

Afgifte goederen

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Bewijzen van goede dienstverlening



De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2007.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2007):

prof dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)

prof dr. P.A.H. van Lieshout

prof dr. P.L. Meurs

prof dr. J.L.M. Pelkmans

prof dr. mr. C.J.M. Schuyt

prof dr. J.J.M. Theeuwes

prof dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. A.C. Hemerijck

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

*Bewijzen van goede
dienstverlening*

Omslagafbeelding: © Patrick Post/Hollandse Hoogte
ISBN 90-5356-731-3

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer mr.dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2004231/hd/al

doorkiesnummer
070 – 356 4690

telefax
070 – 356 4685

Onderwerp
Rapport nr.70

Email
info@wrr.nl

datum
8 november 2004

Hierbij zenden we u het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening'.

Het belang van de maatschappelijke dienstverlening in het dagelijks leven valt nauwelijks te overschatten. In verschillende fasen en voor verschillende levensbehoeften doen burgers een beroep op instellingen in de gezondheidszorg, het onderwijs, de volkshuisvesting, het welzijn en de arbeidsvoorziening. Deze organisaties en de daar werkzame professionals bieden individuele begeleiding of ondersteuning en dienen tegelijkertijd een collectief belang.

Dit rapport analyseert de problemen rond de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de maatschappelijke dienstverlening. Er is sprake van een toenemende spanning tussen het institutionele regime waarbinnen deze sectoren functioneren, de oriëntatie waarmee de dienstverlenende instellingen en de daar werkzame professionals opereren en de vragen van cliënten. Deze spanning wordt, zo luidt de conclusie van dit rapport, in negatieve zin versterkt door een dichotome benadering waarin gestreefd wordt naar een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering, tussen doelen en middelen, tussen overheid en markt. Deze benadering heeft het karakter van een boedelscheiding. Een van de gevolgen is een vorm van geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen overheden, burgers, instellingen en professionals met een eenzijdige nadruk op regelen, disciplineren, afrekenen en controleren.


In dit rapport pleit de raad voor een wisseling van perspectief, een perspectief dat de dienstverlening, de zorg en het engagement van de professionals en de dienstverlenende instellingen centraal stelt. De aanbevelingen die de raad doet beogen te kapitaliseren op de aanwezige kwaliteit in de maatschappelijke dienstverlening. Het gaat daarbij om het bevorderen van leerprocessen, het versterken van de positie van de professionals en hun cliënten en het stroomlijnen van de toezichts- en verantwoordingsarrangementen. Bij elkaar genomen kunnen de voorgestelde maatregelen bijdragen aan een goede maatschappelijke dienstverlening die zich steeds opnieuw bewijst en het vertrouwen van burgers verdient.

Volgens de procedure van de Instellingswet WRR, ziet de raad graag de bevindingen van de Minister/raad tegemoet.

De voorzitter


Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk

De secretaris


Dr. A.C. Hemerijck

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	9
Ten geleide	19
1 Inleiding	21
1.1 Een verwaarloosd maatschappelijk belang?	21
1.2 Pogingen om het tij te keren	23
1.2.1 Institutionele veranderingen	23
1.2.2 De cliënt uit de wachtkamer	24
1.2.3 Meer ruimte voor de professional	26
1.2.4 Een botsing tussen verschillende logica's	28
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	29
1.4 De keuze voor de sectoren	30
1.5 Opbouw van het rapport	32
2 Gemengd bestel onder druk	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Gemengd bestel	33
2.2.1 Gedeelde publieke ruimte	33
2.2.2 Ontwikkeling en uitbouw van de verzorgingsstaat	34
2.2.3 Voor- en nadelen van een gemengd bestel	36
2.3 Omgevingsanalyse van de maatschappelijke dienstverlening	37
2.3.1 Ontzuiling	38
2.3.2 Permanente budgettaire druk	39
2.3.3 Differentiatie van de vraag	41
2.3.4 De invloed van de EU	42
2.4 Institutionele ontvlechting als panacee	45
2.4.1 Kritiek op beleidsverflechting	45
2.4.2 Institutionele ontvlechting	47
2.4.3 De onbedoelde gevolgen van institutionele ontvlechting	48
2.5 De zoektocht naar nieuwe verhoudingen	50
2.5.1 Erkenning van de problematiek	50
2.5.2 Andere overheid	51
2.5.3 EU en maatschappelijke dienstverlening	53
2.6 Conclusie	55
3 De drie logica's	57
3.1 Inleiding	57
3.2 Drie logica's	57
3.3 Institutionele logica	59
3.3.1 Coördinatiemechanismen	59
3.3.2 Interventie-instrumenten	63
3.3.3 Kanttekeningen	65

3.4	Provisiologica	66
3.4.1	De professional en zijn beroepsvereniging	66
3.4.2	De instelling	68
3.4.3	Kanttekeningen	71
3.5	Vraaglogica	72
3.5.1	<i>Exit</i>	72
3.5.2	<i>Voice</i>	73
3.5.3	<i>Silence</i>	74
3.5.4	Kanttekeningen	75
4	De institutionele geschiedenissen van de maatschappelijke dienstverlening	77
4.1	Inleiding	77
4.2	Institutionele geschiedenissen	78
4.2.1	Arbeidsvoorziening	78
4.2.2	Gezondheidszorg	81
4.2.3	Welzijn	83
4.2.4	Onderwijs	88
4.2.5	Volkshuisvesting	94
4.3	Financiering, regulering en toetsing	98
4.3.1	Financiering	98
4.3.2	Regulering	104
4.3.3	Toezicht	105
4.4	Doelen, spanningen en conflicten	108
4.4.1	Overheid	108
4.4.2	Cliënten	110
4.4.3	Instelling	111
4.5	Conclusies	113
5	Bevochten speelruimte	117
5.1	Inleiding	117
5.2	Differentiatie van diensten	118
5.2.1	Aard van de diensten	118
5.2.2	Sectoroverstijgende diensten	127
5.3	Professionals	128
5.3.1	Functioneren van professionals	129
5.4	Ontwikkeling van organisaties	135
5.4.1	Professionalisering en schaalvergroting	135
5.4.2	Reorganisaties in soorten en maten	137
5.4.3	Vernieuwing en stagnatie	150
5.5	Professionals en organisaties	151
5.5.1	Management en professionals	152
5.6	Conclusies	154

6	Clënten en sturing: exit en voice in de praktijk	157
6.1	Inleiding	157
6.2	De variabele posities van cliënten	159
6.2.1	Welzijn	159
6.2.2	Gezondheidszorg	160
6.2.3	Onderwijs	161
6.2.4	Volkshuisvesting	161
6.2.5	Arbeidsvoorziening	162
6.3	Vraagsturing en vraaggerichtheid in de praktijk	162
6.3.1	Mogelijkheden en beperkingen van vraagsturing	163
6.3.2	Vraaggericht werken in opkomst	167
6.4	Belangenbehartiging, medezeggenschap en klachtrecht in de praktijk	168
6.4.1	De opkomst van belangenbehartigers en wettelijke regelingen voor medezeggenschap	169
6.4.2	Ervaringen met belangenbehartiging en medezeggenschap	171
6.4.3	Mogelijkheden en beperkingen van klachtrecht	174
6.5	Conclusies	178
7	Leren en controleren	185
7.1	Inleiding	185
7.2	Controleren: toezicht en verantwoording	185
7.2.1	Een ondoorzichtig geheel	185
7.2.2	Drie functies van toezicht	188
7.2.3	Drie functies van verantwoording	189
7.2.4	De verhouding tussen toezicht en verantwoording	190
7.3	Toezichtsarrangementen in de maatschappelijke dienstverlening: dilemma's en spanningen	192
7.3.1	Legitimiteit en kwaliteit van het interne toezicht	192
7.3.2	Afstand en betrokkenheid van het externe toezicht	195
7.3.3	Ambigüiteit van eisen en beoordelingskaders	197
7.3.4	Interventies door toezichthouders	198
7.3.5	Outputmeting	199
7.4	Verbreding van de verantwoording	202
7.4.1	Maatschappelijke verslaglegging en publieke verantwoording	202
7.4.2	Kwaliteit van dienstverlening	203
7.4.3	Twee dilemma's	204
7.5	Van controleren naar leren	206
7.5.1	De positieve kanten van outputmeting	207
7.5.2	Een contextuele benadering van informatie	208
7.5.3	Processturing als alternatief	210
7.5.4	Productieve combinaties van outputmeting en processturing	212
7.6	Conclusie	214

8	Bewijzen van goede dienstverlening: conclusies en aanbevelingen	217
8.1	Inleiding	217
8.2	Drie logica's: beschrijving, verklaring, beoordeling	218
	8.2.1 Institutionele logica	218
	8.2.2 Provisielogica	222
	8.2.3 Vraaglogica	224
8.3	Boedelscheiding geen panacee	226
8.4	Een nieuw perspectief	231
	8.4.1 Kennisallianties	235
	8.4.2 Investeren in variatie en innovatieve praktijken	237
	8.4.3 Organiseren van actieve en betrokken tegenspelers	239
	8.4.4 Gepaste openbare verantwoording	241
	8.4.5 Samenhangend, sober en selectief toezicht	243
8.5	Bewijzen van goede dienstverlening	247
	Literatuur	249

SAMENVATTING

VRAAGSTELLING

In dit rapport worden de problemen rond de kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in de sectoren welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs geanalyseerd. Deze sectoren zijn de laatste decennia het object geweest van veelvuldig overheidsingrijpen. Bezuinigingen, reorganisaties en grote bestuurlijke operaties hebben de relatie tussen overheden en dienstverlenende instellingen gedomineerd. Nieuwe toezichthouders zijn in het leven geroepen om een doelmatige besteding van financiële middelen te garanderen. Cliënten worden als consumenten aangemerkt en krijgen plotseling een meer sturende rol toebedeeld.

Desalniettemin kampt de maatschappelijke dienstverlening met een aantal hardnekkige problemen. In de volkshuisvesting komen investeringen in stedelijke vernieuwing te traag van de grond. Het begeleiden van langdurig werklozen naar een dienstverband door de arbeidsvoorziening verloopt moeizaam. Het onderwijs kent een hoge regeldruk die uitgroeit tot een belemmering voor onderwijsinstellingen. In het sociaal-cultureel werk lijkt de combinatie van publiek opdrachtgeverschap met private uitvoering weinig bij te dragen aan een versterking van de professionaliteit van het welzijnswerk. In de gezondheidszorg groeit de vraag naar zorg gestaag, terwijl binnen de huidige budgettaire en politieke kaders niet aan die vraag kan worden voldaan.

Gezien het grote belang voor mensen in verschillende levensfasen en voor tal van vitale behoeften en voorzieningen op de maatschappelijke dienstverlening, is het niet verwonderlijk dat de gemoederen hoog oplopen zodra het ontbreekt aan kwaliteit, cliëntgerichtheid of doelmatigheid. Niet alleen heeft de maatschappelijke dienstverlening een groot algemeen belang, zij kent ook vele belanghebbenden met vele verschillende belangen. Hoewel de verschillende sectoren zich een vaste plaats hebben verworven in de Nederlandse verzorgingsstaat, is de vraag wie er verantwoordelijk voor is vaak niet eenduidig te beantwoorden. Kiezers spreken politici erop aan, dienstverleners voelen de hete adem van zorgvragers en cliënten in de nek en bestuurders van instellingen wenden zich tot Den Haag. Over vragen als welke ruimte instellingen moeten hebben, tot hoever de invloed van de cliënt strekt, welke rol verschillende zaakwaarnemers moeten vervullen en tot hoever de bevoegdheid van de professional reikt, zijn de meningen sterk verdeeld.

Het probleem is dat die situatie niet is op te lossen of te doorbreken door eenzijdig aan te grijpen bij een van de betrokken groepen (bestuurders, politici, professionals of cliënten) en alle aandacht en bestuurlijke vernieuwing daarop te richten. De maatschappelijke dienstverlening wordt getroffen door een toenemende spanning tussen het institutionele regime waarbinnen de sectoren functioneren, de oriëntatie waarmee de dienstverlenende instellingen en de daar werkzame

professionals opereren en de vraag die cliënten ten aanzien van die instellingen articuleren. Daardoor sluiten de verschillende belangen, taken, eisen en behoeften onvoldoende op elkaar aan of werken zij elkaar tegen, waardoor de feitelijke dienstverlening (en de dienstverlener) in de knel komt. Die spanningen zijn nooit geheel weg te nemen. Er zal daarom moeten worden gezocht naar een manier om productief met deze spanningen om te gaan en de complexiteit juist te benutten.

BOEDELSCHEIDING GEEN PANACEE

Cliënten, dienstverleners, instellingen en overheden zijn van elkaar afhankelijk bij de bepaling en uitvoering van publieke taken. Diensten komen tot stand in de interactie tussen cliënt en professionele dienstverlener. De maatschappelijke dienstverlening heeft dus een gemengd en relationeel karakter.

In het politieke en het wetenschappelijke debat komt dat karakter onvoldoende uit de verf. De discussie wordt momenteel gedomineerd door vragen die als ‘dichotomieën’ zijn geformuleerd. Institutioneel gezien is er een voortdurende worsteling over de kwestie of de sectoren nu moeten worden gerekend tot de staat of tot de markt. Dit speelt zowel in Nederland als binnen de Europese Unie als geheel. Met betrekking tot de instellingen (ziekenhuizen, woningcorporaties, scholen, arbeidsbureaus) wordt de vraag gesteld of de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening bij het management of bij de professionals moet worden gelegd. En met betrekking tot de cliënt woedt de discussie of in zijn behoefte moet worden voorzien door vraagsturing of juist aanbodsturing. Deze dichotomieën doen geen recht aan de veelzijdigheid van de maatschappelijke dienstverlening.

De dichotome benadering heeft bovendien geleid tot eenzijdige oplossingen voor bestuurlijke en inhoudelijke problemen waar de maatschappelijke dienstverlening mee kampt. Men grijpt steeds terug op eenzelfde bestuurlijk model, zij het met wisselende accenten. Dit model is in één woord te typeren als *boedelscheiding*. Met boedelscheiding bedoelen we dat bij de zoektocht naar effectieve vormen van sturing een scheiding wordt bepleit van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, en van kaderstelling en mandatering zonder dat deze waar nodig afdoende op elkaar betrokken worden.

NEGATIEVE GEVOLGEN VAN HET BELEID

De analyse van de sectoren toont aan dat de keuze voor het model van de boedelscheiding als dominante vorm van sturing een aantal negatieve gevolgen heeft. Deze worden hieronder besproken.

Kennisvernietiging

De scheiding tussen beleid en uitvoering betekent dat er inhoudelijke kennis verloren gaat. De overheid heeft dit tekort aan kennis ‘opgelost’ door te sturen op

resultaat. De keuze voor meer aandacht voor resultaten is op zichzelf te prijzen. Maar er ontstaan problemen op het moment dat het uitsluitend gaat over meetbare prestaties, terwijl de inhoudelijke kaders worden veronachtzaamd. De ervaring leert dat het eenzijdig sturen op resultaten perverse effecten heeft.

Dictatuur van de middelmaat

Het systeem van toezicht op de maatschappelijke dienstverlening werkt eenzijdigheid in de hand. Toezichthouders en verantwoordingsfora zijn ingesteld vanuit het idee van risicobeperking. Het accent ligt op het afrekenen op gemiddelde 'scores' waaraan iedere instelling of afdeling moet voldoen. De aandacht gaat vooral uit naar de negatieve afwijkingen, terwijl positieve afwijkingen minder in het oog springen. Nieuwe initiatieven en innoverende experimenten komen daardoor moeilijk van de grond.

Het bestaande sturingsinstrumentarium heeft tot gevolg dat meten en beoordelen centraal staan; interventies worden nauwelijks gedaan. Ook in dit opzicht regeert de middelmaat. Immers, ook de ondermaats presterende organisaties worden met fluwelen handschoenen aangepakt en naar een 'aanvaardbaar' niveau getild. Het goede voorbeeld wordt niet gesteld.

De illusie van de soevereine consument

Steeds meer wordt de cliënt als een soevereine consument beschouwt die stuurt, beoordeelt en de dienst kiest die bij hem of haar past. Deze toegenomen aandacht voor de cliënt is op zich lovenswaardig. Tegelijkertijd is er te weinig oog voor de positie en inbreng van cliënten die niet aan dit beeld kunnen voldoen, bijvoorbeeld omdat zij te zeer afhankelijk zijn van de maatschappelijke organisaties. Voor veel van deze cliënten is kiezen maar in zeer beperkte mate een optie. Zij zijn in feite een onderdeel van het systeem van zorg, onderwijs en welzijn en kunnen veel minder dan wel wordt verondersteld als autonome, kiezende burgers handelen. De noodzakelijke vormen van inspraak en invloed krijgen zodoende een te eenzijdige invulling.

Verdwijning van het politiek-normatieve debat

De politieke sturing van de maatschappelijke dienstverlening is omgeslagen in een overmatige aandacht voor beheren en beheersen in plaats van voor de normatieve of ideologische aspecten daarvan. Vragen zoals welke bestuursfiguur en welke arrangementen het meest geschikt zijn om de verhoudingen tussen politiek en instellingen 'te managen' hebben vaak de overhand in de politieke discussies. Ook hier is de lijn van de boedelscheiding dominant: politiek op hoofdlijnen en verzelfstandiging van de uitvoering; scheiding van intern toezicht en bestuur; scheiding van extern toezicht en sectorinstellingen; scheiding van professioneel en organisatorisch overleg.

Stapelning van toezicht en verantwoording

Het bestuur kan niet zonder toezicht, maar een teveel aan toezicht ondermijnt het bestuur. Toezicht lijkt een doel op zichzelf te zijn geworden in plaats van een

middel om betrokkenen aan te zetten tot het bieden van doelmatige en kwalitatief hoogwaardige diensten. Toezichthouders worden bedolven onder overspannen verwachtingen waaraan zij niet kunnen voldoen. De aandacht wordt bovendien eenzijdig gericht op het falen van de onder toezicht gestelde en zelden of nooit op degene die excellent presteert. Bij het afleggen van verantwoording is het niet anders. De verantwoordingsplicht wordt een doel op zichzelf, afrekenen staat centraal en de bureaucratische en juridische gevolgen zijn voor de professionals. Het risico is groot dat niet de inhoud maar het voldoen aan de procedure leidend wordt.

Het systeem van toezicht en controle veronachtzaamt het gedeelde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening. Omdat veel publiek geld en menskracht nodig is voor perfectionering van toezicht, controle en verantwoording, zijn er ook nog eens onverantwoord hoge kosten aan verbonden. Controle is een doel op zich geworden en de kwaliteit van de dienstverlening is er niet of nauwelijks mee gediend. Naar het zich laat aanzien zijn de kosten van de achterdochtige bejegening van instellingen en professionals groter dan de baten. Dit geïnstitutionaliseerde wantrouwen ontnemt het zicht op innovatieve praktijken en kwaliteitsverbeteringen. Het traineert aanpassing van de maatschappelijke dienstverlening aan veranderende maatschappelijke omstandigheden, mede door het ontbreken van een inhoudelijk debat.

EEN NIEUW PERSPECTIEF GEWENST

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit voor een systeem van *checks and balances*, dat enerzijds recht doet aan het gemengde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening en dat inspeelt op het aanwezige verbeterings- en vernieuwingspotentieel, maar dat anderzijds ook effectieve correctiemechanismen bevat. Met dit pleidooi wil de raad de positie en mogelijkheden van de professionals en hun organisaties versterken en daar waar nodig in ere herstellen. Niet door ze een 'blanco cheque' te geven, maar juist door de vernieuwingen en kwaliteitsverbeteringen die zij weten door te voeren te belonen en ten voorbeeld te stellen aan anderen. Als (kwaliteits)verbeteringen echter uitblijven, moet niet worden teruggedeinsd voor harde correctie. Anders dan nu gebeurt, betekent dit een radicale keuze voor bewezen vernieuwing, voor het versterken van leerprocessen. De noodzakelijke controle en regulering zijn primair gericht op het realiseren van verbeteringen en op het behoud van de vitaliteit van het systeem als geheel. Dit pleidooi impliceert tevens dat de ervaring met het gemengde bestel van de Nederlandse maatschappelijke dienstverlening op de Europese agenda moet worden geplaatst.

De raad formuleert vijf principes die richtinggevend moeten zijn bij het ontwerpen van het gewenste systeem van *checks and balances* in de maatschappelijke dienstverlening.

Organiseren van kennisallianties

Om te bepalen wat in de maatschappelijke dienstverlening werkzaam en doeltreffend is, is kennis nodig. Die kennis is op verschillende plaatsen aanwezig en zal moeten worden gebundeld. Daarmee kan men de kaders scheppen voor een kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en doelmatige maatschappelijke dienstverlening. Dat betekent dat investeringen nodig zijn in systemen en mechanismen om beleid en praktijk bij elkaar te brengen.

Deze kennisallianties kunnen op verschillende niveaus totstandkomen. Op het lokale niveau kan bundeling van kennis van de grond komen door te investeren in overleg en samenwerking tussen professionele dienstverleners, management, lokale overheden en lokaal functionerende organisaties van belanghebbenden. Op het niveau van netwerken van organisaties die eenzelfde visie op kwaliteit voorstaan kunnen eveneens de krachten worden gebundeld en de dialoog met belanghebbenden, overheden en politiek worden versterkt.

De raad beveelt aan dat de brancheorganisaties in de maatschappelijke dienstverlening een breder takenpakket krijgen naast hun traditionele belangenbehartigingstaak. Veel meer dan nu gebeurt, kunnen zij bijdragen aan het organiseren en uitdragen van kennis en aan het initiëren en gaande houden van het normatieve debat over wat goed onderwijs, goede zorg en goed wonen is. De brancheorganisaties zouden zo een bijdrage kunnen leveren aan het doorbreken van het geïnstitutionaliseerde wantrouwen dat de relatie tussen overheid en veld nu te veel domineert. Daarnaast zouden ook de sectorale adviesorganen een andere rol kunnen gaan spelen. Zij kunnen worden getransformeerd tot organen die de inhoudelijke dialoog tussen veld en overheid vormgeven.

Investeren in variatie en innovatieve praktijken

Dienstverleners en bestuurders moeten adequaat kunnen reageren op veranderende maatschappelijke eisen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening. Dat betekent dat zinvolle innovatieve projecten voorrang verdienen. Daarvoor dient een systeem van 'inspanningsverplichtingen' te worden ontwikkeld dat de belanghebbenden dwingt inhoudelijke afspraken te maken over te realiseren kwaliteit en maatschappelijke opbrengsten. Bij het in werking treden van een dergelijk systeem kan de minister de verantwoordelijkheid op zich nemen om de Tweede Kamer jaarlijks bij de begrotingsbehandeling te informeren over de voortgang.

Sommige initiatieven zullen een 'experimenteerstatus' kunnen krijgen, vooral die waarbij in antwoord op een maatschappelijke vraag verbindingen worden gelegd tussen verschillende (financiële) beleidsregimes. Voorwaarde voor het verkrijgen van deze status is dat de betrokkenen verantwoording afleggen over werkwijze en resultaten. De status is tijdelijk en dient na een succesvolle evaluatie te leiden tot een permanente aanpassing van wet- en regelgeving en financieringsstromen, om deze werkvormen tot reguliere praktijk te maken. In iedere sectorwet komt een experimenteerartikel te staan dat aangeeft hoe de experi-

menteerstatus kan worden verkregen. De sectorale macrobegrotingen stellen vaste percentages vast voor uitgaven aan innovatie en ontwikkeling van het primaire proces.

Organiseren van actieve en betrokken tegenspelers

In de uitvoerende organisaties en bij overheden en de politiek dient de inbreng en betrokkenheid van tegenspelers te worden georganiseerd. De raad kiest voor open systemen waarin beïnvloeding door belanghebbenden de norm is. De cliënten en hun vertegenwoordigende organisaties vormen de eerste en belangrijkste ring van belanghebbenden.

Wat de cliënten betreft, wordt in de huidige wet- en regelgeving de vorm van inspraak en medezeggenschap nauwkeurig geregeld. De ervaring leert dat inspraak en medezeggenschap een doel op zichzelf zijn geworden, waarbij de kans op ritualisering groot is. Het loslaten van de vorm, waar de raad voor pleit, en het verplichten van de dialoog met en invloed door cliënten en andere belanghebbenden, bieden mogelijkheden om op de lokale situatie toegesneden praktijken te ontwikkelen en om te variëren en met verschillende vormen van inspraak en beïnvloeding te experimenteren. Een van de centrale voorwaarden om de rol van cliënten als effectieve tegenspeler te laten functioneren, is ontsluiting van informatie. Cliënten dienen te beschikken over informatie over de kwaliteit van de dienstverlening. Deze informatie moet helpen om keuzes te maken of om meer inzicht te krijgen in het beleid van de organisatie waar men mee te maken heeft (wij komen hier bij het volgende principe op terug).

Daarnaast acht de raad het onontbeerlijk dat de sectoren beschikken over mechanismen voor conflictbeslechting op het individuele niveau. Naar het oordeel van de raad dient in alle sectoren te zijn voorzien in een systeem van laagdrempelige conflictbeslechting. De inzet van het geschil en de oplossing worden altijd openbaar gemaakt. Bovendien is onderzoek aan te bevelen naar de vraag of een lokale of regionale ombudsfunctie voor de maatschappelijke dienstverlening kan worden ontwikkeld.

De inrichting van de relaties met belanghebbenden behoort tot de verantwoordelijkheid van de dienstverlenende organisaties. Wie die belanghebbenden zijn en hoe zij bij het beleid worden betrokken, wordt door de organisaties zelf bepaald. Dienstverlenende organisaties verplichten zich echter wel om inzicht te geven in de wijze waarop de relaties met de belanghebbenden worden vormgegeven.

Zorgen voor gepaste openbare verantwoording

Een effectief stelsel van *checks and balances* kan pas goed functioneren als er rekenschap wordt afgelegd over de wijze waarop de diensten worden uitgevoerd en de wijze waarop met financiële middelen is omgegaan. Elke sector dient – naar het voorbeeld van de gezondheidszorg – te werken aan de ontwikkeling van een richtlijn voor de verslaglegging. De overheid neemt het initiatief tot het ontwerpen van deze richtlijn en voert hierover overleg met aanbieders en cliënten(organ-

nisaties). De richtlijn wordt periodiek herijkt. Organisaties in de maatschappelijke dienstverlening worden door de overheid verplicht tot het geven van informatie over de diensten die zij leveren, zodat cliënten en hun zaakwaarnemers zich een oordeel kunnen vormen over de aard en de kwaliteit van de dienst. Deze verplichting geldt als een bekostigings- of toelatingsvoorwaarde. Naast de informatieplicht voor instellingen bepleit de raad een informatierecht voor de cliënten van de instelling. Met dit informatierecht wordt de wederkerigheid van de relatie tussen cliënten aan de ene kant en professionals en instellingen aan de andere kant versterkt en wordt voorkomen dat eenzijdig wordt bepaald welke informatie wordt verschaft. De raad beveelt daarnaast aan dat instellingen en professionals kwaliteitsverbeterende methoden zoals visitaties, intercollegiale consultaties, evaluatiesystemen en *peer reviews* verder uitbouwen en gebruiken als een vanzelfsprekend onderdeel van het werk. De werking en het leereffect van deze methoden dient, meer dan nu gebeurt, zichtbaar te worden gemaakt voor de buitenwereld in het algemeen en voor de verschillende belanghebbenden in het bijzonder.

Toezicht samenhangend, sober en selectief maken

Het is dringend gewenst dat in de verschillende sectoren meer samenhang wordt aangebracht in het stelsel van toezicht. Het fundament ligt bij het interne integrale toezicht op het niveau van de organisatie. Het externe toezicht is aanvullend op het interne toezicht en betreft de kwaliteit en de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen.

Een systeem van selectief toezicht op de kwaliteit dient in de plaats te komen van een systeem van algemeen kwaliteitstoezicht waarbij alle organisaties worden geïnspecteerd. Door selectief toezicht worden de beschikbare mensen en middelen optimaal ingezet. Het voordeel is bovendien dat toezichthouders gericht kunnen zoeken naar boven- en ondermaats presterende organisaties en professionals. Zij sporen de goede organisaties op en stellen die ten voorbeeld aan de slechtere. De slecht presterende instellingen krijgen een plicht tot leren opgelegd die in het uiterste geval uitmondt in sancties. Bij het selectieve toezicht hoort ook de ontwikkeling van een gevarieerd toezichtsinstrumentarium. Daarbij is het van belang instrumenten te ontwikkelen die het leren bevorderen en soms afdwingen.

De raad van toezicht dient in alle sectoren wettelijk erkend en verankerd te worden. Essentiële voorwaarden voor een goed functioneren van de raad van toezicht zijn onafhankelijkheid, deskundigheid en periodieke openbare verantwoording. Met de eis van onafhankelijkheid neemt de raad uitdrukkelijk afstand van het in enkele sectoren bestaande recht van bindende voordracht door de overheid en/of door andere belanghebbenden. De legitimiteit van de raad van toezicht wordt verkregen door onafhankelijk en professioneel optreden. Inhoudelijke kennis en expertise van externe en interne toezichthouders dienen daarom te worden aangevuld met kennis en competenties op het gebied van het toezicht zelf, omdat het toezichtstelsel pas effectief is als de verantwoordelij-

ken hun werk doen. Bij ernstig disfunctioneren dient er een wettelijke voorziening te zijn om de raad van toezicht naar huis te sturen. De al voorgestelde toegang tot de Ondernemingskamer verdient uitwerking voor alle sectoren. Als de dienstverlening blijvend onder de maat is, moet het mogelijk zijn om het bestuur en de raad van toezicht te vervangen. Ook moet (een deel van) de organisatie tijdelijk of definitief kunnen worden gesloten als het publieke belang dat toelaat. Een andere sanctie is dat de toelating kan worden ingetrokken.

BEWIJZEN VAN GOEDE DIENSTVERLENING

Naar het oordeel van de raad bieden deze vijf ontwerpprincipes tezamen de instellingen en professionals voldoende ruimte om bewijzen van goede dienstverlening te leveren. Het primaat ligt bij de dienstverlenende organisaties en hun professionals. Zij onderhouden immers een directe relatie met hun cliënten (leerlingen, huurders, patiënten en werkzoekenden). In die relatie worden bewijzen geleverd van goede dienstverlening. De bewijzen worden ook op een meer collectief niveau geleverd: het realiseren van gedeelde ambities en maatschappelijke opbrengsten.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof. dr. P.L. Meurs, lid van de raad. Verder maakten de volgende raads- en stafleden deel uit van de projectgroep: prof. dr. W.B.H.J. van de Donk, drs. H. Dijkstra (projectcoördinator), dr. E.R. Engelen, dr. A.C. Hemerijck, dr. R.M.A. Jansweijer, drs. D. Scheele, drs. E.K. Schrijvers en drs. I. Verhoeven.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op de studies die door verschillende auteurs op uitnodiging van de raad zijn verricht. Tegelijkertijd met dit rapport zal verschijnen H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR Verkenning 6, Amsterdam: Amsterdam University Press met daarin de volgende studies:

- N. de Boer en J.W. Duyvendak, *Welzijn*
- T. Brandsen en J.K. Helderma, *Volkshuisvesting*
- T.E.D van der Grinten en P. Vos, *Gezondheidszorg*
- M. van der Meer en J. Visser, *Arbeidsvoorziening*
- F. de Vijlder, *Onderwijs*

Via de website van de WRR, www.wrr.nl, zijn de volgende studies beschikbaar:

- Ph. Eijlander en R. Lauwerier (2004) *Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid?*
- C. van Montfort (2004) *Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe*
- E.K. Schrijvers (2004) *Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen*

Ten slotte gaat onze dank uit naar prof. dr. Ch.F. Sabel (Columbia Law School) die in een aantal gesprekken een inspirerende bijdrage leverde aan dit rapport.

1 INLEIDING

1.1 EEN VERWAARLOOSD MAATSCHAPPELIJK BELANG?

Het belang van de maatschappelijke dienstverlening in het dagelijkse bestaan valt nauwelijks te overschatten. In verschillende levensfasen en voor tal van vitale behoeften en voorzieningen doen mensen een beroep op professionals en de diensten die zij verzorgen. Wie gebruikmaakt van kinderopvang, onderwijs, zorg, huisvesting of arbeidsvoorziening wordt geconfronteerd met instellingen en dienstverleners. Deze diensten bieden individuele begeleiding en dienen tegelijkertijd een collectief belang.

Gezien dit belang is het niet verwonderlijk dat de gemoederen hoog oplopen zodra het ontbreekt aan kwaliteit, cliëntgerichtheid of efficiency in de dienstverlening. De wachtlijsten in de gezondheidszorg, de lerarentekorten in het onderwijs, pyjamadagen voor ouderen omdat het aan verzorgers ontbreekt: eenmaal gesignaleerd vormen en beheersen deze problemen de maatschappelijke discussie. Zelfs al zijn de persoonlijke ervaringen van burgers met de dienstverlening positief, de problemen in de sectoren baren zorgen (SCP 2002; 2004). De plotse-linge agendering van deze kwesties staat in schril contrast met de lange aanloop van de oorzaken. Vaak gaat er een jarenlang proces aan vooraf van bezuinigingen, afnemende personeelsaantallen en efficiencykortingen voordat het publiek aandacht krijgt voor de gevolgen ervan. Maar wanneer de problematiek zich eenmaal aftekent, veroverft die zich een vaste plaats in de collectieve beeldvorming. Zo vast, dat wanneer anderhalf jaar later de wachtlijsten in de zorg sterk zijn afgenomen, dit bericht maar mondjesmaat de krantenpagina's bereikt.

Ouderen die voortaan hun eigen toiletpapier moeten kopen in een verzorgingstehuis (omdat er geen geld meer voor is), scholen die de deuren op vrijdag dichthouden omdat er te weinig leerkrachten zijn om de leerlingen les te geven: het zijn signalen die niet langer kunnen worden genegeerd. Het lijkt erop dat dergelijke uitschieters het publiek en de politiek hebben wakkergeschud. Opnieuw is duidelijk geworden dat het hier om sectoren gaat die niet mogen worden verwaarloosd. Niet alleen vanwege de hoeveelheid geld die ernaartoe gaat en de middelen die eraan worden besteed, maar juist ook vanwege de existentiële rol die deze vormen van dienstverlening in het leven van mensen spelen, de betrokkenheid van de daar werkzame professionals die eruit spreekt en de confrontatie met maatschappelijke problemen die er plaatsvindt.

Met de maatschappelijke dienstverlening is iets merkwaardigs aan de hand. Verschillende sectoren zoals de zorg, het onderwijs, het welzijnswerk, de volkshuisvesting en de arbeidsvoorziening hebben zich een vaste plaats verworven in de Nederlandse verzorgingsstaat. Maar de vraag wie er nu eigenlijk verantwoordelijk voor is, valt vaak niet duidelijk te beantwoorden. Kiezers spreken politici erop aan, professionals voelen de hete adem van de cliënt in de nek, bestuurders

van instellingen wenden zich tot Den Haag, maar bij wie de eindverantwoordelijkheid ligt is onduidelijk. De vraag wat de reikwijdte is van de dienstverlening en of zij een taak is van de overheid of voor het particulier initiatief en de markt, levert permanent stof op voor discussie. Ook over vragen als welke ruimte instellingen dienen te hebben, tot hoever de invloed van de cliënt strekt, welke rol verschillende zaakwaarnemers vervullen en tot hoever de bevoegdheid van de professionals reikt, zijn de meningen verdeeld. Sterker nog: de feitelijke situatie blijkt een bron van misverstanden te zijn. De maatschappelijke dienstverlening is van iedereen en niemand. Vooral wanneer er ongenoegen heerst over de kwaliteit van de dienstverlening of maatschappelijke onvrede over de toegankelijkheid, transparantie of efficiëntie van het werk dat wordt verricht, is het niet zonder meer duidelijk wie daarop kan worden aangesproken. Dit uit zich in heftige debatten over de mate waarin de overheid zich moet bemoeien met de feitelijke uitvoering, over de wijze waarop er moet worden toegezien dat er naar behoren wordt gepresteerd en over de strategische speelruimte van dienstverleners om een eigen beleid te voeren.

De vraag wie verantwoordelijk is, knelt des te meer omdat niet duidelijk is wat burgers nu precies mogen verwachten van de maatschappelijke dienstverlening en wat de grenzen zijn van het collectieve karakter van de maatschappelijke dienstverlening. Vormt deze het vangnet van de samenleving waar alleen in uiterste gevallen een beroep op mag worden gedaan? Of is de dienstverlening meegegroeid met de dienstensamenleving en hoort zij een veel breder pakket van diensten aan te bieden?

Kort samengevat is niet alleen het algemene belang van de maatschappelijke dienstverlening groot, zij kent ook vele belanghebbenden met verschillende belangen. Deze twee kenmerken van de maatschappelijke dienstverlening hebben tot gevolg dat er altijd onenigheid is over de richting, omvang, kwaliteit en normering ervan. De wijze waarop die controverses kunnen worden beslecht of aangewend voor een verbetering van de dienstverlening zelf, is allesbehalve een uitgemaakte zaak. Verschillende partijen werpen zich op als 'verantwoordelijke' van de maatschappelijke dienstverlening om de strijd in hun voordeel te beslissen. Niet alleen de overheid zelf, ook de uitvoerende professionals, de patiënten, de leerlingen, de bewoners of hun zaakwaarnemers en de organisaties die diensten leveren voelen zich verantwoordelijk. Niet alleen de politiek en de overheid bepalen welke diensten wel en niet zullen worden geproduceerd, maar ook de aanbieders en de cliënten zelf.

De organisatie van de maatschappelijke dienstverlening is complex en de veranderingen die de sectoren hebben ondergaan zijn groot en ingrijpend. Deze situatie, plus de aanwezigheid van vele belanghebbenden en de onduidelijkheid over wie nu de eerste aangesprokenen moeten zijn, heeft in de hand gewerkt dat er veel verschillende oplossingsrichtingen zijn ingeslagen om de problemen in de maatschappelijke dienstverlening het hoofd te bieden. De bestuurlijke ruimte daarvoor loopt hypothetisch gesproken uiteen van radicale privatisering aan de

ene kant van het spectrum tot volledige overheidsfinanciering en sturing van de dienstverlening aan de andere kant. De politieke bestuurlijke ruimte, waarin ook vragen van haalbaarheid, acceptatie en institutionele passendheid spelen, is echter smaller. In de volgende paragraaf bespreken we drie dominante oplossingsrichtingen die binnen deze ruimte zijn geformuleerd: bestuurlijke vernieuwing, meer invloed van de cliënt ('vraagsturing') en meer ruimte voor de professional.

1.2 POGINGEN OM HET TIJ TE KEREN

1.2.1 INSTITUTIONELE VERANDERINGEN

Een belangrijke verandering sinds het begin van de jaren negentig is de rol van de overheid ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening. Politici en ambtenaren hebben vanuit hun Haagse epicentrum hard gewerkt om grote delen van het overheidsbeleid efficiënter te laten werken. Uitvoeringsdiensten zijn verzelfstandigd of geliberaliseerd. Externe en interne toezichthouders zijn tussen de minister en de instellingen gevoegd. Tegelijkertijd hebben deze operaties gediend ter ondersteuning van de opgelegde bezuinigingen.

Het meest zichtbaar voor het publiek zijn de initiatieven geweest om meer marktwerking te introduceren in de maatschappelijke dienstverlening. Van markten kan worden gesproken als er verschillende aanbieders zijn met vergelijkbare producten, als er voldoende variatie is in de preferenties van cliënten en als de prijs wordt bepaald uit de interactie tussen vragers en aanbieders. Dan kan er concurrentie optreden (tussen aanbieders), kan er kwaliteitsverschil ontstaan (in producten) en kunnen voorkeuren (van klanten) zich specificeren. Probleem in de maatschappelijke dienstverlening is dat slechts een beperkt aantal specifieke diensten zich leent voor marktwerking. Binnen delen van de maatschappelijke dienstverlening is marktwerking mogelijk (in de gezondheidszorg bijvoorbeeld), voor andere deelsectoren blijkt marktwerking geen goede oplossing te zijn. Niet voor niets wordt vaak gesproken van 'quasi-markten'. Marktwerking in de dienstverlening speelt zich dan onder specifieke condities af, waarbij vaak gebruik wordt gemaakt van tussenvormen. Denk aan 'gereguleerde concurrentie', aan instellingen die zich voor een deel gaan richten op commerciële dienstverlening of kruissubsidiëring invoeren om de minder renderende (maar vanuit de sociale doelstellingen onmisbare) taken te kunnen voortzetten. Het in praktijk brengen van dergelijke tussenvormen leidt tot veel interpretatieproblemen en tot veel extra regels en extra waarborgen (interne en externe toezichthoudende instanties), met als gevolg dat de doorzichtigheid van de sector afneemt.

Een tweede, hieraan verwante oplossingsrichting bestaat uit de andere rol die de overheid zelf is gaan innemen. Aan het publiek lijkt deze bestuurlijke omvorming ietwat ongemerkt voorbij te zijn gegaan, terwijl er toch achter de schermen grote veranderingen hebben plaatsgevonden. Denk alleen maar aan de bruteringsoperatie in de volkshuisvesting, waarin de financiële sturing door de overheid

grotendeels is opgeheven ten gunste van een grotere bestuurlijke vrijheid voor de woningbouwcorporaties. Andere voorbeelden zijn de invoering van marktwerking in delen van de gezondheidszorg; het besluit een nieuwe zorgautoriteit op te richten; de private uitvoering van de kinderopvang en de verzelfstandiging van onderdelen van de arbeidsvoorziening.

Bestuurlijk zijn deze operaties gestimuleerd door wat wel *new public management* (NPM) wordt genoemd. NPM is een uit de Angelsaksische landen komende stroming in het beleid en de beleidsliteratuur waarin een duidelijkere scheiding tussen beleid en uitvoering wordt bepleit. Dat bevordert de doelmatigheid van de overheid en haar vermogen maatschappelijke problemen snel en goed aan te pakken. De winst uit deze gedelegeerde taakuitoefening is dat de vrijheid van uitvoering terug is bij degenen die het dichtst op de huid van de maatschappelijke problematiek zitten (de professionals die bij deze organisaties werken). De beleidsdiscussie zou dan weer meer over de hoofdlijnen kunnen gaan. Controle op de ‘verplaatste’ uitvoering vindt dan plaats via systemen van verantwoording (*accountability*).

Het is de bedoeling geweest om met het NPM een frisse wind te doen waaien door de vele bureaucratie en de onduidelijke taakverdeling tussen de verschillende instellingen. Helaas moeten we constateren dat deze opzet maar zeer ten dele is geslaagd en in veel gevallen zelfs nieuwe vormen van bureaucratie in het leven heeft geroepen. Overheidstaken zijn voor een belangrijk deel geprivatiseerd of overgedragen aan zelfstandige organisaties. Marktpartijen zijn in het veld (op uitnodiging) opgestaan. Om controle te houden op de financiën, de kwaliteit van de dienstverlening en de uitvoering van de doelstellingen is een heel stelsel van interne en externe toezichthouders opgetuigd. De vice-voorzitter van de Raad van State sprak recentelijk niet voor niets van het ontstaan van een nieuwe ‘tussenstructuur’ in het bestuur: een gezichtsloze en nauwelijks doordringbare laag van toezichthouders, inspecties en expertisecentra tussen de politiek en de instellingen (Raad van State 2004: 22-23). Voor politici is onduidelijk tot hoever hun bevoegdheid strekt, bestuurders en professionals weten niet aan wie en waarover verantwoording moet worden afgelegd en de cliënt ziet door de bomen het bos al helemaal niet meer.

1.2.2 DE CLIËNT UIT DE WACHTKAMER

Terwijl institutionele vernieuwing vooral bestuurders, politici en wetenschappers zorgen baart, wordt de cliënt die gebruikmaakt van de dienstverlening geconfronteerd met waar het uiteindelijk om draait: de daadwerkelijke kwaliteit en toegankelijkheid van de diensten. Een veelgehoorde klacht is echter dat de maatschappelijke dienstverlening, of de werkzaamheden nu worden gestimuleerd door de overheid, het instellingsbestuur of de professional, een groot gebrek vertoont aan transparantie en klantgerichtheid. Over van alles wordt gepraat, maar naar de wensen van de cliënt wordt nauwelijks geluisterd. Talloze voorbeelden passeren in de media de revue van gevallen waarin mensen stuklopen op de

bureaucratie, zelfs als het gaat om ogenschijnlijk simpele zaken als een flitsbel voor een slechthorende vader. De keuze en de kwaliteit van de diensten blijven ‘aanbodgestuurd’ verlopen, de cliënt staat buitenspel. Een dergelijke situatie wordt niet meer van deze tijd geacht. De moderne burger is mondig en de consument is gewend aan een kritische rol.

De toenemende assertiviteit van burgers is zeker van invloed op de veranderingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden en die tot meer aandacht hebben geleid voor ‘vraagsturing’, die vaak hand in hand gaat met de eerdergenoemde marktwerking. De burger verwacht kwaliteit van de voorzieningen en de maatschappelijke instellingen die de diensten leveren worden onder druk gezet. Ook de overheid wordt daarop door groepen burgers (de kiezers) aangesproken en afgerekend. Het voorbeeld van de wachtlijsten in de zorg is in dit verband illustratief. Wachtlijsten zijn er in de gezondheidszorg altijd geweest; de omvang ervan is weliswaar toegenomen, maar een deel van de huidige kritiek is ook terug te voeren op de overigens terechte eisen die patiënten stellen aan de gezondheidszorg. Zo bezien is er sprake van twee verschillende processen die elkaar tot op zekere hoogte versterken: aan de ene kant de toenemende mondigheid van de burger en aan de andere kant de toegenomen aanspraak van gebruikers op de diensten. In de praktijk van alledag wordt het dilemma zichtbaar: er moet zoveel mogelijk rekening gehouden worden met de wensen van individuele assertieve cliënten en tegelijkertijd dient de toegankelijkheid voor iedereen te worden gegarandeerd en moeten de kosten beheerst blijven worden.

De oplossing lijkt aantrekkelijk en voor de hand liggend: meer keuzevrijheid en het centraal stellen van de vraag van de cliënt door vraagsturing en marktwerking werkt in het voordeel van de zorgafhankelijke cliënt, de mondig burger en de consument. Aan cliënten die niet afhankelijk zijn van zorg of die minder mondig maar toch ontevreden zijn, biedt het de mogelijkheid naar andere aanbieders over te stappen. Het ontslaat hen van de zware plicht de eigen onvrede individueel of collectief te verwoorden. Het betekent een stimulans voor mondig burgers, omdat het geven van meer eigen verantwoordelijkheid de weg opent tot meer zeggenschap. En het helpt de cliënt in het zadel die zich bij voorkeur gedraagt als een kritische consument. Bovendien dient het een doelmatigheidsstreven door cliënten meer kostenbewust te maken.

Het probleem is dat veel cliënten naar wie een aanzienlijk deel van de zorg nog steeds uitgaat, zowel de ‘mondige’ als zij die meer afhankelijk zijn, behoefte hebben aan enige begeleiding bij de verwoording van hun probleem. Ook bij de initiatieven waarin wordt gestreefd naar een situatie waarin de cliënt zelf alle zeggenschap heeft, zoals bijvoorbeeld door invoering van het rugzakje in het onderwijs of het persoonsgebonden budget (PGB) in de gezondheidszorg, blijken termen als vraagsturing en keuzevrijheid geen adequate beschrijving te zijn van wat zich feitelijk afspeelt. Weliswaar bepaalt de dienstverlenende instelling of verzekeraar minder dan voorheen hoe de cliënt zijn middelen besteedt, de adviserende rol van de beroepsbeoefenaar komt toch weer via de achterdeur binnen,

omdat mensen nu eenmaal graag over goede raad, informatie en begeleiding beschikken bij het maken van hun 'keuze' (overigens komt via diezelfde achterdeur ook weer een aanzienlijke bureaucratie om de hoek kijken). Het 'product' waar we het over hebben bestaat ten slotte in een groot aantal gevallen uit een kwalitatief hoogwaardige dienst: niet iets wat je uit de kast haalt of wat op voorraad leverbaar is, maar wat met zorg geproduceerd wordt in de interactie tussen professional en cliënt.

In een vruchtbare interactie kan aldus sprake zijn van een bondgenootschap tussen professionals en cliënten. Toch zal in veel gevallen een professional nodig blijven om cliënten bij te staan in de articulatie van hun vraag. Waar het niet meer dan terecht is de cliënt een centrale rol toe te delen bij iedere poging verbeteringen door te voeren in de maatschappelijke dienstverlening, komt de grens ervan in zicht wanneer dit specifieke karakter van de 'vraag' in de dienstverlening onvoldoende wordt onderkend.

1.2.3 MEER RUIMTE VOOR DE PROFESSIONAL

Een overeenkomst tussen bestuurlijke initiatieven en pogingen om de cliëntenmacht te versterken, is dat ze zelden spreken over de rol van de professional. Dat is opvallend. De professional, of het nu gaat om een onderwijzer of een arbeidsbemiddelaar, is niet alleen de persoon die zich op grond van zijn opleiding, werkervaring en beroepsuitoefening kan opwerpen als de meest geëigende bron van kennis van de dienstverlening, hij of zij is ook voor de cliënt het aanspreekpunt en het 'gezicht' van de dienstverlening. Is het dan niet vanzelfsprekend dat iedere poging om na te denken over een andere vormgeving van de dienstverlening begint bij deze figuur? Het antwoord luidt: blijkbaar niet. Tot voor kort werd vooral gezocht naar verbeteringsmogelijkheden op het niveau van het stelsel als geheel, zoals marktwerking en privatisering van onderdelen, als op het niveau van de individuele burger (vraagsturing).

Die veronachtzaming is geen toeval. De toonaangevende problematiek werd vooral gelokaliseerd in de sturing, het bestuur en de financiering. Maatregelen om daar verandering en verbetering in aan te brengen brachten nieuwe problemen met zich mee: een overmaat aan bureaucratie, een ingewikkeld en steeds verder uitdijend stelsel van toezicht en verantwoording, een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden en *last but not least* de onwenselijke beknelling van de professional tussen bureaucratie en markt. Daarnaast ging de professional lange tijd gebukt onder het stigma van paternalisme: onder het mom van goede bedoelingen werden cliënten onmondig gehouden.

De toegenomen mondigheid van cliënten heeft echter een andere verhouding tussen cliëntèle en professionals teweeggebracht. De houding is over de hele linie assertiever en zelfbewuster geworden. In zijn algemeenheid is de gezagsrelatie zoals die bijvoorbeeld tussen een arts en een patiënt of leerling en onderwijzer bestond, gelijkwaardiger geworden. Het sterkst deed dat zich voelen in de beroe-

pen waar de beroepsbeoefenaar op grond van zijn expertise en de daardoor aanwezige informatieasymmetrie een zekere autoriteit vertegenwoordigde. Het deed zich minder voor in de dienstverlenende werkzaamheden, waar de bejegening-aspecten belangrijker waren dan de specifieke expertise van de dienstverlener.

De maatschappelijke veranderingen zijn niet beperkt gebleven tot verschuivingen in de sociale status en positie van beroepsbeoefenaars. Ook op cognitief vlak is men over het algemeen beter ingelicht en geïnformeerd. Medische kennis heeft van de behandelkamer via de wachtkamer de huiskamer bereikt. Gezondheidsprogramma's op televisie, uitgebreide krantenbijlagen en talloze met informatie overgoten internetsites maken het spreken over gezondheid en medische problemen welhaast tot een *lifestyle*.

Hebben deze ontwikkelingen nu van de cliënt een specialist gemaakt? Die conclusie is (minstens) een brug te ver. Informatie is nog geen kennis. Het belangrijkste effect lijkt te zijn dat cliënten beter zijn toegerust om welingelicht een gesprek te hebben over hun eigen probleem of wens en de beroepsbeoefenaar beter geïnformeerde (maar niet altijd meer relevante) vragen voorleggen.

De terzake kundige hulpverlener kon gemakkelijk in stereotypen worden afgeschilderd. Hij was ofwel de zachte diender van de verzorgingsstaat die op kosten van de belastingbetaler ongecontroleerd zijn gang kon gaan; ofwel de autoritaire specialist die op grond van zijn expertise tot gezaghebbende oordelen kwam en inspraak noch tegenspraak duldde. Gevolg was dat zowel van de zijde van cliënten als van het management van instellingen getracht is de macht van de professional in te perken. Dat tij is inmiddels gekeerd. In de plaats daarvan is bij de beroepsbeoefenaren een ontluikend elan waar te nemen, aangemoedigd door commentatoren die hen oproepen tot een hernieuwde assertiviteit.

De eenvoud van de oplossing spreekt ook hier aan: meer ruimte voor de uitvoering en de professional. Behalve de eenvoud is ook het feit aantrekkelijk dat hiermee het primaat komt te liggen bij het primaire proces en de voorwaarden die nodig zijn om dat primaire proces goed te laten verlopen. Bovendien biedt het de mogelijkheid de organisatie en de besturing van de maatschappelijke dienstverlening volgend te laten zijn aan de eisen die het primaire proces en de daar werkzame professionals stellen.

Bij deze 'eenvoudige' oplossing is het nodig enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het begrip professional te algemeen. Het gaat op z'n minst om de uitvoerende organisatie en de uitvoerende professional: zowel de schoolbestuurder als de leraar is belast met het realiseren van goede dienstverlening. Tussen organisatie en professional is soms sprake van parallelle, dan weer van strijdige belangen en doelen. Daarnaast bestaan er professionals in soorten en maten: zowel de arts als de verpleegkundige, zowel de onderwijzer als de arbeidsbemiddelaar wordt tot de professionals gerekend. Een tweede kanttekening bestaat uit het risico dat de formulering die professionals opstellen van een maatschappelijk probleem (te) dominant wordt over andere percepties. Weliswaar bezitten

professionals specifieke kennis van problemen (het is hun vak), ze bezitten niet het alleenrecht op het identificeren van het maatschappelijke belang dat in het geding is. Een derde kanttekening is dat er tussen professional en cliënt (vooral georganiseerde cliënten, zoals in belangenorganisaties als de Woonbond en de Consumentenbond) sprake is van wederzijdse samenwerking. De professional is ingebed tussen verschillende hem omringende actoren met verschillende eisen en perspectieven. Hij is niet alleen verantwoordelijk voor het primaire proces, maar deelt deze verantwoordelijkheid.

1.2.4 EEN BOTSING TUSSEN VERSCHILLENDE LOGICA'S

Hoe verschillend de hiervoor gepresenteerde strategieën ook zijn, ze lijken met elkaar de absolute tering van een oplossingsrichting gemeen te hebben: ofwel alle pijlen worden op de institutionele vernieuwing gericht, ofwel de cliënt wordt centraal geplaatst, ofwel een radicale herwaardering van de professional wordt bepleit. Het is echter de vraag of dat afdoende is. Binnen de sectoren van de maatschappelijke dienstverlening is altijd sprake van spanning en verschil van inzicht tussen cliënten, professionals, bestuurders en politici. Deze actoren handelen vanuit een ander perspectief, vertegenwoordigen andere belangen en beschikken over andere kennis.

De spanning bestaat echter niet alleen tussen verschillende *actoren* (bestuurders, politici, beroepsgroepen, cliënten of hun zaakwaarnemers), maar ook en vooral tussen verschillende *logica's*. Deze *logica's* corresponderen met de genoemde actorindeling, maar zijn tegelijkertijd breder van aard.

Zo opereert het management van een welzijnsinstelling binnen een bepaalde *institutionele logica*, een systeem van wet- en regelgeving en financieringsmodellen, aangevuld met bestuurlijke prikkels die zijn bedoeld om de coördinatie en de sturing van de sector vorm te geven. Binnen de instelling fungeert een dergelijke institutionele logica meer of minder op de achtergrond. Instellingen worden weliswaar 'aangestuurd' binnen een institutioneel regime, ze werken tegelijkertijd redelijk autonoom als zelfstandige organisaties vanuit een eigen maatschappelijke oriëntatie.

Binnen de instellingen vindt de feitelijke dienstverlening plaats, een proces dat wij aanduiden met de term *provisielogica*. De *provisielogica* omvat de taakuitoefening van management en professionals in een organisatie en de vormgeving van het primaire proces van de feitelijke dienstverlening (bijvoorbeeld de inrichting van de operatiekamer, de verzorging van ouderen of de opvang van kinderen). De cliënt komt in beeld bij de *vraaglogica*: de noden en behoeften waarmee cliënten professionals en instellingen benaderen, maar ook de eisen en verlangens die zij op tafel leggen.

De vraag is of de complexiteit van de problematiek in de maatschappelijke dienstverlening is te verminderen door een van de *logica's* dominant te verklaren, bovenaan in de hiërarchie te plaatsen en sturend voor de andere te laten zijn. De permanente spanning tussen deze verschillende perspectieven en 'belangheb-

benden' kan ook een voedingsbodem zijn voor vernieuwing en innovatie. Van de andere kant bestaan er nu te veel blokkades, waardoor de logica's elkaar in de greep houden. Op basis van deze spanning, die zowel productief als contraproductief kan zijn, komen wij uit bij de probleemstelling van dit rapport.

1.3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Probleemstelling

Het brede domein van de maatschappelijke dienstverlening heeft niet de aandacht van de wetenschap en het beleid gekregen die het in onze ogen verdient. Hierdoor is achterstallig onderhoud opgetreden in zowel praktisch als conceptueel opzicht. Die verwaarlozing komt tot uitdrukking in kritiek op de kwaliteit van de dienstverlening, de onduidelijke institutionele inbedding van de sector als geheel, de besturing en doelmatigheid van de organisaties en de democratische controle (zoals in de toezichthoudende rol van de overheid en het ervaren gebrek aan legitimiteit van de dienstverlenende instellingen). De relaties tussen de overheid en het veld en de te onderscheiden verantwoordelijkheden zijn diffuus, de positie van andere belanghebbenden lijkt niet goed geregeld.

Het probleem is dat die situatie ons inziens niet is op te lossen of te doorbreken door eenzijdig aan te grijpen bij een van de betrokken groepen (bestuurders, politici, professionals of cliënten) of (in onze termen) logica's en alle aandacht en bestuurlijke vernieuwing daarop te richten.

De maatschappelijke dienstverlening wordt juist gekenmerkt door een spanning tussen het institutionele regime waarbinnen de sectoren functioneren, de oriëntatie waarmee de dienstverlenende instellingen en de daar werkzame professionals opereren en de vraag die cliënten ten aanzien van die instellingen articuleren. Daardoor sluiten de verschillende belangen, taken, eisen en behoeften onvoldoende op elkaar aan of werken zij elkaar tegen, waardoor de feitelijke dienstverlening (en de dienstverlener) in de knel komt. Die spanningen zijn nooit geheel weg te nemen. *Er zal daarom moeten worden gezocht naar een manier om productief met deze spanningen om te gaan en de verschillen juist te benutten.*

Onderzoeksvragen

De vragen die de WRR in dit rapport wil onderzoeken zijn beschrijvend, verklarend en beoordelend van aard. In de eerste plaats beogen wij een beter zicht op de problematiek te krijgen. Daartoe hanteren wij een analysekader dat is opgebouwd uit de drie genoemde logica's. In de tweede plaats zoeken wij naar een verklaring van de gesignaleerde problemen, door te bestuderen waar en wanneer er blokkades of ongewenste tegenwerking tussen de logica's ontstaan. Daarbij hanteren wij de logica's vooral als zichtlijnen, niet als de contouren van een volmaakt stelsel waarlangs wij tot een nieuw herontwerp komen. In de derde plaats zullen wij de bestaande besturingsarrangementen beoordelen naar de mate waarin zij een vruchtbare brug kunnen slaan tussen de verschillende logica's. Aldus zou de gewenste ruimte voor de maatschappelijke dienstverlening gestalte kunnen krijgen met behoud en versterking van de doelmatigheid, toegankelijkheid en

kwaliteit van de geleverde diensten. Die eisen worden gewogen tegen de achtergrond van het politieke en publieke karakter van de dienstverlening en de noodzakelijke en gewenste invloed van burgers en klanten.

Na een overzicht van de achtergronden van de problematiek in hoofdstuk 2 en de introductie van het analysekader in hoofdstuk 3, gaan de hoofdstukken 4 tot en met 7 expliciet in op de verschillende problemen binnen en tussen de logica's. De volgende vragen zijn daarbij leidend:

- Tegen welke achtergrond moeten we de huidige situatie in de maatschappelijke dienstverlening begrijpen? Wat is de historische en institutionele context van de sectoren? In hoeverre levert die achtergrond een verklaring op voor sommige van de spanningen die tussen de logica's voorkomen? Deze vragen betreffen de *institutionele logica*.
- Welke ontwikkelingen doen zich voor tussen management en professionals? In hoeverre zijn deze te begrijpen als oorzaak van de problemen rond de kwaliteit, de doelmatigheid en de professionaliteit van de maatschappelijke dienstverlening? Het gaat hier om vragen rond de *provisielogica*.
- Op welke wijze kunnen cliënten met hun vraag bij de maatschappelijke dienstverlening terecht? Welke conflicten en problemen doen zich daarbij voor en welke opties zijn er om daar verbetering in aan te brengen? Deze vragen gaan in op de *vraaglogica*.
- Op welke wijze zijn het toezicht en de verantwoording georganiseerd in de maatschappelijke dienstverlening? Welke institutionele waarborgen zijn nodig om de legitimiteit van het functioneren van de maatschappelijke dienstverlening te borgen en het toezicht en de verantwoording te verbeteren? En hoe kunnen deze worden aangewend om blokkades tussen de logica's te helpen doorbreken?

1.4 DE KEUZE VOOR DE SECTOREN

In dit rapport zijn de volgende vijf sectoren object van onderzoek: gezondheidszorg, volkshuisvesting, arbeidsvoorziening, onderwijs en welzijn. We hadden deze lijst kunnen uitbreiden naar andere sectoren die ook wezenlijk zijn voor het functioneren van de verzorgingsstaat en die eveneens kampen met soortgelijke spanningen. De kracht van de argumentatie van dit rapport zal moeten uitwijzen of er ook voor andere sectoren lessen te trekken zijn.

De keuze voor de vijf sectoren en ook de beperking tot deze vijf is eerder pragmatisch dan principieel. De maatschappelijke dienstverlening laat zich niet precies afbakenen. Van belang is dat er sprake is van enkele gemeenschappelijke kenmerken ('familiegelijkenissen'). Wel is het zo dat deze sectoren exemplarisch zijn voor de vragen die in de maatschappelijke dienstverlening spelen. Bovendien geldt juist voor deze sectoren dat er de laatste jaren veel klachten over zijn, dat de rol en inmenging van de overheid in het functioneren ervan behoorlijk in opspraak zijn, terwijl het wel gaat om diensten die voor burgers van vitaal belang zijn. Voorts moet worden vastgesteld dat nog weinig vergelijkend onderzoek is

gedaan naar hun functioneren. Het ontwikkelen van een analytisch raamwerk waarmee een dergelijke vergelijkende analyse kan worden uitgevoerd, is dan ook een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. We gebruiken dit kader om verschillen en overeenkomsten tussen en binnen de sectoren aan te geven. Op grond daarvan zetten wij onze redeneerlijn op. Een kwantitatieve illustratie van de sectoren aan de hand van kengetallen en tijdreeksen is in het onderzoek opgenomen waar ze deze redeneringen nader illustreert. Verder beperken wij de reikwijdte van de intersectorale vergelijking tot Nederland.

Niet alleen kijken wij naar de sector als geheel, bijvoorbeeld de gezondheidszorg of het onderwijs, maar ook naar enkele subsectoren die een andere ontwikkeling laten zien. De subsectoren zijn zo gekozen dat ze de verschillende gezichten van de sector illustreren. Zo wordt bij de welzijnssector gekeken naar de ontwikkelingen in de kinderopvang en het opbouwwerk. De institutionele positie van deze twee werksoorten is verschillend en het zijn juist die verschillen die bruikbaar en leerzaam zijn om meer zicht te krijgen op de condities die nodig zijn om goed te presteren als maatschappelijke dienstverlening. In het onderwijs staan het primair onderwijs en het beroepsonderwijs centraal, terwijl in de gezondheidszorg de *hightech*-zorg in het ziekenhuis wordt gecontrasteerd met de *high-touch*-zorg in het verpleeghuis. In de volkshuisvesting gaat het over huur en koop, terwijl de (publieke) arbeidsvoorziening wordt verkend met referentie aan de commerciële takken van arbeidsbemiddeling.

Iedere domeinafbakening zal echter op bezwaren kunnen rekenen. Wie grenzen trekt, creëert grensproblemen. Dat geldt ook voor de afbakening van de maatschappelijke dienstverlening. Toch is er een gemeenschappelijk kenmerk van de sectoren die hier centraal staan: hun mate van staatsnabijheid. In navolging van Mayntz en Scharpf (1995) verstaan wij daar niet een theoretisch gestuurde afbakening onder, maar eerder een pragmatische aanduiding van een reeks van maatschappelijke functies die niet tot het kerndomein van de moderne staat worden gerekend, maar waarvoor de staat in de loop der decennia desalniettemin een zekere mate van verantwoordelijkheid op zich heeft genomen. Het gaat dan om verantwoordelijkheden die enerzijds meer behelzen dan de verantwoordelijkheden van de moderne staat voor de ordening van de economie of sectoromspannende verantwoordelijkheden op het gebied van milieu, gezondheid en infrastructuur, en anderzijds minder omvatten dan de verantwoordelijkheden voor diensten op het gebied van interne (politie) en externe (leger) veiligheid die worden verricht door hiërarchisch aangestuurde staatsorganen en die worden gefinancierd uit algemene belastinginkomsten (Mayntz en Scharpf 1995: 13-14).

Er is sprake van een grote diversiteit aan diensten en een grote diversiteit aan arrangementen binnen de maatschappelijke dienstverlening. Kwantitatief gezien – in termen van FTE's en in procenten van het BNP – gaat het hier om omvangrijke dienstverleningssectoren. Bovendien is staatsnabijheid niet een eendimensionale aanduiding, maar moet zij worden verstaan als een meerdimensionale variabele die betrekking heeft op de mate en intensiteit van overheidsbemoedening.

De overheidsinmenging kan in verschillende termen worden opgevat: de mate van directe juridische regulering; aard en omvang van de financiële aansturing; de wijzen van facilitering van zelfregulering; de vormen, modi en organisatie van intern en extern toezicht, enzovoort. Bovendien laten zich door de tijd heen veranderingen in de mate van staatsnabijheid observeren, alsmede in de vormen waarin die staatsnabijheid gestalte krijgt.

Ons inziens staat deze diversiteit een eenduidige afbakening in de weg. In plaats daarvan zien wij de spanning tussen de eigen aard van de dienstverlening en de eigen organisatie van de beroepsbeoefenaar enerzijds en de pogingen van overheid, cliënt en instelling om daar greep op te krijgen anderzijds, als voornaamste drijvende kracht achter de historische ontwikkelingsgang van de maatschappelijke dienstverlening. Grofweg laat dit proces zich begrijpen als een proces van toenemende diversiteit, wat heeft geresulteerd in sectoren die moeten worden gekenmerkt als bij uitstek complexe, meerlagige (*multi-level*) politieke velden waarop meerdere actoren (*multi-actor*) zich op grond van verschillende belangen en doelstellingen met elkaar uitzetten.

1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Dit rapport bestaat uit drie delen.

Deel 1 begint met hoofdstuk 2 waarin aandacht wordt besteed aan het maatschappelijk debat en de beleidsontwikkelingen in Nederland en in Europa op het vlak van de verzorgingsstaat. Hoofdstuk 3 biedt het conceptuele kader voor het rapport.

Deel 2 is het empirische deel van het rapport. Hoofdstuk 4 biedt inzicht in de institutionele vormgeving van de sectoren. We beschrijven de voornaamste kenmerken van het institutionele regime (de institutionele logica) waarbinnen de instellingen van de verschillende sectoren opereren. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de provisieloga, in het bijzonder op de spanningen tussen organisatievereisten en professionele vereisten. Hoofdstuk 6 behandelt de vraaglogica. Hier staan de positie, de vragen en de beïnvloedingsmogelijkheden van de cliënten centraal.

Deel 3 is beoordelend en concluderend van aard. Hoofdstuk 7 gaat in op het leren en controleren in de dienstverlening aan de hand van de verschillende regimes van toezicht en verantwoording. Hoofdstuk 8 grijpt terug op de problemen die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn gekomen en onderzoekt welke leerblokkades daarin te signaleren zijn en hoe deze zouden kunnen worden verholpen. In de conclusies bezien we welke verbeteringsstrategieën kansrijk lijken en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om deze te realiseren. We eindigen met de formulering van aanbevelingen.

2 GEMENGD BESTEL ONDER DRUK

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de context van de huidige discussie over de plaats, sturing en kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Paragraaf 2.2 schetst de maatschappelijke dienstverlening als een gemengd bestel waarin verschillende actoren bijdragen aan beleid en uitvoering. Maatschappelijke betrokkenheid georganiseerd in diverse vormen van overleg en samenwerking speelt daarbij een onmisbare rol.

In de loop van de tijd zijn op dat bestel diverse problemen afgekomen. Paragraaf 2.3 onderzoekt deze invloeden van buitenaf, te weten ontzuiling, permanente budgettaire druk, toegenomen maatschappelijke differentiatie en intensivering van Europese integratie. De combinatie van deze factoren heeft het bestel op verschillende wijzen onder druk gezet en heeft een inhoudelijke en institutionele heroriëntatie noodzakelijk gemaakt. Paragraaf 2.4 bespreekt de ingrijpende en sectoroverstijgende veranderingen in de sturing en organisatie van de maatschappelijke dienstverlening. De nadruk op een heldere verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft daarbij geleid tot een preoccupatie met de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, waardoor diverse onbedoelde gevolgen zijn opgetreden. In toenemende mate worden die gevolgen nu onderkend, onder andere door de Nederlandse overheid en de Europese Unie (EU). De zoektocht naar nieuwe verhoudingen en sturingsmechanismen komt aan de orde in paragraaf 2.5.

2.2 GEMENGD BESTEL

De maatschappelijke dienstverlening in Nederland kan worden getypeerd als een gemengd bestel. Dat houdt in dat velerlei georganiseerde belanghebbenden (belangenorganisaties, professionals, instellingen, koepels en vakbewegingen) samen met de overheid invulling geven aan het beleid en de uitvoering van publieke taken. Deze vorm van gedeelde zeggenschap is terug te voeren op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die plaatsvonden in het begin van de twintigste eeuw. Het systeem dat daaruit resulteerde werd na de Tweede Wereldoorlog verder uitgebouwd.

De kracht van een gemengd bestel ligt in de uitwisseling van kennis, het genereren van draagvlak en de hoge mate van institutionele integratie. De zwakte ligt in de geringe mate van flexibiliteit en veranderbereidheid als er zich onenigheid tussen belanghebbenden voordoet.

2.2.1 GEDEELDE PUBLIEKE RUIMTE

De Nederlandse overheid heeft ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening een grote constitutionele verantwoordelijkheid, maar vormt niet een domi-

nant administratief machtscentrum. De notie van een ‘gedeelde publieke ruimte’ van Colin Crouch geeft een goed beeld van de wederkerigheid tussen en de nabijheid van belangenorganisaties en overheidsactoren ten opzichte van elkaar in een gemengd beleidsbestel als het Nederlandse. Omdat belangengroepen en professionele organisaties zijn betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van maatschappelijke dienstverlening, nemen ze een deel van de regulerende bevoegdheden van de overheid over (Crouch 1986). Van directe bestuurlijke zeggenschap door de overheid is geen sprake.

Wanneer in een gemengd beleidsbestel een (beperkt) aantal particuliere organisaties is betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, verleent de overheid aan die organisaties een ‘semi-openbare status’ (Offe 1981). Een overheid die bereid is om de publieke ruimte te delen, kan daarom worden gezien als een semi-soevereine, faciliterende staat. Dat is een staat die zich bewust is van de beperkingen van zijn kennis en macht, en die onder voorwaarden bereid is de publieke ruimte te delen en actief steun wil geven aan het medebewind met behulp van professionele instellingen en maatschappelijke groeperingen. Door particuliere organisaties op deze manier bij beleidsprocessen te betrekken, kunnen zij uitgroeien tot staatsondersteunende krachten (Crouch 1993).

2.2.2 ONTWIKKELING EN UITBOUW VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Op de institutionele architectuur van de verzorgingsstaat en de maatschappelijke dienstverlening in Nederland zijn drie ontwikkelingen van invloed geweest. Deze hebben geresulteerd in een publieke ruimte die in toenemende mate wordt gedeeld en in een particulier initiatief om de uitvoering van gezamenlijk vastgesteld beleid zelf ter hand te kunnen nemen.

Ten eerste ging in Nederland staatsvorming vooraf aan democratiseringsprocessen en aan de maatschappelijke onrust die optrad in het kielzog van de school- en klassenstrijd in de tweede helft van de negentiende eeuw. Daardoor werd tot op zekere hoogte institutioneel het speelveld afgebakend waarbinnen de mobilisering van professionele organisaties en het behartigen van maatschappelijke belangen eind negentiende eeuw en begin twintigste eeuw plaatsvonden. Dat had aanvankelijk een vertragende werking, omdat de toegang tot de macht voor veel belangengroepen was geblokkeerd, waardoor van een gedeelde publieke ruimte nauwelijks sprake was.

Ten tweede speelde de verzuiling een rol (Daalder 1966; Lijphart 1968). Het proces van verzuiling ging hand in hand met de aftakeling van de oude orde (Hoogenboom 2003) en was het product van onderlinge concurrentie tussen katholieken, protestanten en socialisten in hun politieke strijd tegen de geest van het negentiende-eeuwse liberalisme.

Ten derde slaagden katholieken en socialisten er door de strijd tussen hogere en lagere standen slechts in beperkte mate in hun stempel op de politiek en de maat-

schappij te drukken. Dit had als gevolg dat het stelsel van sociale zorg in Nederland tot halverwege de jaren twintig een meervoudig karakter kreeg. Het stelsel kenmerkte zich door een grote diversiteit aan regelingen, reikwijdtes en uitvoeringsorganisaties en een grote rol voor directe belanghebbenden in plaats van staatsorganen (Hoogenboom 2003). Deze situatie veranderde na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917, toen de SDAP uitgroeide tot tweede partij in het parlement. Particulier initiatief werd vanaf dat moment van een middel om staatsbemoeienis te voorkomen tot een middel om de uitvoering van gezamenlijk vastgesteld beleid zelf ter hand te nemen.

De schoolstrijd was exemplarisch voor de wijze waarop de verzorgingsstaat zich daarna institutioneel ontwikkelde. Het belang van de verzuilde uitkomst van de Nederlandse schoolstrijd, met als gevolg de snelle uitbouw van het na 1920 financieel gelijkgestelde bijzonder onderwijs, lag in de gedeelde zeggenschap over beleid als standaardprocedure voor nagenoeg alle onderdelen van het Nederlandse beleidsbestel (Hemerijck 1993). Toen deze politiek van het delen van de beleidsruimte voor het onderwijs tussen maatschappelijke zuilen en het openbaar bestuur eenmaal was geïnstitutionaliseerd als een hecht stelsel van formele regels en vaste procedures, konden deze spelregels en de daarmee verbonden karakteristieke stijl van schikken en plooiën gemakkelijk worden getransponeerd naar andere sectoren van maatschappelijke dienstverlening (Daalder 1991). Naast onderwijs werden uitvoerende taken op het gebied van gezondheidszorg, volkshuisvesting en sociale zekerheid toegewezen aan de verschillende zuilen waaruit de Nederlandse maatschappij bestond. Dit versterkte het systeem van verzuiling, een dualistische structuur tussen enerzijds een verdelende overheid en anderzijds levensbeschouwelijke groepen die tal van maatschappelijke taken vervulden.

Na de Tweede Wereldoorlog begon het systeem van de verzuiling pas echt goed te werken. Er was sprake van een stabiele democratie waarin door het bestaan van zuilen en structureel overleg spanningen konden worden weggenomen en grote maatschappelijke problemen konden worden opgelost. De organisatie van de maatschappelijke dienstverlening veranderde. Gevoed door de sociale en economische crisis van de jaren dertig en de ervaringen van de bezetting ontstond de gedachte dat burgers verantwoordelijk waren voor elkaars lot. De staat was de enige instantie die deze vorm van nationale solidariteit of collectieve lotsverbondenheid kon waarborgen. Het particuliere initiatief was daarvoor te weinig duurzaam en het aanbod was te klein (Salamon 1995). De naoorlogse verzorgingsstaat was dan ook gebaseerd op de overtuiging van een fatsoenlijke verdeling van levenskansen voor burgers, met name wat betreft de economische bestaanswaarden.

Deze vorm van collectivisering resulteerde in de uitbouw van de verzorgingsstaat en een toename van politieke betrokkenheid bij de maatschappelijke dienstverlening ten koste van het particulier initiatief. Een strategische samenwerking tussen de sociale partners kwam tot stand. Kennis en gezag werden in toenemende mate gedeeld ondergebracht bij (semi-)publieke overleg- en adviesorga-

nen, waar professionele instellingen en koepels en overheidsactoren elkaar ontmoetten. Deze geïnstitutionaliseerde beleidsvervlechting was met name sterk ontwikkeld in de beleidsterreinen van economisch beleid en sociale zorg, waar adviesorganen als de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid en productschappen een vooraanstaande positie betrokken. Vanaf de jaren zeventig vond wederom maatschappelijke en politieke strijd plaats over de herziening en herstructurering van de maatschappelijke dienstverlening.

2.2.3 VOOR- EN NADELEN VAN EEN GEMENGD BESTEL

Beleidsvervlechting in de maatschappelijke dienstverlening heeft zowel voor- als nadelen. Per saldo is er sprake van een groot probleemoplossend vermogen, maar tevens bestaat het gevaar van immobiliteit (Hemerijck 1995). In de vele organen die de Nederlandse verzorgingsstaat rijk is, kunnen professionele organisaties, sociale partners, overheden en onafhankelijke experts in een stabiele omgeving hun voordeel doen met elkaars inhoudelijke expertise en professionele ervaring en met inzichten van direct betrokken maatschappelijke organisaties. De kracht van een gemengd bestel is er volgens Philip Schmitter dan ook in gelegen dat deelnemende actoren door de regelmatige frequentie van ontmoeting, de breedte van de beleidsagenda en de langetermijnhorizon van de gemaakte afspraken “beter geïnformeerd raken over elkaars bedoelingen, meer respect krijgen voor elkaars mogelijkheden, en eerder bereid zijn elkaars toezeggingen te vertrouwen” (Schmitter 1983). En als koepels en professionele zaakwaarnemers voldoende representatief zijn en hun vertegenwoordigers in voldoende mate het vertrouwen van hun achterban hebben, dan hebben in overleg ontwikkelde beleidsbeslissingen een groot maatschappelijk draagvlak. Dit heeft het voordeel van lagere uitvoerings- of handhavingskosten dan eenzijdig door de overheid opgelegde besluiten.

Geïnstitutionaliseerde fora van advies en overleg stellen, als netwerken van maatschappelijke betrokkenheid, de overheid in staat om maatschappelijke en professionele organisaties aan te moedigen om hun particuliere belangen en strategieën van collectieve actie te verdedigen en te herdefiniëren in termen van maatschappelijke belangen. Door de toekenning van een publieke status aan particuliere organisaties in de fora van beleidsontwikkeling worden maatschappelijke organisaties met zachte hand gedwongen over de muren van het lidmaatschap heen te kijken en rekening te houden met de belangen van anderen en van toekomstige generaties. Dit bevordert de ontwikkeling van probleemgeoriënteerde en maatschappelijk verantwoorde strategieën van collectieve actie (Visser 1990; Crouch 1993). Er kan een gezamenlijk inzicht ontstaan in inhoudelijke beleidsproblemen, waardoor de stukjes van de puzzel van mogelijke oplossingen op hun plaats vallen en nieuwe beleidslijnen zichtbaar worden (Visser en Hemerijck 1997).

Ten slotte belichamen netwerken van maatschappelijke betrokkenheid eerdere successen van samenwerking en coproductie, waardoor de drempel van toekomstige conflicten wordt verhoogd (Putnam 1993: 173). De redenen hiervoor zijn

vanzelfsprekend: netwerken van maatschappelijke betrokkenheid verhogen de kosten van afvalligheid, ze koesteren solide vormen van wederkerigheid, ze vergemakkelijken communicatie en bevorderen de uitwisseling van betrouwbare informatie en belangrijke inhoudelijke kennis. De bereidheid van actoren om zich te binden aan gemeenschappelijke doelen is dus niet louter een kwestie van gemeenschapszin. Georganiseerde belanghebbenden gedragen zich in niet-onbelangrijke mate als calculerende spelers die hun betrokkenheid graag beloofd zien.

Een nadeel van de beleidsvervlochtening is de hindermacht van particuliere organisaties. De noodzaak tot consensusvorming in de vaste podia van overleg en advies kan ontaarden in verstarring in de besluitvorming en kan aldus leiden tot beleidsimmobiliteit. Bij het uitblijven van consensus ontstaat er een zogeheten *joint-decision trap*, een hardnekkige vorm van collectieve besluiteloosheid (Scharpf 1988). In dergelijke situaties zullen de partijen veelal trachten elkaar de zwartepiet toe te schuiven, waarbij partijen elkaar beschuldigen van een vertrouwensbreuk. Dit is een bijzonder groot risico voor een democratische overheid die niet over een administratief machtscentrum beschikt, maar zich dan wel noodzaak ziet, onder condities van beleidsverlamming, het moeilijke pad van beleidsontvlochtening in te slaan.

Ook kan beleidsvervlochtening leiden tot de uitsluiting van burgers en organisaties die niet bij het bestel zijn betrokken. Belangenorganisaties richten zich dan steeds meer op de eigen groep, terwijl anderen, die niet of in mindere mate georganiseerd of vertegenwoordigd zijn, in toenemende mate gemarginaliseerd raken omdat ze zijn uitgesloten van processen van beleidsvoorbereiding, -vorming en -uitvoering. De hiervoor besproken ontwikkeling van probleemgeoriënteerde en maatschappelijk verantwoorde strategieën van collectieve actie spreekt dus niet voor zich. Maatschappelijke organisaties houden niet zonder meer rekening met de belangen van anderen en van toekomstige generaties. Zeker niet wanneer de maatschappelijke problemen waarvoor ze staan dermate omvattend zijn dat hervormingen in het gemengde bestel noodzakelijk zijn.

2.3 OMGEVINGSANALYSE VAN DE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

Tot de successen van de naoorlogse nationale verzorgingsstaat behoren een hoge levensstandaard, algemene voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en het recht op inkomen in geval van ouderdom, ziekte, invaliditeit, werkloosheid of armoede. Die successen zijn het resultaat van een voortdurend proces van aanpassing en hervorming. De roep om hervorming van de verzorgingsstaat is dan ook van vrijwel alle tijden. Een analyse van de factoren die het functioneren van de maatschappelijke dienstverlening beïnvloeden en daaraan andere eisen stellen, maakt het mogelijk de huidige sturingsdiscussie over de maatschappelijke dienstverlening te plaatsen in het historische perspectief van de crisis van de verzorgingsstaat, zoals die plaatsvond vanaf het einde van de jaren

zestig en het begin van de jaren zeventig. Vier factoren dienen zich aan om die crisis te thematiseren. Dit zijn ontzuiling, permanente budgettaire druk, toegenomen maatschappelijke differentiatie en intensivering van de Europese integratie.

2.3.1 ONTZUILING

Tot ver in de jaren zestig was de Nederlandse maatschappij verzuild. Sociale, culturele en politieke activiteiten waren georganiseerd in kerkelijke en politieke bewegingen die verticaal van elkaar waren gescheiden. Dit gold voor veruit de meeste organisaties en instellingen, variërend van kleuterschool tot begrafenisonderneming en voor alles wat daartussen zat aan scholen, ziekenhuizen, verzekeringen, sportverenigingen, culturele organisaties, vrouwenverenigingen, vakbonden, werkgeversorganisaties, kranten en omroepverenigingen. De scheiding van de leden, aanhangers en cliënten van verenigingen en belangengroepen waarin deze sociale, culturele en politieke activiteiten waren georganiseerd, ging gepaard met een hoge mate van sociale controle door de elites van elk van deze zuilen. Aan de top van de zuilen werd nauw samengewerkt in een vorm van gedeeld bestuur (Daalder 1966; Lijphart 1968).

Met de ontzuiling aan het eind van de jaren zestig ontstond vraag naar een alternatief regime van professionele maatschappelijke dienstverlening. De ontzuiling kende dan ook een cultureel en een organisatorisch aspect. Door de toegenomen welvaart ontstond meer vraag. Bovendien was de maatschappelijke dienstverlening massaler en omvangrijker geworden. Dit vroeg om een andere organisatie van de levering van diensten. Het culturele aspect van de verzuiling voegde daar de noodzaak aan toe van een andere verhouding tussen burgers en professionals. De ontvoogding van burgers leidde ertoe dat ze veel meer dan voorheen eigen eisen gingen stellen aan de maatschappelijke dienstverlening, mede door het feit dat ze minder werden geremd door herinneringen aan crisis, oorlog en werkloosheid. Burgers emancipeerden zich ten opzichte van de professional, die tot op dat moment in samenspraak met het gecentraliseerde stelsel van de professionele koepels de vraag naar maatschappelijke diensten articuleerde. Tevens begon er een moreel protest op te komen tegen de aard, de omvang en de schaal van maatschappelijke diensten. De grote professionele zorgbureaucratieën zouden burgers beroven van hun individuele zorgvermogens en afhankelijkheid kweken.

Als gevolg van de ontzuiling verloren maatschappelijke elites de greep op hun achterbannen. Aanvankelijk werd het aan de sectoren zelf overgelaten om een gepast nieuw regime te ontwikkelen. Ten tijde van processen van politieke polarisatie, radicalisering en deconfessionalisering bleken ze daartoe echter niet in staat te zijn. Daarop vond verdere verstatelijking plaats. De jaren zeventig waren bij uitstek de periode van meer inhoudelijke bemoeienis van de staat. Het verzuilde karakter van de maatschappelijke dienstverlening verdween als sneeuw voor de zon. Verstatelijking was ook een actieve strategie van de overheid om het soms amateuristische, particuliere en paternalistische karakter van de maatschappelijke dienstverlening duurzamer te maken en een groter aanbod te realiseren

(Salamon 1995). Aan professionals bood de verstatelijking de mogelijkheid om maatschappelijke, politieke en financiële steun te behouden.

Maatschappelijke organisaties voegden zich naar het collectieve regime van de overheid, eerst in de context van democratisering en later in de context van bezuinigingen, die overigens zowel meer toenadering als meer distantie met zich meebrachten. Terwijl de overheid professionals bescherming bood, werden de koepels ontslagen van de noodzaak de legitimatie voor de diensten die ze aanboden, te zoeken bij degenen die ze afnamen. Door zich verder te ontwikkelen als belangenbehartigers trachtten de koepels tegelijkertijd hun autonomie ten opzichte van de overheid te behouden. Het gevolg daarvan was dat instellingen paternalistisch bleven optreden, maar nu als onderdeel van de publieke sector. Op termijn echter erodeerde het georganiseerde vertrouwen binnen de netwerken van maatschappelijke betrokkenheid, die zo kenmerkend waren voor de naoorlogse wederopbouw in de schaduw van verzuiling. Daarvoor in de plaats kwamen diverse wettelijke inspraak- en medezeggenschapsorganen die de aansluiting tussen instelling en burger moesten verbeteren.

De veranderende verhouding tussen instellingen, overheid en burgers was ook terug te vinden in de juridische ontwikkeling van de uitvoeringsorganisaties. Het merendeel van de organisaties in de maatschappelijke dienstverlening had aanvankelijk als rechtsvorm de vereniging. In de verzuilde omgeving waarin ze opereerden was sprake van een duidelijk afgebakende achterban. Bestuurders waren afkomstig uit de zuil waarvan ook de organisaties deel uitmaakten. Toen de verenigingen ontzuilden en voor iedereen toegankelijk werden, waren het veelal stichtingen geworden. De maatschappelijke inbedding was daarmee in belangrijke mate verdwenen.

Op dit moment is er een beweging gaande richting markt en meer zelfstandigheid. Het model van de onderneming wordt daarbij aangehaald als een organisatie die een goede aansluiting zoekt tussen vraag en aanbod en tevens adequaat inspeelt op wensen van consumenten.

