan ook niet zelden problematisch (zie voor deze en andere barrières ook: Schwartz, 2003: 83-130).
- Controle, verantwoording en kwaliteitszorg richten zich met name op de vraag *'doen we het goed'*. Goed bestuur creëert daarentegen ook fora waarbij van tijd tot tijd de vraag *'doen we het goede'* aan de orde is. Een belangrijk forum is natuurlijk het parlementaire debat waar de discussies over sturingsmodellen, institutionele arrangementen en stelsels worden gevoerd. Goed bestuur betekent echter ook – zie de vierde dimensie van goed bestuur *'gedeelde toekomstvisie'* – dat er aanvullend op het parlementaire debat nog andere fora zijn, fora waar ook de belangrijkste belanghebbenden een rol in hebben (bijvoorbeeld tijdelijke adviesraden, zie ook Hajer 2002).
- Het vierde punt betreft de maatschappelijke verantwoordelijkheid van uitvoeringsorganisaties. In de private sector bestaat veel aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en voor maatschappelijke verantwoording. Zowel vanuit de bedrijven zelf als vanuit de overheid wordt hier sterk op aangedrongen. Goed bestuur vereist – in lijn met de dimensie *'democratie'* – ook een brede publieke verantwoording over financiën, prestaties, kwaliteit en het interne toezicht, én over sociale, ethische en milieuzaken. Als voor een breed publiek zichtbaar is dat ook deze zaken op

orde zijn kan dat bijdragen aan een groter vertrouwen van dat publiek in de publieke sector.

9 LITERATUUR

Algemene Rekenkamer

- (2003) Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2009, Den Haag, 2003
- (2004) Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance, Den Haag, 2004 (www.rekenkamer.nl)
- (2004a) Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4, Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2

Australian National Audit Office

Public sector governance. Volume 1 Better practice guide, july 2003

Robert Behn

- Rethinking democratic accountability, 2001, Brookings Institution Press: Washington
- Why measure performance? Different purposes require different measures, in: Public Administration Review, september/oktober 2003, vol. 63, no. 5, p. 586-606

Hans Bekke en Nicolette van Gestel

Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003, 2004, Garant; Apeldoorn/Antwerpen

Projectgroep De Boer (Public Governance)

Public governance en maatschappelijk ondernemen, maart 2004, Den Haag

M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal

Openbaar bestuur. Beleid, organisaties en politiek, 2001, Kluwer: Alphen aan den Rijn

Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs)

Health Care Governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg, 1 oktober 1999

Commissie Corporate governance (Commissie Tabaksblat)

De Nederlandse corporate governance code, beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen, 9 december 2003 (www.commissiecorporategovernance.nl)

Wim van de Donk

De arena in schema, 1997, Koninklijke Vermande: Lelystad

W.B.H.J. van de Donk en F. Hendriks

Bewegingen op het middenveld. De bestuurskunde van maatschappelijk besturen, in: Bestuurskunde, 2001-1, p. 4-14

Amitai Etzioni

The new golden rule. Community and morality in a democratic society, 1997 (1996), Profile Books: London

Frank Fischer

Evaluating public policy, 1995, Nelson-Hall publishers: Chicago

P.H.A. Frissen

De Staat, 2002, De Balie: Amsterdam

Andrew Gray, Bill Jenkins, Frans Leeuw and John Mayne (ed.)

Collaboration in public services, 2003, Transaction publishers: New Brunswick and London

Andrew Gray, Bill Jenkins and Frans Leeuw

Collaborative government and evaluation: the implications of a new policy instrument, in: Andrew Gray, Bill Jenkins, Frans Leeuw and John Mayne (ed.), 2003, p. 1-28

Amy Gutmann and Dennis Thompson

Why deliberative democracy? Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2004

M.A. Hajer

Naar een samengesteld begrip van democratie: of hoe aan representatie nieuwe inhoud kan worden gegeven, in: G.M.H. van der Heijden en J.F. Schrijver (red.), 2002, p. 71-88

Maarten A. Hajer and Hendrik Wagenaar (ed.)

Deliberative policy analysis. Understanding governance in the networksociety, 2003, Cambridge University Press: Cambridge

G.M.H. van der Heijden en J.F. Schrijver (red.)

Representatief en participatief, 2002, Eburon; Delft

A. Hemerijck

Vier kernvragen van beleid, in: Beleid en Maatschappij, 2003-1, p. 3-19

Frank Hendriks en Pieter Tops

Beleid is meer dan probleemoplossing, in: Pluche 6, voorjaar 2004, p. 26-30

P. Hirst

Democracy and governance, in: Pierre (ed.), 2000, p. 13-35

House of Lords

The regulatory state: ensuring its accountability, vol. 1 report, 2004, London

Judith E. Innes and David E. Booher

Collaborative policymaking: governance through dialogue, in: Maarten A. Hajer and Hendrik Wagenaar (ed.), 2003, p. 33-59

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)

Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, 2004, Den Haag (www.minfin.nl)

International Federation of Accountants (IFAC), Public Sector Committee

Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, Study 13, 2001.

Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan (ed.)

