

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

VAN MAAKBAAR NAAR BETEKENISVOL BESTUUR
EEN ACHTERGRONDSTUDIE NAAR (KETEN) *GOVERNANCE* EN
(NIEUW) PUBLIEK MANAGEMENT EN DE GEVOLGEN VOOR
TOEZICHT EN EVALUATIE

Mirko Noordegraaf

Bas de Wit

WEBPUBLICATIE NR. 63

Den Haag, april 2012

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

INHOUDSOPGAVE

1	Aanleiding en opzet	5
2	Historische context en begripsbepaling	7
2.1	Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	7
2.2	Bestuurlijke en organisatorische reacties: NPM en (keten) <i>governance</i>	8
2.3	<i>Managed governance</i> als ‘control’	10
3	Betekenis van NPM en (keten) <i>governance</i> voor toezicht en evaluatie	13
3.1	Het realiseren van maakbaar bestuur	13
3.2	De invloed van NPM en keten <i>governance</i> op toezicht	14
3.3	De invloed van NPM en keten <i>governance</i> op evaluatie	16
3.4	Tussenconclusie	18
4	Effecten van maakbaar bestuur	21
4.1	Effecten van NPM en keten <i>governance</i>	21
4.2	Gevolgen voor toezicht/evaluatie	23
4.3	Reacties op effecten	26
5	Duiding en implicaties	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Professioneel-politiek perspectief	29
5.3	Betekenisvol presteren	31
5.4	Ander perspectief op evaluatie en toezicht	36
	Literatuur	39

1 AANLEIDING EN OPZET

Dit essay dient als achtergrond en voeding voor de projecten ‘Lessen van evaluatie’ en ‘Toekomst van Toezicht’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Onderzocht worden de opkomst en evolutie van eigentijdse vormen van sturen en organiseren in publieke domeinen – in dit geval (*nieuw*) *publiek management* (NPM) en (*keten*) *governance* – en de effecten daarvan op toezicht en evaluatie in en rond diezelfde domeinen.

In het essay wordt de aandacht vooral gericht op de Nederlandse overheid, maar wel met aandacht voor de bredere context van *governance* en managementhervormingen in westerse landen. Enerzijds staat daarbij vooral centraal dat die context in toenemende mate objectiveerbaarheid en maakbaarheid opdringt aan publieke organisaties, wat zich ook vertaalt in sterke op *meten* en *accountability* gerichte toezichts- en evaluatieregimes. Anderzijds wordt centraal gesteld dat objectiveerbaar en maakbaar bestuur juist steeds meer tegen haar grenzen aanloopt. Meer meten en meer accountability leiden niet automatisch tot betere prestaties; ze leiden eerder tot het tegenovergestelde.

Hoofdstuk twee en drie van dit essay zijn uiteenzettingen over de achtergronden, opkomst, verspreiding en effecten van (*nieuw*) *publiek management* en (*keten*) *governance*. Er wordt een samenvattend overzicht gepresenteerd van belangrijke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die achter die vormen van sturen en organiseren schuil gaan, alsmede van veranderende praktijken van *governance* en publiek management. Tevens wordt ingegaan op diverse wetenschappelijke reflecties op die ontwikkelingen en praktijken. Op basis van dit samenvattend overzicht worden de mogelijke en aangetoonde effecten van (*nieuw*) *publiek management* en (*keten*) *governance* op toezicht en evaluatie nader verkend.

Het vierde hoofdstuk heeft het karakter van een problematiserend en prescriptief betoog, dat zich vooral richt op mogelijke opties voor koerswijzingen in het organiseren van evaluatie en toezicht. Het betoog mondt uit in een aantal aanbevelingen voor passendere toezichtregimes en evaluatiewijzen (hoofdstuk 5).

Twee waarschuwingen vooraf: het betoog wordt welbewust afgebakend tot het onderzoeken van de invloed van (*nieuw*) *publiek management* en (*keten*) *governance* op toezicht en evaluatie. Met die beperking raakt het zicht op andere trends in bestuur en organisatie van publieke sectoren (zoals ‘*public value management*’) die van invloed kunnen zijn op toezicht en evaluatie wellicht wat buiten beeld. Door bovendien de focus op voorhand te richten op

evaluatie en toezicht, en niet op maatschappelijke problemen of het functioneren van publieke organisaties, gaan we bovendien bewust voorbij aan de mogelijkheid dat toezicht en evaluatie niet per definitie nuttig en noodzakelijk zijn. Toezicht en evaluatie worden in dit essay als ‘gegeven’ beschouwd. De vraag is vooral: *hoe* kunnen ze (passend) worden vormgegeven?