2.3.2 PERMANENTE BUDGETTAIRE DRUK

De beleidsruimte van de maatschappelijke dienstverlening staat al ruim twintig jaar onder fiscale druk, omdat de publieke sector sinds het begin van de jaren tachtig te kampen heeft gehad met sterk toegenomen uitgaven in de sociale zekerheid. Door opeenvolgende recessies, relatief lage groei, de toegenomen internationale concurrentie, ook op het terrein van de belastingen, en het relatief stringente budgettaire beleid waaraan de Europese lidstaten zich in het kader van Europese Monetaire Unie (EMU) hebben gecommitteerd, kan worden gesproken van een tijdperk van structurele soberheid (Pierson 2001). Deze permanente fiscale en budgettaire druk is mede aanleiding geweest tot de cumulatie van hervormingen, reorganisaties en bezuinigingen in de zorg, de volkshuisvesting, het onderwijs, de arbeidsvoorziening en het welzijn.

De noodzaak van bezuinigingen en meer kostenefficiëntie kan deels worden verklaard uit de onhoudbaarheid van de publieke uitgaven van het midden van de jaren zeventig en tachtig, toen de verzorgingsstaat tot volle wasdom kwam, zonder dat er een inhoudelijk debat was over wat wel en niet collectief moest worden geregeld. Op een efficiënte besteding van die publieke uitgaven was bovendien weinig controle, mede door de nauwe band tussen professionals en overheden. De economische crisisjaren luiden ook een periode van heroverweging van de kerntaken van de overheid in.

Een andere verklaring ligt in de problemen op de arbeidsmarkt. De uitdaging om banen te creëren in de dienstensector, veranderingen in de mondiale economie, vergrijzing en de reeds uitstaande verplichting in termen van inkomensoverdrachten en pensioenen hebben de collectieve sector onder een regime van permanente curatele gesteld. Bovendien laten de publieke uitgaven voor de maatschappelijke dienstverlening in relatief opzicht een sterke daling zien, ook gedurende periodes van economische groei. Hervormingen passen in dat opzicht bij een meer bescheiden rol van de staat.

Er is weinig reden te verwachten dat de budgettaire druk op de maatschappelijke dienstverlening de komende decennia zal afnemen. Tot en met de jaren zeventig was het macro-economische beleid op keynesiaanse leest geschoeid en gericht op volledige werkgelegenheid. Na de periode van stagflatie, de combinatie van hoge inflatie en oplopende werkloosheid, maakte de keynesiaanse gemengde economische orde plaats voor een stringenter macro-economisch beleidskader, gericht op economische stabiliteit. Dit versterkte het hardemuntbeleid, dat al werd gevoerd vanaf de jaren vijftig en zestig en dat in de jaren tachtig resultaat afwierp door onder andere de koppeling van de gulden aan de Duitse mark. Het no-nonsensebeleid van tekortreductie en rendementsherstel van de regeringen-Lubbers in de jaren tachtig had dan ook directe gevolgen voor de publieke sector. De introductie van de EMU in de jaren negentig beperkte ook in de andere lidstaten het beschikbare instrumentarium voor macro-economisch beleid.

De voortschrijdende vergrijzing van de nationale bevolking leidt bovendien tot een toename van de uitgaven voor de sociale zekerheid. Door de internationalisering van het kapitaalverkeer, de meest mobiele productiefactor, en het opheffen van tariefbarrières ligt beleidsconcurrentie op de loer. Dit beperkt de mogelijkheid voor de nationale overheid om de eigen inkomsten op peil te houden. Er is minder geld dat beter moet worden besteed.

Door de grotere concurrentie op het gebied van de belastingen, waaruit sociale voorzieningen voor een belangrijk deel worden gefinancierd, heeft zich ook een transformatie in de belastingpolitiek voltrokken. Een beleid van enge gerichtheid op de herverdeling tussen rijk en arm is veranderd in een regime met generiek lagere tarieven en een bredere basis voor de financiering van publieke goederen. Belasting- en/of premieverhogingen stuiten op interne politieke en externe

economische grenzen. De ontluikende vormen van beleidsconcurrentie en belastingconcurrentie zorgen voor een neerwaartse druk op Europese standaarden van sociale bescherming. Al deze problemen, die deels samenhangen met de ontwikkeling van een postindustriële samenleving, maken handhaving van de status-quo onhoudbaar. Omdat de terugkeer naar hoge economische groei onwaarschijnlijk is, zal de fiscale druk op de verzorgingsstaat toenemen, mede vanwege de hogere zorgbehoefte.

2.3.3 DIFFERENTIATIE VAN DE VRAAG

In de periode van uitbouw en consolidatie van de verzorgingsstaat sloot het aanbod van de maatschappelijke dienstverlening opvallend goed aan op de bevolkings-, familie- en arbeidsmarktstructuren van de Europese samenlevingen. In de toegenomen vraag, vooral naar meer diensten vanwege de hogere materiële welvaart, kon worden voorzien door een omvangrijker maar uniform aanbod. Deze hoge mate van aansluiting tussen de verzorgingsstaat en de beleidsomgeving is de laatste decennia langzaam verdwenen. De nieuwe, steeds snellere overgang naar een postindustriële kenniseconomie leidt tot een verdere scheefgroei tussen vraag naar en aanbod van voorzieningen van sociaal beleid. Wellicht kan men deze groeiende incongruentie het beste samenvatten door te stellen dat de standaardrisico's waarop veel van de nog bestaande vormen van georganiseerde solidariteit zijn gebaseerd nu minder goed overeenkomen met de nieuwe sociale noden en verwachtingen.

Vergelijkende studies van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat suggereren dat het belang van maatschappelijke dienstverlening in de huidige, postindustriële context gaat toenemen. De uitkomsten van deze studies zijn in de jaren negentig geleidelijk doorgedrongen in het politieke debat over de hervorming van de verzorgingsstaat. Het gaat dan om de hogere zorgbehoefte als gevolg van de vergrijzing en de veranderingen op de arbeidsmarkt, van het gezin en in de samenleving (Beck 1986; Beck et al. 1994). Nieuwe sociale risico's, zoals uitgestelde gezinsvorming, alsmede de moeilijkheden van ouders om zorg en werk te combineren, leiden tot een groeiende behoefte aan professionele dienstverlening voor gezinnen (Esping Andersen 1996).

De belangrijkste reden waarom de huidige stelsels van sociale zorg worden overvraagd, komt voort uit het gegeven dat de arbeidsmarkt en de gezinshuishouding zijn verzwakt of veranderd. Op de arbeidsmarkt is de relatie tussen werkgever en werknemer minder stabiel en is sprake van een toename van ongelijkheid als gevolg van een daling in de vraag naar laaggeschoolde arbeid. De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen betekent minder informele zorg in gezinsverband. De toegenomen instabiliteit van het traditionele gezin verhoogt het risico van schooluitval en kinderarmoede. Andere voorbeelden van nieuwe sociale risico's zijn sociale uitsluiting en de behoeften van langdurig afhankelijke zieken of gehandicapten.

Omdat vooral de verschillende overgangen van werk naar gezinsvorming en zorg in de toekomst centraal lijken te staan, is de uitdaging gelegen in het vinden van een nieuwe balans *in* en *tussen* de bestaande functies van de verzorgingsstaat, waarbij met name kwaliteit en beschikbaarheid een grote rol spelen. Zo zou in het werkgelegenheidsbeleid de nadruk zoveel mogelijk moeten worden verschoven van passieve inkomenscompensatie naar verzekerde activering en moet opnieuw worden nagedacht over ouderdomsverzekeringen en het pensioenstelsel, met name in de continentale en Zuid-Europese systemen. In deze nieuwe context is een herijking noodzakelijk van sociale zekerheid van ‘ouderenbescherming’ naar ‘sociale integratie’ en ‘investeren in menselijk kapitaal’ van de jongere generatie. Een andere gewenste ontwikkeling zou een verdere uitbreiding van de gezinsvoorzieningen zijn, niet alleen als een middel om te kunnen voldoen aan nieuwe behoeften, maar ook als een werkgelegenheidsinstrument. Er zijn reeds vele stappen in deze richting gezet. Bijvoorbeeld in de vorm van de introductie van nieuwe stelsels met betrekking tot langdurige zorgvoorzieningen, belangrijke innovaties in stelsels van publieke arbeidsvoorziening, de verbetering van zwangerschaps- en ouderschapsverlof en kinderbijslag en de versterking van het minimale bijstandsvoorzieningsnet, waarbij meer aandacht wordt besteed aan de verschillende levensfasen van individuen en gezinnen.

Duidelijk is in ieder geval dat het in de maatschappelijke dienstverlening niet alleen gaat om een betere aansluiting bij mondige burgers met een geëmancipeerde vraag, waardoor eenvoudige aanbodsturing niet meer werkt, maar tevens om het vermogen in te spelen op veranderende maatschappelijke behoeften. Met de betaalbaarheid en beheersbaarheid van kosten heeft dit niets van doen. Hooguit is het een extra argument om zo passend mogelijke diensten te leveren. De noodzaak van responsiviteit van beleid komt hierdoor in een ander licht te staan. Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening dient niet alleen om tegemoet te komen aan de wensen van burgers, maar ook om te kunnen voldoen aan een meer gedifferentieerde vraag. De idee van solidariteit, zo belangrijk in de naoorlogse verzorgingsstaat, krijgt daardoor een andere invulling. Diensten worden minder collectief geleverd doordat de vraag ernaar individueler wordt. Omdat het bedrijfsleven minder hecht is verankerd in de relatie tussen werkgever en werknemer, neemt ook het belang van klassenverhoudingen af als de bron van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

2.3.4 DE INVLOED VAN DE EU

De maatschappelijke dienstverlening is grotendeels georganiseerd op basis van het territorialiteitsprincipe. Dat wil zeggen dat nationale beleidsmakers bepalen welk pakket van diensten moet worden gefinancierd, wie in aanmerking komt voor welke diensten en wie zorg draagt voor de uitvoering. De landsgrenzen bepalen derhalve het bereik van de sociale rechten. Sinds het midden van de jaren zeventig zijn de nationale staten de controle over hun economische buitengrenzen geleidelijk kwijtgeraakt. Vooral met de verdere verdieping van de Europese economische integratie vanaf de jaren tachtig is het reguleringsvermogen van de

ationale verzorgingsstaten veel meer in de schaduw van de Europese interne markt komen te staan. Tot ver in de jaren negentig werd er in verschillende lidstaten van de EU beleid gevoerd gericht op het beschermen van de eigen werkgelegenheid in de publieke dienstverlening en openbare nutsvoorzieningen. Door ontluikende vormen van belastingsconcurrentie, maar ook door extra bezuinigingen die nodig waren om te voldoen aan de criteria van de EMU, voltrok zich in de jaren negentig een transformatie in het denken over de aansturing van de maatschappelijke dienstverlening in de richting van verdere deregulering, liberalisering en privatisering.

Met de totstandkoming van de interne markt zijn consumenten in principe volledig vrij om goederen en diensten af te nemen waar dan ook in de EU, kunnen producenten hun diensten en producten overal aanbieden en zijn bedrijven vrij om hun productie en/of hoofdkwartieren te verhuizen naar voordelige locaties zonder het gevaar te lopen om toegang tot de thuismarkt te verliezen. Dit raakt natuurlijk ook aan de buitengrenzen van maatschappelijke dienstverlening, voorzover die haaks staan op het primaat van het vrije economische verkeer. Het gaat hier dan niet alleen over de regels in verband met het vrije verkeer van diensten, maar ook over de regels inzake het vrije verkeer van personen en goederen en de Europese regels inzake mededingingsrecht. Deze regels zijn niet opgesteld met het oog op toepassing op de sectoren van maatschappelijke dienstverlening, maar steeds meer aspecten ervan worden van toepassing verklaard op deze sectoren. Dit zorgt op meerdere terreinen voor onbedoelde effecten die risico's kunnen inhouden voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de houdbaarheid van de maatschappelijke dienstverlening.

Uit een aantal recente SER-adviezen valt op te maken hoe sterk de mogelijke uitstralingseffecten van de interne markt zijn op de beleidsterreinen van zorg en onderwijs, die als zodanig buiten de kernterreinen van economische integratie liggen. De invloed van de interne markt op de gezondheidszorg heeft consequenties voor drie deelmarkten: de zorgverzekeringsmarkt, de zorginkoopmarkt en de zorgverleningsmarkt (SER 2000). Voor de zorgverzekeringsmarkt is de mate van overheidsregulering (acceptatie, premie, pakket) in relatie tot het karakter van de verzekering (sociaal of particulier) van belang. Een aandachtspunt voor de toekomstige zorginkoopmarkt is de aanbod- en prijsregulering door de overheid. Relevant voor de toekomstige zorgverleningsmarkt is het gegeven van vrij verkeer van personen, waardoor de Nederlandse gezondheidszorg steeds meer als een open systeem moet gaan functioneren. Op het terrein van het hoger onderwijs kan het mededingingsrecht van toepassing worden verklaard (SER 2003). Doordat universiteiten steeds meer private activiteiten ontplooiën voor derden om financiering te verwerven, verandert het karakter van de onderwijsinstellingen.

Sinds het midden van jaren negentig heeft zich ook een andere pregnante ontwikkeling voorgedaan op het terrein van de gezondheidszorg, zowel op het niveau van de zorgverstrekking als op het beleidsniveau, hoofdzakelijk in reactie

op rechtspraak van het Europees Hof van Justitie over de toepasselijkheid van Europese regels inzake het vrij verrichten van maatschappelijke dienstverlening. Parallel met deze juridische ontwikkelingen deden zich belangrijke ontwikkelingen voor in zorgsystemen in een aantal lidstaten. In diverse landen hebben maatregelen voor uitgavenbeheersing in de gezondheidszorg lange wachtlijsten doen ontstaan. Omdat het resultaat van nieuwe investeringen op zich liet wachten, kregen zorgverzekeraars meer contractvrijheid. Zij worden in Nederland immers aansprakelijk gesteld voor het inkopen van voldoende zorg. Op de kortere termijn lijkt de Belgische zorgmarkt een passend profiel te hebben voor de Nederlandse problemen.

Hoewel voor ziekenhuizen het aantrekken van buitenlandse patiënten extra inkomsten betekent en kansen biedt om zich verder te specialiseren, bestaat er in België een groeiend verzet tegen dit soort praktijken. De voornaamste reden is dat ziekenhuistarieven niet de werkelijke kostprijs weerspiegelen. Wanneer buitenlandse zorgfinanciers contracten afsluiten met Belgische zorgvoorzieningen kan dit voor het Belgische zorgstelsel de risico's inhouden van langere wachttijden, hogere prijzen en een tweedeling in de zorg. Dit illustreert dat zaken als contractvrijheid grote gevolgen kunnen hebben voor nationale zorgsystemen en problemen – althans op korte termijn – kunnen worden afgewenteld op andere staten.

Tussen nationale systemen van maatschappelijke dienstverlening binnen de EU bestaan grote verschillen, vooral qua financiering en uitvoering. De interne markt dwingt nationale overheden om een duidelijk onderscheid te maken tussen markt en overheid. Er dient een heldere afbakening te komen tussen goederen en diensten waarvan de productie aan de markt kan worden overgelaten en goederen en diensten waarin de markt om een of andere reden niet kan voorzien. Een strikte scheiding van staat en markt op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening impliceert de uiteenrafeling van het geschetste gemengde karakter, door de sector op te delen in taken en verantwoordelijkheden die elk afzonderlijk kunnen worden gekoppeld aan verschillende actoren. De meeste lidstaten hebben tot voor kort, om begrijpelijke redenen, angstvallig gewaakt voor Europese inmenging in hun zorgstelsels. Nu zij merken dat Europa via de achterpoort van de interne markt toch de gezondheidszorgstelsels is binnengedrongen, voelen de lidstaten de noodzaak om op Europees of multilateraal niveau een antwoord op deze uitdagingen te vinden.

Toch wordt de soep niet zo heet gegeten als hij wordt opgediend. Het is in dit opzicht opmerkelijk dat het Europees Hof in het afgelopen decennium in zijn uitspraken steeds meer opkomt voor de relatieve autonomie van nationale systemen van sociale bescherming (WRR 2003a). In een aantal belangrijke uitspraken erkent het Hof expliciet dat de toepassing van de artikelen 85, 86 en 90 van het EG-Verdrag (nu art. 81, 82, en 86) over (on)eerlijke concurrentie het nationale arbeidsrecht en de nationale systemen van sociale zekerheid kan ondermijnen. Daarom heeft het Hof zelf het zogeheten 'principe van nationale solidariteit'

ontwikkeld. Volgens dit principe kunnen activiteiten die zijn gebaseerd op nationale solidariteit niet worden opgevat als economische activiteiten en mogen nationale overheden voorrang geven aan overwegingen van solidariteit boven vrije concurrentie (Barents en Brinkhorst 2001: 439; cf. Ferrera et al. 2000). Deze ontwikkeling staat haaks op de overtuiging van een groot aantal Europacommentatoren dat het Hof in zijn uitspraken met een beroep op het primaat van de interne markt vooral ‘negatieve integratie’ zou bevorderen, met als gevolg verregaande erosie van de integriteit van nationale systemen van sociale bescherming. Als dat voorheen al het geval was, gaat het nu in ieder geval steeds minder op (Menéndez 2002: 478).

2.4 INSTITUTIONELE ONTVLECHTING ALS PANACEE

Tegen de achtergrond van de hiervoor besproken culturele, economische, maatschappelijke en internationale veranderingen hebben de meeste terreinen van maatschappelijke dienstverlening in Nederland de hele carrousel doorgemaakt van verstatelijking en bureaucratisering, naar bezuiniging en sanering, via herdefinities van de voorwaarden voor dienstverlening, tot meer principiële veranderingen in de institutionele architectuur van de gemengde Nederlandse verzorgingsstaat. Vooral in de jaren negentig heeft zich een fundamentele transformatie in het denken over aansturing van de maatschappelijke dienstverlening voltrokken in de richting van de principes van *new public management* (NPM), waarmee de maatschappelijke dienstverlening is voorgehouden dat ze ‘meer met minder’ kan en moet doen door de organisatie veel meer volgens de ‘principaal-agent’-theorie te herijken.

2.4.1 KRITIEK OP BELEIDSVERVLECHTING

Vanaf het begin van de jaren tachtig stonden hervormingen in het teken van bezuinigingen en kostenbeheersing. Daartoe werden uitgaven gebudgetteerd, uitkeringen verlaagd en premies verhoogd, werd de toegang selectiever en werden eigen bijdragen geïntroduceerd. Toen bleek dat sanering en budgettering onvoldoende soelaas boden, werd vanaf de jaren negentig stilaan de institutionele architectuur van de maatschappelijke dienstverlening in Nederland ter discussie gesteld. In toenemende mate werden problemen in de volkshuisvesting, de arbeidsvoorziening, de gezondheidszorg, het onderwijs en het welzijnswerk toegeschreven aan de onduidelijke toedeling van verantwoordelijkheid en bevoegdheid in deze gemengde sectoren.

Al vanaf het midden van de jaren tachtig hebben twee typen bezwaren tegen het hybride beleidsbestel de discussie in Nederland gedomineerd. In de eerste plaats hebben politici, in een doorgaande lijn van Bolkestein naar Buurmeijer, gewezen op de erosie van het ‘primaat van de politiek’ door een te verregaande betrokkenheid van particuliere groepen, professionals, instellingen en koepels in de beleidsvoering, de zogenoemde ‘ijzeren ring’ van de vierde en vijfde machten. Binnen dit perspectief is bestuurlijke onmacht het gevolg van de wildgroei in het

geprofessionaliseerde niet-statelijke middenveld van de Nederlandse verzorgingsstaat.

In de tweede plaats hebben vooral economen vanaf de jaren tachtig de stelling uitgedragen dat beleidsvervlochtening een vorm van protectionisme is en derhalve niet efficiënt kan zijn. Beleidsimmobiliteit is hier het gevolg van de *rent-seeking* strategieën van opportunistische belangengroepen. Het concept *rent-seeking* laat zich moeilijk in het Nederlands vertalen. De beste typering is wellicht van Wolfson (1993), die (naar Nescio) spreekt van ‘uitvretergedrag’. Het is een welvaartsverspillende activiteit van de georganiseerde *insiders* in het beleidsbestel, waarbij de sociale kosten van de verspilling zoveel mogelijk worden afgewenteld op de niet-georganiseerde *outsiders*. En dat geeft weer aanleiding tot een verdere beleidsaccumulatie en de expansie van een inefficiënt overheidsapparaat.

Hoewel de beide vormen van kritiek op beleidsvervlochtening hun wortels hebben in zeer verschillende zorgen en observaties, is het beleidsrecept dat uit de politieke en economische kritiek op hybride vormen van publiek-private samenwerking volgt opmerkelijk eenduidig: particuliere belangenorganisaties, professionele instellingen en koepels moeten zoveel mogelijk worden geweerd uit de fora van beleidsadvisering, -voorbereiding en -uitvoering. De oplossing moet liggen in het zo helder mogelijk definiëren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en van rechten en plichten van de vele spelers op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening. Voor het uitvoeringsproces impliceert dat het beperken van de discretionaire ruimte door het aanscherpen van wet- en regelgeving.

Institutionele hervorming is moeilijk maar niet onmogelijk. Institutionele hervormingsoperaties die het vigerende beleidsbestel ter discussie stellen, stuiten op fel verweer van de zittende beleidsgemeenschap die door een dergelijke ingreep macht en invloed verliest (Pierson 1994). Een alternatieve institutionele architectuur heeft alleen dan kans van slagen wanneer er sprake is van (een gedeelde perceptie van) structureel beleidsfalen en van een wenkend alternatief dat politiek voldoende wordt ondersteund door een brede coalitie. De overheid neemt een unieke positie in tussen andere institutionele spelers in de gedeelde politieke ruimte. Omdat de overheid de onderlinge verantwoordelijkheid van de aanbieders van maatschappelijke diensten regelt, is zij de aangewezen partij om een doorbraak in de besluitvormingsblokkade te forceren.

Toch kan de overheid die blokkade in een gemengd bestel niet een-twee-drie overstijgen. In eerste instantie zal de overheid kiezen voor een continuering van de samenwerking met de sector om haar bezuinigingsdoelstelling te verwezenlijken. Omdat voor de gewenste beleidsaanpassingen meer consensus nodig wordt geacht, is de overheid vaak ook bereid om meer concessies aan te bieden. Dit kan de consensuele benadering worden genoemd. De tweede mogelijkheid is de aanpak waarbij de overheid maatschappelijke organisaties op afstand zet en zich tracht te bevrijden van haar afhankelijkheid van beleidsvervlochtening. Deze strate-

gie, die een antagonistisch karakter heeft, duiden we aan als institutionele ontvlechting, waarbij overheidsactoren na een kortere of langere periode van beleidsfalen bewust kiezen voor een breuk met de beleidstraditie van de gedeelde publieke ruimte, ondanks de grote politieke risico's en onzekerheid die daarmee gepaard gaan.

2.4.2 INSTITUTIONELE ONTVLECHTING

In de jaren negentig voltrok zich een transformatie in het denken over de aansturing van de maatschappelijke dienstverlening, gericht op het ontvlechten van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit resulteerde in een cumulatie van hervormingen en reorganisaties in de volkshuisvesting, het onderwijs, de gezondheidszorg en de arbeidsvoorziening. De problemdiagnose verschoof van de inhoud van beleid (de 'wat-vraag') naar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in beleidsvoering en toezicht (de 'wie-vraag') (WRR 2000). Met deze verschuiving in de problemdiagnose kwamen georganiseerde professionals steeds meer in de beklagdenbank te zitten.

De nadruk op het ontvlechten van publieke en private verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de maatschappelijke dienstverlening gaven aanleiding tot een breed scala van institutionele aanpassingen. Hierbij lag de nadruk, volgens de principes van NPM, op liberalisering, vraagsturing, uitbesteding, prestatieafspraken, ontvlechting van advies-, overleg- en onderhandelingscircuits en de introductie van onafhankelijk en meervoudig toezicht.

Door private partijen maatschappelijke diensten te laten aanbieden, onder het toezien oog van de overheid, werd beoogd dat professionals en instellingen onder de druk van toegenomen concurrentie meer vraaggericht zouden gaan werken. Het was voor de overheid makkelijker om contracten te specificeren voor private aanbieders, die immers konden worden opgezegd, dan prestatieafspraken te maken met overheidsinterne eenheden, die veel moeilijker konden worden opgeheven bij achterblijvende prestaties. De ontkoppeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in hybride bestuursvormen ging tevens gepaard met de introductie van allerlei vormen van toezicht, zoals *visitaties*, en het *benchmarken* van prestaties op basis van kwantitatieve indicatoren. Van dit type toezicht en *benchmarken* werd en wordt een zelfsturende en zelfcorrigerende werking verwacht.

De centrale gedachte achter institutionele hervorming volgens de principes van NPM is dat burgers de controle over de publieke dienstverlening kunnen terugwinnen op beleidsambtenaren en professionele belangengroepen (Pollitt 1990; Pollitt en Bouckaert 2000; Saint-Martin 2000). NPM is gericht op het versterken van de parlementaire democratie over de ambtelijke macht en de media. NPM veronderstelt dat er in de politieke gemeenschap 'principalen' (stemgerechtigden) of 'opdrachtgevers' (ministers) aanwezig zijn die met een zekere precisie kunnen weten wat er moet worden gedaan. Het belangrijkste sturingsprobleem

ligt dan in het identificeren van kennisbekwame actoren en het ontwerpen van instituties die erop kunnen toezien dat ‘agenten’ of ‘opdrachtnemers’ gedelegeerde taken correct uitvoeren.

De suggestie van verantwoording in de klassieke rechte lijn van stemgerechtigden naar ministerieel verantwoordelijke opdrachtgevers en naar private opdrachtnemers impliceert verder een radicale scheiding van beleid en uitvoering: anders zouden opportunistische actoren in ambigue beleidsketens iedere kans benutten om dienstverlening af te wentelen op burgers en bestuur. Het antwoord dat NPM hierop geeft is dat politiek gekozen gezagsdragers, ondersteund door experts en ingehuurde consultants, de politieke beleidsstrategie vaststellen; en dat het uitvoerende apparaat, eventueel ondersteund door private partijen, verantwoordelijk is voor de operationele implementatie van beleid. Vanwege de gerichtheid op (hiërarchische) correcte uitvoering, in de schaduw van het altijd aanwezige gevaar van uitvretergedrag in de beleidsketen, is het tevens van groot belang dat de reikwijdte van beleid beperkt wordt gehouden. Heldere, beperkte, liefst kwantificeerbare doelen maken het makkelijk voor het middenmanagement om complexe taken op te delen in simpele taken die kunnen worden uitbesteed. Het resultaat is een beperkte platte administratieve structuur waarin regelgebonden professionals hun primaire taak, het bevredigen van behoeften van burgers als consumenten, gemakkelijk ten uitvoer kunnen brengen. Dit is regeren door te presteren, waarbij prestaties worden gemeten aan de hand van verbeteringen ten aanzien van globale indicatoren. In de volgende subparagraaf worden de gevolgen van deze institutionele hervormingen nader beschouwd.

2.4.3 DE ONBEDOELDE GEVOLGEN VAN INSTITUTIONELE ONTVLECHTING

Institutionele ontvlechting heeft een aantal gevolgen die, paradoxaal genoeg, juist de problemen vergroten die zouden moeten worden verholpen. Een belangrijke verklaring daarvoor ligt in het feit dat NPM is gebaseerd op een strikt onderscheid tussen politiek en bureaucratie, terwijl het Nederlandse bestel gemengd is. De meest in het oog springende gevolgen die resulteren uit institutionele ontvlechting zijn een sturings-, coördinatie-, toezicht-en-verantwoordingsprobleem, incidentenpolitiek en veranderdrift, en een vertrouwensprobleem. Omdat deze gevolgen in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt en empirisch onderbouwd worden, volgt hier slechts een korte en algemene uiteenzetting.

Sturingsprobleem

De nadruk op de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden leidt tot verwaarlozing van de inhoud van beleid. Door institutionele ontvlechting komt daar het verlies bij van inhoudelijke kennis bij beleidsmakers. NPM gaat ervan uit dat principalen weten wat ze willen. In een gemengd bestel is inhoudelijke kennis echter niet vrijelijk beschikbaar, maar verspreid over de betrokkenen. De overheid is een van die betrokkenen. Wie de inhoudelijke aansturing van de maatschappelijke dienstverlening volledig naar zich toe wil trekken, zal er

daarom ook voor moeten zorgen dat hij in bezit komt van de kennis van de betrokken actoren. Het gevolg is een sturingsprobleem, omdat voldoende inhoudelijke kennis ontbreekt, met als gevolg een slechte aansluiting bij de veranderende maatschappelijke vraag naar diensten.

Coördinatieprobleem

Door de opdeling van beleid en uitvoering in steeds kleinere taken ontstaat de behoefte van inhoudelijke coördinatie en wordt een integrale aanpak van problemen bemoeilijkt. Interne perfectionering overvleugelt kortom een goede en passende uitvoering. Omdat interne processen worden omgezet in relaties tussen losstaande instanties met eigen budgetten die op afstand kunnen worden bestuurd, ontstaat tevens een controleprobleem. Het versmallen van beleidsprogramma's om verantwoording te verbeteren heeft dus een onbedoeld effect op de coördinatie tussen uitvoerende eenheden. De verminderde samenhang in de uitvoering leidt tot een toegenomen noodzaak van centrale coördinatie en brede sturing om de effecten van gefragmenteerde uitvoering te corrigeren.

Toezicht-en-verantwoordingsprobleem

In het midden van de jaren negentig groeide het bewustzijn over de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid als gevolg van de verzelfstandiging van overheidstaken in de jaren tachtig, waardoor een lacune ontstond in het toezicht op en de verantwoording over de besteding van publieke middelen en de uitvoering van wettelijke taken door organisaties die op afstand stonden van de overheid (Algemene Rekenkamer 2004a). Een nieuwe structuur van toezicht en verantwoording werd nodig geacht. Omdat de lacune in de toezicht-en-verantwoordingsstructuur werd beschouwd als uitholling van het politieke primaat, werd gekozen voor standaardisering en professionalisering van het overheidstoezicht en het classificeren van instellingen om ze de juiste verantwoordelijkheden te kunnen toewijzen (Verhoest en Van Thiel 2004). De hiërarchische relatie werd versterkt op een moment dat er ruimte voor uitvoering moest ontstaan.

Controle veronderstelt afrekenbare prestaties of zeer specifieke praktijkkennis, zodat van geval tot geval is vast te stellen of aan de opdracht is voldaan. Door ontvlechting is het laatste niet mogelijk. Het streven naar herstel van het politieke primaat leidt aldus tot een afrekencultuur, die op vrijwel alle vlakken resulteert in een toename van bureaucratie. De nadruk op financiële controle leidt tot superboekhouders in plaats van kleine inhoudelijk gespecialiseerde vakministeries en gaat voorbij aan het feit dat instellingen zich over meer dienen te verantwoorden dan alleen de financieel-economische aspecten van de bedrijfsvoering.

Incidentenpolitiek en veranderdrift

In de praktijk blijkt van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden geen sprake te zijn en draagt het streven daarnaar niet bij aan het verhelpen van inhoudelijke problemen. Het uitvoeringsapparaat blijkt te log te zijn om te kunnen anticiperen op veranderingen in de maatschappelijke behoeften. De voortdurende roep van burgers om ingrijpen bij misstanden en het geringe zicht

van de politiek op uitvoeringsproblemen resulteert in incidentenpolitiek. De hoofdzakelijk verticaal georganiseerde toezichtsrelatie van overheid en instelling, die suggereert dat de overheid voor de maatschappelijke dienstverlening de hoofdverantwoordelijke is, leidt tot grote veranderdrift (Knijn 2004). Verregaande overheidsbemoeienis is het gevolg, enerzijds door het uitvaardigen van nog meer regels in reactie op incidenten en anderzijds door stelselwijzigingen zonder voorafgaande analyse of evaluatie van resultaten. Een andere weg staat binnen de verticaal georganiseerde toezicht-en-verantwoordingsrelatie niet open. De gedachte is immers dat een betere beschrijving van taken en verantwoordelijkheden de controle daarop vereenvoudigt.

Vertrouwensprobleem

Een belangrijke aanname in NPM is dat de praktijk van het menselijk handelen is doortrokken van opportunisme, list en bedrog. Contractnaleving kan onmogelijk nauwlettend worden afgedwongen. Hoe meer stappen er in een productieketen voorkomen en hoe meer spelers zich in een distributieproces bevinden, hoe groter de kans is op uitvretergedrag en hoe hoger de transactiekosten zullen zijn. Incidentenpolitiek versterkt de gedachte dat uitvoerders hun taken onvoldoende serieus nemen. De veronderstelling dat uitvoerders misbruik maken van discretionaire ruimte en hun inhoudelijke kennis aanwenden om de eigen belangen te waarborgen, leidt tot instituties om toe te zien op een correcte uitvoering van taken. Dit kan als een vorm van geïstitutioniseerd wantrouwen worden beschouwd die niet passend is in een omgeving die behalve doelmatigheid ook een maatschappelijke oriëntatie tot opdracht heeft. NPM veronderstelt echter niet alleen opportunistisch gedrag, maar biedt daar ook een rechtvaardiging voor, omdat de instrumentalisering van maatschappelijk georiënteerd gedrag centraal staat. Dit leidt tot een toename van collectief en systematisch onethisch gedrag, zoals fraude en corruptie.

2.5 DE ZOEKTOCHT NAAR NIEUWE VERHOUDINGEN

De meest recente bijdragen aan de discussie over de plaats van sturing en kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening laten een toenemende aandacht zien voor de problemen die gepaard gaan met eenzijdige institutionele ontvlechting. Bij de overheid, in het bedrijfsleven en in de EU is een zoektocht gaande naar nieuwe verhoudingen met een betere aansluiting tussen overheid, instellingen, professionals en burgers. Die zoektocht is wel erg voorzichtig. De resultaten zijn vooralsnog onzeker en veel voorstellen blijven in het teken staan van een verdere scheiding van beleid en uitvoering, met toezichtsarrangementen die meer zijn gericht op controleren dan op leren.

2.5.1 ERKENNING VAN DE PROBLEMATIEK

De laatste jaren is aandacht ontstaan voor verantwoording met een meer horizontaal karakter. Het is nog onduidelijk wat daarmee precies wordt bedoeld en hoe deze vorm van toezicht – als het dat inderdaad is – zich verhoudt tot de

ministeriële toezicht-en-verantwoordingsrelatie. In de discussie wordt erop gewezen dat de overheid niet noodzakelijkerwijs de aangewezen partij is om toezicht te houden en dat een eenvoudig herstel van het politieke primaat en verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de overheid niet voldoen, omdat Nederland meerdere bestuurslagen kent met meerdere organen waarover beleid en uitvoering zijn verdeeld (Ministerie van Financiën 2004; Ministerie van Economische Zaken 2004).

Bij instellingen gaat deze discussie vooral over de noodzakelijke professionalisering van bestuur en toezicht (Ministerie van Economische Zaken 2004; Algemene Rekenkamer 2004a). Instellingen en brancheorganisaties nemen initiatieven door codes op te stellen, naar analogie van de Code Tabaksblat, om de bestuurlijke verhoudingen te expliciteren en te verbeteren (Commissie Corporate Governance 2003). Een belangrijke kwestie die daarbij speelt is wie toeziet op het functioneren van de raad van bestuur en wie in staat is die te sanctioneren. Nieuwe vormen van verantwoording vinden plaats, ten eerste jegens burgers door middel van inspraak en raadpleging, ten tweede jegens andere maatschappelijke organisaties door *benchmarking* en visitatie en ten derde jegens andere belanghebbenden door klankbordgroepen, rekrutering in de raad van toezicht en door onderlinge prestatieafspraken en convenanten (Ministerie van Economische Zaken 2004).

Ook presenteren branche- en koepelorganisaties en instellingen in de maatschappelijke dienstverlening zichzelf als ‘maatschappelijke ondernemingen’. Daarmee ontwikkelen ze binnen de tegenstelling van staat en markt een type organisatie dat publieke taken combineert met de innovatie- en klantgerichtheid van het zelfstandig ondernemerschap. De term ondernemerschap duidt aldus op een nieuwe vorm van maatschappelijke betrokkenheid. Ook wordt hier aandacht gevraagd voor de rechtsvorm van dienstverlenende instellingen. Ondernemerschap in de maatschappelijke dienstverlening gaat immers over het nemen van bedrijfseconomisch beargumenteerde beslissingen en over het nemen van financiële risico’s. Om die risico’s te kunnen nemen, zo wordt betoogd, is zowel beleidsruimte noodzakelijk als een goede vorm van verantwoording over en controle op genomen beslissingen.

2.5.2 ANDERE OVERHEID

De hiervoor weergegeven initiatieven zijn natuurlijk verre van volledig. Wat opvalt, is de combinatie van nieuwe voorstellen en oude denkwijzen. Het kabinetsstuk *Andere overheid* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2003) is van deze ambivalenties een uitstekend voorbeeld.

In *Andere overheid* wordt erkend dat de rolverdeling tussen burgers, instellingen en de overheid herijking behoeft. De nadruk op wat wordt genoemd de “nauwe en wederkerige” band tussen staat en maatschappij in het kader van de totstandkoming van de verzorgingsstaat, impliceert dat het zoeken naar nieuwe vormen

van aansluiting centraal staat. De wil tot veranderen is kortom aanwezig. Diverse voorstellen voor vernieuwingen geven aan dat de eerste stap is gezet op weg naar verbetering van het bestel van de maatschappelijke dienstverlening. Omdat het idioom van verdere institutionele ontvlechting echter blijft overheersen, lijken vernieuwingen vooralsnog weinig kans van slagen te hebben.

De hiervoor beschreven problemen die optreden door ontvlechting krijgen in *Andere overheid* aandacht tegen de achtergrond van de constatering dat de hervormingsoperaties in de jaren tachtig en negentig zich kenmerkten door een te hoge mate van bestuurscentrisme en onvoldoende hebben geleid tot wezenlijke veranderingen. Het kabinet erkent de noodzaak van een andere vorm van sturen. Daartoe is het nodig de politieke ambities te temperen en meer gerichtheid te bewerkstelligen op algemene randvoorwaarden en procedurele waarborgen. Ook wil het kabinet beleid en uitvoering beter op elkaar betrekken, allereerst echter door beleid en uitvoering beter te scheiden. Omdat veel werk op de departementen volgens het kabinet te uitvoeringsgericht is, ontstaat een overmaat aan gedetailleerde uitvoeringsregelgeving. Er is in de visie van het kabinet dus geen sprake van te veel, maar juist van “te weinig organisatorische, mentale en fysieke distantie” (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2003: 13).

Om het coördinatieprobleem op te lossen, stelt het kabinet voor meer ruimte te bieden aan burgers en instellingen. De overheid is namelijk slechts een van de actoren in de samenleving, zo stelt *Andere overheid*. Dit voorstel moet tevens garanderen dat de overheid zich kan richten op haar kerntaken. In het verlengde hiervan is wederom sprake van inhoudelijke kerndepartementen om politieke controle mogelijk te maken. Het geven van ruimte wordt dus gemotiveerd vanuit de wens beter te kunnen toezien op andere actoren.

Het toezicht-en-verantwoordingsprobleem kan volgens het kabinet worden opgelost door meer “duidelijkheid omtrent de verhoudingen tussen beleid en uitvoering ten aanzien van verantwoording, toezicht en controle” (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2003: 13). Dat houdt in de visie van het kabinet in dat verantwoording en controle beter op hoofdlijnen kunnen plaatsvinden. Het probleem van een te hiërarchisch en te gedetailleerd toezicht op de beleidsuitvoering, met als gevolg bureaucratie, wordt erkend. Het kabinet is bovendien van mening dat in aanvulling op verticale verantwoording, controle en toezicht er kan worden voorzien in meer horizontale vormen van verantwoording en controle, onder andere door de introductie van klantenpanels, kwaliteitshandvesten en *benchmarking*. Met name burgers moeten bij deze vorm van verantwoording en controle een belangrijke rol gaan spelen. De rol van de instellingen zelf blijft overigens buiten beschouwing, evenals die van professionals. Er is enkel sprake van “organisaties van burgers” (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2003: 7, 8, 11, 12, 14, 18), zonder dat wordt aangegeven welke organisaties dat zijn.

De veranderdrift van de politiek wordt door het kabinet geduid in termen van ambities en veeleisende burgers. Het terugschroeven van ambities, zoals het kabi-

net voorstaat, is misschien iets anders dan het stopzetten van voortdurende veranderingen onder druk van politieke machtswisselingen en incidentenpolitiek. Maar door meer ruimte te geven aan burgers en instellingen ontstaat wel minder gelegenheid om in te grijpen, omdat beleid en uitvoering een meer gedeelde verantwoordelijkheid worden. Burgers moeten dan wel meewerken, want het “onrealistische verwachtingspatroon” (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2003: 7) van burgers maakt het volgens het kabinet voor de overheid moeilijk om prioriteiten te stellen voor overheidsinterventies, hetgeen een belemmering vormt voor de uitvoering van kerntaken en ook de kwaliteit van de publieke dienstverlening schaadt.

Omdat in een gemengd bestel de overheid niet de enige is die verantwoordelijkheid draagt voor het welslagen van beleid, is de betrokkenheid van burgers noodzakelijk. Burgers moeten zich volgens het kabinet dan ook emanciperen tot “zelfredzame, mondige en betrokken” actoren, die een taak hebben in de controle op instellingen en bedrijven (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2003: 7). Tegelijkertijd komt onvoldoende naar voren dat het gebrek aan aansluiting tussen de diensten van de overheid en de wensen van burgers te maken heeft met een veranderende vraag. Om deze redenen is *Andere overheid* een ambivalent stuk, dat ondanks de erkenning van de problematiek blijft steken in het stramien van de ontvlechting van beleid en uitvoering. Het faciliteren van leerprocessen op het snijvlak van beleid en uitvoering komt niet aan bod. De EU heeft in dat opzicht meer te bieden.

2.5.3 EU EN MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

In Europees verband spelen met betrekking tot de maatschappelijke dienstverlening drie kwesties een belangrijke rol: het beleid ten aanzien van ‘diensten van algemeen belang’, de methode waarmee gemeenschappelijke richtlijnen worden vastgesteld en de uitvoering daarvan zoals die op nationaal niveau ter hand wordt genomen.

Na de totstandkoming van de interne markt werd het op EU-niveau gaandeweg duidelijker dat het coördineren van zoveel verschillende nationale systemen van sociale zorg en bescherming niet langer mogelijk was op de pan-Europese weg van de harmonisering van bindende sociale regelgeving. Dit stimuleerde, vooral in de jaren negentig, de ontwikkeling van flexibelere institutionele oplossingen. De invoering van een apart hoofdstuk over werkgelegenheid in 1997 in het Verdrag van Amsterdam is een belangwekkende waterscheiding. De zogeheten European Employment Strategy (EES) onderstreept de ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid’ voor werkgelegenheid. Zij werd aanvaard onder de strikte voorwaarde dat geen sprake zou zijn van een verplaatsing van nationale soevereiniteit naar Brussel en dat de regels van de EMU volledig zouden worden nageleefd. De Europese werkgelegenheidsstrategie vormde de eerste toepassing van de zogeheten *Open method of coordination* (OMC).

In de praktijk werkt de OMC als volgt. Lidstaten identificeren een bepaald terrein of probleem als onderwerp van gemeenschappelijke aandacht, formuleren in onderlinge overeenstemming beleidsdoelstellingen en stellen duidelijke, liefst meetbare indicatoren vast. Die doelstellingen worden vervolgens vertaald in nationaal beleid, waarbij elke lidstaat in principe zijn eigen aanpak kiest. Al vindt de bepaling van de beleidsdoelstellingen plaats in onderlinge overeenstemming van nationale overheden en in overleg met de Europese Commissie, de uiteindelijke keuze van het beleid blijft onder de nationale verantwoordelijkheid vallen – dit in overeenstemming met het principe van subsidiariteit.

De prestaties van de lidstaten worden gevolgd en beoordeeld door de Commissie en door experts, op basis waarvan de Europese Raad – indien nodig – aanbevelingen doet. Het doel hiervan is dat nationaal beleid door confrontatie met *benchmarks*, door openbaarmaking van prestaties en door het overnemen van *best practices* wordt bijgesteld. Sancties ontbreken, maar er gaat wel degelijk een disciplinerende werking uit van onderlinge druk en evaluaties waarin de politiek verantwoordelijke beleidsmakers zélf elkaar de maat nemen. Vanwege het relatieve succes van de experimenten met OMC's op het terrein van werkgelegenheid, sociale insluiting en pensioenen, heeft de Europese Commissie onlangs voorgesteld deze methode ook te gebruiken voor het opstellen van een gemeenschappelijk kader voor het hervormen en ontwikkelen van de gezondheidszorg. De Europese Commissie benadrukt daarbij het belang en de interdependentie van toegankelijkheid, kwaliteit en financiële houdbaarheid.

Om de resterende belemmeringen voor grensoverschrijdende dienstverlening te slechten heeft de Europese Commissie begin 2004 een ontwerprichtlijn uitgebracht. De lidstaten zijn hierin vrij om, overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten van 'algemeen belang' te verklaren (Europese Commissie 2004). In een Groenboek werpt de Europese Commissie onder meer de vraag op of het op basis van gemeenschappelijke elementen van algemeen belang mogelijk is om één communautair kader voor diensten van algemeen belang te ontwerpen (Europese Commissie 2003). In mei 2004 heeft de Europese Commissie in een Witboek conclusies getrokken uit de reacties van de lidstaten op het Groenboek. De conclusies betreffen onder meer het volgende:

- De zorg voor diensten van algemeen belang is een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU en de lidstaten die in samenwerking met regionale en lokale overheden diensten definiëren, organiseren, financieren en controleren. Er is daarom geen reden voor overdracht van nieuwe bevoegdheden.
- Diensten van algemeen belang verschillen van elkaar, mede omdat verschillende economische, sociale en culturele omstandigheden leiden tot andere voorkeuren en tot een andere vraag naar diensten. Ook stelt het persoonlijke karakter van veel maatschappelijke diensten, zoals gezondheidszorg, andere eisen dan de diensten van netwerksectoren, zoals die bijvoorbeeld worden geleverd door omroepen (Europese Commissie 2004).

Ook wil de Europese Commissie:

- de specifieke omstandigheden van de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening (met inbegrip van sociale huisvesting en arbeidsbemiddeling) in kaart brengen in een nieuwe mededeling (in 2005) en daarmee een kader aanreiken voor modernisering van deze diensten van algemeen belang;
- meer rechtszekerheid scheppen voor de overige gevallen van publieke financiering van diensten van algemeen belang door in een Gemeenschapskader de criteria voor beoordeling van de compensatie voor diensten van algemeen belang vast te leggen.

Omdat Europese wetgeving ontegenzeggelijk moeilijker wordt met de toetreding van tien nieuwe lidstaten, zal het sociale beleid afhankelijker worden van de horizontale sociale dialoog en van niet-dwingende verticale processen van open beleidscoördinatie om gemeenschappelijke belangen op EU-niveau en de legitieme diversiteit van nationale zorgarrangementen in evenwicht te brengen (Zeitlin 2003).

2.6 CONCLUSIE

De resultaten van de stelselherzieningen van de jaren tachtig die zich hebben laten inspireren door NPM zijn niet allemaal even succesvol geweest. Hiervoor zijn vier redenen aan te voeren. In de eerste plaats blijkt het onmogelijk beleid en uitvoering zuiver en scherp van elkaar te scheiden. In de tweede plaats is er, in het belang van een heldere verantwoordingsstructuur en afrekencultuur, een versmalling in de voorzieningenstructuur opgetreden die heeft geleid tot grote coördinatieproblemen tussen verschillende zorgdomeinen. NPM is namelijk gebaseerd op de veronderstelling dat doelen (de wat-vraag) onafhankelijk en voorafgaand aan middelen (de hoe-vraag) en de uitvoerder (de wie-vraag) worden gekozen. In de derde plaats leidt de nadruk op de toedeling van verantwoordelijkheden ertoe dat de inhoud onderbelicht blijft. Daardoor ontstaat een grote aandacht voor sturingsproblematiek in plaats van inhoudelijke oriëntatie en betrokkenheid. In de vierde plaats creëren deze principes onbedoelde gevolgen door uit te gaan van op eigenbelang gerichte actoren die met wantrouwen bejegend dienen te worden, in een bestel waarin vertrouwen, in diverse verhoudingen op diverse vlakken, een onmisbare rol speelt. De meer algemene les van de tekortkomingen van NPM, 'principaal-agent'- en 'opdrachtgever-opdrachtnemer'-sturingsprincipes is dat in de complexe wereld van de maatschappelijke dienstverlening de keuze van middelen altijd invloed heeft op de keuze van doelen (en vice versa) en dat generieke institutionele kennis moet worden gecorrigeerd door lokale provisiespecifieke kennis (en vice versa). Als daarvoor geen aandacht is, raken kennisoverdracht, informatie-uitwisseling en samenwerking geblokkeerd. In hoofdstuk 3 wordt een conceptueel kader ontwikkeld dat aan deze kenmerken van de maatschappelijke dienstverlening meer recht doet.

3 DE DRIE LOGICA'S

3.1 INLEIDING

De maatschappelijke dienstverlening is, zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, een domein dat bij uitstek als complex, meerlagig, meerduidig en hybride kan worden aangemerkt. Binnen de maatschappelijke dienstverlening zijn zowel publieke, semi-publieke als private actoren actief, waardoor die noch exclusief als publiek, noch exclusief als privaat kan worden aangeduid. Dat wordt mede tot uitdrukking gebracht in het pluralistische juridische regime waaronder deze actoren vallen. Hun activiteiten vallen namelijk in sommige gevallen onder het bestuursrecht, in andere gevallen onder het privaatrecht en in nog weer andere gevallen onder het eigen tuchtrecht. Ook in termen van doelen is er sprake van meerduidigheid. Hoewel de uitvoerende instellingen instrumenteel zijn voor het realiseren van belangrijke publieke doelen zoals een adequaat woningaanbod, een gezonde, hoogopgeleide bevolking en maatschappelijk welbevinden, kennen de instellingsbesturen en -professionals ook hun eigen doelstellingen, zoals continuïteit van de dienstverlening, winstmaximalisatie of -optimalisatie onder gegeven budgettaire restricties. Ook in termen van organisatievormen is de diversiteit groot. De organisaties waarin deze activiteiten zijn ondergebracht, zijn in het ene geval groot en hiërarchisch en in het andere geval klein en plat. Ten slotte verschilt ook de aard van de werkzaamheden sterk: van complex en zeer kennisintensief tot eenvoudig en volledig gestandaardiseerd.

Om greep te krijgen op deze complexiteit en om beter zicht te krijgen op de voornaamste spanningen en dilemma's die de besturingsstructuur van de maatschappelijke dienstverlening zo buitengewoon complex maken, hanteren wij een analytisch raamwerk dat bestaat uit drie niveaus, te weten dat van de institutionele logica, dat van de vraaglogica en dat van de provisielogica. De achterliggende gedachte is ten eerste dat elk van de drie niveaus voor de overige twee zowel beperkingen als mogelijkheden impliceert, vandaar de keuze voor de term 'logica'. Een tweede motief is dat veel van de vermeende 'onbestuurbaarheid' van de maatschappelijke dienstverlening kan worden herleid tot spanningen tussen de doelstellingen en perspectieven van de actoren die de maatschappelijke dienstverlening bevolken.

Dit hoofdstuk presenteert in abstracte termen de drie logica's die als de 'zichtlijnen' van dit rapport fungeren. In paragraaf 3.2 verantwoorden wij onze keuze voor deze logica's. De daaropvolgende paragrafen 3.3 tot en met 3.5 gaan in meer detail op de logica's zelf in.

3.2 DRIE LOGICA'S

Aansluitend bij inzichten afkomstig uit het internationaal vergelijkende onderzoek naar de transformatie van de verzorgingsstaat uit het midden van de jaren

negentig (Hemerijck en Helderma 1995; Mayntz en Scharpf 1995), kan de maatschappelijke dienstverlening het beste worden begrepen als het product van de spanning tussen voortschrijdende verstatelijking enerzijds en zelfbeheer anderzijds. In het kader daarvan is door Hemerijck en Helderma een onderscheid gemaakt tussen *institutionele logica* en *provisiologica*, dat in dit rapport zal worden overgenomen.

Onder *institutionele logica* verstaan wij de aansturing van de maatschappelijke dienstverlening via specifieke combinaties van verschillende *coördinatiemechanismen* enerzijds en via verschillende *interventie-instrumenten* anderzijds. Met coördinatiemechanismen bedoelen wij markten, hiërarchieën, vrijwillige verbanden, gemeenschappen en netwerken. Onder interventie-instrumenten verstaan wij de financiële prikkels en wet- en regelgeving, alsmede de meer ‘zachte’ sturingsmiddelen die overheden en andere regulerende instanties tot hun beschikking hebben om het gedrag van niet-statelijke actoren te sturen.

Onder *provisiologica* verstaan wij de instellingen en professionals die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de dienstverlening zelf. Het gaat dan om actoren (artsen, leerkrachten, arbeidsconsulenten, managers, conciërges), fysieke omgevingen (scholen, ziekenhuizen, operatiekamers, Centra voor Werk en Inkomens (CWI's), buurthuizen) en meer abstracte organisatiemodellen. Hierna gaat de aandacht vooral uit naar de professional, de instelling en de arbeidsorganisatie als cruciale dimensies van de provisiologica, alsmede naar de aard van de diensten en de relatie die zij impliceren tussen professional en cliënt.

In aansluiting op dat laatste constateren wij dat de oriëntatie op de cliënt in de maatschappelijke dienstverlening door overheden, instellingen en professionals steeds meer centraal wordt gesteld. Om die reden wordt aan de institutionele en provisiologica de *vraaglogica* toegevoegd. Daaronder verstaan wij het geheel van relaties tussen vragers en aanbieders in de maatschappelijke dienstverlening. Het gaat dan om de mate waarin cliënten in staat worden gesteld te participeren in het dienstverleningsproces; de mate van inspraak; de mate van keuzevrijheid; en tot slot de mogelijkheid om via derden correctie af te dwingen bij structurele gebreken in de maatschappelijke dienstverlening.

Hierna komen de kenmerken van deze logica's uitvoeriger aan bod. Daarbij volgen wij een niveaugerelateerde volgorde, waarbij eerst de institutionele logica, vervolgens de provisiologica en daarna de vraaglogica aan de orde komt. Daarvoor hebben wij goede theoretische redenen. Als beleidsveld is de maatschappelijke dienstverlening institutioneel voorgestructureerd, in die zin dat de beperkingen en mogelijkheden die actoren in de maatschappelijke dienstverlening hebben in belangrijke mate institutioneel zijn vastgelegd (Hemerijck 2001). Hiermee willen wij niet suggereren dat de institutionele logica de bepalende zou zijn of dat alleen daar de oorzaak van ‘onbestuurbaarheid’ van de maatschappelijke dienstverlening is te vinden. Niet voor niets kennen wij aan de provisie en de vraag in dit rapport een gelijkwaardige rol toe. Wel is het zo dat iedere analyse van de span-

ningen in de maatschappelijke dienstverlening zal moeten beginnen bij een nadere studie over hoe zij institutioneel is vormgegeven.

3.3 INSTITUTIONELE LOGICA

Instituties definiëren wij hier breed als “plaats- en tijdgebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren” (Hemerijck 2001). Cruciaal in deze definitie is het onderscheid tussen instituties en handelen of tussen regels en spel. De regels bepalen het spel, maar leggen de handelingen van de spelers niet volledig vast. Deze bepaling verloopt langs drie lijnen. Ten eerste beïnvloeden regels de hoeveelheid macht die verschillende sectoren hebben om invloed op het beleidsproces te kunnen uitoefenen. Ten tweede bepalen regels de aard en stijl van het besluitvormingsproces. En ten derde bepalen regels de beleidsinhoudelijke voorkeuren van actoren. Het gaat hier om het geheel van mechanismen en besturingsarrangementen die bepalen onder welke condities en op welke voorwaarden actoren toegang hebben tot het veld, alsmede de handelingsmogelijkheden die actoren hebben zodra zij eenmaal toegang tot het veld hebben gekregen.

Om dit complex aan regels nader te kunnen onderzoeken, maken wij onderscheid tussen de mix van coördinatiemechanismen binnen een specifiek maatschappelijk veld aan de ene kant, en de set van interventie-instrumenten met behulp waarvan de handelingsruimte van de actoren binnen dat domein kan worden afgebakend, gecontroleerd en eventueel gewijzigd aan de andere kant. Wijzigingen aanbrengen in de mix van coördinatiemechanismen binnen een bepaald maatschappelijk veld is moeilijk, omdat regulerende instanties slechts tot op zekere hoogte greep hebben op de structuur van een buitenstatelijk maatschappelijk veld. Ten eerste omdat de geschiedenis van deze velden is onderworpen aan padafhankelijke ontwikkelingsprocessen. En ten tweede omdat de wisselwerking tussen verschillende coördinatiemechanismen een eigen dynamiek heeft, waardoor externe ingrepen in de verhouding tussen de mechanismen gemakkelijk uitmonden in onvoorziene neveneffecten, zowel positieve als negatieve.

Het bijsturen van actoren binnen een voorgestructureerd veld door middel van alledaagse interventie-instrumenten is eenvoudiger maar ook minder effectief. Uiteraard is het onderscheid tussen beide interventietypen analytisch makkelijk te maken, maar het is empirisch lastig overeind te houden. Dat komt doordat het cumulatieve effect van kleine wijzigingen in bijvoorbeeld de financieringsstructuur van een sector op den duur radicale wijzigingen in de parameters van het desbetreffende maatschappelijke veld kan voortbrengen.

3.3.1 COÖRDINATIEMECHANISMEN

In de hedendaagse *governance*-literatuur worden de volgende coördinatiemechanismen onderscheiden: markten, hiërarchieën (publiek en privaat), netwerken,

vrijwillige associaties en gemeenschappen (Streeck en Schmitter 1985; Hollingsworth en Boyer 1997). Hierna komen de voornaamste kenmerken van deze coördinatiemechanismen kort ter sprake en worden hun belangrijkste voor- en nadelen opgesomd.

Markten

Een markt is een institutie die transacties mogelijk maakt die worden gekenmerkt door wederkerigheid en die plaatsvinden tussen autonome actoren die voornamelijk worden gemotiveerd door eigenbelang. Markten kunnen van elkaar worden onderscheiden naar hun *structuur* (veel/weinig aanbieders versus veel/weinig vragers), de aard van het verhandelde *goed* (eenvoudig versus complex), de *relatie* tussen aanbieder en vrager (eenmalig versus reïteratief) en de mate waarin wordt *onderhandeld*.

De voordelen van marktallocatie zijn een hoge mate van allocatieve efficiëntie, een zekere mate van responsiviteit en een zekere mate van keuzevrijheid voor zowel vrager als aanbieder. Daarbij moet worden aangetekend dat de mate waarin deze voordelen zich voordoen afhankelijk is van de mate waarin de condities voor effectieve marktallocatie zijn gerealiseerd, namelijk voldoende vragers en aanbieders, het ontbreken van toetredingsbarrières, de afwezigheid van collusie en van misbruik van marktmacht door marktpartijen en de aanwezigheid van voldoende informatie voor alle marktpartijen.

De nadelen van marktallocatie hebben te maken met de kortzichtigheid die wordt veroorzaakt door het centrale motief van winstgevendheid. Omdat in de kostenbatenanalyse van individuele marktactoren *externe effecten* bij afwezigheid van verplichtende omringende instituties onvoldoende worden meegenomen, wordt een effectieve marktwerking lang niet altijd gerealiseerd. Daarnaast zijn markten weinig geschikt voor de productie van publieke goederen, ofwel goederen waarvan de consumptie lastig aan individuele gebruikers kan worden doorberekend. Verder kennen markten bij onvoldoende marktmeesterschap een neiging tot monopolievorming. En ten slotte kenmerken veel marktrelaties zich door informatieasymmetriën, die de effectieve marktwerking kunnen frustreren. Gegeven deze risico's van marktfalen is de vestiging van markten allesbehalve kosteloos. Markten vooronderstellen een reeks schragende instituties die reiken van eenduidige eigendomsrechten en afdwingbare contracten tot aan kwaliteitsbewakers, prijsmakers en marktmeesters. De kwaliteit van deze instituties bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van de markt.

Van fundamentele aard is de kritiek dat marktwerking en haar prijsmechanisme haaks staan op de intrinsieke waarde die wij aan sommige materiële en immateriële goederen toekennen. Liefde, leven, geluk en gezondheid zijn voorbeelden van 'zaken' die letterlijk zonder prijs (zouden moeten) zijn. Zouden deze zaken worden 'vermarkt', dan zou dat hun intrinsieke waarde schaden. Om die reden kennen de meeste juridische regimes handelsverboden. Voorbeelden van dergelijke verboden zijn het verbod op organenhandel, mensenhandel, (tot voor kort)

betaalde liefde en verdovende middelen (Radin 1996). Een variant hierop is dat markteconomieën met hun nadruk op eigenbelang op de lange termijn het maatschappelijke vertrouwen zouden eroderen dat marktruil mogelijk maakt (Hirschman 1986). De pendant hiervan op het niveau van de organisatie luidt dat een marktomgeving leidt tot de vervanging van altruïstische motieven door egoïstische (Legrand 2003).

Hiërarchieën

Hiërarchieën, zowel publieke als private, zijn piramidale organisatorische eenheden die centraal worden aangestuurd via gedetailleerde bevelen die van hoog naar laag gaan, terwijl de terugkoppeling van beneden naar boven gaat. De voordelen van hiërarchieën zijn een hoge mate van doeltreffendheid, het waarborgen van gelijke toegankelijkheid, controleerbaarheid, het behalen van schaalvoordelen en het garanderen van rechtsgelijkheid. Zwak zijn hiërarchieën als het gaat om responsiviteit, om het leveren van maatwerk en om flexibiliteit.

Met name onder condities van onzekerheid en diversiteit zijn hiërarchieën in het nadeel. Gezien de grote afstand tussen opdracht en uitvoering neemt onder die condities de noodzaak van discretionaire ruimte voor uitvoerders toe. Zij zijn immers de lokale deskundigen bij uitstek en dus het beste in staat om algemene regels toe te passen op concrete gevallen. Wordt daarbij een bepaalde drempel overschreden, dan vervaagt de grens tussen hiërarchie en netwerk en verkrijgen lokale actoren een bijna autonome handelingsruimte. Controleverlies vanuit het centrum is het onvermijdelijke gevolg.

Om die reden kiezen de meeste hiërarchieën voor 'sturen op hoofdlijnen', dat wil zeggen dat eenduidige prestatienormen worden afgesproken waarvan de uitvoering wordt overgelaten aan 'op afstand geplaatste' uitvoeringsorganisaties die daar aan het einde van de periode op worden afgerekend.

Netwerken

De populaire metafoor van het netwerk gebruiken wij om relaties tussen organisaties mee aan te duiden die zich tussen eigendomsrechtelijke toe-eigening (fusie en overname) en contractuele marktrelaties in bevinden. Het betreft hier relaties die zowel multilateraal als tweepolig van aard kunnen zijn, zowel horizontaal als verticaal en zowel informeel als geformaliseerd. Karakteristiek is dat de aard van de relatie zich niet uitputtend laat beschrijven in contracten en zich om die reden niet leent voor marktruil. Bovendien gaat overname van de netwerkende partij(en) met een dusdanige stijging van de organisatiekosten voor de overnemende partij gepaard, dat ook hiërarchische onderschikking geen optie is. De oorsprong van netwerken kan zowel zijn gelegen in functionalistische overwegingen als in het historisch gegroeide vertrouwen tussen naburige organisaties en individuen die niet alleen een locatie delen, maar ook een cultuur, taal en eventueel zelfs etniciteit en religie. In het laatste geval slaat het netwerk om in het coördinatiemechanisme van de gemeenschap.

De kracht van netwerken schuilt in hun flexibiliteit, de geringe informatie-, organisatie- en transactiekosten die het opzetten ervan vereist en hun grote probleemoplossende vermogen. Dat laatste heeft te maken met het feit dat zij per definitie organisatorische grenzen overschrijden en dus bij uitstek geschikt zijn om *insiders* en *outsiders* bij elkaar te brengen. De zwaktes van netwerken zijn gelegen in een inherent gevaar van kartelvorming, in hoge en ondoorzichtige toegangsdrempels en – door hun voorwaardelijkheid – een gering loyaliteitsvoortbrengend vermogen.

Vrijwillige associaties

Onder vrijwillige verbanden verstaan wij al die formele organisaties waarvan het lidmaatschapsverband op basis van vrijwilligheid wordt aangegaan en die geen winstoriëntatie hebben: non-profitorganisaties. De voordelen van coördinatie door vrijwillige verbanden betreffen vooral hun grotere mobiliseringscapaciteiten, waardoor zij gemakkelijker lokale kennis kunnen aanboren en veelal op grotere legitimiteit kunnen rekenen. Als gevolg daarvan zijn zij bij uitstek in staat hiërarchieën bij te staan bij de implementatie en uitvoering van beleid. Er zijn echter ook evidente nadelen verbonden aan coördinatie door vrijwillige verbanden. Deze hebben te maken met een inherente neiging tot oligarchisering, dat wil zeggen: bestuurders die hun positie binnen de associatie en de positie van de associatie binnen het maatschappelijk bestel ten eigen bate misbruiken. Bovendien worden succesvolle verbanden gekenmerkt door een zekere mate van uitsluiting van buitenstaanders. Ten slotte kunnen vrijwillige verbanden gebukt gaan onder conservatisme.

Gemeenschappen

Gaat het bij vrijwillige verbanden om gekozen verbanden, bij gemeenschappen staat het ongekozen karakter van de verbanden centraal. Kenmerkend voor gemeenschappen is niet zozeer het informele karakter van de verbanden als wel de oorspronkelijke grondslag ervan. Gemeenschappen stelen op een gedeelde etniciteit, een gedeelde taal, een gedeelde locatie, ofwel op een gedeelde godsdienst. Bovendien staan de verbanden die hieruit voortvloeien zelden ter discussie. Zij zijn als het ware ‘vernaturaliseerd’. Een derde kenmerk van gemeenschappen is dat hun primaire verdelingsprincipe voortvloeit uit een combinatie van noden en behoeften enerzijds en spontane solidariteit en op traditie gebaseerd respect anderzijds. In veel sectoren van de maatschappelijke dienstverlening – met name in het onderwijs, de gezondheidszorg en het welzijnswerk – klinkt in de ‘roeping’ van de professional en de intrinsieke motivatie die dat veronderstelt nog de gemeenschapsherkomst door van een groot aantal instellingen in deze sectoren.

Het voordeel van gemeenschapscoördinatie schuilt in het onconditionele en plichtgebonden karakter ervan, waardoor de kosten die zijn gemoeid met flexibele, op maat gesneden voorzieningen makkelijker kunnen worden gedragen. En als gevolg van de sterke intrinsieke motivatie kan worden afgezien van dure controlerende apparaten. Daarin schuilt echter tevens het nadeel van gemeenschapscoördinatie. Doordat de relaties tussen leden veelal zijn geworteld in oude

gemeenschapsverbanden, zijn de gemeenschapseisen in principe grenzeloos, waardoor individuele voorkeuren soms moeten worden opgeofferd voor het wel en wee van de gemeenschap. En de afwezigheid van controle betekent dat kwaadwilligen ongestoord hun gang kunnen gaan. Bovendien worden gemeenschappen veelal gekenmerkt door een sterke interne oriëntatie, waardoor zij vaak nogal behoudend van aard zijn.

3.3.2 INTERVENTIE-INSTRUMENTEN

Regulerende instanties beschikken over een groot of minder groot scala van instrumenten om het gedrag van ondergeschikte actoren te sturen. Veelgebruikt is het onderscheid tussen wet- en regelgeving *sec*, financiële sturing en 'zachtere' vormen van machtsuitoefening via informatieverstrekking, overredenen, overtuigen of 'verleiden' (Majone 1989; Bemelmans-Vidéc et al. 1998; Bakker en Van Waarden 1999). Deze komen hierna aan bod.

Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving is een vorm van autoritaire regulering door middel van expliciete regels en directieven. Deze kunnen zowel voorschrijvend, verbiedend, faciliterend als toestaaend van aard zijn. Kenmerkend is niet hun vermeende juridische karakter. Zoals we eerder constateerden, geldt voor iedere hiërarchie dat ondergeschikten worden aangestuurd door expliciete directieven die de handelingsruimte van deze ondergeschikten vastleggen. Niettemin is juridische regelgeving een belangrijk interventie-instrument van externe regelgevers over formeel autonome actoren. Zoals in hoofdstuk 2 is gebleken, gaat het in de gedeelde publieke ruimte van de Nederlandse verzorgingsstaat weliswaar om gedelegeerde bevoegdheden, maar het geweldsmonopolie en het daarop gebaseerde ultieme gezag liggen bij de staat. Om die reden zullen wij hier vooral op juridische regelgeving ingaan.

In het Nederlandse rechtsstelsel hebben juridische regels drie functies. Ze zijn ofwel *faciliterend*, in de zin dat ze personen en instellingen rechtsvormen ter beschikking stellen, ofwel *sanctionerend*, in de zin dat ze procedures aanreiken met behulp waarvan legitieme aanspraken eventueel met dwangmiddelen kunnen worden gerealiseerd, ofwel *inhoudelijk regulerend*. Onder dat laatste verstaan wij dwingende regels die specifieke handelingen voorschrijven en die zijn voorzien van expliciete sancties in het geval van nalatigheid. Hieronder vallen ook dwingende regels met uitzonderingsbepalingen, verbodsbepalingen die zijn verbonden aan toetredingsregels (vergunningen, concessies, accreditaties, 'toegelaten instellingen', licenties, enz.) en openbaarheidsregels (transparantie) (Van der Heijden 1999).

Het voordeel van regels ligt besloten in hun specificiteit, hun bindendheid en hun dwingendheid. Zij schrijven bepaalde handelingen voor of verbieden bepaalde handelingen, geven aan welke sancties staan op overtredingen, en omschrijven liefst eenduidig op wie zij van toepassing zijn. Het nadeel van regels

schuilt in hoge controle- en afdwingingskosten, zeker wanneer er sprake is van een geringe legitimiteit van de regels. Dat laatste is het geval wanneer de doelen die de regels dienen, afwijken van de handelingsvoorkeuren van de actoren in kwestie.

Een tweede nadeel van regels schuilt in het feit dat ze hoge kenniseisen stellen aan de uitvaardigende instantie. Om de handelingsruimte van lokale actoren afdoende af te bakenen, is een hoge mate van detaillering vereist. Deze detaillering vraagt om grondige kennis van de lokale omstandigheden waarop de regels moeten worden toegepast. Over zulke kennis beschikt de uitvoerder vaak wel, maar de regelgever veelal niet. Onder condities van wederzijds wantrouwen kan dat leiden tot een ‘wantrouwenspiraal’. Het gebruik van de discretionaire ruimte door de controleur zal dan worden geduid als misbruik en de roep om meer controle die daarop volgt door de uitvoerder zal worden uitgelegd als een vorm van institutioneel wantrouwen.

Financiële sturing

Financiële sturing is, zoals de term aangeeft, sturing via geldelijke beloningen of bestraffingen. Er zijn verschillende instrumenten om dat te doen. Beloningen kunnen de vorm aannemen van subsidies, voorwaardelijke schenkingen, verlaagde rentebetalingen, garanties, verzekeringen en belastinguitgaven. Straffen kunnen de vorm aannemen van belastingen, boetes, tarieven, heffingen, kortingen of – in het geval van strikte hiërarchische onderschikking – stopzetting van de geldstroom. Omdat in de maatschappelijke dienstverlening van strikte hiërarchische onderschikking eigenlijk geen sprake is – koepelorganisaties, instellingen en professionals zijn geen onderdeel van de staatshiërarchie maar afzonderlijke juridische entiteiten – is die laatste sanctie alleen in afgezwakte vorm voorhanden. Om die reden verschilt de financiële relatie van de (centrale) overheid tot de instellingen in de maatschappelijke dienstverlening niet fundamenteel van die tot andere private actoren en beschikt de overheid dus ook over hetzelfde (beperkte) instrumentarium om de gedragingen van de instellingen bij te sturen. Naarmate het aantal inkomstenbronnen toeneemt en de omvang van de inkomstenstroom die afkomstig is van de overheid daalt, verliest het financiële sturingsinstrument aan effectiviteit.

Omdat noch subsidiëring noch korting dwingende handelingsvoorschriften oplegt en aan actoren dus een zekere keuzevrijheid laat, zijn zij zowel minder antagonistisch als minder effectief dan regelgeving. Al even ongewis zijn de effecten van financiële prikkels op de motieven van actoren. Enerzijds is sprake van *verdringingseffecten*, waarmee wordt bedoeld dat altruïstische motieven worden verdrongen door egoïstische motieven, anderzijds is sprake van *versterkingseffecten*, waarmee wordt bedoeld dat financiële beloningen altruïstische motieven versterken. Welke effecten zich wanneer voordoen, is onderwerp van onderzoek (Legrand 2003).

Informatieverstrekking

De laatste categorie interventie-instrumenten behelst iedere vorm van gedragsbeïnvloeding via informatieverstrekking. Het gaat daarbij zowel om het eenvoudigweg beschikbaar stellen van data en informatie als om overtuigen, overreden, ontraden en mobiliseren. Ook hiervoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals radio, televisie en film, kranten en tijdschriften, pamfletten en brochures, posters en websites, maar ook persoonlijk advies, toespraken, *workshops*, conferenties, demonstraties, tentoonstellingen, brede maatschappelijke discussies, parlementaire enquêtes, *benchmarks*, prestatiemetingen, visitatierapporten, enzovoort.

Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt tussen informeren *sec* en informeren als onderdeel van een beleidspakket. Willen nieuw geïntroduceerde regels en financiële sancties ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben, dan zal de uitvaardigende instantie zorg moeten dragen voor adequate informatieverstrekking over de nieuwe regels en faciliteiten. Dit wordt wel *horizontal packaging* genoemd. Ook kan worden gedacht aan verticale pakketten, bijvoorbeeld als de overheid uitvoeringsorganisaties informeert over beleidswijzigingen die vervolgens door de uitvoeringsorganisaties zelf moeten worden toegepast. Ten slotte kunnen beleidspakketten chronologisch zijn gestructureerd, bijvoorbeeld wanneer prestatie-indicatoren worden gebruikt om instellingen financieel te straffen of te belonen.

In het 'zachte' karakter van dit type instrumenten schuilt zowel hun nadeel als hun voordeel. Omdat zij vooral betrekking hebben op de cognitieve dimensie van het handelen (weten) en niet op het kunnen en willen, zullen zij – onder condities van wantrouwen – op weinig tegenstand stuiten en weinig effect sorteren. Alleen onder omstandigheden van (conditioneel) vertrouwen kan informatie-uitwisseling collectieve leereffecten hebben.

3.3.3 KANTTEKENINGEN

Ondanks de statische aard van de overzichten die hier zijn gegeven, is het zaak te bedenken dat wat zojuist analytisch is gescheiden, empirisch tezamen hoort. Zoals wij in hoofdstuk 2 hebben gezien, liggen de wortels van de maatschappelijke dienstverlening in het particulier initiatief van de tweede helft van de negentiende eeuw. De mix van vrijwillige verbanden en gemeenschappen die toen de scholen bestuurden, ziekenhuizen oprichtten en woonwijken bouwden, ontleende zijn legitimiteit aan een hechte vervlechting met de achterban en de altruïstische inzet van de expertise van de bevlogen of 'geroepen' professional. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog deden elementen van hiërarchische aansturing hun intrede, terwijl de latere schaalvergroting van de instelling ook op dat niveau hiërarchische coördinatie introduceerde. Dit verving evenwel het zelfbestuur van vrijwillige verbanden en gemeenschappen niet, maar plooiden zich daar als het ware omheen. In dat opzicht kan dan ook worden gesproken van een *incomplete of partiële* verstatelijking.

Datzelfde gebeurt momenteel met de marktwerking die in sommige delen van de maatschappelijke dienstverlening is geïntroduceerd. Ook hier worden de oudere coördinatiemechanismen niet vervangen, maar wordt juist een extra coördinatie-mechanisme aangebracht, dat vervolgens op onvoorziene wijze interfereert met de reeds bestaande mix van mechanismen.

Hetzelfde geldt voor de onderscheiden interventie-instrumenten. Omdat de verstatelijking van de maatschappelijke dienstverlening in Nederland maar ten dele is geslaagd, is in de sectoren zelf een ongemakkelijke verhouding ontstaan tussen staatsbeheer en zelfbestuur. Dat betekent dat zowel regelgeving als financiële sturing problematisch is. Voor regelgeving geldt dat zij alleen effectief is wanneer zij (in ieder geval ten dele) aansluit bij de doelen van professionals en instellingen. Zoals wij in hoofdstuk 2 hebben gezien, was dat wel (of in ieder geval meer) het geval bij de uitbouw van de verzorgingsstaat en is dat niet of in afnemende mate het geval bij de herziening van de verzorgingsstaat. Er laat zich dan ook een geleidelijke verschuiving waarnemen van wet- en regelgeving als voornaamste interventie-instrument naar financiële sturingsinstrumenten.

3.4 PROVISIELOGICA

De instellingen en organisaties die gezamenlijk de maatschappelijke dienstverlening uitmaken, kennen een grote variëteit. Zij kunnen vrijwillig of juist verplicht en/of noodzakelijk van aard zijn; zij kunnen simpel maar ook zeer complex zijn; zij kunnen meer of minder standaardiseerbaar zijn; en zij kunnen een groot of juist een klein bejegengingsaandeel kennen. Uiteraard zijn er relaties tussen deze kenmerken. Hoe belangrijker de bejegening, hoe minder de dienst zich in principe leent voor standaardisering. En datzelfde geldt voor de complexiteit van de dienst: hoe complexer, hoe lastiger zij zich laat standaardiseren. Zo bezien is de aard van de dienst leidend voor de organisatie van haar uitvoering. Hoewel deze uitvoering in handen is van een breed scala van actoren – professionals, beroepsverenigingen, instellingen, koepelorganisaties, adviesraden, consultants, enzovoort – menen wij die zonder al te veel empirisch verlies te kunnen terugbrengen tot twee categorieën: de professional en de instelling. Hierna zullen wij kort een beeld van beide schetsen. Voor de professional maken we gebruik van literatuur uit de sociologie van de beroepen en voor de instelling van de organisatiemodellen van bedrijfskundige Henry Mintzberg.

3.4.1 DE PROFESSIONAL EN ZIJN BEROEPSVERENIGING

De professional is een specialist die er op grond van een specifieke expertise in is geslaagd zijn toegang tot een afgebakende set van taken in meer of mindere mate te monopoliseren. Wij volgen hier Abbott (1988) en zijn systeemtheoretische analyse van de professional, door erop te wijzen dat de professional opereert in een complexe arbeidsverdeling, waarin de controle over een bepaalde set van taken (in Abbotts terminologie: een ‘jurisdictie’) altijd door andere, aanpalende professionals wordt betwist. Volgens Abbott spelen deze twisten zich in meer-

dere domeinen tegelijk af: het domein van de werkplek, het publieke domein, het universitaire domein en het juridische domein.

Weinig specialismen is het gelukt om een exclusieve claim op zo'n set van taken te leggen, of in Abbotts termen: *full and final jurisdiction* te vestigen (1988: 70-71). In het merendeel van de gevallen worden andere uitkomsten bereikt. Abbott onderscheidt in dit verband *professionele onderwerping* (bijvoorbeeld van verpleegkundigen aan artsen), *cognitieve onderwerping* (bijvoorbeeld ingenieurs (ing.) aan ingenieurs (ir.)), *verdergaande specialisering*, het *scheiden van consultatie en uitvoering* (bijvoorbeeld tussen huisarts en specialist), en *klantenspecialisatie*. Welk specialisme er wel en welk er niet in slaagt om een *full and final jurisdiction* te vestigen, heeft in belangrijke mate te maken met de complexiteit van de taak in kwestie, de aard van de kennis die benodigd is om de taak uit te voeren (abstract en transporteerbaar of juist concreet en objectgebonden), alsmede het maatschappelijke belang van die taak. Alleen als het maatschappelijke belang ervan groot is, de taak complex is en er hoge cognitieve eisen worden gesteld aan de uitvoerder van die taak, kan een zekere mate van exclusiviteit worden verwacht.

Vaak speelt steun van de overheid daarbij een cruciale rol. Door publieke erkenning, door wettelijke sanctionering van het beroepsmonopolie, door het vaststellen van opleidingseisen, door het verdelen van opleidingsplaatsen (*numerus fixus*) en door het financieren en organiseren van complete opleidingstrajecten kan de overheid de exclusiviteit van het specialisme instandhouden, ook als het specialisme in kwestie in het domein van de werkplek allang zijn jurisdictie heeft moeten aanpassen aan de omstandigheden. De medisch specialist is daarvan een goed voorbeeld. Hoewel hij een groot deel van zijn takenpakket heeft gedelegeerd aan verpleegkundigen en bestuurders en allang niet meer uitsluitend werkzaam is in het kleine verband van de maatschap, heeft dat zijn maatschappelijke status onverlet gelaten en zijn hoge hiërarchische positie in zowel instelling als sector nauwelijks geschaad. Dat komt door de juridische ruggensteun voor de medisch specialisten en door de wetenschappelijke grondslag van hun expertise, ongeacht of ze nu wel of niet dagelijks gebruikmaken van deze wetenschappelijke kennis.

Cruciaal voor het vermogen om overheidssteun af te dwingen, is de kracht en de macht van de beroepsorganisatie. De ideaaltypische wordingsgeschiedenis van de georganiseerde professional loopt van lokale organisatie en lokale opleidingen, via nationale organisatie en universitaire opleiding, via eigen tuchtrechtspraak en een beroepscode, naar staatserkenning en quasi-publieke beleidsproducent. De laatste controleert de toegang tot de professie, waarborgt de kwaliteit van de professie en behartigt de belangen van de professie als geheel.

Op grond van deze fasen van organisatie kunnen analytisch de volgende typen beroepsverenigingen worden onderscheiden. Tegenover kleine, elitaire beroepsverenigingen staan grote massaorganisaties, die door hun omvang en de afwezigheid van universitaire erkende kennisbronnen meer op vakbonden lijken dan op

beroepsverenigingen. Tegenover typisch vrije beroepen, zoals tandartsen, specialisten en notarissen, staan gesalarieerde professies, zoals accountants, personeelsfunctionarissen en planologen. Tegenover sterk geïnstitutionaliseerde en geformaliseerde beroepen staan quasi-beroepen, die binnen een gegeven takenveld ondergeschikt zijn aan de dominante professie in dat veld en een minder helder afgebakend profiel hebben, zowel wettelijk als in de openbare meningsvorming als organisatorisch. Tegenover gevestigde beroepen staan beroepen in wording. De opkomst van nieuwe beroepen – veelal door technologische (de opkomst van informatie- en communicatietechnologieën (ICT)) of organisatorische (schaalvergroting in de maatschappelijke dienstverlening) ontwikkelingen – betekent voor gevestigde, aanpalende beroepen een herschikking van de beschikkingsmacht over de inhoud van het beroep en zal door deze laatste dan ook fel worden bestreden, zowel op het niveau van de werkvloer als op dat van de opleiding.

Uiteraard verschillen deze typen beroepsorganisaties in de mate waarin zij effectieve invloed kunnen uitoefenen op de cruciale dimensies van hun professionele status, zoals de toegang tot de beroepsgroep, het alleenrecht op de taakuitoefening en de inrichting van het arbeidsproces. Daarbij geldt als vuistregel: hoe sterker geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd – zoals tot uitdrukking komend in eigen vereniging, eigen opleiding, accreditatie, eigen tuchtrecht en eigen beroepscode – hoe groter de controle over de genoemde dimensies en hoe meer de provisie door de professional en de beroepsvereniging zal worden gedomineerd.

3.4.2 DE INSTELLING

Ook maatschappelijke instellingen zijn er in vele soorten en maten. Grofweg kunnen de volgende organisatietypen worden onderscheiden: de selectiebureaucratie, de massadienstverleningsorganisatie, de professionele dienstverleningsorganisatie, het zorgarrangement en de vrijwilligersorganisatie (Gastelaars 1997, vrij naar Mintzberg 1983).

De selectiebureaucratie

De selectiebureaucratie treffen we vooral aan in dienstverleningsvelden die sterk zijn verstatelijkt en gejuridificeerd, zoals de uitkeringsverstrekking, de herhuisvesting of de arbeidsbemiddeling. Kernwaarden hier zijn rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De primaire functie van dit type organisatie is het selecteren van cliënten en het distribueren van de gemaakte selecties over verschillende categorieën die zijn gekoppeld aan verschillende interventies. Het gaat hier veelal om onvrijwillige diensten (men heeft een uitkering, een huis of een baan nu eenmaal nodig). De interventies zijn vaak van administratieve of verwijzende aard: de ingevulde uitkeringsaanvraag wordt doorgestuurd; er wordt een afspraak gemaakt met een werkgever of een opleidingsinstelling; men wordt doorverwezen naar een verhuurder.

Dit type dienstverleningsorganisatie komt nog het dichtst in de buurt van de klassieke weberiaanse bureaucratie. De aansturing is hiërarchisch, verloopt via

eenduidige regels en procedures en de uitvoerder heeft slechts beperkte zeggenschap over de mate waarin van de regels en procedures mag worden afgeweken. Dat wil niet zeggen dat de taakuitoefening van de uitvoerenden kan worden begrepen als weinig kennisintensief. Integendeel, hoewel het werk vaak routinematig is en onderworpen aan regelgeving, vereist een juiste uitvoering een grondige kennis van de verschillende procedures voor verschillende categorieën cliënten.

De voordelen van dit type organisatie liggen in het verlengde van die van hiërarchische coördinatie in het algemeen: een hoge mate van controleerbaarheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Dat geldt eveneens voor de nadelen: rigide, weinig responsief en inherent bevoogdend.

De massadienstverleningsorganisatie

De massadienstverleningsorganisatie is geschoeid op de leest van grote industriële maakindustrieën zoals de auto-industrie. Het ziekenhuis of sommige grootschalige onderwijsinstellingen vertonen trekken van dit organisatietype. Hoewel de diensten die in dit soort instellingen worden verricht een belangrijk bejegingsaspect kennen, ligt de nadruk op kostenverlaging door standaardisering. Het gaat hier om een arbeidsorganisatie die zich kenmerkt door een systeem van arbeidsdeling en specialisatie dat net zo ver wordt doorgevoerd tot optimaliteit wordt bereikt. Doelmatigheid en rendementsmaximalisatie zijn dan ook de kernwaarden van dit type organisatie.

De voordelen van dit organisatie-model liggen vooral op het vlak van schaalvoordelen: door de grote omvang van de productie kunnen investeringen in routines, ondersteuning, gebouwen en machines worden gedaan die de kostprijs per eenheid product drukken tot onder het niveau van dat van kleinere organisaties. De nadelen ervan liggen vooral op het vlak van tekortschietende coördinatie (slechte overdracht; eindeloos worden doorverwezen; vele malen moeten terugkomen; wachtlijsten), een lage arbeidskwaliteit (hoog verzuim; veel verloop; *burn-out*), een geringe flexibiliteit en een geringe mate van innovativiteit. Voor de patiënt is het nadeel vooral het onpersoonlijke karakter van de dienstverlening.

De professionele dienstverleningsorganisatie

De professionele dienstverleningsorganisatie kan zowel groot als klein zijn, maar zal nooit de omvang bereiken van de vorige twee organisatietypen. Kenmerkend voor dit type organisatie is de voorname rol van hoogopgeleide, veelal goedgeorganiseerde professionals in het primaire proces en in de aansturing ervan. Als zodanig overheerst dit type organisatie in productieprocessen die worden gekenmerkt door ingrijpende interventies in het bestaan van hun cliëntèle door professionals die hun status en positie ontlenen aan het toepassen van abstracte kennis op concrete en sterk verschillende gevallen. Als gevolg daarvan leent dit type dienstverlening zich veel minder voor de standaardisering die wel in de vorige twee organisatietypen kon worden geobserveerd. Niet alleen wordt de kennis

gedragen door de uitvoerder in plaats van door de organisatiestructuur (zoals in de *massadienstverleningsorganisatie*), tevens wordt de toepassing ervan bepaald door de professional en niet door de regel of de procedure (zoals in de *selectiebureau-
cratie*). De kernwaarde is kwaliteit, coördinatie vindt plaats via overleg, de aansturing is collegiaal van aard (*primus inter pares*), terwijl de professionals geneigd zijn om voor specifieke vraagstukken zelf collega's te raadplegen, waardoor de structuur van de organisatie iets weg heeft van een immer verschuivende archipel.

De voordelen van dit type organisatie zijn de lage organisatiekosten en de kwaliteitsoriëntatie. De nadelen betreffen de geringere aandacht voor doelmatigheid, de neiging tot conservatisme en het gebrek aan controle op eventueel misbruik van privileges.