Managing complex networks, Strategies for the public sector, 1999 (1997), Sage: London

Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan

Managing networks in the public sector: findings and reflections, in: Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan (ed.), 1999, p. 166-191

Peter van der Knaap en Ard Schilder (red.)

Resultaatgericht sturen en evalueren. Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie, 2004, SdU: Den Haag

Peter van der Knaap

Beleidsvaluatie en het leervermogen van de overheid: lessen uit de cybernetica en psychologie, in: P. van der Knaap en A. Schilder (red.), 2004, p. 223-234

Beate Kohler-Koch (ed.)

Linking EU and national governance, 2003, Oxford University Press: Oxford

J. Kooiman

Societal governance: levels, models, and orders of social-political interaction, in: Pierre (ed.), 2000: 138-164

Jonathan G.S. Koppell

The politics of quasi-government. Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control, 2003, Cambridge University Press: Cambridge

KPMG

Nieuwe tijden, moderne governance bij de rijksoverheid, 2004, Den Haag

H. van Luijk en A. Schilder

Patronen van verantwoordelijkheid. Ethiek en corporate governance, 1997,
Academic Service, Schoonhoven

R. Mayntz

Nieuwe uitdagingen voor de governance theorie, in: *Beleid en Maatschappij*,
1999-1, p.2-12

R. Mayntz en F.W. Scharpf (hg.)

Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, 1995, Campus: Köln

R. Mayntz en F.W. Scharpf

Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: R. Mayntz en
F.W. Scharpf (hg.), 1995, p. 9-38

R. Mayntz en F.W. Scharpf

Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus, in: R. Mayntz en F.W.
Scharpf (hg.), 1995, p. 39-72

Pauline Meurs en Theo Schraven

Langs de meetlat. Een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht
in de zorg, Kenniscentrum Governance in de Zorg, Rotterdam, december 2002

A.M.B. Michels and C.J. van Montfort

Deliberation, democracy and the policy process, paper prepared for the PatNet
conference 'Changing discourses: democracy, institutions and civic space',
Leiden, June 21-23, 2001

Ministerie van Economische Zaken

Strijdige regels in de praktijk. Resultaten meldpunt strijdige regels, Den Haag,
2003

Ministerie van Financiën, Directie Accountancy Rijksoverheid

- (1996) Rapport Government Governance, 1996, Den Haag
- (2000) Handleiding government governance, 2000, Den Haag

C.J. van Montfort

- (1995) Institutionele hervormingen in theoretisch perspectief. Civil society en
de herstructurering van de beleidssectoren arbeid, gezondheidszorg en
onderwijs, ISOR, Utrecht, 1995
- (2001) Dimensies van politieke verantwoordelijkheid, in: *Bestuurskunde*, juli
2001, p.152-160
- (2003) Voorwaarden voor goed bestuur: interactie en relatiebeheer', in:
Overheidsmanagement, nr. 7/8, juli/augustus 2003, p. 208-211

- (2004) The Netherlands Court of Audit and good governance, paper presented at the 6th EES Conference in Berlin, 2004

C.J. van Montfort en A.M.B. Michels

Democratie en horizontaal bestuur, in: Bestuurswetenschappen 2001-2, p. 155 – 174

Chantal Mouffe

The return of the political, 1993, Verso: London/New York

NVZ

NVZ governance code. Principes met aanbevelingen, mei 2004

Elinor Ostrom

Governing the commons. The evolution of institutions for collective action, 1990, Cambridge University Press: Cambridge

Ray Pawson and Nick Tilly

Realistic evaluation, 2003 (1997), Sage: London

Jon Pierre (ed.)

Debating governance. Authority, steering and democracy, Oxford University Press, Oxford, 2000

Jon Pierre and B. Guy Peters

Governance, politics and the state, 2000, MacMillan Press, London

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

- (2000) Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur, 2000, Den Haag

- (2002) Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid, 2002, Den Haag

Raad voor het Openbaar bestuur

Bestuurlijke samenwerking en democratische controle, Den Haag, 2000

R.A.W. Rhodes

Governance and public administration, in: Pierre (ed.), 2000, p. 54 - 90

Robert Schwartz

The politics of evaluating government collaboration with the third sector, in: Andrew Gray, Bill Jenkins, Frans Leeuw and John Mayne (ed.), 2003, p. 83-104

Jefferey M. Sellers

Governing from below. Urban regions and the global economy, 2002, Cambridge University Press: Cambridge

Sociaal en Cultureel Planbureau

- (2002) Sociaal en cultureel rapport, de kwaliteit van de quartaire sector, Den Haag

- (2004) Performance of the public sector, Den Haag

Gerry Stoker

Urban political science and the challenge of urban governance, 2000, in: *Jon Pierre (ed.)*, p. 91-109

Bas van Stokkom

Deliberatie zonder democratie?, in: *Beleid en Maatschappij*, 2003-3, p. 153 - 165

H.D. Tjeenk Willink

Algemene Beschouwingen, in: *Raad van State, jaarverslag 2003*, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,

- (2001) Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur, Den Haag, Den Haag: SdU, 2001

- (2002) De toekomst van de nationale rechtsstaat, den haag: SdU, 2002

- (2003) Waarden, normen en de last van het gedrag, Den Haag: SdU, 2003