Een tweede waarschuwing vooraf betreft het relatieve zwart-wit beeld dat na lezing van dit essay kan ontstaan. Er wordt vooral in meer algemene zin gesproken over nieuw publiek management en (keten) *governance*, en de effecten op toezicht en evaluatie. Precieze onderscheidingen in typen van toezicht en vormen van evaluatie, specifieke sectoren en meer precieze duidingen van effecten blijven grotendeels achterwege. Daarmee is niet alleen getracht de leesbaarheid van het essay te vergroten, maar ook om meer globale patronen van maakbaar bestuur bloot te leggen die *achter* de actuele vormgeving van toezicht en evaluatie schuil gaan. Dat wordt gedaan in het besef dat de realiteit van dagelijkse toezichts- en evaluatiepraktijken in specifieke publieke sectoren en organisaties (denk daarbij met name aan hybride organisaties of publieke ondernemingen in publiek-private contexten) meer gedifferentieerd zullen zijn dan dit essay doet voorkomen.¹

2 HISTORISCHE CONTEXT EN BEGRIPSBEPALING

2.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen

Het denken over en praktijken van nieuw publiek management en (keten) *governance* zijn per definitie *maatschappelijk*: ze kunnen niet los worden gezien van maatschappelijke omstandigheden en opgaven (Noordegraaf en Geuijen 2011: 31). Sinds de jaren 70 is de verwevenheid van economisering en individualisering, mede gevoed door globalisering en nieuwe technologieën, bepalend geweest voor de opkomst van alternatieve vormen van bestuur en andere organisatievormen (bijv. Noordegraaf en Geuijen 2011). Door economisering is meer nadruk komen te liggen op de vraag hoe publieke middelen zorgvuldig en vooral zuinig aangewend worden (*money*); door individualisering is meer nadruk komen te liggen op preferenties en verlangens van burgers (*value*). Burgers zijn kritischer geworden en willen waar voor hun geld (*value for money*). Economisering en individualisering werken op elkaar in: *met schaarser wordende middelen moeten grotere en gevarieerdere verlangens worden bevredigd.*

Globalisering en nieuwe technologieën hebben het op elkaar inwerken van economisering en individualisering verder versterkt. Verlangens en mogelijkheden zijn letterlijk grenzelozer geworden, terwijl het gebrek aan grenzen de noodzaak heeft aangejaagd van zowel zorgvuldiger en zuiniger als gecoördineerder bestuur. In netwerken die zich over sectoren en landen heen uitstrekken, moeten meerdere partijen hun onderlinge afhankelijkheden onderkennen en vormgeven. *Grotere en gevarieerdere, maar ook grenzeloze verlangens moeten – met die schaarse middelen – worden bevredigd.*

Door de combinatie van deze maatschappelijke ontwikkelingen, die elkaar dus vaak versterken, worden publieke organisaties met grote complexiteit geconfronteerd. Vraagstukken waar bestuurders en politici, maar ook burgers, zich toe verhouden, zijn van gedaante veranderd. Opgaven en *issues* zijn ambiguër en risicovoller geworden (bijv. Hoppe 2010) en minder goed van elkaar te isoleren. Er is sprake van evidente druk ('er moet van alles'), hoge verwachtingen, maar ook van evidente beperkingen ('er kan niet veel') (bijv. Noordegraaf 2004). Publieke en semipublieke organisaties – zoals ministeries, gemeenten, politiekorpsen, ziekenhuizen en scholen – hebben te maken met grote, diffuse opdrachten, lastige onderwerpen en multiproblemen, die allerlei soorten grenzen overschrijden – van staten, organisaties, waarden (Noordegraaf 2004; Noordegraaf en Geuijen 2011). Bij die problemen zijn tegelijkertijd meerdere belanghebbenden betrokken, die zich in diverse sectoren bewegen en actief zijn op uiteenlopende bestuurlijke niveaus. Maatschappelijke issues zijn én complexer geworden, én ze moeten krachtiger worden aangepakt.

Trommel (2009) stelt dat publieke autoriteiten – politici, beleidsmakers en bestuurders – sinds de jaren 80 moeten vrezen dat zij hun greep op de maatschappelijke werkelijkheid en politiek-bestuurlijke realiteit aan het verliezen zijn. De samenleving is steeds minder maakbaar. Maar juist dát voedt de idee van maakbaar en vervolgens ‘gulzig’ bestuur (ibid.).