Het zorgarrangement

Het zorgarrangement is een organisatietype dat domineert in die maatschappelijke dienstverleningssectoren waar 24-uurszorg wordt geboden aan sterk afhankelijke patiënten. We moeten dan denken aan psychiatrische inrichtingen, instellingen voor verslavingszorg, bejaardentehuizen, kindziekenhuizen, enzovoort. De centrale waarde in dit type organisatie is continuïteit; afhankelijke cliënten en hun zaakwaarnemers (ouders, voogden) moeten erop kunnen rekenen dat op elk moment van de dag de noodzakelijke zorg en hulp worden verleend. Gezien de aard van de dienstverlening komt de uitvoerenden een hoge mate van discretie toe. Hoewel de strategische beslissingen over duur, aard en omvang van de behandeling veelal in handen zijn van hooggekwalificeerde professionals (psychiaters, medisch specialisten, verslavingsdeskundigen, kinderartsen), zijn deze voor de uitvoering, de controle en de verslaglegging in hoge mate afhankelijk van de verzorgenden. Uit het 'gesloten', relatief kleinschalige karakter van het zorgarrangement volgt directe aansturing door verantwoordelijke professionals en een patriarchale structuur.

Gezien de sterke mate waarin de aard en de omvang van de organisatie worden gestuurd door de functie die deze heeft – het leveren van continue zorg – ligt daar ook haar belangrijkste voordeel. Het nadeel van dit organisatietype schuilt in het gesloten, kleinschalige karakter. De organisatie is weinig toegankelijk voor *outsiders*, waardoor vernieuwingen slecht toegang hebben, terwijl de saamhorigheid die mede het effect is van diezelfde geslotenheid gemakkelijk *clan*-achtige trekken kan aannemen waardoor eventueel misbruik lang aan het publieke zicht onttrokken kan blijven.

De vrijwilligersorganisatie

Het laatste type organisatie dat wij hier onderscheiden is de vrijwilligersorganisatie. Hoewel deze in het geprofessionaliseerde landschap van de maatschappelijke dienstverlening van vandaag de dag betrekkelijk marginaal is, is het, vanwege de verworteling in het particulier initiatief van grote delen van de maatschappelijke dienstverlening, ons inziens de moeite waard hier kort op dit orga-

nisiatietype in te gaan. Kenmerkend voor de vrijwilligersorganisatie is dat uitvoerenden en cliënten er op vrijwillige basis aan deelnemen. Omdat er noch sprake is van een formeel arbeidscontract, noch van geldelijke beloning (hoogstens van een vrijwilligersbijdrage), is de motivatie om arbeid te verrichten van een andere aard dan in de andere genoemde organisaties. Veelal zal de deelname aan het primaire proces worden verricht op grond van de 'waarden' die de organisatie belichaamt of de betekenisvolle sociale contacten waarmee deelname gepaard gaat. Organisaties die geheel door vrijwilligers worden bememd, zijn over het algemeen klein van schaal. Grotere organisaties kennen wat personeelssamenstelling betreft veelal een gemengd karakter, en bestaan uit een kleine vaste staf van betaalde werknemers aangevuld met een brede, tweede ring van vrijwilligers. Nederland kent een groot aantal vrijwilligersorganisaties, met name in de sectoren sport, recreatie en cultuur. Ook in de zorg en het welzijn zijn vrijwilligersorganisaties actief. Hoewel hun aantal als gevolg van het verstatelijkingsproces gedurende de twintigste eeuw sterk is verminderd, lijkt de laatste jaren als gevolg van bezuinigingen en een terugtrekkende overheid weer sprake te zijn van een voorzichtige *comeback* van vrijwilligersorganisaties in zorg en welzijn.

3.4.3 KANTTEKENINGEN

Ook voor deze onderscheidingen geldt dat ze dynamisch moeten worden begrepen, zeker als het gaat om de organisatie van de dienstverlening op het niveau van de instelling. In de praktijk hebben discrete organisatorische eenheden zich vaak ontpopt tot complexe combinaties van de genoemde organisatietypen. In ziekenhuizen vindt men bijvoorbeeld elementen van selectiebureaucratieën (patiëntenadministratie), massadienstverleningsorganisaties ('de heuplijn', catering, schoonmaak, beveiliging), professionele dienstverleningsorganisaties (maatschappen van medisch specialisten) en zorgarrangementen (kinderafdelingen, oncologieafdelingen, psychiatrische afdelingen). En datzelfde geldt voor grote onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties en CWI's.

Daarnaast is de verdeling van taken over de vier genoemde organisatietypen niet statisch. In feite kan binnen de maatschappelijke dienstverlening een continue discussie worden waargenomen tussen de bestuurders van instellingen en uitvoerders over wat het juiste organisatietype is voor de taak in kwestie.

Verder bestaat er een relatie tussen de aard van de beroepsorganisatie en het type organisatie waarbinnen de professional opereert. Sterke beroepsorganisaties die zowel de toegang tot de professie controleren, de kwaliteit van de professie waarborgen, als de belangen van de professie behartigen, ontlene deze kracht aan de kennisintensiviteit van hun taken en zijn derhalve eerder te vinden in professionele dienstverleningsorganisaties dan in massadienstverleningsorganisaties. Omgekeerd zullen professionals die werkzaam zijn in massadienstverleningsorganisaties de meer gestandaardiseerde taken uitvoeren, terwijl hun beroepsorganisaties zich veelal zullen beperken tot belangenbehartiging en zich nauwelijks onderscheiden van vakbonden.

3.5 VRAAGLOGICA

Onder vraaglogica verstaan wij al die aspecten van de maatschappelijke dienstverlening die betrekking hebben op de relatie van de cliënt tot de professional, de instelling en organisaties, vrijwillige verbanden en overheidsorganen die voor het bestuur van de sector, de organisatie en het dienstverleningsproces verantwoordelijk zijn. Uiteraard is in complexe velden als deze de categorie ‘vrager’ geen eenduidige. In termen van de aard van de vragers bestaat er een grote verscheidenheid: publieke en private actoren, individuele en collectieve actoren. Ook de aard van de vraag die deze actoren aan de maatschappelijke dienstverlening stellen varieert sterk: van abstract tot zeer concreet, van algemeen tot specifiek en van universeel tot particulier. Bovendien verschilt de schaal van de vraag. Collectieve actoren zoals verzekeraars, ondernemingen en toeleverende en afnemende organisaties zullen instellingen veelal als adressant van hun vraag beschouwen. Individuele cliënten zullen daarentegen juist veelal de individuele uitvoerder als ontvanger van hun vraag beschouwen. Tot slot is er de overheid die stuurt op de vraag en erdoor gestuurd wordt.

Ondanks deze veelheid van dimensies waarop de vraag kan worden ontleed, is er één constante en dat zijn de relaties tussen vrager en aanbieder. Wij onderscheiden er hier drie. Aansluitend bij de Amerikaanse econoom Albert Hirschman (1970) richten wij ons allereerst op *exit* en *voice*. Daarbij gaat het ons, Hirschman volgend, vooral om de kwaliteitsverhogende terugkoppeling die deze verschillende relatietypen de instelling en/of de professional kunnen bieden en dus om de mate van loyaliteit van de cliënt aan instelling en/of professional. Onder het kopje *silence*, ten slotte, bespreken wij hoe cliënten zich ten opzichte van de instelling oriënteren als zij zich noch van *exit* noch van *voice* bedienen, wat, om verschillende redenen, voor veel cliënten in de maatschappelijke dienstverlening geldt.

3.5.1 EXIT

Exit verwijst naar de mogelijkheid om uit verschillende aanbieders te kunnen kiezen. Daarmee is *exit* een minder ruime categorie dan keuzevrijheid. Immers, ook een cliënt die verplicht afnemer is van de diensten van een en dezelfde instelling zou in theorie – en in toenemende mate ook in de praktijk – de mogelijkheid kunnen hebben om te kiezen uit verschillende pakketten diensten die de dienstverlener aanbiedt. Deze cliënt zou in dat geval wel beschikken over een zekere mate van keuzevrijheid, maar niet over *exit*. Daar komt bij dat alleen als er reeds een relatie met een instelling bestaat, er van *exit* in eigenlijke zin sprake kan zijn. Ook het aangaan van zo’n relatie – ofwel omdat men voor het eerst met de noodzaak wordt geconfronteerd om een relatie met een maatschappelijke dienstverlener aan te gaan, ofwel omdat men de relatie met de vorige dienstverlener heeft opgezegd – valt onder de categorie keuzevrijheid. Anders gezegd, *exit* vooronderstelt *entry* en omgekeerd, maar beide vallen niet samen.

In beginsel is *exit* een efficiënt en effectief sturingsmiddel. Onder condities van meerdere aanbieders kan de cliënt, door zijn de vraag van de ene naar de andere aanbieder te verschuiven, diensten kopen tegen de prijs en naar de kwaliteit en kwantiteit die hij wenst. Tevens verschaft hij daarmee de aanbieders, door de een te straffen en de ander te belonen, cruciale informatie over de mate waarin hij hun producten waardeert.

De voordelen van *exit* zijn drieledig. Voor de cliënt betekent *exit* meer keuzevrijheid, wat zeker in contexten waarin cliënten zijn overgeleverd aan aanbieders van substandaarddiensten een enorme winst is. Voor de instelling betekent *exit* een goedkoop instrument ter vergaring van marktinformatie. En voor de toezichthouder betekent *exit* in principe een goedkope manier van controle. We hebben hiervoor gezien dat effectieve *exit* zelfs in de marktsector lastig te realiseren is en dat daar hoge kosten mee zijn gemoeid.

Er zijn echter ook nadelen aan verbonden. Wij noemen er vier. Ten eerste kan de introductie van *exit* leiden tot een perverse versmalling van de doelstelling van de instelling. In plaats van kwaliteit kan doelmatigheid of winstgevendheid voorop komen te staan. Ten tweede genereert *exit* alleen zeer ruwe informatie over de waardering door de cliëntèle. Als een kind naar een andere basisschool gaat, kan dat om vele redenen gebeuren: verhuizing, scheiding, voorkeur voor ander schooltype, ontevredenheid over de tussenschoolse opvang, of afnemend vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs. Welke reden de ware is, kan alleen via *voice* worden achterhaald. Bovendien is de informatie die *exit* genereert lomp van aard. Het verlies van één cliënt wordt nauwelijks gevoeld. Pas wanneer meerdere cliënten opstappen voelt de instelling het. Ten vierde kan de introductie van *exit* de *loyaliteit* van de cliënt ondermijnen en daarmee zijn bereidheid om tijd en moeite te steken in *voice*. Met kostbaar informatieverlies voor de organisatie tot gevolg.

3.5.2 VOICE

Voice omvat alle formele en informele vormen van overleg. Zo bezien is het een continuüm dat loopt van het informele overleg tussen ouders en leerkracht of tussen patiënt en verpleegkundige, via vrijwillige overleginitiatieven naar wettelijk verankerde vormen van overleg, zoals de medezeggenschapsraad, de patiëntenraad en interne en externe klachtenregelingen.

Voor al deze vormen van *voice* geldt dat de baten ervan, net als in het geval van *exit*, in principe drieledig zijn. Voor de cliënt biedt *voice* een directe mogelijkheid om invloed te hebben op de kwaliteit en de kwantiteit van het aanbod. Bovendien biedt *voice*, in het geval van georganiseerde overlevormen, de mogelijkheid om op kleine schaal, in een vertrouwde omgeving en ten aanzien van kwesties die hecht zijn verankerd in de dagelijkse levenssfeer, democratische competenties en deugden te verwerven. Voor de instelling biedt *voice* het voordeel van goede, goedkope en gemakkelijke toegang tot de kennis die de cliënten hebben over de

diensten die zij levert. Georganiseerd overleg stelt de instelling bovendien in staat aan continue kwaliteitscontrole te doen en snel en adequaat bij te sturen wanneer zich kwaliteitsverminderingen voordoen. Het tweede voordeel van georganiseerd overleg voor de instelling schuilt in de mogelijkheid via het overleg een draagvlak op te bouwen voor beslissingen die meer de logica van de instelling (de *provisiologica*) dan die van de vrager (*vraaglogica*) dienen. Voor de overkoepelende toezichthouder schuilt het voordeel van *voice* in de mogelijkheid om een deel van de dagelijkse controle op het reilen en zeilen van de instelling in handen te leggen van diegenen die het meeste baat hebben bij de controle en bovendien het beste zijn toegerust om dat te doen, namelijk de cliënten.

Er zijn ook nadelen aan *voice* verbonden. Geformaliseerde vormen van overleg zijn kostbaar en tijdrovend en kunnen daardoor de slagvaardigheid van de instelling schaden. De mate waarin deze bureaucratiserings-tendensen kunnen worden vermeden hangt vooral af van het klimaat binnen de organisatie. Bij veel wederzijds vertrouwen (en een hoge mate van gerechtvaardigde *loyaliteit*) zijn deze tendensen minimaal, bij een laag wederzijds vertrouwen (en een geringe mate van gerechtvaardigde *loyaliteit*) zijn zij daarentegen sterk aanwezig. Voor de cliënt heeft geformaliseerd overleg het nadeel dat het tamelijk hoge eisen stelt aan de motivatie (willen), de cognitieve en affectieve vaardigheden (weten) en aan de beschikbaarheid van tijd (kunnen). Cliënten verschillen onderling sterk in de mate waarin zij aan deze drie eisen voldoen.

3.5.3 SILENCE

Van *silence* is sprake wanneer cliënten gebruikmaken van een bepaalde maatschappelijke dienst, maar de handelingsopties van *exit* en *voice* links laten liggen of wanneer deze ontbreken. Omdat voor het merendeel van de cliënten in de maatschappelijke dienstverlening geldt dat zij in stilte consumeren – niets doen kost nu eenmaal minder moeite dan iets doen – bespreken wij dit hier als afzonderlijke categorie. De vraag is of deze stilte kan worden geïnterpreteerd als stilzwijgende instemming, en dus als teken van tevredenheid, of dat zij juist een uiting is van apathie en cynisme en dus moet worden begrepen als een teken van ontevredenheid, of dat het aangeeft dat de toegankelijkheid van andere kanalen onvoldoende is gewaarborgd.

3.5.4 KANTTEKENINGEN

Ook ten aanzien van de *vraaglogica* zijn kanttekeningen op hun plaats. De eerste is dat ook de cliënten van de maatschappelijke dienstverlening veelvormig zijn. Zij zijn mondige of onmondige, afhankelijke of onafhankelijke en vrijwillige of onvrijwillige cliënt. Verder zien wij een duidelijke opkomst van de collectieve cliënt. Ondernemers, verzekeraars, lagere overheden en georganiseerde consumenten nemen in toenemende mate de vragersfunctie over van de ideaaltypische individuele cliënt. Dit kan het initiatief zijn van deze organisaties zelf, zoals in het geval van consumentenorganisaties, maar het is in de meeste gevallen het effect

van veranderingen in de institutionele inbedding van de sector; de overheid schenkt collectieve actoren sturingsmacht om voldoende *checks and balances* in te bouwen om misbruik van voorrechten door instellingen en/of professionals te voorkomen.

Een tweede kanttekening is dat *voice* en *exit* elkaar – ondanks evidente spanningen – noch theoretisch noch praktisch uitsluiten. De verschillende kanalen voor interactie tussen cliënt en instelling/professional zijn in verschillende tijdsgerichten totstandgekomen en vormen tezamen net zo'n gelaagde formatie als de mix van coördinatiemechanismen en interventie-instrumenten. Naar het zich laat aanzien, zijn zij momenteel echter onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor het leerpotentieel dat zij bevatten onvoldoende wordt benut.

De mogelijkheden en beperkingen die deze logica's impliceren en de spanningen die daaruit voortvloeien, worden in het volgende deel (hoofdstuk 4, 5 en 6) aan de hand van empirische inzichten verder uitgediept en geanalyseerd.

4 DE INSTITUTIONELE GESCHIEDENISSEN VAN DE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING

4.1 INLEIDING

De ontwikkeling van de maatschappelijke dienstverlening in Nederland is nauw verweven met de geschiedenis van de verzorgingsstaat. In de verhouding van de overheid tot de maatschappelijke dienstverlening is sprake van een golfbeweging, waarbij de overheid eerst intreedt, dan optreedt en vervolgens terugtreedt. In termen van het analytische raamwerk dat in hoofdstuk 3 is gepresenteerd, gaat het dan om de sequentie van gemeenschappen en vrijwillige verbanden (*particulier initiatief*) naar publieke en private hiërarchieën (*verstatelijking*) en naar markten en netwerken (*vermarketing*). Uiteraard vinden deze transformaties niet in alle onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening op hetzelfde moment plaats. Maakt men onderscheid tussen financiering en besturing enerzijds en de inhoud van de diensten anderzijds, dan valt op dat in de sectoren die in belangrijke mate zijn geprofessionaliseerd, de overheidsbemoeyenis zich in eerste instantie vooral richt op de financiering en pas later op de inhoud. Richtinggevende uitgangspunten zijn de toegankelijkheid en de doelmatigheid van de voorzieningen. De inhoud wordt overgelaten aan instellingen en professionals. Dit heeft nadrukkelijk ook te maken met de levensbeschouwelijke achtergrond van bijvoorbeeld onderwijs, welzijn en gezondheidszorgvoorzieningen.

Dat verandert na de Tweede Wereldoorlog, als het ‘grote project’ van de verzorgingsstaat tot bloei komt. Onder de noemer van de ‘maakbare samenleving’ geldt voor alle sectoren dat overheid en politiek een meer inhoudelijke bemoeienis met de maatschappelijke dienstverlening tentoonspreiden. Deze inhoudelijke bemoeienis wordt tot op zekere hoogte mogelijk gemaakt door het proces van secularisatie en het langzaam vervagen van de levensbeschouwelijke identiteit van de instellingen. Het meest pregnant doet dit zich voor in het onderwijs, waar de leerdoelen op landelijk niveau worden bepaald en er eisen worden gesteld aan inhoud en eindtermen van het curriculum. Duidelijk is dat deze inhoudelijke bemoeienis omstreden is. Niet alleen omdat er politieke onenigheid bestaat over aard en richting van de beleidsambities, maar ook omdat zowel instellingen als professionals zich verzetten tegen sturing van buitenaf wanneer deze al te zeer raakt aan de eigen expertise.

In de jaren tachtig dient zich voor alle sectoren een nieuwe fase aan. Deze wordt in belangrijke mate gevoed door de economische situatie en de noodzaak om de kosten terug te dringen. Daarbij worden in alle sectoren twee elkaar aanvullende strategieën gehanteerd: bezuinigingsmaatregelen en ontvlechting. Tegelijk met deze institutionele veranderingen groeit het onbehagen, zowel bij burgers en politici als bij instellingen en professionals. De bezuinigingen hebben geleid tot een geleidelijke verschraling van de dienstverlening, met name in het onderwijs en de gezondheidszorg. Daarnaast groeit het belang van kwalitatief hoogstaande

dienstverlening voor de legitimiteit van de verzorgingsstaat, waardoor politici en beleidsmakers worden gedwongen weer meer oog te krijgen voor de kwaliteitsaspecten van de maatschappelijke dienstverlening. Als gevolg van de decentralisatiebeweging waarmee de bezuinigingsoperatie in veel gevallen gepaard gaat, ontdekt de overheid echter tot haar eigen verrassing dat het haar aan adequate interventie-instrumenten ontbreekt om op kwaliteit te sturen. Dat vertaalt zich in een groeiende aandacht voor toezicht-en-verantwoordingsarrangementen en voorzichtige experimenten met vraagsturing. Is de overheid niet te veel op afstand komen te staan? In hoeverre worden de overheidsdoelstellingen gerealiseerd? Worden burgers naar behoren bediend?

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt op hoofdlijnen de geschiedenis van de institutionele inbedding van de maatschappelijke dienstverlening per sector beschreven (par. 4.2). Vervolgens schetsen wij de verschillende sturingsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan (par. 4.3). In paragraaf 4.4 zetten wij de stap van beschrijving naar analyse en proberen wij de wijzigingen in de institutionele inbedding van de maatschappelijke dienstverlening te begrijpen uit de conflicterende doelstellingen van de betrokken actoren en de hulpbronnen die deze actoren bij het realiseren van die doelstellingen ter beschikking staan.

4.2 INSTITUTIONELE GESCHIEDENISSEN

Het historische verloop van particulier initiatief naar verstatelijking en vervolgens, meer recentelijk, naar vermarkting heeft uitgemond in gelaagde institutionele regimes waarin verschillende coördinatiemechanismen kunnen worden aangewezen. Gezien deze ontwikkelingsgang is het niet verwonderlijk dat alle sectoren in meer of mindere mate worden gekenmerkt door hybriditeit. Het gaat in de maatschappelijke dienstverlening dus niet zozeer om radicale opeenvolgingen van verschillende coördinatiemechanismen, zoals met de metafoor van de sequentie wordt gesuggereerd, maar om verschuivingen in het relatieve belang van verschillende mechanismen die naast elkaar bestaan.

Ondanks deze gedeelde ontwikkelingsgang zijn er grote verschillen waarneembaar in de institutionele karakteristieken van de verschillende sectoren die onder de noemer maatschappelijke dienstverlening vallen. Dat geldt voor de mate waarin zij daadwerkelijk zijn voortgekomen uit particuliere initiatieven, al dan niet van religieuze aard, en voor de mate van succesvolle verstatelijking en daadwerkelijke vermarkting. Om die reden spreken wij van institutionele *geschiedenissen*. Hieronder zullen wij nader op deze verschillen ingaan.

4.2.1 ARBEIDSVORZIENING¹

Nemen wij de sequentie van particulier initiatief naar verstatelijking en naar vermarkting als uitgangspunt, dan valt allereerst op dat de sectoren sterk verschillen naar de mate waarin zij daadwerkelijk zijn voortgekomen uit het

particuliere initiatief. Het gaat dan om de rol van vrijwillige associaties en gemeenschappen bij het totstandkomen van duidelijk afgebakende maatschappelijke dienstverleningssectoren. Het geringst blijkt hun rol te zijn in het geval van de arbeidsvoorziening.

Zoals Van der Meer en Visser in hun studie schetsen, ligt het initiatief voor de ontwikkeling van een arbeidsbemiddelingsbeleid bij de nationale overheid en niet bij het particulier initiatief (Van der Meer en Visser 2004). Naar aanleiding van de hoge werkloosheid in de late jaren twintig komt in 1930 de eerste Arbeidsbemiddelingswet tot stand. De uitvoering daarvan is op gemeentelijk niveau georganiseerd. Mede doordat de eerste naoorlogse decennia worden gekenmerkt door vrijwel volledige werkgelegenheid, gaat ook de uitbouw van de verzorgingsstaat in die decennia nauwelijks gepaard met de ontwikkeling van een actief arbeidsbemiddelingsbeleid. Zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Onderzoek (OESO) in 1964 constateert, is de Nederlandse arbeidsbemiddeling in die jaren vooral een ‘uitkeringsfabriek’.

Dat verandert in de vroege jaren tachtig onder invloed van – wederom – een sterke stijging van het aantal werklozen. Gezien de grote toename van het aantal uitkeringsgerechtigden en de slechte toestand van de overheidsfinanciën wordt bemiddeling in plaats van uitkeringsverstrekking steeds belangrijker. Omdat werkgevers en werknemers als directbetrokkenen het meeste belang hebben bij effectieve bemiddeling, wordt de arbeidsvoorziening in 1991 omgevormd van een staatsmonopolie in een tripartiete organisatie waarin de staat de kaders stelt en de sociale partners de uitvoering voor hun rekening nemen. Oftewel, anders dan de sequentie suggereert, in het geval van de arbeidsvoorziening ligt het initiatief bij de staat (publieke hiërarchie) en doen de sociale partners (vrijwillige verbanden) pas veel later hun intrede.

Deze sterke mate van verstatelijking van de arbeidsvoorziening vertoont enige kenmerken die niet in dezelfde mate in de andere sectoren worden gevonden. Al vrij snel na de stelselherziening van 1991 blijkt dat de verwachtingen niet worden waargemaakt. In de praktijk mondt de tripartiete structuur uit in afgewentelde verantwoordelijkheid en gebrekkige daadkracht, terwijl de regionale decentralisatie van de arbeidsvoorziening resulteert in lokale koninkrijkes die zich lastig centraal laten aansturen en onvoldoende lokale kennis weten af te tappen door de grote omvang van de Gewestelijke Arbeidsbureaus en de toch nog te grote afstand tot lokale eisen en wensen. Als vervolgens blijkt dat geen voortgang wordt geboekt met het bemiddelen van langdurig werklozen, is de weg vrij voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om de zeggenschap over de arbeidsbemiddeling weer naar zich toe te trekken.

In de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van 1996 wordt daarop de centrale aansturing door het ministerie van SZW hersteld. Een derde van de bestuursplaatsen wordt gereserveerd voor kroonleden en de sociale partners worden op grotere afstand geplaatst. De arbeidsvoorzieningsorganisatie krijgt als hoofdtak het

oplossen van de *mismatch* tussen vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals blijktend uit een hoge langdurige werkloosheid en een groot aantal moeilijk vervulbare vacatures.

Ook deze herziening kent weeffouten. De belangrijkste is het nog immer naast elkaar bestaan van arbeidsbemiddeling en uitkeringsverstrekking. Met in het achterhoofd de populaire eenloketgedachte spreken de betrokkenen al geruime tijd over een koppeling van arbeidsbemiddeling aan uitkeringsverstrekking en geven zij hoog op over de organisatorische vereenvoudigingen die dat mogelijk zou maken. Gecombineerd met de hoogconjunctuur van de late jaren negentig, die de financiële urgentie van een effectieve arbeidsbemiddeling enigszins tempert, ontstaat een klimaat waarin ook een kabinet met sociaal-democraten kan gaan denken aan verregaande privatisering van de arbeidsvoorziening.

De Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI), die in 2002 wordt ingevoerd, heeft drie doelstellingen: gecombineerde arbeidsbemiddeling en uitkeringsverstrekking, grotere klantgerichtheid en meer doelmatigheid. Om deze doelen te bereiken, bedenkt men de volgende organisatiestructuur en arbeidsverdeling:

- 1 Er komt een Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen, een zelfstandig bestuursorgaan dat wordt aangestuurd door het ministerie van SZW en wordt gecontroleerd door de Inspectie Werk en Inkomen. De organisatie bestaat uit 130 lokale Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). Deze instelling verricht de *intake* van werklozen, schaaft deze via de 'Kansmeter' en de 'Kwalificerende intake' (of 'Kwint') in naar de mate van plaatsbaarheid (lopend van fase 1 tot 4) en vraagt de uitkering aan. Bovendien verleent zij tewerkstellings- en ontslagvergunningen. Daarnaast concurreert zij met commerciële arbeidsbemiddelaars (uitzendbureaus) om de bemiddelingsvraag van werkgevers, die niet langer verplicht zijn om hun vacatures bij een van de 130 CWI's aan te melden.
- 2 De Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) heft de premies voor de werknemersverzekeringen en verstrekt uitkeringen aan die uitkeringsgerechtigden die daarvoor in aanmerking komen na de Kwalificerende intake door het CWI. Verder koopt de UWV reïntegratiediensten in bij commerciële reïntegratiebedrijven voor de bemiddeling van langdurig werklozen (fase 2 en 3), draagt zij bij aan de preventie van arbeidsongeschiktheid, beoordeelt zij arbeidsongeschiktheidsclaims en beheert zij de sociale fondsen. De UWV is een publiekrechtelijke organisatie, waarin de sociale partners een adviserende rol spelen.
- 3 Gemeenten krijgen een vrij besteedbaar reïntegratiebudget voor bemiddeling bij het vinden van betaalde arbeid voor langdurig werklozen. Krachtens de Wet werk en bijstand van 2004 kunnen Sociale Diensten het gemeentelijk budget aanwenden om op de reïntegratiemarkt diensten in te kopen. Dat kan de vorm aannemen van gesubsidieerde arbeid, scholing, reïntegratie, begeleiding of vrijwilligerswerk. De rol van de rijksoverheid beperkt zich tot het vaststellen van de globale uitgangspunten en het verstrekken van middelen.

Deze institutionele geschiedenis in een notendop geeft aan dat de wordingsgeschiedenis van de arbeidsvoorziening sterk afwijkt van de ideaaltypische sequentie. Doordat het hier gaat om een sector die is ontstaan op initiatief van de overheid in plaats van uit het particulier initiatief, is de zeggenschap van de overheid over de sector altijd groot geweest. Ook in de periode van tripartiete aansturing heeft het initiatief steeds bij de centrale overheid gelegen. Dat de overheid de mogelijkheid voor radicale in plaats van stapsgewijze institutionele wijzigingen ook daadwerkelijk heeft aangegrepen, heeft zowel ideologische als conjuncturele oorzaken. Geboren in een periode van hoge werkloosheid verviel de legitimatie voor een publieke taak in de arbeidsbemiddeling bij een aantrekkelijke arbeidsmarkt al snel. Gevoegd bij de bestuurlijke mode van marktwerking, mondde dat vanaf de tweede helft van de jaren negentig uit in een effectief pleidooi voor privatisering en concurrentie als instrumenten ter verbetering van de doelmatigheid en vergroting van de klantgerichtheid. Na de recentralisatie van 1997 bezat de wetgever zowel de macht als de instrumenten om marktwerking te introduceren. Algemeen gesteld: een hoge mate van verstatelijking lijkt voorwaarde voor daadwerkelijke vermarkting.

4.2.2 GEZONDHEIDSZORG²

Heel anders is de situatie in de gezondheidszorg. Voortgekomen uit het negentiende-eeuwse particulier initiatief van zowel verlichte burgerij als sociale kerkgenootschappen, treft de staat een sector aan die reeds decennia wordt gedomineerd door goedgeorganiseerde professionals en instellingen die zich door hun veelal kerkelijke herkomst mogen verheugen in een grote publieke legitimiteit. Gezien de verzuilde structuur van het maatschappelijke middenveld in Nederland is het weinig verrassend dat bij de financiering van de zorg is gekozen voor het verzekeringsmodel en niet voor het statelijke model van een 'nationale gezondheidszorg', zoals in Zweden en Groot-Brittannië. Dat wil zeggen dat in Nederland de gezondheidszorg niet wordt gefinancierd uit publieke middelen, maar dat verschillende groepen burgers eigen verzekeringsarrangementen hebben waaruit hun zorgconsumptie wordt betaald. Het initiatief voor deze arrangementen lag ofwel bij de zuil ofwel bij de werkgever.

Lange tijd houdt de centrale overheid zich afzijdig van de gezondheidszorg. Op lokaal niveau beperkt haar inbreng zich tot het bevorderen en ondersteunen van particuliere initiatieven. Pas na de Tweede Wereldoorlog grijpt zij voor het eerst wettelijk in de sector in. Typerend is dat deze interventie zich vooral op de financiële kant richt. De invoering van de Ziekenfondswet in 1966 behelst vooral de codificatie en veralgemenisering van de tot dan toe bestaande verzekeringsarrangementen en heeft het vergroten van de toegankelijkheid en effening van de verzekeringsaanspraken tot doel. Inhoudelijk bemoeit de overheid zich niet met de zorg. Deze is en blijft tot diep in de jaren zeventig het domein van steeds beter georganiseerde professionals, steeds groter wordende en zich professionaliserende instellingen en, op sectoraal vlak, zuilgebonden koepelorganisaties.

Daarin komt een drastische verandering aan het begin van de jaren zeventig, met het aantreden van het kabinet-Den Uyl. Met de situatie van een sterk gefragmenteerde zorgsector wil het kabinet via de nationalisering van de gezondheidszorg radicaal breken. Teneinde een samenhangend stelsel van voorzieningen te creëren, zet het kabinet in op een ingrijpende reorganisatie van de sector. Functionele en kerkelijke scheidslijnen moeten worden ingeruild voor regionale en categorale voorzieningen. Decentrale uitvoering moet worden gecombineerd met centrale volumeplanning en prijsbepaling op basis van wetenschappelijke prognoses. En in plaats van decentrale investeringsbeslissingen moet de groei van de sector door de centrale overheid worden gestuurd. Ten grondslag aan deze voorstellen ligt het idee van een nationale gezondheidszorg naar Zweeds of Brits model. In feite komt dit neer op de wens de geschiedenis terug te draaien en de voorgaande decennia simpelweg te vergeten.

Deze initiatieven luiden een periode in van toenemende overheidsbemoeyenis, hybridisering en bureaucrativering van de zorgsector. Onder condities van groeiende uitgaven en hoogstaande politiek-normatieve doelstellingen ervaren professionals en instellingen een krachtige prikkel om zich rond de centrale overheid te organiseren. Zodoende kunnen zij zeggenschap verkrijgen over de verdeling van de groeiende geldstroom die de sector binnenvloeit en kunnen zij het daarbijbehorende beleid zoveel mogelijk naar eigen hand zetten. Uit deze tijd dateren de geprofessionaliseerde koepelorganisaties en de vele adviesorganen die vanuit deze koepels worden aangestuurd om de beleidsproductie van de overheid mede vorm te geven.

Dat verandert in de jaren tachtig, wanneer de overheid moet bezuinigen en daarvoor met name naar de gezondheidszorg kijkt, die in de loop der decennia een steeds grotere kostenpost is geworden. Ook nu ontkomt de overheid niet aan verregaande samenwerking met de sector zelf – instellingen, professionals, koepelorganisaties –, ditmaal om haar bezuinigingsdoelstelling te verwezenlijken. Hoewel met de invloedrijke nota van de commissie-Dekker uit 1987, getiteld *Bereidheid tot verandering*, voor het eerst de notie van marktwerking in het beleidsdiscours wordt geïntroduceerd, is het systeem van aanbodregulering nog immer dominant. Vanaf de stelselherzieningen van Simons (1990) en Borst (2001) loopt de regulering niet meer via centrale volumeplanning en prijsbepaling, maar stelt de overheid centraal de budgettaire ruimte vast waarbinnen instellingen, professionals en verzekeraars moeten blijven. Na de mislukte verstatelijkingspoging van de jaren zeventig wordt in de jaren tachtig en negentig de afstand tussen overheid en sector weer vergroot. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de ontvlechting van het adviseringscircuit en in de omvorming van koepelorganisaties in brancheorganisaties.

De schaarste die met deze budgettaire planning wordt gecreëerd, wordt in de sector zelf opgelost door deze te transformeren in een 'distributie-economie', compleet met wachtlijsten en vriendjespolitiek. De maatschappelijke onvrede die dit genereert en waar de minister op wordt aangesproken, kan echter maar zeer

ten dele worden voorzien van een effectief beleidsmatig antwoord. Zo bezien bevindt de centrale overheid zich in de tweede helft van de jaren negentig in de slechtste van twee werelden. Wel de ambities en, in de ogen van de burger, de verantwoordelijkheden die horen bij de verstatelijkingspoging uit de jaren zeventig, maar niet de instrumenten om die ambities ook daadwerkelijk te realiseren. De budgettaire verruiming waarin dat aan het einde van de jaren negentig uitmondt, blijkt dan tot overmaat van ramp niet de oplossing; niet de wachtlijsten slinken, maar de bureaucratische tussenlagen groeien.

En zo ligt er anno 2004 een nieuwe schets voor een stelselherziening op tafel. De Ontwerpwet zorgverzekering van minister Hoogervorst voorziet in een geleidelijke afbouw van het collectieve verzekeringsarrangement ten faveure van commerciële verzekeraars. De relatie tussen genoten zorg en betaalde verzekering wordt opgeheven, wat een grotere ‘eigen bijdrage’ voor veelgebruikers impliceert en een navenante toename van het financiële belang voor de sector als geheel van ‘eigen bijdragen’. De ‘zorgconsument’ kan nu gaan kiezen uit verschillende typen verzekeringen (natura- of restitutieverzekering), verschillende financieringsarrangementen (hoge eigen bijdrage en lagere verzekeringspremie of andersom) en verschillende aanbieders (ook in het buitenland). Het wettelijk verplichte minimumpakket wordt aanmerkelijk versoberd. Doel van deze voorzieningen is het introduceren van meer concurrentie – tussen verzekeringsmaatschappijen om de klant, en tussen instellingen en professionals om de verzekeringsmaatschappij die fungeert als gedelegeerde klant. Door marktwerking hoopt men de continue kostenstijgingen van de sector als geheel te temperen en de gezondheidszorg ook bij een vergrijzende populatie betaalbaar te houden (Van der Grinten en Vos 2004).

Hoewel deze schets van de institutionele geschiedenis van de gezondheidszorg zo op het oog naadloos de sequentie van particulier initiatief naar verstatelijking en vervolgens marktwerking volgt, moet daar een belangrijke kanttekening bij worden geplaatst. Het proces van verstatelijking is eigenlijk maar zeer ten dele gelukt. Zoals Van der Grinten en Vos (2004) opmerken, trekken “politiek systeem en maatschappelijk middenveld gezamenlijk op. De kracht van het maatschappelijk middenveld zit in de gemeenschappelijkheid van visie en actie, maar zeker ook in de dominante positie in de beleidsuitvoering.” Doordat het initiatief voor de opbouw en uitbouw van de sector heeft gelegen bij goedgeorganiseerde professionals en instellingen, is de centrale overheid voor de aansturing van de sector aangewezen op de coöperatie van lokale actoren. Dit mondt uit in de volgende onbevredigende situatie: de overheid wordt door de burger verantwoordelijk gehouden voor zowel financiën als inhoud, maar de overheid is uitsluitend in staat, en dan nog zeer onvolkomen, financieel te sturen.

4.2.3 WELZIJN³

Ook de welzijnssector stamt uit het particuliere initiatief van burgers en kerken van de negentiende eeuw. In vergelijking met de gezondheidszorg echter, waar-

mee ze de herkomst deelt, is er, in de woorden van De Boer en Duyvendak (2004), “iets raars aan de hand”. Enerzijds is sprake van grote waardering voor het welzijnswerk, vooral bij andere lokale instellingen en organisaties, terwijl anderzijds het welzijnswerk het grote publiek koud laat. Er zijn grote personele tekorten; welzijnsinstellingen worden zonder morren gesloten; en bezuinigingen stuiten, anders dan in bijvoorbeeld de kunsten, nauwelijks op publiek verzet. “Kennelijk hebben de instellingen een gering draagvlak onder de bevolking; ze zijn niet van de gebruikers”, zo constateren De Boer en Duyvendak (2004).

Het welzijnswerk is een kind van de industrialisatie van Nederland. Met de schaalvergroting van het bedrijfsleven begon ook de concentratie van arbeiders in urbane buurten en wijken. De dislocatie van traditionele verbanden en gemeenschappen die dat met zich meebracht, veroorzaakte wat eind negentiende eeuw de ‘sociale kwestie’ ging heten: angst voor de fysieke, mentale en morele verloedering van het volk en de revolutionaire potentie die dat betekende bij geboede burgerij en gezagsdragers. Burgers, kerkelijke organisaties en ondernemers richtten in antwoord daarop ‘volkshuizen’ op, die moesten bijdragen aan de mentale en morele emancipatie van de arbeider; in eerste instantie vooral in stedelijke gebieden, later ook op het platteland.

Tegen de achtergrond van de ophef over de verloedering van jeugd en vrouwen na de oorlog, toen door de nederlaag, de bezetting en de bevrijding de morele autoriteit van gezagsdragers wankelde, ontstond in de late jaren veertig voor het eerst belangstelling van de centrale overheid voor de infrastructuur die kerken en particulieren op het gebied van het welzijnswerk hadden opgebouwd. Vanuit verschillende ministeries werden in die begintijd samen met het particulier initiatief projecten opgezet die vooral gericht waren op de opvoeding en morele herbewapening van de jeugd. Na verloop van tijd ontstond een groeiende behoefte aan coördinatie van deze projecten. Dat kreeg zijn beslag met de oprichting, in 1952, van het ministerie van Maatschappelijk Werk. In het voetspoor daarvan steeg ook de financiële deelname van de overheid aan het welzijnswerk; van nog geen 25 procent in 1946 naar bijna 50 procent in 1966.

Hoewel het welzijnswerk inmiddels institutioneel met een eigen ministerie was getooid, bleek centrale coördinatie een brug te ver. Nationale wet- en regelgeving ontbrak. De logica van het particulier initiatief was nog immer leidend. En het ministerie van Maatschappelijk Werk zag zich geconfronteerd met eindeloze grensgevechten met aanpalende ministeries. Dat veranderde in de jaren zestig. Mede onder invloed van de toenemende professionalisering van de Nederlandse sociale wetenschappen en de planningsinstrumenten die zij ontwikkelden, ging de overheid steeds verdergaande ambities op het gebied van welzijn formuleren (Duyvendak 1999). Onder de fraaie noemers van ‘leefbaarheid’, ‘sociale redzaamheid’, ‘sociale actie’, ‘permanente educatie’ en ‘participatie’ moesten bewoners in zowel dorp als stad in staat worden gesteld zich te ontplooien. Het tot dan toe sterk gefragmenteerde en langs godsdienstige lijnen georganiseerde welzijnswerk zou het instrument bij uitstek worden om deze ambitieuze doelstellingen te verwezenlijken.

Om dat te doen breidde de overheid haar greep op de sector verder uit. In 1965 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk omgedoopt in het ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) en kreeg het vergaande coördinerende bevoegdheden. Tegelijkertijd werd gewerkt aan een algemeen wettelijk kader voor het welzijnswerk. Inmiddels was in 1973 het kabinet-Den Uyl aangetreden en kwamen de uitbouw van de coördinerende functie van CRM en de formulering van het algemene wettelijke kader voor het welzijnswerk in het kielzog terecht van de grote politiek-normatieve doelstellingen van dat kabinet. De Kaderwet specifiek welzijn (1976) beoogde “het welbevinden en de ontplooiing van de burger voorzover deze worden bevorderd door zorg, educatie en recreatie”. De alomvattende doelstelling van welzijnsbevordering bracht niet alleen de welzijnssector financieel volledig onder staatscontrole, tegelijkertijd leidde zij tot toenemende conflicten tussen centrale en decentrale instanties over wat welzijn in concrete gevallen behelsde. Met de financieel-economische crisis van de vroege jaren tachtig en het morele failliet van de politiek-normatieve ambities van het kabinet-Den Uyl verloor het welzijnswerk niet alleen zijn publieke legitimiteit, maar ook zijn politiek-bestuurlijke beschermers.

De Welzijnswet die in 1987 de relictten van de eerdere kaderwet moest vervangen, was beduidend minder ambitieus. Het karakter van de wet was voornamelijk procedureel en bevatte geen inhoudelijke doelstellingen. Omdat het om een raamwet ging die slechts vastlegde welke instanties onder welke voorwaarden welke welzijnstaken mochten/moesten uitvoeren, behelsde de introductie ervan een vrij vergaande decentralisatie van uitvoering en beleid naar instellingen en (vooral) lokale overheden. De Welzijnswet van 1994 corrigeerde dat, in zoverre dat de centrale overheid via de vaststelling van een periodieke nationale welzijnsnota een stevigere greep kreeg op de inhoudelijke aspecten van het welzijnswerk. Binnen de nationale doelstellingen kregen lokale overheden de verantwoordelijkheid over de aansturing van instellingen. Deze liep via budgetsubsidies en prestatieafspraken. Landelijk werd dat ondersteund via kwaliteitsbeleid, hetgeen op het niveau van de instelling vergezeld ging van een ontwikkeling in de richting van zogenoemde ‘maatschappelijke ondernemingen’ met een hoge mate van professionaliteit.

Terugkijkend valt op dat de laatste stap in de sequens van verstatelijking naar vermarkting in de welzijnssector heeft ontbroken. Toch lijkt de institutionele ontwikkelingsgang van de welzijnssector als twee druppels water op die van de gezondheidszorg en dus geheel en al conform het ideaaltypische model van de maatschappelijke dienstverlening. Er is echter een tweetal belangrijke verschillen. De eerste betreft de dimensie van de dienstverlening waarlangs de verstatelijking heeft plaatsgevonden. Waar in de gezondheidszorg de verstatelijking via de financiering begon (en daar ook eigenlijk toe beperkt bleef), ging in het geval van de welzijnssector inhoudelijke bemoeienis vooraf aan financiële sturing.

Het tweede verschil betreft het belang van politiek-normatieve ambities voor de institutionele geschiedenis van de welzijnssector. Net als in het geval van de

arbeidsvoorziening weerspiegelt de institutionele geschiedenis van de welzijnssector verschuivingen in politieke ambities. Dat de welzijnssector tot drager kon uitgroeien van politiek-normatieve projecten heeft uiteraard te maken met de vormende aspecten van de diensten die zij aanbiedt. Maar het heeft evenzeer te maken met de incomplete professionalisering van de welzijnswerker die er onvoldoende in is geslaagd een breed gelegitimeerd monopolie te vestigen over de taak, de organisatie en de expertise. Anders dan in de gezondheidszorg, en net als in de arbeidsvoorziening, heeft het daardoor ontbroken aan een eigen ideologisch programma waarmee de ambities van de overheid – zelfontplooiing in de jaren zeventig, bezuinigen in de jaren tachtig – hebben moeten concurreren. Bovendien ontbrak, zeker na de vrijwel volledige financiële annexatie van de welzijnssector in de jaren zeventig, een afdoende niet-staatelijke machtsbasis met behulp waarvan instellingen en professionals zich, zoals in de gezondheidszorg, tegen verdergaande staatsbemoeienis konden verweren.

Ook de kinderopvang kwam aan de boezem van het particulier initiatief tot ontwikkeling. De kinderbewaarscholen en -plaatsen van de negentiende eeuw hoorden thuis in de context van industrialisatie en urbanisatie en boden opvang aan jonge kinderen wier ouders in de ontluikende industrie emplooi hadden gevonden. Met de verscherping van het arbeidsrecht en de stijging van de inkomens nam de arbeidsparticipatie van vrouwen af en verdween de noodzaak van voorschoolse opvang. De kinderbewaarscholen werden vervolgens onder de noemer ‘kleuterschool’ opgenomen in de schoolloopbaan en kregen daarmee een pedagogische functie.

Gezien de uitzonderlijk lage arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is het niet verwonderlijk dat de tweede golf van initiatieven op het gebied van de kinderopvang uit het einde van de jaren zestig dateert. Werkgevers in de voedselverwerkende industrie, zoals Verkade en Van Melle die van oudsher steunden op (parttime) vrouwenarbeid, boden bedrijfscreches aan waarin de opvangfunctie domineerde. Geheel anders was dat in de antiautoritaire peuterspeelzalen die rond diezelfde tijd ontstonden. Opggericht en gedragen door idealistisch bewogen vrijwilligers domineerden hier sociaal-pedagogische doelstellingen.

Met het toenemen van de arbeidsparticipatie van vrouwen nam ook – zij het schoorvoetend – de interesse van de overheid voor de kinderopvang toe. De totstandkoming van de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk in 1975 betekende dat de peuterspeelzalen institutioneel werden verankerd en werden opgenomen in de bijbehorende geldstromen. Als gevolg daarvan steeg het aantal peuterspeelzalen van circa honderd in 1965 tot ruim drieduizend in 1975. Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor bij de kinderopvang. De Rijksbijdrageregeling kinderdagverblijven uit 1977 voorzag in een bijdrage van de rijks-overheid aan de gemeenten voor de bekostiging van de personeelsuitgaven voor de kinderopvang. In de Welzijnswet van 1987 werd de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de kinderopvang formeel bij de lokale

overheid gelegd, waarmee de wetgevingsgeschiedenis van de kinderopvang parallel is aan die van het welzijnswerk als geheel.

De volgende stap in het proces van geleidelijke verstatelijking werd gezet in de jaren negentig, toen grotere arbeidsmarktparticipatie een belangrijk overheidsdoel werd ('werk, werk, werk') en een ontoereikend aanbod van kinderopvangplaatsen als belangrijk struikelblok voor het verhogen van de arbeidsparticipatie onder vrouwen werd gezien. Met behulp van fiscale stimuleringsmaatregelen voor ouders en werkgevers werden forse geldstromen richting de kinderopvang geleid. Doelstelling was om de totale capaciteit te verhogen van 23.000 plaatsen in 1989 tot 160.000 in 2003. Als gevolg daarvan groeide de kinderopvang in de jaren negentig voor de meeste welzijnsinstellingen uit tot een van de belangrijkste inkomstenbronnen. Zozeer zelfs, dat via de inkomsten uit kinderopvang de bezuinigingen op andere welzijnsactiviteiten konden worden opgevangen.

Naarmate deze doelstelling dichterbij kwam, groeide de aandacht voor de kwaliteit van de kinderopvang. In antwoord op de stijging van het aantal klachten en een aantal in het oog springende affaires rond tekortschietende kwaliteit, bereidde de rijksoverheid vanaf het einde van de jaren negentig een nieuw regulerend regime voor, de Wet basisvoorziening kinderopvang. Deze wet zal in januari 2005 onder de nieuwe naam Wet kinderopvang van kracht worden. De wet regelt vooral de financiële en bestuurlijke kant van de kinderopvang. De kosten voor de kinderopvang worden gelijkkelijk bij overheid, ouders en werkgevers gelegd, zij het dat de rijkssubsidie inkomensafhankelijk is en aan een maximum is gebonden en dat de werkgeversbijdrage per collectieve arbeidsovereenkomst moet worden vastgelegd en dus formeel vrijwillig is. Verder is het de bedoeling dat ouders met deze bijdragen kiezen uit een geregistreerd kinderopvangcentrum of een geregistreerd gastoudergezin en dus zelf verantwoordelijk zijn voor prijs en kwaliteit.

Op bestuurlijk vlak betekent de Wet kinderopvang een radicale ontvlechting van de welzijnssector: een nieuwe, afzonderlijke sector (lees: markt) voor kinderopvang wordt gevestigd. De consequenties hiervan voor de welzijnsinstellingen zijn groot. Zoals zojuist is geschetst, zijn zij voor het instandhouden van hun dienstenaanbod gedurende de jaren negentig in toenemende mate afhankelijk geworden van hun inkomsten uit kinderopvang. Met de ontvlechting komt aan deze vorm van kruissubsidiëring een einde en groeit de financiële onzekerheid voor ook de grote en aansprekende welzijnsinstellingen.

Ten aanzien van de kwaliteitszorg legt de wet slechts enkele algemene eisen op. Door keuzevrijheid te garanderen hoopt de overheid voldoende druk op slecht presterende kinderopvangcentra te leggen, om uitwassen te voorkomen. Verder hoopt de overheid op sectorale initiatieven tot zelfregulering, onder andere in de vorm van de introductie van keurmerken en andere kwaliteitsmaatstaven. De controle op de navolging van de minimale eisen op het gebied van veiligheid, hygiëne en gezondheid die in de wet zijn vastgelegd, is in handen van de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD's).

Hoewel de kinderopvang, evenals het welzijnswerk, is voortgekomen uit het particulier initiatief, vindt professionalisering er niet plaats voorafgaand aan het proces van verstatelijking in de twintigste eeuw, maar dwingt de verstatelijking professionalisering eerst af. Pas wanneer de kinderopvang wordt getransformeerd in het kleuteronderwijs gaat de bewaarfunctie plaatsmaken voor sociaal-pedagogische eisen en wordt de kleuterjuf een duidelijk omschreven beroep met een eigen opleidingstraject en eigen deskundigheidseisen. Veelzeggend is dat dit gebeurt wanneer de kinderopvang wordt ondergebracht in de meer geformaliseerde en vroeger verstatelijkte onderwijssector (zie beneden). Kennelijk had het onderwijs al vroeg een meer afgetekende professionele identiteit dan de welzijnssector.

De tweede fase van de institutionele geschiedenis van de kinderopvang is om meerdere redenen interessant.

Het eerste dat opvalt is dat de ontvlechting van welzijn en kinderopvang zo gemakkelijk heeft kunnen plaatsvinden. Kennelijk hebben welzijnsinstellingen en professionals de kinderopvang nimmer als een integraal onderdeel van hun dienstenaanbod gezien, maar altijd als een marginale activiteit beschouwd die zowel administratief als professioneel een *status aparte* kende. De verklaring hiervoor zou kunnen schuilen in de contingente aard van de betrokkenheid van de welzijnsinstellingen bij de kinderopvang. Het was geen activiteit die aansloot bij de professionele identiteit van de instelling en de professional in de welzijnssector, maar een die dankbaar gebruikmaakte van de fysieke infrastructuur die lokale welzijnsinstellingen toch al boden.

Ten tweede blijken wij in het licht van de recente ontwikkelingen in de kinderopvang de les uit de arbeidsvoorziening, namelijk dat vermarkting succesvolle verstatelijking veronderstelt, enigszins te moeten bijstellen. De kinderopvang leert namelijk dat vermarkting ook kan plaatsvinden wanneer de bemoeienis van de overheid zich tot de financiën beperkt en om die reden als partieel moet worden geduid. Het verschil is hier het ontbreken van een duidelijke professionele identiteit, wat het geringe belang van de kinderopvang in Nederland weerspiegelt. Doordat kinderopvang altijd is beschouwd als een vanzelfsprekende taak van amateurs (lees: moeders), heeft de nadruk steeds gelegen op opvang in plaats van op educatie. Als gevolg daarvan is de functie van peuterleidster onderaan de pedagogische ladder terechtgekomen en heeft het ontbroken aan een uitgekristalliseerde professionele identiteit die professionals had kunnen helpen bij het verzet tegen een eventuele vermarkting van hun activiteit.

4.2.4 ONDERWIJS⁴

Ook in het basisonderwijs⁵ ligt het initiatief bij het maatschappelijke middenveld, zij het dat deze initiatieven nog stammen uit het *ancien régime* van voor de Frans-Bataafse tijd en aldus kampen met de sterke delegitimatatie waar alle 'oude' institutionele arrangementen na de totstandkoming van de nationale eenheidsstaat in 1815 onder te lijden hebben. Anders dan in het geval van de gezondheidszorg en de welzijnssector is in het onderwijs dan ook sprake van vroege verstate-

lijking. Reeds in 1801, 1803 en 1806 wordt via wetgeving het basisonderwijs genationaliseerd. Gedetailleerde bepalingen geven voorschriften over bezoldiging en bekwaamheid van de leerkrachten, het leerplan, het toezicht door de staat en de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Zelfs het curriculum wordt door de staat vastgesteld. Deze vroege staatsbemoeyenis heeft veel te maken met de cruciale rol die het nationale onderwijs eerder heeft gespeeld bij de vestiging van de Franse eenheidsstaat en die ook hier te lande als model geldt voor de nagestreefde staatsvorming.

Na de grondwetswijziging van 1848, die van Nederland een constitutionele monarchie maakt en de formele scheiding van staat en kerk vastlegt, gaat de inhoudelijke bemoeyenis van de staat met het onderwijs steeds meer schuren met de autonomie die het bijzonder onderwijs op inhoudelijk gebied opeist. Met het verglijden van het bestuurlijke en ideologische overwicht van het liberalisme aan het einde van de negentiende eeuw en het hernieuwde zelfvertrouwen van de religieus-politieke stromingen van de Nederlandse christen-democratie, wordt de zeggenschap van de staat over het bijzonder onderwijs steeds controversiëler. In 1917 mondt dat uit in de befaamde *Pacificatie*, die de volledige financiële en juridische gelijkstelling van het bijzonder en openbaar onderwijs grondwettelijk vastlegt en tegelijkertijd de zeggenschap over de inhoudelijke kant van het onderwijs, zij het onder waarborging van minimumeisen, delegeert aan de 'zuilen'. De *Pacificatie* resulteert in een zeer complex wetgevingsraamwerk, dat wordt ondersteund door een uitdijend gespecialiseerd ambtenarencorps, dat een jaar later organisatorisch wordt ondergebracht in een afzonderlijk ministerie van Onderwijs. Oftewel, anders dan in de gezondheidszorg en het welzijnswerk is het proces van verstatelijking van het basisonderwijs nauw verweven met de vestiging van de Nederlandse eenheidsstaat en gaat zij derhalve vooraf aan de uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Opmerkelijk is de betrekkelijke beleidsrust die het basisonderwijs kenmerkt in zowel het interbellum als de eerste naoorlogse decennia. In feite beperkt het ministerie zich tot wat Idenburg (1970) 'allocatieve onderwijspolitiek' noemt: het verdelen van middelen over scholen en het bewaren van het precaire financieringsevenwicht dat in artikel 23 van de Grondwet is vastgelegd. Dat verandert in de tweede helft van de jaren zeventig. Van verschillende zijden wordt onderkend dat basisonderwijs een cruciale rol kan spelen bij het realiseren van bredere maatschappelijke doelstellingen, zoals het bestrijden van achterstanden, het doorbreken van klassentegenstellingen en het stimuleren van zelfontplooiing. Vanaf dat moment gaan de ontwikkelingen in het onderwijs wel gelijk op met die in de welzijnssector. Op hetzelfde moment dat de welzijnssector centraal wordt opgetuigd om de grote politiek-normatieve doelstellingen van die jaren te realiseren, gebeurt dat in het onderwijs. Dat juist deze sectoren daarvoor worden heringericht, heeft uiteraard te maken met de aard van de diensten die deze sectoren bieden. Beide zijn immers gericht op vorming en educatie en dus bij uitstek de dragers van cultureel-emancipatoire doelstellingen.

Net als in het geval van het welzijnswerk kenmerkt deze periode zich door een toenemende inhoudelijke bemoeienis van de overheid met het veld. Eerst vooral door de professionalisering van instellingen en professionals door centrale ondersteunende instellingen op te richten als de Stichting voor Onderwijsonderzoek, het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO) en de Stichting Leerplanontwikkeling, die alle uit de jaren zestig en vroege jaren zeventig dateren, en daarna via het zogenaamde ‘achterstandenbeleid’.

De ‘constructieve onderwijspolitiek’ die in de jaren zeventig de ‘allocatieve onderwijspolitiek’ van de decennia daarvoor opvolgt (Idenburg 1970), mondt uit in een verdere vervlechting van beleid en veld in de vorm van informeel periodiek overleg tussen beleidsambtenaren, politici, beleidsadviseurs en lobbyisten. In 1972 wordt dat geformaliseerd in het Centraal Contactorgaan voor Onderwijs-overleg waarin de vier belangrijkste stromingen in het Nederlandse onderwijsveld zijn vertegenwoordigd: de katholieke zuil, de protestants-christelijke zuil, de niet-confessionele bijzondere (liberale) zuil en het openbaar onderwijs.

Evenals de andere sectoren komt het basisonderwijs in de vroege jaren tachtig onder bezuinigingsvuur te liggen. Het eerste slachtoffer daarvan zijn de politiek-normatieve doelstellingen die in het decennium daarvoor institutioneel zijn opgetuigd. Maar ook in termen van aantal leerkrachten, salariering, de omvang van het ondersteunend en beherend personeel, onderhoud en investeringen in informatie- en communicatietechnologieën (ICT) laten de jaren tachtig en vroege jaren negentig een duidelijke teruggang zien.

Pas na 1995 verdwijnt de externe bezuinigingsnadruk en krijgen meer positieve doelstellingen weer de overhand. Aansluitend bij het bredere dereguleringsoffensief wordt in toenemende mate ingezet op diversiteit, flexibiliteit en vraagoriëntatie. In het kielzog daarvan wordt gepleit voor grotere autonomie voor schoolbesturen om curriculum en personeelsbeleid aan te passen aan de eisen en wensen van respectievelijk ouders, kinderen en leerkrachten. Om dat te bewerkstelligen, dwingt de overheid concentratie op bestuursniveau af, stimuleert zij de professionalisering van het schoolbestuur en installeert zij, via de Wet op het onderwijstoezicht, een duidelijk toetsingskader waarin CITO en Onderwijsinspectie via tweemaaljaarlijkse visitaties de hoofdrol spelen. Sinds de rapportage over de visitaties openbaar is gemaakt, spelen ook ouders een sturende rol, zij het een gedelegeerde.

Ook de politiek-normatieve doelstellingen keren in de jaren negentig geleidelijk weer terug. ‘Achterstandsbestrijding’ heet nu ‘integratiebeleid’. Ook de afschaffing van het speciaal onderwijs en het ‘weer samen naar school’-project kunnen worden gezien – behalve als een bezuinigingsmaatregel – als een poging om kinderen bekend te maken met het ‘andere’ en bij te dragen aan de ontwikkeling van hun empathische vermogens.

Wat opvalt aan de institutionele geschiedenis van het basisonderwijs is allereerst de veel eerdere verstatelijking. Als gevolg daarvan hebben instellingen en profes-

sionals minder dan in de gezondheidszorg een monopolie kunnen vestigen op de inhoudelijke kanten van de provisie. Bovendien heeft de nauwe verwevenheid van het proces van staatsvorming en de totstandkoming van een nationaal onderwijsbestel de sector relatief machteloos gemaakt tegen van buitenaf opgelegde doelstellingen. Net als in het geval van het welzijnswerk heeft dat te maken met het ontbreken van een duidelijk eigen normatief professioneel programma. Gezien de verschillende tijdstippen waarop de sectoren echter hun vorm krijgen – de vroege negentiende eeuw in het geval van het basisonderwijs, de vroege twintigste eeuw in het geval van de welzijnssector – verschillen de verklaringen daarvoor eveneens; fragmentatie in het geval van het welzijnswerk, staatsgestuurde professionalisering in het geval van het onderwijs.

Het tweede dat opvalt, is dat in tegenstelling tot de welzijnssector, zowel verstatelijking als vermarkting in het basisonderwijs op duidelijke ideologische grenzen stuit. De precaire balans tussen openbaar en bijzonder onderwijs en het bredere maatschappelijke compromis – de Pacificatie – waarvan het een uitvloeisel is, hebben ertoe bijgedragen dat het onderwijs, hoewel publiek gefinancierd, gecontroleerd en gecoördineerd, toch nooit een zuivere staatssector is geworden, maar altijd een staatsnabije sector is gebleven. Ondanks de ‘constructieve onderwijspolitiek’ van de jaren zestig en zeventig hebben er altijd restricties bestaan ten aanzien van de mate waarin de staat zich inhoudelijk mocht en kon bemoeien met het basisonderwijs. Analog aan de positie van de verzuilde koepels in het bijzonder onderwijs, is zelfs in het openbaar onderwijs de leerplanvorming in handen van vakinhoudelijk georganiseerde organisaties als de Vereniging voor Openbaar Onderwijs, de Nederlandse Montessori Vereniging, de Nederlandse Jenaplan Vereniging en de Nederlandse Dalton Vereniging.

Op grond van de inzichten uit de arbeidsvoorziening – vermarkting vooronderstelt verstatelijking – zou mogen worden afgeleid dat de mogelijkheden voor vermarkting van het basisonderwijs beperkter zijn. Desondanks lijkt zich, onder invloed van kritischer keuzegedrag van ouders en de wijze waarop dat via de roep om transparantie door de overheid wordt gefaciliteerd, de paradoxale situatie voor te doen dat met de toenemende vraagoriëntatie van het basisonderwijs tevens de inhoudelijke greep van de overheid op het curriculum via de groeiende betekenis van CITO en Onderwijsinspectie wordt versterkt. Verrassenderwijs komt het voornaamste protest daartegen niet van de kant van het bijzondere onderwijs, maar juist van de zijde van het vernieuwingsonderwijs (jenaplan-, dalton- en montessorionderwijs) dat zich in het openbaar onderwijs heeft gemanifesteerd.

Geheel anders is de institutionele geschiedenis van het beroepsonderwijs. Met de totstandkoming van de nationale eenheidsstaat aan het begin van de negentiende eeuw wordt het gildenwezen afgeschaft, dat tot dan toe sectorale vakopleidingen had verzorgd. Daarvoor in de plaats komt een veelheid van lokale initiatieven – van stichtingen, maatschappijen en vooral werkgevers – waar de overheid zich lange tijd afzijdig van houdt, mede als gevolg van de langzame modernisering en industrialisatie van de Nederlandse economie. Pas wanneer dat als probleem

wordt ervaren, in de tweede helft van de negentiende eeuw, groeit de roep om overheidsinterventie. In het liberale klimaat van die jaren wordt beroepsonderwijs echter als particuliere zaak van werkgevers en werknemers gezien, waardoor het nog tot 1892 duurt voor er een rijkssubsidieregeling komt en er pas in 1919 een Wet op het nijverheidsonderwijs wordt afgekondigd. De gedachte dat de overheid een directe stimulerende rol zou kunnen hebben op economisch vlak is in die jaren onbespreekbaar.

De wet van 1919 codificeert dan ook slechts de ad-hocregelingen die in de decennia daarvoor tot stand waren gekomen en de overheidsbemoeienis beperkte zich tot financiële harmonisatie. Wat dat betreft lijkt deze fase van de institutionele geschiedenis van het beroepsonderwijs op die van de gezondheidszorg. In beide gevallen is sprake van sterke inhoudelijke autonomie en wordt de bemoeienis van de overheid ingegeven door de wens om te komen tot codificatie en harmonisatie.

In de decennia daarna ondergaat het beroepsonderwijs, analoog aan het Nederlandse bedrijfsleven, een geleidelijk proces van concentratie en centralisatie. De ondernemingen worden groter, de vakbonden verenigen zich tot ideologische of religieuze federaties en de werkgevers organiseren zich functioneel. Pas na de Tweede Wereldoorlog dringt bij alle partijen het besef door dat beroepsonderwijs een cruciaal aspect is van economische ontwikkeling. Conform de tijdgeest besluit de overheid tot een planmatige aansturing ervan. Anders dan op het vlak van het arbeidsmarktbeleid, waar na 1945 een sterk gecentraliseerde corporatistische overlegstructuur ontstaat (Sociaal-Economische Raad, bedrijfs- en productschappen, Stichting van de Arbeid) waarin de staat de macht moet delen met de sociale partners, wordt het beroepsonderwijs vrijwel meteen en vrijwel in zijn geheel onder staatsbestuur gebracht.

“De definitieve centralisering en verstatelijking” van het beroepsonderwijs, aldus De Vijlder (2004), “vinden echter plaats onder invloed van de [...] Mammoetwet uit 1963”. Met deze wet wordt het gehele secundaire onderwijs ondergebracht in een en hetzelfde juridische raamwerk. Voor het beroepsonderwijs betekent dit dat de bestaande opleidingen – ambachtsscholen, academies, uitgebreid technisch onderwijs, middelbaar technisch onderwijs – moeten worden ondergebracht in de hiërarchische structuur van lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs (lbo, mbo en hbo). Per onderwijssoort wordt in de zogenoemde Lochemse werkgroepen tussen het veld en de overheid besloten over opleidingseisen, eindtermen, inzet van personeel en bekostigingsleutels. Omdat de Mammoetwet bestuurlijk en inhoudelijk niet aansluit bij het leerlingwezen wordt daarvoor een afzonderlijke wet afgekondigd. Met de Wet op het Leerlingwezen van 1966 werd het leerlingwezen getransformeerd van een alternatief voor de ambachtsschool in een praktische vervolgopleiding op lbo, mbo en hbo.

De volgende fase in de institutionele geschiedenis van het beroepsonderwijs begint in de tweede helft van de jaren tachtig. De aanleiding hiervoor is tweeledig: enerzijds de opgelegde bezuinigingen en anderzijds de opkomst van een nieuwe,

neoliberaler besturingsfilosofie. De nadruk op grotere autonomie voor de uitvoerder leidt net als in het basisonderwijs tot een proces van schaalvergroting en professionalisering van het management. In het lbo en mbo, die in vergelijking met het hbo van oudsher een veel directere band met de arbeidsmarkt onderhouden, speelt daarnaast nog iets anders. Met de naoorlogse verstatelijking van het beroepsonderwijs wordt namelijk de afstand tussen onderwijsveld en bedrijfsleven geleidelijk aan steeds groter. Dat mondt uit in een afnemende aansluiting van vraag en aanbod. Om die te herstellen krijgt het mbo de mogelijkheid om op maat gesneden contractactiviteiten op te zetten die niet in een aparte organisatie hoeven te worden ondergebracht en waarvan de baten naar eigen goeddunken mogen worden aangewend. Bovendien mogen daar marktconforme prijzen voor worden gevraagd, wat een gedeeltelijke vermarkting van het beroepsonderwijs betekent.

Daarnaast vindt een reorganisatie plaats van de traditionele *interface* tussen veld en bedrijfsleven. De zogenaamde Landelijke Organen, die nog dateren van de Wet op het nijverheidsonderwijs van 1919, worden in 1993 samengevoegd met de uit de jaren tachtig daterende Bedrijfstakgewijze Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven tot Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB). Deze LOB's krijgen tot taak een kwalificatiestructuur voor het gehele secundaire beroepsonderwijs op te stellen om een einde te maken aan de wildgroei aan opleidingen en cursussen en de opleidingsmarkt voor vragers transparanter te maken.

Deze paradoxale aanzetten – enerzijds flexibilisering teneinde de aansluiting bij het bedrijfsleven te vergroten en anderzijds schaalvergroting en standaardisatie teneinde de transparantie van het cursusaanbod voor het bedrijfsleven en de student te vergroten – komen ten slotte samen in de Wet educatie en beroepsonderwijs van 1996. Deze wet brengt het beroepsonderwijs onder in Regionale Onderwijs Centra (ROC's), die alle deelreinen van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie moeten bestrijken. In twee fusiegolven worden in ongeveer zes jaar tijd circa zeshonderd scholen en instellingen ondergebracht in zo'n veertig ROC's. Ook de aansturing van deze instellingen gaat op de helling. Analoog aan de vrijwel gelijktijdig plaatsvindende tripartisering van de arbeidsvoorziening wordt de verantwoordelijkheid gedeeld tussen het ministerie en de sociale partners.

Wat allereerst opvalt aan het beroepsonderwijs is de late verstatelijking, zeker in vergelijking met het basisonderwijs. Dat heeft enerzijds te maken met de geringe relevantie van het beroepsonderwijs voor het staatsvormingsproject en anderzijds met de hegemonie van de liberale politieke filosofie gedurende de negentiende eeuw, die bepaalde dat beroepsonderwijs het particuliere domein van de werknemer en de werkgever was.

Daarnaast springt in het oog dat in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, wanneer de institutionele herinrichting van Nederland volledig ten dienste staat van de wederopbouw, de sociale partners zo weinig interesse tonen voor het beroepsonderwijs en zo veel voor het loonvormingsproces en de macro-economische context daarvan, waardoor de overheid vrijwel zonder tegenwerking de

verantwoordelijkheid voor de organisatorische vormgeving ervan op zich kan nemen. De verklaring daarvoor schuilt zowel in de urgentie van een planmatige aanpak van het beroepsonderwijs in de context van de wederopbouw als in de geringe belangstelling van de vakbeweging voor het beroepsonderwijs en de voorkeur van werkgevers voor algemene, uit publieke middelen gefinancierde vakopleidingen in plaats van uit eigen zak betaalde bedrijfsopleidingen. Verder speelt de gefragmenteerde aard van de sector een rol, alsmede het belang van staatserkenning voor de zwakke professionals die in deze sector werkzaam zijn.

Het derde dat opvalt is de vergaande verstatelijking van het beroepsonderwijs (en het secundair onderwijs als geheel) met de Mammoetwet van 1963. Anders dan het primair onderwijs is het secundair onderwijs veel minder een arena van politiek-religieuze strijd geweest. Katholieke en protestants-christelijke beroepsopleidingen zijn over het algemeen van latere datum en gaan niet vooraf aan de verstatelijking van het beroepsonderwijs, maar vloeien er juist uit voort. Als gevolg daarvan heeft in het secundair onderwijs de religieus-ideologische rem op verstatelijking ontbroken. Karakteristiek voor deze dynamiek is de gang van zaken rond de ROC's. In eerste instantie was het de bedoeling dat analoog aan de regionale organisatie van de arbeidsvoorziening er per regio een ROC zou worden ingericht. Omdat er politiek echter rekening moest worden gehouden met het uitgangspunt dat confessioneel beroepsonderwijs in principe mogelijk zou moeten zijn, is daarvan afgeweken en zijn er in de praktijk soms één, soms twee en soms meer ROC's per regio.

4.2.5 VOLKSHUISVESTING⁶

De volkshuisvesting is van alle hier besproken sectoren nog het meest een buitenbeetje. Voortgekomen uit hetzelfde particuliere initiatief dat in antwoord op de 'sociale kwestie' van de late negentiende eeuw de grondslagen legde voor het latere welzijnswerk, heeft de verstatelijking van de volkshuisvesting eerder zijn beslag gekregen dan in de welzijnssector. De Woningwet van 1901 bepaalde dat alleen erkende corporaties die zich exclusief zouden toeleggen op sociale huisvesting in aanmerking konden komen voor financiële ondersteuning. Deze vroege verstatelijking heeft veel te maken met de eigen aard van de dienst die een woningbouwcorporatie levert. Zoals Brandsen en Helderman (2004) benadrukken is een woning zowel een gebruiksgoed als een kapitaalgoed. Dat gegeven is de ratio van een woningcorporatie, die zowel de omvang als de continuïteit heeft die nodig zijn om investeringen in woningbouw voor minder vermogenden (huurders) economisch rendabel te maken.

Omdat het hun in de eerste decennia van hun bestaan zowel aan het eerste (omvang) als aan het tweede (continuïteit) ontbrak, waren de Nederlandse woningcorporaties op de overheid aangewezen voor directe financiële bijdragen of voor vormen van garantiestelling die hun toegang tot de reguliere kapitaalmarkt verschaften. Gegeven de breed gedeelde urgentie van goede en goedkope woningbouw in het snel verstedelijkende en industrialiserende Nederland

hadden lokale en centrale overheden er belang bij om woningcorporaties dat te verschaffen. Ook hier liet de erfenis van de liberale hegemonie van de tweede helft van de negentiende eeuw zich echter gevoelen. Vanwege de liberale voorkeur voor particuliere woningbouw kregen de corporaties alleen voet aan de grond in perioden waarin de particuliere woningbouw het liet afweten, zoals in de Eerste Wereldoorlog. In perioden van economische expansie werden zij dan weer gemarginaliseerd. Typerend is de uit 1934 daterende verplichting om verstrekte voorschotten weer terug te betalen, wat de professionalisering van de woningcorporaties niet ten goede kwam. Het beleid in steden als Amsterdam en Rotterdam, waar socialistische en christen-democratische corporaties wel een belangrijke rol speelden bij de stadsuitbreidingen van de jaren twintig en dertig, vormde hierop een uitzondering.

Net als in het beroepsonderwijs vormde de Tweede Wereldoorlog in de volkshuisvesting een institutionele breuk. Naast de vervanging en vernieuwing van het industriële apparaat en de bijbehorende kennis waren vernieuwing en uitbreiding van de woningvoorraad de voornaamste doelstellingen van het wederopbouwoffensief. Hoewel de infrastructurele en industriële wederopbouw in de eerste naoorlogse jaren voorrang genoot, kwam in de vroege jaren vijftig dan eindelijk ook de grootschalige nieuwbouw van woningen op gang. Het waren echter vooral de (grotere) gemeentelijke overheden die professionele ruimtelijke-orderingsafdelingen installeerden en uit eigen zak en 's rijks kas grootschalige woningbouwprojecten financierden en in gang zetten. Zowel het publieke, planmatige als grootschalige karakter van deze projecten stak schril af bij de particuliere woningbouw uit de vooroorlogse decennia. Corporaties speelden echter ook nu een marginale rol.

Dat veranderde in de jaren zestig. Met het advies van de commissie-De Roos kregen de woningcorporaties eindelijk het primaat in de sociale huursector. Daarnaast werd de terugbetalingsverplichting van 1934 afgeschaft, waardoor de financiële positie van de corporaties sterk verbeterde en zij hun nieuwe volkshuisvestingsplichten ook daadwerkelijk konden vervullen. Bovendien werden sociale en commerciële verhuurders gelijkgeschakeld, waardoor de corporaties toegang kregen tot de lucratieve commerciële verhuur en zij hun sociale woningbouw konden financieren met de opbrengsten daaruit.

Dit resulteerde in een sterke intensivering van de overheidsbemoeyenis met de volkshuisvesting. In het kielzog van de overheidsbemoeyenis met de loonontwikkeling werd een uitgebreid en zeer complex financieringssysteem voor de volkshuisvesting opgezet: rijksleningen en objectsubsidies voor de woningcorporaties om de bouwkosten te drukken en de huren te verlagen, en vanaf de jaren zestig inkomensafhankelijke huursubsidies voor de huurder om het loonbeslag van de woonkosten te matigen en de politiek van loonmatiging niet ten koste te laten gaan van de individuele consumptieruimte. De hoogte van deze subsidies lag echter voor lange tijd vast en kon niet als dynamisch macro-economisch interventie-instrument worden gebruikt.

Ondertussen was meer inhoudelijk een infrastructuur voor nationale, regionale en lokale ruimtelijke ordening opgetuigd, waarbinnen met vaste regelmaat hiërarchisch geordende planningnota's werden geproduceerd. Deze waren veelal het resultaat van overleg tussen beleidsmakers, adviesbureaus, wetenschappers, financiers en corporaties. De nota's legden het te bebouwen areaal vast en gaven voorschriften over het te bouwen woonvolume. In de loop der tijd werden deze plannen steeds gedetailleerder en behelsden zij niet alleen locatie en omvang van de bouwactiviteiten, maar strekten zij zich ook uit tot aard en vorm van de te bouwen objecten.

Het dynamische kostprijsstelsel waarin begin jaren zeventig de rijksleningen en objectsubsidies werden ondergebracht, behelsde een financieringsregime dat de subsidiehoogte afhankelijk maakte van te verwachten huurstijgingen en inflatie. Door de huurstijgingen hoger in te schatten dan de uiteindelijke realisatie werd de objectsubsidie kunstmatig verhoogd en de huurprijs navenant verlaagd. Het dynamische element dat met de twee variabelen van huurprijsstijgingen en inflatie in het financieringssysteem werd ingebouwd, stelde het kabinet-Den Uyl in staat de sociale woningbouw te gebruiken als anticyclisch investeringsinstrument en als stabilisator van de woningmarkt. Al snel werd echter duidelijk dat daardoor particuliere woningbouwinitiatieven werden weggedrukt en dat het gepaard ging met scherp stijgende uitgaven voor de volkshuisvesting. De uitgaven stegen van 0,9 miljard euro in 1970 naar 6,3 miljard euro in 1988.

In de context van de economische teruggang van de vroege jaren tachtig en de daarmee gepaard gaande herziening van de overheidsuitgaven, kregen de uitgavenstijgingen van de volkshuisvesting in toenemende mate politieke urgentie. Daarbij kwam dat het financieringssysteem door zowel corporaties als overheid in toenemende mate als te complex werd beschouwd. De eerste stap in de financiële ontvlechting van staat en sector werd gezet met het akkoord van Wassenaar van 1982. Doordat werknemers bereid waren af te zien van automatische prijscompensatie in ruil voor arbeidsduurverkortingen, verdween voor de overheid de noodzaak om het huurbeleid te beoordelen op inkomenseffecten. Voor het eerst sinds de introductie van het dynamische kostprijsstelsel stegen in 1982 de huren sneller dan de bouwkosten en de inflatie, waardoor de objectsubsidies navenant konden worden teruggebracht.

De tweede stap volgde met de oprichting in 1984 van het privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw, waarmee de risico's verbonden aan kredietgaranties werden verschoven van de overheid naar de deelnemende corporaties zelf. Ongeveer tegelijkertijd werd een begin gemaakt met het verschuiven van de overheidssubsidiëring van de objectkant naar de subjectkant, met als doel om de sector te transformeren in een *revolving fund*, dat wil zeggen een sector die in staat is zijn uitgaven volledig te financieren uit eigen inkomsten. Door een fout in de voorwaarden van de rijksleningen van 1985-1986 waren de woningcorporaties in staat hun leningen rentevrij af te lossen met het hogere subsidiebedrag van die jaren. De toenmalige staatssecretaris (Heerma) besloot

daarop de corporaties wettelijk te verplichten een deel van hun kapitaalvoorraad te besteden aan woningverbetering, op straffe van een verplichte eenmalige bijdrage aan het in 1988 opgerichte Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), dat financiële sanering van corporaties tot taak had.

De definitieve stap volgde in 1993, toen corporaties en Rijk elkaar vonden in de politieke ruil om uitstaande leningsverplichtingen in een keer weg te strepen tegen nog te ontvangen objectsubsidies. Beide partijen hadden daar baat bij: het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) werd ineens verlost van de grootste kostenpost op zijn begroting, terwijl de woningcorporaties eigenaar werden van de in het verleden opgebouwde vermogensposities en zo financieel onafhankelijk werden. Bovendien verloor deze operatie beide partijen van de administratieve ballast van het historisch gegroeide financieringsstelsel. Als gevolg van deze ‘bruteringsoperatie’, zoals de ruil bekend kwam te staan, werden de uitgaven aan volkshuisvesting als percentage van de totale uitgaven van de overheid teruggebracht van 8,7 procent in 1985 naar 2,7 procent in 1998.

Hoewel de ontwikkeling van de volkshuisvesting in grote lijnen de sequentie van particulier initiatief naar verstatelijking en vermarkting volgt, inclusief de periodisering die daarbij hoort en die we ook in veel andere sectoren zijn tegengekomen (1900-1945; 1945-1980; 1980-heden), zijn er wel enkele belangrijke afwijkingen. De eerste betreft de aard van het particulier initiatief. Anders dan in de gezondheidszorg en (deels) de welzijnssector gaat het initiatief in de volkshuisvesting niet uit van professionals, maar van organisaties. De professionals die binnen deze corporaties actief zijn – architecten, planologen en actuarissen – zijn van meet af aan gesalarieerde beroepsbeoefenaars en beschikken derhalve niet over een buitenorganisatorische machtsbron. Dat heeft belangrijke langetermijengevolgen voor de machtsverhoudingen binnen de sector en de mate waarin zich tussen professional en organisatie conflicten voordoen over de inrichting van de dienstverlening en de kwaliteitscontrole erop.

De tweede afwijking betreft de aard van het verstatelijkingsproces. Opmerkelijk aan de volkshuisvesting is de strakke scheiding tussen het ruimtelijkeordeningscircuit en het circuit waarin de bepaling van de financiële randvoorwaarden plaatsvindt. De institutionele geschiedenis van de volkshuisvesting zoals hier en in de sectorstudie van Brandsen en Helderman (2004) is geschetst, beperkt zich voornamelijk tot de laatste. Gemakkelijk kan dan worden geconcludeerd dat de bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting louter financieel van aard en dus partieel is geweest. Hoewel die conclusie correct is, is zij dat om de verkeerde redenen. Op inhoudelijk vlak is er immers, zoals studies over de recente geschiedenis van de ruimtelijke ordening in Nederland leren (Coenen et al. 2001), wel degelijk sprake van een grote bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting. Die bemoeienis gaat verder dan de bepaling van plaats en omvang van de te bouwen woningen, zij betreft ook aard en vorm van de te bouwen objecten. Het planningsproces als zodanig wordt daarentegen niet door beleidsmakers

gedomineerd, maar is in handen van architecten, stedenbouwkundigen en planologen die werkzaam zijn bij de vele verschillende organisaties die het beleidsnetwerk bezetten dat zich rond dit planningsproces heeft geplooid.

En ook financieel is de verstatelijking uiteindelijk partieel geweest. De woningcorporaties hebben altijd een privaatrechtelijke status gehouden (vroeger vereniging, nu stichting) en hebben altijd een onafhankelijke toegang tot de kapitaalmarkt gehad. Dat laatste is ook relevant voor de fase van de vermarkting die met de bruteringsoperatie zijn intrede lijkt te hebben gedaan. Hoewel financieel volledig onafhankelijk van de overheid kan de sector door de non-profit oriëntatie van de woningcorporaties, alsmede door de sociale verplichtingen die zij volgens het in 1993 afgevaardigde Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) opgelegd hebben gekregen, maar in zeer partiële zin als vermarkt worden aangeduid.

4.3 FINANCIERING, REGULERING EN TOETSING

Hoewel voor de maatschappelijke dienstverlening als geheel het gezegde ‘wie betaalt, bepaalt’ niet opgaat, geldt ook daar dat financiële afhankelijkheid een belangrijke ingang voor externe sturing is. Financiële afhankelijkheid biedt immers ruime mogelijkheden voor gedragssturing via de instrumenten van straffen (boetes, efficiencykortingen, bezuinigingen) en belonen (subsidies, extra onderzoeksbudgetten, kwaliteitspremies). Bovendien is de mate van financiële afhankelijkheid in de praktijk bepalend voor de aan- of afwezigheid van andere sturingsinstrumenten, hun reikwijdte (alleen financiering, procedures, of ook inhoud) alsmede hun dwingendheid. Een ‘aanwijzing’ die vergezeld kan gaan van financiële sancties is uiteraard ‘overtuigender’ dan een waarbij dat niet kan. Om die reden bespreken wij hier eerst kort de geldstromen binnen de sectoren om pas daarna in te gaan op het regulerings- en toetsingsregime.

4.3.1 FINANCIERING

De financieringsregimes van de verschillende sectoren vertonen grote verschillen, zowel in termen van totale financiële omvang als in termen van de mix van inkomstenbronnen (zie tekstbox 4.1). De regimes variëren van volledige financiering uit de schatkist, zoals in het geval van de welzijnssector en het primaire onderwijs, via gemengde systemen, zoals in het geval van de gezondheidszorg, de kinderopvang, de arbeidsvoorziening en het beroepsonderwijs, tot aan volledige financiële onafhankelijkheid, zoals in het geval van de volkshuisvesting. Met name aan de kant van de beide extremen van dit continuüm – volledige afhankelijkheid en volledige onafhankelijkheid – kan het belang van financiële afhankelijkheid voor de mate van politieke aansturing van een sector zichtbaar worden gemaakt.

Tekstbox 4.1 Financieel profiel van de maatschappelijke dienstverlening**Onderwijs**

De totale financiële omvang van de onderwijssector is het afgelopen decennium in nominale termen weliswaar gestegen, maar vertoont uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (BBP) een duidelijke ‘dip’ in het midden van de jaren negentig (zie tabel 1). De stijging die tegen het einde van de jaren negentig inzet, is onvoldoende om de uitgaven terug te brengen naar het niveau waarop zij aan het begin van het decennium lagen.

Tabel 1 Uitgaven voor onderwijs

	1990	1999	2000	2001
Bedragen (x € 1 mln)	14.100	18.700	20.600	22.600
In procenten van het BBP	6,0	5,0	5,1	5,3

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2003a) *Jaarboek onderwijs in cijfers*, Heerlen: CBS

De effecten van de bezuinigingen op het onderwijs vanaf de jaren tachtig hebben de financiële ruimte voor het basisonderwijs sterk verminderd. Bedroegen de uitgaven voor het basisonderwijs in 1980 nog ruim 2 procent van het bruto nationaal product (BNP), in 2000 beliepen zij, zelfs na de bestedingsimpuls van het tweede kabinet-Kok, een schamele 1,3 procent (tabel 2).

Tabel 2 Uitgaven voor basisonderwijs

	1980	1985	1990	1995	2000
Bedragen (x € 1 mln)	3.028	3.110	3.032	3.892	5.395
In procenten van het BNP	2,0	1,6	1,3	1,3	1,3

Bron: Onderwijsraad (2003a) *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, blz. 26

In het beroepsonderwijs is minder financiële turbulentie te zien. De stijging van de nominale uitgaven houdt min of meer gelijke tred met de stijging van het BNP, waardoor de uitgaven uitgedrukt als percentage van het BNP slechts licht dalen, zeker vergeleken met het basisonderwijs (zie tabel 3). Maar ook hier is sprake van dalende uitgaven als gevolg van bezuinigingen.

Tabel 3 Uitgaven voor beroepsonderwijs

	1990	1995	2000
Bedragen (x € 1 mln)	1.934	2.509	3.104
In procenten van het BNP	1,0	0,9	0,8

Bron: Onderwijsraad (2003a) *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, blz. 52

Ook in de herkomst van de geldstromen die omgaan in het beroepsonderwijs zijn geen grote verschuivingen te zien (tabel 4). Het Rijk was en is de belangrijkste financier. Wat wel opvalt, is het dalende aandeel van de eigen bijdragen aan de financiering van het beroepsonderwijs. Was dat in 1990 nog een derde, in 2000 is dat nog slechts een vijfde.

Tabel 4 Herkomst van geldstromen in het beroepsonderwijs (x € 1 mln)

	1990	1995	2000
Rijk direct	1.179	1.772	2.334
Rijk beheer	87	102	122
Deelnemers	668	635	648

Bron: Onderwijsraad (2003a) *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, blz. 52

Gezondheidszorg

Door breuken in de institutionele aansturing van de gezondheidszorg en de gemengde herkomst van haar inkomsten zijn langetermijntijdreeksen niet voorhanden. Wat opvalt aan de gezondheidszorg is dat zij, anders dan onderwijs, volumegroei vertoont, zowel in nominale als in procentuele termen (tabel 5). Dat wil niet zeggen dat de gezondheidszorg niet onderhevig is aan bezuinigingsdruk. De groei van de vraag naar zorgdiensten als gevolg van vergrijzing en kwalitatieve aanbodveranderingen heeft de budgettaire omvang, ondanks de bezuinigingsdruk, doen toenemen. Daarnaast valt op dat het beslag van de sector op het BBP veruit het grootste is van alle sectoren en bijna het dubbele is van onderwijs.

Tabel 5 Uitgaven voor gezondheidszorg

	1998	1999	2000	2001	2002
Bedrag (x € 1 mln)	36.853	39.384	42.212	47.031	52.398
In procenten van het BBP	10,4	10,5	10,5	11,0	11,8

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2003b) *Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland 2003*, Heerlen: CBS

In vergelijking met onderwijs valt op dat de gezondheidszorg haar inkomsten ontleent aan verschillende partijen: rijksbijdragen, sociale verzekeringen en eigen bijdragen, waarbij het leeuwendeel wordt gedragen uit inkomsten afkomstig van de sociale verzekeringen. Met name het aandeel van de eigen bijdragen is sterk gestegen, met bijna 80 procent in vijf jaar tijd.

Tabel 6 Herkomst van geldstromen in de gezondheidszorg (x € 1 mln)

	1998	1999	2000	2001	2002
Rijksoverheid	1.829	1.950	2.035	2.352	2.560
Sociale verzekeringen	23.903	25.116	27.066	29.864	33.435
Particulier	4.798	5.200	5.295	6.060	6.889
Eigen betalingen	3.575	3.972	4.329	4.730	5.113
Overige bronnen	2.748	3.145	3.487	4.025	4.400

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2003b) *Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland 2003*, Heerlen: CBS

Arbeidsvoorziening

Als gevolg van de grote beleidsturbulentie in de arbeidsvoorziening in de jaren negentig zijn geen tijdreeksen voorhanden. De omvang van de sector, zoals kan worden afgelezen uit de jaarrekening van het CWI van 2003 waaruit onderstaande cijfers afkomstig zijn, valt in het niet bij die van onderwijs en gezondheidszorg. Daarbij moet worden aangetekend dat hierin niet zijn verdisconteerd de reserveringen van de sociale fondsen die de uitkeringen betalen. Wat opvalt in tabel 7 is de sterke stijging van de eigen bijdragen en de werkgeversbijdragen en de daling van de bijdragen van het Rijk, zowel reguliere als incidentele.

Tabel 7 Herkomst van geldstromen voor arbeidsvoorziening (x € 1 mln)

	2002	2003
Rijksbijdrage regulier	368	320
Rijksbijdrage incidenteel	79	50
Overige baten (eigen bijdrage/werkgeversbijdrage)	12	41

Bron: Centrum voor Werk en Inkomen (2003) *Jaarverslag 2003*, Amsterdam: CWI

Volkshuisvesting

Ter illustratie van de financiële omvang van de volkshuisvesting kunnen verschillende indicatoren worden gebruikt. In tabel 8 geven wij respectievelijk de omvang van het eigen vermogen, de vermogensovermaat, de boekwaarde van het woningbezit, alsmede de totale jaarresultaten.

Tabel 8 Financiële omvang van woningcorporaties (x € 1 mln)

	1998	1999	2000	2001	2002
Eigen vermogen	7.202	8.080	8.743	11.687	12.764
Boekwaarde woningbezit				66.734	67.987
Collectief jaarresultaat				1.012	797

Bronnen: Voor de jaren 1998, 1999 en 2000: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid (2003) *Cijfers over wonen*, Den Haag; voor de jaren 2001 en 2002: Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2003) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002*, Naarden: CFV

Welzijn

Als gevolg van de diversiteit aan diensten die onder deze sector vallen – sociaal-cultureel werk, algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang en welzijn ouderen – alsmede de onduidelijke grenzen in beleidstermen van de welzijnssector zijn geen omvattende financiële data van de sector als geheel beschikbaar. In tabel 9 staan ter indicatie de welzijnsuitgaven van de gemeenten in 2003, alsmede de rijksuitgaven voor datzelfde jaar die zijn gedaan onder de vijf inhoudelijke programmalijnen van de Welzijnsnota 1999-2002.

Tabel 9 Financiële omvang van de welzijnssector, 2003 (x € 1 mln)

Bijdragen gemeenten	
Sociaal-cultureel werk	667,6
Welzijnswerk totaal	3.289,6
Bijdragen rijk	
Participatie en toegankelijkheid	55,6
Voorkomen sociale uitsluiting	9,5
Lokaal sociaal beleid	27,1
Professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen	24,5
Onderzoek, <i>monitoring</i> , informatievoorziening	22,7
Totaal	3.439,9

Bron: N. de Boer en J.W. Duyvendak (2004) 'Welzijn', in H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Kinderopvang

Van de kinderopvang zijn sinds 1998 gehomogeniseerde jaarcijfers voorhanden. Wij geven hieronder de totale financiële omvang van de kinderopvang vanaf 1998, alsmede de herkomst van de

geldstromen. Uit de cijfers blijkt niet alleen de snelle groei van de kinderopvang – bijna een financiële verdubbeling in vijf jaar tijd – maar ook de ingrijpende verschuiving in de aard van de financiering van de sector. Droeg de overheid in 1998 nog ongeveer een kwart bij (tegen de helft door ouders en ook een kwart door werkgevers), twee jaar later is dat aandeel nog slechts een zesde (tegen de helft door ouders en een derde door werkgevers).

Tabel 10 Totale financiële omvang kinderopvang (x € 1 mln)

Jaar	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bedrag	700	789	956	1.122	1.301	1.367

Bronnen: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2003) *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*, Den Haag; CBS-Statline

Tabel 11 Herkomst van geldstromen in de kinderopvang (x € 1 mln)

	1998	1999	2000
Overheid (gemeenten en rijk)	167	179	179
Ouders/werknemers	323	391	487
Bedrijven	179	219	300

Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2003) *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*, Den Haag

In zowel het primair onderwijs als de welzijnssector – in de eerste eerder dan in de tweede – is de gemeentelijke overheid in de loop der tijd de exclusieve financier geworden. Uiteraard is dat het complement van het verstatelijkingsproces dat wij in de vorige paragraaf hebben beschreven. Anders dan bij de sectoren die een gemengde financiering kennen, geldt in het basisonderwijs en de welzijnssector dat de betaler inderdaad grotendeels bepaalt. Juist doordat de overheid de exclusieve financier van deze twee sectoren was, heeft zij de infrastructuur die erbinnen in de loop der decennia tot stand was gekomen ook zo gemakkelijk kunnen gebruiken voor het realiseren van haar politiek-normatieve projecten: staatsvorming, ‘spreiding van kennis, inkomen en macht’ en integratie in het geval van het primaire onderwijs; achterstandsbestrijding, zelfontplooiing, leefbaarheid en sociale cohesie in het geval van het welzijnswerk.

In de volkshuisvesting, daarentegen, is met de politieke ruil van de bruteringsoperatie feitelijk een sector ontstaan die de eigen kapitaalbehoefte volledig dekt uit de winsten op het eigen vermogen en derhalve niet op derden is aangewezen voor financiering. Hoewel de politieke ruil van 1995 tevens resulteerde in een raamwet die de plichten en rechten van de woningcorporaties vastlegde, blijkt uit de discussie die sedertdien wordt gevoerd dat daarmee de onduidelijkheden

niet de wereld uit zijn. Omdat het de corporaties vrijstaat zelf te bepalen hoe zij hun financiële en maatschappelijke doelstellingen realiseren en de overheid alleen via de ‘toelating’ directe controle kan uitoefenen op het veld, terwijl zij het financiële toezicht heeft gedelegeerd aan het CFV, beschikt zij niet over de middelen om onwenselijke taakinterpretaties te corrigeren. Hoewel in de BBSH verschillende taakomschrijvingen – ‘verantwoordingsvelden’ en ‘prestatievelen’ – worden gegeven, is de overheid niet in staat de vermogensaanwas bij corporaties richting sociale woningbouw en stadsvernieuwing te laten stromen. In de woorden van Brandsen en Helderma (2004): “Met de brutering is het accent in de volkshuisvesting verschoven van subsidie-instrumenten naar meer ‘zachte’ instrumenten zoals overleg en overtuiging.” Oftewel: hoewel het niet zo is dat wie betaalt bepaalt, wie niet betaalt bepaalt zeker niet.

4.3.2 REGULERING

Ook ten aanzien van het regulerende kader kunnen we onderscheid maken al naar gelang de mate van detaillering van de regulering en de dwingendheid ervan. Conform het voorgaande geldt hier dat een hoge mate van financiële afhankelijkheid gepaard gaat met een grote inhoudelijke bemoeienis met de provisie en derhalve met een grote detaillering van het regulerend raamwerk, alsmede met een grote reikwijdte van de regulering. Hoe dit zich verhoudt tot de dwingendheid van het regulerend raamwerk is vooralsnog ongewis.

Zo op het oog lijkt dit te kloppen. Zoals we zagen in het geval van het beroepsonderwijs, waarvan het merendeel van de kosten uit de publieke middelen komt, is in overleg met het middenveld tot in detail vastgelegd wat de opleidingseisen, de eindtermen, het inzet van personeel en de bekostigingsleutels zijn. Iets soortgelijks zien we in het primaire onderwijs. Via de Onderwijsinspectie en het verplicht gestelde leerlingvolgsysteem dat is gekoppeld aan periodieke toetsingen afkomstig van het CITO, stelt de overheid verregaande inhoudelijke regels vast, die haaks staan op de traditionele functie van leerplanontwikkeling door instelling en leerkracht. Ook de arbeidsvoorziening voldoet aan dit model. Hier is de provisie, via de Kansmeter en de Kwint, in stringente wetgeving vastgelegd. Er is een nauwe verwevenheid van deze instrumenten met de verstrekking van uitkeringen. In het geval van welzijn is de regulerende bevoegdheid gedecentraliseerd van aard. Gemeenten beschikken echter over uitgebreide regelgevende capaciteiten, zowel op financieel, procedureel als inhoudelijk vlak. Deze lopen via de zogeheten ‘beleidsgestuurde contractfinanciering’, een complex onderhandelingsproces tussen gemeente (opdrachtgever) en instelling (uitvoerder), dat moet uitmonden in een prestatiecontract waarin concrete doelstellingen en financiële beloningen staan vermeld. Overigens blijkt in de praktijk dat slechts een op de drie gemeenten in staat is welzijnsdoelstellingen te articuleren. In het merendeel van de gevallen ligt het inhoudelijke primaat bij de instelling en de professional.

De contrasterende casus is weer de volkshuisvesting, waar de overheid met het verlies van financiële sturing tevens de instrumenten van inhoudelijke sturing is

kwijtgeraakt. Wat resteert, is een poortwachtersfunctie in de vorm van beslissingen over de toelating van instellingen tot de sector. Het financiële toezicht is, zoals gezegd, gedelegeerd aan het CFV, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat als zodanig ongeschikt is voor overheidsinterventie. Tegelijkertijd is het zogenoemde ‘volkshuisvestelijk toezicht’ in handen van de direct onder het ministerie van VROM ressorterende Inspecties Volkshuisvesting. Omdat financiële eisen gemakkelijk en inhoudelijke doelstellingen moeilijk in duidelijke normen zijn te operationaliseren, functioneren de inspecties momenteel gebrekkig. Dat lijkt vooral te komen door het centrale karakter ervan, waardoor zij onvoldoende in staat zijn lokale wensen en eisen in hun normstelling te verdisconteren.

In de gezondheidszorg is de regulering overwegend financieel van aard. Omdat de gezondheidszorg echter grotendeels wordt betaald uit sociale premies staat de overheid in grote lijnen buiten de financiële transacties tussen zorgverzekeraar en zorgaanbieder enerzijds en tussen zorgaanbieder en zorgconsument anderzijds. Daarom heeft het financiële toezicht de vorm aangenomen van een kaderwet, waarin het zogenaamde ‘overeenkomstensel’ staat beschreven dat de relatie tussen aanbieder en verzekeraar regelt. Door de zorgconsument bovendien de vrijheid te geven om te kiezen uit verschillende verzekeraars, fungeert zowel consument als verzekeraar in zekere zin als gedelegeerd interventie-instrument. De inhoudelijke regulering beperkt zich tot minimumnormen op het gebied van de kwaliteit van de zorg en de kwaliteit van het medisch-professioneel handelen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) – het product van de fusie tussen de Inspectie van de Volksgezondheid, de Geneeskundige Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid en de Inspectie voor de Geneesmiddelen uit 1995 – ressorteert direct onder de minister voor Volksgezondheid en houdt zich vooral bezig met controle op de toegankelijkheid, de kwaliteitszorg, de veiligheid en de naleving van wet- en regelgeving.

4.3.3 TOEZICHT

Waar financiële afhankelijkheid ontbreekt of waar de financiële verantwoordelijkheid is gedeeld, beschikt de overheid over geringe sanctionerende mogelijkheden en zal het toezicht een vrijblijvend karakter hebben of uitsluitend financieel van aard zijn. De volkshuisvesting is een voorbeeld van het eerste. De Inspecties voor de Volkshuisvesting blijken onvoldoende in staat om de woningcorporaties dwingend vast te leggen op hun maatschappelijke plichten. Als gevolg daarvan rest de minister voor Volkshuisvesting slechts het doen van een moreel appèl op het maatschappelijke geweten van de corporatie.

De volksgezondheid is een voorbeeld van het tweede type toezicht. Zoals gezegd is het toezicht in de sector vooral financieel van aard. De vijf ZBO's die zich in de gezondheidszorg met toezicht bezighouden, richten zich op vastgoedinvesteringen, zorgverzekeraars, prijsstelling en saneringen; allemaal financieel-economische onderwerpen die voorwaardenscheppend zijn voor de gezondheidszorg als zodanig, maar geen direct verband houden met de inhoudelijke kant van de zorg-

verlening. Daarnaast zijn nog enkele sectorspecifieke marktmeesters actief, alsmede de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De IGZ heeft wel de inhoudelijke kant van de gezondheidszorg als object van toezicht. Het terrein dat zij geacht wordt te bestrijken, is echter zo omvangrijk dat het niet zal verbazen dat haar controleactiviteiten zich beperken tot marginale toetsing van wettelijk voorgeschreven richtlijnen en dus vooral procedureel van aard is. Bovendien heeft de IGZ van het kabinet een efficiencykorting opgelegd gekregen die oploopt van 400.000 euro in 2003 tot meer dan 1 miljoen euro in 2007.

De eigenlijke kwaliteitscontrole van de provisie is in de gezondheidszorg in handen van de verschillende beroepsorganisaties. Opleiding en onderzoek vinden plaats in de academische ziekenhuizen. Accreditatie en belangenbehartiging zijn in handen van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst – sinds 1999 een federatie van een zestal beroepsverenigingen op het gebied van de geneeskunde. De sanctionering van de beroepscode wordt verricht door de Medische Tuchtcommissie. Het gaat daarbij om volgende en niet om initiërende wetgeving. Dit weerspiegelt de machtige positie van de professional in de gezondheidszorg, zeker als het om aspecten gaat die raken aan de onmiddellijke beroepsbeoefening, wat bij kwaliteitsbewaking bijna per definitie het geval is.

Deze machtsverhouding wordt weerspiegeld in het gelaagde en gefaseerde toezichtsmodel dat de IGZ hanteert. In dit model fungeert de inspectie vooral als centrale controleur van afspraken die professionals en instelling gezamenlijk hebben gemaakt. Een goed voorbeeld hiervan is de nog prille (2003, herzien in april 2004) Basisset Prestatie-Indicatoren Ziekenhuizen, die is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, de Vereniging Academische Ziekenhuizen en de Orde van Medisch Specialisten. Naast indicatoren die betrekking hebben op patiëntveiligheid en effectiviteit omvat de Basisset ook parameters die de interne procesbesturing in instellingen betreffen alsmede de externe verantwoording door instellingen.⁷ In het geval van staatsonafhankelijkheid of gemengde financiering zal inhoudelijke inspectie altijd samenwerking met instellingen en professionals in het veld vereisen.

Wanneer echter sprake is van grote staatsafhankelijkheid, zoals in het geval van het onderwijs, de arbeidsvoorziening en de welzijnssector, heeft de bemoeienis van de staat veelal wel een inhoudelijke kant. Wie betaalt bepaalt, en dat bepalen liep tot voor kort vrijwel uitsluitend langs de band van wetgeving. Onder invloed van de dereguleringsfilosofie die in de jaren tachtig zijn intrede deed en die in de daaropvolgende jaren zijn beslag kreeg in de ontvlechting van bestuur en uitvoering, heeft ook in deze sectoren het toezicht door inspecties een grote vlucht genomen. In een aantal sectoren zijn daarvoor recentelijk toezichthouders opgeleid, in andere is de rol van inspecties en andere toezichthouders in vergelijking met directe aansturing via wetgeving sterk toegenomen. Wat opvalt aan deze nieuwe toezichtsorganen is de grote nadruk op sturing door middel van prestatie-indicatoren. Instellingen zijn in toenemende mate verplicht hun eigen presta-

ties op een aantal cruciale indicatoren door te lichten en de uitkomsten ervan via jaarverslagen publiek te maken. De achterliggende doelstelling is weliswaar zowel kwaliteitsverhoging als doelmatigheidsverbetering, maar gegeven de complexiteit van het merendeel van de diensten komt de nadruk daarbij snel te liggen bij de makkelijk te kwantificeren aspecten ervan, waardoor het merendeel van de toetsing toch weer vooral ten dienste komt te staan van doelmatigheidsverbetering.

Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het onderwijs en in de arbeidsvoorziening. Zoals de discussies over het gebruik van CITO-scores als maatstaf voor de kwaliteit van basisscholen en middelbare scholen leren, gaat het hier noch om pedagogisch neutrale indicatoren, noch om direct inzichtelijke. Alleen na correctie voor schoolpopulatie en entreeniveau kan de CITO-score een eerste indicator zijn voor de kwaliteit van het leerkrachtenteam. Het merendeel van de ouders ontbreekt het aan dit soort inzichten, waardoor het gedelegeerde stuurmanschap van de schoolkeuze op basis van CITO-scores onzuivere resultaten kan hebben. In handen van de Onderwijsinspectie worden de CITO-scores vooral als controle-instrument gebruikt; achterblijvende scores leiden tot curatele en uiteindelijk tot sluiting. Hoewel sommige inspecties de curatele met middelen en menskracht ondersteunen, ontbreekt het de meeste aan de formatie en expertise om dat op grote(re) schaal te doen.

Soortgelijke ervaringen zijn te vinden in de arbeidsvoorziening, waar kwantitatieve prestatie-indicatoren domineren die betrekking hebben op instroom, doorstroom en uitstroom. Meer kwalitatieve indicatoren, zoals klanttevredenheid en kwaliteit van reïntegratieadviezen, zijn van ondergeschikt belang. Hier speelt de kwestie dat de CWI's hun kwantitatieve doelstellingen zozeer verinnerlijkt hebben dat de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) zich van de weeromstuit genoodzaakt ziet tot correctie. Een recente evaluatie van de IWI naar het functioneren van reïntegratieartsen, waarin werd geconcludeerd dat de nadruk uitsluitend op kwantitatieve criteria lag (IWI 2004), kwam de IWI te staan op een stevige schrobbering door de CWI's. De evaluatiestudie zou slechts de situatie beschrijven van voor januari 2002, toen de SUWI van kracht werd, en zou de verbeteringen die sindsdien waren doorgevoerd niet hebben verwerkt. Onderzoeken naar klanttevredenheid die worden geciteerd door Van der Meer en Visser (2004) wijzen echter uit dat ook na 2002 op dit vlak nog niet alles is zoals het zou moeten zijn.

In de welzijnssector beperkt het toezicht zich om andere redenen tot financiële controle door gemeenten. Vanwege de veelvormigheid van de diensten en de afwezigheid van een duidelijke professionele identiteit is nimmer consensus bereikt over eventuele kwaliteitscriteria. In een groot aantal subsectoren van de welzijnssector ontbreekt kwaliteitscontrole volledig, terwijl zij in het geval van kinderopvang en de jeugdzorg in handen is van instanties die formeel niet tot de welzijnssector kunnen worden gerekend, zoals de GGD in het geval van de kinderopvang en de IGZ in het geval van de jeugdzorg.

4.4 DOELEN, SPANNINGEN EN CONFLICTEN

Wat hiervoor in functionalistische termen is beschreven, is natuurlijk de resul- tante van de handelingen van concrete individuen en organisaties. Die actoren, hun doelen, voorkeuren en mogelijkheden staan in deze paragraaf centraal. Het doel van deze paragraaf is het bieden van een verklaring voor de hiervoor geschets- te institutionele geschiedenissen in termen van botsende belangen en doelen.

Analoog aan de drieslag van het analytische raamwerk dat in hoofdstuk 3 is ge- presenteerd – institutionele inbedding, provisie en vraag – onderscheiden wij hier drie typen actoren die soms dezelfde en soms verschillende doeleinden nastreven. Uiteraard is het aantal individuen en organisaties die in de maatschap- pelijke dienstverlening actief zijn te groot en te divers om zonder verlies aan beschrijvende adequaatheid tot een overzichtelijk aantal te kunnen worden teruggebracht. Toch zal dat moeten. Wij onderscheiden derhalve tussen over- heid, instelling en cliënt – waarbij de eerste correspondeert met de institutionele logica, de tweede met de provisieloga en de derde met de vraaglogica – en bezien deze tegen het licht van de doelen van de professional die als uitvoerder met de cliënt, de instelling en de overheid te maken heeft.

Om greep te krijgen op de spanningen en conflicten die zich als gevolg van deze botsende belangen voordoen, gebruiken wij een onderscheid dat de WRR eerder in zijn rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* heeft gemunt, namelijk het onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire taken, die wij hier zullen herdoen als primaire, secundaire en tertiaire doelen (WRR 2003b: 204). *Primaire doelen* betreffen dan de operationele taken die instellingen en professionals uitvoeren, zoals goed onderwijs geven, goede zorg verlenen, goede en betaalbare woningen bouwen, goede kinderopvang leveren, op een faire wijze bemiddel- baarheid inschatten, enzovoort. *Secundaire doelen* betreffen de fysieke, cogni- tieve en financiële randvoorwaarden die een goede uitvoering van de bovenge- noemde operationele taken mogelijk maken. *Tertiaire doelen*, ten slotte, betreffen bredere maatschappelijke doelstellingen zoals sociale cohesie, integratie, zelfont- plooiing, democratische educatie, burgerschapsontwikkeling, die wij met poli- tiek-normatieve projecten hebben aangeduid.

4.4.1 OVERHEID

Kenmerkend voor de geschiedenis van de maatschappelijke dienstverlening zijn de spanningen die worden veroorzaakt door de pogingen van de overheid om de primaire doelen van instelling en professional ondergeschikt te maken aan haar eigen secundaire en tertiaire doelen. Daarmee komt de overheid namelijk in conflict met de professional, zijn beroepsvereniging en de instelling over de inhoudelijke organisatie van de sector als geheel.

Net als elders in Europa heeft de Nederlandse overheid in de loop van de negen- tiende en twintigste eeuw op basis van sociale grondrechten een inspanningsver-

plichting op zich genomen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, welzijn, volkshuisvesting en arbeidsbemiddeling binnen de achtergrondcondities van gelijke toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid (Marshall 1964). Uiteraard is zij voor de levering van deze diensten afhankelijk van de taakuitoefening van instelling en professional. De aard van de dienst – veelal complex, kennisintensief, lastig standaardiseerbaar – brengt met zich mee dat op het niveau van de provisie de instelling en de professional domineren. Bij het waarborgen van de achtergrondcondities van toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid bestaat dan ook de kans dat de overheid in aanvaring komt met de sector. Bij het borgen van gelijke *toegankelijkheid* gaat het dan om conflicten over de controle over de vraag; wie bepaalt welke cliënt welke dienst kan consumeren? Is dat de overheid, de instelling of zijn het de professionals die beslissen wie waar terecht kan? Bij het garanderen van *kwaliteit* gaat het vooral om conflicten over de controle over de inrichting van het werk; wat is een kwalitatief hoogwaardige dienstverlener? Wanneer ben ik een goede professional? En wie bepaalt wat ‘goed’ en ‘hoogwaardig’ is? Terwijl het waarborgen van *doelmatigheid* zowel raakt aan de distributie van middelen over cliënten als aan de inrichting van het werk. Als vanwege budgettaire restricties niet alles kan, wie bepaalt dan wat binnen de gegeven financiële ruimte wel kan? Is dat de overheid, de instelling, de professional of de cliënt?

Historisch laat zich een geleidelijke toename van de spanningen binnen de maatschappelijke dienstverlening waarnemen. De groei van de dienstverlening in de slagschaduw van de uitbouw van de verzorgingsstaat stond vooral in het teken van het vergroten van de toegankelijkheid. Hiermee kreeg de overheid tevens een rol in de distributie van cliënten over verschillende categorieën beroepsbeoefenaars. Het effect daarvan was dat afbakeningsconflicten tussen beroepsgroepen in toenemende mate via de band van de overheid en het recht werden uitgevochten. Hoewel gepaard gaand met een zeker verlies van sectorale autonomie leverde deze dwanglozeerschikking uiteindelijk betrekkelijk weinig strijd op doordat zij plaatsvond onder condities van groeiende financiële ruimte.

Dat veranderde toen de overheid zich ging bezighouden met de kwaliteit van de dienstverlening. Na de codificatie en uniformering van de maatschappelijke dienstverlening verwoordde de overheid vanaf de jaren zestig voor het eerst inhoudelijke ambities. De politiek-normatieve projecten van die jaren betekenden dat de overheid de invulling van de primaire doelen door professionals en instellingen niet langer als maatgevend wilde beschouwen, maar deze wilde verweven met haar eigen tertiaire doelstellingen; bestrijding van ‘onmaatschappelijkheid’, emancipatie, zelfontplooiing, meritocratie. Daarmee raakte de overheid echter aan de kern van de sectorale autonomie en oogste zij feller verzet. De kracht van dat verzet werd echter bepaald door de macht en kracht van instelling, beroepsvereniging en professional binnen de sector. Waar deze groot was (volksgezondheid) kon de overheid in ieder geval op dit punt buiten de deur worden gehouden; waar deze echter gering was ((basis)onderwijs, welzijnssector) bleek de overheid wel in staat haar tertiaire doelstellingen min of meer dwingend op te leggen.

De spanning met het veld neemt echter pas echt heftige vormen aan met het opleggen van doelmatigheidseisen vanaf de vroege jaren tachtig. Deze vereisen namelijk niet alleen controle over het aantal beroepsbeoefenaars (wie mag worden opgeleid?), maar ook controle over het werk (wie bepaalt hoe het werk wordt gedaan en verdeeld?), het product (wie bepaalt kwaliteit en kwantiteit van de dienst), de instelling (wie wordt onder welke voorwaarden toegelaten?) en de professie (wie mogen zich vestigen?). Uiteraard hangt de scherpte van het conflict met het beroepsveld langs deze dimensies weer af van macht en kracht van professionals en instellingen in de sector. Voor alle sectoren geldt echter dat de omkering van primaire en tertiaire doelen in meer of mindere mate heeft geresulteerd in defensief gedrag van de zijde van instellingen en professionals en wantrouwend gedrag van de zijde van overheid en toezichthouders. Zo luiden in ieder geval over en weer de verwijten.

4.4.2 CLIËNTEN

Cliënten hebben vooral wensen op het vlak van de toegankelijkheid, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Zij wensen op maat gesneden dienstverlening, dat wil zeggen de juiste dienst op de juiste plek en de juiste tijd tegen de juiste prijs, en ze spreken daar de overheid op grond van haar inspanningsverplichtingen op aan. Dat geldt zowel voor individuele als voor collectieve cliënten (ondernemingen en andere organisaties). In sommige (sub)sectoren werden deze wensen lange tijd op paternalistische wijze veronachtzaamd. De democratiseringsgolf van de jaren zestig is zelf onderdeel van de maatschappelijke kentering die daar verandering in heeft gebracht. Ofwel via geïnstitutionaliseerde kanalen (ouderraden, patiëntenraden, medezeggenschapsraden, cliëntenraden) ofwel via zelforganisatie hebben cliënten in toenemende toegang gekregen tot de instelling en de professional. Aldaar hebben zij zich vooral ingezet voor meer medezeggenschap over de kwaliteit van het aanbod, en dan vooral de bejegeningaspecten ervan, terwijl zij de controle over de productie ervan veelal hebben gelaten aan de professional.

Aan deze betrekkelijk vreedzame verhouding komt vanaf de jaren tachtig een einde wanneer de overheid, uit oogpunt van doelmatigheidsbevordering, de cliënt een rol gaat geven bij de aansturing van de sector. Om de informatieasymmetrie tussen beide te corrigeren zet de instelling die in de jaren negentig na de afgedwongen consolidatie- en professionaliseringslagen van de jaren ervoor is uitgegroeid tot de drager van het doelmatigheidsstreven, steeds meer in op rekenschap, verantwoording en transparantie. Een groeiend aantal en steeds gedetailleerder wordende prestatienormen moet de cliënt inzicht geven in de kwaliteitsverschillen tussen instellingen, tussen afdelingen en zelfs tussen uitvoerders.

Om de cliënt daadwerkelijk te kunnen laten functioneren als gedelegeerd sturingsinstrument, moet echter niet alleen de kenniskloof worden gedicht, de onderlinge vergelijkbaarheid worden vergroot en dus het dienstverleningsproces worden gestandaardiseerd; tevens zal de cliënt naar het model van de ideaaltypi-

sche markt moeten worden opgetuigd tot soevereine consument. In dit licht bezien zijn de *vouchers*, ‘rugzakjes’ en persoonsgebonden budgetten (PGB’s) waarmee momenteel wordt geëxperimenteerd de volgende fase in een decennia omspannende poging van de overheid om meer greep te krijgen op de maatschappelijke dienstverlening.

Het neveneffect hiervan is dat ook de cliënt met zijn sturende consumentenrol in toenemende mate tegenover de professional is komen te staan. Naarmate de cliënt meer zeggenschap krijgt over wat kwaliteit is raakt hij ook meer aan wat de professional tot de kern van zijn professionele autonomie rekent, namelijk de inhoudelijke invulling van zijn taakopvatting. De transparantie en vergelijkbaarheid die volgens management, overheid en cliënt een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een dienstverleningsmarkt botsen met de zeggenschap van de beroepsbeoefenaar over de wijze waarop hij zijn beroep uitoefent. Een afnemend aantal beroepsbeoefenaars, zo wordt gesteld, bepaalt nog wat de inhoud van hun arbeid is. Naar het oordeel van sommigen is de mondigheid van de cliënt doorgeschoten ten koste van de autonomie van de professional en daarmee van de kwaliteit van de dienstverlening (Tonkens 2003).

4.4.3 INSTELLING

De instellingen verschijnen pas als eigenstandige bron van spanning met de autonomie van de professional in beeld wanneer zij gaan fungeren als voornaamste drager van het doelmatigheidsmotief. Zolang bij professional, beroepsvereniging, instelling en eindverantwoordelijke overheid kwaliteitscriteria en/of toegankelijkheidscriteria prioriteit hebben, is van fundamentele spanningen nauwelijks sprake. Dat verandert wanneer op aandrang van een bezuinigende overheid kostenbeheersing centraal komt te staan. Onder die condities vindt geleidelijk aan een herschikking van de zeggenschapsverdeling binnen de sector plaats. Omdat beroepsbeoefenaars altijd al doelmatigheidseisen hebben laten meewegen bij hun beroepsuitoefening, wordt de externe roep om kostenbeheersing door de professional ervaren als een diskwalificatie van de eigen taakopvatting. Zeker wanneer de roep om grotere doelmatigheid is vervat in het argwanende vertoog van de *New Public Management*-filosofie zal de professional weinig geneigd zijn om de doelmatigheidseis zwaarder te laten wegen in de afwegingen binnen de eigen beroepspraktijk.

Er zijn in principe twee manieren waarop binnen een sector met deze wederzijdse achterdocht kan worden omgegaan. Ofwel door concessies te doen en te blijven streven naar samenwerking en wederzijds vertrouwen. Ofwel door het pad in te slaan van institutionele ontvlechting, de scheiding van beleid en uitvoering en het formuleren van eenduidige prestatie-indicatoren met behulp waarvan uitvoerders de maat wordt genomen. De sectoren verschillen naar de mate waarin het tweede mogelijk is. Waar instellingen worden gedomineerd door goedgeorganiseerde professionals zal in aanvang de eerste weg worden gevolgd en zullen instellingen en toezichthouders pas bij herhaalde mislukking kiezen

voor institutionele ontvlechting. Het gevaar bestaat echter dat te vroeg de weg van ontvlechting wordt gegaan.

Voorbeelden daarvan zijn de gezondheidszorg en in mindere mate het onderwijs en de welzijnssector. Te snel heeft de overheid uit hoofde van haar secundaire functies de weg van het overleg verlaten en is zij op zoek gegaan naar anderen dan de professionals die de doelmatigheidseis konden afdwingen. In de gezondheidszorg is dat eerst de instelling en haar management geweest en later ook de kiezende cliënt. Zorginstellingen werden van oudsher gekenmerkt door een klein, amateuristisch bestuur dat vooral faciliterend van aard was en werd bememd door (deeltijd)bestuurders. Door nu deze organisaties op te tuigen met een professioneel management, een aan het bedrijfsleven ontleend mandaat, en hen in te bedden in een institutionele omgeving met duidelijke prestatieprikkels is de macht binnen de instelling verschoven van het primaire proces naar het secundaire en zijn de functionele taakeisen van de professional ondergeschikt geraakt aan de randvoorwaardelijke eisen van de organisatie.

Daarbij zijn management en cliënt op een wonderlijke manier bondgenoten geworden. Om de cliënt te kunnen laten kiezen is immers vergelijkbaarheid van dienst en dienstverlener nodig. Op hun beurt zijn daar transparantie en eenduidige prestatienormen voor nodig. Om deze normen te kunnen vaststellen moeten vervolgens de dienstverleningsprocessen zoveel mogelijk worden gestandaardiseerd en gecodificeerd. Dat vereist een toenemende 'industrialisering' (waar mogelijk) van het primaire proces, gepaard gaand met een verdere ondermijning van de beroepstrots van de professional. Het gevolg is een toenemend verlies van professionele autonomie van de uitvoerder en een verschuiving binnen de instellingen van primaire taken naar secundaire taken. Een proces dat begrepen kan worden als een interprofessioneel conflict tussen gevestigde beroepen (leraren, medisch specialisten, arbeidsconsulenten) en nieuwe beroepen (bestuurskundigen, managers, accountants) over de controle over de instelling. Oftewel, de door de overheid afgedwongen schaalvergroting en professionalisering van het management heeft de ene professional pal tegenover de andere doen belanden. Veel klachten van beroepsbeoefenaars binnen de maatschappelijke dienstverlening hebben hierop betrekking (Tonkens 2003; Onderwijsraad 2004).

Voor de instelling betekent dat een ware revolutie. Van een kleinschalige, door intrinsieke motieven aangedreven *professionele dienstverleningsorganisatie* is zij in de loop der decennia veranderd in een grootschalige *massadienstverleningsorganisatie* waarin intrinsieke motieven in toenemende mate zijn vervangen door doelmatigheidseisen. De eenzijdige oriëntatie op de kostenkant van de maatschappelijke dienstverlening tezamen met de grotere transparantie en vergelijkbaarheid die de cliënt in staat moet stellen zijn sturende functie te vervullen, blijken in toenemende mate onbedoelde neveneffecten te hebben, zowel voor de professional als, op langere termijn, voor cliënt, instelling en overheid. De keerzijde van transparantie en marktwerking blijkt namelijk niet alleen verlies van

professionele autonomie te zijn, maar ook strategisch gedrag op te roepen en wederzijds wantrouwen te institutionaliseren, waardoor een uitdagende laag van controleurs, controleurs van controleurs, enzovoort nodig is, met alle kosten van dien (Raad van State 2004).

4.5 CONCLUSIES

De institutionele geschiedenissen van de verschillende sectoren van maatschappelijke dienstverlening leiden tot de volgende sectoroverstijgende conclusies.

Cruciale gebeurtenissen als staatsvorming (primair onderwijs), industrialisatie en verstedelijking (welzijn, volkshuisvesting), wederopbouw (welzijn, volkshuisvesting, beroepsonderwijs), de uitbouw van de verzorgingsstaat (welzijn, gezondheidszorg) en de economische crisis van de vroege jaren tachtig (arbeidsvoorziening, welzijn, volkshuisvesting, onderwijs, gezondheidszorg) hebben de institutionele inbedding van de sectoren in hoge mate gevormd. Tegelijk blijkt de geschiedenis van de maatschappelijke dienstverlening sterk padafhankelijk; of de sector voortkomt uit het particulier initiatief, of de professional voorafgaat aan de organisatie en of de dienst als voertuig voor grote politiek-normatieve projecten kan fungeren, bepaalt in hoge mate of de overheid greep weet te krijgen op de sector. Dat is wel het geval bij welzijn, arbeidsvoorziening en primair onderwijs en veel minder bij de gezondheidszorg, volkshuisvesting en het beroepsonderwijs.

Het gemengde karakter van de sectoren en van de regimes waaronder zij vallen, is behalve een historische erfenis ook een gevolg van de grote beleidsonrust die de meeste sectoren sinds de jaren zeventig kenmerkt en die verschillende bestuursfilosofieën weerspiegelt. Omdat zowel staatsafhankelijke sectoren met ondergeschikte professionals (arbeidsvoorziening, onderwijs, welzijn) als relatief staatsonafhankelijke sectoren met professionele dominantie (gezondheidszorg) door beleidsonrust worden gekenmerkt, kan de mate waarin sectoren beleidsresistent of beleidsontvankelijk zijn niet worden herleid tot de positie van de professional en de instelling binnen de sector.

De beleidsonrust in de sectoren heeft verschillende gronden. Deze kan allereerst voortkomen uit de aard van de dienst. De psychosociale persoonlijkheidsverandering die de onderwijs- en welzijnsdiensten nastreven, heeft deze sectoren bij uitstek tot drager gemaakt van grote politiek-normatieve projecten. Uiteraard vergemakkelijkte de afwezigheid van een sterke staatsonafhankelijke professionele identiteit van de sector de doorvoer hiervan. De opeenvolging van die projecten is grotendeels te verklaren door politieke machtswisselingen en de veranderende politieke agenda. De ontwikkelingen in de arbeidsvoorziening laten zich eveneens volgens dit model begrijpen.

Ook kan beleidsonrust zijn ingegeven door de financiële omvang van de sector en de hoogte van de kostenstijgingen. Met name onder bezuinigingscondities is dit

een dominant motief voor beleidswijzigingen. Dit motief lijkt vooral in de volkshuisvesting en de gezondheidszorg zowel de aard als het moment van de beleidsinterventie te kunnen verklaren. De bruteringsoperatie in de volkshuisvesting is het sluitstuk van een beleidsinitiatief dat is geboren in de jaren tachtig en uitdrukkelijk ontlasting van de overheidsbegroting tot doel heeft. Ook in de gezondheidszorg ligt het begin van de grote stelselherzieningen in de jaren tachtig en is in eerste instantie bezuiniging het hoofdmotief.

De derde verklaringsgrond is het falen van eerdere stelselherzieningen. Als gevolg van een relatief geringe staatsafhankelijkheid en een dominante positie van professionals in de sector kan een grote blokkeermacht ontstaan om opgelegde beleidswijzigingen te frustreren. Stelselherzieningen laten de sector niet ongemoeid maar resulteren in ongewenste handelingsaanpassingen. Om de nadelige effecten van een stelselherziening te herstellen, zijn aanpassingen nodig. Dit proces mondt uiteindelijk uit in een schoksgewijze opeenvolging van beleidsinitiatieven. Vooral de ontwikkelingen in de gezondheidszorg, waar zich de paradoxale situatie van gelijktijdige beleidsonrust en beleidsresistentie voordoet, lijken dit model te volgen.

De financiële regimes weerspiegelen het gemengde karakter van de maatschappelijke dienstverlening. Dat heeft belangrijke consequenties voor de instrumenten die de overheid ter beschikking staan om de sectoren inhoudelijk aan te sturen. De mate waarin sprake is van financiële afhankelijkheid bepaalt de invloed van de staat op de inhoudelijke kant van het primaire proces. Waar de grootste financiële onafhankelijkheid bestaat (volksgezondheid en volkshuisvesting), ontbreekt gedetailleerde inhoudelijke regulering en beperkt overheidsbemoeienis zich tot 'zachte' vormen van sturing. Waar sprake is van grote financiële afhankelijkheid (welzijn en het (basis)onderwijs) is het primaire proces onderhevig aan statelijke invulling.

In de loop der decennia zijn de primaire doelstellingen van de maatschappelijke dienstverlening in toenemende mate in conflict gekomen met de secundaire en tertiaire doelen die de overheid ten aanzien van de maatschappelijke dienstverlening is gaan formuleren. Deze conflictpotentie heeft een hoogtepunt bereikt met de bezuinigings- en doelmatigheidsgolf die vanaf de jaren tachtig de maatschappelijke dienstverlening in zijn greep heeft. Als gevolg daarvan kan binnen de meeste sectoren een groeiend aantal spanningen worden gesignaleerd. Afhankelijk van de invloed van de professional over de instelling zijn overheid en professional, instelling en professional, en cliënt en professional meer en meer tegenover elkaar komen te staan. De oplossing voor deze patstelling(en) is vooral gezocht in een combinatie van meten, vergelijken en straffen, ofwel door de cliënt, ofwel door de instelling, ofwel door de Inspectie. Naar het zich laat aanzien zijn de kosten van deze achterdochtige bejegening van de professional – ondermijning van de professionele autonomie, strategisch gedrag, geïnstitutionaliseerd wantrouwen, uitdijende controlebureaucratie – groter dan de baten en is een nieuwe zoektocht dringend gewenst naar instrumenten en arrangementen

die het wederzijdse wantrouwen kunnen wegnemen zonder, naïef, te vertrouwen op de goedheid der mensen. Daaraan zijn de volgende hoofdstukken gewijd.

NOTEN

- 1 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Arbeidsvoorziening die Van der Meer en Visser in opdracht van de WRR voor dit rapport hebben verricht (Van der Meer en Visser 2004).
- 2 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Gezondheidszorg die Van der Grinten en Vos in opdracht van de WRR ter gelegenheid van dit rapport hebben verricht (Van der Grinten en Vos 2004).
- 3 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Welzijn die De Boer en Duyvendak in opdracht van de WRR voor dit rapport hebben verricht (De Boer en Duyvendak 2004).
- 4 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Onderwijs die De Vijlder in opdracht van de WRR in het kader van dit rapport heeft verricht (De Vijlder 2004).
- 5 In dit hoofdstuk worden de termen basisonderwijs en primair onderwijs door elkaar gebruikt. Zij zijn echter geen synoniemen. De term basisonderwijs dateert uit 1985, toen het kleuteronderwijs en het lager onderwijs werden samengevoegd. De term primair onderwijs dateert van het begin van de jaren negentig, toen het speciaal onderwijs werd opgeheven en werd ondergebracht in het basisonderwijs.
- 6 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Volkshuisvesting die Brandsen en Helderma voor dit rapport hebben verricht (Brandsen en Helderma 2004).
- 7 Zie www.igz.nl en www.prestatie-indicatoren.nl.

5 BEVOCHTEN SPEELRUIMTE

5.1 INLEIDING

De maatschappelijke dienstverlening is in handen van instellingen en professionals die direct verantwoordelijk zijn voor de levering van diensten zoals zorg, wonen, onderwijs en welzijn. De aard van de diensten, de daarmee verbonden technische specificaties en taakcontingenties van het primaire proces en de organisatorische inbedding zijn in belangrijke mate bepalend voor de inrichting van de verschillende sectoren van de maatschappelijke dienstverlening als geheel. Wij spreken in dit verband over de provisiologica.

In dit hoofdstuk staat die provisie centraal: de diensten, de dienstverleners en de organisaties. De koers die organisaties en professionals varen bij de uitvoering van hun werk moet worden ‘bevochten’. De speelruimte op het niveau van de uitvoering is niet gegeven, maar is onderwerp van overleg, onderhandeling en strijd. Dit beeld van de bevochten speelruimte is terug te voeren op de aard van de maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft een driedelige oriëntatie: een bedrijfseconomische, een politiek-bestuurlijke en een professionele oriëntatie. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Het meten van prestaties van een medische professional is vanuit de eerstgenoemde oriëntatie van belang om de efficiency van het primaire proces te verbeteren. Vanuit de tweede oriëntatie is het nodig om zichtbaar te maken wat er wordt geleverd en of dat in overeenstemming is met publieke doelstellingen. Vanuit de derde oriëntatie is het meten van prestaties relevant voor het interne kwaliteitsbeleid. Dit voorbeeld laat zien dat hetzelfde instrument – het meten van prestaties – verschillende functies kan hebben en dat de concrete inzet van het instrument mede van die functies afhankelijk is. Deze verschillende oriëntaties plaatsen met name het bestuur van de instelling voor dilemma’s (Noordegraaf 2004), maar ook voor de professionals is het lastig een goed evenwicht te vinden tussen professionele normen, bedrijfseconomische vereisten en politiek-normatieve opdracht.

Die meervoudige oriëntatie en de daaruit voortvloeiende taakstelling (collectief én individugericht) zijn inherent aan de maatschappelijke dienstverlening. De opgave is om deze inherente hybriditeit op een productieve manier te benutten. Dit hoofdstuk schetst een beeld van de ontwikkelingen die zich voordoen in de diensten, de professionele beroepsuitoefening en de organisaties.

Grosso modo kunnen twee niveaus van dienstverlening worden onderscheiden. Ten eerste is het relationele niveau van belang. Het gaat daarbij om de relatie tussen degene die een dienst ontvangt (patiënt, leerling, bewoner, werkzoekende, jongere) en degene die de diensten verleent (arts, leraar, arbeidsbemiddelaar, opbouwwerker, woonconsulent). De verschillende sectoren verschillen in de mate waarin deze relatie exclusief is en belegd is met professionele autonomie of verantwoordelijkheid. De mate waarin sprake is van een

afhankelijkheidsrelatie tussen cliënt en dienstverlener verschilt per dienst. Ten tweede is het organisationele niveau van belang. In de meeste gevallen is degene die de dienst verleent werkzaam in een organisatie. De organisatie is voorwaardenscheppend, maar kan natuurlijk ook onderdeel zijn van het primaire proces. Een strikt onderscheid tussen primaire en voorwaardenscheppende processen is niet altijd te maken en voor een deel heeft die ook te maken met de mate van afhankelijkheid tussen dienstverlener en organisatie.

Bij de analyse in dit hoofdstuk gaat het om de volgende vragen: wat zijn de kenmerken van de diensten? Hoe functioneren de organisaties en welke ontwikkelingen maken zij door? Wat is de positie van de dienstverlener/professional? Hoe wordt omgegaan met de spanningen die hiervoor zijn geschetst?

Bij de beantwoording van deze vragen laveren wij tussen twee uitersten: aan de ene kant heel precies aangeven hoe dit alles in elk van de afzonderlijke sectoren speelt en aan de andere kant uitsluitend algemene uitspraken doen die voor de maatschappelijke dienstverlening als geheel gelden. Wij kiezen een middenpositie door een algemene lijn van beantwoording te kiezen en deze te illustreren met voorbeelden uit de verschillende sectoren. Hierdoor worden de overeenkomsten en verschillen tussen de sectoren in perspectief geplaatst en wordt recht gedaan aan het feit dat de kenmerken van de dienst van groot belang zijn voor het proces van dienstverlening, de organisatie ervan en de institutionele randvoorwaarden.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 5.2 geeft een overzicht van de verschillende diensten waar het om gaat, de veranderingen die daarin optreden en met name de groeiende differentiatie in het dienstenpakket. In de paragrafen 5.3 en 5.4 staan de professionals en de spanningen tussen organisaties en professionals centraal. Paragraaf 5.5 gaat over de instellingen (de woningbouwcorporatie, het ziekenhuis, de school). Welke ontwikkelingen hebben deze organisaties doorgemaakt en wat zijn dominante regulering en financieringsmechanismen? We sluiten af met conclusies in paragraaf 5.6.

5.2 DIFFERENTIATIE VAN DIENSTEN

5.2.1 AARD VAN DE DIENSTEN

De maatschappelijke dienstverlening kent een grote variatie in de aard van de geleverde diensten. Daarnaast is er in toenemende mate sprake van differentiatie binnen de deelsectoren en van een zekere vervaging van de grenzen tussen die deelsectoren. In de sectoren welzijn, gezondheidszorg en onderwijs zijn de centrifugale krachten sterk en worden vragen gesteld bij de sectorale eenheid. Zoals we zullen zien, worden die centrifugale krachten versterkt door een groeiende differentiatie tussen diensten met een collectief karakter en diensten die worden onderworpen aan de wetten van de markt en die een commerciële karakter hebben. In het vervolg geven we een korte karakterisering van de aard

van de dienstverlening in de verschillende deelsectoren en worden enkele kengetallen toegevoegd over omvang van het personeel en het aantal instellingen.

Welzijn

De voorzieningen die tegenwoordig worden aangeduid met ‘welzijnswerk’ omvatten wettelijk een scala dat loopt van sociaal-cultureel werk (inclusief opbouwwerk en jongerenwerk) via vormings- en ontwikkelingswerk, maatschappelijke begeleiding en advies en kinderopvang tot de ‘overige’ tehuizen (De Boer en Duyvendak 2004). Dat al deze werksoorten onder één noemer zijn gebracht – een container van zeer diverse werksoorten – is vooral historisch te verklaren.

De dominante actoren waren veelal plaatselijke initiatiefnemers, afkomstig uit progressief-liberale en kerkelijke hoek. Hun ‘buurthuizen’ hadden verschillende oriëntaties. In het ene geval was er sprake van een integrale oriëntatie op de lokale gemeenschap, die ze poogden te versterken. In andere gevallen was de oriëntatie meer gericht op specifieke groepen, die soms economisch werden gedefinieerd – achterstands- of risicogroepen – en vaker cultureel werden gedefinieerd als achterban van een levensbeschouwelijke zuil. Vanaf de jaren zestig nam de overheidsbemoediging toe en maakte het Rijk een virtuele eenheid van de diverse werksoorten onder de noemer ‘welzijn’. Deze eenheid betrof overigens vooral de wettelijke inkadering en niet zozeer het werk zelf. Integendeel, de steeds omvangrijkere doelen van het welzijnswerk stonden garant voor een verdere differentiatie van de werksoorten. Het ging bij het welzijnswerk om het verbeteren van de maatschappelijke infrastructuur en ook om het scheppen van voorwaarden voor het welzijn van een streek of wijk. Ook werd gesteld dat het opbouwwerk een bijdrage moest leveren aan de democratisering van de samenleving. Het welzijnswerk werd onderdeel van een politiek project. Door de toegenomen financiële mogelijkheden groeide de diversiteit van het aanbod, maar de kern bleef het scala van ontspanning via educatie naar hulpverlening en sociale actie.

In de jaren tachtig en negentig werd het welzijnswerk verder gedecentraliseerd en ontstond differentiatie ten gevolge van verschillen in gemeentelijk beleid. Onder invloed van de maatschappelijke vraag ontwikkelde het welzijnswerk nieuwe activiteiten zoals basiseducatie, voorschoolse opvang en voorschoolse educatie, slachtofferhulp en kinderopvang.

Tekstbox 5.1 geeft een impressie van de omvang van de totale welzijnssector, waarbij wordt ingezoomd op een specifieke deelsector, de kinderopvang.

Tekstbox 5.1 Welzijn

De omvang van de welzijnssector exclusief de kinderopvang is in de afgelopen jaren nauwelijks toegenomen, zoals blijkt uit tabel 1 en tabel 2.

Tabel 1 Totale omvang van het welzijnswerk (excl. kinderopvang) in aantallen FTE's

Deelsector	1990	1995	1998	1999	2000
Sociaal-cultureel werk	-	-	12.105	12.657	12.436
Algemeen maatschappelijk werk	2.404	2.372	-	-	2.590
Maatschappelijke opvang	-	-	3.133	3.493	3.469
Welzijn ouderen	-	-	2.105	5.405	2.229

Bronnen: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*; CBS-statline

Tabel 2 Aantal welzijnsinstellingen

Deelsector	1990	1995	1998	1999	2000	2001
Sociaal-cultureel werk	-	-	863	853	807	704
Algemeen maatschappelijk werk	180	154	-	-	152	-
Maatschappelijke opvang	-	-	-	101	90	-
Welzijn ouderen	-	-	479	513	495	440

Bronnen: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*; CBS-statline

De deelsector van de kinderopvang is daarentegen duidelijk aan te merken als een 'groeisector' (zie de tabellen 3 en 4).

Tabel 3 Totale omvang van het aantal personeelsleden in de kinderopvang (uitgedrukt in FTE's en werkzame personen)

Personeelsleden	1998	1999	2000
FTE's	16.970	18.963	20.492
Werkzame personen	31.567	33.369	37.577

Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*

Tabel 4 Aantal instellingen in de kinderopvang

	1998	1999	2000
Aantal (koepel)instellingen	780	848	900
Aantal voorzieningen 0-3 jaar	1.922	2.073	2.216
Aantal voorzieningen 4-12 jaar	1.042	1.182	1.371

Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*

Gezondheidszorg

De gezondheidszorg levert een breed scala van diensten en voorzieningen, afhankelijk van de dominante stoornis of ziekte. Men onderscheidt wel potentiële ziekten of stoornissen; aangeboren, erfelijke of vroeg verworven stoornissen al dan niet gevolgd door een blijvende beperking; chronisch verlopende ziektebeelden; niet-acute niet-levensbedreigende ziekten; en ten slotte acute levensbedreigende ziekten met vooralsnog een onzekere afloop (Van der Grinten en Vos 2004).

De eerstgenoemde categorie heeft *preventie* als dominante interventie, bij de andere vier zijn dat *cure* en *care*. Preventie richt zich op het voorkomen van gezondheidsschade en het bevorderen van gezondheid (bijvoorbeeld de vaccinatie van kinderen). Bij *cure* gaat het om behandeling gericht op herstel van gezondheidsschade (bijvoorbeeld een operatieve ingreep in het ziekenhuis). Bij *care* gaat het om verpleging en verzorging gericht op het draaglijk maken van onherstelbare gezondheidsschade (bijvoorbeeld de opvang van demente ouderen of de begeleiding van chronisch psychiatrische patiënten).

De hier gegeven voorbeelden laten zien dat de gezondheidszorg zich op zeer uiteenlopende doelgroepen richt: van baby tot demente oudere als het gaat om de leeftijd en van lichamelijke problemen tot psychische en verstandelijke problemen als het gaat om de aard van de aandoening. Ten slotte wordt de zorg in verschillende locaties geleverd, waardoor in het dienstenpalet verschillende combinaties ontstaan: behandeling en revalidatie in het ziekenhuis, met nazorg via de thuiszorg thuis, begeleid wonen als een tussenstap tussen een residentiële voorziening voor psychiatrische patiënten en zelfstandig wonen.

Doordat de gezondheidszorg zo'n divers scala van diensten en voorzieningen omvat, is de sector nauw verweven met andere vormen van maatschappelijke dienstverlening: met het welzijn (ouderen- en jongerenwerk), met het wonen (begeleid wonen), met het onderwijs (academische centra en topklinische zorg) en met het werken (arbeidsrehabilitatie).

Tekstbox 5.2 geeft een beeld van de omvang van de steeds verder uitdijende gezondheidszorg.

Tekstbox 5.2 Gezondheidszorg

Het aantal personeelsleden werkzaam in de gezondheidszorg laat over een reeks van jaren een groeiende lijn zien, zo lezen we af uit tabel 1.

Tabel 1 Personeelsomvang in de zorg* (x 1.000 FTE's)

Zorgsector	1990	1995	1999	2000	2001
Ziekenhuizen	137,3	138,1	152,6	153,1	153,8
Instellingen voor verstandelijk gehandicapten	32,2	37,0	-	-	-
Verpleeghuizen	58,3	64,5	73,3	76,7	76,9
Totaal geestelijke gezondheidszorg	-	-	42,5	43,2	43,9
Thuiszorg	-	63,8	66,7	69,8	74,9

* Inclusief mensen niet in loondienst.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland 2003*,
WRR-bewerking

Wat het aantal instellingen betreft, is het beeld gemengd. Tabel 2 laat zien dat het aantal ziekenhuizen ten gevolge van fusies is afgenomen. Ditzelfde beeld is aan de orde bij instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. De verpleeghuissector is duidelijk een groeisector, terwijl ook de thuiszorg toeneemt met een gelijktijdige afname van het aantal verzorgingshuizen. De instellingen voor verstandelijk gehandicapten groeien in aantal.

Tabel 2 Aantal instellingen voor gezondheidszorg

Zorgsector	1990	1995	1999	2000	2001
Ziekenhuizen	169	148	136	131	129
Instellingen voor verstandelijk gehandicapten	121	139	151	154	154
Verpleeghuizen	326	329	334	334	333
Instellingen voor geestelijke gezondheidszorg	-	-	156	130	121
Instellingen voor thuiszorg	-	148	172	174	192
Huisartspraktijken	-	4.775	-	4.801	4.750
Verzorgingshuizen	1.514	1.425	1.366	1.352	1.346

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland 2003*

Onderwijs

Het deel van het onderwijs waarop we ons hier concentreren bevat twee contrasterende subsectoren: het basisonderwijs, dat deel uitmaakt van het ‘funderend’ onderwijs en onder de leerplicht valt, en het beroepsonderwijs, dat veel meer verweven is met de eisen van arbeidsmarkt en de wensen van (toekomstige) werkgevers.

Vanaf de vorming van het nationaal onderwijssysteem is er sprake geweest van welomschreven opvattingen over hoe het onderwijs moest worden verzorgd, door wie en welke onderwerpen daarin moesten worden behandeld (De Vijlder 2004). Leren diende plaats te vinden in vast omschreven instituties als (hoge)scholen, colleges, universiteiten en gymnasia. De overdracht van kennis en vaardigheden kon alleen plaatsvinden via een individuele docent, leraar of onderwijzer die professionele autonomie kende. De vrijheid van onderwijs was vooral een politieke vrijheid, die in de praktijk nauwelijks leidde tot wezenlijke variatie in de manier waarop het onderwijs werd verzorgd.

Er is sprake van een verfijnde institutionalisering in de vorm van ongeschreven regels en gedeeltelijk in de vorm van daadwerkelijke regulering van examens en diploma's als entreekaartjes voor posities in de samenleving, de opdeling in studiejaar, de tijdstippen waarop het onderwijs wordt verzorgd, de voorwaarden voor toelating tot opleidingen, de voorwaarden waaronder iemand onderwijzer mag zijn, enzovoort. Vroege pogingen om hiervoor alternatieven te ontwikkelen, zoals het montessori- en het jenaplanonderwijs als onderdeel van de pedagogische vernieuwingsbeweging aan het begin van de vorige eeuw, hebben dit niet wezenlijk kunnen veranderen. Daardoor is in het onderwijs sprake geweest van de ontwikkeling van een redelijk vastomlijnde productietechnologie en daarmee verbonden professionalisering van het onderwijzers- en docentenberoep.

Tekstbox 5.3 Onderwijs

In het onderwijs daalt het aantal instellingen ten gevolge van fusieprocessen (zie tabel 1).

Tabel 1 Totaal aantal onderwijsinstellingen

Jaar	1990	1999	2000	2001
Aantal onderwijsinstellingen	11.877	8.837	8.746	8.632

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2003a) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2003-2004*

In het basisonderwijs doet zich eenzelfde ontwikkeling voor (tabel 2). Ook het aantal personeelsleden laat een dalende trend zien (tabel 3).

Tabel 2 Aantal basisscholen

Jaar/maand	1980/1	1985/6	1990/1	1995/6	2000/1	2001/2
Aantal scholen	8.727	8.401	8.450	7.478	7.042	7.019

Bron: Onderwijsraad (2003a), *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*

Tabel 3 Aantal personeelsleden werkzaam in het basisonderwijs (uitgedrukt in FTE's x 1000)

Personeelscategorie	1980	1985	1990	1995	2000
Onderwijzend personeel	78	78,6	68,9	73,2	79,1
Directeuren	15	8,8	8,9	6,1	5,6
Adjunct-directeuren	-	5,4	5,6	3,8	3,3
Leraren	67,4	64,4	49,3	53,2	56,3
Ondersteunend personeel	0,4	0,4	3,1	10,1	11,4

Bron: Onderwijsraad (2003a), *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*

In het beroepsonderwijs is daarentegen sprake van een gestage groei van het personeel (tabel 4).

Tabel 4 Aantal personeelsleden werkzaam in het beroepsonderwijs (uitgedrukt in FTE's x 1000)

Personeelscategorie	1990	1995	2000
Directie	2,3	1,4	0,3
Onderwijzend	20,3	21,4	22,4
Overig	7,4	8,4	11,7

Bron: Onderwijsraad (2003a), *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*

De cijfers in tabel 5 laten zien dat er in het beroepsonderwijs sprake is van een zeer ingrijpend fusieproces, met als gevolg een enorme vermindering van het aantal scholen in een periode van tien jaar.

Tabel 5 Aantal scholen voor beroepsonderwijs

Jaar	1990	1995	2000
Aantal scholen	576	304	62

Bron: Onderwijsraad (2003a), *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*

Volkshuisvesting

De volkshuisvesting kent twee centrale functies: de vastgoedfunctie, waarbij het gaat om het investeren en beheren van woningen, en de maatschappelijke functie, waarbij het gaat om het bieden van een goede en betaalbare woning aan lagere-inkomensgroepen (Brandsen en Helderman 2004). Volkshuisvesting heeft als product een aantal onderscheidende kenmerken. Woningen zijn duurzame goederen die lange tijd blijven staan, de bouw ervan vergt een grote investering vooraf, zij kunnen niet geografisch worden verplaatst, zij zijn onvervangbare goederen en het gebruik ervan heeft een sterke weerslag op de sociale en economische positie van de gebruiker.

Het specifieke karakter van de huisvesting komt vooral tot uiting in de samenwerking tussen kapitaal en woondiensten: woningen zijn zowel kapitaalgoederen als gebruiksgoederen. Wat het tweede betreft, de woning als gebruiksgoed, kunnen de rechten op een woning worden onderscheiden naar eigendom en gebruik. Eigendom en gebruik kunnen in één hand worden gelegd, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. De wijze waarop deze twee typen rechten zijn verbonden, is de grondslag voor een onderscheid naar woningtypen. Het bekendste onderscheid is kopen of huren: bij het eerste komen eigendom en gebruik samen (eigenwoningbezit), bij het tweede zijn ze gescheiden. Binnen de categorie huren wordt veelal onderscheid gemaakt tussen typen verhuurders: collectief of individueel, met of zonder winsttoegmerk. Er bestaan ook enkele tussenvormen. Het gebruik van woningen kent evenals eigendom verschillende vormen, afhankelijk van de definitie van 'wonen'.

De traditionele definitie van gebruik is het recht gedurende een bepaalde periode over fysieke ruimte te beschikken. Het is echter ook mogelijk het gebruik niet in termen van het fysieke object maar in termen van levensstijl te definiëren. Dan gaat het er bijvoorbeeld niet alleen om aan een bejaarde woonruimte te bieden, maar ook allerhande diensten (zorg, maaltijdbezorging) die hem of haar in staat stellen daadwerkelijk zelfstandig te blijven wonen. Grofweg kan worden gesteld dat de Nederlandse huursector de afgelopen vijftien jaar een ontwikkeling heeft doorgemaakt van een smalle naar een brede definitie van gebruik (zie ook tekstbox 5.4). Er zijn vele vormen van dienstverlening bij gekomen, uiteenlopend van de inmiddels wijdverbreide zorgpakketten tot diensten zoals abonnementen op de kunstuitleen, verzekeringen, taxidiensten, internetaansluitingen enzovoort.

We zien ook hier discussie ontstaan over een al te strikte scheidslijn tussen verschillende soorten 'diensten'. Enerzijds is er steeds meer sprake van gescheiden markten, doordat koopwoningen voor bepaalde inkomensgroepen onbereikbaar zijn; anderzijds worden steeds meer mogelijkheden ontwikkeld om het gat tussen koop en huur met nieuwe arrangementen te dichten. De diensten in de volkshuisvesting variëren steeds meer, zowel wat de breedte van de diensten betreft, als in de verschillende vormen van beheer.

Tekstbox 5.4 Volkshuisvesting

Tabel 1 laat zien dat de sociale huursector een concentratietendens vertoont. Blijkens tabel 2 is er, bij een toenemende woningvoorraad, een relatieve verschuiving van huren naar kopen gaande.

Tabel 1 Aantal sociale verhuurders

Jaar	Aantal sociale verhuurders op 1 januari
1995	855
1996	864
1997	830
1998	792
1999	745
2000	693

Bron: CBS statline

Tabel 2 Bewoonde woningvoorraad

Jaar	Bewoonde woningvoorraad (x 1.000)	Huur (%)	Koop (%)
1990	5.705	54,7	45,3
1994	6.037	52,4	47,6
1998	6.360	49,2	50,8
1999	6.443	48,1	51,9
2000	6.505	47,8	52,2

Bron: CBS statline

Arbeidsvoorziening

Het karakter van de arbeidsmarktvoorziening in Nederland is de afgelopen decennia verschoven van een uitkeringsverstreckende naar een dienstverlenende functie. Het dienstverlenende karakter van de arbeidsvoorziening komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de aandacht voor bemiddeling naar parttime werk, advies over interne bedrijfsvoering, begeleiding van collectieve ontslagen, het stimuleren van scholing, inschakelen van massacommunicatie bij het doorzichtig maken van de arbeidsmarkt en het gebruik van ICT (Van der Meer en Visser 2004). Dit stelt hoge eisen aan de medewerkers van de arbeidsvoorziening (de adviseur werk en inkomen, de arbeidsbemiddelaar, de intercedent, de consultant of de ambtenaar van de Gemeentelijke Sociale Dienst). Zij moeten inzicht hebben in de kwalificaties, wensen en persoonlijke situaties van hun cliëntèle, om zodoende een juiste aansluiting voor hen te vinden bij de werkgevers.

Sinds de invoering van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen in 2002 zijn de professionele vaardigheden nog belangrijker geworden. De arbeidsvoorziening oude stijl kende een duidelijke segmentatie tussen arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid, waarbij het recht op een uitkering prevaleerde. De cultuur van bijstandsverlening was sterk individualistisch, waarbij de redelijkheid van de beslissing (althans: de subjectieve inschatting daarvan door de medewerker) werd meegewogen. Die eigen beleidsvrijheid van de uitvoerende ambtenaar leidde tot merkwaardige paradoxen: enerzijds betrokkenheid bij de cliënten, anderzijds onverschilligheid voor de gevolgen van de werkwijze (Van der Veen 1990).

In de huidige situatie zijn de werkprocessen veel strakker aangestuurd. Prestatiemetingen en onderzoek naar de tevredenheid van cliënten bieden stof tot reflectie op de resultaten van het werk. Aan de andere kant is er ook informatie verloren gegaan. In het oude model bestonden er veel sterkere contacten met de vraagzijde van de arbeidsmarkt, de werkgevers. Via de werkgeversgeledingen op lokaal niveau was er contact tussen de arbeidsvoorzieningsorganisatie en het netwerk van lokale bedrijven. Doordat de contacten met de reïntegratiebedrijven door de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten worden onderhouden, zijn deze contacten bij de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) verloren gegaan.

Gegeven de vele veranderingen in de vormgeving van de arbeidsvoorziening zijn geen vergelijkbare cijfers beschikbaar over aantal instellingen en omvang van de sector. Wij volstaan met het aantal personeelsleden werkzaam bij de CWI's in 2003: 3.693 FTE's.

5.2.2 SECTOROVERSTIJGENDE DIENSTEN

Hoewel het onmogelijk is recht te doen aan de specifieke kenmerken van elk van de diensten afzonderlijk, zijn er alles bij elkaar genomen wel enkele parallellen te trekken tussen de verschillende sectoren.

Niet alleen op macroniveau is er sprake van een discussie over de kerntaken van de sector, ook op het niveau van de dienstverlening zelf zien we een permanente discussie over kerntaken en meer in het bijzonder over een verbreding van primaire taken. In de volkshuisvesting zijn er vele vormen bij gekomen, variërend van zorgpakketten tot leefbarebuurtprojecten. De huursector heeft een ontwikkeling doorgemaakt van een smalle naar een brede definitie van woninggebruik. In het primair onderwijs zien we het ontstaan van de brede school in het basisonderwijs, waarbij er per regio ook weer veel verschillen zijn in termen van omvang van het takenpakket en verantwoordelijkheden. In de psychiatrische zorg heeft het proces van vermaatschappelijking geleid tot allerlei projecten en initiatieven om psychiatrische patiënten weer op te nemen in het arbeidsproces. De grens tussen justitie en gezondheidszorg wordt ook steeds vaker overschreden, bijvoorbeeld waar het gaat om de behandeling van verslaafde delinquenten.

Deze voorbeelden maken tevens duidelijk dat de verbreding van het takenpakket niet zelden een *verzwarend* betekent. In feite is er sprake van een opeenstapeling van taken ten gevolge van de eisen en verwachtingen van verschillende belanghebbenden: de overheid, de instellingen zelf en collega-organisaties uit aanverwante sectoren. In het basisonderwijs bijvoorbeeld gaat het dan tegelijkertijd om de inhoud van het onderwijs, de pedagogisch-didactische aanpak, de onderwijsresultaten van de leerlingen en de school, samenwerking met buiten- en voor-schoolse voorzieningen en de positie van de ouders.

De verbreding van het takenpakket betreft ook meer commerciële vormen van dienstverlening. Voorbeelden zijn bedrijfszorg, behandeling van psychosociale klachten op het werk en het investeren in vastgoed (al of niet in samenwerking met woningbouwcorporaties).

De verbreding van het takenpakket – en daarmee ook de vervaging van de domeingrenzen van de verschillende sectoren – ontstaat op eigen initiatief van de organisaties en de daar werkzame specialisten en professionals. Soms worden deze initiatieven sterk gestuurd door vragen van cliënten en soms is het de overheid die hierin een belangrijke rol speelt.

In alle sectoren is mede ten gevolge van de herijking van het eigen takenpakket sprake van nieuwe samenwerkingsrelaties met aanpalende organisaties. Ook zijn allerlei initiatieven totstandgekomen om ‘ketenbeleid’ te voeren (een keten van diensten over de grenzen van de organisaties). Woningbouwcorporaties en instellingen voor ouderenzorg vormen allianties om wonen en zorg voor ouderen aan te bieden. Beroepsonderwijs en arbeidsvoorziening werken samen bij de ontwikkeling van trajecten om langdurig werklozen aan een baan te helpen. De belemmeringen om tot een goede afstemming en samenwerking tussen organisaties en dienstverleners te komen, zijn er ook volop. Deze zijn te vinden in uiteenlopende culturen van de organisaties die vaak hun wortels vinden in historisch gegroeide tegenstellingen. Professionals voelen zich niet zelden in hun deskundigheid aangetast en zien de meerwaarde van de samenwerking niet zolang hun autonomie in het geding is. Een andere belemmering wordt gevormd door verschillen in financieringsregimes en bijbehorende verdeling van verantwoordelijkheden.

5.3 PROFESSIONALS

Het is nog maar een paar jaar geleden dat in de media aandacht werd gevraagd voor personeelstekorten in de maatschappelijke dienstverlening, hoog ziekteverzuim en moeilijk te vervullen vacatures. Regelmatig waren er berichten over scholen die de kinderen naar huis moesten sturen bij ziekte van hun leerkracht of het aantal lesuren bekorten. Om de tekorten aan verpleegkundig personeel op te vangen, werd geëxperimenteerd met specifieke vormen van arbeidsmigratie. Organisaties in de maatschappelijke dienstverlening worstelden met de vraag hoe ze professionals aan zich kunnen “binden en boeien” (Nijhoff et al. 2002).

Om meer zicht te krijgen op deze professionals en hun zelfbeeld, beroepsuitoefening en problemen staan in deze paragraaf degenen die het werk uitvoeren centraal. Dat zijn de arts, de leraar, de arbeidsbemiddelaar, de verpleegkundige, de kinderleidster, de woonconsulent en de opbouwwerker. Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven, gebruiken wij een ruime definitie van professional. In het kader van deze studie maken wij geen onderscheid tussen oude en nieuwe professionals, of tussen professionals en semi-professionals. Meer dan bij de andere kwesties die in dit hoofdstuk worden aangesneden zijn de verschillen tussen de sectoren groot.

Hoewel het aandeel van de hoger opgeleiden in de sectoren relatief hoog is (44% van de werkenden in deze sectoren heeft een opleiding op hbo- of wo-niveau tegen 18% in de marktsector), verschillen de sectoren van elkaar in de mate waarin sprake is van een professionele dominantie bij de organisatie en uitvoering van de dienstverlening. In de gezondheidszorg is de rol van de professionals van oudsher dominant geweest, met dien verstande dat deze dominantie vooral in de ziekenhuizen, in de eerstelijnszorg en in bepaalde sectoren van de geestelijke gezondheidszorg speelt. In de overige delen van de gezondheidszorg is minder sprake van een professionele dominantie. Als we naar het onderwijs kijken, dan zien we een zekere mate van profilering van leraren en docenten. Bij welzijn is de professionaliteit van de welzijnswerkers onderwerp van debat en is het in feite niet gelukt een professioneel domein te claimen. In de kinderopvang is het vooral de vraag hoe de kwaliteit van de leidsters kan worden vergroot. Bij de arbeidsvoorziening is de rol en discretionaire ruimte van de bijstandsmatenschappelijk werkers weliswaar niet gegeven, maar deze verschilt per organisatie. In de volkshuisvesting is het onduidelijk wie nu als professionals of specialisten kunnen worden aangemerkt. Zijn dat de planologen, de financieel deskundigen en/of de woonconsulenten?

In deze paragraaf over professionals gaan we eerst in op het functioneren van professionals en ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan om vervolgens aandacht te besteden aan de relatie tussen organisatie en professional.

5.3.1 FUNCTIONEREN VAN PROFESSIONALS

Codificatie van kennis en discretionaire ruimte

De verschillen en overeenkomsten tussen professionals evenals hun maatschappelijke inbedding hebben alles te maken met de mate waarin de beroepsuitoefening door *professionele controle* wordt gekenmerkt (Abbott 1988; Freidson 2001). Die controle kent twee gedaanten (Noordegraaf en Meurs 2002; Noordegraaf 2004).

Ten eerste is er sprake van een *inhoudelijke controle*. De beroepsgroep bepaalt zelf wat professionals (moeten) weten, welke competenties en vaardigheden nodig zijn om een taak uit te voeren. Er is sprake van een technische basis, die in principe niet is gebonden aan individuen of organisaties. Deze basis is niet te alge-

meen en te vaag, zodat kennis en vaardigheden vast te leggen zijn. Maar tegelijkertijd is de kennis ook niet te specifiek, zodat niet iedereen er zonder meer op kan terugvallen. Professioneel handelen vereist zowel gedeelde kennis en vaardigheden als ervaringskennis en oordeelsvermogen. Hiermee is ook het inherent dubbelzinnige karakter van professionele kennis gegeven: de kennis moet aantoonbaar leiden tot resultaat en effectieve taakuitoefening. Tegelijkertijd vraagt de vertaling van deze kennis naar unieke situaties om interpretatie, ‘klinische blik’, intuïtie en selectie. Dat laatste vereist ervaring en persoonlijk inzicht, ook wel *tacit knowledge* genoemd. Het is juist dit deel van de beroepsuitoefening dat niet in regels of procedures kan worden vastgelegd. Een deel van de strijd over het professionele domein – de jurisdictie (Abbott 1988) – heeft betrekking op de mate waarin deze kennis al dan niet kan worden gecodificeerd en/of ook door anderen kan worden toegepast.

Ten tweede is er sprake van *institutionele controle*. Hierbij gaat het om de institutionele mogelijkheden van een beroepsgroep om het eigen professionele domein af te schermen. Het professionele domein is wettelijk verankerd, de toelating tot de beroepsgroep is in handen van de beroepsgroep zelf, er is sprake van eigen tuchtrecht en van sterk bindende gedragscodes.

De mate waarin verschillende beroepsgroepen beschikken over inhoudelijke en institutionele controle verschilt. Naarmate de kennis – een eigen *body of knowledge and skills* – beter tot ontwikkeling is gekomen, zijn de mogelijkheden voor institutionele controle groter. En als die institutionele controle er is, dan heeft de beroepsgroep weer meer mogelijkheden om zich teweer te stellen tegen een overmatige standaardisering en protocollering.

Dit dilemma van standaardisering en protocollering aan de ene kant versus discretionaire ruimte aan de andere kant is in de verschillende sectoren aan de orde. De Boer en Duyvendak (2004) stellen bijvoorbeeld dat het sociaal-cultureel werk voor een belangrijk deel nog in een ‘ambachtelijk stadium’ verkeert. Pas de laatste jaren wordt gezocht naar standaardisering in de vorm van *evidence-based* werken – en dat nog op geïsoleerde plekken. Zij wijten dit aan het normatieve karakter van het welzijnswerk, dat zich niet goed zou lenen voor standaardisatie. Feit is wel dat er niet of nauwelijks sprake is van een technische basis waar de sociaal-cultureel werker zich op kan beroepen. De Boer en Duyvendak (2004) stellen vast dat het professionele zelfvertrouwen zwak is.

Bij de kinderopvang en bij het onderwijs is wel sprake van standaardisering en protocollering van het professionele handelen, maar het ziet ernaar uit dat die standaardisering eerder is ingegeven door de eisen die de overheid aan het beroep is gaan stellen dan dat het een intrinsieke ontwikkeling is vanuit de beroepsgroep zelf. In ieder geval heeft voor het onderwijs de verdere standaardisering van het werk slechts in beperkte mate geleid tot institutionele controle en daarmee tot de bescherming van een zekere discretionaire ruimte die voor de beroepsuitoefening nodig is. Ook voor de arbeidsvoorziening geldt dat er vooral sprake is van profes-

sionalisering van het werk in de zin van standaardisering van kennis en werkwijzen, met als gevolg een afnemende mogelijkheid om eigen beoordelingen van individuele gevallen mogelijk te maken.

In de gezondheidszorg zien we een dubbele beweging: meer *evidence-based medicine* en protocollering als onderdeel van het kwaliteitsbeleid en daarmee als een versterking van de institutionele controle, maar ook van protocollering en standaardisering als een reactie op vragen uit de samenleving en de noodzaak om de *black box* van de geneeskunde te openen. Mondigheid en ‘proto-professionalisering’ (De Swaan 1976) van burgers hebben hier zeker toe bijgedragen, evenals de wens van de overheid om meer inzicht te krijgen in de werkzaamheden van professionals. Voor de andere disciplines in de gezondheidszorg – in het bijzonder de verpleegkunde – is ook sprake van een professionaliseringsproces in de vorm van een nadere codificatie van kennis en vaardigheden met daarnaast een wettelijke verankering van het professionele domein in de wet.¹

Deze illustraties laten zien dat controle op inhoudelijk en institutioneel niveau gebaat is bij een zekere standaardisatie en codificatie van kennis en vaardigheden en vooral ook bij de ontwikkeling van gesystematiseerde en geobjectiveerde kennis. Diezelfde codificatie kan – als de institutionele verankering ontbreekt – ook worden gebruikt voor disciplineren, vermindering van de discretionaire ruimte van de professional en dus voor een uitholling van het beroep.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het bij professionals niet alleen gaat over de professional zelf, maar ook over de beroepsorganisaties. De institutionele controle is in belangrijke mate in handen van de beroepsvereniging van professionals. Wat opvalt in de vijf sectoren is dat de impact van de beroepsvereniging zeer verschillend is. Belangrijker wellicht om de positie van de professionals te begrijpen, is dat vanaf de jaren zeventig met name in het onderwijs en in de zorg de beroepsverenigingen zich behalve als – en soms zelfs in plaats van – hoeder van de kennis en kwaliteit van professionals hebben ontwikkeld in de richting van belangenbehartigers of vakbonden van de professionals. In het onderwijs heeft dit zelfs betekend dat de professionaliserings- en kwaliteitsdoelstelling plaats heeft gemaakt voor belangenbehartiging ter verbetering en bescherming van de arbeidsrechtelijke positie van onderwijzers (De Vijlder 2004). Dezelfde ontwikkeling zien we in de verpleegkunde, met dien verstande dat daar een grote inhaalslag aan de gang is op inhoudelijk gebied. Bij de medisch specialisten heeft deze ontwikkeling geleid tot de oprichting van een aparte vereniging (de Orde van Medisch Specialisten) naast de wetenschappelijke verenigingen van medisch specialisten.

Aangenomen mag worden dat deze verandering dan wel uitbreiding van de doelstelling veel te maken heeft met het gegeven dat de professionals ook vanaf die tijd onderdeel zijn geworden van organisaties die aan het moderniseren en aan het groeien zijn. De rol van de werknemer krijgt betekenis naast de rol van de professional. Voor een aantal beroepen was deze aandacht (met name in de jaren

zeventig) overigens zeer begrijpelijk als reactie op de onregelmatige werktijden, de lage beloning en de vaak zwakke rechtspositie.²

Taakherschikking en taaksplitsing

De positie en het domein van professionals zijn allesbehalve statische gegevens. Er vinden voortdurend processen plaats van taakherschikking en taaksplitsing. Deze processen worden bepaald door de dynamiek binnen het beroep zelf en door externe ontwikkelingen. De dynamiek binnen het beroep heeft alles te maken met nieuwe inzichten, kennis over methodieken en interventies en daaruit voortvloeiende specialisaties. In de gezondheidszorg is het proces van verdergaande specialisatie zeer goed waarneembaar, zowel bij de medici (de spoedeisendehulparts als nieuw specialisme) als bij de verpleegkundigen (de oncologieverpleegkundige), maar ook in het onderwijs is sprake van vormen van specialisatie (*remedial teaching*) of van methodiek (praktijkbegeleiding) of een combinatie van beide. In het welzijn is ook sprake van een zekere mate van differentiatie: opbouwwerk, buurtwerk, sociaal-cultureel werk. De roep om er één herkenbaar beroep van te maken, namelijk dat van *social worker*, heeft het vooralsnog niet gehaald. Het belang van het behouden van afzonderlijke beroepsidentiteiten bleek in de ogen van de directbetrokkenen niet op te wegen tegen de voordelen van één herkenbaar beroep.

De ontwikkelingen en verschuivingen binnen beroepsgroepen leveren veelal strijd op, omdat wordt geknaagd aan de bestaande indelingen. Ook de positionering en waardering binnen de organisatie is niet meteen gegeven. Specialisatie is aan de ene kant de uitdrukking van de kennisontwikkeling binnen een beroep en een teken van vitaliteit en vernieuwing, aan de andere kant kan diezelfde specialisatie de samenwerking tussen beroepsbeoefenaren die nodig is om complexe vragen van cliënten beter te beantwoorden, zowel verhinderen als bemoeilijken.

Zoals al is gezegd, zijn er niet alleen interne krachten aan het werk. In de meeste sectoren is sprake van vormen van taakherschikking en -splitsing ten gevolge van schaarste op de arbeidsmarkt, dan wel ten behoeve van het verhogen van de doelmatigheid van het werk. In de meeste gevallen gaat het om de splitsing van complexe (waar veel kennis en expertise voor nodig is) en eenvoudige taken (waar minder kennis en ervaring bij nodig is). De 'eenvoudige' taken kunnen dan vervolgens worden uitgevoerd door lager opgeleide medewerkers, zoals bijvoorbeeld de klassenassistenten in het onderwijs, de verpleeghulpen in de zorg of door vrijwilligers, zoals in het welzijnswerk. Ook wordt gekeken naar de noodzakelijke startkwalificaties: in het beroepsonderwijs hebben de zij-instromers met andere startkwalificaties te maken dan hun collega's.

Vanuit het perspectief van de professionals hebben deze veranderingen zowel voor- als nadelen. De voordelen zijn dat professionals zich meer kunnen toeleggen op het werk waar zij 'echt' voor zijn opgeleid. Voor de nieuwkomers biedt de lage drempel meer kansen op werk. De nadelen zijn dat het werk wordt opgedeeld in verschillende eenheden, waardoor het minder overzichtelijk wordt. Ook

wordt de werkdruk hoger (zwaardere verantwoordelijkheid, meer afstemming). Bovendien is voor de nieuwkomers veelal sprake van een afgeleide – soms zelfs negatieve – beroepsidentiteit: zij doen het makkelijke, soms ook saaie en geestdovende werk dat de anderen niet meer willen of mogen doen. Meer in het algemeen kunnen vergaande vormen van taakherschikking en -splitsing leiden tot deprofessionalisering.

Er is nog een facet dat aandacht behoeft, te weten de veranderende opvattingen over werk, werkinzet en werktijden. De permanente beschikbaarheid van weleer heeft plaatsgemaakt voor zakelijke arbeidsverhoudingen. Daarnaast is in veel sectoren sprake van een feminisering van het beroep (in het lager onderwijs is dat in extreme mate het geval) en van een toename van het aantal mensen dat in deeltijd wil werken.

Voor de gezondheidszorg noemen Van der Grinten en Vos (2004) ook de juridisering van de hulpverleningsrelatie als belangrijke ontwikkeling. In toenemende mate krijgt de relatie tussen hulpverlener en patiënt het karakter van een overeenkomst. Deze contractuele relatie wordt vervolgens onderworpen aan bijbehorende juridische regelingen. De drijfveer achter de invoering van diverse wetten op dit gebied is de kwaliteitsbewaking en -toetsing van het medisch handelen. In deze juridisering schuilt echter het gevaar dat voorbij wordt gegaan aan het feit dat de relatie tussen hulpverlener en patiënt meer is dan alleen een contractuele verhouding. Het is ook een vertrouwensrelatie. Het gevaar is aanwezig dat vooral de voor leken toetsbare elementen in de hulpverleningsrelatie de aandacht krijgen, waardoor de minder tastbare elementen (die evenzeer bepalend zijn voor de kwaliteit) naar de achtergrond verschuiven.

Professionals in een spagaat?

Freidson introduceert in zijn boek *Professionalism: The third logic* (2001) wat hij noemt de professionele logica naast de logica van de bureaucratie en de logica van de markt.³ Zijn stelling is dat professionals ingeklemd zijn geraakt tussen de logica van de markt en de logica van de bureaucratie. De ‘aanval’ op de professional wordt gesitueerd in de jaren zestig en begin zeventig (Freidson 2001; Tonkens 2003; De Boer en Duyvendak 2004; Van der Grinten en Vos 2004). Op de golven van de democratisering aan de ene kant en de rationalisering/rantsoenering een paar jaar later aan de andere kant – zo luidt de redenering – werd professionele deskundigheid ter discussie gesteld en in enkele gevallen ook bestempeld als machtsmisbruik, betutteling en kleinering. Zo werd in de geestelijke gezondheidszorg de ‘antipsychiatrie’-beweging actief en op scholen werd het gezag van de leraar ter discussie gesteld. Daarnaast werden verantwoordingseisen aangescherpt om zo meer zicht te krijgen op de prestaties van de professionals.

Deze ontwikkelingen mogen echter niet uitsluitend worden geïnterpreteerd in termen van indamming of disciplineren van professionals. Er is tegelijkertijd sprake van een toename van kennis en expertise op vele gebieden. Het rammelen aan de gesloten deuren van de professionals kan evenzeer worden gezien als een

oproep om de beschikbare kennis beter te benutten, nieuwe kennis te verwerven en te investeren in kwaliteit en kwaliteitsverbetering (WRR 2002). Het openbreken van de professionele praktijken en de noodzaak om het eigen handelen te onderbouwen, heeft ook geleid tot kwaliteitsverbetering en innovatie. In het onderwijs heeft dit onder meer geleid tot nieuwe didactische methoden en meer aandacht voor het pedagogische klimaat in de klas, in de gezondheidszorg tot vormen van multidisciplinair werken en nader onderzoek naar effectiviteit van interventies. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze kwaliteitsimpulsen alleen van buitenaf kwamen. Zeker is dat vooral binnen de beroepsgroepen zelf vernieuwers en voorvechters zich sterk hebben gemaakt voor verbetering van de kwaliteit.

Het openbreken van het professionele domein heeft met andere woorden niet alleen geleid tot 'getemde professionals' (Tonkens 2003), maar heeft ook bijgedragen aan innovatie en kwaliteitsverbetering. Maar de opening van het venster met zicht op innovatieve praktijken en kwaliteitsverbetering kan gemakkelijk dichtvallen als verantwoording en transparantie een doel op zich worden. Het probleem, zo laten de sectorstudies zien, zit niet zozeer in de roep om meer controle op en verantwoording over het werk van de professionals, maar in de wijze waarop en de intentie waarmee dat gebeurt. Immers, eenzijdige nadruk op verantwoording, sturing en beoordeling van prestaties belooft het voldoen aan de norm, maar is slechts in beperkte mate een prikkel om van de norm af te wijken, om met andere werkvormen te experimenteren. Bij de prestatievelden die worden gedefinieerd is innovatie vaak stiefmoederlijk bedeed.