2.2 Bestuurlijke en organisatorische reacties: NPM en (keten) governance

Het is niet zo dat maatschappelijke ontwikkelingen politiek en bestuur, en vervolgens publieke organisaties, direct beïnvloeden (Noordegraaf en Geuijen 2011: 38). Toch is er in de loop van de jaren vrij snel en eenduidig gereageerd op de hiervoor beschreven ontwikkelingen. Trommel (2009) stelt dat een vrees voor het verlies van maakbaarheid en modernisering in de wereld van politiek en bestuur heeft geleid tot een ‘bestuurlijke fixatie op het verlies van maakbaarheid’ (2009: 26), een ‘honger naar maatschappelijke orde’ (het opbloeien van diverse patronen van ‘gulzig bestuur’), terwijl die in onze tijd juist alsmaar problematischer wordt (2009: 9). Maakbaarheid wordt niet gerelativeerd, maar juist geradicaliseerd, aldus Trommel (2009: 14).

Die maakbaarheid betreft niet zozeer maatschappelijke opgaven zelf, maar vooral de *aanpak* van opgaven (Noordegraaf en Geuijen 2011; vgl. Noordegraaf 2004). Goed organiseren en managen *zelf* is een issue geworden. Dat is publiekelijk zichtbaar: bij de meeste maatschappelijke opgaven – criminaliteit, volksgezondheid, probleemjongeren, taalachterstand, Mexicaanse griep, enzovoorts – gaat het al snel over registratiesystemen, ICT, kostenbeheersing, protocollen, ketens, ketenregie, leiderschap, enzovoorts.

Het verlangen naar maakbaarheid heeft geleid tot bestuurlijke en organisatorische hervormingen, in eerste instantie vanaf het einde van de jaren 70 c.q. begin van de jaren 80. De overheid moest kleiner worden, want ze was veel te duur; de overheid moet beter presteren, en wel conform bedrijfsmatige modellen (Noordegraaf en Geuijen 2011: 38). Omdat economische problemen de maatschappelijke veranderingen van de jaren 70 accentueren, moet de hervorming van publieke sectoren vooral in het licht van *economische* ontwikkelingen worden geplaatst. De nadruk op een kleinere en andere overheid en de opkomst van nieuw publiek management (o.m. Hood 1991; Pollitt 2003; Ferlie et al. 2005) is eerst en vooral ingegeven door een veranderd economisch paradigma, waarin het omgaan met *schaarste* centraal staat. Besturen en organiseren in het publieke domein is zakelijker en bedrijfsmatiger geworden.

De opkomst van de geëconomiseerde idee of eigenlijk ideologie van het zakelijk ‘runnen’ van publieke organisaties wordt ook wel *managerialism* genoemd (bijv. Enteman 1993; Pollitt

1993). Publieke organisaties worden steeds meer op een managerial wijze aangestuurd. Door de noodzaak om te bezuinigen, een streven naar grotere efficiëntie en onder invloed van een neoliberale sturingsfilosofie, moeten publieke organisaties sinds het begin van jaren 80 presteren, en wel op een bedrijfsmatige en marktgerichte wijze. Publieke en non-profit sectoren zijn onderwerp van managerial en nieuw publiek management-hervormingen (bijv. Hood 1991; Clarke en Newman 1997; Noordegraaf en Abma 2003; Noordegraaf 2004; Pollitt en Bouckaert 2004; Ferlie et al. 2005). Beleidsorganisaties, ziekenhuizen, politiekorpsen en scholen zouden zo veel mogelijk als een normaal bedrijf gerund moeten worden, zodat beleid en dienstverlening efficiënt en klantgericht worden, en organisaties afgerekend kunnen worden op hun prestaties. Besturen en organiseren werd meer markt- en prestatiegericht: overheden en publieke organisaties moesten presteren en *value for money* leveren. Ook *entrepreneurialisme* won aan terrein: ondernemingsgeest, ‘the entrepreneurial spirit’, zou de prestaties van publieke domeinen moeten versterken (Osborne en Gaebler 1992).