In de verschillende sectoren is de noodzakelijke opening van zaken op een aantal punten doorgesloten en veranderd in een omvangrijk registratiesysteem zonder dat de doelstellingen van die registratiearbeid voor de professionals duidelijk en bruikbaar zijn (zie tekstbox 5.5). Hiermee is niet gezegd dat registratie achterwege moet blijven. Veeleer gaat het om het vinden van het juiste evenwicht. Het is bovendien van belang steeds de vraag te blijven stellen wat de functies en het gebruik van de registraties zijn.

Tekstbox 5.5 Administratieve druk op het werk van professionals

Uit onderzoek in de zorg (Kanters et al. 2004) is gebleken dat de groei van de niet-patiëntgebonden werktijd bij de zorgprofessionals de laatste 25 jaar is toegenomen van 6 procent naar 26 procent. Deze niet-patiëntgebonden taken betreffen zowel registraties van gemaakte uren als registraties ter bevordering van de kwaliteit of ten behoeve van de informatie aan het publiek. Dit voorbeeld kan makkelijk worden uitgebreid met voorbeelden uit de andere sectoren. Denk bijvoorbeeld aan de vele uren overleg in de jeugdzorg of het administratieve werk in de arbeidsvoorziening of de administratie van toetscores in het basisonderwijs. De onderliggende mechanismen zijn vergelijkbaar:

- 1 Informatie ten behoeve van interne kwaliteitsverbetering wordt gebruikt voor externe kwaliteitsbeoordeling. De registraties die nodig zijn om het eigen handelen te monitoren en daar waar nodig te verbeteren, worden steeds vaker ingezet als controle- en verantwoordings-

instrument. Voor de professionals neemt de toegevoegde waarde af en de administratieve rompslomp toe; een deel van de niet-cliëntgebonden tijd wordt besteed aan registratie en overleg.

- 2 Registratie en overleg zijn steeds minder direct gekoppeld aan het primaire proces zelf en zijn functioneel voor het primair proces. Registratie- en overlevormen zijn vaak door anderen bedacht en niet door de professionals zelf. Hierbij moet worden opgemerkt dat het overleg dat professionals voeren voor een deel ook te maken heeft met de toenemende specialisatie en differentiatie van taken en de wens en noodzaak om het eigen professionele domein af te scherm. Dit geldt zeker voor het welzijn en de zorg.
- 3 Ten slotte mag niet onvermeld blijven dat een deel van de niet-cliëntgebonden tijd ook te maken heeft met de neiging van professionals om het werk zelf te doen en niet aan anderen over te laten en wellicht ook met de mate van ondersteuning die zij krijgen. De vraag is of een deel van het overleg en de registraties niet beter door anderen kan worden uitgevoerd.

5.4 ONTWIKKELING VAN ORGANISATIES

5.4.1 PROFESSIONALISERING EN SCHAALVERGROTING

De organisaties die actief zijn in de maatschappelijke dienstverlening hebben alle een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt. Zij hebben zich ontwikkeld tot complexe organisaties met verschillende verschijningsvormen. In de loop der jaren heeft een meerderheid van de organisaties de stichtingsvorm aangenomen. De vormgeving van de maatschappelijke organisaties is overigens allesbehalve statisch. Ziekenhuizen, scholen en woningbouwcorporaties zijn volop in ontwikkeling. Nu er meer mogelijkheden zijn om een eigen beleid te voeren, ontstaan er verschillen tussen de organisaties binnen een sector. Er is dus niet sprake van 'de' woningcorporatie of 'het' regionaal opleidingscentrum (ROC). Zij verschillen onderling in structuur, taak- en rolopvatting, beschikbare bronnen en handelingscapaciteiten.

Door bestuurlijke samenwerking en fusies zijn de organisaties grootschaliger geworden, met een professioneel bestuur en een raad van toezicht, een integrale beleids- en bedrijfsvoering en een eigen verantwoordelijkheid voor budget en resultaat. Na een aanvankelijke sterke inmenging van de overheid is het streven nu gericht op een grotere zelfstandigheid van de organisaties ten opzichte van de overheid. Over de schaal van de organisatie is tegenwoordig veel te doen: de grote scholengemeenschappen, ziekenhuizen, en ROC's hebben geleid tot bureaucrativering en formalisering en dit alles is ten koste gegaan van de kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening. Ook overheid en politiek beklagen zich over de grote organisaties waar niet doorheen te komen zou zijn. Ironisch genoeg is het juist de overheid geweest die een krachtige impuls heeft gegeven aan dit proces van schaalvergroting. Overwegingen zijn daarbij geweest: efficiency, kwaliteit en integraliteit. Efficiency vanwege de schaalvoordelen; kwaliteit vanwege de mogelijkheden van interne specialisatie en differentiatie; integraliteit omdat het onderbrengen van verschillende diensten onder één dak synergie-effecten zou opleveren.

De relatie tussen omvang en kwaliteit van de dienstverlening en/of motivatie van professionals is minder eenduidig dan wordt gesuggereerd. In sommige gevallen hebben de schaalvoordelen bijgedragen aan innovatie van de dienstverlening, een beter toegesneden antwoord op maatschappelijke vragen. In andere gevallen hebben cliënten en professionals te maken gekregen met logge, bureaucratische systemen waarin individuele prominentie ondergeschikt is gemaakt aan de te volgen procedures en standaarden. Belangrijker dan de omvang van de organisatie zijn echter het te voeren beleid, de visie en de kwaliteit van het management en de professionals. Ook kunnen lokale omstandigheden van grote invloed zijn op het functioneren van organisaties.

In de verschillende sectoren is ook sprake van een professionalisering van het management. Deze professionalisering heeft een belangrijke impuls gekregen in de jaren tachtig, toen vele instellingen te maken kregen met een vorm van budgetfinanciering. In de welzijnssector bijvoorbeeld hebben de gemeenten stringente eisen gesteld aan de welzijnsinstellingen in termen van begroting, budget en afrekening. Zij willen alleen zaken doen met contractpartners die goed aanspreekbaar zijn. Daarnaast hebben andere factoren geleid tot een verdere professionalisering van organisatie en bestuur, zoals de eisen die aan de organisaties worden gesteld door gebruikers, de veranderingen in de context en technologische vernieuwingen (met name in de gezondheidszorg).

Een belangrijk kenmerk van de maatschappelijke dienstverlening is dat de professionals 'eigenaar' zijn van het primaire proces, terwijl de besturing van de organisatie en de afweging tussen doelmatigheid en kwaliteit bij anderen – met name het management – zijn gelegd. De toenemende complexiteit van het professionele werk vereist een fijnmazige organisatie van de werkprocessen, die paradoxaal genoeg niet meer aan de professional kan worden overgelaten. Dit gegeven leidt tot een continue spanning tussen eisen van de organisatie en de autonomie van de professional.

Het gemakkelijkst – en dat doet het tegenwoordig goed in de media – is om de schuld van alle problemen (wachtlijsten, demotivatie van professionals, kwaliteit van de diensten en dergelijke) bij het management te leggen. Het management (zonder nader te specificeren) wordt in die redenering eerder gezien als veroorzaker dan als oplosser van de problemen. Gegevens uit de sectorstudies en ander empirisch materiaal weerspreken dit beeld, hetgeen overigens onverlet laat dat de beeldvorming bestaat en dat dit een negatieve uitwerking heeft op de organisaties. Uit onderzoek naar de groei van het management in de gezondheidszorg komt bijvoorbeeld naar voren dat er in de loop der jaren niet of nauwelijks sprake is van een groei van het management (Kanters et al. 2004). Er is wel een groei van het niet-patiëntgebonden personeel (kwaliteitsmedewerkers, ICT-personeel, Arbo-medewerkers) en van niet-patiëntgebonden arbeidstijd. In het welzijnswerk is van dat laatste geen sprake. Uit een evaluatieonderzoek blijkt dat er eerder sprake is van een te weinig aan overhead dan van een teveel (De Boer en Duyvendak 2004).

Het management van de maatschappelijke organisaties opereert in wezen in een bestuurlijke spagaat (Noordegraaf 2004). Er wordt veel eigen verantwoordelijkheid gevraagd en er is behoefte aan prikkels om te ondernemen, te innoveren en meer vraaggestuurd te opereren. Tegelijkertijd moet worden voldaan aan kwaliteit en professionele standaarden. Dit alles binnen budgettaire kaders en een keurslijf van regels en procedures, die juist een hindernis kunnen vormen voor vernieuwing. Daar komt bij dat door de verplaatsing van verantwoordelijkheden naar het niveau van de organisatie het bestuur van de organisatie politiek-normatieve afwegingen moet maken, terwijl de legitimiteit om dat type beslissingen te nemen niet altijd evident is.

In de gezondheidszorg doet dit dilemma zich zeer pregnant voor (Grit 2004). Het verdelen van de schaarste wordt verplaatst van het politieke niveau naar het niveau van de instelling. Ter illustratie: het bestuur van een topklinisch ziekenhuis neemt de beslissing om de regels van de Arbeidsinspectie te overtreden, teneinde de intensive-care-unit open te kunnen houden ten gunste van wachtende patiënten. Maar ook het voorbeeld van het ROC in Amsterdam dat een verbod uitvaardigt op het dragen van een 'nikaab' op school, onderstreept het feit dat het management van instellingen beslissingen neemt die veel bredere repercussies hebben dan het beleid van de school alleen. In dit voorbeeld heeft het beleid van het ROC gezorgd voor een hevig politiek en publiek debat.

In zijn rapport *Waarden en normen en de last van het gedrag* (2003b) heeft de WRR, zoals reeds vermeld in hoofdstuk 4, een onderscheid gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire taken van instituties en daarbij horende organisaties. Bij primaire taken gaat het om het realiseren van doelen en waarden waarvoor ze zijn opgericht. Secundaire taken behelzen het instandhouden van de economische, sociale en morele voorwaarden die nodig zijn voor de uitoefening van de eerste taak. Bij tertiaire taken gaat het om het leveren van een bijdrage aan sociaal gedrag en publieke moraal in andere instituties. Er is natuurlijk altijd discussie te voeren over wat nu tot de primaire en wat tot de secundaire en tertiaire taak behoort, maar het onderscheid is behulpzaam om te begrijpen dat de organisaties zelf een politieke dimensie kennen (Kickert et al. 1997; Bang 2003). Het gaat niet alleen om uitvoeren van beleid en toepassen van normen, maar ook om produceren van beleid en ontwerpen van normen. De variëteit die we hebben vastgesteld ten aanzien van de diensten die worden geleverd, geldt ook voor de organisaties: zij verschillen van elkaar in de wijze waarop zij aan de primaire, secundaire en tertiaire taken vorm geven. En meer in het bijzonder verschillen zij in de wijze waarop het bestuur van de organisaties omgaat met de hiervoor beschreven ambigue opdracht en taakstelling.

5.4.2 REORGANISATIES IN SOORTEN EN MATEN

In meer of mindere mate treffen we in de praktijk combinaties aan van de vier organisatietypen die in hoofdstuk 3 zijn onderscheiden. Een meerderheid van de organisaties vertoont kenmerken van een *professionele dienstverleningsorganisa-*

tie, waarbij sommige delen veel weg hebben van een massadienstverleningsorganisatie. De vraag die zich steeds meer aandient is of de professionalisering aan de ene kant en de schaalvergroting aan de andere kant niet te zeer ten koste zijn gegaan van een aantal kernwaarden van dienstverlening: individuele aandacht, betekenisvolle interactie tussen professional en cliënt, contextuele benadering van de maatschappelijke vragen en problemen.

In alle sectoren is sprake van verandering en reorganisaties. Het streven is in de meeste gevallen het vinden van een evenwicht tussen eisen van efficiency, professionaliteit en maatschappelijk engagement. Er is echter in alle sectoren een dominantie van reorganisaties waarin de nadruk op efficiency, outputsturing en afrekenen op behaalde resultaten centraal staan. In de volgende subparagrafen richten we ons op vier veranderingsstrategieën binnen de organisatie.

Het moet zakelijker en bedrijfsmatiger

Kernbegrippen van deze strategie zijn doelmatigheid, standaardisatie en sturen op resultaat. Het proces van schaalvergroting is zowel inzet als uitkomst van deze roep om meer doelmatigheid. Groei van de organisatie is nodig om schaalvoordelen te behalen, en de schaalgrootte is mede de aanleiding tot een verdere standaardisering en formalisering van werkprocessen en van de beoordeling van resultaten. Deze roep om meer zakelijkheid en efficiency kent in de maatschappelijke dienstverlening twee episodes die nauw samenhangen met de veranderingen in het institutionele bestel.

De eerste episode begint in de jaren zeventig en is vooral ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen. Het is dus vooral de externe druk die leidt tot interne veranderingen. In de tweede episode – vanaf het einde van de jaren tachtig – gaan de veranderingen een stap verder in dezelfde richting door veel gebruik te maken van instrumenten uit het bedrijfsleven en een meer marktgerichte benadering te introduceren. Efficiency kan niet alleen worden gerealiseerd door het stroomlijnen en standaardiseren van werkprocessen. Het is nodig om marktprikkels en concurrentieverhoudingen te introduceren.

De verandering van het financieringsregime geeft een belangrijke impuls aan deze reorganisaties. In de gezondheidszorg en later in het onderwijs is dat de budgetfinanciering (in de gezondheidszorg zal dit systeem binnenkort worden vervangen door een nieuw financieringssysteem). In het welzijnswerk leidt het proces van decentralisatie tot financiering door de gemeente, waarbij ook sprake is van een proces van aanbesteding en selectie. Bij de arbeidsvoorziening en bij de volkshuisvesting zorgt de bruteringsoperatie voor een ander financieel regime, waarbij corporaties ook in financiële zin zelf risicodragend worden.

De aandacht voor doelmatigheid en zakelijkheid is in diezelfde periode ook ingegeven door het vermeende gesloten, paternalistische en aanbodgerichte karakter van de maatschappelijke dienstverlening. Zo kreeg het welzijnswerk bijvoorbeeld het verwijt dat het zijn eigen problemen creëerde (De Boer en Duyvendak 2004)

en de gezondheidszorg dat het te veel werd gestuurd door het door de professionals gedefinieerde aanbod (Van der Grinten en Vos 2004).

Deze veranderingen zijn overigens niet alleen in Nederland maar ook in andere Europese landen aan de orde. Pollitt en Bouckaert (2000) treffen in hun analyses van de hervormingen van de publieke sector in een aantal Europese landen vergelijkbare kernthema's aan:

- sterke nadruk op financiële controle, beperking van de middelen en strakker toezicht op de besteding van die middelen;
- decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op basis van vastgelegde financiële parameters en prestatienormen;
- nadruk op *targets* en resultaten, beoordeling van die resultaten aan de hand van meetbare prestatie-indicatoren, introductie van managementcontracten binnen de organisatie waarmee de verschillende eenheden kunnen worden afgerekend op geleverde prestaties;
- introductie van markt- of quasi-marktmechanismen voor delen van de maatschappelijke dienstverlening en vormen van contractering tussen financier (gemeente, ziektekostenverzekering).

Deze korte opsomming is ook te begrijpen als de opeenvolging van reorganisatiefasen: het verhogen van kosteneffectiviteit dient te geschieden door de introductie van (financiële) prikkels, door daarbijbehorende sancties en door het verplaatsen van verantwoordelijkheden naar het niveau van de organisatie.

139

In de hier geschetste reorganisatiestrategie is weinig oog voor de complexiteit van het primaire proces, de positie van de professionals, de toenemende verscheidenheid van de cliëntenpopulatie, de inhoudelijke doelen en maatschappelijke problemen waar de organisaties zich voor geplaatst zien en de interdependentie tussen verschillende organisaties. Tevens biedt deze benadering weinig prikkels voor verbetering van kwaliteit en innovatie. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, zijn twee andere verwante reorganisatiestrategieën ontstaan.

Het moet professioneler en flexibeler

Kernbegrippen van deze strategie zijn kwaliteit en responsiviteit. In de verschillende sectoren gaan organisaties de structuur zodanig 'kantelen', dat er resultaatverantwoordelijke eenheden ontstaan die zo goed mogelijk aansluiten bij de kenmerken en vragen van een bepaalde groep cliënten.

De achterliggende veronderstelling is ten eerste dat de kennis en competenties van professionals en de vragen van de cliënten leidend moeten zijn bij de inrichting van de dienstverlening. Ten tweede: om een goede *fit* te bewerkstelligen tussen enerzijds kennis en competenties en anderzijds vragen van cliënten, zijn sturing, prikkels, motivering en regulering noodzakelijk. Noordegraaf (2004) schetst in dit verband een overgang van publiek management naar organisatie-management. Organisationsmanagement is dan professioneel organiseren en dat past naar zijn oordeel bij "de kennissamenleving waar kennisintensieve organisa-

ties opereren die door hoogopgeleide professionals en experts gedragen worden” (blz. 169).

Tekstbox 5.6 Reorganisatiestrategie van het Oogziekenhuis Rotterdam

Het Oogziekenhuis in Rotterdam werd enkele jaren geleden in zijn voortbestaan bedreigd door het overheidsbeleid om kleine en categorale ziekenhuizen op te heffen. Er werd gekozen voor een strategie waarin het ziekenhuis zich zou ontwikkelen tot een *centre of excellence*: een leverancier van voorbeeldige zorg. Een speciaal team ging aan de slag om een nieuwe werkwijze te ontwerpen: een klantgeoriënteerd, efficiënt systeem, gebruikmakend van ideeën uit de procesindustrie en met het loslaten van de traditionele opzet van de operatiekamer. Een oogkliniek in Nice (Fr.) die al ervaring had op dit gebied, diende als voorbeeld. Er werd uitgegaan van drie basisprincipes: angstreductie bij de patiënt, standaardisatie van het proces en een aparte patiëntenstroom. Voor de patiëntenbenadering en de organisatie ging het ziekenhuis concepten gebruiken uit andere branches. De omslag had de nodige voeten in de aarde. Doordat de regelgeving haaks op de innovatiegedachte stond, duurde het jaren van onderhandelen met het College Tarieven Gezondheidszorg voordat er een aangepast budget- en vergoedingensysteem was.

In een evaluatief gesprek over innovatie in de zorg werd vanuit het ministerie van vws gesteld dat het in de zorgsector heel moeilijk was om *best practices* te implementeren en belangrijke veranderingen door te voeren. De omgeving beloonde de zorgaanbieders onvoldoende, terwijl de zorgaanbieders zelf onvoldoende erkenden dat eerst flink moest worden geïnvesteerd in deze complexe sector om resultaten te boeken (Health Management Forum, juli 2004: 15-16).

De kwaliteit van de geleverde diensten is een belangrijk criterium bij het bepalen en beoordelen van resultaten. Deze reorganisatietrend heeft geleid tot veranderingen in en soms ook tot een herontwerp van het primaire proces binnen een organisatie. Tekstbox 5.6 biedt hiervan een illustratie. Ook ketens en samenwerkingsrelaties tussen instellingen uit verschillende sectoren kunnen het resultaat zijn van deze benadering. Voorbeelden van deze ontwikkeling zijn de brede school, woonzorgcombinaties, en initiatieven tot arbeidsrehabilitatie.

In deze benadering is niet uitsluitend sprake van vormen van hiërarchische sturing, maar ook van onderhandeling en overleg over zowel inhoud als proces van dienstverlening. Het management bestaat vooral uit het professioneel omgaan met intrinsieke spanningen die kenmerkend zijn voor deze organisaties en het zoeken naar organisatievormen die passen bij de complexiteit van de dienstverlening (Noordegraaf 2004). Bij deze strategie wordt ook gebruikgemaakt van prestatie-indicatoren zoals in de hiervoor beschreven reorganisatietrend en andere *monitoring*-systemen zoals INK (Instituut Nederlandse Kwaliteit) TQM (*total quality management*) en het gebruik van de *balanced scorecard*.

Voor het onderwijs, de zorg en de volkshuisvesting geldt bovendien dat er op sectorniveau verschillende initiatieven worden genomen om aan kwaliteitsverbetering te werken en om innovaties te bevorderen, in enkele gevallen met steun van de overheid. De woningcorporaties kennen een systeem van onderlinge visi-

taties. In de gezondheidszorg wordt nu voor de ziekenhuizen een omvangrijk programma gestart, genaamd Sneller Beter, gericht op de ontwikkeling en verspreiding van goede praktijken om het niveau van de zorgverlening te verhogen. In het onderwijs zijn er scholen die de krachten bundelen en zich onderscheiden met een bepaald kwaliteitssysteem (zie ook tekstbox 5.7).

Tekstbox 5.7 Van cito-toets naar leerlingvolgsysteem

In Zoetermeer is een grote groep basisscholen afgestapt van het afnemen van de CITO-toets bij de leerlingen van groep 8. De ervaringen met de toets zijn immers niet positief: er is veel stress bij de kinderen en de resultaten zijn lang niet altijd in overeenstemming met de beoordeling van de school zelf van de leerprestaties van de kinderen. De ervaring leert ook dat bij de advisering over vervolgonderwijs en de selectieprocedure bij het voortgezet onderwijs een te zwaar gewicht wordt gehecht aan de CITO-score.

De scholen hebben als alternatief een uitgebreid leerlingvolgsysteem ontwikkeld, met behulp waarvan de ontwikkeling van de leerlingen over de jaren heen kan worden bijgehouden. Het is ook een belangrijk kwaliteits- en *monitoring*-instrument. Dit systeem vormt nu de basis voor de advisering over vervolgonderwijs.

De gemeenten en het voortgezet onderwijs zijn intensief bij dit proces betrokken en met scholen van het voortgezet onderwijs zijn afspraken gemaakt om te voorkomen dat leerlingen nadeel ondervinden van deze nieuwe methode.

Een kwaliteitssysteem is door deze verandering een onderdeel van het primaire proces geworden. De uitkomsten worden gebruikt voor het verbeteren van de interne kwaliteit, maar ook voor het begeleiden van de overdracht naar het vervolgonderwijs.

Bij deze initiatieven moet overigens worden opgemerkt dat de verspreiding van innovaties en goede praktijken moeizaam verloopt. Hetzelfde kan worden gezegd over de mate waarin kwaliteitssystemen ook daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering leiden. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te geven. Een eerste oorzaak is de contextgebondenheid van innovaties en het 'professionele eigendom' ervan. Wat de ene professional in de ene context voor elkaar krijgt, is niet zonder meer over te zetten naar een andere context. Het *not invented here*-syndroom kan deze houding versterken. Ten tweede speelt soms de *misfit* tussen regelgeving en innovatie een rol, zoals uit het voorbeeld van het Oogziekenhuis in tekstbox 5.6 blijkt. De regelgeving is vaak een hinderpaal voor innovatie en de bereidheid om ondernemend gedrag te vertonen en risico's te nemen (zie hierna) is in veel gevallen nog onvoldoende aanwezig (Schrijvers et al. 2002).⁴ Een derde reden is dat bij sommige vernieuwingen in de werkprocessen instrumenten zoals een *balanced scorecard* of andere vormen van prestatiemeting worden ingezet die niet alleen worden gebruikt om de kwaliteit te *verbeteren*, maar vooral ook om de geleverde prestaties te *beoordelen* en te *controleren*. Als dan niet de professionals en de kwaliteit van de zorg leidend zijn maar de financiers of de controlerende instanties, bestaat het risico dat het eerste veranderingsparadigma de overhand krijgt met doelmatigheid als een doel in zichzelf.

Een van de lessen die we hieruit moeten trekken is dat de werking van instrumenten zoals prestatie- en outputsturing beoordeeld dienen te worden binnen de context waarbinnen ze worden gebruikt (De Bruijn 2004). De ervaring laat zien dat deze twee dimensies – controleren en leren – in veel gevallen onvoldoende worden onderscheiden, met als gevolg dat processen van leren en verbeteren niet of maar matig op gang komen en dat de betrokkenen de procedures gaan saboteren, dan wel zich ernaar gaan gedragen: niet de oplossing van het probleem staat dan centraal, maar het halen van de *target*.

Ook hier zien we parallellen met landen om ons heen (Pollitt 1990; Pollitt en Bouckaert 2000). Dat is niet verwonderlijk omdat ook hier sprake is van een vervlechting tussen verandering op het niveau van het bestel als geheel en op het niveau van de organisatie. Op macroniveau is vanaf de jaren negentig sprake van een verbeterd economisch klimaat, de verwachtingen van burgers zijn hooggespannen en de klachten over de kwaliteit van de dienstverlening nemen toe. Tegelijkertijd is de roep om kwaliteit en klantgerichtheid een reactie op de eenzijdige aandacht op geld en controle.

Pollitt plaatst bij deze nadruk op kwaliteit twee kanttekeningen:

- Kwaliteitsindicatoren en kwaliteitsnormen zijn niet zonder meer te scheiden van andere prestatie-indicatoren zoals doelmatigheid en toegankelijkheid.
- De rol van de cliënt wordt vooral omschreven als die van een gebruiker die recht heeft op informatie en op basis daarvan zou moeten kunnen kiezen. De achterliggende veronderstelling daarvan is dat de cliënt weet wat het beste voor hem is en daar ook ‘recht’ op heeft. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de positie van de cliënt, maar hier kunnen we alvast opmerken dat in deze reorganisatiestrategie het accent ligt op de cliënt die kan kiezen en daar ook recht op heeft op basis van geleverde informatie (Pollitt en Bouckaert 2000).

Het moet inhoudelijker en politieker

De derde reorganisatievariant is minder precies omlijnd en eerder te beschouwen als een variant op de roep om kwaliteit en professionaliteit dan als een te onderscheiden strategie. Het gaat eerder om accentverschillen. Kernbegrippen in deze strategie zijn visie en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Terwijl bij de eerste twee reorganisatiestrategieën veel wordt geleund op rationale instrumenten en doel-middeldenken, wordt hier veel meer het accent gelegd op de waardegeladenheid van de opdracht van de organisaties, op de ambiguïteit van de te vervullen doelen en op het politieke karakter van inzet en resultaat. In termen van het eerder geïntroduceerde onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire taken gaat het hier om de nadere invulling van deze drie taken, waarbij de derde taak (het vervullen van een morele taak) meer op de voorgrond komt. Ter illustratie van deze reorganisatiestrategie geeft tekstbox 5.8 een voorbeeld uit de verslavingszorg.

Tekstbox 5.8 Verslavingszorg

Managers en professionals in de verslavingszorg hebben samen met de relevante belanghebbenden overlegd over de brede opdracht van de zorginstelling: de bijdrage van de instelling aan veiligheid in de stad, openbare orde, goede en professionele zorg en de vraag wat passende zorg is. Aan de gesprekken is deelgenomen door de organisatie van cliënten, het Regionaal Patiënten- en Consumenten Platform, de politie, het welzijnswerk, enkele aanpalende zorginstellingen en het gemeentebestuur. De uitkomst van deze deliberaties heeft geleid tot een verandering van de beleidsprioriteiten, een andere inzet van professionals en een andere geografische spreiding van de diensten. Tevens is overeengekomen om in het jaarverslag over voornemens te rapporteren en het proces van keuzes en inhoudelijke prioriteiten na drie jaar te herhalen. Een belangrijk neveneffect van deze werkwijze is een verbetering van de samenwerking op het operationele niveau tussen enkele instellingen en de politie.

Ook in de volkshuisvesting zijn verschillende voorbeelden te vinden van woningcorporaties die hun organisatiestructuur, bestuur en cultuur baseren op een analyse van de maatschappelijke vraag en hun mogelijkheden om daarop in te spelen (zie bijvoorbeeld tekstbox 5.9).

Tekstbox 5.9 Wooncorporatie Woonbron Maasoevers Schiedmond

De Rotterdamse buurt Schiedmond was twee jaar geleden een typische achterstandsbuurt. In de Rotterdamse veiligheidsindex viel de buurt met een rapportcijfer van 4,1 in de categorie 'onveilig'. De buurt had te maken met overlast door drugs, illegale prostitutie, inbraak en zwerfvuil. Probleemgezinnen bezorgden hun burens veel last. Geen wonder dat veel bewoners er liever niet lang bleven als dat niet nodig was. Wooncorporatie Woonbron Maasoevers, eigenaar van alle woningen in Schiedmond, zag echter nog een ander probleem: de bewoners hadden weinig vertrouwen in de corporatie. Die had weinig gedaan met de klachten over zwerfvuil en drugsoverlast en deed ook niets aan de verouderde woningen. De buurt, nog maar 25 jaar jong, leek rijp voor grondige herstructurering.

De corporatie koos echter voor een andere aanpak, waarin herstel van vertrouwen centraal stond. Om te beginnen liet de corporatie zien een serieuze zaak te maken van de buurt. Onder een van de flats werd een wijkpost ingericht. Vandaaruit gingen drie 'buurtmeesters' werken aan het opruimen van zwerfafval. Niet eenmalig, maar maandenlang hielden ze dat vol. Tegelijk startten de renovaties aan de woningen en werd het groen tussen de flats opgeknapt. Bewoners zagen de buurtmeesters aan de slag en hun buurt ging er zichtbaar op vooruit. De corporatie stimuleerde bovendien eigen initiatieven van bewoners, waaronder de Buurtwacht Schiedmond: een groep van veertien mannen en vrouwen patrouilleerde op vrijwillige basis drie avonden in de week. Ze spraken mensen aan, meldden inbraken en verdachte personen bij de politie, stuurden zwerfers uit portieken. De corporatie en de deelgemeente droegen de buurtwacht op handen: ze gaven de vrijwilligers een professionele opleiding, jassen met logo en mobilifoons. Het effect was indrukwekkend: binnen een jaar steeg Schiedmond in de Rotterdamse veiligheidsindex naar een rapportcijfer van 6,3 en kwam daarmee twee categorieën hoger ('aandachtsbuurt') uit. Schiedmond kwam daarmee zelfs uit boven het Rotterdamse gemiddelde van 6,2. De doorstroming in de wijk liep bovendien terug tot een alleszins acceptabele 4 procent (Jager-Vreugdenhil en Hazeu 2004).

Deze werkwijze is met name te vinden bij organisaties die te maken hebben met sectoroverstijgende problemen, zoals langdurige werkloosheid, chronische verslaving, jeugdcriminaliteit, huisvesting van asociale gezinnen. Hier zijn geen simpele oplossingen mogelijk. Van belang is de vraag of en hoe organisaties en professionals de verantwoordelijkheid willen dragen voor deze problemen en hoe die organisaties daarop worden beoordeeld. Uiteraard speelt ook de vraag in hoeverre de samenleving als geheel bereid is te investeren in de aanpak van deze problemen in de wetenschap dat er nooit één beste manier zal zijn, omdat probleem en oplossing politiek geladen zijn. De heroïneverstrekking op medische gronden aan chronisch verslaafden is hiervan een goed voorbeeld. In dit verband verwijzen wij naar het onderscheid dat De Boer en Duyvendak (2004) in hun studie over het welzijnswerk aanbrengen: de politiek-normatieve projecten en de ‘semi-zakelijke’ dienstverlening en hun pleidooi om in de bestuurlijke arrangementen meer dan nu gebeurt met dit onderscheid rekening te houden.

Wellicht nog meer dan bij de andere strategieën zijn organisaties – en meer in het bijzonder management en professionals – coproducten van beleid en betreden zij de politieke arena om omstandigheden aanhangig te maken en invloed uit te oefenen op keuzes op macroniveau. Daar zitten overigens twee kanten aan (Hemerijck 2002; Noordegraaf 2004). Enerzijds is het management in deze context een kwestie van *puzzling*: het zoeken naar passende oplossingen voor problemen. Anderzijds is het een kwestie van *powering*: het sluiten van politieke deals. Dit mechanisme is ook te beschouwen als een van de gevolgen van het ontstaan van ‘sub-politiek’ (Beck 1986), waarbij steeds meer politieke afwegingen zich op het niveau van de organisaties en de professionals afspelen.

In deze benadering maakt de rol van de consument plaats voor de rol van cliënt, die daar waar mogelijk betrokken wordt bij de vormgeving van de dienst. Daarnaast wordt de rol van de klant door meerdere instanties vervuld: de lokale overheid, het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties.

Het moet ondernemender en meer betrokken

Kernbegrip hier is ‘maatschappelijk ondernemen’. Het begrip wordt gebruikt in allerlei sectoren waarin private organisaties verantwoordelijk zijn voor een publieke taak. Maatschappelijk ondernemen wordt als begrip gehanteerd om aan te geven dat organisaties op drie speelvelden tegelijk actief moeten zijn en daarin een strategie moeten bepalen: ten eerste de vaak nog dominante concurrentie om het overheidsbudget; ten tweede de historische band met ‘georganiseerd burgerschap’, leidend tot publieke legitimering; en ten derde de moderne concurrentie op de markt (De Waal 1997).

In zijn analyse van maatschappelijk ondernemerschap in de ziekenhuiszorg onderscheidt Putters (2001) drie varianten van ondernemersgedrag, die ook zijn terug te vinden in de andere sectoren van de maatschappelijke dienstverlening, in het bijzonder bij het beroepsonderwijs en bij de woningbouwcorporaties:

marktgericht ondernemen, gemeenschapsgericht ondernemen en intern ondernemen.

Marktgericht ondernemen

Hierbij gaat het om het starten van activiteiten buiten de reguliere en collectieve financieringskaders om. Deze variant doet zich in ten minste twee vormen voor: privatisering van de voorzieningen zelf en aanbieden van diensten aan derden (zie ook tekstbox 5.10).

In de eerste vorm kan gedacht worden aan particuliere commerciële scholen in het middelbaar onderwijs, bepaalde vormen van kinderopvang, privé-klinieken in de zorg, thuiszorgwinkels of reïntegratiebedrijven. In al deze voorbeelden is sprake van een 'klant' die betaalt (het bedrijf, de individuele gebruiker of een combinatie).

De tweede vorm betreft het aanbieden van eigen diensten/expertise in verwante sectoren of in de markt: denk aan de restauratieve en facilitaire diensten van verpleeghuizen, cursussen in het welzijnswerk, bouwkundige adviezen, het verhuren van symposiumlocaties en zorgservices. Binnen deze vorm van ondernemen richten de instellingen zich niet alleen op hun eigen sector, maar doorbreken ze deze grenzen in de richting van de markt of aanpalende sectoren: gezondheidszorg en sociale zekerheid (Arbozorg), volkshuisvesting en ouderenzorg (woonzorgcombinaties).

Tekstbox 5.10 Het project Kenniscirculatie Drechtsteden

In de regio Drechtsteden zijn de institutionele blokkades in de kennisinfrastructuur onder meer aanleiding geweest voor het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen om het project Kenniscirculatie op te zetten. Uitgangspunt is het concept natuurlijk leren. Het idee daarachter is dat een leerling op concrete bedrijfssituaties gebaseerde 'prestaties' uitvoert die qua complexiteit voor hem geschikt zijn, die liggen op het terrein van de techniek waarop hij zich wil ontwikkelen en die bijdragen aan de competenties die voor hem op dat moment relevant zijn in zijn leerproces. De bedrijfspraktijk is vanaf het eerste schooljaar het uitgangspunt: een combinatie van leren en werken.

Het 'doorlopend leerbedrijf' werkt aan het ontwikkelen van een ICT-ondersteunde leer- en werk-omgeving voor technische opleidingen op vmbo-, mbo- en hbo-niveau. Kern van het doorlopend leerbedrijf is dat gelijktijdig wordt gewerkt aan de ontwikkeling van competenties van het individu en aan concrete bedrijfsproducten door te werken aan realistische projecten binnen een bedrijfsmodel. De aandacht gaat niet alleen uit naar de ambachtelijke kant van het werk, maar ook naar de rijkheid aan rollen waarmee iemand in zijn werk te maken kan krijgen. Leerlingen worden gecoacht in hun ontwikkeling en de competenties die ze verwerven maken deel uit van hun 'portfolio'. Op een virtueel kennisplein kunnen studenten, scholen en bedrijven kennis-circulatie organiseren. Het wordt mogelijk om de leerroutes van studenten te volgen, zodat scholen en bedrijven weten wie waar welke prestaties heeft uitgevoerd. Het project wil daarmee bijdragen aan de kenniseconomie door:

- schotten weg te nemen tussen de academische wereld en het beroepsonderwijs en tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven;
- doorlopende leerlijnen in de beroepskolom te creëren;
- de instroom in het (technisch) beroepsonderwijs te vergroten en de uitval te verminderen (De Vijlder 2004).

De roep om meer ondernemerschap en concurrerende verhoudingen betekent ook dat er concurrentie ontstaat tussen de sectoren binnen de maatschappelijke dienstverlening. Met deze vorm van dienstverlening willen de organisaties extra inkomsten genereren en zich minder afhankelijk maken van één financieringsbron. In het welzijnswerk wordt dit proces door de gemeenten en provincies – als belangrijke financier – versterkt. Zij gaan zelf steeds vaker taken op het terrein van het welzijnswerk aanbesteden en deze werkwijze versterkt de noodzaak om het eigen pakket te verbreden om de financiële afhankelijkheid van één financier te verminderen.

In de gezondheidszorg speelt het gegeven mee dat er – mede op basis van Europese regelgeving en de institutionele veranderingen – sprake is van nieuwe toetreders en van een doorbreking van het monopolie van zorginstellingen op zorgverlening (Van der Grinten en Vos 2004). Met andere woorden, er komen nieuwe spelers en er ontstaat meer concurrentie, met als gevolg dat de bestaande instellingen zichzelf ook meer als marktpartij gaan profileren. Dit geldt, zoals Van der Grinten en Vos (2004) terecht opmerken, niet voor de totale gezondheidszorg, maar voor delen – met name in de curatieve sfeer.

Gemeenschapsgericht ondernemen

Hierbij vinden ondernemende activiteiten plaats binnen de bestaande financiële en beleidskaders. Deze zijn vooral gericht op een verbetering van de bestaande organisatie, financiering en uitvoering. In gemeenschapsgericht ondernemen gaat het vooral om het aangaan van samenwerkingsrelaties met andere organisaties binnen de sector of daarbuiten, om de kwaliteit van de dienstverlening te optimaliseren (zie bijvoorbeeld tekstkader 5.11). Welzijnswerk en geestelijke gezondheidszorg slaan de handen ineen om een keten van ondersteuning te organiseren voor ex-psychiatrische patiënten. Arbeidsvoorziening en ROC maken samenwerkingsafspraken gericht op de toerusting en begeleiding van langdurig werklozen. In deze variant is sprake van een zekere regionale oriëntatie en een preoccupatie met de vragen van de burgers in die regio. Nog een voorbeeld van gemeenschapsgericht ondernemen zijn de woningbouwcorporaties die zich niet alleen richten op het beheer van de woningen, maar ook investeren in het leefklimaat van de straat en hierover afspraken maken met de gemeente. Ook het voorbeeld van het veelbesproken *Gold Service*-programma van corporatie De Woonplaats, waarbij goed gedrag wordt beloond met het recht op aanvullende diensten en alternatieve contractvormen, kan worden geschaard onder deze noemer (Brandsen en Helderma 2004). In deze variant is het ondernemen het zo goed mogelijk aansluiten op de vragen van de burgers, het zoeken naar nieuwe combi-

naties in de dienstverlening zelf, dan wel in de organisatie van de dienstverlening. Deze werkwijze vereist creativiteit en vernieuwingsdrang, de doelstelling is betere dienstverlening, maar uiteraard ook behoud en uitbreiding van ‘klandizie’.

Tekstbox 5.11 Het Trias-vmbo

Het Trias-vmbo in Krommenie bedient met name het noordelijke deel van de gemeente Zaanstad. De school is ontstaan uit een samenvoeging van twee voormalige vbo-scholen en een voormalige mavo.

Het uitgangspunt van het Trias-vmbo is dat de school open is voor de omgeving, ofwel ‘voeten heeft in de buurt’. Het Trias-vmbo wil de relaties met de buurt aanhalen, zowel met ondernemers als met het verenigingsleven. Dat vergroot de aansluiting van de leeromgeving op school en de toekomstige werk- en leefomgeving van de leerlingen.

De school heeft al een heel praktische relatie met een aantal buurtbewoners: om de werkdruk van docenten te verlagen, wordt er gebruikgemaakt van gepensioneerden uit de buurt voor surveillance in de pauzes.

De school ziet kansen om de leerlingen op een betere manier op te leiden via het concept van leeropdrachten met een directe relatie tot de maatschappij. Opdrachtgevers worden gezocht in het bedrijfsleven en het verenigingsleven, maar ook bijvoorbeeld op scholen en in verzorgingshuizen. De opdrachten kunnen bijvoorbeeld inhouden dat leerlingen speelgoed van een basisschool opknappen, decors maken en de techniek verzorgen voor toneelverenigingen of stoelen ontwerpen en maken voor bejaarden. Dat heeft voor leerlingen meer betekenis dan het maken van een werkstuk alleen voor school – dan zou het al gauw in de container verdwijnen. In plaats daarvan heeft het geleverde werk een concrete, functionele bestemming. Bovendien worden ook algemene beroepsvaardigheden geoefend: de leerling moet zelf de contacten met de opdrachtgever onderhouden en leert onder andere een contract opstellen. De opdracht wordt door de school beoordeeld op educatieve waarde, door de opdrachtgever op resultaat, en de leerling beoordeelt zelf of de opdracht leuk en educatief is en gericht op de eigen ontwikkeling.

(C. Hazeu, N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius 2005)

Intern ondernemen

Hierbij gaat het vooral om het introduceren van nieuwe procedures en werkwijzen binnen de organisatie. Te denken valt aan bedrijfsmatiger en klantgericht werken, verbeteren van de werkprocessen, de administratieve organisatie en van de managementinformatie. In de gezondheidszorg zien we dit terug in de invoering van informatietechnologie, het verbeteren van de planning- en controleycyclus, in de volkshuisvesting het professionaliseren van het beheer van de geldstromen, in het welzijnswerk het werken met kostprijzen en managementcontracten en in het stroomlijnen van de organisatie. In de arbeidsvoorziening zijn verschillende instrumenten geïntroduceerd om de doelmatigheid van de dienstverlening te verhogen (zie tekstbox 5.12).

Tekstbox 5.12 Arbeidsvoorziening

Om de doelmatigheid van de arbeidsvoorziening te vergroten zijn enkele nieuwe instrumenten ingevoerd (Van der Meer en Visser 2004). Met de zogenaamde ‘Kansmeter’ bepalen de betrokken arbeidsbemiddelaars voor afzonderlijke werkzoekenden de afstand tot de arbeidsmarkt op basis van een drietal indicatoren: beroepsperspectief, opleiding en ervaring, en persoonlijke kwalificaties. Daartoe wordt een faseringsmodel gehanteerd. Werkzoekenden in fase 1 kunnen naar verwachting op korte termijn een baan vinden, werkzoekenden in fase 2 en 3 hebben ondersteuning nodig om binnen een jaar respectievelijk in een periode langer dan een jaar werk te vinden. Werkzoekenden in fase 4 hebben een zeer geringe kans op uitstroom naar werk en dienen eerst zorg of hulpverlening te ontvangen voordat zij bemiddelbaar kunnen worden gemaakt. Behalve de Kansmeter is er ook een ‘Kwint’, de zogenoemde kwalificerende intake, die is bedoeld voor specifieke groepen van werkzoekenden die na de werkintake zijn ingedeeld in fase 4 of in de categorie ‘Nader te beoordelen’. De Kwint geldt ook voor fase 1-werkzoekenden die na zes maanden nog geen werk hebben gevonden en voor alle andere werkzoekenden waarvoor GSD en UWV dat wensen. Het idee van de Kwint is dat de kansen en mogelijkheden van reïntegratie voor werkzoekenden (fase 2 en 3) en van dienstverlening (fase 4) worden aangegeven. De Kwint helpt aldus een meer kwalitatieve inschatting te maken voor een geschikte individuele aanpak.

Mengvormen

Met name de derde variant komt veelal voor in combinatie met de eerste twee varianten. Maar daarnaast zien we in de praktijk andere combinaties die ook passen bij het hybride karakter van de sectoren, in de zin dat publieke en meer commerciële vormen van dienstverlening bij elkaar worden gebracht.

Brandsen en Helderma (2004) stellen dat voor de volkshuisvesting sprake is van een paradox: “De dichotomie tussen kopen en huren wordt sterker én vager: enerzijds is steeds meer sprake van gescheiden markten, doordat koopwoningen voor bepaalde inkomensgroepen onbereikbaar worden; anderzijds worden steeds meer mogelijkheden ontwikkeld om dat gat met nieuwe arrangementen te dichten” (blz. 38). Wij noemden al eerder de variant dat bewoners alleen de binnenkant van hun woning kopen en er worden ook varianten ontwikkeld waarbij de beheersvorm periodiek door de bewoner kan worden aangepast. Een voorbeeld daarvan is de mogelijkheid voor bewoners om hun woning te verkopen en vervolgens terug te huren. Deze combinaties zien we ook in de ouderenzorg ontstaan, waarbij de instelling commerciële instellingen exploiteert voor ouderen en ook de reguliere zorg levert die op indicatie wordt aangevraagd.

Dit zijn voorbeelden van mengvormen op het niveau van de dienstverlening zelf. Er zijn ook mengvormen op het niveau van de voorziening. Het zijn vooral deze mengvormen die vragen oproepen op het gebied van transparantie en waarborg voor de scheiding van financiële stromen (voorkomen dat publieke middelen voor private doelen worden gebruikt). Tegelijkertijd wordt veel aandacht gevraagd voor synergie-effecten en kwaliteitsborging.

Een voorbeeld van de kinderopvang laat zien hoe dit kan uitpakken op het niveau van de instelling. De Boer en Duyvendak (2004) wijzen er in hun studie op dat de kinderopvang zijn wortels heeft in het sociaal-cultureel werk. De capaciteitsgroei in de kinderopvang is grotendeels gerealiseerd door plaatselijke welzijnsinstellingen: “Kinderopvang was in de jaren negentig een groeimarkt en voor welzijnsinstellingen was het dan ook een ‘melkkoe’. Met de ‘winst’ die werd behaald op de kinderopvang werden indirect tekorten op andere activiteiten gedekt” (blz. 32). De Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) bepaalt echter dat de kinderopvang niet langer een gesubsidieerde maatschappelijke voorziening is maar een commerciële dienst en dat betekent dat er een ontvlechting dient plaats te vinden van de instellingen voor kinderopvang en de door de gemeente gesubsidieerde instellingen. De WBK is nog geen wet, maar De Boer en Duyvendak geven aan dat het nu al zijn werk doet. Zij schrijven het faillissement van twee welzijnsinstellingen in belangrijke mate toe aan deze opgelegde ontvlechting.

Een optimistischer stemmend voorbeeld is dat van de zelfstandige behandelcentra in de gezondheidszorg. Deze centra mogen als een *stand alone*-voorziening worden geëxploiteerd, maar mogen ook als onderdeel van een ziekenhuis diensten aanbieden. In dat laatste geval dient er sprake te zijn van gescheiden bestuurlijke verhoudingen en gescheiden financieringsstromen. Maar in beide gevallen wordt het belang en de noodzaak van een verbinding met het ziekenhuis beklemtoond: het is beter voor de kwaliteit, de materiële voorzieningen (gebouwen, operatiekamers) worden optimaal benut en er is sprake van wederzijds leren.

Balans

Hiervoor is een schets gegeven van een breed scala van activiteiten en praktijken die alle te scharen zijn onder de noemer ‘maatschappelijk ondernemerschap’. Er gaat veel variatie schuil achter dit begrip en het is gevaarlijk het zonder meer als een overkoepelende term te gebruiken in de maatschappelijke dienstverlening.

Bij nadere beschouwing is de conclusie gerechtvaardigd dat we hier te maken hebben met ondernemen als *gedrag* en ondernemen als *institutioneel kenmerk*. In het eerste geval gaat het om de attitude, de oriëntatie en het innovatievermogen van management en professionals. In het tweede geval gaat het om de mate waarin concurrentie mogelijk is, er sprake is van een markt, er voldoende ruimte is in de wetgeving voor een eigen beleid. Uiteraard hangen deze twee dimensies samen, maar het is niet zo dat alleen als de institutionele context verandert, een ander gedrag mogelijk is. In de praktijk zijn voorbeelden te vinden van innovatie en klantgerichte benaderingen binnen de context van de huidige wet- en regelgeving. De sectorstudies laten overigens wel zien dat het beleid van de overheid ondernemerschap bevordert én belemmert: aan de ene kant rantsoenering en kostenbeheersing, aan de andere kant vormen van marktwerking. Concreet leiden deze twee beleidsrichtingen gelijktijdig tot prikkels om samen te werken en om te concurreren met andere organisaties.

De keuze voor meer of minder marktgericht ondernemerschap zou vooral moeten afhangen van de eigenschappen van de dienst zelf en van het publieke belang dat met die diensten is gemoeid. Uiteindelijk betekent dit een pleidooi voor *differentiatie* binnen de verschillende sectoren.

5.4.3 VERNIEUWING EN STAGNATIE

De ontwikkeling van de organisaties in de maatschappelijke dienstverlening – zoveel is duidelijk – is nauw verbonden met de institutionele context waarbinnen zij opereren en de veranderingen die daarin optreden. Dezelfde organisaties zijn echter niet alleen de uitvoerders van beleid dat elders wordt bepaald, zij zijn ook een actor in dat geheel. We kunnen tot op zekere hoogte spreken van communicerende vaten, waarbij het functioneren van organisaties op mesoniveau van invloed is op het beleid op macroniveau en andersom. Op hoofdlijnen zien we een dominantie van het doelmatigheidsdenken aangevuld met aandacht voor kwaliteit en professionaliteit. Ook is sprake van een dominantie van het ‘resultaatdenken’ als vorm van sturing en beoordeling aan de hand van meetbare indicatoren. Het belang van meer ‘zachte’ instrumenten en het gebruik van meetinstrumenten om te *leren* en te verbeteren komt mondjesmaat op gang. De politieke geladenheid van de maatschappelijke opdracht waar de instellingen zich voor gesteld zien wordt onderkend, maar slechts in beperkte mate omgezet in handelen en gebruikt als leidraad voor het eigen beleid.

Dit alles wordt versterkt door de ‘knip’ die in vele van deze sectoren is aangebracht tussen politiek en macrobeleid aan de ene kant en de dienstverlening zelf aan de andere kant. Voorzover er een brug wordt geslagen, gebeurt dat eerder door een ontluikende politisering van het management en van de professionals dan door een professionalisering (inhoudelijke kennis van het primaire proces) van de politiek en het ambtelijk apparaat. Het lijkt erop dat de keuze van zowel de organisaties als de politiek voor sturing op afstand, op hoofdlijnen en met veel ruimte voor de uitvoering eerder leidt tot meer wantrouwen tussen beide partijen dan tot een werkbare en productieve relatie. De vervreemding tussen beide ‘sferen’ is met name ongewenst omdat die de wederzijdse afhankelijkheid tussen beide veronachtzaamt (Sabel 2004). De keuze voor deze vorm van sturing heeft ten eerste tot gevolg dat op het niveau van het departement de inhoudelijke kennis van de sector opdroogt en ten tweede dat het politieke karakter van de maatschappelijke dienstverlening, de ingewikkelde maatschappelijke vragen waar het om gaat en de daaruit voortvloeiende dilemma’s worden genegeerd. Dit is zeker het geval bij de benadering van sectoroverstijgende problemen in de maatschappelijke dienstverlening. Er is sprake van een overheidsverantwoordelijkheid omdat het veelal gaat om problemen die de samenleving als geheel raken – het publiek belang wordt onderkend – er is echter strijd over de aard van het probleem (verschillende professionele meningen) en over de ideologische opvattingen over wat er moet gebeuren.

De goede voorbeelden laten zien dat er mogelijkheden zijn voor vernieuwing en dat deze mogelijkheden ook worden benut. Die vernieuwingen zijn vaak context- en soms ook persoonsgebonden. Maar er is ook stagnatie, organisaties die achterblijven bij hun collega's en minder goed presteren: ook hier spelen context en personen een rol. Het innovatie- of leerklimaat binnen de ene organisatie is niet makkelijk te 'transplanteren' naar de andere organisatie, zo is gebleken. Wel is het van belang dat goede voorbeelden bekend zijn en ten voorbeeld worden gesteld, niet zozeer om te imiteren maar om te inspireren. Uiteindelijk zouden de organisaties vooral moeten worden beoordeeld op hun vermogen om tegemoet te komen aan de eisen van doelmatigheid, kwaliteit, responsiviteit en politiek engagement.

5.5 PROFESSIONALS EN ORGANISATIES

De meeste professionals zijn in hoofdzaak gericht op hun beroep en zien de organisatie waaraan zij verbonden zijn als een podium waarop zij kunnen excelleren, aldus Weggeman (1997). In vele onderzoeken over professionals en het werken met professionals wordt de afstand en spanning tussen managers en professionals beschreven. Die afstand is er niet alleen in termen van kennis en expertise, maar is er ook in culturele zin. Tevens wordt ook aandacht gevraagd voor het paradoxale karakter van professionele organisaties (organisaties waar veel professionals werken): het functioneren van deze organisaties is in hoge mate afhankelijk van professionals, terwijl de professionals de neiging hebben om zich aan de werking van de organisatie te onttrekken (Weggeman 1997; Oorschot et al. 1995; Noordegraaf 2004).

Wat die afhankelijkheid betreft, kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende gradaties van afhankelijkheid (Van der Grinten en Vos 2004):

- de zelfstandige beroepsuitoefening;
- een min of meer vast netwerk van beroepsbeoefenaren met een beperkte gezamenlijke managementondersteuning;
- een maatschap waarin de leden structureel werkzaam zijn in een organisatie;
- een organisatie die professionals in dienst heeft.

Abbott (1988) verklaart de verschillende gradaties van afhankelijkheid en de al dan niet spanningsvolle relatie tussen organisatie en professionals uit de ontstaansgeschiedenis van het desbetreffende beroep en de organisatie. Zijn stelling is dat daar waar *eerst* sprake is van het beroep en pas daarna van een georganiseerd verband waarbinnen het beroep wordt uitgeoefend, er meer kans is op professionele dominantie dan wanneer het beroep zich heeft ontwikkeld binnen de kaders van een organisatie. De verschillende sectoren en beroepen kunnen tot op zekere hoogte op deze as worden gerangschikt. Aan de ene kant van het spectrum staat de dominantie van artsen binnen het ziekenhuis en aan de andere kant de ontwikkeling en professionalisering van functies als planoloog, woonconsulent binnen de woningcorporaties, dan wel de professionalisering van het vak van arbeidsbemiddelaar. Voor het onderwijs en het welzijn is sprake van een gemengd beeld.

Deze variatie heeft uiteraard te maken met de inhoud van het werk zelf en de mogelijkheden om los van een georganiseerd verband het eigen beroep uit te oefenen. Daarenboven wordt de variatie ook beïnvloed door zich wijzigende opvattingen over kwaliteit, continuïteit en optimale schaalgrootte.

Opmerkelijk is overigens ook – als we de redenering van Abbott doortrekken – dat de professionalisering van het beroep binnen een organisatie ook de mate van afhankelijkheid van de organisatie kan verminderen, met processen van verzelfstandiging en afsplitsing tot gevolg. Deze ontwikkeling is te vinden in het onderwijs: leerkrachten die een eigen praktijk beginnen voor moeilijk lerende kinderen, voor bijles dan wel voor speciaal onderwijs. In de gezondheidszorg zijn er verpleegkundigen die een zelfstandige maatschap vormen buiten de muren van de instelling en hun diensten aanbieden aan instellingen en individuele cliënten.

5.5.1 MANAGEMENT EN PROFESSIONALS

In de praktijk wordt op verschillende wijzen omgegaan met de spanning tussen organisatie en professionals. Grofweg kunnen de verschillende praktijken in drie grondpatronen worden onderverdeeld:

- Het management (als representant van de organisatie) schept de voorwaarden voor het professionele werk (faciliteren).
- Het management bepaalt het professionele werk (disciplineren).
- Management en professionals vormen een productieve coalitie (coproduceren).

In het eerste geval staat de organisatie ten dienste van de professional en zijn de professionele waarden, opvattingen en belangen leidend. Zij bepalen wat er gebeurt en het management is vooral gericht op het mogelijk maken en het vergemakkelijken van het professionele werk. Deze vorm komt vooral veel voor in kleine professionele verbanden, wordt ook wel beschreven als het ideaal van de professional en zal vooral effectief kunnen zijn als er overeenstemming is tussen professionals, als er weinig afstemming nodig is en als de diensten eenduidig zijn. Te denken valt aan scholen die een bepaalde *niche* bedienen, enkele privé-klinieken, kinderopvangcentra voor een specifieke doelgroep. Deze benadering – een organisatie die faciliteert – was tot voor kort ook terug te vinden in delen van het welzijnswerk, waar de meerwaarde van management op meer ideologische gronden werd ontkend: hooguit sprak men van coördinatoren en bij voorkeur werd dat gedaan door een van de professionals.

In het tweede geval zijn de verhoudingen omgekeerd. De eisen van de organisatie zijn leidend en professionals dienen zich daaraan aan te passen. Deze variant sluit zeer goed aan bij de reorganisatiestrategie die hiervoor is beschreven en waar eisen van doelmatigheid en zakelijkheid centraal staan. Er is sprake van disciplineren van het werk om de efficiency te verhogen, om de kwaliteitsnormen te standaardiseren en om de professionals te ‘dwingen’ om zich te houden aan procedures en afspraken. Deze disciplineren kan verschillende vormen aanne-

men en wordt in het primair onderwijs bijvoorbeeld mede bepaald door de curriculumvereisten die door de overheid worden voorgeschreven.

In het derde geval wordt veel meer uitgegaan van een horizontale dan van een verticale relatie tussen management en professionals. De wederzijdse afhankelijkheid wordt erkend. Het management heeft een eigen kennisgebied en dat kennisgebied wordt ook erkend door de professionals. Voorbeelden hiervan zijn het duaal management in de gezondheidszorg, besturing van organisaties met actieve en georganiseerde inbreng van professionals en daarnaast ook professionals die bereid zijn een deel van de organisatieverantwoordelijkheid mede te dragen. De afwegingen en de dilemma's waar de organisatie voor staat spelen niet alleen voor het management maar ook voor de professionals.

Voordelen van deze werkwijze zijn dat veel meer dan in de andere twee benaderingen gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaring van de professionals om de koers van de organisatie te bepalen en dat het management dicht bij het primaire proces staat. Het nadeel is echter dat er overlegtijd mee gemoeid is die ten koste kan gaan van de directe dienstverlening. Een tweede nadeel is dat de professional de organisatie wordt ingezogen en managementtaken op zich moet nemen waar hij of zij niet voor is opgeleid en ook niet voor heeft gekozen.

De ervaringen in de verschillende sectoren laten zien dat er verschillende mengvormen van deze grondpatronen voorkomen en dat er ook binnen een instelling verschillen zijn. Ook is er een samenhang tussen het proces van professionalisering en de groei van de organisatie enerzijds en de pogingen tot disciplineren van de professionals anderzijds. Economische overwegingen en het eenzijdig sturen op meetbare resultaten kunnen deze beweging versterken.

Tegelijkertijd zijn er ook vele voorbeelden van goede management-professional-coalities; deze komen tot bloei als professionals breder kijken dan hun eigen vakgebied en als het management positie durft te kiezen – de mazen van de wet opzoekt –, betrokken is bij het primaire proces en wil innoveren. Uit een aantal voorbeelden blijkt dat in zo'n situatie meer oog is voor de maatschappelijke opdracht van de instelling en de reikwijdte van die opdracht dan wanneer management en professionals een antagonistische of hiërarchische relatie onderhouden. De maatschappelijke ondernemingen met een gemeenschapgerichte oriëntatie hebben veelal een productieve relatie met hun professionals weten te ontwikkelen.

Een belangrijke voorwaarde voor een dergelijke aanpak is een goed samenspel tussen management en professionals. Het stelt ook eisen aan de professionals. Voor de zorg stellen Van der Grinten en Vos (2004) dat het nodig is te spreken over de 'zorgprofessional van de toekomst'. Een pleidooi voor meer professionele verantwoordelijkheid moet gepaard gaan met de acceptatie van maatschappelijke en organisatorische verplichtingen voor de professional. Meer autonomie en meer verantwoordelijkheid – zo is hun stelling – kunnen alleen samengaan met

een wezenlijk andere taakopvatting. Deze houdt de bereidheid in om de patiënt als volwaardig burger met rechten en plichten te benaderen, het beroep naar de hoogste kwaliteitsmaatstaven en op transparante wijze uit te oefenen, zich op te stellen als teamlid en organisatiegenoot (Lammers 1993) en ten slotte de bereidheid te tonen om met de overheid en andere *stakeholders* mee te denken over de toekomst van de sector. Kunneman (1996: 243) spreekt in dit verband over normatieve professionaliteit: een reflexieve verhouding tot het eigen professionele handelen, meer in het bijzonder een reflexieve verhouding tot de interferentie van strategische krachtenvelden en individuele mogelijkheden binnen de eigen professionele activiteit.

5.6 CONCLUSIES

Dit hoofdstuk is gestart met de stelling dat de koers die organisaties en professionals bij de uitoefening van hun taak varen, moet worden 'bevochten'. De speelruimte voor organisaties en professionals om te voldoen aan de maatschappelijke opdracht, met inachtneming van financieel-economische randvoorwaarden en professionele normen en standaarden, is onderwerp van onderhandeling en strijd.

De analyses van deze strubbeling tussen professionals, organisatie en omgeving (cliënten, instituties) leiden tot een aantal conclusies.

Vernieuwing en stagnatie

In de maatschappelijke dienstverlening is sprake van een grote diversiteit van organisatievormen, werkwijzen en professionele praktijken. In alle sectoren is sprake van een modernisering en professionalisering van de organisatie, maar de wijze waarop dat gebeurt kan zeer verschillen, met als gevolg dat de mate waarin en wijze waarop organisaties voldoen aan de maatschappelijke opdracht, uiteen kunnen lopen. Deze diversiteit kan worden gezien als een teken van vitaliteit van de sector. Blokkades en het gevaar van stagnaties zijn evenzeer aanwezig door een gebrek aan prikkels om goede prestaties te leveren en door de beleidsagenda van de sectoren waarin homogenisering, standaardisering en protocollering van de dienstverlening centraal staan.

Hybriditeit en deelsectoren

Zowel van binnenuit als van buitenaf bestaat een sterke tendens naar het onderscheiden van verschillende deelsectoren/segmenten, met daaraan gekoppeld andere organisatie- en financieringsvormen. Daarbij komt steeds pregnanter het onderscheid naar voren tussen diensten als een publiek goed aan de ene kant en diensten die veel meer individueel van karakter zijn aan de andere kant. In het eerste geval zijn het diensten die voor elke burger beschikbaar moeten zijn en waarvan het publieke belang evident is, in het tweede geval zijn het diensten waar een markt voor is en waar sprake is van een individuele (koopkrachtige) vrager. De grens tussen welke diensten tot het eerste domein horen en welke tot het tweede moet steeds opnieuw worden bepaald. De organisaties en de professionals beïnvloeden die grensbepalingen.

Het dilemma is hier dat uit financiële overwegingen en eisen van transparantie (maar ook vanwege verschillende organisatieculturen) splitsing van deze deelsegmenten voor de hand ligt. Uit een oogpunt van professionele kwaliteit, synergie-effecten en leermogelijkheden is echter juist veel te zeggen voor het instandhouden en bevorderen van hybride organisaties.

Professionals en organisaties in een spagaat

Voor organisaties en professionals geldt dat zij moeten voldoen aan tegenstrijdige verwachtingen en eisen. Dit zal in de toekomst niet veranderen en gegeven het politieke karakter van de maatschappelijke dienstverlening zal er ook permanent sprake zijn van een *misfit* tussen institutionele, provisie- en vraaglogica. Die *misfit* heeft verschillende oorzaken: innovaties gaan sneller dan aanpassingen in wet- en regelgeving; vragen en wensen van cliënten veranderen en individualiseren; professionals stellen hoge eisen (professionals zijn ‘eigenaren’ van het primaire proces); politici maken (ideologische) afwegingen.

Leren door combineren

De succesvolle organisaties zijn de organisaties die de meervoudige opdracht als vertrekpunt kiezen en juist in de combinatie van doelen, werkwijzen, deelmarkten en veranderingsstrategieën meerwaarden hebben kunnen leveren. Deze gecombineerde aanpak biedt de mogelijkheid om te experimenteren en te leren van de ervaringen die zijn opgedaan. Er dient dan wel enige reflexiviteit bij professionals en management te bestaan en een ondernemende attitude is geboden. Het dilemma blijft echter dat de ervaringen niet makkelijk zijn over te dragen en dat het voor overheid en politiek moeilijk is om te beoordelen of de kwaliteit aan de maat is.

NOTEN

- 1 De Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg biedt het wettelijke kader voor de beroepsuitoefening van de in de wet genoemde beroepsbeoefeningen in de gezondheidszorg.
- 2 Voor een aantal beroepen gold dat deze uit de sfeer van het vrijwilligerswerk, de liefdadigheid, waren ontstaan. Het werk was eerder een roeping, een politieke missie, dan een beroep.
- 3 Freidson (2001) geeft de volgende toelichting: “I use the word ‘Professionalism’ to refer to the institutional circumstances in which the members of occupations rather than consumers or managers control work. ‘Market’ refers to those circumstances in which consumers control the work people do and ‘Bureaucracy’ to those in which managers are in control.”
- 4 Schrijvers et al. (2002) hebben 21 innovatieve projecten in de gezondheidszorg beschreven. Zij concluderen: “Kwaliteit betaalt niet. Competitie op basis van geleverde kwaliteit blijkt ook moeilijk. Kwaliteitsverbetering behoort niet tot de *core business* van de zorgsector en is niet ingebed in de cultuur.”

6 CLIËNTEN EN STURING: EXIT EN VOICE IN DE PRAKTIJK

6.1 INLEIDING

De sturing van de maatschappelijke dienstverlening is niet alleen te situeren bij de overheid of bij dienstverlenende organisaties en professionals, maar ook bij de cliënten. In hun hoedanigheden van ouder, patiënt, huurder, werkzoekende of hulpbehoevende nemen cliënten op zeer verschillende wijze deel aan de primaire processen in diverse sectoren. Hun verschillen in deelname zijn terug te voeren op de posities die ze innemen en op de houding die ze daarbij aannemen. Hun positie kan variëren van onafhankelijk tot zeer afhankelijk, terwijl hun houding kan variëren van mondig tot monddood, van betrokken tot apathisch, van tevreden tot ontevreden of van kritisch tot berustend.

Deze variatie wordt beïnvloed door uiteenlopende factoren, zoals persoonlijke omstandigheden (wel of geen kinderen, wel of geen aandoening), competenties en hulpbronnen (zoals inkomen, opleiding, communicatieve vaardigheden en dergelijke), de aard van de dienst (verplichtend of vrijwillig), de aard en duur van het contact (wel of geen acute behoefte aan de dienstverlening, wel of geen langdurige relatie met de professional), de beschikbare kennis en informatie, de bejegening door de dienstverlener en de verwachtingen van de dienstverlening.

De positie en de houding van cliënten bepalen in hoge mate of zij de vormgeving van het primaire proces *kunnen* en *willen* sturen. Het kunnen en willen sturen, en daarmee ook de positie en houding van cliënten, is altijd ingebed in relaties en interacties met professionals en hun organisaties. In deze relaties en interacties articuleren cliënten hun behoeften, problemen, wensen, eisen en suggesties. Ze articuleren als het ware hiermee hun 'vraag'. Via hun vraag oefenen zij op verschillende manieren invloed uit op de gang van zaken in het primaire proces, ze sturen via hun vraag. Voor het articuleren en sturen via hun vraag staan cliënten recentelijk steeds meer individuele mogelijkheden ter beschikking en bestaan er van oudsher collectieve mogelijkheden.

De beleidsmatige omslag naar doelmatigheid, privatisering en marktwerking heeft in de jaren negentig de sturingsmogelijkheden van cliënten in een geheel nieuw daglicht geplaatst. Vraagsturing werd het nieuwe sturingsparadigma, teneinde de efficiëntie en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Vraagsturing is een begrip met meerdere toepassingen die zich laten onderscheiden in sturing *van*, *op* en *door* de vraag (Bosselaar et al. 2002; Van der Grinten en Vos 2004; Ministerie van Economische Zaken 2003; Noordegraaf en Grit 2004; Putters 2003).

Bij sturing *van* de vraag blijft de sturing in handen van de professionals en hun organisaties. Dit is het geval binnen aanbodgerichte organisaties die hun dienst-

verlening klantvriendelijker maken of binnen vraaggerichte organisaties die hun primaire proces aanpassen op de noden en wensen van hun cliënten (Verbeek 2002).

Bij sturing *op* de vraag wordt de inkoop van diensten verricht door allerlei bemiddelaars, die soms door de overheid of bedrijven zijn aangewezen en soms door cliënten zijn gevraagd namens hen te bemiddelen. Evenals bij sturing van de vraag zijn het niet de cliënten die sturen.

Dit is wel het geval bij sturing *door* de vraag. Hierbij krijgen individuele cliënten via een persoonsgebonden budget (PGB) of via een *voucher* de mogelijkheid zelf te bepalen waar zij een dienst inkopen. Ze krijgen een *exit*-optie om van dienstverlener te wisselen als de kwaliteit van de dienstverlening hun niet bevalt (zie hoofdstuk 3). Deze *exit*-optie hoeft overigens niet altijd de vorm te hebben van een PGB of van een *voucher*, maar kan ook ontstaan door cliënten meer ruimte te bieden hun eigen middelen in te zetten waar zij dat willen. Door de verschillende toepassingen is vraagsturing een begrip dat verhult wie er daadwerkelijk stuurt.

Alleen bij sturing *door* de vraag hebben cliënten de mogelijkheid om te sturen. Daarom reserveren wij in dit rapport de term vraagsturing exclusief voor sturing *door* de vraag. Voor sturing *van* de vraag hanteren wij de term 'vraaggericht werken' en sturing *op* de vraag typeren wij als 'sturing door bemiddelaars'.

Vraagsturing biedt cliënten niet de enige mogelijkheid om de maatschappelijke dienstverlening te sturen. Zowel binnen aanbodgerichte, vraaggerichte als vraaggestuurde organisaties kunnen cliënten via allerlei vormen van *voice* kritiek uitoefenen op de gang van zaken binnen het primaire proces (zie hoofdstuk 3). Het kan daarbij gaan om informeel overleg met professionals, waarbij cliënten hun voorkeuren en meningen over de dienstverlening overbrengen. Daarnaast bestaan er georganiseerde vormen van overleg met belangenbehartigers. Ook kennen we geïnstitutionaliseerde vormen van overleg in medezeggenschapsorganen, waarbij vertegenwoordigers van cliënten het beleid op sectorniveau of op instellingsniveau beïnvloeden. Ten slotte kunnen cliënten hun ongenoegen over de kwaliteit van dienstverlening uiten via klachtenregelingen.

De veronderstelling achter *exit* en *voice* is dat cliënten actief zijn; dat ze kunnen en willen 'stemmen met de voeten' of dat ze hun kritiek kunnen en willen uiten. Een belangrijke invloed op dit actieve handelen is de mate van *loyalty* die cliënten jegens de dienstverlenende organisatie of de professional in kwestie hebben. Hirschman (1970: 79) omschrijft *loyalty* als de beredeneerde verwachting dat kwaliteitsverbetering van binnenuit mogelijk is. Een loyale cliënt zal derhalve minder snel voor de *exit*-optie kiezen en overgaan tot het uiten van kritiek via een van de *voice*-opties.

Deze actieve gedragsopties zijn niet representatief voor alle cliënten in de maatschappelijke dienstverlening. Er zijn ook cliënten die niet kunnen of willen

veranderen van dienstverlener, die hun stem niet kunnen of willen verheffen of die hier geen mogelijkheden voor hebben. Het in stilte gebruikmaken van een dienstverlening is voor veel cliënten zelfs een zeer aannemelijke uitgangspositie. In deze gevallen is er sprake van *silence* (Dowding et al. 2000). Bij *silence* is het altijd de vraag of de stilte kan worden geïnterpreteerd als instemming met de dienstverlening vanuit de idee dat er wel verbetering zal optreden (*loyalty*) of als indicatie van lijden in stilte en verborgen ontevredenheid. Vooral bij diensten waar cliënten zich in een sterk afhankelijke positie bevinden, dreigt het gevaar van ‘lijden in stilte’ als er geen controle op machtsmisbruik en een minimum aan kwaliteitsbewaking bestaat.

De sturingsmogelijkheden via *exit*- en *voice*-mechanismen bieden cliënten in theorie meer kansen dan ooit om de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening te sturen. In dit hoofdstuk wordt vanuit de posities van cliënten in het primaire proces een analyse gemaakt van de sturingsmogelijkheden die zij in de praktijk hebben, van de ervaringen daarmee en van de knelpunten die zich hierbij voordoen. De leidende vragen in deze analyse zijn: wat zijn de posities van cliënten binnen de praktijken van maatschappelijke dienstverlening? Welke concrete sturingsmogelijkheden staan cliënten in deze praktijken ter beschikking? Wat zijn de ervaringen met sturing door cliënten? Welke knelpunten doen zich hierbij voor?

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 6.2 geeft een overzicht van ontwikkelingen in de posities van cliënten binnen het primaire proces van welzijn, gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting en arbeidsvoorziening. Daarna wordt in paragraaf 6.3 ingegaan op mogelijkheden van en ervaringen met vraagsturing en vraaggericht werken in deze sectoren. Sturing door bemiddelaars komt hierbij alleen zijdelings ter sprake. Paragraaf 6.4 behandelt de mogelijkheden van en ervaringen met belangenbehartiging, medezeggenschap en klachtenregelingen. Ten slotte presenteert paragraaf 6.5 enkele conclusies en knelpunten.

6.2 DE VARIABELE POSITIES VAN CLIËNTEN

De volgende subparagrafen geven een korte typering van de posities die cliënten innemen binnen de primaire processen van de maatschappelijke dienstverlening. Hierbij wordt uitsluitend aandacht geschonken aan de (deel)sectoren die in dit rapport zijn onderzocht. Door hun posities te beredeneren, worden de randvoorwaarden zichtbaar waarbinnen sturing door cliënten per sector mogelijk is.

6.2.1 WELZIJN¹

Binnen grote delen van de welzijnssector wordt de relatie tussen professional en cliënt bepaald door dienstverlening die vanuit een politiek-normatief project ontstaat. Het initiatief gaat uit van de overheid die een aanbod creëert waar de uiteindelijke cliënten geen duidelijke vraag naar hebben. Dit is bijvoorbeeld het

geval bij *streetcornerwork* en vormen van jongerenwerk. Hangjongeren die problemen in hun buurt veroorzaken, hebben meestal geen ‘vraag’ naar welzijnsdiensten. Ze kunnen wel op basis van vrijwilligheid worden overgehaald deel te nemen aan projecten die zijn gericht op verbetering van de leefbaarheidssituatie in hun buurt.

Deze vrijwillige deelname was in het verleden minder vanzelfsprekend. Tot aan de jaren zestig bepaalden bestuurders en werkers wat goed was voor cliënten. Er was sprake van paternalisme omdat cliënten aan een visie op maatschappelijk welzijn werden onderworpen. In de jaren zestig veranderde de relatie tussen werkers en cliënten. Samenwerking, gelijkheid en vrijwillige deelname werden richtinggevend principes. Desondanks bleef het vormende element ook in het huidige welzijnsaanbod aanwezig.

Momenteel zijn veiligheid en leefbaarheid de politiek-normatieve projecten die het welzijnsaanbod bepalen. Het vormende element staat niet bij alle welzijnsorganisaties centraal. De kinderopvang is bijvoorbeeld sterk gericht op dienstverlening. Binnen de instelling bemoeien ouders zich op basis van vrijwilligheid met de kwaliteit van het aanbod en met het beheer van de organisatie. In de financiering is wel sprake van verplichting en afhankelijkheid, omdat in de meeste gevallen momenteel de werkgever betaalt en daarmee ook bepaalt waar de werknemer zijn of haar kind kan laten opvangen.

6.2.2 GEZONDHEIDSZORG²

In de gezondheidszorg bestaat een ingewikkeld stelsel van organisaties en professionals waartoe cliënten zich verhouden. De deelname is vaak onvrijwillig en kent verschillende gradaties van afhankelijkheid. De afhankelijkheid is bijvoorbeeld zeer groot bij allerlei vormen van dwangverpleging in de geestelijke gezondheidszorg. Hetzelfde geldt voor acute hulpverlening in de *cure*, waar door de aard van de zorgbehoefte een grote afhankelijkheid van artsen ontstaat.

Heel anders is dit voor aan *care* gerelateerde zorgbehoeften, die langduriger van aard zijn, zoals bijvoorbeeld bij chronische ziekten, handicaps of ouderdomsgerelateerde aandoeningen. Door de langere duur van het contact ontstaat er een relatie tussen zorgbehoevende en hulpverlener, waarbij handelingsbekwame en wilsbekwame cliënten vaak veel kennis over hun aandoening hebben en bovendien veel sterker willen bepalen welke zorg daar het beste bij past. Proto-professionalisering en toegenomen mondigheid van cliënten lijken in deze relationeel georiënteerde vormen van gezondheidszorg bij te dragen aan een minder asymmetrische afhankelijkheidsrelatie tussen dienstverlener en cliënt. De bejegening door de dienstverlener of de dienstverlenende organisatie speelt daardoor een grotere rol bij de onderlinge contacten en bij de verwachtingen die cliënten van de dienstverlening hebben. Uiteraard geldt dit niet voor alle vormen van aan *care* gerelateerde gezondheidszorg. De Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en de gehandicaptenzorg worden bijvoorbeeld gekenmerkt door ‘patronage’ (Van

Hoorn et al. 2003). Vanwege het bemoeizuchtige karakter van deze vormen van zorg is de afhankelijkheid van artsen en verpleegkundig personeel groter.

6.2.3 ONDERWIJS³

Binnen het onderwijs is er een gedifferentieerd beeld van de posities die leerlingen en ouders innemen. Het basisonderwijs kent verplichte deelname vanwege de leerplicht (5- tot 16-jarigen). Het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) daarentegen kennen voornamelijk vrijwillige deelname, omdat de meeste leerlingen ouder dan 16 jaar zijn. Los van de aard van de deelname geldt voor het hele onderwijsveld dat het vormende element een belangrijke rol speelt. Het belang van vorming nam toe in de naoorlogse periode, toen overheid en bedrijfsleven steeds meer behoefte kregen aan hoger opgeleide werknemers. Door het grote belang van onderwijs voor de economie kenmerkt de sector zich grotendeels door aanbodsturing. Dit uit zich echter niet in asymmetrische afhankelijkheidsrelaties zoals in de curatieve zorg of in vormen van bemoeizorg. Op dit punt laat de positie van gebruikers zich beter vergelijken met die van cliënten in de welzijnssector. Binnen het onderwijs heeft ook een sterke democratisering van de onderlinge verhoudingen plaatsgevonden, waarbij gelijkwaardigheid en samenwerking de onderlinge omgang domineren. Dit neemt niet weg dat er altijd enige afhankelijkheid en asymmetrie in de onderlinge relaties schuilt, vanwege het vormende element van het onderwijs. In tegenstelling tot de welzijnssector sluit dit vormende element veel sterker aan bij de persoonlijke behoeften van de meeste leerlingen en ouders om kennis op te bouwen en competenties te ontwikkelen.

6.2.4 VOLKSHUISVESTING⁴

Binnen de volkshuisvesting gaat onze aandacht alleen uit naar de sociale huursector, omdat hierbij sprake is van relaties tussen maatschappelijke dienstverleners en cliënten. De sociale huursector kent een aanbodgerichte structuur. Binnen randvoorwaarden zoals woonduur, gezinsomvang, inkomen en persoonlijke voorkeuren gaan verhuurder en huurder op basis van vrijwilligheid een relatie met elkaar aan rond het gebruiksrecht van de woning. Huurders kunnen op twee manieren afhankelijk zijn, namelijk door schaarste van het huizenaanbod (waarover meer in subparagraaf 6.3.1) en door hun relatie met de verhuurder. Afhankelijkheid van de verhuurder ontstaat doordat corporaties meestal van huurders eisen dat ze de woning in originele staat opleveren. Bovendien neemt het verplichtende karakter van het gebruiksrecht toe omdat corporaties sinds enkele jaren overlast veroorzakende huurders makkelijker kunnen uitzetten en omdat ze bewoners met een huurachterstand makkelijker onder druk kunnen zetten. Hier staat tegenover dat huurders de wooncorporatie kunnen aanspreken op onderhoud van de woning.

Een belangrijke verandering in de positie van huurders is de geleidelijke aanvulling van het gebruiksrecht met allerlei woondiensten. In samenwerking met

(semi-)publieke en private partijen bieden steeds meer corporaties zorgpakketten, taxidiensten, verzekeringen en boodschappendiensten aan. Bovendien komen er binnen de sociale huursector ook nieuwe woonvormen tot stand, waarbij wonen en diensten worden gekoppeld. Het gaat bijvoorbeeld om woonzorgcombinaties voor verstandelijk gehandicapten of voor licht dementerende ouderen, of het gaat om woongroepen voor etnische groepen ouderen. Volgens Brandsen en Helderma (2004) bieden deze veranderingen huurders in de toekomst wellicht meer keuzevrijheid.

6.2.5 ARBEIDSVOORZIENING⁵

De relatie tussen dienstverleners en cliënten binnen de arbeidsvoorziening is voornamelijk gebaseerd op verplichtingen. De meeste cliënten zijn onvrijwillig werkloos. Zij moeten bij de arbeidsvoorziening aantonen dat ze actief op zoek zijn naar een baan. Er zijn echter ook cliënten die de dienstverlening van de arbeidsvoorziening op vrijwillige basis gebruiken. Hierbij gaat het om werkzoekenden met een baan, een relatief kleine groep binnen het totale cliëntenbestand. Vooral voor verplicht werkzoekende cliënten geldt dat hun individuele behoeften en wensen centraal worden gesteld. Uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid voor en actieve betrokkenheid bij het persoonlijke reïntegratieproces. Deze wordt bevorderd door plichten te accentueren en door preferenties in te perken. Alles is erop gericht om cliënten zo snel mogelijk weer aan het werk te helpen. Toch kan de duur van de relatie zeer variabel zijn, omdat sommige cliënten bijvoorbeeld moeilijk bemiddelbaar zijn (cliënten in fase 3 en fase 4).

6.3 VRAAGSTURING EN VRAAGGERICHTHEID IN DE PRAKTIJK

Vraagsturing veronderstelt idealiter condities van marktwerking, zoals keuzevrijheid tussen dienstverleners, voldoende informatie om kwaliteit en prijs van de dienstverlening te vergelijken, stabiele en niet te hoge transactiekosten en erkende en legitieme preferentieverschillen. Vele van deze condities worden in de maatschappelijke dienstverlening niet gerealiseerd. Er is daarom sprake van 'quasi-markten', waarin slechts enkele marktinvloeden aanwezig zijn of worden bevorderd (Brandsen 2004; Van der Grinten en Vos 2004; Putters 2003; Tonkens 2003). Ondanks de onvolkomenheden van quasi-markten wordt er wel gewerkt aan het creëren van *exit*-opties, waardoor imperfecte vormen van vraagsturing mogelijk worden.

Dit gaat niet op voor alle (deel)sectoren van de maatschappelijke dienstverlening, omdat de aard van de dienstverlening en de posities die cliënten daarbij innemen soms geen ruimte bieden voor vraagsturing. Vooral in (deel)sectoren waar vraagsturing geen optie is, zien we een geleidelijke ontwikkeling waarbij vraaggericht werken in aanbodgerichte organisaties doordringt of waarbij organisaties volledig vraaggericht worden opgezet. Dit proces doet zich echter ook voor in (deel)sectoren waarin vormen van vraagsturing ontstaan. Kortom, de ontwikkeling van vraagsturing loopt deels synchroon aan en deels door elkaar met de

ontwikkeling van vraaggericht werken in dienstverlenende organisaties. We zullen beide ontwikkelingen analyseren voor de sectoren die in dit rapport worden onderzocht.

6.3.1 MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VAN VRAAGSTURING

De imperfecte vormen van vraagsturing variëren sterk tussen de sectoren door sectorspecifieke mogelijkheden en belemmeringen. Ondanks allerlei belemmeringen zien we specifieke vormen van vraagsturing ontstaan in delen van de gezondheidszorg, delen van het onderwijs en in de kinderopvang. In de sociale huursector, de arbeidsvoorziening en het sociaal-cultureel werk zijn de condities voor vraagsturing nagenoeg afwezig. We zullen daarom onze aandacht vooral richten op de sectorspecifieke belemmeringen en mogelijkheden voor vraagsturing in de gezondheidszorg, onderwijs en kinderopvang.

Gezondheidszorg

In de gezondheidszorg is een aantal belemmeringen aan te wijzen voor vraagsturing: de uniciteit van het product, de hoge drempels voor toetreders tot de markten die een gesloten verwijzingscircuit instandhouden, de persoonlijke visies van managers, artsen en verzekeraars op de mogelijkheden voor vraaggericht handelen, informatieasymmetrie (vooral door gebrek aan *performance ratings*), wachtlijsten, een tekort aan professionals en de binding van professionals aan zorginstellingen (vooral bij specialisten en verpleegkundig personeel) (Putters 2003; Van der Grinten en Vos 2004). De meningen over de mogelijkheden om deze beperkingen op te heffen lopen uiteen. Sommige onderzoeken spreken de verwachting uit dat aanbodsturing en geringe keuzemogelijkheden niet snel zullen verdwijnen (Consumentenbond 2002a; Nederland en Duyvendak 2004). Hier staat een positiever geluid tegenover van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ 2003a), die de Nederlandse *cure*-sector in vergelijking tot andere Europese zorgsectoren typeert als 'op weg naar keuzemogelijkheden'. Uit het onderzoek blijkt dat de behoefte aan keuzemogelijkheden in de gezondheidszorg onder Nederlandse cliënten groot is. Cliënten willen vooral meer keuzemogelijkheden bij de diagnostiek, de behandelaar, het soort behandeling en de toegang tot de behandeling. Nederlandse cliënten zijn bereid hier meer voor te betalen, mits de informatie helder is over de meerwaarde van een *exit*-optie.

De Nederlandse gezondheidszorg lijkt inderdaad de weg naar vraagsturing te zijn ingeslagen, zij het op kleine schaal. In de zorgverlening wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het vergroten van de transparantie met betrekking tot de kwaliteit van het beschikbare aanbod. In de *cure*-sector is het mogelijk, met toestemming van de verzekeraar, te kiezen voor behandeling in het buitenland. Het lijken voorlopig vooral de mondige patiënten te zijn die deze *exit*-optie benutten, omdat zij blijven aandringen bij hun verzekeraar. Om het probleem van het moeten doorvragen bij de verzekeraar op te heffen, worden de mogelijkheden om van verzekeraar te wisselen verder verruimd. In de Ontwerpwet zorgverzekering worden verzekering en zorg verder ontkoppeld, waardoor verzekerden meer vrijheid krij-

gen in het kiezen van een zorgaanbieder die snel de benodigde zorg kan leveren (Van der Grinten en Vos 2004). De duidelijkste vorm van vraagsturing zien we in de *care*-sector in de vorm van het PGB (zie tekstbox 6.1). Deze vorm van vraagsturing past goed bij de *care*-sector, omdat er vaak sprake is van een langdurige relatie tussen zorgaanbieder en hulpbehoevende, waardoor de zorgconsumptie beter voorspelbaar wordt.

Tekstbox 6.1 Ervaringen met het persoonsgebonden budget

Het PGB is in Nederland ingevoerd in 1995. Zorgbehoevenden krijgen via het PGB de mogelijkheid zelf hulpverlening in te kopen bij zorgaanbieders, particuliere organisaties en zelfs bij vrienden of familieleden. Het aantal budgethouders is sinds 1996 gestegen van ongeveer 5.400 naar ongeveer 65.000 in de zomer van 2004. Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) verwacht dat er eind 2004 70.000 budgethouders zullen zijn. Volgens Kremer (2004) zullen de herzieningen in het systeem op korte termijn leiden tot een sterke groei van de aantallen budgethouders (CVZ 2004; Kremer 2004).

De ervaringen van cliënten met het PGB zijn door Ramakers geëvalueerd in de periode 1996-1998. Wat opvalt, is de grote tevredenheid van budgethouders. Zij waarderen de keuzevrijheid die het PGB hun biedt, omdat ze zich minder afhankelijk voelen, omdat ze meer invloed hebben op de hoeveelheid en soort zorg, omdat ze zelf het tijdstip van zorgverlening kunnen bepalen en omdat ze zelf de zorgverlener kunnen kiezen. Kortom, cliënten waarderen de zeggenschap over hun eigen zorgvoorziening (Ramakers 1998; Miltenburg en Ramakers 1999). Deze ervaringen van de eerste groepen budgethouders worden recentelijk bevestigd door onderzoek van de RVZ (2003a). Een studie van het ministerie van Economische Zaken (2003) biedt bovendien indicaties dat budgethouders de toegenomen keuzevrijheid ook benutten, door hun budget bij nieuwe aanbieders te besteden.

Het PGB-gebruik blijkt niet alleen rozengeur en maneschijn te zijn. Er is sprake van een gewenningsproces, waarbij cliënten moeten wennen aan het inzetten van het PGB en waarbij de omstandigheden voor PGB-gebruik nog sterk moeten worden verbeterd. Er was aan het eind van de jaren negentig sprake van een onderbesteding van 30 procent van het budget, die voor een groot deel was te wijten aan de gebrekkige omstandigheden waarin cliënten met hun PGB moesten werken. Vooral het vinden van geschikte zorgverleners vormde een groot probleem. Veel zorgaanbieders hebben een monopolie in een bepaalde regio, waardoor er te weinig kleine zorgaanbieders beschikbaar zijn (Kremer 2004). Een ander belangrijk probleem is het ontbreken van goede informatie over zorgaanbieders (Consumentenbond 2002b). Een derde probleem is de sterke overheidsregulering bij de indicering, de toewijzing van budgetten, de controle en de sanctionering (Ministerie van Economische Zaken 2003). De bureaucratie rond het PGB belemmert ongeveer een vijfde van de budgethouders bij het gebruik, omdat ze niet precies weten hoe het systeem werkt (Kremer 2004).

De problemen rond de informatievoorziening en de sterke regulering van het PGB hebben ertoe bijgedragen dat er in de vorm van particuliere advies- en bemiddelingsbureaus nieuwe bemiddelaars zijn ontstaan die cliënten op weg helpen of die namens hen het PGB beheren. Deze

bemiddelaars bieden in principe een belangrijke ondersteuning bij de zelfstandige inrichting van de zorgvoorziening door budgethouders. Om de kwaliteit van deze ondersteuning te waarborgen, zijn veel van deze nieuwe bemiddelaars aangesloten bij de Nederlandse Branchevereniging voor PGB-adviseurs (NBPA). De NBPA hanteert strakke richtlijnen voor onafhankelijkheid van zorgaanbieders of verzekeraars, voor bijscholing van consultants en voor borging van de privacy van cliënten. Bovendien hebben de cliënten met een PGB de belangenvereniging Per Saldo opgericht, die toeziet op het voorkómen van misstanden. Kortom, rond het PGB ontwikkelt zich een netwerk van nieuwe bemiddelaars en van organisaties die zorgen voor de *checks and balances* op de potentiële machtspositie van deze bemiddelaars.

Onderwijs

In het onderwijs wordt vraagsturing vooral belemmerd door geringe aantallen aanbieders als gevolg van de schaalvergroting (vooral in de BVE-sector en in het voortgezet onderwijs). Andere belemmeringen zijn de fysieke afstand of de financiële middelen van cliënten. Bovendien wordt vrijwel het gehele onderwijs gekenmerkt door vaste programma's, hetgeen vraagsturing op de inhoud van het onderwijs onmogelijk maakt (Onderwijsraad 2003a). Vooral bij de schoolkeuze wordt geprobeerd om vraagsturing mogelijk te maken door ouders via informatievoorziening zoveel mogelijk zicht te bieden op de schoolprestaties. De bevindingen van de Onderwijsinspectie worden bijvoorbeeld openbaar en onderling vergelijkbaar gemaakt. Een ander voorbeeld is de wettelijke verplichting voor scholen om informatie over het functioneren van de school te verstrekken via de jaarlijks uit te brengen schoolgids (De Vijlder 2004). Een derde voorbeeld is de oprichting van het telefoonnummer en de website '5010',⁶ op initiatief van de landelijke ouderorganisaties. Ouders kunnen via 5010 gratis al hun vragen kwijt over primair en voortgezet onderwijs. Een vierde voorbeeld is de jaarlijkse publicatie van de schoolprestaties in het dagblad *Trouw*. Deze gegevens zijn echter niet volledig.

In theorie maakt de informatievoorziening het mogelijk dat ouders of leerlingen besluiten om een betere school op te zoeken. Het gebruik van deze *exit*-optie wordt echter belemmerd door de factoren die hiervoor zijn genoemd. Een andere factor die hierbij een rol lijkt te spelen, is de loyaliteitsband die in veel gevallen ontstaat tussen leerlingen, ouders, docenten en school. Bij slechtere prestaties van docenten of van de school ligt het voor de hand eerst met elkaar te overleggen om tot kwaliteitsverbetering te komen. Er wordt in het onderwijs echter wel geëxperimenteerd met *exit*-opties in de vorm van *vouchers*, leerrechten en leerkredieten (Onderwijsraad 2001). Deze experimenten gelden alleen voor leerlingen die buiten de leerplicht vallen en voor leerlingen die extra zorgvoorzieningen binnen het onderwijs nodig hebben, zoals bij het 'rugzakje' (een zorgbudget voor gehandicapte leerlingen in het speciaal onderwijs). Door het experimentele karakter van vrijwel al deze voorzieningen is er van vraagsturing via de bekostiging nog vrijwel geen sprake.

Kinderopvang

Kinderopvang wordt steeds meer aan de markt overgelaten. Er is sprake van een sterke aanwas van aanbieders en er komt op steeds grotere schaal prijs- en kwaliteitsinformatie beschikbaar. Hiermee wordt voor ouders een aantal condities geschapen om met hun eigen portemonnee aan vraagsturing te doen. Dit past goed bij de wijzigingen in de bekostigingsstructuur die vanaf 1 januari 2005 met het ingaan van de Wet kinderopvang van kracht worden.⁷ De eigen bijdrage van vermogende ouders zal naar verwachting flink gaan stijgen, waardoor zij daadwerkelijk meer met de eigen portemonnee kunnen gaan sturen.

Er zijn echter diverse belemmeringen rond de keuzevrijheid van ouders te noemen die een optimale werking van deze vraagsturing verstoren. Ten eerste kunnen prijsverhogingen en onevenredige verdelingen tussen aanbod en vraag in sommige regio's de keuzevrijheid bij de kinderopvang beperken. Ten tweede is er nog steeds sprake van gebrekkige informatie. Een onderzoek in 2003 onder een representatieve steekproef van de bevolking wijst uit dat onder 50 procent van de (aanstaande) ouders vrij veel behoefte is aan informatie over prijs, plaatsing en kwaliteit (VYVOJ/NIPO 2003). Uit een onderzoek van de Belangenvereniging voor ouders in de kinderopvang (BOINK 2003) blijkt dat er tevens veel behoefte bestaat aan informatie over locaties (adressen) van kinderopvanginstellingen, openingstijden, accommodatie, veiligheid en leidster-kindratio's. Ten derde worden ouders in hun keuzevrijheid beperkt door de wettelijke verplichting om de kinderopvang te accepteren die hun werkgever selecteert. Hiertoe schakelen werkgevers, mede als gevolg van fiscale maatregelen, professionele bemiddelaars in die hun belang behartigen. Onderzoek van BOINK (2004) wijst uit dat veel ouders slechte ervaringen hebben met bemiddelaars. Ze hebben klachten, ze hebben geen behoefte aan een bemiddelaar of ze willen niet extra voor deze dienst betalen.

Sociale huursector

Volgens Brandsen en Helderman (2004) zijn in de sociale huursector nauwelijks *exit*-opties voorhanden, vanwege de schaarste aan huurwoningen en het kleine aantal aanbieders in de meeste regio's. *Exit* naar de vrije huursector of naar de koopsector is lastig vanwege de sterke prijsstijgingen sinds de jaren negentig en het gebrek aan starterswoningen. Er zijn echter allerlei experimenten gaande met eigenaarschap, met beschikkingsrechten en met periodieke aanpassing van de beheersvorm, waarbij meer flexibiliteit wordt gezocht in de juridische en financiële sfeer. Bovendien ontstaat er in de toekomst wellicht meer keuzevrijheid door de ontwikkeling van woonzorgcombinaties, waarbij dienstverlenende elementen worden toegevoegd aan het gebruiksrecht van de woning.

Arbeidsvoorziening

Bij de arbeidsvoorziening is voor de meeste individuele cliënten geen vraagsturing mogelijk vanwege de wettelijke verplichting om een baan te zoeken, in ruil voor een uitkering (Van der Meer en Visser 2004). Bedrijven zijn bij de arbeidsvoorziening eveneens op te vatten als cliënten. Zij nemen een heel andere positie

in ten opzichte van de dienstverlenende organisaties. Zij kunnen makkelijk kiezen voor andere wegen om hun vacatures te vervullen, bijvoorbeeld via uitzendbureaus of via werving door advertenties. Bovendien oefenen ze via hun belangenbehartigers vrij veel invloed uit op de uitvoerende organisaties in de arbeidsvoorziening. Hierbij is echter geen sprake van vraagsturing.

Welzijn

Door de dominantie van publieke belangen in de welzijnssector is de overheid de sturende partij. De overheid weegt het publieke belang af tegen de individuele belangen van cliënten. Het gaat hierbij vooral om gemeentelijke overheden, die bijvoorbeeld in het opbouwwerk de mogelijkheid hebben bij tegenvallende prestaties via aanbestedingsprocedures andere instellingen in te huren (Kremer en Verplanke 2004). Er staan individuele cliënten nauwelijks *exit*-opties ter beschikking. Zij kunnen hooguit uitwijken naar commerciële dienstverleners of ze kunnen afzien van het gebruik van welzijnsvoorzieningen. Ook voor bewonersorganisaties of wijkraden in het opbouwwerk is geen *exit* mogelijk, omdat ze vaak geen financiële middelen hebben om zelf een professional in dienst te nemen die de welzijnswerker vervangt (De Boer en Duyvendak 2004; Kremer en Verplanke 2004).

6.3.2 VRAAGGERICHT WERKEN IN OPKOMST

Waar vraagsturing niet werkt, kan in sommige vormen van dienstverlening het primaire proces op de cliënten worden afgestemd door vraaggericht te gaan werken. Vraaggericht werken kan zowel vorm krijgen binnen aanbodgerichte organisaties als binnen vraaggerichte organisaties. In het eerste geval is er sprake van een lichte invulling van vraaggericht werken, waarbij de dienstverlening iets meer wordt toegesneden op de wensen van cliënten. Hierbij gaan professionals idealiter beter naar hun cliënten luisteren en stellen daar hun eigen kennis, oordeelkundigheid en inzichten tegenover. In het tweede geval wordt de functionele indeling van aanbodgerichte organisaties ingeruild voor een procesgestuurde indeling, waarbij het primaire proces nadrukkelijk op de cliënten wordt afgestemd. Dit betekent dat professionals zich meer als dienstverlener moeten gaan opstellen en dat behoud van autonomie en ontwikkeling van competenties van cliënten centraal komen te staan. Professionals krijgen in deze variant van vraaggericht werken een informerende, ondersteunende en adviserende rol (Tonkens 2003; Noordegraaf en Grit 2004).

Onderwijs

Een voorbeeld van de lichte variant van vraaggericht werken vinden we binnen het onderwijs, een sector die van oudsher aanbodgericht is opgezet. Scholen stellen ouderpanels in, houden enquêtes of organiseren discussies met ouders die niet in de medezeggenschapsraad of ouderraad zitten. Doel is om de opvattingen van de ouders over het onderwijs in beeld te krijgen. Volgens gegevens van de Onderwijsinspectie ontplooit ongeveer 80 procent van de scholen dergelijke initiatieven, terwijl uit een onderzoek van het ITS onder een representa-

tieve steekproef van ouders blijkt dat ongeveer 30 procent van de scholen dergelijke initiatieven ontplooit (Ministerie van OCW 2001b). Deze bevindingen liggen zo ver uiteen dat er geen duidelijkheid is te geven over de mate waarin scholen erin slagen om de opvattingen van de ouders te inventariseren. In de BVE-sector zien we ook voorbeelden van meer vraaggerichtheid. Sinds de jaren tachtig is de onderwijsbehoefte van de deelnemer centraal komen te staan. Het voorheen sterk op de behoeften van overheid en werkgevers afgestemde onderwijsaanbod is ingeruild voor een systeem waarin de deelnemer eerst een inhoudelijke keuze maakt voor een opleiding en dan pas kiest voor een baan (De Vijlder 2004).

Welzijn

Een ander voorbeeld van de lichte variant van vraaggericht werken is in ontwikkeling binnen de welzijnssector. Vanaf de late jaren tachtig en in de loop van de jaren negentig zien we in het welzijnsbeleid een tendens richting schaalvergroting van instellingen en van input- naar outputfinanciering. In beleidstermen is er een ‘welzijnsmarkt’ ontstaan, waarin de cliënt is bestempeld tot ‘klant’. Hierbij hoort een dienstverlenende houding van professionals, waarbij een betere afstemming plaatsvindt tussen de dienstverlener en de behoefte van de cliënt (De Boer en Duyvendak 2004).

Arbeidsvoorziening

Een voorbeeld van de zwaardere variant van vraaggericht werken ontstaat binnen de arbeidsvoorziening. Sinds in 2002 de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) van kracht is geworden, vormen klantgerichtheid en maatwerk belangrijke doelstellingen van het beleid. Vanuit de individuele behoeften en wensen van cliënten wordt gestreefd naar actieve betrokkenheid bij hun reïntegratie. Volgens Van der Meer en Visser (2004) is er als uitvloeisel van prestatiecontracten een aantal maatregelen op komst om hier organisatorisch meer invulling aan te geven. De Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) gaat integraal klantenmanagement introduceren, evenals een WAO-helppesdesk en een reïntegratietelefoon. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) stelt de klantencommunicatie en het klachtenmanagement centraal, terwijl het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) sterker uit wil gaan van de mogelijkheden van cliënten in plaats van hun beperkingen. Een van de manieren waarop het CWI hier invulling aan geeft, is het ontwikkelen van vraaggerichte elektronische dienstverlening. Het CWI heeft bijvoorbeeld de website www.werk.nl opgezet waar werkzoekenden en werkgevers cv's en vacatures kunnen plaatsen. Verder biedt het CWI persoonlijke ondersteuning bij vragen die cliënten over de beschikbare informatie hebben (Funke 2002).

6.4 BELANGENBEHARTIGING, MEDEZEGGENSCHAP EN KLACHTRECHT IN DE PRAKTIJK

Voice in de maatschappelijke dienstverlening is ontstaan in de fase van verstatelijking, waarin de aanbodgerichte benadering het contact tussen professionals en

cliënten domineerde. Vanaf de jaren zeventig ontstonden er van onderop allerlei belangenbehartigers voor cliënten, terwijl in de jaren tachtig en negentig van bovenaf medezeggenschap van cliënten op instellingsniveau in de meeste sectoren wettelijk verplicht werd gesteld. Vanaf het midden van de jaren negentig ontstonden er bovendien wettelijke regelingen voor klachtrecht in diverse sectoren. Naast deze wegen kunnen cliënten in de contacten met dienstverleners langs informele weg hun mening geven over de kwaliteit van de dienstverlening. Deze informele wegen voor *voice* kunnen dermate sterk variëren dat het voor dit rapport te ver voert om hierop in te gaan. Wel bespreken we de andere drie vormen van *voice*. Hierbij behandelen we belangenbehartiging en medezeggenschap apart van klachten, omdat de eerste twee zich richten op beleidsbeïnvloeding, terwijl de laatste zich richt op genoegdoening bij concrete onvrede over de geleverde dienstverlening.

6.4.1 DE OPKOMST VAN BELANGENBEHARTIGERS EN WETTELIJKE REGELINGEN VOOR MEDEZEGGENSCHAP

Gezondheidszorg

In de gezondheidszorg zien we een lange en sterke traditie van belangenbehartiging door cliënten. Vanaf de jaren zeventig ontstaan er patiëntenverenigingen die zich bekommeren om de belangen van patiënten met aandoeningen die langdurige behandeling of opname in zorginstellingen vergen. Inmiddels zijn er patiëntenverenigingen voor bijna elke denkbare aandoening.⁸ Patiëntenverenigingen bieden informatie over ziekten en aandoeningen, ze brengen lotgenoten met elkaar in contact, ze laten onderzoek verrichten, ze dragen bij aan de maatschappelijke acceptatie van ziekten en aandoeningen en ze beïnvloeden de beleidsvorming in de gezondheidszorg. Ze bieden een combinatie van dienstverlening, belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding.

Voor de beleidsbeïnvloeding hebben de patiëntenorganisaties in de jaren tachtig en negentig hun krachten gebundeld in de Regionale overlegplatforms van patiënten/consumentenorganisaties (RPCP's). De RPCP's zijn sindsdien sterk geïnstitutionaliseerd, doordat ze medeverantwoordelijk zijn gemaakt voor de beleidsvorming en beleidsuitvoering en doordat ze als uitvoerders dienstverlening bieden aan patiënten (Oudenampsen et al. 2003). De RPCP's hebben bijgedragen aan een aantal belangrijke veranderingen in het zorgstelsel, zoals de ontwikkeling van het PGB, de ontwikkeling van de informatievoorziening, de wettelijke bescherming van patiënten en de medezeggenschapswetgeving (Oudenampsen 2002). Een mijlpaal is de invoering van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ) in 1996 geweest. De WMCZ regelt de medezeggenschap van cliënten die in zorginstellingen verblijven of zorg van zo'n instelling ontvangen. Via cliëntenraden hebben cliënten 'verzwaard adviesrecht' over zaken als voeding, recreatie, geestelijke verzorging en benoeming van hoofden van verblijfsafdelingen (Research voor Beleid 2004).

Onderwijs

In het onderwijs ontstonden vanaf de jaren zeventig oudercommissies die zich bezighielden met het organiseren van activiteiten voor leerlingen en ouders en met de algemene gang van zaken in de school. Ze organiseerden onder andere ouderavonden, waarbij het contact tussen ouders en leerkrachten werd bevorderd. Vanaf 1981 werd de invloed van ouders op de school wettelijk geregeld met de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO), die in 1992 werd herzien. Deze wet verplicht alle scholen om een medezeggenschapsraad op te richten, waarin ouders, leerkrachten en soms ook leerlingen zitting hebben. Bovendien werden de oudercommissies vervangen door ouderraden. Naast ouderraden bestaan er leerlingenraden en personeelsraden, die namens alle ouders, leerkrachten of leerlingen advies over beleidskwesties aan de geledingen in de medezeggenschapsraad kunnen uitbrengen. De ouderraad beheert bovendien de vrijwillige ouderbijdrage en kan daarnaast allerlei praktische taken uitvoeren, zoals het organiseren van feesten, het coördineren van de ouderparticipatie, het organiseren van het overblijven, het bespreken van schoolproblemen met individuele ouders, het maken van een schoolkrant en het organiseren van ouderavonden.⁹

Sociale huursector

In de sociale huursector werden vanaf de jaren zeventig onder invloed van de stadsvernieuwing lokale en wijkgebonden bewonerscommissies opgericht (Brandsen en Helderman 2004). In de jaren tachtig werden vervolgens bewoners- en huurdersorganisaties opgericht op corporatieniveau, waarbij bewoners invloed uitoefenden op de beleidsvorming. Als gevolg van de bruteringsoperatie namen de meeste corporaties in de jaren negentig de stichtingsvorm aan, waardoor de bewoners- en huurdersorganisaties op corporatieniveau hun directe invloed op de beleidsvorming kwijtraakten.

Binnen de stichtingsvorm is medezeggenschap niet verplicht, hetgeen bij woningcorporaties heeft geleid tot het op afstand plaatsen van huurdersorganisaties in de besluitvorming. Gevolg hiervan is dat huurders in de huidige structuur veelal optreden als belangenbehartigers, die van buitenaf invloed op corporaties proberen uit te oefenen. Binnen de corporaties zien we nog wel de lokale bewonerscommissies, die als intermediair tussen de buurt en de corporatie fungeren. Zij houden spreekuren voor bewoners en vergaderen met corporaties over het onderhoud en beheer van woningen en de woon- en leefomgeving. Hiermee vormen zij een verlengstuk van de corporatie in de uitvoering van haar taken.

Sociaal-cultureel werk en kinderopvang

In het sociaal-cultureel werk ontstonden vanaf de jaren zestig gebruikersraden op instellingsniveau en kregen cliënten inspraak in de welzijnsplanning. De cliëntenparticipatie heeft echter nooit een wettelijke status gekregen. Het ontbreekt in het sociaal-cultureel werk aan een regionale en nationale structuur van patiënten/cliëntenplatforms zoals in de gezondheidszorg (De Boer en Duyvendak 2004). In de kinderopvang wordt inmiddels gewerkt aan een nieuwe wettelijke regeling. Vanwege de overheidsfinanciering viel de medezeggenschap in de

kinderopvang lange tijd onder de WMCZ. De financiering wordt inmiddels steeds sterker opgebracht door het bedrijfsleven, waardoor een nieuwe wettelijke regeling noodzakelijk is. In de Wet kinderopvang is voorzien in oudercommissies die adviesrecht krijgen over de jaarlijkse verantwoording die de houder van een kinderopvangcentrum of gastouderbureau over het kwaliteitsbeleid moet afleggen. Het advies van de oudercommissie wordt uitgebracht aan de toezichthouder, in dit geval de gemeente.

Arbeidsvoorziening

In de arbeidsvoorziening is als gevolg van de invoering van de Wet SUWI in 2002 geregeld dat uitvoeringsorganisaties verplicht zijn vorm te geven aan cliëntenparticipatie. Op nationaal niveau wordt de cliëntenparticipatie bewaakt door de Landelijke Cliëntenraad. Deze raad houdt zich bezig met collectieve belangenbehartiging en met het bevorderen van cliëntenparticipatie. De belangenbehartiging vindt plaats in regulier overleg met het ministerie van Sociale Zaken, met de Raad voor Werk en Inkomen en met UWV, CWI en SVB. Op het niveau van de drie laatstgenoemde instellingen bestaat een centrale cliëntenraad, terwijl het UWV en het CWI ook cliëntenraden op regionaal niveau hebben.¹⁰ Binnen de UWV en het CWI gelden de cliëntenraden vooral als middel om de cliënten bij de dienstverlening te betrekken en om de kwaliteit daarvan te verbeteren (Van der Meer en Visser 2004).

6.4.2 ERVARINGEN MET BELANGENBEHARTIGING EN MEDEZEGGENSCHAP

De ervaringen met ongeveer dertig jaar belangenbehartiging en twintig jaar medezeggenschap in de maatschappelijke dienstverlening zijn wisselend. Er doemen twee problemen op die aandacht verdienen. Ten eerste draagt succesvolle beleidsbeïnvloeding door belangenbehartigers het risico in zich van ineffektieve belangenbehartiging. Ten tweede blijkt de medezeggenschap in verschillende sectoren te lijden aan sleetsheid. We zullen deze twee problemen hierna toelichten met voorbeelden uit de gezondheidszorg, het onderwijs en de volkshuisvesting. Aan de kinderopvang ontlene we een tegenvoorbeeld dat laat zien dat medezeggenschap niet overal sleets is geworden. Over de arbeidsvoorziening doen we geen uitspraken, omdat de recente wijzigingen in de organisatie nog geen zicht bieden op ervaringen met de cliëntenparticipatie.

Het risico van ineffektieve belangenbehartiging

Effectieve belangenbehartiging door cliënten loopt op twee manieren het risico om te worden uitgehold. Ten eerste door het paradoxale gegeven dat het succes van de belangenbehartiger bij beleidsbeïnvloeding het risico in zich draagt van inkapseling in het beleid, waardoor de kritische belangenbehartigende rol kan worden ondergraven. Ten tweede door het risico van het verwateren van de zeggenschap als gevolg van de toetreding van vele andere belanghebbenden, die zowel op sectorniveau als op instellingsniveau het primaire proces proberen te beïnvloeden.

Voorbeelden van succesvolle belangenbehartigende organisaties zien we in de gezondheidszorg bij RPCP's en bij de Provinciale patiënten- en consumenten federaties (PPCF's). De PPCF's vormen een bundeling van RPCP's die zich op provinciaal niveau vooral bezighouden met beleidsbeïnvloeding (Oudenampsen et al. 2003). Zowel RPCP's als PPCF's zijn de afgelopen jaren uitgegroeid tot gesprekspartner van zorgaanbieders en verzekeraars bij de vormgeving van gedecentraliseerd gezondheidszorgbeleid en tot uitvoerder van delen van dat beleid. Onderzoek naar deze organisaties laat zien dat zij hun belangenbehartiging zelf succesvol achten in het vervullen van de informatiefunctie, het voeren van juridische procedures en de beleidsbeïnvloeding (Nederland en Duyvendak 2004). Uit een evaluatie van de PPCF in de provincie Gelderland blijkt dat ook de aangesloten organisaties over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlenende aspecten van de organisatie, zoals ondersteuning van lidorganisaties, informatievoorziening en klachtopvang.

Kritiek is er echter op de belangenbehartiging zelf. Deze is te versnipperd en te ineffectief (Oudenampsen et al. 2003). Het feit dat de achterban van de PPCF kritiek heeft op de belangenbehartiging, verwijst naar een risico dat succesvolle belangenbehartiging loopt, namelijk het risico van de inkapseling in het beleid. PPCF's en ook RPCP's zijn zo succesvol in de beleidsbeïnvloeding dat ze medevormgever en uitvoerder worden samen met zorgaanbieders en verzekeraars. Het gevaar hiervan is dat ze minder kritisch zijn op de beleidsvorming en -uitvoering vanuit de belangen van hun achterban en dat daardoor hun belangenbehartiging minder effectief kan worden. Een al te kritische of activistische opstelling schept daarentegen weer zo veel afstand tot de andere partijen dat de invloed op het beleid afneemt. Volgens Nederland en Duyvendak (2004) is het voor belangenbehartigers in de gezondheidszorg essentieel om zowel voldoende afstand tot de overheid, verzekeraars en zorgaanbieders te hanteren als op de juiste momenten deel te nemen aan overleg. Hierdoor wordt het risico van ineffektieve belangenbehartiging verkleind.

Het probleem van de verwaterde zeggenschap als gevolg van vele belanghebbenden doet zich zowel voor op het macroniveau van sectoren als op het mesoniveau van instellingen. Op macroniveau zien we dit probleem in de gezondheidszorg, waar traditioneel de zorgaanbieders en de verzekeraars zeer machtige belanghebbenden zijn. Het is voor RPCP's en PPCF's lastig zichzelf onafhankelijk op te stellen in het krachtenspel tussen deze twee partijen. Hiervan getuigt de manier waarop ze geïncorporeerd zijn in de beleidsvorming en -uitvoering. Deze situatie wordt bovendien verergerd door de toetreding van nieuwe *stakeholders*, zoals werkgevers, banken en lokaal bestuur (Van der Grinten en Vos 2004). De stem van collectieve belangenbehartigers wordt in de kakofonie van belangen in de sector minder sterk gehoord.

Op mesoniveau zien we het probleem van de verwaterde zeggenschap optreden in de volkshuisvesting. Verhuurders moeten sinds 1998 ingevolge de Wet overleg huurders-verhuurder beargumenteerd reageren op de adviezen van huur-

dersorganisaties. Omdat het slechts om beperkte eisen gaat, is de invloed van huurdersorganisaties sterk afhankelijk van de welwillendheid van verhuurders. Onderlinge relaties en de vorming van sociaal kapitaal lijken hierbij van groot belang om enige invloed uit te kunnen oefenen (Brandsen en Helderman 2004). De afhankelijkheid van welwillendheid wordt problematischer door de toetreding van andere *stakeholders*, zoals zorginstellingen en bedrijven tot de sociale huursector. Zij zullen ook hun belangen bij corporaties inbrengen en zij zullen ook een goede relatie proberen op te bouwen. Het gevaar hiervan is dat de *voice* van huurdersorganisaties verder verwatert. Een bijkomend probleem is dat de vereiste expertise en professionaliteit van het *stakeholder*-overleg het functioneren van huurdersorganisaties bemoeilijkt (Brandsen en Helderman 2004).

Sleetsheid van de medezeggenschap

In het onderwijs en de gezondheidszorg is in de jaren tachtig en negentig ervaring opgedaan met medezeggenschap. Uit evaluaties van de WMO en de WMCZ en uit ander onderzoek naar medezeggenschap in deze sectoren blijkt de deelname aan medezeggenschapsorganen het belangrijke knelpunt te zijn (Ministerie van OCW 2001a; Onderwijsraad 2001; 2003; RVZ 2003b; Research voor Beleid 2004.) Het is moeilijk om ouders, leerlingen of patiënten te vinden die in de medezeggenschapsraad (MR) of in de cliëntenraad (CR) zitting willen nemen. In veel gevallen worden medezeggenschapsorganen bevolkt door de actievere ouders en patiënten. Hierdoor vormen MR en CR vaak een weinig representatieve afspiegeling van de totale groep ouders of patiënten in een school of instelling. Voor dit probleem zijn twee hoofdoorzaken aan te wijzen.

Ten eerste is het werk van MR en CR niet zo populair, omdat het gaat over beleidskwesties die te ver van de belangstelling van ouders of patiënten af staan. In het onderwijs gaan discussies in de MR blijkens de evaluaties regelmatig over onderwijskundige zaken en over arbeidsvoorwaarden van het personeel. Dit als gevolg van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming, de schaalvergroting van instellingen en de professionalisering van docenten, management en bestuur. In de gezondheidszorg houdt de CR zich te veel bezig met thema's die het algemene beleid van de instelling betreffen in plaats van de thema's waarover verzaamd adviesrecht voor cliënten geldt. Gevolg hiervan is dat in MR en CR veel abstracte informatie wordt verwerkt, die bovendien in beleidsjargon is geformuleerd. Dit vraagt veel van de benodigde financiële, juridische en beleidsmatige kennis van de leden en vereist bovendien dat zij over vaardigheden beschikken om die kennis te mobiliseren (zoals het kunnen analyseren van documenten en vergadertechnieken).

Ten tweede is vaak het nut van de inbreng van de MR of CR onduidelijk. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat er met de adviezen van de MR of de CR gebeurt. Directies van instellingen betrekken de CR nog te weinig bij de besluitvorming. De MR biedt ouders vaak terugkoppeling over kwesties die hen helemaal niet interesseren. Vooral in het onderwijs lijkt hierdoor de potentie om deel te nemen aan de MR sterk te worden onderbenut. De behoefte van ouders om invloed uit te

oefenen op beslissingen van schooldirecties is namelijk vrij groot. Uit een onderzoek van de Onderwijsraad (2003b) blijkt dat 42 procent van de ondervraagde ouders van mening is dat de schoolleiding de ouders te weinig bij hun beslissingen betreft.

Maar niet alleen de gebrekkige terugkoppeling tussen directie en medezeggenschapsorgaan vormt een knelpunt. MR en CR blijken zich vaak vrij volgzzaam op te stellen bij de beleidsvorming. Vooral de CR laat nog vaak zijn oren hangen naar de wensen van de directie. Er zijn ook raden die dit niet doen. Van sommige raden die een proactieve en soms conflictzoekende strategie hanteren, is bekend dat zij meer invloed uitoefenen op het beleid en dat zij vaker door de directie van de instelling in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij voor cliënten belangrijke kwesties. Als ouders of patiënten het gevoel hebben dat hun MR of CR effectief is, valt te verwachten dat zij sneller hieraan zullen deelnemen. Deze verwachting is gebaseerd op grootschalig onderzoek naar politieke participatie, waaruit blijkt dat het gevoel van effectiviteit in sterke mate bijdraagt aan daadwerkelijke participatie (Verba et al. 1995).

Medezeggenschap is niet overal een sleets instrument. Een evaluatie van de WMCZ uit 2000 laat zien dat medezeggenschap in de kinderopvang sterk verankerd is. In 2000 kenden de medezeggenschapsraden in de kinderopvang een dekkingsgraad van 95 procent. Voor de invoering van de WMCZ in 1996 kende de kinderopvang al informele vormen van medezeggenschap in de vorm van oudercommissies. De MR bleek er bovendien redelijk effectief te zijn en bracht vrij veel gevraagd en ongevraagd advies uit. Directies van kinderopvanginstanties bleken in 2000 in iets meer dan de helft van de gevallen het ongevraagd advies op te volgen (Van Gelder et al. 2000). Het voorbeeld van de kinderopvang laat zien dat goede terugkoppeling en effectiviteit van adviezen kan leiden tot redelijk goed werkende medezeggenschap. Een belangrijk verschil met onderwijs en gezondheidszorg is dat de medezeggenschap in de kinderopvang niet sterk wordt belast met discussies over arbeidsvoorwaarden (onderwijs) of met de ingewikkelde beleidsprocessen (gezondheidszorg).

6.4.3 MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN VAN KLACHTRECHT

Cliënten zijn soms ontevreden over de dienstverlening. In veel gevallen kunnen ze hun ontevredenheid bespreken met de professional en komen ze gezamenlijk tot een oplossing. In andere gevallen lukt dit niet, omdat cliënt en professional het niet met elkaar eens kunnen worden. Het verschil van inzicht kan tot een conflict leiden. Bij conflicten hebben cliënten meestal verschillende mogelijkheden om hiermee om te gaan. Ze kunnen besluiten het conflict te mijden door een andere dienstverlener te zoeken of ze kunnen ervoor kiezen om hun onvrede verder te verzwijgen. Hierbij kiezen ze voor *silence*, hetgeen bij een ernstig conflict kan ontaarden in lijden in stilte. Beide mogelijkheden zijn te karakteriseren als vormen van eenzijdige conflictoplossing. Cliënten kunnen ook besluiten om met de dienstverlener in overleg te blijven en te proberen er samen uit te

komen. Dit is aannemelijk in vormen van dienstverlening waar niet zo snel van dienstverlener kan worden gewisseld, zoals in het onderwijs, in de volkshuisvesting of bij de arbeidsvoorziening. In dit soort gevallen is er sprake van tweezijdige conflictoplossing. Ten slotte zijn er allerlei mogelijkheden om met de hulp van een onafhankelijke derde persoon of instantie tot een oplossing van het conflict te komen. In die gevallen is er sprake van driezijdige conflictoplossing.

Driezijdige conflictoplossing bestaat in een groot aantal vormen, die variëren van vrij informeel tot zeer formeel. De meest informele vorm is dat sommige dienstverlenende instellingen een vertrouwenspersoon of klachtenfunctionaris aanstellen die cliënten ondersteunt bij de tweezijdige conflictoplossing met de professional. Hun primaire taken zijn het aanhoren van de klachten van cliënten en het bemiddelen bij het overleg met de professional. Een minder informele vorm van bemiddeling is *mediation*, waarbij een externe *mediator* in een hoogopgelopen conflict probeert te bemiddelen.

Wanneer deze relatief informele vormen van bemiddeling bij tweezijdige conflictoplossing niet werken, beschikken cliënten vaak over formelere mogelijkheden. Als er geen sprake is van een eis tot schadevergoeding, kunnen ze meestal terecht bij een klachtencommissie. Als er wel een eis tot schadevergoeding in het geding is, kan er worden onderhandeld met onder andere verzekeraars om tot een minnelijke schikking te komen. Lukt dit niet, dan kunnen cliënten voor kleine eisen tot schadevergoeding soms terecht bij een geschillencommissie die een bindend advies geeft (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg) of ze kunnen hun eis tot schadevergoeding indienen bij een kantonrechter. Bij grote eisen tot schadevergoeding kunnen ze terecht bij een rechtbank door een privaatrechtelijke procedure aan te spannen.

Vanwege financiële belangen en mogelijke reputatieschade hebben dienstverlenende instellingen er belang bij om conflicten vroegtijdig te onderkennen en zo informeel mogelijk op te lossen. Voor cliënten zijn informele oplossingen ook aantrekkelijker, omdat de drempel voor formele vormen van conflictoplossing onder andere vanwege financiële overwegingen voor hen vaak nogal hoog is. De meest voor de hand liggende vormen van conflictbemiddeling voor alle partijen zijn derhalve bemiddeling door klachtenfunctionarissen en het indienen van klachten bij klachtencommissies. Daarom zullen we verder vooral op het klachtrecht ingaan.

Het klachtrecht is in de meeste (deel)sectoren niet verplicht. Er bestaan alleen wettelijke regelingen in de zorg en het onderwijs. In de kinderopvang is een wettelijke regeling in voorbereiding. We zullen ons eerst op de gezondheidszorg en het onderwijs richten en gaan verderop kort in op vrijwillige regelingen in de volkshuisvesting en op bestuursrechtelijke regelingen in de arbeidsvoorziening.

Gezondheidszorg en onderwijs

De Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ) dateert van 1995, terwijl het klachtrecht in het onderwijs in 1998 als gevolg van de Kwaliteitswet in diverse onderwijswetten is opgenomen in de vorm van kaderwetgeving. Tussen de eerste twee sectoren bestaan verschillen in het niveau waarop klachtencommissies actief zijn. In de gezondheidszorg fungeren de klachtencommissies meestal op instellingsniveau, terwijl in het onderwijs de keuze openstaat om een klachtencommissie op instellingsniveau op te richten of om aansluiting te zoeken bij een landelijke of regionale klachtencommissie. Alle onderwijsrichtingen hebben eigen klachtencommissies die soms op landelijk niveau en soms op regionaal niveau opereren. Uit evaluaties van de wettelijke regelingen in deze sectoren blijkt dat de meeste instellingen stappen hebben ondernomen om het klachtrecht in te voeren. Verder blijkt dat het gebruik sterk verschilt per instelling en dat niet alle instellingen aan rechtstatelijke eisen voldoen, zoals een onafhankelijk voorzitter, hoor en wederhoor, het respecteren van termijnen en dergelijke (Friele et al. 1999; Vermaas en Wiersma 2000).

Klachten kunnen in de besproken sectoren zeer verschillend van aard zijn. In de gezondheidszorg ontstaat regelmatig onvrede over het langs elkaar heen werken van behandelaars. Uit verslagen van klachtencommissies komt naar voren dat klachten over medische behandeling, over de coördinatie van de zorg, over de bejegening en over de informatieverstrekking relatief veel voorkomen (Friele et al. 1999). Veel klachten bereiken in de gezondheidszorg de klachtencommissie niet, omdat ze in een eerder stadium al zijn opgelost door de klachtenfunctionaris van de instelling, die bemiddelt tussen cliënt en dienstverlener. Een klachtencommissie van een gemiddeld ziekenhuis behandelt jaarlijks enkele tientallen klachten, terwijl de klachtenfunctionaris een veelvoud daarvan behandelt (Doornbos en Van Reijssen 2000). Ervaringen met klachtencommissies in de gezondheidszorg laten zien dat binnen commissies enige frustratie bestaat over het feit dat vaak geen gehoor wordt gegeven aan de aanbevelingen die de commissie kan geven na behandeling van een klacht. Het probleem is dat de uitspraken van klachtencommissies en hun aanbevelingen niet bindend zijn. Toch blijkt dat het management van ziekenhuizen klachten wel degelijk waardeert als indicator voor kwaliteit. Niet zozeer de klachtaantallen maar het soort klachten dat geuit wordt kan aanwijzingen geven voor kwaliteitsproblemen (Sluijs en Wagner 2000).

In het onderwijs komen de meeste klachten voort uit de handelwijze van de school bij problemen met leerlingen. Meestal zijn het de ouders die een klacht indienen. Klachten gaan bijvoorbeeld over sancties tegen leerlingen, over het bevoordelen van leerlingen, over de communicatie met ouders, over het optreden van leerkrachten en over de onderwijskwaliteit. Voor problemen met het optreden van leerkrachten hebben de meeste scholen vertrouwenspersonen aangesteld. Vooral bij ernstige problemen zoals seksuele intimidatie kunnen vertrouwenspersonen een belangrijke bemiddelende rol spelen naar andere hulpverleners.

De aantallen klachten die in het onderwijs bij een klachtencommissie binnenkomen, liggen per leerling aanzienlijk lager dan het aantal klachten dat in ziekenhuizen per patiënt bij de klachtencommissies wordt aangemeld (Friele et al. 1999; Vermaas en Wiersma 2000). Dit kan ten eerste worden verklaard uit de aard van de relatie tussen cliënt en dienstverlener. Leerlingen hebben een langdurigere en intensievere relatie met een school en met leerkrachten dan patiënten in de gezondheidszorg. Hierdoor ligt het in het onderwijs voor de hand dat alle betrokkenen meer moeite doen om mogelijke problemen in onderling overleg op te lossen. Het is ook expliciet de bedoeling van het klachtrecht dat de communicatie tussen ouders, leerlingen en scholen wordt verbeterd, omdat cliënten hiermee een stok achter de deur hebben om tot overleg te komen. Een tweede verklaring voor het geringe aantal klachten in het onderwijs is wellicht de grotere afstand van de externe klachtencommissie tot de instelling. De meeste schoolbesturen kiezen uit kostenoverwegingen voor aansluiting bij een landelijke of regionale klachtencommissie. Dit verhoogt de drempel voor ouders of leerlingen om een formele klacht in te dienen. Een derde verklaring voor het kleinere aantal klachten in het onderwijs in vergelijking met de gezondheidszorg is dat er in het laatste geval sprake is van een veel directere relatie tussen de interventie en het effect daarvan, waardoor de kans op fouten en daarmee op klachten toeneemt.

Volkshuisvesting

In de volkshuisvesting bestaan geen wettelijke regelingen voor klachtrecht. In het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) is wel een verplichting voor de verhuurder opgenomen tot de instelling van een interne klachtencommissie. De meeste corporaties hebben op basis van deze verplichting een klachtencommissie op instellingsniveau opgericht en soms hebben ze zelfs met elkaar een klachtencommissie op regionaal niveau in het leven geroepen. Een voorbeeld van dit laatste is de Regionale Klachtencommissie Woningcorporaties Rivierland.¹¹ Er bestaan ook klachtencommissies voor woonzorgcombinaties zoals bij Woonzorg Nederland, de grootste landelijke organisatie voor seniorenhuisvesting en -dienstverlening.¹² Meestal kunnen bewoners bij deze klachtencommissies terecht met klachten over reparaties, onderhoud, dienstverlening en behandeling door medewerkers. Opvallend is dat er ook bij deze vrijwillige klachtenregelingen meestal eerst naar wordt gestreefd om de klacht met de medewerker op te lossen. Als dit niet lukt, kan de bewoner de klacht bij de manager indienen en als ook dat niet helpt, kan een formele klacht bij de klachtencommissie worden ingediend. Hierin liggen duidelijke parallellen met de verschillende vormen van conflictbemiddeling in de gezondheidszorg en in het onderwijs.

Arbeidsvoorziening

Bij de arbeidsvoorziening hebben CWI en UWV klachtenregelingen op grond van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het in beide gevallen bestuursorganen zijn. Binnen deze klachtenregelingen zijn uitsluitend klachten mogelijk over de behandeling en bejegening door zaakbehandelaars. Cliënten kunnen hiervoor bovendien terecht bij de Nationale ombudsman, omdat het om bestuursorganen gaat. Ten slotte kunnen cliënten bezwaar maken en eventueel beroep instellen bij

de bestuursrechter tegen inhoudelijke beslissingen van het CWI of de UWV. Onduidelijk is wat het effect is van klachten binnen beide organisaties. Klachtenbehandeling heeft een communicatieve functie en speelt ook een rol bij het vraaggerichte beleid van deze organisaties.

6.5 CONCLUSIES

De maatschappelijke dienstverlening kent een breed scala van mogelijkheden voor cliënten om individueel of collectief hun behoeften, problemen, wensen, eisen en suggesties te uiten, oftewel via hun vraag te sturen. Naast de informele vormen van *voice*, zoals overleg met dienstverleners, staan cliënten drie varianten van sturing ter beschikking, namelijk de democratische, de marktgerichte en de juridische variant.

Bij de democratische variant gaat het om formelere vormen van *voice*, zoals belangenbehartiging en medezeggenschap, die in de jaren zeventig en tachtig tot wasdom zijn gekomen. De democratische sturingsmogelijkheden passen goed bij de aanbodgerichte structuur die van oudsher de dienstverlening kenmerkt. Bij de marktgerichte variant gaat het om vraagsturing en vraaggerichtheid, die tot ontwikkeling zijn gekomen als gevolg van de pogingen tot vermarkting in de jaren negentig. Cliënten hebben via sectorgebonden vormen van vraagsturing meer mogelijkheden gekregen om individueel invloed uit te oefenen op de gang van zaken in het primaire proces. Bovendien doen aanbodgerichte organisaties pogingen om zich meer op cliënten te richten via lichte of zware vormen van vraaggericht werken. Bij de juridische variant gaat het om de ontwikkeling van klachtrecht vanaf de tweede helft van de jaren negentig, waardoor de rechtsbescherming van cliënten is uitgebreid. Via het klachtrecht kunnen individuele cliënten hun ontevredenheid over de dienstverlening op een formele manier uiten.

Kortom, de mogelijkheden voor cliënten om de dienstverlening te sturen of te beïnvloeden zijn niet alleen in theorie groter dan ooit, zoals we in de inleiding veronderstelden, maar blijken ook in de praktijk groter dan ooit te zijn. Het brede scala van sturingsmogelijkheden blijkt echter wel omgeven te zijn met allerlei praktische problemen die te maken hebben met het functioneren in de praktijk.

De juridische variant

De meest laagdrempelige manier van invloed uitoefenen op en (bij)sturen van de dienstverlening in het primaire proces was en is de dialoog tussen cliënt en dienstverlener. Als een patiënt ontevreden is over de behandeling zal hij of zij dit in eerste instantie aan de arts laten merken. Hetzelfde geldt voor ouders en docenten, huurders en medewerkers van wooncorporaties, werkzoekenden en bemiddelaars op de arbeidsmarkt en voor welzijnscliënten en welzijnswerkers. Naast de alledaagse uitwisseling van gedachten en meningen in onderlinge dialoog kunnen cliënten ook hun onvrede laten blijken en kunnen er onderlinge conflicten tussen cliënten en dienstverleners ontstaan die via 'een goed gesprek'

zijn op te lossen. Voor ernstigere conflicten of voor conflicten die niet door dialoog tot een oplossing zijn te brengen, bieden formele en informele vormen van klachtrecht vanaf de tweede helft van de jaren negentig meer bescherming aan cliënten. Wettelijk geregelde klachtenregelingen zien we terug in de gezondheidszorg, in het onderwijs en bij de arbeidsvoorziening, terwijl in de volkshuisvesting op vrijwillige basis klachtencommissies zijn ontstaan. Het is evenwel opvallend dat het klachtrecht in de volkshuisvesting en in delen van de welzijnssector¹³ niet wettelijk is geregeld.

Klachtenregelingen vervullen een aantal nuttige functies. Ten eerste bieden klachtenfunctionarissen en klachtencommissies niet alleen een vangnet voor conflicten die niet in onderling overleg kunnen worden opgelost, ze bieden bovendien extra bescherming tegen machtsmisbruik aan cliënten die minder goed in staat zijn om in het directe overleg met dienstverleners hun belang te vertolken of verdedigen. Ze houden daarmee de communicatie tussen cliënten en dienstverlenende instellingen open. Ten tweede bieden klachtenregelingen mogelijkheden om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Klachtencommissies kunnen naast een uitspraak over de gegrondheid van een klacht ook aanbevelingen voor aanpassingen van de dienstverlening formuleren. Voorbeelden uit de gezondheidszorg laten zien dat de aard van de klachten voor het management een indicatie kan bieden voor kwaliteitsproblemen binnen de instelling.

De vraag is hoe dit werkt bij klachtencommissies die niet op instellingsniveau maar op regionaal of landelijk niveau opereren. Op dit schaalniveau ligt het voor de hand dat in de uitspraken van klachtencommissies een soort normontwikkeling besloten ligt die bredere toepassing kan krijgen. Het onderling uitwisselen van problemen en oplossingen kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering in andere instellingen. De kunst is om deze uitwisseling tussen instellingen en klachtencommissies op gang te brengen en te houden.

De marktvariant

De dialoog in het primaire proces is aan het veranderen, niet alleen door klachtenregelingen, maar ook onder invloed van vraagsturing en vraaggericht werken. Vraagsturing komt op steeds grotere schaal van de grond in delen van de gezondheidszorg via het gebruik van PGB's en op experimentele basis in delen van het onderwijs via *vouchers*. Vanaf begin 2005 gaan bovendien veel ouders in de kinderopvang een hogere eigen bijdrage betalen, waardoor zij vanuit hun eigen portemonnee kunnen sturen. Er wordt ook meer vraagsturing mogelijk doordat er meer informatie beschikbaar komt over dienstverleners en de kwaliteit van hun dienstverlening. Dit zien we bijvoorbeeld bij de schoolkeuze in het onderwijs. Hierbij sturen ouders voorafgaand aan de dienstverlening met hun vraag in plaats van bij het gebruik van dienstverlening, zoals bij de budgethouders in de zorg het geval is. Bij vraagsturing wordt de dialoog tussen cliënten en dienstverleners in principe versterkt, omdat cliënten kunnen dreigen met gebruik van de *exit*-optie. Deze dreiging stimuleert dienstverleners om serieus de tevredenheid

van hun cliënten over de kwaliteit van de dienstverlening te *monitoren*. Dit blijkt bijvoorbeeld uit evaluaties van het gebruik van *vouchers* in het onderwijs. Voorwaarde voor de dreiging met *exit* is wel dat er sprake is van voldoende concurrentie tussen dienstverleners. Vooral in de gezondheidszorg is dit nog onvoldoende het geval. Niettemin verdient het aanbeveling vraagsturing op plekken waar dit mogelijk is te stimuleren, omdat de ervaringen van gebruikers positief zijn.

Een probleem met vraagsturing is dat deze niet voor alle vormen van maatschappelijke dienstverlening de passende sturingsvorm is die aansluit bij de aard van de dienstverlening in het primaire proces (vergelijk Noordegraaf en Grit 2004). Vraagsturing lijkt alleen weggelegd te zijn voor vormen van dienstverlening waarbij sprake is van een langdurige behoefte aan de diensten en waarbij de cliënt niet al te afhankelijk is van de dienstverlener. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderwijs aan leerlingen buiten de leerplicht, voor cliënten in de *care*-sector van de gezondheidszorg, voor ouders in de kinderopvang en in de toekomst misschien voor huurders in de sociale huursector die gebruik gaan maken van woonzorgcombinaties. Op plekken waar vraagsturing niet mogelijk is, lijkt vraaggericht werken een belangrijk alternatief.

Vraaggericht werken zien we in lichte varianten ontstaan in delen van het onderwijs en in de welzijnssector, terwijl er zwaardere varianten ontstaan bij de arbeidsvoorziening. Dit wekt geen bevreemding, omdat aanbodgerichte dienstverlening in deze sectoren domineert. Vooral in het onderwijs zien we vormen van vraaggericht werken die de responsiviteit van de aanbodstructuur van de organisatie proberen te verhogen. Kennelijk biedt de dialoog in het primaire proces tussen ouders en school of tussen ouders en leerkrachten onvoldoende informatie om tot kwalitatief goede dienstverlening te komen. In aanvulling op deze dialoog worden er daarom ouderpanels, enquêtes en discussies opgezet om aan extra informatie te komen.

Veel radicaler is de aanpak bij de arbeidsvoorziening, met name in de CWI's. Hier wordt de dialoog tussen professionals en cliënten binnen een heel andere context geplaatst door de organisatie veel sterker in te richten op de stappen die cliënten kunnen of moeten maken om op de arbeidsmarkt te belanden. Het gevolg is dat cliënten veel meer verantwoordelijkheid krijgen over hun toetreding tot of reïntegratie in de arbeidsmarkt en dat de professionals daar vooral een ondersteunende rol in krijgen. Dit gebeurt allemaal wel binnen heel duidelijke en vooral strikte randvoorwaarden. Zowel de lichte als de zwaardere vormen van vraaggericht werken bieden een goed alternatief op vraagsturing, daar waar de sturing in handen moet blijven van de professional of de dienstverlenende organisatie, omdat de dialoog met cliënten wordt gestimuleerd.

De democratische variant

De oudste vormen van *voice* naast de dagelijkse dialoog tussen cliënten en dienstverleners, zijn belangenbehartiging en medezeggenschap. Belangenbehar-

tiging richt zich op beleidsbeïnvloeding op sectoraal niveau, terwijl medezeggenschap zich richt op beleidsbeïnvloeding op instellingsniveau. Vooral in de gezondheidszorg en in het onderwijs zijn belangenbehartiging en medezeggenschap sterk verankerd. Dit gold bij de bruteringsoperatie ook voor de volkshuisvesting, maar hier is de *voice* op afstand geplaatst doordat veel woningcorporaties de stichtingsvorm hebben aangenomen. In de welzijnssector zien we zowel belangenbehartigers als een vorm van medezeggenschap die niet wettelijk geregeld is, terwijl er in de arbeidsvoorziening medezeggenschap mogelijk is via cliëntenraden. Belangenbehartiging en medezeggenschap blijken in ieder geval binnen de gezondheidszorg en het onderwijs niet erg effectief te zijn.

Zodra belangenbehartigers zich met beleidsbeïnvloeding gaan bezighouden, liggen diverse problemen op de loer. Ten eerste is er het probleem van coöptatie, waardoor de belangenbehartiger medeverantwoordelijk wordt voor beleidsvorming en daardoor moeilijker kritiek kan leveren namens zijn achterban. Ten tweede kan de inbreng van de belangenbehartiger verwateren als er meerdere (machtige) belanghebbenden aanwezig zijn. Zeker als de belangenbehartiging geen wettelijk kader kent, worden belangenbehartigers sterk afhankelijk van de welwillendheid van dienstverlenende organisaties en hun professionals. Bij het kweken van deze welwillendheid kan de belangenbehartiging aan scherpte verliezen. De medezeggenschap vertoont na dertig jaar tekenen van sleetsheid. Het belangrijkste probleem is het vinden van leden die een representatieve afspiegeling vormen van de cliënten binnen de instelling. Een van de oorzaken is de beleidsmatige en vaak zeer abstracte thematiek die ter tafel komt. Hierdoor sluit het werk van de medezeggenschapsraden vaak niet goed aan bij de beleving van de leden en hun achterban. Een andere oorzaak is dat cliënten vaak het nut van de medezeggenschap niet inzien, omdat er een slechte terugkoppeling is over wat de directie met de adviezen heeft gedaan of omdat het medezeggenschapsorgaan zich volgzzaam en weinig kritisch opstelt.

De problemen met de effectiviteit van belangenbehartigers en van de sleetsheid van medezeggenschapsraden verdienen de aandacht, omdat beide vormen van *voice* een belangrijke aanvulling vormen op de andere sturingsmogelijkheden die cliënten inmiddels ter beschikking staan. Het is noodzakelijk te zoeken naar effectieve vormen van *voice* die complementair zijn aan de dialoog tussen cliënten en professionals, aan vraagsturing, aan vraaggericht werken en aan klachtenregelingen. We zullen in hoofdstuk 8 verder ingaan op mogelijkheden om *voice* effectief te doen zijn.

Tot slot

Als we de veranderingen in sturingsmogelijkheden voor cliënten in de laatste 35 jaar overzien, dan kunnen we concluderen dat de huidige variatie goed lijkt te passen bij de diversiteit van de posities die cliënten binnen de primaire processen van de diverse sectoren innemen. Marktgerichte en juridische sturingsvarianten lijken de oudere democratische varianten eerder aan te vullen dan te ondergraven. Het door Hirschman (1970) gesignaleerde gevaar dat *exit*-opties

voice ondermijnen, lijkt voor de maatschappelijke dienstverlening in haar huidige vorm niet op te gaan. De dialoog in het primaire proces tussen cliënten en dienstverleners, die we kunnen beschouwen als het kloppend hart van de dienstverlening, lijkt door de nieuwe ontwikkelingen eerder te worden versterkt dan verzwakt. Om deze dialoog op gang te houden, is echter wel oplettendheid geboden. Het gaat er bij maatschappelijke dienstverlening altijd om de juiste combinatie van sturingsvarianten te realiseren, een die aansluit bij de aard van de dienstverlening en de posities die de betrokkenen daarbij innemen.

NOTEN

- 1 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Welzijn die De Boer en Duyvendak in opdracht van de WRR voor dit rapport hebben verricht.
- 2 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Gezondheidszorg die Van der Grinten en Vos in opdracht van de WRR ter gelegenheid van dit rapport hebben verricht.
- 3 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Onderwijs die De Vijlder in opdracht van de WRR ter gelegenheid van dit rapport heeft verricht.
- 4 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Volkshuisvesting die Brandsen en Helderman in opdracht van de WRR ter gelegenheid van dit rapport hebben verricht.
- 5 De informatie in deze subparagraaf is afkomstig uit de sectorstudie Arbeidsvoorziening die Van der Meer en Visser in opdracht van de WRR ter gelegenheid van dit rapport hebben verricht.
- 6 Zie <http://www.50tien.nl>.
- 7 Zie <http://www.wbk.nl/website/home.asp?menuid=34>, geraadpleegd 12 september 2004.
- 8 Zie voor een goed overzicht <http://patientenvereniging.pagina.nl/>, geraadpleegd 12 september 2004.
- 9 Zie <http://www.ouderraden.nl/>, geraadpleegd 20 juli 2004.
- 10 Zie <http://www.landelijkeclientenraad.nl/>, geraadpleegd op 20 juli 2004.
- 11 Zie <http://www.svttiel.nl/html/klachtencommissie.html>, geraadpleegd 12 september 2004.
- 12 Zie http://www.woonzorg.nl/huurwoningen/media/klachtencommissie_C.pdf, geraadpleegd 12 september 2004.
- 13 Dit geldt voor de welzijnssector exclusief de kinderopvang, waar immers in de WBK die in januari 2005 ingaat voorzien is in een wettelijke klachtenregeling.

7 LEREN EN CONTROLEREN

7.1 INLEIDING

In de voorgaande drie hoofdstukken is de nadruk gelegd op het institutionele krachtenveld (institutionele logica), het functioneren van organisaties en professionals (provisielogica) en de positie van de cliënten (vraaglogica). In dit hoofdstuk gaat het om de wijze waarop die drie perspectieven in de maatschappelijke dienstverlening op elkaar aansluiten. Ingegaan wordt op de organisatie en inrichting van het *toezicht* op (deel)sectoren, instellingen en professionals. Daarnaast staat de wijze waarop *verantwoording* wordt afgelegd over het eigen functioneren centraal. De wijze waarop toezicht en verantwoording zijn ingericht, vormt dus als het ware een van de verbindende schakels tussen de drie logica's die wij in het kader van dit rapport hebben onderscheiden.

Terwijl in de voorgaande drie hoofdstukken beschrijvend te werk is gegaan, staat hier een meer beoordelende kijk centraal, vooral in de laatste paragrafen. De stelling is dat de huidige vorm van controle stagnatie bewerkstelligt in de maatschappelijke dienstverlening. Door de instrumentalisering van het toezicht is er eenzijdige nadruk op afrekenbaarheid en wordt er voorbijgegaan aan politiek-normatieve discussies over de inhoud. Beide kritieken hangen samen, omdat politiek-normatieve stellingname over de koers en keuzes van instellingen geen nut heeft als alles bij het oude blijft en instrumentalisering geen ruimte laat voor een meer waardegeoriënteerde discussie.

Om te onderzoeken hoe leren en controleren beter op elkaar kunnen worden betrokken, introduceren we allereerst de problematiek rond toezicht en verantwoording. In paragraaf 7.2 bezien we de verschillende functies van toezicht en verantwoording. Vervolgens schetst paragraaf 7.3 enkele problemen die in de praktijk optreden. De zogenoemde verbreding van de maatschappelijke verantwoording, die in paragraaf 7.4 aan bod komt, is te beschouwen als antwoord op deze problemen. De daaropvolgende analyse in paragraaf 7.5 laat zien dat de aandacht bij toezicht en verantwoording desondanks gericht blijft op controleren, terwijl leren er bekaaid vanaf komt, en verkent daarop wat de mogelijkheden zijn om daarin verandering te brengen.

7.2. CONTROLEREN: TOEZICHT EN VERANTWOORDING

7.2.1. EEN ONDOORZICHTIG GEHEEL

De organisatie en de inrichting van het toezicht en de wijze van verantwoording zijn in de maatschappelijke dienstverlening tamelijk complex. De verschillende deelsectoren bevatten ten eerste verschillende soorten organisaties, zoals privaatrechtelijke organisaties die een publieke taak uitoefenen, verzelfstandigde publieke organisaties, overheidsorganisaties en marktpartijen. Ten tweede

worden er uiteenlopende verantwoordingsfora onderscheiden: bovengeschikten, externe toezichthouders, *peers* (professionals) en (organisaties van) klanten/ cliënten (Algemene Rekenkamer 2004b; Bovens 2004; Pollitt en Bouckaert 2000; Abbott 1988). Overigens mag niet onvermeld blijven dat er via de media ook sprake is van een virtueel verantwoordingsforum: het collectief, oftewel het algemeen publiek.

De sturingsrelatie tussen deze partijen is complex. Er is niet één principaal (bijvoorbeeld de minister) die de 'agenten' aanstuurt. In plaats daarvan zien we samenwerking, afstemming, beïnvloeding en soms ook tegenwerking van verschillende instellingen in een polytopisch landschap. Instellingen en professionals zijn coproducten van beleid en daar waar het gaat om het publieke belang is de afstand tot de ministeriële verantwoordelijkheid groot. Dit heeft als gevolg dat er verschillende organisaties en instanties actief zijn in het tussengebied waarin professionals, bestuurders en beleidsambtenaren participeren.

Het toezicht op de sectoren is niet vanuit een centrale machtspositie georganiseerd. Dat betekent dat ook de (invulling van) publieke doelstellingen voor een belangrijk deel worden bepaald door de professionals, de instellingen en hun brancheverenigingen. Zij volgen daarin hun maatschappelijke oriëntatie binnen de grenzen van het mandaat dat ze hebben.

Naast het ontbreken van een centrale actor kennen de sectoren ook geen vastomlijnd 'publiek', waardoor de vraag aan wie en waarover verantwoording dient te worden afgelegd niet eenduidig is te beantwoorden. De oorzaak hiervan is gedeeltelijk gelegen in de ontzuiling in de afgelopen eeuw (In 't Veld 1998; Meijs en Breit 2002). Er is in vergelijking met vroeger een minder directe relatie tussen oprichters, uitvoerders en begunstigden en de onderlinge verbindingen worden losser. Het vertrouwen in de diensten (organisaties en professionals) is daarbij niet meer een uitgangspunt maar een te verwerven kwaliteit. Toezicht is dan een uiting van geïnstitutionaliseerd wantrouwen, op basis van de gedachte dat de maatschappelijke waarborg van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van de dienstverlening niet meer voor zich spreekt.

De praktijk van de maatschappelijke dienstverlening laat zien dat er verschillende vormen van toezicht naast elkaar bestaan, zonder dat altijd duidelijk is hoe de onderlinge verhouding is geregeld tussen de verschillende toezichthoudende organen. Interne en externe, branchespecifieke en algemene toezichthouders vormen geen eenheid. Ook de mate van intensiteit van het toezicht varieert. De toezichthouders worstelen met de vraag hoe zij op een doelmatige wijze het toezicht moeten inrichten in een tijdperk waarin (te) veel van het toezicht wordt verwacht. Doorgaans wordt echter gekozen voor meer toezicht, of dat nu in reactie is op zogenaamde misstanden in de maatschappelijke dienstverlening of een onderdeel vormt van meer algemene hervormingen van de toezicht-en-verantwoordingsstructuur.

Drie tendensen spelen een rol bij het hervormen van die structuur. Een eerste tendens heeft te maken met de wijze waarop met de gedeelde publieke ruimte wordt omgegaan. De opkomst van *new public management* noodzaakte tot een nieuwe ordening en toezichtsstructuur: de overheid op afstand, verantwoording over prestaties en toezicht op het behalen van prestaties. Een tweede tendens in de maatschappelijke dienstverlening is de opkomst van het denken in termen van ‘marktwerking’. Concurrentiemogelijkheden en de corrigerende hand van de markt doen hun intrede, maar er komen ook ‘marktmeesters’ die moeten toezien op eerlijke concurrentieverhoudingen. Een derde tendens is de in het bedrijfsleven gevoerde discussie over *corporate governance*. Deze leidt tot een hernieuwde reflectie in de publieke sector over *governance* in een hybride domein als dat van de maatschappelijke dienstverlening.

Alles bij elkaar hebben deze ontwikkelingen geleid tot tal van initiatieven en tot de oprichting van nieuwe toezichthoudende organen – sommigen spreken van wildgroei – dan wel versterking van bestaande toezichthouders. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) groeit en groeit en reikt nu ook het gebied van de gezondheidszorg tot object van haar wakend oog. De diverse inspecties spelen een zeer voorname rol bij het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering. Binnen de sectoren zijn verschillende organisaties actief op het gebied van het toezicht op de financiën, de middelen, de bouw, enzovoort. Wat het interne toezicht betreft, hebben de organisaties in groten getale gekozen voor het instellen van raden van toezicht. In verschillende sectoren zijn commissies – al dan niet op initiatief van de brancheorganisaties – aan het werk gegaan om de inrichting van het interne toezicht en de wijze van verantwoording aan derden nader te normeren en zo mogelijk reguleren.¹ Duidelijk is dat, gegeven de ontwikkelingen in de verschillende sectoren, de ‘werking van de markt’ (eerlijke concurrentie, marktmeesterschap) aan belang wint als object van toezicht in de maatschappelijke dienstverlening. Andere objecten van toezicht zijn zelfstandige organisaties en professionals met een publieke taak en publieke of beleidssectoren.

Naast het toezicht is er – zoals gezegd – ook een groeiende aandacht voor de wijze waarop instellingen hun verslaglegging en hun verantwoording inrichten. De Algemene Rekenkamer rapporteert inmiddels periodiek over de publieke verantwoording van rechtspersonen met een wettelijke taak en onderzoekt de mogelijkheden en initiatieven die worden ontwikkeld om tot een ‘verbreding’ van de publieke verantwoording te komen (Algemene Rekenkamer 2004a). Daarbij gaat het om het bedienen van een breder forum van partijen die een belang of betrokkenheid hebben bij de taakuitoefening van een dienstverlenende instelling. Dergelijke partijen zijn bijvoorbeeld in het geval van een woningbouwcorporatie de huurders, maar ook de winkeliers, scholen, politie, opbouwwerk en kinderopvang in een wijk waar stedelijke vernieuwing plaatsvindt; in het beroepsonderwijs zijn het vertegenwoordigers van de leerlingen en de bedrijven waarmee afspraken over stages en leerprojecten worden gemaakt; of werkgevers en werkzoekenden vertegenwoordigd in cliëntenraden bij de arbeidsvoorzieningen.

Er is, kortom, veel spraakverwarring over de begrippen toezicht en verantwoording. We zullen daarom in de volgende subparagraaf eerst uitgebreid aandacht besteden aan de begrippen. Hoewel toezicht en verantwoording twee kanten van dezelfde medaille zijn, behandelen we ze eerst afzonderlijk om vervolgens te kunnen toelichten hoe toezicht en verantwoording zich tot elkaar verhouden.

7.2.2. DRIE FUNCTIES VAN TOEZICHT

De Ambtelijke Commissie Toezicht (2000) maakt een onderscheid tussen enerzijds de *functie* van toezicht en de activiteiten die in dat kader worden uitgevoerd en anderzijds de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht, zoals die tot uiting komen in verschillende *toezichtsarrangementen*. Dat onderscheid impliceert niet alleen dat verschillende functies en activiteiten van toezicht op andere manieren kunnen worden vormgegeven, maar ook dat ze aan verschillende actoren kunnen worden toebedeeld. De onderscheiden functies en activiteiten van het toezicht kunnen op verschillende plaatsen binnen een toezichtsarrangement zijn gepositioneerd en hoeven dus niet noodzakelijkerwijs door één organisatie te worden uitgeoefend. Ook de invulling die wordt gegeven aan de hoofdactiviteiten kan verschillen.

In navolging van de Algemene Rekenkamer beschrijft de commissie de functie van het toezicht als volgt:

“Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.” (Ambtelijke Commissie Toezicht 2000: 20)

In het verlengde van die beschrijving kan toezicht worden onderverdeeld in de volgende drie functies: informatievergaring, oordeelsvorming en interventie. *Informatievergaring* kan plaatsvinden op verschillende momenten. Van belang is daarbij waakzaamheid te betrachten ten aanzien van initiële signalen en de mate waarin deze signalen verwijzen naar problemen van een meer structureel karakter. Bij *oordeelsvorming* gaat het om de vraag of de onder toezicht gestelde aan de eisen voldoet. Van belang daarbij zijn vooraf gestelde heldere eisen en instrumenten om tot een systematische beoordeling te kunnen komen.

De *interventiefunctie* heeft een preventief en een curatief karakter. De toezichthouder treft maatregelen, opdat alsnog wordt voldaan aan de eisen. Daartoe staan verschillende wegen open. De toezichthouder kan zowel sancties heffen als een meer adviserende rol aannemen, waarbij hij de onder toezicht gestelde met raad en daad bijstaat en er met zijn adviezen toe bijdraagt dat de onder toezicht gestelde aan de eisen voldoet. Terwijl adviseren primair is gericht op het *ondersteunen* van het werk van de onder toezicht gestelde opdat aan de eisen wordt voldaan, is sanctioneren primair gericht op het *afrekenen* van het werk van de onder toezicht gestelde. In het eerste geval is de relatie te kenschetsen als collegiaal, in het tweede geval als hiërarchisch.

Het zijn vooral deze twee verschillende dimensies van de interventiefunctie die tot heftige discussies leiden over de vraag of de verschillende toezichtstaken wel in één hand te houden zijn. Als de toezichthouder een adviestaak vervult, zou de onafhankelijkheid die nodig is voor sancties in gevaar kunnen komen. Anderzijds zou het verenigen van deze taken juist tot een beter oordeel kunnen leiden, omdat contact en overleg inzicht opleveren in de inspanningen die de onder toezicht gestelde heeft geleverd. Bij dat laatste worden overigens wel zware kwaliteitseisen aan de toezichthouders gesteld. In het geval van onafhankelijkheid is distantie van belang, terwijl in het geval van overleg en contact juist nabijheid gewenst is. De noodzaak van onafhankelijkheid staat hier op gespannen voet met de noodzaak van goede en deels ook vertrouwelijke informatie om tot een oordeel te komen over het functioneren van een instelling.

In de tot nu toe gevolgde benadering wordt nog weinig gepreciseerd waarop het toezicht betrekking heeft: een handeling, een zaak en een onder toezicht gestelde zijn de termen die in de algemene omschrijving worden gebruikt. Ook hier kunnen wij aansluiten bij het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht. Daarin wordt het object van toezicht als volgt ontrafeld:

- toezicht op zelfstandige organisaties en professionals met een publieke taak (scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties maar ook de leraren en artsen);
- toezicht op een publieke of een beleidssector (onderwijs, volkshuisvesting);
- toezicht op marktsectoren (eerlijke concurrentie, marktmeesterschap);
- interbestuurlijk toezicht (toezicht vanuit het Rijk en medeoverheden);
- toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving (milieu, arbeidsomstandigheden).

In het kader van deze studie gaat het vooral om het toezicht op de zelfstandige organisaties met een publieke taak en om het toezicht op de sectoren als geheel. Bij deze tweede vorm spelen de bestuurlijke verhoudingen binnen de sector een belangrijke rol en is de verhouding tussen verschillende toezichtsarrangementen in het bijzonder van belang. Duidelijk is wel dat gegeven de ontwikkelingen in de verschillende sectoren het toezicht op de ‘werking van de markt’ aan belang wint. De twee laatste vormen van toezicht blijven in deze studie buiten beschouwing.

7.2.3 DRIE FUNCTIES VAN VERANTWOORDING

In een analyse over het concept en het verschijnsel (publieke) verantwoording verzucht Bovens (2004) dat het een ‘hoera-woord’ is geworden. Net zoals bij kwaliteit en solidariteit kan niemand ertegen zijn. Hoewel de (Engelse) oorsprong van de verantwoordingsfunctie (*accountability*) nauw gerelateerd is aan de boekhoudkundige en financiële verslaglegging, heeft het begrip nu een veel bredere betekenis gekregen en wordt het vooral gezien als een onderdeel van *good governance* (Van Montfort 2004; Bovens 2004). Er zijn dan ook veel vragen te stellen over wat onder verantwoording kan worden verstaan.

Bij verantwoording afleggen gaat het steeds om het bieden van inzicht aan relevante anderen over het eigen doen en laten. Verantwoording vindt altijd plaats aan een bepaald forum (Van Gunsteren 1974). We onderscheiden wederom drie verschillende functies: verstrekken van informatie, afleggen van rekenschap en leren. Het *verstrekken van informatie* over het eigen handelen aan een breed publiek, aan relevante anderen en/of aan degenen die om informatie vragen, kan verschillende doelen dienen. Klanten kunnen informatie bijvoorbeeld gebruiken om een keuze te maken. Overheden kunnen in hun rol als toezichthouder de informatie aanwenden om beter inzicht te krijgen in het functioneren van de maatschappelijke dienstverlening.

Wanneer informatie als doel heeft om *rekenschap* af te leggen, is de aard van de informatie specifiek en meer geformaliseerd. Over het algemeen is er ook een verplichting om rekenschap af te leggen. Veelal gaat het dan om het geven van inzicht in de realisatie van doelen, de besteding van de middelen en/of het behalen van een bepaalde kwaliteitsnorm. Terwijl in het geval van informeren in principe iedereen ontvanger kan zijn van de informatie, wordt rekenschap afgelegd aan een specifieke persoon, groep of instantie. Het uiteindelijke doel van het afleggen van verantwoording is het verkrijgen van een oordeel van anderen over het eigen handelen. Wanneer dat handelen niet voldoet aan de gestelde eisen, is *leren* nodig om de prestaties te verbeteren.

Allerdrie de functies van verantwoording, en ook van toezicht, kunnen los van elkaar worden uitgeoefend. Het bespreken van informatie met relevante anderen (deze kunnen vragen stellen) om vervolgens conclusies te trekken over het eigen functioneren en zo nodig veranderingen door te voeren, kan ook plaatsvinden zonder dat rekenschap wordt afgelegd. Periodieke panels met cliënten zijn daarvan een goed voorbeeld. Van belang is ook dat bij dit onderscheid in drie functies de redenering begint vanuit een actor die verantwoording aflegt. Het omgekeerde kan ook aan de orde zijn: een persoon of een instantie kan door anderen ter verantwoording worden geroepen in geval van nalatigheid, normovertreding, enzovoort.

In zijn analyse maakt Bovens (2004) in dit verband een onderscheid tussen *harde* en *zachte* verantwoording. Harde verantwoording betreft het rekenschap afleggen over van tevoren afgesproken gegevens op een gezette tijd aan een forum dat is bevoegd te oordelen en waarbij het oordeel kan leiden tot sancties. Bij zachte verantwoording gaat het om de bereidheid om op een transparante, verantwoorde manier te handelen zonder formele of informele 'stok achter de deur'. Tussen de harde en de zachte verantwoording treffen we allerlei tussenvarianten aan.

7.2.4 DE VERHOUDING TUSSEN TOEZICHT EN VERANTWOORDING

De voorgaande uiteenzetting maakt duidelijk dat verantwoording afleggen een relationeel begrip is. De ene actor legt verantwoording af aan een andere actor. In het meest ideale geval sluiten de functies van toezicht en verantwoording naadloos op elkaar aan. Zonder toezicht geen verantwoording en vice versa. Bij informatievergaring hoort informatieverstrekking; het afleggen van rekenschap impli-

ceert een oordeel; interventies veronderstellen bij instellingen de bereidheid om zich aan te passen en bij toezichthouders de mogelijkheid om in te grijpen, eventueel ondersteund door sancties.

In de praktijk is een groot aantal meng- en tussenvormen waarneembaar, die bovendien in de discussie alle worden geschaard onder de noemer ‘toezicht en verantwoording’. Zo bieden instellingen openheid van zaken zonder dat daar de mogelijkheid van interventies tegenover staat, controleren overheden instellingen zonder daadwerkelijk te interveniëren en maken instellingen gebruik van de signalen van cliënten om aanpassingen door te voeren en hun prestaties te verbeteren zonder dat daar een interventie aan te pas komt van een al dan niet externe toezichthouder.

Er is daarnaast het veelbesproken en veelgebruikte onderscheid tussen verticale en horizontale verantwoordingsrelaties (Algemene Rekenkamer 2004b). Het gaat hierbij om de rol en positie van de verantwoordingsfora en om de aard van de relatie tussen de partijen die verantwoording afleggen en aan wie verantwoording wordt afgelegd. Bij verticale verantwoordingsrelaties is een hiërarchische verhouding in het geding en dus ook de mogelijkheid van sanctie en/of interventie. Bij horizontale verantwoordingsrelaties is die hiërarchie er niet en is er geen directe interventie of sanctie mogelijk.

Bij het afleggen van rekenschap aan een toezichthouder die een beoordelende en interveniërende taak heeft, is sprake van verticale verantwoording aan een formele toezichthouder. Die toezichthouder kan door middel van een dialoog met behulp van de betrokken actor verbeteringen initiëren aan de hand van beschikbare informatie. Informeren en signaleren aan de ene kant en leren en adviseren aan de andere kant kunnen ook aan de orde zijn in andere, meer horizontale relaties tussen een instelling en belanghebbenden. Bij rekenschap afleggen en controleren is dat niet het geval. De horizontale verantwoordingsrelaties kunnen in deze zin nooit een substituut zijn voor de verticale toezicht-en-verantwoordingsrelaties. Beide relaties kunnen echter wel op elkaar worden betrokken.²

In de formele beschrijvingen van wat onder toezicht en verantwoording moet worden verstaan, ligt de nadruk vooral op rekenschap afleggen en controleren en daarmee op de hiërarchische relaties. Een dergelijke benadering (zie Ambtelijke Commissie Toezicht 2000) houdt in dat de kwaliteitsborgingsinstrumenten zoals visitaties, zelfevaluaties en *benchmarks* niet worden beschouwd als onderdeel van het instrumentarium van de toezichthouder. Het zijn – naar het oordeel van de Ambtelijke Commissie Toezicht – instrumenten voor de organisatie zelf om de kwaliteit van de processen en de prestaties te verbeteren. *Monitoring* kan bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij het verzamelen van informatie en kan in die zin betekenis hebben binnen een toezichtsarrangement, maar is zelf geen toezicht. In dit rapport wordt gekozen voor een ruimere benadering. Hoewel in strikte zin instrumenten zoals visitaties en dergelijke geen onderdeel zijn van het toezicht,

kan het gebruik van deze instrumenten wel een belangrijke rol spelen bij de signalerende taak van de toezichthouder. Met andere woorden, de wijze waarop en de mate waarin organisaties en professionals werken met kwaliteitsinstrumenten en/of investeren in verbeteracties zijn belangrijke informatiebronnen voor de toezichthouder. Het is zelfs denkbaar dat in bepaalde gevallen het externe toezicht anders wordt ingericht (bijvoorbeeld minder controles), omdat de desbetreffende organisatie excellent presteert als het gaat om het opvangen van signalen en het vertalen ervan in veranderingen in en verbeteringen van de dienstverlening.

7.3 TOEZICHTSARRANGEMENTEN IN DE MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING: DILEMMA'S EN SPANNINGEN

De laatste jaren is er in de maatschappelijke dienstverlening een roep om meer verantwoording en meer toezicht. Dit heeft te maken met het streven naar een doelmatige besteding van publieke middelen, vragen van burgers en klanten over prijs en kwaliteit van de diensten en meer in het algemeen ervaren onvrede over de prestaties van de organisaties en professionals. Tegelijkertijd is er sprake van deregulering en zelfregulering, een grotere verantwoordelijkheid voor de organisaties zelf en in verschillende sectoren de introductie van (beperkte vormen van) marktwerking. Dit leidt tot spanningen in het interne en externe toezicht. Het interne toezicht is vaak nog onvoldoende professioneel, het is vooral gericht op financiële controle en de positie ervan is onduidelijk, zowel tegenover belanghebbenden als tegenover overheden en de politiek. Het externe toezicht heeft als euvel de grote afstand tot het primaire proces. Dit leidt tot verminderde kwaliteit van het toezicht en tot eisen waarvan de ratio voor een groot deel ligt in de meetbaarheid van prestaties. De dubbelrol van het toezicht – sanctioneren en adviseren – komt daardoor onvoldoende naar voren. Een rode draad is de instrumentalisering van het interne en externe toezicht en het ontbreken van een politiek-normatief debat over de inhoud van de diensten op het niveau van de uitvoerende instellingen.

7.3.1 LEGITIMITEIT EN KWALITEIT VAN HET INTERNE TOEZICHT

Met het proces van schaalvergroting en professionalisering dat de meeste organisaties in de maatschappelijke dienstverlening hebben doorgemaakt, is in de instellingen de directie tot bestuur omgevormd en zijn de oorspronkelijke besturen omgezet in raden van toezicht. Uitzondering hierop vormen de meeste scholen in het primair onderwijs, die een verenigingsstructuur kennen of onder de gemeente vallen (in dat geval is er sprake van een bestuurscommissie van de gemeenteraad). Bij de vormgeving van de raden van toezicht in termen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is gebruikgemaakt van het commissarissenmodel uit het bedrijfsleven. De raad van toezicht heeft de bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van de raad van bestuur, het benoemen en dechageren van de accountant, het goedkeuren van de begroting en het bijbehorende beleidsplan en van de jaarrekening. Voorts worden in de verschillende statuten in uiteenlopende bewoordingen nog diverse aanvullende

instemmingsbevoegdheden geformuleerd, zoals het instemmen met het aangaan van strategische allianties met andere partners, het doorvoeren van een ingrijpende reorganisatie, enzovoort.

Net zoals in het bedrijfsleven is vanaf het einde van de jaren negentig werk gemaakt van een verdere codificatie van de rol van de raad van toezicht en meer in het algemeen van de inrichting van de *corporate governance* in de maatschappelijke dienstverlening. Uit onderzoek dat is uitgevoerd in de gezondheidszorg (Meurs en Schraven 2002) en in de volkshuisvesting (Brandsen en Helderma 2004), blijkt dat de raden van toezicht de afgelopen jaren werk hebben gemaakt van een verdere formalisering van hun positie en taak. Ook blijkt dat zij een aantal procedures hebben ingevoerd rondom benoeming, interne evaluatie en evaluatie van de bestuurder. Tevens blijkt echter dat de meerderheid van de raden van toezicht zich vooral richt op het financiële toezicht. Door de grote afstand tot democratische instanties is in de volkshuisvesting sinds de verzelfstandiging van de corporaties geen plek meer voor normatieve discussie en in de gezondheidszorg is weinig aandacht voor kwaliteitsbeleid, ethische dilemma's en analyse van klachten en bijna-ongevallen.

De raad van toezicht richt zich voor een groot deel op boekhoudkundige taken, ten koste van meer signalerende en adviserende taken. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de *corporate governance*-codes uit het bedrijfsleven, waar de rol en positie van de accountant, mede naar aanleiding van diverse boekhoudschandalen, veel aandacht krijgt. De codificatie van de verantwoordelijkheden in het bestuur en het toezicht van instellingen behoeft nog de nodige aandacht.³ Tegelijkertijd verdient de gerichtheid op *corporate governance* enige nuance, omdat de doelen van het ondernemingshandelen daarbij expliciet buiten beschouwing worden gelaten (Schrijvers 2004). Codificatie is, met andere woorden, een voorwaarde voor goed bestuur, maar voldoet als zodanig niet om maatschappelijke prestaties te leveren.

De positie, legitimiteit en professionaliteit van de raad van toezicht is de laatste jaren in de verschillende sectoren een belangrijk onderwerp van discussie. Net zoals in het bedrijfsleven is vanaf het eind van de jaren negentig werk gemaakt van een verdere codificatie van de rol van de raad van toezicht en meer in het algemeen van de inrichting van de *corporate governance* in deze sectoren. Een steeds terugkerend thema is de legitimiteit van de raad van toezicht. Globaal gesproken zijn er drie posities te onderscheiden:

- versterking van de legitimiteit van het toezicht door de onafhankelijkheid van de toezichthouders;
- versterking van de legitimiteit van het toezicht door representativiteit van de toezichthouders;
- versterking van de legitimiteit van het toezicht door de minister recht van benoeming en decharge te verlenen.

Om de positie van de raad van toezicht te versterken, is overwegend gekozen voor het beklemtonen van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Terwijl in het bestuur van de instelling voorheen vaak nog representanten zitting hadden van verschillende achterbannen, is met het professionaliseringsproces nu de nadruk meer komen te liggen op onafhankelijkheid en deskundigheid. Uitzondering op deze regel vormt de bepaling dat een vertegenwoordiger van de cliënten een bindende voordracht kan doen voor een zetel in de raad van toezicht. Dat laatste is het geval in de gezondheidszorg, waar de raden van toezicht de wettelijke verplichting hebben om een van de zetels te laten vervullen op basis van een bindende voordracht door de cliëntenraad. Ook in het onderwijs is er sprake van een dergelijke verplichting. Daarnaast zien we in de Wet op de ondernemingsraden een artikel dat de ondernemingsraden de mogelijkheid biedt een voordracht te doen. Uiteraard gaat het altijd om posities zonder last of ruggespraak. Deze vormen kunnen echter ook worden gezien als een ‘oplossing’ voor het democratisch tekort van raden van toezicht, die primair via coöptatie totstandkomen. Voor een aantal sectoren, zoals bijvoorbeeld de universiteiten en de academische ziekenhuizen of de Informatiebeheer Groep, geldt dat de minister de raad van toezicht benoemt.

Raden van toezicht zijn echter niet onderworpen aan de disciplinerende werking van de markt en hebben geen controlerend orgaan, zoals de algemene vergadering van aandeelhouders, waaraan de raad van toezicht verantwoording aflegt en dat de raad van toezicht kan schorsen of ontslaan. Het wettelijke kader voor raden van toezicht van een stichting is in formele zin niet sterk, omdat de taken en bevoegdheden alleen vastliggen in de stichtingsstatuten. Doorgaans bepaalt de raad van toezicht zelf de benoeming en het ontslag van zijn leden. In de huidige structuur is er niemand die de raad van toezicht naar huis kan sturen. In het geval van het falende interne toezicht bij de IJsselmeerziekenhuizen wilde toenmalig minister Bomhoff de naar zijn idee falende raad van toezicht ontslaan, maar bleek daartoe in feite niet bevoegd. Uiteindelijk is een ingewikkelde juridische omweg gevolgd om de raad van toezicht tot aftreden te dwingen.

Op dit moment wordt onderzocht hoe dit hiaat – gesproken wordt over het gat in het toezicht – kan worden opgelost. Er worden verschillende oplossingen aangebracht. Een daarvan is om naar analogie van de aandeelhoudersvergadering een vergadering van belanghebbenden te benoemen, die als belangrijke taak het benoemen en ontslaan van de raad van toezicht heeft. Daar waar dergelijke raden bestaan, zijn zij echter niet erg effectief en is het instellen van zo’n raad eerder een verplaatsing dan een oplossing van het probleem. De keten van toezicht wordt langer en de vraag wie de belanghebbenden zijn kan veel discussie opleveren, nog los van de vraag of de belanghebbenden die deelnemen een ‘denkbeeldige’ achterban representeren.

Een andere oplossing wordt gezocht in het bestaande civielrechtelijke instrumentarium. Verschillende vakdepartementen onderzoeken in overleg met het ministerie van Justitie wat de mogelijkheden zijn om de toegang tot de Ondernemingsraden te verbeteren.

mingskamer open te stellen voor belangstellenden en de Ondernemingskamer een aanwijzingsbevoegdheid te geven bij ernstig disfunctioneren van bestuur en toezicht. Hierbij spelen wel twee lastige problemen. Ten eerste is het niet makkelijk een eenduidige definitie te geven wie als belanghebbende kan worden aange-merkt. Ten tweede wordt ernstig disfunctioneren veelal in termen van financiële wanprestatie geoperationaliseerd, terwijl in de maatschappelijke dienstverlening ook een meer kwalitatieve operationalisering noodzakelijk is.

De toegang tot de Ondernemingskamer is te beschouwen als een *ultimum remedium*. Van groot belang is de professionaliteit van de toezichthouder zelf. Het is mede tegen deze achtergrond dat in de verschillende codes die in de sectoren zijn ontwikkeld veel aandacht is voor de kwaliteit, de onafhankelijkheid en de transparantie van het toezicht. In deze codes worden eisen gesteld aan het profiel van de toezichthouder, de benoemingsprocedure en de benoemingstermijnen en worden uitspraken gedaan over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de toezichthouder.