Parallel aan de tendens om meer bedrijfsmatig te gaan werken, ontstond ook de beweging om in een grenzelozer wordende wereld meer in netwerken en publiek-private constructies – en later ketens – te gaan samenwerken. ‘De overheid moet probleemgericht gaan samenwerken met andere organisaties, want de hedendaagse problemen zijn te complex om alleen op te lossen’ (Noordegraaf en Geuijen 2011: 38). In plaats van een sterke greep vanuit de overheid (*government*) op beleid en dienstverlening, moesten publieke sectoren worden bestuurd op een meer horizontale en interactieve manier (Newman 2001; 2005). Deze *governance*-beweging ontstond vanuit de gedachte dat de overheid niet meer in staat zou zijn om complexe problemen alleen op te lossen, beleid te laten implementeren om die problemen op te lossen en voor die oplossingen voldoende draagvlak te vinden (Kickert et al. 1997; vgl. Rhodes 1997; Noordegraaf en Geuijen 2011). Als gevolg van enerzijds het afstoten of overdragen van taken aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties en anderzijds de grote complexiteit van maatschappelijke opgaven, moesten publieke organisaties steeds meer gaan samenwerken met andere organisaties (*ibid.*). Beleidsvorming en publieke dienstverlening in sectoren als politie, gezondheidszorg en onderwijs moesten tot stand komen in *netwerken* van meerdere partijen, waarin ook niet-overheidsactoren een belangrijke rol zouden spelen (voor meer algemene overzichten van *governance* verwijzen we naar Rhodes 1997; Pierre 2000; Pierre en Peters 2000; Kjær 2004; Hajer et al. 2004; Bovaird en Löffler 2009; Osborne 2009 en Bevir 2011). Daardoor namen wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren toe, en moest er meer in (beleids)netwerken worden samengewerkt. Dat leidde tot meer aandacht voor nieuwe vormen van management: netwerk- en vooral *ketenmanagement*. Dat laatste is niet irrelevant. In tijden van toenemende afhankelijkheden, blijkt het vooral verleidelijk om netwerken als ketens te beschouwen en om relaties als ketenrelaties te

versterken. Vandaar dat in tijden van *governance* vooral over zorgketens, transmurale ketens, justitiële ketens, enzovoorts, en meer internationaal over ‘*integrated care*’ en ‘*value chains*’ wordt gesproken.

2.3 *Managed governance als ‘control’*

Nieuw publiek management en (*keten*) *governance* zijn met elkaar verweven. De meeste publieke en semipublieke organisaties zijn autonoom geworden en moeten prestaties neerzetten, én ze moeten met elkaar samenwerken om die prestaties te realiseren. Ze moeten, kortom, *managed governance* realiseren. Zulk *managed governance* is de vanzelfsprekende manifestatie van bestuurlijke maakbaarheid geworden. Bij ieder probleem of incident gaat de aandacht al snel uit naar de mate waarin organisaties en ketens goed georganiseerd zijn, de mate waarin organisaties en hun ketens letterlijk en figuurlijk ‘*in control*’ zijn. Tegen de achtergrond van de genoemde aandachtspunten registraties, ICT, enzovoorts komt dat in feite neer op de mate waarin management- en keteninstrumenten goed zijn toegepast – de mate waarin INK, RVE’s, P&C, SWOT, KPI’s, dashboards, en alle overige ‘tools’ goed worden gehanteerd.

Daarmee rust *managed governance* op een aantal (modernistische) veronderstellingen. Het verbeteren van organisatiehandelen is een kwestie van het optimaliseren van input/outcome-systemen geworden, met nadruk op objectivering, rationalisatie en optimalisatie, zoals box 1 laat zien.

Box 2.1 Assumpties achter ‘*managed governance*’

- a. *Objectiviteit*. Objectivering als gewenste ‘verwetenschappelijking’ van politiek, beleid en management, en als ontpolitiseren van de politiek (denk aan VBTB²).
- b. *Rationaliteit*. Rationalisatie als steeds beter beredeneerde keuzeprocessen die mede op grond van de geobjectiverde ‘evidence’ tot aantoonbaar resultaat leiden.
- c. *Optimaliteit*. Optimalisatie met als uitgangspunt dat de resultaten telkens beter zijn, met continue verbetercycli (het zogenaamde PDCA: *plan do check act*).