Behalve het beklemtonen van de dubbele opdracht van de raad van toezicht – sanctioneren en adviseren – met nadruk op het vroegtijdig signaleren van problemen, wordt ook aandacht gevraagd voor systemen van verantwoording. De raad van toezicht moet zelf verantwoording afleggen aan het publiek over zijn handelen en hij moet erop toezien dat de organisatie over een goed werkend verantwoordingssysteem beschikt. In paragraaf 7.4, over de verbreding van de verantwoording, komen we hierop terug.

7.3.2 AFSTAND EN BETROKKENHEID VAN HET EXTERNE TOEZICHT

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en voor de specifieke kennis van de problemen berust bij de dienstverlenende professionele organisaties en instellingen, kan tegelijkertijd de minister ter verantwoording worden geroepen, omdat hij als het aanspreekpunt wordt gezien voor de borging van het publieke belang.⁴ De hiërarchische verantwoordingsrelatie zoals die zich aandient in het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voldoet op z'n best als sluitstuk van de verantwoordingsstructuren. Maar de ministeriële verantwoordelijkheid kan niet of nauwelijks op een effectieve wijze worden ingezet om het toezicht op en de wijze van verantwoording te reguleren door private organisaties die ook een publiek belang behartigen. De publieke opinie – gevoed door de slechte voorbeelden die in de praktijk zeker voorkomen – en het politieke karakter van de maatschappelijke dienstverlening versterken deze eenzijdige nadruk op controle.

Professionalisering en standaardisering van het toezicht bij overheden (Algemene Rekenkamer 2004a) getuigen echter van een tweeslachtige ontwikkeling. Enerzijds kan daarmee worden voorkomen dat instellingen – zoals nu vaak gebeurt – aan meerdere toezichthouders verantwoording moeten afleggen. Dat is onwenselijk. Omdat elke toezichthouder andere eisen stelt aan de verant-

woordingsinformatie, zou dat betekenen dat instellingen diverse verslagen moeten produceren. Anderzijds wordt daarmee het gebrek aan kennis over het primaire proces niet opgeheven en ontbreekt de informatie die nodig is om uitvoeringsproblemen te verhelpen. Ook kunnen op die wijze de onduidelijkheden in de verhouding tussen intern en extern toezicht niet worden verhelderd.

Een groot deel van de problematiek rondom het externe toezicht kan worden teruggevoerd op de waarborg van onafhankelijkheid. In de 'formele leer van het toezicht' is de onafhankelijkheid van het toezicht een *conditio sine qua non*. De vraag is echter waar de eis van onafhankelijkheid betrekking op heeft: de werkwijze, de oordeelsvorming, de organisatorische positie? In de praktijk van de laatste jaren is er een tendens om de eis van onafhankelijkheid op alle genoemde terreinen zeer te beklemtonen. Het gevaar zou anders te groot zijn dat de toezichthouder te zeer een onderdeel wordt van het systeem waarop hij toezicht houdt en dat er een 'verkeerde' loyaliteit ontstaat die een onafhankelijk oordeel kan vertroebelen. Zo is recentelijk nog het bestuur van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) gewijzigd en zijn vertegenwoordigers van de koepels daaruit verdwenen om plaats te maken voor onafhankelijke toezichthouders.

Hoezeer het gevaar van dubbele loyaliteiten ook aanwezig is, ook de keerzijde, namelijk een te grote afstand, is zichtbaar. In de maatschappelijke dienstverlening, waar het gaat om een complex primair proces waar vaak meerdere belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en waar ook veel veranderingen worden doorgevoerd, leidt een te grote afstand tot een vervreemding van het primaire proces en tot afnemende kennis daarover. Dat laatste leidt weer tot een verlaging van de kwaliteit van het toezicht. Een tweede gevaar van een te grote afstand is dat toezichthouders normen en eisen gaan stellen waar de organisaties en professionals zich niet in kunnen vinden of waar zij niet aan kunnen voldoen. Het gevolg hiervan is eerder een antagonistische dan een productieve relatie, met strijd over wat nu de norm zou moeten zijn en met veronachtzaming van de doelstelling van de hele exercitie: borgen en verbeteren van de kwaliteit. Een derde gevaar ten slotte is dat er wordt gekozen voor uitsluitend procedurele normen. Niet de inhoud van het kwaliteitsbeleid wordt dan beoordeeld, maar alleen de vraag of er een kwaliteitsbeleid is dat op schrift is gesteld. Met deze werkwijze kan alleen worden gewerkt met schriftelijke rapportages die vaak veel tijd en energie kosten en maar zeer beperkt waardevol zijn voor de dienstverlening zelf.

Met name bij de discussie over het functioneren van de inspecties is het noodzakelijke evenwicht tussen afstand en betrokkenheid indringend aan de orde (geweest). De inspecties opereerden aanvankelijk dicht op de huid van de instellingen waarop ze toezicht hielden. Deze houding is verlaten ten gunste van een meer afstandelijke rol en een meer geprotocolleerde benadering van het toezicht. Bovendien zijn, met de nadruk van samenleving en politiek op de noodzaak van toezicht, de eisen aan de inspecties opgeschroefd en verbreed.

Tegelijkertijd is een kwalitatieve en probleemgerichte benadering een noodzakelijke voorwaarde voor het goed kunnen uitoefenen van toezicht. De inspecties komen aldus terecht in een spagaat: een brede en algemene benadering gericht op het inspecteren van organisaties versus een probleemgerichte benadering gericht op het opsporen van slecht presterende instellingen en een kwaliteitsbenadering gericht op het opsporen van *best practices* die ten voorbeeld kunnen worden gesteld aan anderen.

De noodzaak van onafhankelijk toezicht speelt niet alleen in de richting van de organisaties en professionals waarop toezicht wordt gehouden maar ook in de richting van de politiek. Ook hier is sprake van een dubbele positie. Aan de ene kant is sprake van een verbinding met de overheid ('het staatstoezicht') en aan de andere kant is er juist afstand nodig om te voorkomen dat het externe toezicht op welke manier dan ook gepolitiseerd raakt. Dit gevaar van politisering kan de legitimiteit van het externe toezicht aantasten. We zien dan ook dat de laatste jaren meer nadruk komt te liggen op het belang van onafhankelijk optreden door de Inspecties.

7.3.3 AMBIGUÏTEIT VAN EISEN EN BEOORDELINGSKADERS

In de omschrijving van wat onder toezicht wordt verstaan, hebben we aangegeven dat het steeds gaat om het verzamelen van informatie over de vraag of een zaak of handeling voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Een dergelijke omschrijving wekt de suggestie dat de eisen eenduidig en toetsbaar zijn. In de praktijk echter is er allesbehalve overeenstemming over *wat* die eisen nu precies zijn en *wie* die eisen mag stellen. Juist het feit dat de maatschappelijke dienstverlening functioneert in een gedeelde publieke ruimte heeft tot gevolg dat er debat is over de inhoud van de eisen en over de actoren die 'bevoegd' en/of 'deskundig' zijn om die eisen te formuleren. Bovendien zijn diezelfde eisen aan behoorlijke politieke fluctuaties onderhevig: een incident of een misstand in een organisatie kan gemakkelijk aanleiding zijn voor het stellen van verontwaardigde vragen om een verscherping van het toezicht op te eisen. Deze kwestie geldt vooral voor het toezicht op de kwaliteit en breder het beoordelen van de mate waarin aan de maatschappelijke opdracht is voldaan.

Voor deze ambiguïteit worden verschillende 'oplossingen' gezocht, die overigens in combinatie worden ingezet. Een eerste mogelijkheid is het stellen van algemene eisen en referentiekaders die kaderstellend in plaats van sturend zijn. Dit is als het ware een vlucht naar voren. Omdat het moeilijk is op een concreet niveau overeenstemming te bereiken, wordt de abstractie opgezocht totdat consensus wordt bereikt. De ervaring leert – bijvoorbeeld in de volkshuisvesting en de arbeidsvoorziening – dat deze weg tot zeer breed gedefinieerde prestatievelden leidt die voor veel interpretatie vatbaar zijn. Hierdoor verdwijnen de politiek-normatieve afwegingen uit beeld die ten grondslag liggen aan de soms pijnlijke keuzes die in de praktijk van de uitvoering worden gemaakt. De afweging van doelen en middelen wordt niet expliciet gemaakt, er vindt nauwelijks discussie

plaats over prioriteitstelling en burgers kunnen niet controleren welke afwegingen zijn gemaakt. In sommige gevallen, zoals in de zorg, spelen daarbij ook door de overheid aangewezen intermediairs een rol.

Een tweede mogelijkheid is het stellen van meetbare eisen en referentiekaders. In deze strategie komt het accent te liggen op eisen en prestaties die te vertalen zijn in een maat en getal. Er zijn vele voorbeelden te geven van de negatieve effecten die het gevolg kunnen zijn van een eenzijdige aandacht op het meetbare: niet de kwaliteit of de prestaties maar wat gemeten is wordt dan van een oordeel voorzien. Hier verdwijnen politieke-normatieve afwegingen niet uit beeld, maar worden ze bepaald door de mate waarin prestaties meetbaar zijn. Waar bij kaderstelling sprake is van algemenering, is hier sprake van de instrumentalisering van beoordelingskaders. Tonkens (2003) vreest dat dit ertoe kan leiden dat verantwoording vooral een manier wordt om instellingen te dwingen meetbare prestaties op papier te noteren, hetgeen slechts een schrale afspiegeling is van de werkelijkheid.

Tot slot kan worden voorzien in meervoudige eisen en referentiekaders. In deze strategie zijn er naast elkaar bestaande referentiekaders. Zo kunnen cliënten een andere set van eisen naar voren brengen dan bijvoorbeeld de financier of de professionele vereniging. Deze strategie sluit het beste aan bij het gemengde karakter van de maatschappelijke dienstverlening en het feit dat kennis verspreid aanwezig is over belanghebbenden. Een goede aansluiting en afstemming tussen deze eisen en beoordelingskaders is dan van groot belang, omdat anders informatie verloren gaat en er stapeling plaatsvindt van toezichts- en verantwoordingsfuncties zonder dat ze hun doel dienen.

Over de bedrijfseconomische eisen is tot slot meer eenduidigheid, met uitzondering van de vraag over hoeveel eigen vermogen deze organisaties mogen beschikken. Naarmate de organisaties zich meer als onderneming moeten profileren en ook meer risico lopen, dient er meer gereserveerd te worden, zo luidt de ene redenering. Een tegengeluid is dat het gaat om publiek geld en dat de instellingen er niet zijn om het geld 'op te potten', maar dat dit geld de burger ten goede moet komen. In de praktijk zien we dat banken en accountants normen stellen die meer in de lijn liggen van het ondernemersrisico. Ook de waarborgfondsen in de gezondheidszorg hanteren bijvoorbeeld tegenwoordig percentages die vergeleken met een paar jaar geleden aanmerkelijk hoger liggen (van 4% naar 16% à 20%). In de volkshuisvesting heeft het CFV een maatstaf ontwikkeld om het zogenoemde weerstandsvermogen van een woningcorporatie te kunnen meten op basis van de bedrijfswaarde (Brandsen en Helderma 2004). Aan de hand van de mate waarin is voldaan aan bedrijfseconomische eisen kan echter geen oordeel worden geveld over de kwaliteit van de dienstverlening.

7.3.4 INTERVENTIES DOOR TOEZICHTHOUDERS

De ambiguïteit van eisen en beoordelingskaders aan de ene kant en de spanning tussen afstand (controleren) en betrokkenheid (adviseren) aan de andere kant

heeft tot gevolg dat het interventie-instrumentarium niet in z'n volle omvang wordt benut. In navolging van Sparrow (2000) kan men spreken van een interventiepiramide. Er zijn verschillende gradaties van interventies te onderscheiden met een oplopende intensiteit van de gevolgen van die interventie. Van advisering en suggesties voor verbetering reikt zij tot aan intrekking van de toelating (extern toezicht) dan wel ontslag van de bestuurder (intern toezicht). Het gaat hier om de proportionaliteit van het toezicht, maar ook om het vermogen om passende interventies te gebruiken bij specifieke omstandigheden.

De praktijken in de verschillende sectoren laten zien dat er nog maar in beperkte mate wordt gewerkt met verschillende interventie-instrumenten. Er is eerder sprake van een zoektocht dan van een heldere strategie die ook voor buitenstaanders navolgbaar is. Zo wordt signalering niet altijd gevolgd door actie gericht op verbetering. Blijvende achterstand of disfunctioneren heeft in het huidige bestel slechts in zeer uitzonderlijke gevallen geleid tot sluiting dan wel intrekking van de toelating. Het uitblijven van deze ultieme sancties is voor een deel terug te voeren op het gegeven dat sluiting of intrekking grote maatschappelijke gevolgen kan hebben voor cliënten, leerlingen en bewoners. In die zin is uiterste zorgvuldigheid geboden. Tegelijkertijd speelt ook mee dat een dergelijke kwestie als een politiek vraagstuk wordt gedefinieerd, met als gevolg dat niet de inhoud en de onderbouwing van het oordeel van de toezichthouder leidend zijn, maar de politieke impact ervan. Voor het goed kunnen benutten van het interventie-instrumentarium is een onafhankelijk toezicht een essentiële voorwaarde.

7.3.5. OUTPUTMETING

Meer in het algemeen is de tendens sterk om – meetbaar of niet – het accent te leggen op outputeisen. Voor een groot deel kan dit worden verklaard door de financieringssysteem in verschillende sectoren, die een grote nadruk legt op outputindicatoren. Ter nadere toelichting volgen wij hier de analyse van De Bruijn (2002) over de betekenis van outputmeting en -sturing in publieke organisaties. Hij richt zich in zijn analyse ook op de gevolgen voor professionals. Overigens gaat het in deze paragraaf vooral om de *interne* dynamiek binnen een organisatie en op het niveau van de werkprocessen.

In de praktijk is een eenzijdige nadruk op output en controle waarneembaar, zonder dat er een duidelijke visie is op wat die output zou moeten zijn en zonder dat er consensus is over wie de output zou kunnen en moeten definiëren. Zo geven veel gemeenten aan dat zij geen inzicht hebben in de prestaties van welzijnsinstellingen, ondanks een registratieplicht. Het effect van deze nadruk is een overdaad aan instrumenten aan de outputzijde, zoals prestatie-indicatoren, verplichte *benchmarks* enzovoort, zonder dat duidelijk is wat de norm is waaraan de maatschappelijke instellingen moeten voldoen (Tonkens 2003). Dit leidt tot perverse effecten, zoals het sturen op diensten die wel meetbaar en kwantificeerbaar zijn en de productie van gegevens waar niets mee wordt gedaan. Daarin wordt weinig rekening gehouden met het professionele karakter van de dienst-

verlening zelf, dat zich niet in alle opzichten makkelijk laat vertalen in output-indicatoren.

Een aantal ongewenste effecten van outputsturing kan worden onderscheiden (De Bruijn 2002). Outputmeting kan een prikkel voor strategisch gedrag zijn. Een organisatie verhoogt de productie volgens de criteria van een outputsysteem, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productie geen of een negatieve betekenis. Zo is in het onderwijs de druk groot om de beoordeling van examens of scripties te versoepelen om zo het studierendement, waar de financiering mede op is gebaseerd, te verhogen. Outputmeting kan ook leiden tot (meer) bureaucratie. Uit onderzoek is gebleken dat organisaties die ‘goede’ prestaties leveren (dat wil zeggen de prestaties leveren waarop zij worden afgerekend) vaak veel hebben geïnvesteerd in de bureaucratische competenties om hun eigen prestaties zo goed mogelijk te meten en te controleren. Tonkens (2003) refereert aan dit mechanisme als zij het heeft over “overmatige bureaucratie”. Outputmeting kan ook innovaties blokkeren, omdat zij een sterke stimulans bevat voor het denken in termen van producten die snel vervaardigd kunnen worden en zoveel mogelijk geld genereren. Een onderwijsinstelling die voortdurend dezelfde kennis reproduceert, scoort een hoge output, maar vernieuwt niet meer. Een thuiszorgorganisatie die steeds dezelfde werkwijze hanteert, haalt een hoge productie, maar heeft geen oog meer voor individuele vragen en biedt geen stimulans voor verbetering van de werkprocessen.

Behalve innovaties kan outputmeting echter ook ambities blokkeren. Van outputmeting gaat immers een sterke prikkel uit om de input te optimaliseren. Dat betekent dat hoe beter de organisaties erin slagen de ‘makkelijke gevallen’, de ‘goede risico’s’ en de ‘knappe leerlingen’ aan de poort te selecteren, hoe groter de kans is dat zij een goede output scoren. Deze strategie komt in alle sectoren voor. Sterker nog, het zijn vaak de commerciële organisaties die zich hierop toeleveren, zoals bijvoorbeeld in de particuliere thuiszorg, in de commerciële arbeidsbureaus of de commerciële huursector. Een van de mogelijke perverse effecten van outputmeting is dat het voldoen aan de maatschappelijke opdracht de instellingen minder ‘oplevert’ dan een gerichtheid op ‘makkelijke gevallen’. De ‘moeilijke gevallen’ krijgen mede daardoor niet de aandacht en tijd die ze nodig hebben. Dit leidt tot een tunnelvisie in het handelen (Tonkens 2003).

Tot slot kan outputmeting de professionele *habitus* en de verantwoordelijkheid voor het bestel verdrijven. Prestatie-indicatoren meten kwantiteit en bevatten hierdoor vooral prikkels om de meetbare en goed te definiëren belangen te dienen. De *tacit knowledge* van de professional en de minder hard te maken aspecten van het werk – zoals zorgvuldig en integer handelen, werken conform de normen van het beroep – worden weggeredeneerd. Daarnaast wordt de tijd en aandacht die professionals nodig hebben om hun vak bij te houden, aankomende collega’s te begeleiden (mentorschap) en vormen van intervisie en *peer review* niet of nauwelijks meegewogen. Professionals kunnen zich bovendien gaan gedragen in overeenstemming met de prikkels die van het systeem uitgaan.⁵

Doordat er een competitieve relatie ontstaat tussen diverse organisaties, zijn professionals niet (meer) bereid hun kennis te delen en samen te werken. Dit kan immers de eigen positie schaden. De prestatie van de organisatie is dan weliswaar aan de maat, maar het risico is aanwezig dat de sector als geheel er de nadelen van ondervindt. Daar komt bij dat de competitie tussen organisaties of onderdelen van organisaties vooral de output betreft, maar hiermee is niet gezegd dat dit ook competitie op het gebied van kwaliteit betekent. Immers, een betere output dan de collega-instelling is geen garantie voor een betere kwaliteit. Terwijl vooral dat laatste gewenst is vanuit het perspectief van de cliënt en voor de voldoening van de professionals.

Vanuit professioneel perspectief is outputmeting een armoedige manier van oordeelsvorming. Ze reduceert de complexiteit zo sterk dat een vertekend beeld van de professionele prestatie ontstaat. Deze complexiteit heeft overigens zowel te maken met het werk van de professional zelf als met de context waarbinnen het werk wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 1 en 3 hebben we gewezen op een van de karakteristieken van de maatschappelijke dienstverlening en wel dat de sectoren moeten worden gekenmerkt als bij uitstek meerlagige (*multi-level*) politieke velden waarop meerdere actoren (*multi-actor*) trachten hun eigen belangen veilig te stellen en hun eigen doelen te realiseren. De Bruijn (2002) voegt daaraan toe dat professionele organisaties met een publieke taak *multilevel*-producten en -diensten leveren (deze moeten recht doen aan verschillende waarden) die vaak in coproductie totstandkomen. Outputmeting reduceert de *multi-value*-prestatie tot een *single value*: het kwantificeerbare deel van de prestatie (De Bruijn 2002: 9).

Vaak leidt het optreden van veel perverse effecten echter niet tot afschaffing of verandering van het systeem van outputsturing. De verklaring hiervoor ligt in het gegeven dat de kosten (irritatie, frustratie, strategisch gedrag, rem op innovatie) zich vooral manifesteren bij de professionals zelf, terwijl de baten (transparantie, sturing en verantwoording) vooral aantrekkelijk zijn voor het management. Door de grote afstand die vaak bestaat tussen management en professionals weten professionals te weinig van de baten en weet het management te weinig van de negatieve effecten. Deze situatie kan gemakkelijk ontaarden in stereotiepe beeldvorming over en weer: het management dat alleen stuurt op geld en cijfers, de professionals die niet willen veranderen en uit zijn op maximale bescherming van hun domein.

Als duidelijk wordt dat de kosten de baten overschrijden, is een veel toegepaste reactie het perfectioneren – en meestal uitbreiden – van het systeem. De tekortkomingen worden aangepakt door veranderingen *in* het systeem (eersteordeverandering) en niet door het ter discussie stellen *van* het systeem (tweedeordeverandering). Het gevolg van deze benadering is dat de kosten van het systeem hoger worden. En dit leidt weer tot meer beleidsaccumulatie (De Bruijn 2002). Een belangrijke verklaring voor deze resistentie van outputsystemen ligt paradoxaal genoeg in het feit dat in deze tijd veel waarde wordt gehecht aan transparantie en

verantwoording. Organisaties die hun verantwoordingssystemen op orde hebben, hun output realiseren en voldoen aan transparantie-eisen 'scoren' goed.

7.4 VERBREIDING VAN DE VERANTWOORDING

In de voorgaande paragraaf is voornamelijk aandacht besteed aan de verticale verantwoording, waarbij de betrokkene over zijn handelen verantwoording aflegt aan de toezichthouder, die op verschillende wijzen kan interveniëren. In deze paragraaf staat de verbreding van de verantwoording centraal. Enerzijds gaat het daarbij om een verbreding van de functie van adviseren en leren (en niet alleen sanctioneren en rekenschap afleggen). Anderzijds betreft het een verbreding van de partijen aan wie verantwoording wordt afgelegd: niet alleen de toezichthouder maar ook andere belanghebbenden.

7.4.1. MAATSCHAPPELIJKE VERSLAGLEGGING EN PUBLIEKE VERANTWOORDING

Naast het toezicht is er een groeiende aandacht voor de wijze waarop instellingen hun verslaglegging en hun verantwoording inrichten. De aandacht voor verslaglegging is een onderdeel van de algemene belangstelling voor het functioneren van publieke en private organisaties. In het bedrijfsleven krijgt maatschappelijke verslaglegging aandacht in het kader van de discussie over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het gaat daarbij om een verslag dat meer bevat dan alleen financiële gegevens en dat is gericht aan een breder publiek dan alleen de aandeelhouders (Schrijvers 2004). Ook bij instellingen geldt dat met maatschappelijke verslaglegging een breder publiek wordt gezocht. De informatie die wordt verstrekt over het functioneren en de prestaties is niet zozeer gericht op toezichthouders maar op een brede kring van belanghebbenden.

In beide gevallen bestaat echter enige onduidelijkheid over de functie die deze vorm van verantwoording heeft en aan wie verantwoording dient te worden afgelegd. In het bedrijfsleven zijn diverse richtlijnen voor maatschappelijke verslaglegging aanwezig. Er ontbreken echter precieze standaarden voor het opstellen en controleren van deze niet-financiële informatie, waarvan de normen voor betrouwbaarheid bovendien 'zacht' zijn (Algemene Rekenkamer 2004b). Vaak zijn de richtlijnen ook nog eens erg abstract geformuleerd en ontbreekt een duidelijk verband met de gangbare bedrijfsinformatie. Daarom is moeilijk vast te stellen hoe financiële en niet-financiële informatie zich tot elkaar verhouden. Het gemengde karakter van de maatschappelijke dienstverlening noodzaakt tot reflectie hierover. Vooral voor instellingen geldt dat met een goede maatschappelijke verslaglegging aan een belangrijke voorwaarde wordt voldaan voor het verbeteren van prestaties, omdat reacties van cliënten en andere belanghebbenden van groot belang zijn voor het eigen functioneren.

Terwijl het toezicht een sterke controlefunctie kent, typeert de praktijk van de verantwoording door dienstverlenende instellingen zich vooral door (pogingen tot) het aannemen van een responsieve (maar vaak passieve) houding om maat-

schappelijke signalen op te pikken. Het buiten de toezichtsrelatie om verantwoording afleggen aan belanghebbenden die invloed hebben op het beleid (zoals burgers, klanten, collega-instellingen en collega-professionals) is een minder verplichtende (maar actievere) taak dan het onder toezicht staan. Het vindt vaak plaats op basis van vrijwilligheid.⁶ Voorbeelden zijn op burgers gerichte kwaliteitshandvesten, periodieke klantenpanels, het betrekken van belanghebbenden bij het proces van beleidsvorming, het presenteren van kwaliteitsprestaties en resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken op de website van de instelling. Waar toezicht ook de mogelijkheid tot interventies en sancties impliceert, zijn de mogelijkheden in het geval van de horizontale verantwoording van een andere aard (zoals *exit*- en *voice*-opties voor belanghebbenden).⁷

7.4.2 KWALITEIT VAN DIENSTVERLENING

Verantwoording afleggen is niet alleen een manier om de legitimiteit van de sector te vergroten, maar ook een instrument om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De inspraak bij een bewonersvereniging kan nog zo goed geregeld zijn, als het te lang duurt voordat er een monteur komt die het lekken van het dak repareert, nemen het vertrouwen in en het draagvlak van een dergelijke organisatie snel af. Vereenvoudigd gesteld: tegenover betrokkenheid moet effectiviteit staan. Anders worden cliënten alsnog opgezadeld met een deficit en neemt het vertrouwen in de instelling af. Effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening vormen een onmisbaar aspect van legitimiteit. Vermenging van deze aspecten resulteert in de praktijk al snel in een botsing met de professionals binnen de instelling. De beroeps cultuur treedt vanuit een bepaalde autonomie de consument tegemoet. Dit staat op gespannen voet met vormen van (leken)inspraak en soms ook met overwegingen van maatschappelijk belang. Hierdoor wordt het zelfstandig afwegingskader van de professional ter discussie gesteld en dient hij of zij wellicht toe te geven aan externe eisen.

Dit proces van vermenging is al enkele jaren geleden ingezet, bijvoorbeeld door de term 'autonomie' van de expert te herdefiniëren als 'verantwoordelijkheid' van de professional, door de oriëntatie van professionals te verbreden of door andere beoordelingscriteria toe te voegen. In de gezondheidszorg zijn hier veel voorbeelden van te geven, zoals het ontwikkelen van verschillende evaluatieve criteria en het substantieel belichten van het patiëntenperspectief.⁸ Op welke manier professionals het beste kan worden gevraagd in hun handelen niet alleen de beroeps codes te respecteren maar ook zoiets als het maatschappelijke belang af te wegen, is een vraag die nog niet definitief kan worden beantwoord, maar waarvan in de praktijk al veel pogingen zijn aan te treffen.

In dit verband kan worden gewezen op de verschillende initiatieven die in gang zijn gezet om enerzijds meer inzicht te bieden in de prestaties van uitvoeringsorganisaties en professionals en anderzijds meer werk te maken van kwaliteitsverbetering van de dienstverlening zelf. In verschillende sectoren wordt gewerkt met prestatie-indicatoren die onder meer door cliënten zijn opgesteld, er vindt

vergelijkend onderzoek plaats en er worden cijfers gegeven. In enkele sectoren is meedoen aan *benchmark*-onderzoek verplicht en dienen de uitkomsten te worden gepubliceerd. Wat de kwaliteit betreft, is er sprake van visitaties, vormen van accreditatie en *peer review*. Ook worden de klachtmeldingen benut voor evaluatie en verbetering van de werkprocessen.

Het betrekken van cliëntenorganisaties bij het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening verdient echter enige terughoudendheid. Wat in het oog springt bij medezeggenschapsorganen op lokaal niveau – zoals de ouderraad in het onderwijs, de patiëntenraad in de gezondheidszorg en huurders- en bewonersorganisaties in de huisvesting – is vooral de vraag naar de reikwijdte van de inspraak van deze organen. Waar ze idealiter hun zorg, maar ook (ervarings)expertise zouden kunnen aanwenden voor problemen van structurele aard binnen de instelling, lijken ze zich in de praktijk vaak vooral te richten op meer tastbare problemen die zich voordoen in de directe belevenissfeer van degenen die ze vertegenwoordigen: de omstandigheden aan het ziekbed van de patiënt, voorzieningen op school, enzovoort. Verwonderlijk is dit overigens niet. De ervaringen zijn veelal opgedaan op het concrete niveau van de dienstverlening; op dat niveau wordt zichtbaar en voelbaar wat de tekortkomingen zijn en wat het oplossingsvermogen is van het desbetreffende organisatieonderdeel.

Een achilleshiel is echter de weinig geprofessionaliseerde inmenging in kwesties binnen de organisatie die eigenlijk in hun aanpak de schaal van de lokale situatie overstijgen. Veel van de problemen waar scholen, ziekenhuizen of lokale vestigingen van woningbouwcorporaties mee te kampen hebben, spelen ook op andere plaatsen. Mogelijkheden om verbeteringen voor te stellen zullen beter gedijen met behulp van inzicht en informatie en kennis die is opgedaan in vergelijkbare situaties. Gebruikersraden ontberen echter veelal deze broodnodige professionaliteit. Inspraak, representatie en medezeggenschap zijn lokaal georganiseerd, terwijl de problemen meestal structureel zijn en op meer plekken opduiken en dus breder over de sectoren verspreid liggen. Ergo: hier doemt een coördinatieprobleem op. Lokale vormen van democratisering zijn onvoldoende zolang zij niet zijn gekoppeld aan manieren om ook problemen te kunnen oplossen. En om die problemen het hoofd te kunnen bieden (of op zijn minst: er met het hoofd bij te kunnen), is een blik over de grenzen van de eigen instelling waarop de betrokkenheid is georganiseerd wenselijk.

7.4.3 TWEE DILEMMA'S

Bij de verbreding van verantwoording treden twee dilemma's op. Allereerst ontbreekt er een schakel tussen het verticale en afstandelijke toezicht op instellingen en de meer horizontale verantwoordingsinformatie. Ten tweede is vaak niet precies duidelijk wie de belanghebbenden zijn. Dat houdt in dat zowel de functie van de verbreding van verantwoording als de daarbij betrokken partijen ongedefinieerd blijven.

Bij de verbreding van de maatschappelijke verantwoording wordt meestal gepleit voor een meer horizontale verantwoordingsrelatie. Zelden pleit iemand voor een versterking van het verticale toezicht. Een veelgestelde vraag die hieruit volgt is of de horizontale verantwoordingsrelaties de verticale zouden kunnen vervangen. De uiteenzetting die hiervoor is gegeven laat zien dat de vraag niet in algemene zin kan worden beantwoord. Het gaat immers om functies die worden vervuld in die verschillende verantwoordingsrelaties. Wel kan worden geconstateerd dat het afleggen van rekenschap nooit in de plaats kan komen van informeren en leren, de tweede functie, omdat daarmee het sanctie-instrument van de toezichthouder uit beeld verdwijnt.

Vormen van horizontale verantwoording kunnen een goede input zijn voor het afleggen van rekenschap en voor het toezicht dat vervolgens plaatsvindt. Lokale actoren kunnen structurele problemen niet oplossen, omdat het hun ontbreekt aan de nodige professionaliteit en een brede blik over de eigen sector. Toezichthoudende overheden hebben een brede blik, maar ze missen oog voor de structurele oorzaak van lokale problemen. Om die reden zijn instanties nodig die beide vormen van kennis in zich verenigen. In het werk van de inspecties zien we dergelijke experimenten reeds plaatsvinden. Vormen van zelfevaluatie en door de instellingen zelf verschaft indicatoren worden door de inspectie gebruikt om te bepalen waar wel en niet een meer controlerende taak in de rede ligt, zodat toezicht proportioneel kan plaatsvinden (proportionaliteit van het toezicht).

Een waarschuwing blijft van kracht: het benutten van informatie van belanghebbers, zelfevaluaties, *peer reviews* en dergelijke voor het bepalen van de controletaak leidt er automatisch toe dat de aandacht zich richt op degenen die niet goed presteren. De goede voorbeelden blijven buiten het vizier en worden onvoldoende beloond. De initiatieven die in de sectoren zelf worden ondernomen, wijzen op een duidelijke wens om ook dergelijke verantwoordingsmechanismen meer vorm te geven.⁹ Als het inderdaad wenselijk wordt geacht om *voice* en zeggenschap van gebruikers te versterken, lijkt het van belang de vormen van verantwoording verder te verbreden. Aan de andere kant blijft het gevaar bestaan dat dergelijke mechanismen zich ontpoppen tot de zoveelste rituele democratiseringsdans. Wanneer de bevoegdheden en de mogelijkheden tekortschieten, is het symbolische karakter al snel groter dan de daadwerkelijke interveniërende werking die ervan uit zou kunnen gaan.

Naast controle en interventie enerzijds en medezeggenschap en inspraak anderzijds is nog een derde weg wenselijk, namelijk een richting die zich in eerste instantie richt op het probleemoplossend vermogen van instellingen. Veel van de instrumenten die bij toezicht en verantwoording in engere zin worden ingezet, kunnen ook worden benut voor een verbetering van de dienstverlening. Voorwaarde is wel dat deze doelstelling niet uit het oog wordt verloren. Kortom, het zijn niet zozeer de instrumenten die niet deugen als wel het verkeerde gebruik van die instrumenten.

Wat opvalt, is dat instellingen zijn doordrongen van het belang om met hun relevante maatschappelijke omgeving in contact te staan. Dat is een teken van nimmer versagende maatschappelijke betrokkenheid. Tegelijkertijd blijken ze nog geen goed beeld te hebben van wie hun belanghebbenden nu precies zijn. Het begrip belanghebbenden is bovendien nogal diffuus. Dat biedt instellingen de mogelijkheid om eigen belanghebbenden te kiezen. Ook is het gevaar aanwezig dat belanghebbenden zich ten onrechte als belanghebbende manifesteren. Zo zijn er voorbeelden bekend van belanghebbenden die veel hindermacht weten te ontplooiën, nauwelijks over een achterban beschikken, maar wel in staat zijn de media te mobiliseren en aldus invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van de instelling.

Hoewel het allesbehalve ontbreekt aan toezichtsinstanties en -fora, blijken deze verschillende vormen van toezicht en verantwoording niet afdoende te zijn geweest om duidelijk te maken voor wie ze hun werk nu eigenlijk doen. De vraag is daarom of een verbreding van de verantwoording in dat opzicht uitkomst biedt. Het doet vermoeden dat in de toezichtsketens en verantwoordingsmechanismen de nadruk ligt op andere aspecten, zoals controle van en toezicht op financiën. Een andere mogelijkheid is dat de verantwoordingsvormen zijn vastgeroest, aan routinematig handelen onderhevig zijn of gewoon van onvoldoende middelen zijn voorzien om daadwerkelijk kracht te hebben. Ook als de bedoelingen goed zijn, kan meervoudige verantwoording echter mislukken. De stapeling bij het toezicht is ook een reëel gevaar bij het pleidooi voor de verbreding van de verantwoording. Vooral als deze zich vertaalt in verslaglegging en registratie van prestaties.

Een complicerende factor is het gevaar dat kleeft aan het gelijkschakelen van de instrumenten en de informatie die beide nodig zijn voor kwaliteitsverbetering en externe verantwoording. Op het moment dat de uitkomsten van bijeenkomsten van een fouten- en ongevallencommissie van een ziekenhuis worden gebruikt voor externe verantwoording, is het onmogelijk om alle informatie op tafel te leggen die nodig is voor kwaliteitsverbetering. Om effectief verantwoording te kunnen afleggen, is een zekere mate van geheimhouding en beslotenheid een noodzakelijke voorwaarde. Een tweede gevaar betreft de overschatting van het effect en het nut van publieke informatie. Het middel kan doel worden en de vraag dient zich aan of de kosten die zijn gemoeid met deze transparantie-eisen in alle opzichten opwegen tegen de kosten en onvermijdelijke bureaucratiesering van de dienstverlening.

7.5 VAN CONTROLEREN NAAR LEREN

De analyse tot nu toe laat zien dat op het toezicht en de verantwoording een aanvulling is gewenst, in de vorm van 'adviseren en leren', om de kwaliteit van de dienstverlening effectief te verbeteren. Deze aspecten zijn – zo hebben we betoogd – een integraal onderdeel van toezicht en verantwoording. Het vergt echter een aparte inspanning om ervoor te zorgen dat het bevorderen van het probleemoplossende vermogen voldoende kansen krijgt.

Welke mogelijkheden dienen zich nu aan om vanuit de structuren voor het toezicht en de verantwoording ook een versterking van het leervermogen van instellingen na te streven?

Waar centrale overheden over het algemeen excelleren in het uitvaardigen van regels en richtlijnen aan instellingen, zou hun centrale positie ook kunnen worden gebruikt om bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en nieuwe initiatieven op zich te nemen. Er is daartoe een omslag nodig, zo hebben Cohen en Sabel (1997) betoogd, van een traditie van regelgeving naar een traditie waarin probleemoplossingen centraal staan. Die omslag zou het beter mogelijk moeten maken lokale experimenten te stimuleren. Daarvoor is het nodig de betrokkenheid en het vertrouwen van belanghebbenden bij verschillende maatschappelijke instellingen te versterken, hun *voice* (zeggenschap) te verstevigen en de gerichtheid op het oplossen van problemen aan te wakkeren. De *stakeholders* van bijvoorbeeld scholen, woningbouwcorporaties en ziekenhuizen bezitten nu eenmaal relevante (lokale) kennis. Zij hebben een gedeeld belang bij de oplossing van een prangend probleem. Zij kunnen concrete probleemdefinities leveren en hebben de mogelijkheid direct toe te zien op de implementatie en uitvoering van oplossingen.

Op dit moment ligt de nadruk echter zozeer op transparantie en handhaving dat elke vorm van gezamenlijkheid al gauw als belangenverstrengeling wordt beschouwd. Een eerste aanzet om dit dilemma op te lossen ligt niet in het nog verder opvoeren van de onafhankelijkheidseis, maar in het beklemtonen van de kwaliteit van de toezichthouder en meer in het bijzonder het vermogen tot onafhankelijke oordeelsvorming. Een voorbeeld: het veld en de inspectie ontwikkelen gezamenlijk de normen en de kaders waarop het toezicht wordt gebaseerd, zij bepalen samen welke informatie daarvoor moet worden geleverd, waarna de toezichthouder de norm vaststelt en zelf de beoordeling uitvoert. Een ander voorbeeld is de samenwerking van de raad van bestuur en de raad van toezicht bij het concretiseren van de prestatievelen.

Een tweede aanzet is dat betrokkenen onderkennen dat toezicht niet alleen neerkomt op het sanctioneren van instellingen die slecht presteren, maar ook op het adviseren over de wijze waarop verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Bovendien moet worden onderkend dat verantwoording de bereidheid impliceert te leren van anderen. De inspecteurs in het onderwijs spreken over de 'januskop' van het toezicht. Het miskennen van deze dubbele functie van het toezicht leidt onherroepelijk tot een eenzijdige nadruk op controle in plaats van leren.

7.5.1 DE POSITIEVE KANTEN VAN OUTPUTMETING

Het zou onterecht zijn alle nieuwe vormen van het afleggen van rekenschap en het invoeren van andere controlemechanismen af te doen als 'geïnstitutionaliseerd wantrouwen'. De verwachting is immers dat er een reflexieve werking uitgaat van het afleggen van verantwoording. Instellingen kunnen het afleggen

van rekenschap aangrijpen om terug te kijken op hun (en andermans) eigen handelen, om daarvan te leren. In dat opzicht is vertrouwen aanwezig in de maatschappelijke dienstverlening. Vertrouwen en wantrouwen, zich manifesterend in leervermogen en controle, vormen twee zijden van dezelfde medaille.

Outputmeting en -sturing zijn in alle sectoren aan de orde en leveren een tweeslachtig beeld op. De goede kanten van outputmeting verdwijnen als sneeuw voor de zon door de perverse effecten die zij oplevert. Deze conclusie moet echter worden genuanceerd door de constatering dat er nog weinig kennis en ervaring is opgedaan met het ontwikkelen en gebruiken van prestatie-indicatoren die rekening houden met de complexiteit en uniciteit van het primaire proces. Zulke prestatie-indicatoren gaan niet alleen uit van het direct meetbare en kwantificeerbare, maar ook van de meer 'zachte', kwalitatieve maar niet minder belangrijke aspecten van het professionele werk. Een poging om dit euvel via de procedurele weg op te lossen door bijvoorbeeld het behalen van een ISO-certificering of een andere vorm van accreditatie biedt maar een gedeeltelijke oplossing, omdat die procedures in zichzelf weer erg bureaucratisch zijn. Het risico is groot dat het hebben van een kwaliteitshandboek de norm wordt en niet het handelen conform afspraken naar het oog voor de situationele context.

Hoewel outputmeting ingrijpende gevolgen heeft voor het werk, de ambities en de motivaties van de professionals, zijn er ook positieve kanten te noemen. Outputmeting leidt ten eerste tot transparantie. De organisatie heeft hierdoor inzicht in haar belangrijkste producten, de kosten per product en in de bijdrage van een activiteit of organisatiedeel aan de productie van de totale organisatie. In de verschillende sectoren zijn voorbeelden te noemen van deze vorm van transparantie en de veranderingen binnen organisaties om doelmatigheid te verhogen, zoals bijvoorbeeld in de arbeidsvoorziening waar intern is begonnen met het opstellen van prestatiecriteria. Dit is zonder meer grote winst. Outputmeting is in dit opzicht een voorwaarde voor het effectief doorvoeren van verbeteringen en het verhogen van prestaties door vergroting van de doelmatigheid. Outputmeting is ook een prikkel tot productie en maakt zo sturing mogelijk. Outputmeting belooft output en vormt daardoor een prikkel voor prestaties (zie ook Pollitt 1990 en Osborne en Gaebler 1992). Tot slot is outputmeting een elegante manier om verantwoording af te leggen. De Bruijn (2002) licht dit toe door aan te geven dat publieke organisaties een verantwoordingsplicht hebben tegenover de politiek en de burgers. Outputmeting is een manier om deze verantwoordingsplicht vorm te geven. De informatie over de taakuitvoering is geobjectiveerd en gekwantificeerd en maakt hierdoor bijvoorbeeld vergelijking in de tijd mogelijk. De informatie is goed communiceerbaar en kan ieder jaar op hetzelfde moment worden aangeleverd.

7.5.2 EEN CONTEXTUELE BENADERING VAN INFORMATIE

Er zijn diverse voorbeelden te geven van initiatieven om op een doordachtere wijze tot verantwoording te komen zonder de kwaliteit van outputmeting over-

boord te zetten. Daartoe richten instellingen specifieke fora op (*stakeholder-organen*) om ook aan hun cliënten en de directbetrokkenen rekenschap af te leggen. Het is dus vooral de contextloze invoer van en afrekening op prestatie-indicatoren en meetbare output die in dit hoofdstuk ter discussie staat en niet het afrekenen als zodanig. Ook aan het toezicht (extern en intern) ligt namelijk de gedachte ten grondslag dat controle van buitenaf vergezeld dient te gaan van zelfregulerende mechanismen binnen instellingen en sectoren door een cultuur en structuur van ‘zelfinspectie’.

Zonder af te willen dingen op de noodzaak van enige vorm van geïstitutionaliseerd wantrouwen zijn de initiatieven beter te begrijpen als een manier om vermogen en bevoegdheid te genereren voor het ontwerpen, monitoren en controleren van zelfregulerende systemen (Streeck en Schmitter 1985). De ‘cultuur van toezicht’ – Michael Power spreekt van *The audit explosion* (1994) en *The audit society* (1997) – die aldus zou zijn ontstaan, heeft zodoende te maken met “*the need to install a publicly auditable self-inspecting capacity which attempts to link ideals of accountability to those of self-learning*” (Power 1997: 67). Het toezicht moet instellingen stimuleren tot de ontwikkeling van eigen kwaliteitszorg en daarmee kwaliteit van dienstverlening.

Hoewel toezicht en verantwoording mogelijk perverse effecten kunnen bewerkstelligen, zijn zij bedoeld om in het proces van verantwoorden meer en beter aan te sluiten op het management en de professionals van instellingen. Daartoe zal echter ook de andere kant, het geven van vertrouwen, moeten worden versterkt. Pas dan is de cirkel rond en kunnen de benodigde leereffecten worden bereikt. Het aanleggen van een infrastructuur die dienstverlenende, intermediaire en centrale instellingen in staat stelt over de juiste kennis en informatie te beschikken waaruit ‘lessen’ kunnen worden getrokken, is echter allesbehalve een eenvoudige zaak. Zoals eerder bleek, levert veel van de informatie die wordt verkregen door outputindicatoren en prestatiemetingen op instellingen van toepassing te verklaren, slechts een globale afspiegeling van de kwaliteit van de werkzaamheden die worden verricht en de diensten die worden geleverd. Tegelijkertijd is het juist dit soort informatie die zich over het algemeen het best laat generaliseren. Dat werkt in de hand dat de informatie die zich het beste laat verzamelen ook het soepelst verheven wordt tot de meest ‘relevante’ informatie. Deze voldoet aan de eisen dat ze mobiel is te maken, stabiel is te houden en combineerbaar valt te maken (Latour 1987).

Toegesneden relevante informatie is veel moeilijker aan instellingen te onttrekken en compliceert het proces om tot onderlinge vergelijkbaarheid te komen. Een verklaring daarvoor is dat dergelijke informatie een sterker impliciet karakter heeft. Omdat het product dat in de dienstverlening wordt aangeboden een *dienst* is, is zij onlosmakelijk verbonden met de rol van de professional en de relatie tot de cliënt. De beoordeling van de kwaliteit ervan is tot op zekere hoogte te objectiveren, maar kent ook professionele en subjectieve criteria die lastiger zijn vast te leggen wanneer men tot een waardering wil komen van het ‘resultaat’ van de

dienst. Een belangrijke uitdaging voor het leervermogen van instellingen is dan ook het zoeken naar manieren om impliciete informatie expliciet te maken. Dat gebeurt bijvoorbeeld onder vakgenoten, maar zal veel meer voeten in de aarde hebben wanneer dit aan een relatieve buitenstaander moet worden overgebracht. In plaats van uit te gaan van een onderscheid tussen verschillende soorten kennis en de onoverbrugbaarheid daarvan te benadrukken, lijkt het daarom zinvoller om te bestuderen hoe de verschillende soorten kennis worden uitgewisseld en onder welke voorwaarden een overdracht daarvan het meest kansrijk is.

7.5.3 PROCESSTURING ALS ALTERNATIEF

De vraag die zich aldus aandient, is of er voor de professionele praktijk een alternatief is voor outputsturing dat voldoende rekening houdt met de complexiteit van het werk aan de ene kant en met de politieke lading van het werk aan de andere kant. Een veelgehoord antwoord is dat de sturing zich niet zozeer moet richten op de output, maar op het proces van totstandkoming van deze output, processturing dus (Schön 1989; Weggeman 1997; Senge 1994; De Bruijn 2002; Noordegraaf 2004).

In tabel 7.1 worden de twee vormen van prestatiemeting in ideaaltypische zin tegenover elkaar geplaatst.

Tabel 7.1 Vormen van prestatiemeting

Kenmerken van prestatiemeting gericht op het product	Kenmerken van prestatiemeting gericht op het proces
Resultaat	Proces
Enkele maatstaven	Variëteit van maatstaven
Expertoordelen	Dialogoog tussen professionals
Afstandelijke methoden	Lokale methoden
Codificatie	Ruimte voor <i>tacit knowledge</i>
Gericht op afrekenen	Gericht op leren
Ex-postcontrole	<i>Real time</i> -beeldvorming
Laag onderling vertrouwen	Hoog onderling vertrouwen
Externe <i>reviewer/monitor</i>	Interne <i>reviewer/monitor</i>
Nadruk op objectiviteit	Nadruk op intersubjectiviteit

Bron: met enkele aanpassingen overgenomen van De Bruijn (2002: 11)

In een procesbenadering zijn meer maatstaven voor dezelfde prestatie mogelijk. Te denken valt aan het onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire taken van instituties (WRR 2003b). Het is van belang de prestaties niet alleen te beoordelen in termen van de primaire taak in engere zin, maar bijvoorbeeld ook in termen van hun bijdrage aan het leerklimaat binnen de organisatie, dan wel hun bijdrage aan het maatschappelijke bewustzijn over een bepaalde kwestie. Het gaat

dus om het erkennen van het feit dat er meer maatstaven zijn, maar ook om de bereidheid om over die maatstaven en achterliggende doelstellingen en opvattingen in gesprek te gaan. Immers, er kan sprake zijn van spanning of tegenstrijdigheid.

Van belang is dat over deze verschillende maatstaven en opvattingen een dialoog ontstaat tussen professionals onderling en tussen professionals en management en ook tussen aanbieders (professionals en managers) en cliënten. Deze werkwijze betekent tevens dat vooral wordt gebruikgemaakt van situationele, contextgebonden beoordelingsmaatstaven. Er is niet één generiek beoordelingsstelsel, maar er worden vooral methoden gebruikt die passen bij de specifieke omstandigheden van de desbetreffende organisatie en de professionals. In dit licht bezien zijn de veelgeprezen en gebruikte *benchmark*-systemen niet echt bruikbaar in een professionele context. Immers, daarbij wordt generieke informatie geproduceerd en vergeleken zonder aandacht voor de specifieke context. Het meest sprekende voorbeeld in dit verband is het vergelijken van de mortaliteitscijfers van twee ziekenhuizen en daaraan de conclusie te verbinden dat het ziekenhuis met lage mortaliteit betere prestaties levert. Zo'n conclusie gaat geheel en al voorbij aan de specifieke eigenschappen van de twee ziekenhuizen, bijvoorbeeld dat het ene ziekenhuis zeer gespecialiseerd is in levensbedreigende aandoeningen en het andere ziekenhuis een basisziekenhuis is zonder specialistische functies.

Bij een procesbenadering is ruimte voor *tacit knowledge* (Polanyi 1967), voor de afweging van belangen, het omgaan met dilemma's en de intuïtieve keuzes die worden gemaakt.

Bij deze vorm van prestatiemeting en sturing is leren een belangrijke doelstelling: door het gesprek, door verbeteringen en door het gebruik van meerdere maatstaven wordt geleerd. De informatie-uitwisseling is niet achteraf, maar vindt direct op het moment zelf plaats, zodat het gedrag kan worden aangepast. Het accent ligt op vertrouwen en niet op afrekenen. Er is dan ook eerder sprake van een systeem van *reviewing* en *monitoring* en niet van afrekenen en controleren. De *review* kan intern plaatsvinden door professionals onderling (*peer reviews*, interne refereerbijeenkomsten, mentorschappen en dergelijke) en door het management dat dicht bij het primaire proces staat. Deze vorm van *monitoring* is in verschillende gezondheidszorginstellingen aan te treffen; in het welzijnswerk is dit veel minder het geval, terwijl in het onderwijs en de arbeidsvoorziening mondjesmaat met deze vormen van processturing wordt geëxperimenteerd.

Deze ideaaltypische schets mag natuurlijk niet verbloemen dat ook hier de perverse effecten op de loer liggen en dat zij inderdaad in de verschillende sectoren voorkomen. Hier is het beeld eveneens tweeslachtig. Het eerste probleem is dat het 'non-interventiebeginsel' tussen professionals een vruchtbare interactie verhindert. De Bruijn en Ten Heuvelhoff (1999) hebben laten zien dat non-interventie in professionele relaties in belangrijke mate bepalend kan zijn voor de aard van die relaties: interdependenties dwingen tot terughoudende oordeelsvorming

over elkaar. Dit mechanisme wordt versterkt als van buitenaf kritiek komt op het functioneren van professionals. De beroepsverenigingen kunnen ter bescherming van hun leden dit mechanisme nog verder versterken.

Een tweede hiermee samenhangend probleem is dat de toenemende differentiatie en specialisatie het gesprek bemoeilijken. Multidisciplinaire teams zijn lang niet altijd effectief en er is een natuurlijke neiging om de eigen discipline centraal te stellen. Een derde mogelijk probleem of pervers effect is dat problemen en vragen waar de organisatie en de professionals zich voor gesteld zien, uitsluitend in professionele termen worden beschreven en dat de oplossingen ook in dezelfde mal worden geperst. De maatschappelijke aspecten en de meer politiek-normatieve aspecten van de dienstverlening blijven buiten beschouwing. In die zin is het van belang bij processturing niet alleen de professionele normen en opvattingen in stelling te brengen, maar ook de maatschappelijke kwesties waar de organisatie of de sector als geheel mee te maken hebben. Een vierde probleem, dat met het voorgaande nauw samenhangt, is dat het management te zeer afhankelijk wordt van de professionals en van de definitie van de situatie die professionals geven.

De Bruijn (2002) noemt in dit verband nog twee andere strategieën die leerprocessen kunnen blokkeren. Ten eerste defensief en advocatief redeneren. De professional legt zich toe op het verdedigen van de eigen prestaties, oorzaken voor problemen liggen altijd bij anderen. Commentaren van collega's, van het management en/of evaluaties door cliënten of medewerkers worden gebagatelliseerd en weggeredeneerd. De tweede is wat Mintzberg (1983) *pigeon holing* noemt. Professionals lossen problemen op binnen bestaande eigen referentiekaders (veelal gebaseerd op eigen disciplinaire achtergrond) en hebben te weinig oog voor innovaties. Innovatie vergt namelijk zelfreflectie en de bereidheid en het vermogen om de eigen referentiekaders ter discussie te stellen. Ook een procesbenadering kan dus leiden tot perverse effecten en tot afnemende effectiviteit.

7.5.4 PRODUCTIEVE COMBINATIES VAN OUTPUTMETING EN PROCESSTURING

Toezicht en verantwoording kunnen niet alleen worden gebruikt als controlemechanismen, maar ook als een manier om informatie uit te wisselen en kennis te vergaren die van nut is voor het functioneren van instellingen. De nadruk verschuift dan van 'legitimiteitsconstructies' naar manieren om het probleemoplossend vermogen van instellingen te versterken – met behoud van een democratisch draagvlak. Sabel pleit in dat verband voor vormen van 'deliberatieve coördinatie' (Cohen en Sabel 1997). Die zouden kunnen bestaan uit een soort beargumenteerd overleg tussen besluitvormingsorganen die gezamenlijk leren van hun ervaringen. Dat het mogelijk en wenselijk is om lokale experimenten te stimuleren waarin wordt getracht de betrokkenheid en het vertrouwen van belanghebbenden te versterken, hun *voice* (zeggenschap) te verstevigen en de gerichtheid op het oplossen van problemen aan te wakkeren, betwijfelen Cohen

en Sabel niet. *Stakeholders* bezitten nu eenmaal relevante kennis, ze delen een betrokkenheid en hebben belang bij een bepaald probleem of een bepaalde situatie. Ze kunnen aangescherpte probleemdefinities leveren die niet al bij voorbaat 'algemeen geldig' hoeven te zijn verklaard. Ze hebben de mogelijkheid direct toe te zien op de implementatie en uitvoering van oplossingen. En behaalde resultaten hebben het gunstige bijeffect direct het wederzijds vertrouwen te verstevigen (Cohen en Sabel 1997).

Deze strategie zou kunnen betekenen dat er niet zozeer wordt gezocht naar representatieve organen als wel naar personen en groepen die betrokken zijn bij de dienstverlening zelf en mee willen denken over oplossingen. Een belangrijke ondersteuning daartoe zou kunnen worden geleverd door overheidsorganisaties die vanuit hun positie een goed overzicht hebben 'op het veld' (zoals de inspectie) en de uitwisseling en ervaring met geslaagde experimenten kunnen begeleiden en coördineren. Daarnaast vereist deze benadering een open en responsieve houding van de zijde van de dienstverleners.

De inventarisatie van de kenmerken van output- en processturing en de bijbehorende voor- en nadelen zijn te beschouwen als een aansporing om te zoeken naar geschikte combinaties, waarvan de voordelen opwegen tegen de nadelen. In de verschillende sectoren wordt op verschillende plaatsen geëxperimenteerd met gecombineerde vormen van sturing.

Tekstbox 7.1 Sturen op proces en resultaat

Een jeugdpsychiatrische afdeling van een psychiatrisch ziekenhuis krijgt de integrale verantwoordelijkheid voor het bieden van psychiatrische zorg in de regio en moet in korte tijd verbeteringen doorvoeren. De aanleiding daartoe zijn lange wachtlijsten (soms meer dan zes maanden), achterblijvende productie en een bijna geslaagde suïcidepoging van een van de opgenomen cliënten. De verantwoordelijke psychiater en de zorgmanager van de afdeling stellen een plan op om de begeleiding en behandeling van cliënten te verbeteren en om de samenwerking met andere afdelingen binnen de instelling en externe partners te stimuleren (school, politie, buurtwerk, gemeente). Daarnaast wordt ingezet op de verandering van de interne werkprocessen en bijscholing van de professionals.

Er worden afspraken gemaakt over te behalen prestaties: de wachtlijsten moeten verdwijnen, de veiligheid op de afdeling moet beter, de productie moet omhoog en de zichtbaarheid van de afdeling in de regio moet worden verbeterd. Daarnaast wordt afgesproken dat er een periodieke visitatie plaatsvindt door twee collega's van een andere afdeling. Deze collega's voeren onder meer gesprekken met de externe partners. Uitkomsten van de visitatie worden gebruikt voor verbeteringen. De rapportage over de visitatie bestaat uit twee delen. Het eerste is mondeling en vertrouwelijk van aard en richt zich tot de verantwoordelijke psychiater en zorgmanager. Het tweede is een schriftelijke rapportage die openbaar is en waarin ook de voorgenomen verbeteracties zijn opgenomen. De uitkomsten worden ook gelegd naast de outputresultaten: wachttijd en productie.

Het voorbeeld in tekstbox 7.1 laat zien dat de procesbenadering met vormen van visitatie, mondeling overleg en discussie over bevindingen wordt gecontrasteerd met de harde outputcijfers. Dat biedt de mogelijkheid tot interpretatie van de outputcijfers, maar ook tot een kritische analyse van het proces. Deze meervoudige aanpak laat ruimte voor de professional om *tacit knowledge* in te zetten en eigen afwegingen te maken. Ten slotte is er een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor aanpak en resultaat. In het voorbeeld van het psychiatrische ziekenhuis is nog een ander effect aan de orde, namelijk dat de professionals van de afdeling een bredere kijk krijgen op de vragen en mogelijkheden van jongeren buiten de instelling en de maatschappelijke context. Ze leren over de muren kijken van hun professie.

7.6 CONCLUSIE

Bij de vormgeving van regimes voor toezicht en verantwoording is een sterker accent nodig op het leervermogen van instellingen. Te veel overheerst de roep om controle. De rationele motivatie voor het instellen van toezichthouders ligt in de onontkoombaarheid van een onafhankelijke derde partij wanneer andere partijen een overeenkomst of contract aangaan. De praktijk van de maatschappelijke dienstverlening maakt echter duidelijk dat het instellen van toezicht een niet meer weg te denken element is geworden van een bestuurlijke routine die erop gericht is risico's te 'managen'. Vanuit de instellingen bezien is het vaak nauwelijks verbazingwekkend dat 'leren' en 'controleren' van elkaar losgegroeide opdrachten zijn. Verantwoordingsprocessen lijken soms routineus in slaap gesust te zijn of vestigen slechts de aandacht op wat mis zou kunnen gaan. Oog voor het nieuwe gaat daardoor verloren. De overdaad aan mechanismen heeft het besef teloor doen gaan dat de bedoeling van ieder instrument toch in de eerste plaats moet zijn gericht op de kwaliteit van de dienstverlening (met onlosmakelijk daaraan verbonden: doelmatig en efficiënt werken). Van de andere kant geldt dat van externe toezichthouders mag worden verwacht dat zij een kritische en onafhankelijke opstelling kiezen die primair gericht is op het borgen en verbeteren van kwaliteit in de breedste zin van het woord. Daar hoort een onafhankelijke doch betrokken opstelling bij. Van de instellingen mag worden verwacht dat ze zelf het initiatief nemen intelligente arrangementen in te richten, waardoor ze worden uitgedaagd verbeteringen in hun dienstverlening na te streven. Wel is een verdere professionalisering van het interne toezicht nodig, inclusief aandacht voor de rol en positie van de accountant. Ook de standaardisering van de maatschappelijke verslaglegging behoeft aandacht, evenals de identificatie van relevante belanghebbenden.

NOTEN

- 1 Door verschillende commissies is er over de thema's toezicht en verantwoording uitvoerig gerapporteerd, zowel voor de sector van de volkshuisvesting (Commissie Intern Toezicht Woningbouwcorporaties 1998), de gezondheidszorg (Commissie Health Care Governance 1999), de cultuursector (Commissie Cultural Governance 2000) als het onderwijs (Commissie Transparant Toezicht Hogescholen 2000). Enkele van deze rapporten zijn te raadplegen via het internet: www.glaszhelder.nl; www.healthcaregovernance.nl; www.culturalgovernance.nl. Een speciaal netwerk van brancheorganisaties (Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen) in de sectoren wonen, zorg en onderwijs bevordert de verdere ontwikkeling van *governance*-regelingen en branchecodes. Sinds 1998 rapporteert de Algemene Rekenkamer periodiek over de toezichthoudende rol bij verzelfstandigde overheidsorganisaties. Dat de kwestie van de verantwoording daar een pregnant thema is, bleek wel in toen in 2000 vijf zelfstandige bestuursorganen hun *Handvest publieke verantwoording* uitbrachten waarin zij een sterkere rol bepleitten voor de maatschappelijke verantwoording, en ze stelden dat de ministeriële verantwoordelijkheid vooral als sluitstuk van publieke verantwoording moet worden beschouwd in plaats van als startpunt (zie www.publiekverantwoorden.nl).
- 2 In het standpunt van het kabinet in 2001 op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht wordt in dit verband opgemerkt dat “toezicht moet worden gezien als een onderdeel van een breder systeem van *checks and balances* met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controles. Belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties of sectoren dienen een rol te krijgen bij het toezicht.”
- 3 Zie hiervoor de commissierapporten (noot 1) en de notitie *Public governance en maatschappelijk ondernemen*, opgesteld door projectgroep-De Boer voor het ministerie van Economische Zaken.
- 4 Deze discrepantie ligt ten grondslag aan de probleemanalyse zoals die is uiteengezet door de werkgroep ‘Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau’ (Commissie Kohnstamm 2004).
- 5 Een alternatief is dat professionals de organisatie verlaten waar deze vorm van sturing de overhand krijgt.
- 6 “Gebruikersraden, cliëntenraden, ledenraden en soortgelijke organen waarin deze belanghebbenden zijn vertegenwoordigd, oefenen ongetwijfeld invloed uit, maar kunnen vrijwel nooit interveniëren in het beleid van directie of bestuur [van de RWT].”
- 7 De Algemene Rekenkamer hanteert de volgende definitie van toezicht: “Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”
- 8 Zie bijvoorbeeld www.patientenpraktijk.nl.
- 9 Zie wederom de initiatieven van de NTMO en de Handvestpartijen (noot 1).

8 BEWIJZEN VAN GOEDE DIENSTVERLENING: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 INLEIDING

De maatschappelijke dienstverlening kampt met een aantal hardnekkige problemen. In de volkshuisvesting komen investeringen in stedelijke vernieuwing te traag van de grond. Het begeleiden van langdurig werklozen naar een dienstverband door de arbeidsvoorziening verloopt moeizaam. Het onderwijs kent een hoge regeldruk die uitgroeit tot een belemmering voor onderwijsinstellingen. In het sociaal-cultureel werk lijkt de combinatie van publiek opdrachtgeverschap met private uitvoering weinig bij te dragen aan een versterking van de professionaliteit van het welzijnswerk. In de gezondheidszorg groeit de vraag naar zorg gestaag, terwijl binnen de huidige budgettaire en politieke kaders niet aan die vraag kan worden voldaan.

Deze kwesties stellen burgers, professionals, bestuurders en politici voor problemen. Een afstemming tussen deze groepen om tot aanvaardbare oplossingen te komen, komt moeilijk tot stand, omdat de belangen en opvattingen lang niet altijd parallel lopen. Om die spanning te onderzoeken, is in dit rapport gewerkt met het onderscheid tussen institutionele logica, provisielogica en vraaglogica. Daarmee kunnen de problemen waarmee de maatschappelijke dienstverlening te kampen heeft, worden ontleed op het niveau van de institutionele inrichting, de bestuurlijke vormgeving, de professionele praktijk en de dienstverlening aan de cliënt. Een zekere onverenigbaarheid van eisen zal er altijd bestaan tussen de logica's waarmee deze actoren opereren. De kunst is om deze spanning productief te gebruiken.

Ondanks de aanwezigheid van de voornoemde problemen is niet alles kommer en kwel in de maatschappelijke dienstverlening. In de praktijk zijn ook veel nastrevenswaardige initiatieven waar te nemen. Er zijn genoeg voorbeelden te signaleren van experimenten met nieuwe vormen van dienstverlening, sectoroverstijgende samenwerking of projecten waarin een andere (betere) betrokkenheid tussen burgers, professionals en bestuurders wordt georganiseerd.

In dit slothoofdstuk maken we de balans op. We komen tot een beoordeling waarin we wijzen op het kunstmatige karakter van sommige van de oplossingsrichtingen die zijn ingeslagen. Maar we signaleren ook verbeteringen in sommige deelsectoren, in de vorm van innovatieve projecten. In aansluiting op die succesvolle experimenten introduceren we een voorstel voor een nieuw perspectief.

Centraal in dat nieuwe perspectief staan de begrippen 'leren' en 'controleren'. Leren en controleren zijn beide onmisbaar in de maatschappelijke dienstverlening, zo stelden we in de vorige hoofdstukken vast. Ze vormen elkaars voorwaarde. Meting en afrekening op resultaat werpen in ziekenhuizen of woning-

corporaties pas vruchten af als zij aansluiten op de werkpraktijk van de professionals, de organisaties en de cliënten en als het proces dat aan die resultaten voorafgaat onderwerp is van geïnformeerd debat. Toezicht en verantwoording worden alleen effectief indien zij in een heldere verhouding staan tot de taakuitoefening en zelforiëntatie van instellingen. Een eenzijdige nadruk op geïnstitutionaliseerd wantrouwen, door te controleren en de maatvoering uit het oog te verliezen, vormt een belemmering om te leren en elkaar te vertrouwen.

Het begrip 'leren' kan worden omschreven als ruimte geven tot zelfcorrectie en reflexief handelen op grond van eigen en andermans ervaringen en inzichten. Het wordt hier in een ruime betekenis gebruikt, zowel in de zin van beleidsmatig leren als professioneel en organisatorisch leren. Daarin vallen twee aspecten te onderscheiden: verbeteren (problemen oplossen in een bestaande constellatie) en vernieuwen (innovaties aanbrengen). Het belang van leren is evident: je leert om dingen beter te kunnen doen. De manier om het leren een stap verder te brengen is door kennis te ontwikkelen, informatie te vergaren en te experimenteren, de proef op de som te nemen. Dat klinkt logisch en voor de hand liggend, maar de consequenties ervan zijn ingrijpend en verstrekkend, zo zullen we aantonen. Het luidt een andere verhouding in van instituties, organisaties, besturen, toezichthouders, professionals en cliënten, een systeem van *checks and balances* dat verbeteren en vernieuwen stimuleert en ondermaats presteren aanpakt.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 8.2 geeft een recapitulatie van de voornaamste bevindingen die zijn gebleken uit de analyse van de spanningen tussen de drie logica's in de verschillende sectoren. Vervolgens gaat paragraaf 8.3 in op wat in onze ogen de kern van het probleem is. Paragraaf 8.4 bespreekt de omslag die nodig is en formuleert een reeks aanbevelingen.

8.2 DRIE LOGICA'S: BESCHRIJVING, VERKLARING, BEOORDELING

8.2.1 INSTITUTIONELE LOGICA

Een gemengd bestel

De eerste vaststelling die kan worden gedaan is dat de maatschappelijke dienstverlening van iedereen en niemand is. Een rondgang langs de vijf sectoren leert dat er verschillende partijen zijn die zich met de koers, de kwaliteit en de kosten van de maatschappelijke dienstverlening bemoeien. De belangen, opvattingen en interventies van deze partijen lopen in het ene geval parallel en staan in het andere geval haaks op elkaar. Terwijl de overheid bijvoorbeeld de nadruk legt op toegankelijkheid voor iedereen en op doelmatigheid, wil de cliënt een op de eigen wensen toegesneden dienst en wil de professional de beroepsnormen laten prevaleren.

Alle sectoren van de maatschappelijke dienstverlening functioneren in een *gedeelde publieke ruimte*. Er is niet één machtscentrum van waaruit de koers wordt bepaald. Evenmin is er sprake van een eenduidig normatief kader op basis

waarvan kan worden vastgesteld wat een aanvaardbaar niveau van kwaliteit en kosten is. De institutionele geschiedenissen van de sectoren laten zien hoe die gedeelde politieke ruimte is ontstaan en uitgebouwd. De institutionele inbedding van de sectoren is in hoge mate bepaald door cruciale gebeurtenissen, zoals de staatsvorming (primair onderwijs), de industrialisatie en verstedelijking (welzijn, volkshuisvesting), de wederopbouw (welzijn, volkshuisvesting, beroepsonderwijs), de uitbouw van de verzorgingsstaat (welzijn, gezondheidszorg) en de economische crisis van de vroege jaren tachtig met de daaropvolgende bezuinigingen (arbeidsvoorziening, welzijn, volkshuisvesting, onderwijs, gezondheidszorg). Tegelijk blijkt de geschiedenis van de maatschappelijke dienstverlening sterk padafhankelijk te zijn. Of de sector voortkomt uit het particulier initiatief, of de professional voorafgaat aan de organisatie en of de dienst als voertuig voor grote politiek-normatieve projecten kan fungeren, bepaalt in hoge mate of de overheid grip weet te krijgen op de sector. Die grip is wel ontstaan in de sectoren van welzijn, volkshuisvesting en primair onderwijs, maar veel minder in de gezondheidszorg en het beroepsonderwijs.

‘Wie betaalt bepaalt’ geldt dan ook voor de maatschappelijke dienstverlening alleen in afgezwakte zin. De meeste financiële regimes zijn gemengde systemen. In de volksgezondheid en de volkshuisvesting is de financiële onafhankelijkheid het grootst. Het minst is daarvan sprake in de welzijnssector en het (basis)onderwijs. Dat heeft belangrijke consequenties voor de instrumenten die de overheid ter beschikking staan om de sectoren inhoudelijk aan te sturen. Waar sprake is van grote financiële afhankelijkheid is de inhoudelijke kant van het primaire proces ook het meest onderhevig aan statelijke invulling. De wens tot inhoudelijke sturing is daarmee bij de overheid niet noodzakelijkerwijs verdwenen. Maar waar geringe financiële afhankelijkheid bestaat en geen ‘harde’ (niet-financiële) interventiemechanismen voorhanden zijn, is de overheid voor inhoudelijke sturing veel meer aangewezen op de sector zelf. Haar instrumentarium beperkt zich in dat geval tot de uitoefening van politieke en publieke druk en tot vormen van correctie, zoals aanmaningen, verzoeken en het opleggen van procedurele informatie-eisen.

Beleidsrust en beleidsresistentie

Wonen, werken, zorgen, welzijn en arbeid zijn bij uitstek beleidsterreinen voor politici waarop kan worden gescoord, waar de misstanden tot de verbeelding spreken en tot aansprekende verhalen in de media leiden. Segregatie op school, pyjamadagen in het verpleeghuis, selectieve woningtoewijzing door de woningcorporaties, ondermaatse professionaliteit in de kinderopvang: zij leveren allemaal krantenkoppen op die nopen tot handelen. Als reactie zien we een opeenstapeling van veranderingen, van nieuwe visies en concepten.

Opmerkelijk is dat de mate waarin sectoren beleidsresistent dan wel beleidsontvankelijk zijn, niet kan worden herleid tot de positie van de professional en het instellingsbestuur binnen de sector. Zowel afhankelijke sectoren met ondergeschikte professionals (arbeidsvoorziening, onderwijs, welzijn) als relatief onaf-

hankelijke sectoren met professionele dominantie (gezondheidszorg) worden door beleidsonrust gekenmerkt.

De institutionele geschiedenissen leren dat die beleidsaccumulatie in verschillende sectoren verschillende (soms meerdere) gronden heeft.

Zij kan allereerst voortkomen uit de aard van de dienst. De vormings- en educatiedoelen die de onderwijs- en welzijnsdiensten nastreven, hebben deze sectoren gemaakt tot drager van grote politiek-normatieve projecten. Dit is mogelijk gemaakt door de afwezigheid van een sterke staatsafhankelijke professionele identiteit van de sector. Hoewel die identiteit er soms wel is geweest, is zij door de vergaande taakdifferentiatie verloren gegaan.

Ten tweede kan de beleidsaccumulatie zijn ingegeven door de financiële omvang van de sector en de hoogte van de kostenstijging van de sector als geheel. Met name onder condities van bezuinigingen is dit een dominant motief voor beleidswijzigingen. Hoewel dit motief in alle sectoren een rol speelt, lijkt het vooral in de volkshuisvesting en de gezondheidszorg beleidsinterventies te kunnen verklaren. De bruteringsoperatie in de volkshuisvesting is bijvoorbeeld het sluitstuk geweest van een beleidsinitiatief dat is geboren in de jaren tachtig en uitdrukkelijk ontlasting van de overheidsbegroting tot doel heeft gehad. Ook in de gezondheidszorg gaat het begin van de grote stelselherzieningen terug tot de jaren tachtig en zijn in eerste instantie bezuinigingen het hoofdmotief geweest.

De derde verklaringsgrond is het falen van eerdere stelselherzieningen. Waar een relatief geringe staatsafhankelijkheid bestaat en professionals in de sector een dominante positie innemen, is in potentie een grote blokkeermacht aanwezig om opgelegde beleidswijzigingen te frustreren. Wanneer omgekeerd die blokkeermacht ontbreekt, kunnen wijzigingen worden doorgezet zonder dat daar voldoende professionele kanttekeningen bij zijn geplaatst. Als gevolg daarvan zullen stelselherzieningen de sector weliswaar niet ongemoeid laten, maar resulteren in ongewenste handelingsaanpassingen. Om die te herstellen is een volgende aanpassing nodig, wat uiteindelijk uitmondt in een schoksgewijze openvolging van beleidsinitiatieven. Vooral de ontwikkelingen in de gezondheidszorg, waar zich de paradoxale situatie van gelijktijdige beleidsonrust en beleidsresistentie voordoet, lijken dit model te volgen.

Wederzijdse afhankelijkheid

Alle sectoren van maatschappelijke dienstverlening zijn, zoals gezegd, gemengde sectoren met gemengde institutionele regimes. Dat is een historische erfenis, maar ook een gevolg van de grote beleidsonrust die de meeste sectoren sinds de jaren zeventig kenmerkt. Voor alle sectoren geldt dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor de doelmatigheid, de toegankelijkheid en de borging van de kwaliteit van de geleverde diensten. Ondanks of wellicht zelfs dankzij deze bemoeienis is er in de maatschappelijke dienstverlening sprake van een *afhankelijkheidsparadox*. Professionals en organisaties zijn afhankelijker geworden van de staat (financiering, instandhouding en legitimering) en tegelijk is de staat afhankelijker geworden van de professionals en de organisaties (kennis, ervaring en uitvoeringsmacht). De groei van de maatschappelijke dienstverlening

is in kwalitatieve en kwantitatieve zin mogelijk gemaakt door het proces van verstatelijking en overheidsbemoeyenis. Diezelfde groei heeft geleid tot een sterke professionalisering en zelfbewustwording van de sectoren, waardoor de 'greep' van de overheid op die sectoren is bemoeilijkt. De overheid is voor de kennis van het primaire proces afhankelijk van de professionele kennis van de beroepsbeoefenaren en van de organisaties. Die kennis is echter niet zonder meer beschikbaar, terwijl de overheid wel wordt aangesproken op kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid.

Deze paradox leidt in de huidige praktijk tot twee typen reacties. De eerste reactie is: meer overlaten aan de markt en de andere reactie is: scheiding van beleid en uitvoering. In hoofdstuk 1 werden deze geschaard onder de respectievelijke oplossingsrichtingen 'marktwerking' en 'new public management'. Het effect lijkt in beide gevallen sterk op elkaar: een stapeling van regelgeving, die voor een deel onderling strijdig is, en een stapeling van toezichthoudende instanties.

Touwtrekken tussen staat en markt

De hybride positionering van de maatschappelijke dienstverlening geeft veelvuldig aanleiding tot discussies over de vraag of de sectoren moeten worden geschaard onder de staat of onder de markt. De vervolgvraag is dan of het gewenste sturingsinstrumentarium dient te worden afgeleid van de hiërarchische coördinatie van de eerste of de tucht van de laatste. De empirische analyse van de verschillende sectoren laat echter zien dat de uitvoering van de dienstverlening gebeurt in een door en door gemengd bestel. Dat deze dienstverlening vaak onder 'staat noch markt' valt, blijkt in de praktijk zelden een belemmering te vormen voor het functioneren. Niet alleen biedt een gemengd stelsel tal van voordelen (zie hoofdstuk 2), er blijken ook veel meer coördinatievormen te onderscheiden te zijn dan alleen overheid of markt. Bovendien is duidelijk geworden dat daar waar een zuivere vorm van staat of markt passend is, het veelal gaat om een relatief beperkt deel van de sectoren (in de gezondheidszorg bijvoorbeeld de privé-klinieken voor cosmetische chirurgie aan de ene kant en de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten aan de andere kant van het spectrum).

Toezichtsarrangementen

De organisatie van het toezicht en de verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening is volop in beweging. Dat betekent dat er veel initiatieven zijn, dat er veel wordt nagedacht en dat er naar nieuwe toezichtsarrangementen wordt gezocht om te voldoen aan nieuwe maatschappelijke eisen en wensen. De keerzijde is dat er momenteel in verschillende sectoren voor een groot deel nog zal moeten worden afgewacht hoe de vernieuwingen uitpakken, of ze voldoen en of er verdere aanvulling nodig is.

In de gezondheidszorg vereist de precieze afstemming tussen de NMa (die zich op de mededingingsaspecten richt) en de in oprichting verkerende Zorgautoriteit nog veel aandacht. In de volkshuisvesting lijkt sinds 1995 een tamelijk robuuste structuur te bestaan, maar ook daar is de roep om aanvullende institutionele

amendementen nooit verstomd. Het toezicht op sociale doelstellingen is onvoldoende geconcretiseerd, zodat de invulling daarvan door de corporaties moeilijk is te beoordelen. Doen ze het nu goed of slecht? Soms weten we het gewoon niet. De discussie woekert voort over de vraag waar de grens ligt tussen het opbouwen van een gerechtvaardigd eigen vermogen van de corporaties om enige financiële reserve te hebben, en het oppotten van gelden die eigenlijk zouden moeten worden geïnvesteerd in stedelijke vernieuwing.

In het onderwijs is kortgeleden de Wet op het onderwijstoezicht in het leven geroepen; de eerste evaluaties moeten nog komen. De praktijk van het onderwijstoezicht laat overigens wel zien dat er een grote spanning bestaat tussen enerzijds de eis van algemeen toezicht op alle onderwijsorganisaties en anderzijds gericht toezicht op de scholen die in de gevarenzone dreigen te geraken. De verwachtingen ten aanzien van het functioneren van het toezicht en de controle op kwaliteit zijn hooggespannen. Daarbovenop moet ook nog worden gezocht naar andere toezichtsinstrumenten die effectiever zijn, maar daarom niet alle onderwijsinstellingen zullen betreffen.

In de arbeidsvoorziening zien we dat de afgelopen vijftien jaar het ene beleid over het andere beleid is gestruikeld. Of de veranderingen een verbetering of een verslechtering hebben ingehouden, is nauwelijks meer te achterhalen, want steeds weer ligt er een volgende vernieuwing klaar. Er zijn kortom veel vernieuwingen, maar de resultaten ervan zijn nog voor een groot deel ongewis.

8.2.2 PROVISIELOGICA

Professionele besognes

De speelruimte voor organisaties en professionals om te voldoen aan de maatschappelijke opdracht, met inachtneming van financieel-economische randvoorwaarden en professionele normen en standaarden, is onderwerp van onderhandeling en controverse. Deze conflictpotentie heeft een hoogtepunt bereikt met de bezuinigingsgolf die vanaf de jaren tachtig de maatschappelijke dienstverlening in zijn greep heeft. Ook met de toename van de toekenning van financiële middelen is de budgettaire druk niet verdwenen. Als gevolg daarvan zijn overheid en professional, instelling en professional, en cliënt en professional steeds meer tegenover elkaar komen te staan.

Nadat lange tijd de autonomie van de professional negatief is gewaardeerd, klinkt heden ten dage steeds luider de roep om een eerherstel van de beroepsbeoefenaar. Op de golven van de democratisering aan de ene kant en (later) de rationalisering/rantsoenering aan de andere kant – zo luidt de redenering – is de professionele deskundigheid ter discussie gesteld of simpelweg genegeerd. Daarnaast zijn verantwoordingseisen aangescherpt, om meer zicht te krijgen op de prestaties. De mogelijkheid voor een afrekening in het professionele circuit is daarmee geschaapt. Opvallend is wel dat bij discussies over de professional de aandacht altijd lijkt uit te gaan naar het klassieke beeld: men ziet de arts, de onderwijzer. Dienstverleners als de verpleegkundige, de bejaardenverzorger, de volkshuisvester en de arbeidsbemiddelaar lijken bij hen in de schaduw te staan. De kritiek

van te veel autonomie is dan ook (terecht) niet aan hen geadresseerd. De gevolgen van die kritiek echter slaan wel degelijk op hen terug, als pogingen om de beroepsuitoefening in te kaderen, met alle nadelige gevolgen van dien, zonder dat daar een uitgedragen professioneel zelfbeeld tegenover staat.

Hoewel dat verleidelijk is, mogen deze ontwikkelingen niet uitsluitend worden geïnterpreteerd in termen van indamming of disciplineren van professionals. Het ter discussie stellen van het gesloten en ontoegankelijke professionele systeem kan evenzeer worden gezien als een oproep om de beschikbare kennis beter te benutten, nieuwe kennis te verwerven en te investeren in kwaliteit en kwaliteitsverbetering. De oplossing is echter vooral gezocht in een combinatie van meten, vergelijken en straffen, ofwel door de cliënt, ofwel door de instelling, ofwel door de inspectie. De vergaande instrumentalisering daarvan schiet nu echter haar doel voorbij. Naar het zich laat aanzien zijn de kosten van deze achterdochtige bejegening van de professional – ondermijning van professionele autonomie, strategisch ‘uitvretergedrag’, geïnstitutionaliseerd wantrouwen, uitdijende controlebureaucratie – groter dan de baten. Een nieuwe zoektocht naar instrumenten en arrangementen die het wederzijdse wantrouwen kunnen wegnemen zonder naïef te vertrouwen op de goedheid der mensen, is dringend gewenst. Een beter inzicht in innovatieve praktijken en kwaliteitsverbetering kan gemakkelijk teniet worden gedaan als verantwoording en transparantie een doel op zich worden en de roep om meer controle op en verantwoording over het werk van de professionals door contextloze prestatiemeting de overhand krijgt.

Diversiteit van organisaties en diensten

In de maatschappelijke dienstverlening is sprake van een grote diversiteit van organisatievormen, werkwijzen en professionele praktijken. In alle sectoren is sprake van een modernisering en professionalisering van de organisatie. De wijze waarop dat gebeurt kan zeer verschillen, met als gevolg dat de mate waarin en wijze waarop organisaties voldoen aan de maatschappelijke opdracht, uiteen kunnen lopen. Deze diversiteit kan worden gezien als een teken van vitaliteit van de sector; er worden allereerst instrumenten ontwikkeld om de achterblijvende prestaties te corrigeren. Meten en beoordelen van resultaten zijn daarbij voorname instrumenten. Probleem is dat eenzijdig sturen op meetbare prestaties de vernieuwingsinitiatieven kan beknotten en dat het werken met voor iedereen geldende prestatienormen kan leiden tot een homogenisering en dus vermindering van de gewenste vitaliteit en variëteit.

Zowel van binnenuit als van buitenaf is een sterke tendens waar te nemen naar het onderscheiden van verschillende deelmarkten of segmenten met daaraan gekoppeld andere organisatie- en financieringsvormen. Daarbij komt steeds pregnanter het onderscheid naar voren tussen diensten als een publiek goed aan de ene kant en diensten die veel meer een individueel karakter hebben aan de andere kant. In het eerste geval zijn het diensten die voor elke burger beschikbaar moeten zijn en waarvan het publieke belang evident is, in het tweede geval zijn

het diensten waar een markt voor is en waar sprake is van een individuele (koopkrachtige) vrager. De grens tussen welke diensten tot het eerste domein horen en welke tot het tweede moet steeds opnieuw worden bepaald. De organisaties en de professionals beïnvloeden die grensbepalingen.

Vanuit financiële overwegingen en eisen van transparantie (maar ook vanwege verschillende organisatieculturen) ligt splitsing van deze deelsegmenten voor de hand. Uit een oogpunt van professionele kwaliteit, synergie-effecten en leermogelijkheden is echter juist veel te zeggen voor het instandhouden en bevorderen van hybride organisaties. Juist de organisaties die de meervoudige opdracht als vertrekpunt kiezen en in de combinatie van doelen, werkwijzen, deelmarkten en veranderingsstrategieën meerwaarden hebben kunnen leveren, lijken de meest succesvolle te zijn.

8.2.3 VRAAGLOGICA

Hoge verwachtingen

Maatschappelijke dienstverlening is steeds meer een recht geworden waar burgers aanspraak op maken. Burgers spreken de maatschappelijke organisaties en de overheid daarop aan. De emancipatie van burgers heeft geleid tot het beter kunnen articuleren van wensen en vragen. De uitbouw van de verzorgingsstaat heeft tegelijkertijd geleid tot een hoog verwachtingspatroon ten aanzien van wat de maatschappelijke dienstverlening zou moeten en kunnen leveren. Een tempering van die verwachtingen vindt niet plaats, integendeel. Het is juist een van de verworvenheden van de verzorgingsstaat dat die diensten voor iedereen beschikbaar zijn of zouden moeten zijn. Tegelijkertijd is het voldoen aan alle verwachtingen kostbaar. Het borgen van toegankelijkheid van de maatschappelijke dienstverlening noopt tot keuzes en tot een doelmatige aanwending van middelen. De keuzes zijn omstreden en er is niet één partij die ten koste van de andere partijen zijn zin kan doordrukken. Politiek-inhoudelijke afwegingen maken plaats voor financieel-economische afwegingen: niet de inhoud maar de middelen bepalen op macroniveau aan welke verwachtingen wel en niet kan worden voldaan. De feitelijke keuzes worden uiteindelijk gemaakt op het niveau van de professionals en de organisaties, met als gevolg dat de verschillen op het uitvoerende niveau toenemen. In een beperkt aantal gevallen worden de verschillen tussen verwachtingen en mogelijkheden verkleind door vormen van marktwerking mogelijk te maken, met ook hier als gevolg dat de verschillen tussen burgers toenemen.

Verbinden of scheiden

Er is in de maatschappelijke dienstverlening slechts zeer gedeeltelijk sprake van een sprong van aanbod naar vraag, opgevat als een sprong van aanbodsturing naar vraagsturing, waarbij de cliënt zelf gaat sturen. Bovendien regeert de gedachte dat alleen de prijs verbindend werkt tussen aanbod en vraag, terwijl de dienstverlening bij uitstek een relationeel element kent. In plaats van een radicale omslag naar vraagsturing voltrekt zich een geleidelijke verandering, waarbij aanbodstructuren responsiever en daarmee vraaggerichter worden gemaakt. Vraagge-

richt werken bestaat in twee varianten. In de minimale variant wordt de hulpverlener geacht beter naar de cliënt te luisteren en daar zijn eigen kennis, oordeel en inzichten tegenover te stellen. In de zwaardere variant staan behoud van autonomie en ontwikkeling van competenties van de cliënt centraal. Professionals krijgen in deze variant een informerende, ondersteunende en adviserende rol. In beide varianten van vraaggericht werken wordt de sturing niet uit handen gegeven. De aanbodgerichte structuur blijft in een klantvriendelijker jasje overeind. Vooral in sectoren waarin de deelname wettelijk verplicht is (delen van het onderwijs en bij de arbeidsvoorziening), waarbij de deelname nadrukkelijk wordt gestuurd door politiek-normatieve projecten (welzijn), of waarbij de deelname een sterke afhankelijkheid kent (*cure* in de gezondheidszorg), is het ook vrij logisch dat de sturing niet uit handen wordt gegeven. Voor dit soort aanbodgedomineerde sectoren is een vraaggericht accent een belangrijke voorwaarde om tot kwalitatief goede dienstverlening te komen.