Deze assumpties stutten het instrumentele streven naar maakbaarheid: maatschappelijke opgaven mogen complex zijn, maar door staat, openbaar bestuur en publieke organisaties te managen en ‘*in control*’ te brengen, kunnen de opgaven ‘*in control*’ worden gebracht (vgl. Van Gunsteren 1976; Terpstra 1997). Althans, dat veronderstelt het *instrumentele control*-perspectief op publiek management en *governance*. Het instrumentele streven naar maakbaarheid heeft grote gevolgen voor toezicht en evaluatie. Beide worden er extra belangrijk door; ze zijn onderdeel van het ‘*controllable*’ maken van handelen en presteren. En

ze worden erdoor ingevuld: ze dienen bij te dragen aan objectivering en rationalisatie en dienen zélf geobjectiveerd en gerationaliseerd plaats te vinden (vgl. Van Reenen 2001). Toezicht wordt dan een kwestie van transparantie en *accountability*; evaluatie een kwestie van *meetbaarheid*, meten is weten en aantoonbaar resultaat.

3 BETEKENIS VAN NPM EN (KETEN) GOVERNANCE VOOR TOEZICHT EN EVALUATIE

3.1 Het realiseren van maakbaar bestuur

Nieuw publiek management en keten *governance* kunnen worden beschouwd als *aanjagers* van toezicht en evaluatie. In het algemeen kan worden gesteld dat wordt getracht om op lastig te beheersen vraagstukken langs de lijnen het *control*-perspectief beheersbaar te maken. De in vele opzichten onmaakbare samenleving wordt via de maakbare staat te lijf gegaan. Toezicht en evaluatie gaan niet alleen over het afleggen van verantwoording of het onderzoeken en leren, maar ook over het organiseren van *control* via *accountability*. Dat kan zelfs psychologisch worden geduid: geobjectiveerd toezicht en evaluatie symboliseren het verlangen naar het minimaliseren van complexiteit, het uitsluiten van risico's en het beteugelen van angst voor onzekerheid (bijv. Van Asselt 2009). Vanuit de samenleving wordt druk uitgeoefend op de overheid om de samenleving te ordenen en te regelen, om risico's in te dammen en incidenten te voorkomen (Noordegraaf 2004). Vergelijk dit met de veiligheidsutopie (Boutellier 2002): burgers willen meer vrijheid, maar niet de risico's van die vrijheid. Die moet de staat wegnemen (lees: managen).

Ideeën van maakbaarheid hebben invloed op toezicht en evaluatie. Winter (2010, 18) stelt dat Nederland de afgelopen jaren is uitgegroeid tot een *regulatory state* (vgl. Majone 1997) die zich steeds duidelijker ontwikkelt tot een 'toezichtdemocratie'. 't Hart (2002) spreekt zelfs van 'inquisitiedemocratie'. Overheidstoezicht wordt gezien als cruciaal voor het beperken van maatschappelijke risico's; toezicht houden en handhaven is gericht op het voorkómen van maatschappelijke gevaren en het beheersen van maatschappelijke risico's (Sparrow 2000; Hood, Rothstein en Baldwin 2001; De Bruijn en Ten Heuvelhof 2005 in Meijer en Homburg 2008: 9). Burgers, bedrijven en politici willen een risicovrije maatschappij. Dat heeft er toe geleid dat elk incident wordt beantwoord met de roep om meer of beter toezicht (Leeuw et al. 2007; Mertens 2011), zoals wordt toegelicht in box 3.1. Als zich een politiek of maatschappelijk probleem voordoet, is er toch vaak een roep om nieuwe marktmeesters (banken, toezicht op financiële instellingen) of kwaliteitsmeesters (kinderopvang, veiligheid van de gezondheidszorg). Risico's worden steeds minder geaccepteerd en overheden en toezichthouders worden daar in toenemende mate op aangesproken. Dat is ook goed te zien in de huidige financiële crisis: een falende grote bank kan een systeemcrisis veroorzaken, en overheden worden ervoor verantwoordelijk gehouden te voorkomen dat dergelijke risico's zich voordoen (Winter 2010). Deze trend brengt met zich mee dat onderzoek naar het functioneren van toezichthouders sterk aan maatschappelijk belang heeft gewonnen (Niezen-Van der Zwet et al. 2011).

De in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingen rond nieuw publiek management en *governance* hebben invloed gehad op nieuwe manieren waarop in de afgelopen decennia is vormgegeven aan (extern overheids)toezicht (par. 3.2) en evaluatie (par. 3.3).