Een vraaggerichte benadering pur sang veroorzaakt echter een ongewenste ontkoppeling tussen wensen van cliënten en mogelijkheden van aanbieders, waardoor de vraagsturing niet voldoende informatie genereert. Dit leidt tot een scheiding, terwijl juist de verbinding in meer leereffecten resulteert. Het gaat uiteindelijk altijd om individuele cliënten die signalen afgeven. Daarmee komen niet alle cliënten aan het woord. Ook in een vraaggericht systeem zijn het vaak de mondige cliënten (zij die kunnen en willen) waarop de kwaliteit van de dienstverlening wordt afgestemd. Hetzelfde bezwaar geldt voor de mogelijkheid om individueel klachten in te dienen en conflicten te beslechten.

Aan deze bezwaren wordt tegemoetgekomen in situaties waar het gebruik van *voice* (inspraak) wordt bevorderd. *Voice* begint in eerste instantie bij het directe contact tussen cliënt en professional. Daar zal een cliënt zijn behoeften, wensen, eisen of onbegrip en ongenoegen kenbaar maken. De vraag is welke vormen van *voice* een nuttige aanvulling bieden op vraaggerichte dienstverlening als in het directe contact geen oplossingen worden bewerkstelligd. Collectieve belangenbehartiging vanuit cliëntenorganisaties is een belangrijke aanvulling, omdat daarmee de beleidsvorming van dienstverlenende organisaties en de kwaliteitsveranderingen die daar worden afgesproken, kunnen worden beïnvloed. Hiermee richt *voice* zich meer op het effect (verbetering van kwaliteit) dan op representativiteit (zoals bij medezeggenschap).

Naast vraaggericht werken zien we in sommige sectoren (in de gezondheidszorg bij langdurige zorgrelaties, in het onderwijs buiten de leerplicht) dat er wordt gewerkt of geëxperimenteerd met sturing door cliënten (*exit*-opties). Deze verandering in de sturing is alleen weggelegd voor vormen van dienstverlening waarbij sprake is van vrijwillige deelname en van een langdurige behoefte aan de dienst die wordt geleverd. De ervaringen met het persoonsgebonden budget (PGB) in de gezondheidszorg en de experimenten met *voucher*-systemen in het onderwijs maken duidelijk dat er nog veel moet worden verbeterd. Cliënten ervaren vooral knelpunten rond de informatievoorziening, die op veel plekken nog

ondermaats is. Er ontstaan bij deze budgetsystemen bovendien onbedoelde gevolgen. Een daarvan is het ontstaan van nieuwe zaakwaarnemers bij het PGB in de zorg. Hierdoor dreigt het gevaar van nieuwe afhankelijkheden en vormen van bemoeizucht, een probleem waar het PGB juist een oplossing voor beoogt te bieden. Een ander onbedoeld gevolg ontstaat bij de *vouchers* in het onderwijs, bijvoorbeeld wanneer de mondigende leerlingen de *voucher* benutten om naar een andere school over te stappen en daarbij de onmondige leerlingen achterlaten. Toch reageren gebruikers over het algemeen positief. Ze zijn over het instrument op zich tevreden, vooral de keuzevrijheid wordt gewaardeerd. De invoering van PGB's en *vouchers* is een leerproces waarbij een heleboel kinderziekten (nog) moeten worden overwonnen.

Naast de kleinschalige invoering van *exit*-opties wordt in veel sectoren van de maatschappelijke dienstverlening gewerkt aan het vergroten van de transparantie. De gedachte hierachter is dat informatie over de kwaliteit van de dienstverlening gebruikers in ieder geval bij het kiezen van een dienstverlener meer vrijheid biedt. Een bekend voorbeeld is de schoolkeuze in het basisonderwijs. Op zich is deze ontwikkeling vrij gunstig, omdat gebruikers de mogelijkheid krijgen om meer dan voorheen een dienstverlener te kiezen die het beste bij de eigen voorkeuren lijkt aan te sluiten. De schaduwzijde van deze ontwikkeling is dat dergelijke informatie moeilijk voldoende betrouwbaar is te maken. Puur op basis van dergelijke gegevens kiezen, is niet afdoende om tot een afgewogen keuze te komen. Ook om deze reden is het handig als meer kwalitatief getinte ervaringskennis van gebruikers openbaar wordt gemaakt.

Kort samengevat luidt het oordeel dat in de relatie tussen cliënten en instellingen veel meer aandacht dient te komen voor de mogelijke leereffecten die uitgaan van vraaggericht werken, van sturing door cliënten (PGB en *vouchers*), van medezeggenschap en belangenbehartiging en van klachten en natuurlijk van direct commentaar dat door professionals wordt uitgedragen. Al deze signalen tezamen bieden een meer rechtstreekse en verplichtende input voor kwaliteitsverbetering in het primaire proces. Het is een zoektocht naar intelligente combinaties die in specifieke sectoren, bij specifieke vormen van dienstverlening en in een bepaald tijdsvak het beste werken. Dit betekent dat er niet één enkele optimale combinatie van leren van cliënten is, maar dat er steeds met de nodige flexibiliteit moet worden gezocht naar een combinatie die op een bepaald moment het beste past. Uiteraard past hierbij steeds ook waakzaamheid voor cliënten die niet kunnen of willen, door zoveel mogelijk hun participatie te bevorderen en door te zorgen dat hun belangen ook worden bewaakt en ingebracht.

8.3 BOEDELSCHEIDING GEEN PANACEE

Ondanks de verschillen in de sectoren (in termen van de aard van de dienst, de organisatievorm en de institutionele geschiedenis) is in de ingeslagen oplossingsrichtingen een bestuurlijk model te ontwaren dat met wisselende accenten steeds terugkeert. Dit model is in één woord te typeren als *boedelscheiding*. In het

normale spraakgebruik is een boedelscheiding een verdeling van de gemeenschappelijke goederen. De opsplitsing tussen partners van de bezittingen en het beheer daarover zijn de voorbode van een verandering in de samenlevingsvorm (zonder dat de relatie noodzakelijkerwijs wordt opgezegd). In de termen van dit rapport betekent deze boedelscheiding dat bij de zoektocht naar effectieve vormen van sturing (coördinatie en interventie) de oplossing primair wordt gezocht in het uit elkaar trekken en ontvlechten van de drie logica's. Het gevolg van een eenzijdige ontvlechting is dat institutionele logica, provisiel logica en vraaglogica niet op elkaar worden betrokken. Algemeen gesteld komt het neer op een visie die een scheiding bepleit van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, van kaderstelling en mandatering. Als de aandacht alleen uitgaat naar het scheiden en toedelen van verantwoordelijkheden ('wie doet wat') aan de overheden, de professionals, de instellingen en de cliënten, zonder belerende mechanismen in te stellen die ook leereffecten tussen deze actoren bewerkstelligen, kent de keuze voor deze boedelscheiding een aantal negatieve gevolgen. Deze gevolgen komen hierna aan de orde.

1. Kennisvernietiging

In een gemengd bestel is inhoudelijke kennis verspreid over de betrokkenen. We zien dat uitvoerders coproducenten van beleid zijn en dat beleidsmakers ook uitvoerders zijn. Het ervaren gebrek aan transparantie en de ervaren ondoelmatigheid van een te zeer vervlochten bestel zijn belangrijke stimulansen geweest om een ontvlechting tussen beleid en uitvoering aan te brengen. Daarmee is een scherpere scheiding tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bewerkstelligd.

De op zich terechte vraag naar meer transparantie, doelmatigheid en kwaliteit wordt echter door de gevolgde benadering eerder kleiner dan groter. Ervaringen in de verschillende sectoren laten zien dat de voorwaarde voor het goed doorvoeren van een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering – namelijk een concentratie van kennis bij de beleidsmaker, of dit nu de overheid of het bestuur van de instelling is – niet goed mogelijk is gegeven het gemengde bestel. Een van de gebruikte alternatieven, namelijk sturen op hoofdlijnen en ruimte voor de uitvoering, heeft op zich de charme van de eenvoud. Er komt immers meer discretionaire ruimte voor professionals en organisaties die dichter bij het primaire proces staan. Omdat het om hoofdlijnen gaat, zou het dan minder belangrijk zijn om over precieze informatie te beschikken. Maar het probleem van het gebrek aan kennis wordt niet echt opgelost. Ondanks de scheiding worden beleidsmakers en meer in het bijzonder de politiek aangesproken op inhoudelijke zaken omdat de maatschappelijke dienstverlening ook altijd een publieke zaak is.

De scheiding tussen beleid en uitvoering betekent dat inhoudelijke kennis verloren gaat, terwijl er vanuit het perspectief van de overheid meer dan ooit behoefte is aan informatie over de uitvoering (een behoefte waarin moeilijk volledig kan worden voorzien). Het probleem van het onvoldoende beschikken over kennis is

in een aantal sectoren – met name in de gezondheidszorg – op twee manieren ‘opgelost’. Ten eerste door het creëren van tussenstructuren tussen overheid en veld. Omdat niet blindelings wordt vertrouwd op de goede afloop, ontstaan er nieuwe organisaties of verzelfstandigde onderdelen van de overheid met een adviesrol en expertrol (bijvoorbeeld toezichthoudende organen). Ten tweede door te sturen op resultaat. In alle sectoren is sprake van een dominantie van outputsturing, die echter in de praktijk meer meting dan sturing is. De keuze voor meer aandacht voor prestaties is op zichzelf terecht. Het probleem ontstaat op het moment dat het uitsluitend gaat over meetbare prestaties die moeilijk te interpreteren zijn als de inhoudelijke kaders onvoldoende bekend zijn. De ervaring leert dat het eenzijdig sturen op resultaten ongewenste effecten heeft, omdat niet het resultaat zelf centraal staat, maar de prestatie waarop wordt afge-rekend. Uiteindelijk leidt deze vorm van sturing tot een versterkte aandacht voor beheersing en is er onvoldoende aandacht voor de inhoudelijke context waar-binnen die prestaties worden geleverd.

2. Dictatuur van de middelmaat

De maatschappelijke dienstverlening kent tal van initiatieven, vaak op het raak-vlak van verschillende sectoren, waar organisaties en professionals experimenteren met nieuwe combinaties, zoals tussen zorg, wonen en welzijn. Toezichthou-ders en verantwoordingsfora zijn ingesteld vanuit het idee van risicobeperking. Een open oog voor het nemen en benutten van kansen wordt daardoor niet aangemoedigd, noch op het niveau van bestuurders, noch op het niveau van professionals. Terwijl in de sectoren veel verbeteringen en vernieuwingen worden doorgevoerd, ligt het accent op het afrekenen op een gemiddelde waaraan iedereen moet voldoen. Het gevaar van de dictatuur van de middelmaat wordt in belangrijke mate gevoed door de nadruk te leggen op risicobeperking. De instru-menten die worden ingezet gaan uit van een bepaalde norm en meten de afwij-kingen van die norm. De aandacht gaat vooral uit naar de negatieve afwijkingen en naar het halen van de norm (die dan niet meer is dan het rekenkundig gemiddelde). Het in positieve zin afwijken van de norm wordt minder gezien. Overigens is het gevaar van de dictatuur van de middelmaat ook ingegeven door het proces van de normstelling zelf en de wens om vooral te werken met meet-bare prestaties. Procesindicatoren leggen het af tegen outputindicatoren en outputindicatoren worden veralgemeniseerd tot een norm voor het geheel. Het moge duidelijk zijn dat deze instrumenten en mechanismen geen prikkels en beloningen bevatten om te excelleren, integendeel. Van een zoektocht naar *outcome*-indicatoren is geen sprake. Een discussie over gewenste en gerealiseerde maatschappelijke opbrengsten vindt niet plaats.

Het vigerende sturingsinstrumentarium heeft bovendien tot gevolg dat het meten en beoordelen centraal worden gesteld en niet het interveniëren. Merk-waardig genoeg wordt er, ondanks het vele werk dat is gestoken in het perfectio-nen van outputsturing, door de beoordelaars, de toezichthouders, de financiers of de cliënten maar zelden ingegrepen bij ondermaatse prestaties. Ingrijpen dient in eerste instantie te bestaan uit een ondersteuning van instellingen, het verrui-

men van de blik en het wijzen op vergelijkbare situaties waarin geslaagde oplossingen zijn gevonden. In laatste instantie is er de sanctiemogelijkheid, met als ultieme ingreep het geven van een aanwijzing, het afzetten van disfunctionerende toezichthouders of bestuurders en het sluiten van instellingen. Deze zware sanctie kan achterwege blijven als de inspanningen die gericht zijn op het verbeteren van noodlijdende instellingen, effect sorteren. Maar uiteindelijk dient ook, als dat nodig is, het zwaarste middel te worden ingezet. Ook in dit opzicht heerst de dictatuur van de middelmaat, want de ondermaats presterende organisaties worden met fluwelen handschoenen aangepakt en op zijn best naar een ‘aanvaardbaar’ niveau getild. Het goede voorbeeld wordt op die manier niet gesteld.

3. De illusie van de soevereine consument

Een derde gevolg van de gekozen benadering is – in ieder geval in het discours – de illusie van de soevereine consument. Deze consument stuurt, beoordeelt en kiest de dienst die bij hem of haar past. Van belang is dan het vergroten van de keuzemogelijkheden, zodat er daadwerkelijk iets te kiezen valt.

Deze illusie van de soevereine consument heeft geleid tot meer aandacht voor de positie van de cliënt. Tegelijkertijd is er te weinig oog voor de positie en inbreng van cliënten die afhankelijk zijn of hiertoe zijn veroordeeld. Voor deze groepen is kiezen maar in zeer beperkte mate een optie. Zij zijn in feite onderdeel van het systeem van zorg, onderwijs en welzijn en kunnen veel minder dan in het discours wordt verondersteld, gepositioneerd worden buiten en los van de organisatie. De veronderstelde gescheiden positie van twee partijen die ten behoeve van een bepaalde dienstverlening een relatie met elkaar aangaan, veronachtzaamt het feit dat in veel gevallen die positie niet zo gescheiden is. De noodzakelijke vormen van *voice* krijgen zodoende te weinig aandacht. Evenmin is er debat over welke vormen van *voice* voor de meer afhankelijke cliënten wel effectief zouden kunnen zijn.

De intrede van het begrip consument in het discours is dan ook niet in alle opzichten onschuldig, maar soms een typisch voorbeeld van gestolen retoriek die in de praktijk de verhouding tussen professionals, instellingen en diegenen die aan hun zorg worden toevertrouwd, vertroebelt en onder druk zet.

4. Verdwijning van het politiek-normatieve debat

De rol van de politiek lijkt omgeslagen te zijn in een eenzijdige aandacht voor het beheren en beheersen van de maatschappelijke dienstverlening, in plaats van een focus op de normatieve of ideologische aspecten ervan. Dat uit zich in een overmatige aandacht voor de vraag welke bestuursfiguur en welke arrangementen het meest geschikt zijn om de verhoudingen tussen politiek en instellingen ‘te managen’. Ook hier is de lijn van de boedelscheiding dominant: politiek op hoofdlijnen en verzelfstandiging van de uitvoering; scheiding van intern toezicht en bestuur; scheiding van extern toezicht en sectorinstellingen; scheiding van professioneel en organisatorisch overleg. Dit terwijl er juist onmisbare informatie in de verschillende sferen bestaat die nodig is om tot goede normstellingen te

komen. Worden deze informatiebronnen niet bij elkaar gebracht, dan is de kloof te groot tussen de formulering van de algemene sociale doelstellingen enerzijds en de operationalisering daarvan door de instellingen anderzijds. Toch moeten op instellingsniveau, op de werkvloer, in de praktijk tal van beslissingen worden genomen die door hun (op het eerste gezicht) instrumentele of economische karakter (besteding en verdeling van middelen) alles van doen hebben met ethische en politieke kwesties (prioriteiten stellen, schaarste verdelen, met ongelijkheid omgaan, keuzes ten aanzien van de solidariteit).

Door de hiervoor geschetste afhankelijkheidsparadox is vaak onduidelijk wat het juiste podium is voor een discussie over de normatieve doelstellingen in de sectoren. De politiek is verplaatst. Men zou een dergelijk debat verwachten op de plaats waar de meeste kennis erover aanwezig is en waar de kwesties spelen: binnen de sectoren, bij de instellingen, met de *stakeholders* ervan of met de cliënten. Toezicht-en-verantwoordingsarrangementen lijken echter maar in geringe mate in deze behoefte te voorzien. Er is een vacuüm ontstaan: de normatieve verantwoordelijkheid die wordt gedeeld door alle hierboven genoemde actoren, is geërodeerd door de eenzijdige blik op de beheersmatige dimensie van de dienstverlening. Ethische vragen die intrinsiek met de maatschappelijke dienstverlening zijn verbonden, worden onvoldoende binnen de instellingen aan de orde gesteld. Hier past een discussie over maatschappelijke opbrengsten die, zoals gezegd, te vaak achterwege blijft.

5. Stapeling van toezicht en verantwoording

Eenzelfde patroon is waarneembaar als het gaat om toezicht en verantwoording. Aan de ene kant is bij gebrek aan een verbinding tussen het interne en het externe toezicht een neiging aanwezig om het externe toezicht uit te breiden. Het bestuur kan niet zonder toezicht, maar een teveel aan toezicht ondermijnt het bestuur. De balans dreigt nu te zeer naar de kant van het toezicht door te slaan. Uiteraard moet meer ruimte voor uitvoering hand in hand gaan met gericht toezicht, opdat er kan worden toegezien dat die ruimte naar behoren wordt gebruikt. Maar langzamerhand ziet het er naar uit dat toezicht een doel op zichzelf is geworden in plaats van een middel om betrokkenen aan te zetten tot het bieden van doelmatige en kwalitatief hoogwaardige diensten.

Toezichthouders worden bedolven onder overspannen verwachtingen waaraan zij niet naar behoren kunnen voldoen. De teleurstelling zit als het ware ingebakken in de omvangrijke opdracht van de toezichthouder. De aandacht wordt bovendien eenzijdig gericht op het falen van de onder toezicht gestelde en zelden of nooit op degenen die excellent presteren.

Bij het afleggen van verantwoording is het niet anders. De verantwoordingsplicht wordt een doel op zichzelf. Afrekenen staat centraal en de bureaucratiserende en juridiserende gevolgen zijn voelbaar en merkbaar bij de professionals, die veel moeten registreren. De scheiding van posities en het denken in termen van prestaties en contracten betekent bovendien dat de verantwoording in

hoofdzaak achteraf plaatsvindt over vastgelegde normen. Het risico is groot dat niet de inhoud maar het voldoen aan de procedure leidend wordt.

Samengevat: vijf kritieken

Op de boedelscheiding vallen dus verschillende soorten kritiek te formuleren:

- 1 een kennistheoretische kritiek (vernietiging en verspilling van kennis);
- 2 een organisatiekundige kritiek (dictatuur van de middelmaat);
- 3 een antropologische kritiek (de illusie van de soevereine cliënt);
- 4 een politiek-normatieve kritiek (verdwijning van het debat);
- 5 een bestuurlijke kritiek (stapeling van toezicht en verantwoording).

Het ongewenste gevolg van de boedelscheiding is dat de verantwoordelijkheid voor de koers en de sturing bij verschillende actoren is gelegd, terwijl het gedeelde publieke karakter van de maatschappelijke dienstverlening wordt veronachtzaamd. Daardoor gaat het primair om output, efficiency en (angst voor) afrekenen. Deze benadering verhoogt de transactiekosten op een onverantwoorde wijze, omdat veel publiek geld en menskracht wordt ingezet voor de perfectionering van het meetsysteem, het toezicht en de controle op de uitvoering en de verantwoording over de besteding van de middelen. Controle is een doel op zich geworden en de kwaliteit van de dienstverlening is er niet of nauwelijks mee gediend.

8.4 EEN NIEUW PERSPECTIEF

In plaats van een boedelscheiding is een nieuw perspectief dringend nodig. De eenzijdige aandacht voor het scheiden van verantwoordelijkheden en het controleren op meetbare output moet plaatsmaken voor een benadering waarin processen van verbetering en vernieuwing de boventoon voeren en waarin goede prestaties worden beloond en ten voorbeeld worden gesteld, terwijl ondermaats presterende organisaties en professionals ook daadwerkelijk worden aangepakt. Hiermee is niet gezegd dat zonder meer afscheid moet worden genomen van alle vormen van prestatie- en outputsturing en van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Waar het om gaat, is dat een eenzijdig gebruik van een dergelijke vorm van sturing contraproductief is en eerder leidt tot stagnatie dan tot innovatie. Niet de scheiding van de boedel is daarvoor de oplossing, maar een nieuwe taakverdeling in de gemeenschappelijke huishouding.

Naar het oordeel van de raad is de maatschappelijke dienstverlening gebaat bij een systeem van *checks and balances*. Zo'n systeem geeft een krachtige impuls aan het verbeteren en vernieuwen van de maatschappelijke dienstverlening. Het brengt tevens correctiemechanismen in stelling indien kwaliteit, doelmatigheid en/of toegankelijkheid niet aan de maat zijn. Die *checks and balances* worden niet alleen via de hiërarchische lijn georganiseerd, maar vooral ook via de inbreng en invloed van verschillende belanghebbenden. Overheidsregulering en zelfregulering (en waar van toepassing: marktregulering) vullen elkaar in een dergelijk systeem aan. Er wordt een appèl gedaan op de beroepstrots, de inspiratie, het engagement van professionals en organisaties, op het kritische beoordelingsver-

mogen en de actieve opstelling van cliënten en op een actieve en betrouwbare overheid die stimuleert waar mogelijk en intervenueert waar nodig. Dat laatste is net zo nodig als de toetsbare opstelling van de dienstverleners.

Het systeem van *checks and balances* dat door de raad wordt bepleit gaat uit van de volgende twee fundamentele kenmerken van de maatschappelijke dienstverlening.

1. Het gemengde karakter van het bestel

Overheid, professionals en instellingen hebben elkaar nodig en zijn van elkaar afhankelijk voor de bepaling en uitvoering van publieke taken. De in dit rapport gebruikte notie van de gedeelde publieke ruimte geeft aan dat er ten principale sprake is van wederkerigheid tussen overheden, professionele organisaties, belangenverenigingen, professionals en cliënten. De mate van nabijheid of afstand tussen die actoren is niet een gegeven, maar is voortdurend onderwerp van debat en soms strijd. Ook zijn er verschillen tussen de sectoren, afhankelijk van de mogelijkheden van bijvoorbeeld organisaties van professionals of belangenvertegenwoordigers van cliënten om een positie te claimen in die publieke ruimte. Deze verschillen en de wisseling van posities in de publieke ruimte moeten niet worden beschouwd als een afkalving van het gemengde karakter van het bestel. Zij zijn er eerder een direct gevolg van en vormen een kenmerk van de vitaliteit van dat gemengde bestel.

2. Het relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening

De diensten waar het hier om te doen is, komen in de interactie tussen cliënt en professional tot stand. De inhoud wordt in veel gevallen niet van tevoren geproduceerd, maar juist tijdens de ontmoeting tussen dienstverlener en cliënt. Vertrouwen tussen hen is wezenlijk en kan niet goed ontstaan in een situatie waarin het bredere stelsel op georganiseerd wantrouwen is gebaseerd. Hoe de dienstverlener en de cliënt zich tot elkaar verhouden, is bovendien niet zonder meer gegeven. Juist omdat de maatschappelijke dienstverlening functioneert in een gemengd bestel zijn er variaties die te maken hebben met het verplichtende karakter van de relatie (leerplicht, gedwongen opname), het specialistische karakter van de dienst en de mate van afhankelijkheid van de cliënt van de dienst. Het zijn deze factoren die bepalen of er meer of minder sprake kan zijn van een soevereine consument die zelf bepaalt wat hij of zij nodig heeft. Ook in meer abstracte zin, bij voorzieningen die vanuit een algemeen belang noodzakelijk en gewenst zijn en waarbij niet zozeer sprake is van een cliënt, is het relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening essentieel: het zijn de professionals die vorm en inhoud geven aan de meer politiek-normatieve projecten waar het in de maatschappelijke dienstverlening ook om te doen is (leefbaarheid van de buurt, bereik van langdurig werklozen, projecten voor zorgwekkende zorgmijders).

De raad is van oordeel dat Nederland, met zijn traditie van een sterk particulier initiatief dat zich verantwoordelijk stelt voor de uitvoering van publieke taken, een belangrijke rol kan spelen in de discussie op Europees niveau over de positie

van 'organisaties die zorgen voor diensten van algemeen belang'. De ervaringen die in Nederland zijn opgedaan met het gemengde regime en de conclusie dat het gemengde karakter juist een kenmerk is van de maatschappelijke dienstverlening, dienen op de Europese agenda te worden geplaatst. Trekken we deze les door naar het niveau van de Europese Unie (EU), dan vormt de juridische architectuur van de EU een probleem. Tot op heden gaan EU-verdragen uit van een polair perspectief: markten zijn onderworpen aan een 'mededingingsregime', maar diensten die worden geleverd op basis van 'solidariteit' vallen onder statelijke activiteiten. Het probleem is derhalve dat de juridische architectuur van de EU geen duidelijk houvast biedt voor de gemengde arrangementen die zo vitaal zijn voor de maatschappelijke dienstverlening. Vandaar dat het Europees Hof zijn handen vol heeft aan conflicten over de fijne lijn tussen 'economische' en 'solidaristische' activiteiten. In de Europese beleids- en rechtsontwikkeling moet er niet slechts ruimte blijven voor overheidsorganisaties en commerciële ondernemingen, maar zouden vormen zoals associaties en andere niet op winst gerichte rechtspersonen nadrukkelijk in hun positie beschermd en erkend kunnen worden.

De erkenning van het gemengde en relationele karakter van het bestel van de maatschappelijke dienstverlening in Nederland impliceert dat ook in Europees verband moet worden gepleit voor het gebruik van meerdere coördinatiemechanismen om de kwaliteit van publieke diensten te verhogen en de dienstverlening te verbeteren. Het EU-beleidsdenken, in termen van de tegenstelling tussen markt en overheid, verliest terrein, ten gunste van een bredere benadering van de maatschappelijke dienstverlening, waarbij aandacht is voor flexibelere institutionele oplossingen. De in hoofdstuk 2 besproken *open method of coordination* (OMC) kan in dat opzicht wellicht uitgroeien tot een veelbelovende vorm van gezamenlijk Europees beleidsleren. De methode kan allereerst dienstbaar zijn aan het oplossen van brede gemeenschappelijke problemen, met behoud van respect voor nationale diversiteit op terreinen waar de mogelijkheden en bevoegdheden van de EU beperkt zijn. Waar regulering van bovenaf onhaalbaar of onpraktisch is, biedt de OMC een mogelijkheid om vastgelopen beleidsdossiers los te trekken. In de tweede plaats stimuleert de OMC de convergentie van doelen, prestaties en beleidsoriëntaties, maar niet (direct) van specifieke nationale actieplannen. Ook in een vrijblijvend proces van afstemming is beleidsconvergentie en dus integratie en verdieping denkbaar, zij het zonder dat de nationale autonomie in sterke mate wordt aangetast.

Hoewel de invoering van een nieuw perspectief een kwestie van lange adem is, is het naar het oordeel van de raad urgent om nu de bakens te verzetten. Een kwalitatief goede maatschappelijke dienstverlening is een van de belangrijkste pijlers van de kwaliteit van de samenleving. De kernvraag is hoe de maatschappelijke dienstverlening met minder middelen meer kan doen voor verschillende doelgroepen en een betere kwaliteit kan genereren. Juist omdat er minder middelen beschikbaar zijn bij een toenemende, gevarieerde en complexere dienstverlening, moeten niet de procedurele maar de inhoudelijke vragen en normatieve afwegingen leidend zijn.

Het antwoord op deze vraag moet naar het oordeel van de raad worden gevonden in de zich ontwikkelende praktijken in de diverse sectoren. Er zijn bewijzen van vernieuwing waarop nu kan worden gekapitaliseerd. Er is een groeiende bereidheid om de verhoudingen te herdefiniëren. In enkele sectoren zijn daartoe reeds concrete maatregelen getroffen. Er is ook bij de directbetrokkenen een groeiende onvrede met de ingeslagen weg: meer aandacht voor het meten van resultaten en het daarop afrekenen is nodig geweest, maar dreigt nu eenzijdig door te slaan en een hindernis te worden voor het leveren van goede prestaties en voor het denken in termen van uitkomsten en maatschappelijke opbrengsten. Daar komt bij dat er een toenemend verzet is waar te nemen van zowel professionals als cliënten en hun organisaties tegen het gemak waarmee enkelvoudige gebeurtenissen en incidenten worden gegeneraliseerd en daarmee een eenzijdig en onterecht beeld oproepen van non-kwaliteit en ondoelmatigheid. Het zijn met name deze opgeblazen incidenten in de media die de beroepstrots aantasten, maar die zeker ook motiveren tot een reactie.

De raad pleit voor een systeem van *checks and balances* dat recht doet aan het gemengde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening, dat kapitaliseert op het aanwezige verbeterings- en vernieuwingspotentieel binnen de maatschappelijke dienstverlening en effectieve correctiemechanismen bevat. Met dit pleidooi wil de raad de positie en mogelijkheden van de professionals en de dienstverlenende organisaties – dat wil zeggen allen die direct zijn belast met de uitvoering zelf – versterken en daar waar nodig in ere herstellen. Niet door ze van een ‘blanco cheque’ te voorzien, maar juist door de vernieuwingen en kwaliteitsverbeteringen die zij weten door te voeren, te belonen en aan anderen ten voorbeeld te stellen. Als verbeteringen en kwaliteitsverbeteringen achterblijven, dan worden correctiemechanismen ingezet. Anders dan nu gebeurt, betekent dit een radicale keuze voor bewezen vernieuwing, voor het versterken van leerprocessen. De noodzakelijke controle en regulering zijn primair gericht op het realiseren van verbeteringen en op het behoud van vitaliteit van het systeem als geheel.

De verschillen tussen de sectoren zijn groot. De wijze waarop het gewenste systeem van *checks and balances* in de praktijk functioneert, zal per sector en zelfs per deelsector anders uitpakken. Ondanks deze variëteit formuleert de raad een aantal ontwerpprincipes die bepalend zijn voor het gewenste systeem van *checks and balances* in de maatschappelijke dienstverlening als geheel. Deze principes bieden een antwoord op de vijf kritieken op de ‘boedelscheiding’ (vernietiging van kennis; dictatuur van de middelmaat; de illusie van de soevereine cliënt; verdwijning van het debat; en stapeling van toezicht en verantwoording) zoals die eerder zijn geformuleerd. De principes zijn:

- 1 kennisallianties;
- 2 investeren in variëteit en innovatieve praktijken;
- 3 organiseren van actieve tegenkrachten;
- 4 gerichte maatschappelijke verantwoording;
- 5 samenhangend, sober en selectief toezicht.

Deze principes met de daarbijbehorende aanbevelingen worden in de hiernavolgende subparagrafen uitgewerkt. Elk principe wordt eerst in algemene zin toegelicht en vervolgens geconcretiseerd in de vorm van gerichte aanbevelingen. De principes en de aanbevelingen hebben betrekking op alle sectoren, de concrete invulling van de aanbeveling kan per sector verschillen. Voor alle principes geldt dat zij de institutionele, provisie- en vraaglogica met elkaar verbinden. Met deze aanbevelingen wijst de raad op het grote belang van kwaliteit, variëteit en vitaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Dat is een bewuste keuze. Vraagstukken van toegankelijkheid en doelmatigheid hebben relatief minder aandacht gekregen, maar zijn naar het oordeel van de raad uitstekend gediend bij een herstel van het primaat van de kwaliteit van de dienstverlening zelf.

8.4.1 KENNISALLIANTIES

De kennis die nodig is om te bepalen wat in de maatschappelijke dienstverlening werkzaam en doeltreffend is, is op verschillende plaatsen aanwezig. Die kennis moet kunnen worden gebundeld om het algemeen belang van een kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en doelmatige maatschappelijke dienstverlening te kunnen realiseren. Ook de kennis die nodig is om te bepalen wat de doelen en normatieve opdrachten van de maatschappelijke dienstverlening zijn, is verspreid aanwezig. De afwegingen die in dit opzicht plaats moeten vinden, zijn onderwerp van onderhandeling en debat. Niet het scheiden van inhoud en proces, van doel en middel en van beleid en uitvoering vormt de oplossing, maar het betrekken van deze componenten op elkaar.

Dat heeft gevolgen voor de verschillende betrokken actoren in de maatschappelijke dienstverlening. Voor overheid en politiek brengt het een nieuw engagement met de uitvoering met zich mee; professionals en organisaties krijgen medeverantwoordelijkheid voor de maatschappelijke doelstellingen van de dienstverlening; toezichthoudende instanties krijgen een sterkere rol bij de diagnose van de praktijkproblemen van instellingen; cliënten tonen meer bereidheid om eigen ervaringen in te brengen als bijdrage aan een collectief leervermogen. Dit principe van de kennisallianties leidt ertoe dat er georganiseerde ontmoetingen tussen beleidsinstanties en instellingen ('beleid' en 'praktijk') plaatsvinden en dat de nieuwe regels en procedures alvorens te worden ingevoerd, ook worden beoordeeld in termen van de werking ervan in de praktijk. Andersom kunnen degenen die direct verantwoordelijk zijn voor de dienstverlening zelf (de docent, de verpleegkundige of de arbeidsbemiddelaar) meer inzicht krijgen in de achtergrond en noodzaak van bepaalde regels. Het management kan en moet hier een intermediaire rol vervullen.

Resultaat daarvan is een nieuwe samenhang tussen centrale regelgeving, lokale initiatieven van professionals, bestuurders en cliënten en de toezicht-en-verantwoordingsstructuren. Kern van deze samenhang is de effectiviteit, de versterking van het probleemoplossende vermogen van de verschillende actoren. De kiemen voor de rolverandering die daarvoor is vereist, zijn vaak in de (lokale) praktijk al

aanwezig, maar komen niet tot wasdom in de beleidsopdracht of het zelfbeeld van de verschillende organisaties. Men houdt vast aan een taak (toezicht) of aan verdediging van belangen (brancheorganisaties) waarvan wordt gemeend dat die de eerste verantwoordelijkheid behelst. Tegelijkertijd bezitten dergelijke organisaties als geen ander kennis van de praktijken in de verschillende sectoren. Die kennis kan beter worden benut door niet vanuit een oppositie maar een coalitie te werken, een gedeelde probleemgerichte houding.

Aanbeveling: organiseren van kennisallianties

Macrobeleid en professionele kennis van het primaire proces worden onvoldoende bij elkaar gebracht, terwijl die verbinding essentieel is voor een vitale en innovatieve maatschappelijke dienstverlening.

De raad beveelt aan te investeren in systemen en mechanismen om beleid en praktijk bij elkaar te brengen. Deze kennisallianties kunnen op verschillende niveaus totstandkomen. Ten eerste op het lokale niveau, waar professionals hun werk doen en instellingen een bijdrage leveren aan het welzijn van burgers. Op dat niveau dient te worden geïnvesteerd in dialogen tussen professionals en management, tussen professionals en lokale overheden en lokaal functionerende organisaties van belanghebbenden.

Ten tweede beveelt de raad aan dat organisaties die eenzelfde visie voorstaan en eenzelfde kwaliteitsniveau ambiëren, de krachten bundelen, naar buiten treden en zich onderscheiden met hun excellente maatschappelijke initiatief. Zij zouden als groep kunnen en moeten investeren in de dialoog met belanghebbenden, overheden en politiek, ook buiten het bestaande georganiseerde verband van bijvoorbeeld een brancheorganisatie. Aldus ontstaan nieuwe verbindingen en nieuwe allianties die kunnen bijdragen aan een versterking van de kwaliteit van de sector als geheel.

De raad beveelt aan dat de brancheorganisaties naast belangenbehartiging en lobby ook andere activiteiten tot hun kerntaak gaan rekenen, zoals het organiseren en uitdragen van kennis en het initiëren en levend houden van het normatieve debat, bijvoorbeeld over wat goed onderwijs, goede zorg en goed wonen is. De brancheorganisaties zouden zo een bijdrage kunnen leveren aan het doorbreken van het geïnstitutionaliseerde wantrouwen dat de relatie tussen overheid en veld nu domineert.

Ten slotte zouden naar het oordeel van de raad de visitaties van de departementen kunnen worden benut om inzicht te krijgen in de wijze waarop kennisallianties als kritische succesfactor kunnen worden ingericht. Tevens kunnen de sectorale adviesorganen van de overheid een rol vervullen bij het organiseren van kennisallianties. In het huidige debat over de rol en toekomst van adviesorganen wordt – mede in het kader van het programma ‘Andere overheid’ – een sterke nadruk gelegd op de behoefte aan herstel van het primaat van de politiek. De raad beveelt een andere benadering aan, waarbij niet zozeer het politieke primaat leidend is als wel de inhoudelijke kennisuitwisseling tussen verschillende partijen. De adviesorganen zouden kunnen worden omgevormd in de richting van organen die de inhoudelijke dialoog tussen veld en overheid vormgeven.

8.4.2 INVESTEREN IN VARIATIE EN INNOVATIEVE PRAKTIJKEN

Investeren in variatie en vernieuwende praktijken betekent dat organisaties en professionals zich richten op de vragen van huidige en potentiële cliënten, op de ontwikkelingen van hun eigen vakgebied, en dat ze passende oplossingen introduceren. Het betekent vooral ook investeren in nieuwe werkwijzen waarmee instellingen met beperkte middelen een betere kwaliteit kunnen bereiken.

Met het principe van variëteit en vernieuwing houdt de raad een pleidooi voor autonomie op het niveau van de uitvoering. De organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatschappelijke dienstverlening kunnen die autonomie op verschillende niveaus waarmaken. Ten eerste door verschillend te willen zijn van collega-instellingen, dus door het onderscheid op te zoeken. Daarmee wordt ook afgeweken van een overheidsbeleid dat nog steeds te veel van eenvormigheid uitgaat. In dit verband dient de wijze waarop systemen van outputsturing en *benchmarking* op brancheniveau worden gebruikt, kritisch te worden beoordeeld. Het risico bestaat dat een dergelijk instrument vooral wordt aangewend om aan te geven wat de gemiddelde norm is waaraan een branche zou moeten voldoen. Veel belangrijker is dat vergelijkingen worden gebruikt om het onderscheidend vermogen van een organisatie te beklemtonen. Een instelling richt zich dan op het zoeken naar de voorbeelden waar men zich aan wil optrekken en het profileren van de eigen organisatie op basis van eigen kenmerken en prioriteiten.

Het toelaten en stimuleren van variëteit is ook aan de orde binnen de eigen organisatie. Afdelingen, divisies en andere eenheden binnen de organisatie zijn gebaat bij een eigen werkwijze. Er wordt nog te veel nadruk gelegd op eenvormigheid binnen de eigen organisatie. Alle eenheden worden dan op dezelfde leest geschoeid. Een dergelijke benadering leidt wellicht tot overzicht, duidelijkheid en beheersbaarheid, maar biedt weinig prikkels voor een eigen benadering en verantwoordelijkheid op het niveau van het werk zelf. Organisatieprincipes worden dan belangrijker dan werkprincipes.

Een responsieve en vernieuwende praktijk heeft in de verschillende sectoren reeds geleid tot allerlei experimenten en interorganisatorische verbanden over de grenzen van de eigen instelling en de eigen sector. Daar waar deze initiatieven het antwoord zijn op de gedifferentieerde vraag van cliënten, dienen zij verder te worden gestimuleerd en uitgebouwd. Innovatieve praktijken zijn van invloed op het vigerende institutionele raamwerk. Echter, de huidige institutionele scheiding tussen sectoren in het landelijk beleid werkt belemmerend voor innovatie. Het is de verantwoordelijkheid van de uitvoerders om deze hindernissen te signaleren en vanuit de uitvoering bij te dragen aan de vermindering van de departementale verkokering.

De keuze voor variëteit en vernieuwing stelt eisen aan de professionals. Meer autonomie en verantwoordelijkheid voor de professional kunnen alleen samen-

gaan met een andere taakopvatting. Deze houdt de bereidheid in om de cliënt als volwaardig burger met rechten en plichten tegemoet te treden; het eigen beroep/vak naar de hoogste maatstaven en op transparante wijze te willen uitoefenen; zich op te stellen als teamlid en organisatiegenoot; en met de andere belanghebbenden, in het bijzonder de overheid, mee te denken over de toekomst van de sector, over wat moet en wat kan.

Investeren in vernieuwing stelt ook eisen aan de managers en bestuurders van organisaties. Hun kwaliteiten en vermogens om met ambigue en lastige opdrachten om te gaan en hun bereidheid om maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen, zijn medebepalend voor de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. De raden van toezicht (zie hierna) hebben een essentiële taak in het selecteren van competente en geëngageerde bestuurders die passen bij de fase van ontwikkeling van de organisatie in kwestie. De kwaliteit van de organisatie en van de bestuurders is naar het oordeel van de raad gediend bij benoemingen die tijdelijk zijn, een expliciete opdracht inhouden en evaluatiemomenten kennen. Een dergelijke aanpak houdt de bestuurder en de organisatie scherp en dwingt tot evaluatiemomenten die het leervermogen van de bestuurder en van de organisatie kunnen vergroten.

Aanbeveling: werken met een systeem van inspanningsverplichtingen

Om te voorzien in een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en maatschappelijke innovatie moeten professionals en bestuurders adequaat kunnen reageren op veranderende maatschappelijke eisen. Daar hoort een flexibele besturingsfilosofie bij die instellingen de ruimte biedt om experimenten uit te voeren of om andere samenwerkingsrelaties aan te gaan met partijen in hun omgeving (*stakeholders*). De invulling van die besturingsfilosofie is de verantwoordelijkheid van meerdere instellingen en instanties. Ze komt tot stand door een proces van collectief leren en verbeteren – niet noodzakelijkerwijs gezamenlijk, maar wel van elkaar en door elkaar te corrigeren. Om dit te stimuleren, krijgen organisaties in de maatschappelijke dienstverlening meer ruimte voor eigen beleid in ruil voor maatschappelijk verantwoordelijk handelen en daarbij passende zelfbindende regulering. Als de organisaties en/of de branche kunnen aantonen dat zij vormen van bindende en disciplinerende zelfregulering kunnen en willen toepassen, treedt de overheid meer op de achtergrond en laat zij het initiatief bij de instellingen zelf. Deze ‘ruil’ – een convenant – kan het karakter krijgen van een inspanningsverplichting die periodiek opnieuw wordt bevestigd.

De zelfbindende regulering van de organisaties in de maatschappelijke dienstverlening dient ten eerste betrekking te hebben op de wijze waarop de organisaties kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid zullen borgen en ten tweede op de wijze waarop zij zelf een oordeel vellen over de resultaten en acties die worden ondernomen ter correctie en verbetering. In ruil voor deze zelfbindende regulering vermindert de overheid de inhoudelijke, procedurele en financiële bemoeienis met de betrokken sector of deelsector.

De raad beveelt aan dat in de verschillende sectoren van de maatschappelijke dienstverlening een systeem van inspanningsverplichtingen wordt ontwikkeld en ingevoerd, waarbij belanghebbenden inhoudelijke afspraken maken over te realiseren kwaliteit en maatschappelijke opbrengsten.

Bij het in werking treden van een dergelijk systeem kan de minister de verantwoordelijkheid op zich nemen om de Tweede Kamer jaarlijks bij de begrotingsbehandeling te informeren over de voortgang en de resultaten.

Aanbeveling: experimenteerruimte organiseren

Initiatieven waarbij, in antwoord op een maatschappelijke vraag, verbindingen worden gelegd tussen verschillende beleidsregimes (bijvoorbeeld woonzorgcombinaties of onderwijs-werkinitiatieven) en initiatieven waaruit blijkt dat het afwijken of niet voldoen aan bepaalde regels meer oplevert in termen van goede dienstverlening, krijgen een ‘experimenteerstatus’. In positieve zin afwijken van de norm wordt gehonoreerd en benut om vernieuwing mogelijk te maken en de regels daaraan aan te passen.

Deze status houdt in dat de initiatieven bestuurlijk met kracht worden gesteund. Wet- en regelgeving die gedurende het innovatieproces als belemmerend wordt aangemerkt, kan worden herzien. Voorwaarde voor het verkrijgen van deze experimenteerstatus is dat de betrokkenen verantwoording afleggen over werkwijze en resultaten. Ook dienen zij evaluatie van werkwijzen mogelijk te maken, zodat anderen van de ervaringen kunnen leren. De experimenteerstatus is van tijdelijke aard en dient op basis van evaluatie uiteindelijk ook te leiden tot een permanente aanpassing van wet- en regelgeving en financiering, zodat deze werkvormen reguliere praktijk worden.

De raad beveelt aan om in iedere sectorwetgeving een experimenteerartikel op te nemen waarin wordt bepaald hoe de experimenteerstatus kan worden verkregen. De raad beveelt tevens aan om in de sectorale macrobegrotingen een vast percentage vast te stellen voor onderzoek en ontwikkeling (R&D). De beschikbare gelden worden gebruikt voor innovatie en ontwikkeling van het primaire proces.

8.4.3 ORGANISEREN VAN ACTIEVE EN BETROKKEN TEGENSPELERS

Op het niveau van de uitvoerende organisaties en de professionals en op het niveau van overheden en politiek dient de inbreng en betrokkenheid van tegenspelers te worden georganiseerd. Het gesignaleerde probleem van het verdwijnen van het politiek-normatieve debat wordt in de optiek van de raad niet zozeer opgelost door het organiseren van landelijke discussies over de doelen van de maatschappelijke dienstverlening, maar wel door de nadruk te leggen op de dialoog met belanghebbenden op het lokale en regionale niveau. Op deze manier kan de vraag naar de doelen, de prioriteiten en de gewenste en verwachte maatschappelijke opbrengsten ‘dicht bij huis’ en dus op een concreet niveau worden gevoerd. Dit impliceert een keuze voor open systemen, waarin beïnvloeding door belanghebbenden de norm is en geslotenheid een uitzondering blijft. In het debat

tot nu toe wordt dit principe vooral vertaald in een nadere bepaling van *wie* de *stakeholders* zijn en *hoe* zij hun invloed kunnen doen gelden. In deze discussie kiest de raad de volgende positie:

- De cliënt en de organisaties die cliënten vertegenwoordigen vormen de eerste en belangrijkste ring van belanghebbenden. Zij moeten in de gelegenheid worden gesteld hun invloed te doen gelden op het niveau van de instelling en op het niveau van het landelijke beleid en de politieke afwegingen.
- Een tweede ring van belanghebbenden wordt gevormd door instanties en groeperingen die in de nabijheid van de dienstverlening zelf functioneren, bijvoorbeeld de lokale politiek, collega-instellingen of partners in een keten van voorzieningen.
- De rol van actieve en betrokken tegenspelers dient geborgd te worden door dwingende regelgeving die bepaalt *dat* de invloed en betrokkenheid van cliënten en andere belanghebbenden nodig is en dat daarover verantwoording dient te worden afgelegd, zonder vast te leggen *hoe* die invloed het beste gestalte kan krijgen. Dit betekent dat meer waarde wordt gehecht aan lokale en contextgebonden oplossingen dan aan algemeen geldende werkvormen en regels.

Met de volgende drie aanbevelingen beoogt de raad een hernieuwde effectieve verhouding te stimuleren tussen de verschillende soorten tegenspelers en de instellingen.

Aanbeveling: versterking van de positie van de cliënten als tegenspeler

Wat de cliënten betreft, wordt in de huidige wet- en regelgeving de vorm van inspraak en medezeggenschap nauwkeurig geregeld. De ervaring leert echter dat inspraak en medezeggenschap een doel op zichzelf zijn geworden, waarbij de kans op ritualisering groot is. Het loslaten van de vorm, waar de raad voor pleit, en het verplichten van de dialoog met en invloed door cliënten en andere belanghebbenden, bieden mogelijkheden om op de lokale situatie toegesneden praktijken te ontwikkelen en om te variëren en met verschillende vormen van inspraak en beïnvloeding te experimenteren.

Het organiseren van goede tegenspelers is niet alleen een verantwoordelijkheid van de belanghebbenden zelf, het is vooral ook de verantwoordelijkheid van de organisaties en de professionals om die tegenkrachten goed te laten functioneren, te betrekken bij afwegingen en prioriteiten en daarvan te leren. Dienstverlenende organisaties verplichten zich om inzicht te geven in de wijze waarop de invloed van cliënten en hun zaakwaarnemers is vormgegeven. Deze organisaties verzamelen vanuit het cliëntenperspectief informatie over de kwaliteit van de dienstverlening en maken deze openbaar en treden tevens op als vraagbaak voor cliënten.

Een van de centrale voorwaarden om de rol van cliënten als effectieve tegenspeler te laten functioneren, is ontsluiting van informatie. Cliënten dienen te beschikken over informatie over de kwaliteit van de dienstverlening. Deze informatie moet helpen om keuzes te maken of om meer inzicht te krijgen in het beleid van de organisatie waar men mee te maken heeft (wij komen hier bij het

volgende principe op terug). Het is echter ook nodig dat cliënten en hun organisaties zelf informatie ontsluiten over hoe zij de kwaliteit van de dienst ervaren. Dat kan gebeuren door eigen onderzoek uit te voeren en daarover te publiceren. Een betere ontsluiting en gebruikmaking van relevante informatie vereist dus zowel een verplichting voor de instelling als een recht voor de cliënten.

Aanbeveling: conflictbeslechting en ombudsfunctie

Waar diensten worden geleverd, is de kans op meningsverschillen aanwezig. Het is onontbeerlijk dat de sectoren beschikken over mechanismen voor conflictbeslechting op het individuele niveau. Naar het oordeel van de raad dienen de sectoren zelf – bijvoorbeeld via hun brancheorganisaties en consumentenorganisaties – te voorzien in vormen van laagdrempelige conflictbeslechting. De inzet van het geschil en de oplossing worden altijd openbaar gemaakt.

Daarenboven beveelt de raad aan om te onderzoeken of en hoe de ombudsfunctie voor de maatschappelijke dienstverlening kan worden ontwikkeld. Deze functie zou laagdrempelig moeten zijn en zich vooral dienen te richten op verbetering van de dienstverlening.

Aanbeveling: de relaties met belanghebbenden

De inrichting van de relaties met belanghebbenden behoort tot de verantwoordelijkheid van de dienstverlenende organisaties. Wie die belanghebbenden zijn en hoe zij bij het beleid worden betrokken, wordt door de organisaties zelf bepaald. Dienstverlenende organisaties verplichten zich echter wel om inzicht te geven in de wijze waarop de relaties met de belanghebbenden worden vormgegeven.

In de sectoren – bijvoorbeeld op brancheniveau – worden *best practices* geïnventariseerd en ten voorbeeld gesteld op het gebied van relaties met belanghebbenden. Het gaat dan onder meer over de wijze waarop het overleg met relevante *stakeholders* over doelen en resultaten wordt ingericht en de effecten daarvan, het inbouwen van wederkerigheid in het overleg zodat belanghebbenden daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de organisatie, het werken met normen en streefwaarden, cliënttevredenheidsonderzoeken, het werken met gebruikersraden en cliëntenpanels en de hiervoor genoemde ombudsfunctie.

8.4.4 GEPASTE OPENBARE VERANTWOORDING

Een effectief stelsel van *checks and balances* kan pas goed functioneren als er rekenschap wordt afgelegd over de wijze waarop de diensten worden uitgevoerd en de wijze waarop met financiële middelen is omgegaan. De raad hecht veel waarde aan het principe van openbare verantwoording: dienstverlenende organisaties en professionals laten zien wat zij doen en kiezen aldus voor een toetsbare opstelling. Tegelijkertijd dreigt een overbelasting van het verantwoordingsinstrument, met als gevolg dat het nietszeggend wordt en aan effectiviteit inboet. Daarom voegen we het predikaat ‘gepast’ toe. Het is dringend gewenst dat er eenduidige richtlijnen voor maatschappelijke verantwoording worden opgesteld en dat de richtlijnen het verbeteren van de maatschappelijke dienstverlening als

doel hebben. Een ongeschikt doel is het achteraf aangeven of de resultaten zijn behaald – wat nu veel gebeurt.

In het verlengde van enkele praktijken in de onderscheiden sectoren pleit de raad voor een getrapte verantwoordingsstrategie:

- Elke sector werkt – naar het voorbeeld van de gezondheidszorg – met een ‘richtlijn jaarverslaglegging’, waarin niet alleen aandacht is voor verantwoording achteraf, maar ook voor kwaliteitsverbeterende en onderscheidende initiatieven. Deze richtlijn wordt in overleg met betrokkenen opgesteld en vervolgens algemeen bindend verklaard voor de sector als geheel.
- Organisaties in de maatschappelijke dienstverlening maken gebruik van verschillende kwaliteitsborgende en kwaliteitsbevorderende instrumenten en mechanismen zoals visitaties, intercollegiale consultaties, het meedoen aan accreditatie en certificatieschema’s. De verantwoording betreft het gebruik van die kwaliteitsbevorderende mechanismen en het effect ervan.

De systemen voor interne kwaliteitsbewaking zijn gediend bij een zekere mate van beslotenheid en deskundigheid. Het gewenste deskundige oordeel over het functioneren van een dienst, een professional of een organisatorische eenheid komt – zo leert de praktijk – vooral tot stand in een klimaat van consultatie en advies gericht op verbetering en vernieuwing van werkpraktijken en niet in een klimaat waarin afrekenen en afstraffen dominant zijn.

Het is van het allergrootste belang systemen voor interne kwaliteitsverbetering niet te misbruiken voor externe verantwoording. De raad bepleit in dit verband het gebruik van vormen van visitatie en intercollegiale consultatie waarbij door ervaren *peers* met voldoende afstand een evaluatie wordt gegeven van het proces, de resultaten en de uitkomsten. Met name in het onderwijs en voor een deel in de gezondheidszorg wordt naar het oordeel van de raad dit instrumentarium ten onrechte verlaten voor een zogenaamd geobjectiveerd en geprotocolleerd systeem dat meer op de procedures dan op inhouden evalueert. Ook in dit verband zou het principe van de ‘kenniscoalities’ leidend moeten zijn, opdat degenen die over de meeste kennis beschikken ook worden aangezocht om evaluaties en visitaties uit te voeren.

Aanbeveling: plicht tot informeren en informatierecht

Elke sector werkt – naar het voorbeeld van de gezondheidszorg – aan de ontwikkeling van een richtlijn voor de verslaglegging. De overheid neemt het initiatief tot het ontwerpen van deze richtlijn en voert hierover overleg met aanbieders en cliënten(organisaties). De richtlijn wordt periodiek herijkt.

De maatschappelijke verslaglegging bevat ten minste informatie over:

- de realisatie van doelstellingen;
- het kwaliteitsbeleid en het kwaliteitsniveau;
- de besteding van de middelen;
- de wijze van betrokkenheid en invloed van cliënten(organisaties);
- de relatie met de *stakeholders*.

Organisaties in de maatschappelijke dienstverlening worden door de overheid verplicht tot het leveren van informatie over de diensten die zij leveren, zodat cliënten en hun zaakwaarnemers zich een oordeel kunnen vormen over aard en kwaliteit van de dienst. Deze verplichting geldt als een bekostigings- of toelatingsvoorwaarde. In samenspraak met consumentenorganisaties wordt de kwaliteit en toegankelijkheid van de geleverde informatie op instellingsniveau beoordeeld en daar waar nodig verbeterd. Deze vorm van samenspraak zal van de informatieplicht een informatieverbond maken waar alle betrokkenen hun voordeel mee kunnen doen. Naast de informatieplicht voor instellingen bepleit de raad een informatierecht voor de cliënten van de instelling. Met dit informatierecht wordt de wederkerigheid van de relatie tussen cliënten aan de ene kant en professionals en instellingen aan de andere kant versterkt en wordt voorkomen dat eenzijdig wordt bepaald welke informatie wordt verschaft. Het is gewenst dat een nader onderzoek wordt gedaan in de verschillende sectoren naar de wijze waarop dit informatierecht kan worden geoperationaliseerd.

Aanbeveling: gebruiken en verbeteren van methoden van kwaliteitsverbetering

De raad beveelt aan dat instellingen en professionals kwaliteitsverbeterende methoden zoals visitaties, intercollegiale consultaties, evaluatiesystemen en *peer reviews* verder uitbouwen en gebruiken als een vanzelfsprekend onderdeel van het werk. De werking en het leereffect van deze methoden dient, meer dan nu gebeurt, zichtbaar te worden gemaakt voor de buitenwereld in het algemeen en voor de verschillende belanghebbenden in het bijzonder. Het beschikken over en gebruiken van interne kwaliteitssystemen is bovendien een essentiële bouwsteen voor een samenhangend, sober en selectief toezicht.

8.4.5 SAMENHANGEND, SOBER EN SELECTIEF TOEZICHT

Meer toezicht dreigt het allesomvattende antwoord te worden op de vraag naar meer inzicht in, controle op, toetsing en beoordeling van de maatschappelijke dienstverlening. Deze overbelasting van het toezicht komt het toezicht zelf niet ten goede, de leereffecten zijn beperkt en de kosten buitenproportioneel. De raad pleit voor een toezichtssysteem dat voldoende samenhang vertoont, sober van opzet en handelingsbevoegd is. Een dergelijk toezichtssysteem begint bij goed functionerend intern toezicht. De inrichting en werking van het externe toezicht dienen daarop aan te sluiten.

In de maatschappelijke dienstverlening werken de organisaties in grote meerderheid met een raad van toezicht dan wel met een interne scheiding tussen bestuur en toezicht. Deze raden voeren *integraal* toezicht uit op het functioneren van de organisatie.

De formalisering en professionalisering van de raden van toezicht is dringend gewenst. Een belangrijke bijdrage aan die formalisering en professionalisering wordt geleverd door de verschillende *governance*-codes die in de verschillende sectoren inmiddels in werking zijn getreden. Deze codificatie is een noodzake-

lijke maar geen voldoende voorwaarde voor goed en gelegitimeerd intern toezicht. De raad van toezicht verdient een wettelijke verankering en het is van belang dat er meer aandacht komt voor de rol en professionaliteit van toezichthouders, de benodigde competenties en vaardigheden en dat de huidige vrijblijvendheid van deze rol wordt vervangen door een meer verplichtende rol. Bij het meer verplichtende karakter van de rol van de interne toezichthouder hoort ook dat de raad van toezicht periodiek verantwoording aflegt over de wijze waarop het toezicht is uitgeoefend (dit kan onderdeel zijn van de 'richtlijn jaarverslaglegging'). Tevens is het noodzakelijk om, in navolging van voorstellen die reeds zijn ontwikkeld, een voorziening te treffen – de voorkeur gaat uit naar de Ondernemingskamer – om bij ernstig disfunctioneren toezichthouders te ontslaan. Deze mogelijkheid is er nu nog niet.

Aanvullend op het interne toezicht is er op financieel terrein de verplichte controle door de accountant en de verplichting om de jaarrekening openbaar te maken. De rol en controletaak van de accountant worden in de maatschappelijke dienstverlening onvoldoende voor het voetlicht gebracht, terwijl deze rol essentieel is bij de beoordeling van en controle op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen. De accountant werkt in opdracht van de raad van toezicht en rapporteert aan de raad van toezicht. In de richtlijn jaarverslaglegging worden de eisen aan de financiële verantwoording opgenomen.

De verplichte financiële controle op het niveau van de instelling betekent dat de overheden geen directe bemoeienis hebben met de controle op de doelmatigheid en rechtmatigheid. Hooguit kan sprake zijn van een vorm van incidentele controle en toezicht door overheden als extra publieke middelen worden aangevraagd, als exploitatietekorten dreigen en een sanering noodzakelijk is, dan wel als een mogelijk faillissement in het verschiet ligt.

In de verschillende sectoren bestaan bovendien verschillende modaliteiten van centraal financieel toezicht. Die modaliteiten hebben vooral te maken met de aard van de dienst, de mate van collectieve financiering en de noodzaak om aan eisen van macrodoelmatigheid te voldoen. In de gezondheidszorg, de volkshuisvesting en het onderwijs vervullen de organen voor financieel toezicht gericht op macrobeheersing van kosten en macrodoelmatigheid ook functies op het niveau van de microdoelmatigheid in het geval van saneringen, aanvullingen op de exploitatie en dergelijke. In het verlengde van dit laatste ontstaat de bijna natuurlijke neiging om vanuit de centrale overheid ook toezicht te willen uitoefenen op de bedrijfsvoering en financiële huishouding op organisatieniveau. Een dergelijke ontwikkeling is naar het oordeel van de raad ongewenst en leidt tot de eerder gesignaleerde disfunctionele stapeling van toezicht.

Aanvullend op het interne toezicht op de kwaliteit is er in de meeste sectoren ook sprake van vormen van extern kwaliteitstoezicht. Het bekendst zijn de eerdergenoemde systemen van visitatie in het onderwijs en de branchegewijze vormen van accreditatie in de gezondheidszorg. Naar het oordeel van de raad is het van groot belang dat organisaties en professionals – als teken van professionaliteit en

leervermogen – blijven investeren en zich blijven ‘onderwerpen’ aan deze systemen van kwaliteitsbeoordeling door deskundigen. Daarnaast kunnen zij de gesystematiseerde inbreng van en beoordeling door cliënten zichtbaar maken en kunnen zij laten zien wat zij met deze signalen doen. In dit opzicht is het investeren in deze vormen van kwaliteitsborging en bewaking te beschouwen als een voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van selectief extern toezicht. Hoe meer professionals en organisaties zelf laten zien dat zij werk maken van kwaliteit en kwaliteitsbeoordelingen, hoe beter de externe toezichthouders zich kunnen richten op het onderzoeken van praktijken die niet aan de eisen voldoen of op praktijken die zo goed functioneren dat zij ten voorbeeld kunnen worden gesteld voor anderen.

Aanvullend op het interne toezicht en de systemen van kwaliteitsborging op het niveau van de organisatie en/of de professionele praktijk is in enkele sectoren sprake van extern toezicht door de overheid via de inspecties. Dit geldt in het bijzonder voor het onderwijs, de volksgezondheid en delen van het welzijn (jeugdzorg en kinderopvang). In de volkshuisvesting bestaat een dergelijke vorm van extern kwaliteitstoezicht niet en de arbeidsvoorziening evenmin.

Wat het externe toezicht op de kwaliteit betreft, is de raad van oordeel dat de inspecties primair gebruik moeten maken van vormen van selectief toezicht. In het onderwijs en de gezondheidszorg wordt hiermee geëxperimenteerd. Een dergelijke vorm van selectief toezicht gaat uit van een aantal richtinggevende kwaliteitsindicatoren op basis waarvan een eerste beeld kan worden verkregen van het functioneren van de organisatie en de professionele praktijken. Kenmerk van deze indicatoren is dat zij een goede signaalfunctie hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening als geheel. Deze werkwijze kan ook vruchtbaar zijn voor de borging van de ‘volkshuisvestelijke doelstellingen’ in de volkshuisvesting.

Inzicht in de kwaliteitsindicatoren en inzicht in de mate en vorm waarin met een eigen kwaliteitsbeleid en externe visitaties/accreditaties wordt gewerkt, vormen de basis voor de beslissing om al dan niet een nader onderzoek in te stellen. Een nader onderzoek wordt ingesteld op het moment dat er sprake is van bovengemiddelde prestaties of als er juist ondermaats wordt gepresteerd. In het eerste geval worden de goede voorbeelden beschreven, geanalyseerd en getoond onder het motto ‘goed voorbeeld doet goed volgen’. In het tweede geval worden verschillende stappen gezet die kunnen lopen van verbeteringsafspraken tot en met een aanwijzing.

Een belangrijke voorwaarde voor deze werkwijze is dat de inspecties over verandkundige competenties beschikken om deze nieuwe aanpak van het toezicht met gezag ter hand te nemen.

Aanbeveling: erkenning en wettelijke verankering van het interne toezicht

De raad beveelt aan om daar waar dat nog niet is gebeurd, de raad van toezicht die als interne toezichthouder integraal toezicht houdt op het bestuur en het functioneren van de organisatie, te erkennen en wettelijk te verankeren. Die wettelijke

verankering kan in de verschillende sectoren anders worden ingericht, bijvoorbeeld via de sectorwetgeving en/of in een systeem van toegelaten instellingen.

Essentiële voorwaarden voor een goed functioneren van de raad van toezicht zijn onafhankelijkheid, deskundigheid (zie hierna) en periodieke openbare verantwoording.

Met de eis van onafhankelijkheid wordt uitdrukkelijk afstand genomen van het in enkele sectoren bestaande recht van bindende voordracht door de overheid en/of door andere belanghebbenden (vergelijkbaar met aandeelhouders). De legitimiteit van de raad van toezicht wordt niet verkregen door representativiteit of vertegenwoordiging van een bepaald (deel)belang, maar juist door onafhankelijk en professioneel optreden.

Uiteindelijk dient er een wettelijke voorziening te zijn om de raad van toezicht naar huis te sturen bij ernstig disfunctioneren. De in bepaalde sectoren reeds voorgestelde toegang tot de Ondernemingskamer verdient uitwerking en navolging.

Aanbeveling: bevordering van een samenhangend, sober en selectief stelsel van toezicht

Het is dringend gewenst dat in de verschillende sectoren meer samenhang wordt aangebracht in het stelsel van toezicht. Deze samenhang en afstemming zijn in de verschillende sectoren zo goed als afwezig. Het is nodig de afstemming tussen het interne en externe toezicht te verbeteren. Bij het externe toezicht is bovendien een betere afstemming en samenhang tussen het financiële toezicht en het toezicht op de kwaliteit gewenst.

Het fundament ligt bij het interne integrale toezicht op het niveau van de organisatie. Het externe toezicht is aanvullend op het interne toezicht en betreft de kwaliteit en de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen. Hoe beter het interne toezicht functioneert, hoe meer werk er wordt gemaakt van kwaliteitsborgende en verbeterende mechanismen, hoe inzichtelijker de financiële controle en verslaglegging wordt en hoe gericht en selectiever het externe toezicht kan functioneren.

Aan alle instellingen in de maatschappelijke dienstverlening dient naar het oordeel van de raad een aantal toelatingseisen te worden gesteld. Ten eerste het systematisch gebruik van interne kwaliteitssystemen. Ten tweede een deugdelijke en transparante inrichting van het bestuur en het toezicht. Ten derde de reeds genoemde plicht tot verantwoording. Wat het toezicht op de kwaliteit betreft (de Inspecties) beveelt de raad aan om het systeem van selectief toezicht op de kwaliteit verder te ontwikkelen en af te stappen van systemen van algemeen kwaliteitstoezicht waarbij alle organisaties worden geïnspecteerd. Aan deze verwachting kan niet worden voldaan en de werkwijze is niet doeltreffend. Met selectief toezicht worden de beschikbare mensen en middelen optimaal ingezet. Het voordeel is bovendien dat gericht wordt gezocht naar bovenmaats en ondermaats presterende organisaties en professionals. De goede voorbeelden

worden opgespoord, de slechte gevallen worden aangezet tot verbeteringen. Als dat nodig is, worden sancties ingezet.

Bij het selectieve toezicht hoort ook de ontwikkeling en het gebruik van een gevarieerd instrumentarium, waarbij het vooral van belang is om instrumenten te ontwikkelen – niet te zwaar of te licht – die het leren bevorderen en soms ook afdwingen. Als de dienstverlening blijvend onder de maat is, moet de ultieme sanctie niet uit de weg worden gegaan. Als ultieme sancties gelden het vervangen van bestuur en toezicht, het tijdelijk sluiten van een deel van de organisatie of het definitief sluiten van (een afdeling van) de organisatie als het publieke belang dat toelaat. De toelating kan worden ingetrokken. Vergelijkenderwijs zou deze werkwijze ook kunnen worden benut bij het financiële toezicht: steun waar nodig en doeltreffend, sancties als de geleverde steun niet helpt.

De functies van leren en verbeteren aan de ene kant en controleren en sanctioneren aan de andere kant horen naar het oordeel van de raad binnen één organisatie (de Inspectie) maar wel in afzonderlijke eenheden te worden belegd.

Een aldus werkend toezicht verhoogt het vertrouwen van de burgers in de toezichthouders en in het functioneren van de maatschappelijke dienstverlening.

Aanbeveling: professionaliteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid van toezichthouders

Toezicht houden is een vak. De raad beveelt aan dat de inhoudelijke kennis en competenties van externe en interne toezichthouders worden aangevuld met kennis en expertise op het gebied van het toezicht houden zelf. In het systeem dat hier wordt voorgesteld gaat het om de volgende toezichtscompetenties: het kunnen interpreteren van zwakke signalen, het beschikken over veranderkundige kwaliteiten om organisaties en professionals aan te zetten tot verbeteringen, het opzetten van een vertrouwensrelatie terwijl tegelijkertijd een hard oordeel geveld moet kunnen worden, het omgaan met vertrouwelijkheid en openbaarheid en een zorgvuldige externe presentatie van bevindingen. Hoe goed het toezichtssysteem ook is, het is pas effectief als degenen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht houden hun werk naar behoren doen. Die verantwoordelijkheid en vakbekwaamheid kunnen pas ten volle worden waargemaakt als het toezicht onafhankelijk is en niet gebonden aan deelbelangen of politieke prioriteiten.

8.5 BEWIJZEN VAN GOEDE DIENSTVERLENING

Aan het omarmen en succesvol implementeren van de hiervoor genoemde principes is een belangrijke voorwaarde verbonden. Partijen moeten bereid zijn af te stappen van het wantrouwen dat de relatie tussen hen nu domineert en zij moeten de bereidheid hebben om te investeren in een constructief samenspel dat kan resulteren in verdiend vertrouwen.

Het voorgestelde systeem van *checks and balances* is dynamisch en heeft een open karakter. Er vindt voortdurend herijking van uitgangspunten plaats, verbe-

teringen en vernieuwingen worden gestimuleerd en ten voorbeeld gesteld, de inbreng van belanghebbenden krijgt in dit systeem een belangrijke plaats zonder dat wordt voorgeschreven hoe die inbreng gestalte moet krijgen, het toezicht is sober en selectief en vertoont voldoende samenhang.

Tezamen bieden de vijf principes naar het oordeel van de raad de instellingen en professionals voldoende ruimte om bewijzen van goede dienstverlening te leveren. Het primaat ligt bij de professionals en de dienstverlenende organisaties. In de directe relatie met de leerling, de huurder, de patiënt en de werkzoekende wordt het bewijs van goede dienstverlening geleverd. De bewijzen worden ook op een meer collectief niveau geleverd: het realiseren van gedeelde ambities en maatschappelijke opbrengsten.

LITERATUUR

- Abbott, A. (1988) *The system of professions. An essay on the division of expert labor*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Algemene Rekenkamer (2004a) *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2004b) *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkeling in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (2000) *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Den Haag.
- Bakker, W. en F. van Waarden (red.) (1999) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom.
- Bang, H.P. (2003) 'Culture governance: Governing self-reflexive modernity', *Public Administration* 82 (1): 157-190.
- Barents, R. en L.J. Brinkhorst (2001) *Grondlijnen van het Europees recht*, Deventer: Tjeenk Willink.
- Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Beck, U., A. Giddens and S. Lash (1994) *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social world*, Cambridge: Polity Press.
- Bemelmans-Vidéc, M.L., R.C. Rist and E. Vedung (eds.) (1998) *Carrots, sticks en sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Boer, N. de en J.W. Duyvendak (2004) 'Welzijn', in H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BOINK (2003) *Onderzoek informatievoorzieningen voor ouders in de kinderopvang*, Utrecht: BOINK.
- BOINK (2004) *Onderzoek naar ervaring met bemiddelaars*, Utrecht: BOINK.
- Bosselaar, H., J. van der Wolk en K. Zwart (2002) 'De ontdekking van de cliënt?', *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* 23 (3-4): 5-8.
- Bovens, M. (2004) 'Public accountability', in: E. Ferlie, L. Lynne en C. Pollitt (eds.) *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford University Press.
- Branden, T. (2004) *Quasi-market governance: An anatomy of innovation*, Utrecht: Lemma.
- Branden, T. en J.K. Helderma (2004) 'Volkshuisvesting', in H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brujn, H. de (2004) Meetbaarheid en maakbaarheid. Over de perverse gevolgen van prestatie meting, www.academischeboekengids.nl, geraadpleegd op 27 juli 2004.
- Brujn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma.
- Brujn, J.A. de (2002) Outputsturing in publieke organisaties. *Management en Organisatie*, 2002, 3: 5-21.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2003a) *Jaarboek onderwijs in cijfers*, Heerlen: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2003b) *Vademecum gezondheidsstatistiek Nederland 2003*, Heerlen: CBS.

- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (2003) *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002*, Naarden: CFV.
- Centrum voor Werk en Inkomen (2003) *Jaarverslag 2003*, Amsterdam: CWI.
- Coenen, F., R. van de Peppel en J. Woltjer (2001) 'De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *Beleidswetenschap* 15 (4): 313-32.
- Cohen, J. and Ch. Sabel (1997) 'Directly-deliberative polyarchy', *European Law Journal* 3: 313-342.
- College voor Zorgverzekeringen (2004) *Kernmonitor PGB nieuwe stijl*, Diemen: CVZ.
- Commissie Corporate Governance (2003) *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, Den Haag.
- Consumentenbond (2002a) *Zorg voor consumenten. Toezicht in de zorg vanuit de vraagzijde*, Den Haag: Consumentenbond.
- Consumentenbond (2002b) *Zwartwitboek: Vastgelopen in de zorg. De grootste zorgsfrustraties van consumenten in kaart*, Den Haag: Consumentenbond.
- Crouch C. (1986) 'Sharing public space: States and organised interests in Western Europe', in J. Hall (ed.) *States in history*, Oxford: Oxford University Press.
- Crouch C. (1993) *Industrial relations and European state traditions*, Oxford: Oxford University Press.
- Daalder, H. (1966) 'The Netherlands: Opposition in a segmented society', in R.A. Dahl (ed.) *Political oppositions in Western democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Daalder, H. (1991) 'De ontwikkeling van de parlementaire democratie in Nederland', in J.J.A. Thomassen (red.) *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Doornbos, N.V.R. en P. van Reijssen (2000) *De geschillencommissie ziekenhuizen. Een eenvoudige procedure voor schadeclaims*, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Dowding, K., P. John, T. Mergoupis and M. van Vugt (2000) 'Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments', *European Journal of Political Research* 37: 469-495.
- Duyvendak, J.W. (1999) *Planning van de ontplooiing*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Esping Andersen, G. (1996) *Welfare states in transition*, Londen: Sage.
- Esping Andersen, G. (2000) *A welfare state for the 21st century: Ageing societies, knowledge-based economies and the sustainability of European welfare states*, Report prepared for the Portuguese Presidency of the European Union, Spring.
- Europese Commissie (2003) *Groenboek over diensten van algemeen belang*, COM 270, Brussel.
- Europese Commissie (2004) *White paper on services of general interest*, COM 374, Brussel.
- Ferrera, M., A. Hemerijck and M. Rhodes (2000) *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy*, Report prepared for the Portuguese Presidency of the European Union, Lisbon: CELTA.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Friele, R.D. (1999) *Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector*, Utrecht: Zorg Onderzoek Nederland.

- Funke, C. (2002) 'Voorbeeld van vraaggerichte elektronische dienstverlening', *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* 23, 3-4: 126-130.
- Gastelaars, M. (1997) *'Human Service' in veelvoud. Een typologie van dienstverlenende organisaties*, Utrecht: SWP.
- Gelder, K. van, D. Oudenampsen, R. van Overbeek, R. Rijschroeff, J. de Savornin-Lohman en L. Verkuyl (2000) *Evaluatie Wet medezeggenschap cliënten zorgsector*, Utrecht: Verwey-Jonker instituut.
- Grinten, T.E.D. van der en P. Vos (2004) 'Gezondheidszorg', in H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Grit, K. (2004) *Besturingsdilemma's in de gezondheidszorg*, Assen: Van Gorcum (te verschijnen).
- Gunsteren, H. van (1974) *Denken over politieke verantwoordelijkheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (red.) (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*, WRR Verkenningen, Amsterdam: Amsterdam University Press (te verschijnen).
- Heijden, P. van der (1999) 'Een nieuwe rechtsorde van de arbeid. Op zoek naar een andere architectuur van het arbeidsrecht', in P. van der Heijden, R. van het Kaar en A. Wilthagen, *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hemerijck A. (1993) *The historical contingencies of Dutch corporatism*, Oxford.
- Hemerijck A. (1995) 'Corporatist immobility in the Netherlands', in C. Crouch and F. Traxler (eds.) *Organised industrial relations in Europe: What future?*, Avebury: Aldershot.
- Hemerijck, A. (2001) 'De institutionele beleidsanalyse. Naar een intentionele verklaring van beleidsverandering', in T. Abma en R. in 't Veld, *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam: Boom.
- Hemerijck, A. (2002) 'Over institutionele aanpassing en sociaal leren: Een verhandeling geïnspireerd door Albert Hirschman's trits van exit, voice and loyalty', in T. Jaspers en J. Outshoorn (red.) *De bindende werking van concepten. Reflecties over participatie, binding en betrokkenheid in opvoeding en onderwijs, arbeid en zorg*, Amsterdam: Aksant.
- Hemerijck, A. en J.K. Helderma (1995) 'Welfare state retrenchment in a corporatist polity: A political-institutional perspective', paper gepresenteerd op de conferentie Neo-institutionalism in Government and Policy, 8-10 maart 1995, Rotterdam: Netherlands Institute of Government.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice and loyalty: Responses tot decline in firms, organizations and states*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Hirschman, A. (1986) *Rival views of market society and other recent essays*, New York: Viking.
- Hollingsworth, J.R. and Boyer, R. (1997) 'Coordination of economic actors and social systems of production', in J. R. Hollingsworth and R. Boyer (ed.), *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Hoogenboom, M. (2003) *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland (ca. 1880-1940)*, dissertatie Universiteit van Amsterdam.
- Hoorn, E. van, C. Bellemakers en Y. Koster-Dreese (2003) 'De kleine zelfbeschikking en de herovering van vraagsturing', blz. 42-69 in *Zorgaanbod en cliëntenperspectief*, Zoetermeer: RVZ.
- Idenburg, P.J. (1970) *Naar een constructieve onderwijspolitiek*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Inspectie voor Werk en Inkomen (2004) *De manager de baas? Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor het werk van verzekeringsartsen*. Den Haag: IW1.
- Jager-Vreugdenhil, M. en C.A. Hazeu 'Sociale herstructurering; meer dan een fysieke opgave', *Vitale stad*, 7, november 2004.
- Kanters, H., W. Windt en M. Ott. (2004) *Geen wildgroei managers in de zorg*, Utrecht: Prismant.
- Kickert, W. et al. (1997) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham: Elgar.
- Knijjn, T. (2004) *Het prijzen van de zorg. Sociaal beleid op het snijvlak van privé en publiek*, (oratie), Universiteit van Utrecht.
- Kremer, M. (2004) *Where are we going to when consumers are in the driver's seat? The Dutch personal budget (PGB) and its impact on the market, professionals and the family*, paper presented at the symposium Consumerism of care for the elderly, 30 August, Copenhagen: SFI.
- Kremer, M. en L. Verplanke (2004) *Opbouwwerkers als mondige professionals*, Utrecht: NIZW.
- Kunneman, H. (1996) *Van theemutscultuur naar walkman-ego. Contouren van post-moderne individualiteit*, Amsterdam: Boom.
- Lammers, C.J. (1993) *Organiseren van bovenaf en van onderop. Een beknopte inleiding in de organisatiesociologie*, Utrecht: Het Spectrum.
- Latour, B. (1987) *Science in action*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Legrand, J. (2003) *Motivation, agency, and public policy. Of knights & knaves, pawns & queens*, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1968) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: H.J.W. Becht.
- Majone, G. (1989) *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven: Yale University Press.
- Marshall, T.H. (1964) *Class, citizenship and social development*, Londen: Heinemann.
- Mayntz, R. en F. Scharpf (1995) 'Steuerung und Selbstorganization in staatsnahen Sektoren', in R. Mayntz und F. Scharpf, *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Meer, M. van der en J. Visser (2004) 'Arbeidsvoorziening', in H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Meijs M.P.A. en J.G. Breit (2002) Toezicht in de zorg(verzekerings)sector. *Handboek Structuur en Financiering Gezondheidszorg 2002*, 43, Maarssen: Elsevier.

- Menéndez, J.A. (2002) 'Chartering Europe: Legal status and policy implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union', *Journal of Common Market Studies* 40, 3: 471-490.
- Meurs, P. en T. Schraven (2002) *Langs de meetlat. Een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in de zorg*, Kenniscentrum Governance in de zorg.
- Miltenburg, F.M. en C.C. Ramakers (1999) 'Evaluatieonderzoek persoonsgebonden budget in Nederland', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 77, 7.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2003) *Kabinetsvisie Andere overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (2003) *Vragender wijs. Vraagsturing in de praktijk*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (2004) *Public governance en maatschappelijk ondernemen*, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2004) *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001a) *De toekomst van de medezeggenschap*, Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001b) *Ouders en de school, versterking van het partnerschap*, Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid (2003) *Cijfers over wonen*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2003) *Brancherapport welzijn en sport 1998-2001*, Den Haag: Ministerie van VWS.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in five. Designing effective organizations*, Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.
- Montfort, C. van (2004) *Ruimte voor goed bestuur*, WRR webpublicatie, Den Haag (www.wrr.nl).
- Nederland, T. en J.W. Duyvendak (2004) *De kunst van effectieve belangenbehartiging door de patiënten- en cliëntenbeweging*, Utrecht: Verwey-Jonker instituut.
- Nijhoff, D.J. et al. (2002) *Wat beweegt professionals. Motieven bij loopbaankeuzen*, Schoonhoven: Academic Service.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. en K. Grit (2004) 'Vragen over vraagsturing. De onvermijdelijke, maar 'onmogelijke' zoektocht naar gemoderniseerd bestuur', *Beleidswetenschap* 3: 201-222.
- Noordegraaf, M. en P.L. Meurs (2002) 'Verwarde managers. Professionalisering van managers in de zorg', *Maatschappij en Onderneming* 3: 22-39.
- Offe, C. (1981) 'The attribution of public status tot interest groups: Observations on the West German case', in S. Berger (ed.) *Organising interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Onderwijsraad (2001) *De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a) *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b) *Een voorwerp van aanhoudende zorg*, Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2004) *Bureaucratisering in het onderwijs. Verkenning*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Oorschot, J.A. et al. (1995) *Professionele autonomie van de medisch specialist*, Assen: Van Gorcum.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Plume.
- Oudenampsen, D. (2002) 'Vraagsturing en de rol van de burger', *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* 23, 3-4: 226-235.
- Oudenampsen, D., K. Gorter en T. Nederland (2003) *Naar een effectieve belangenbehartiging van de Gelderse patiënten en consumenten*, Utrecht: Verwey-Jonker instituut.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (ed.) (2001) *The new politics of the welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, M. (1967) *The tacit dimension*, Londen: Routledge and Kegan Paul.
- Pollitt, C. (1990) *Managerialism in the public services: The Anglo-American experience*, Oxford: Basic Blackwell.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000) *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1994) *The audit explosion*, Londen: Demos.
- Power, M. (1997) *The audit society*, Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putters, K. (2001) *Geboeid ondernemen. Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*, Assen: Van Gorcum.
- Putters, K. (2003) 'Vraagsturing tussen feit en fictie. Stand van zaken in de gezondheidszorg', *Beleidswetenschap* 2: 87-98.
- Raad van State (2004) *Jaarverslag 2003*, Den Haag: Raad van State.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2003a) *De wensen van zorgcliënten in Europa*, Zoetermeer: RVZ.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2003b) *Van patiënt tot klant*, Zoetermeer: RVZ.
- Radin, M.J. (1996) *Contested commodities*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Ramakers, C. (1998) *Clïëntgebonden budget. Een experimenteel onderzoek*, Nijmegen: ITS.
- Research voor Beleid (2004) *De invloed van cliëntenraden. Het verzwaaard adviesrecht in de dagelijkse praktijk vanuit cliëntenraadperspectief*, Leiden: Research voor Beleid.
- Sabel, C.F. (2004) 'Beyond principal-agent governance: Experimentalist organisations, learning and accountability', in E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR verkenningen 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Saint-Martin, D. (2000) *Building the new managerialist state. Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L.M. (1995) *Partners in public service: Government-non profit relations in the modern welfare state*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Scharpf, F.W. (1988) 'The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration', *Public Administration* 66: 239-278.
- Schmitter, Ph.C. (1983) 'Democratic theory and neo-corporatist practice', *Social Research* 50, nr. 4 (Winter 1983): 885-928.
- Schön, D. (1983) *The reflective practitioner: how professionals think in action*, New York: Basic Books.
- Schrijvers, E.K. (2004) *Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen*, WRR webpublicatie, Den Haag (www.wrr.nl).
- Schrijvers, G. et al. (2002) *Moderne patiëntenzorg in Nederland. Van kennis naar actie*, Maarssen: Elsevier Gezondheidszorg.
- Senge, P.M. (1990) *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization*, Londen: Century Business.
- Sluijs, E. en C. Wagner, C. (2000) *Kwaliteitssystemen in zorginstellingen. De stand van zaken in 2000*, Utrecht: NIVEL.
- Sociaal-Economische Raad (2000) *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, SER-advies nr. 12, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Sociaal-Economische Raad (2003) *Kennis maken, kennis delen. Naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs*, SER-advies nr. 4, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002) *Sociaal en cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*, Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *Public sector performance, an international comparison*, Den Haag: SCP.
- Sparrow M.K. (2000) *The regulatory craft. Controlling risks, solving problems and managing compliance*, Washington D.C. Brookings Institution Press.
- Streeck, W. en Ph.C. Schmitter (1985) 'Community, market, state – and associations?', in W. Streeck en Ph.C. Schmitter (eds.), *Private interest government*, Londen: Sage.
- Swaan, A. de (1976) 'Protoprofessionalisering en professionalisering', *Jaarverslag 1976*, Amsterdam: Instituut voor Medische Psychotherapie.
- Tonkens, E. (2003) *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, Utrecht: NIZW.
- Veen, R.J. van der (1990) *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, dissertatie, Leiden: Stenfert Kroese.
- Veld, R.J. in 't (1998) *Hybriditeit van zorgverzekeraars, zorg voor waarden*, Position paper Zorgverzekeraars Nederland, Utrecht / Den Haag.
- Verba, S., K. Schlozman and H.E. Brady (1995) *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Verbeek, G. (2002) *De cliënt centraal, wat nu? Management van vraaggerichte en vraaggestuurde zorg*, Utrecht: Elsevier.
- Verhoest, K. en S. van Thiel (2004) 'Herstel van het primaat van de politiek: Een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen', *Beleid en Maatschappij* 31, 4: 27-41.
- Vermaas, J. en H. Wiersma (2000) *De klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs: Spiegel of bliksemafleider?*, Tilburg: IVA.
- Vijlder, F. de (2004) 'Onderwijs', in H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Visser J. (1990) 'Continuity and change in Dutch industrial relations', in G. Baglioni and C. Crouch, *European industrial relations: The challenge of flexibility*, Londen: Sage.
- Visser, J. and A. Hemerijck (1996) '*A Dutch miracle*': *Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- VYVOJ/NIPO (2003) *Trendonderzoek kinderopvang 2003*, Paterswolde: VYVOJ.
- Waal, S. de (1997) *Besturen op leven en dood. Essays over managementziekten, bestuursdiagnoses en beleidsmedicijnen in de gezondheidszorg*, Utrecht: De Tijdstroom.
- Weggeman, M. (1997) *Kennismanagement. Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*, Schiedam: Scriptum Management.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Van oude en nieuwe kennis*, Rapporten aan de regering nr. 61, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003a) *Slagvaardigheid in de Europese Unie*, Rapporten aan de regering nr. 65, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003b) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wolfson, D. (1993) *Kerntaken: Van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Zeitlin, J. (2003) 'Introduction: Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments', in J. Zeitlin and D.M. Trubek (eds.) *Governing work and welfare in a new economy*, Oxford: Oxford University Press.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Klantenservice, Binckhorstlaan 403, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Rapporten aan de Regering nrs 68 t/m 70 zijn uitgegeven bij Amsterdam University Press (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de Staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren

Verkenningen nrs 1 t/m 6 zijn uitgegeven bij Amsterdam University Press (www.aup.nl).

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vijfde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 CSНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur
- V94 SEO/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970

- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen
- V110 H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt, red. (2002) De publieke dimensie van kennis
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken
- V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) Stad en Land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek
- V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid
- V115 Gabriël van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers
- V116 Willem Witteveen, Bart van Klink, met bijdragen van Wouter de Been en Peter Blok (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat
- V117 Rein de Wilde, Nikki Vermeulen en Mirko Reithler (2003) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel

Overige publicaties

- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)
- De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)