Box 3.1 Vraag naar toezicht

Waarom is er zoveel vraag naar toezicht? Winter (2010) zet uiteen dat het antwoord op deze vraag verband houdt met de in de laatste decennia opgetreden maatschappelijke verschuiving van gedogen naar handhaving (vgl. De Bruijn en Ten Heuvelhof 2005) en het opleggen van strengere sancties ('bestuurlijke flinkheid slaat de klok'). Daarnaast kan de opkomst van toezicht worden gezien als reactie op het terugtreden van de overheid en op marktfalen, een risico dat is gekoppeld aan de introductie van liberalisering, privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. De overheid wil daar greep op houden vanuit een angst om dingen los te laten en controle uit handen te geven (vgl. Baarsma 2010). Ten slotte stelt Winter (2010: 17) dat de opkomst van toezicht verklaard kan worden door de 'voorzorgcultuur' die in de moderne samenleving is ontstaan (vgl. Power 2007). In die voorzorgcultuur wordt het als taak van overheid en politiek gezien om maatschappelijke risico's (bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, milieu, gezondheid van mens en dier) op te sporen en maatregelen te nemen om die te vermijden (Winter 2010). Winter stelt dat de voorzorgcultuur moet worden gezien tegen de achtergrond van het leven in een 'risicosamenleving' (Beck 1992). 'Veel risico's die de mens van oudsher bedreigden hebben we uitgesloten; dat leidt echter niet tot minder, maar juist tot meer risico's en die risico's zijn ook nog eens ingrijpender dan ooit' (Winter 2010: 17; vgl. Boutellier 2002).

3.2 De invloed van NPM en keten *governance* op toezicht

Nieuw publiek management en (keten)*governance* hebben zich op verschillende manieren vertaald in de rol, functie en positie van (extern overheids)toezicht.

Nieuw publiek management en toezicht

In de afgelopen decennia is het aantal toezichthouders gestaag gegroeid. Toezicht werd beschouwd als voorwaarde voor privatisering, deregulering, decentralisering, en de verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties. Meer autonomie voor verzelfstandigde organisaties en vrijgemaakte maatschappelijke instellingen als scholen en corporaties ging gepaard met meer nadruk op *accountability*, bijvoorbeeld via prestatievelden. De introductie van marktwerking in publieke en private sectoren is gepaard gegaan met nieuwe soorten toezichthouders, zoals onafhankelijke marktautoriteiten, die als tegenspelers van (maatschappelijke) ondernemingen moesten fungeren. De verwachting was dat toezicht achteraf zou voorzien in beheersing en controle: de naleving van regelgeving, efficiënte bedrijfsvoering, optimale prestaties en duurzame kwaliteit van (semi)publieke instellingen.

De laatste jaren richten toezichthouders zoals inspecties zich meer op preventie en risicomangement; dat wil zeggen op het tijdig opsporen en beheersen (en daarmee het verminderen) van risico's (Leeuw et al. 2007).

Deze ontwikkelingen, die de eerder besproken vooronderstellingen van bestuurlijke maakbaarheid (objectivering, rationalisatie en optimalisatie) weerspiegelen, beïnvloeden vervolgens ook de organisatie en het management van toezicht zelf. Zo moet ook toezicht zich *verantwoorden*. Dat gebeurt bijvoorbeeld via het transparant (inzichtelijk en toegankelijk) maken van het werk van inspecties en toezichthouders (vgl. Scholtes 2007). In toenemende mate wordt gekeken naar *effecten* van toezichtactiviteiten (bijvoorbeeld Robben 2010) en de *meerwaarde* van toezicht (bijv. Winter 2010): de bijdrage van toezicht aan de oplossing van maatschappelijke problemen, het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening en het functioneren van markten. Toezicht zelf moet effectiever worden, gebaseerd op *evidence based*-methoden (bijv. Yesilkagit 2009; Winter 2010).

(Keten) governance en toezicht

Ook het denken in termen van *(keten) governance* heeft invloed op toezicht (bijv. Jordana en Levi-Faur 2004). Er is sprake van een verschuiving van klassiek toezicht (op afstand, nadruk op procedures) naar modern toezicht, waarbij veel meer erkenning is voor de vervlechting van en wederzijdse afhankelijkheden tussen toezichthouders en andere partijen (Meijer en Homburg 2008). Toezicht wordt steeds meer uitgevoerd in (beleids)netwerken van afhankelijke actoren die beiden een gemeenschappelijk belang hebben, namelijk het beheersen van maatschappelijke risico's (Meijer en Homburg 2008). De organisatie en structuur van toezicht gaat in toenemende mate over het organiseren van *meervoudig toezicht* in relaties en netwerken: de relatie tussen toezichthouders en departementen; relaties tussen toezichthouders, belanghebbenden (*stakeholders*) en onder toezicht gestelden; strategisch management door toezichthouders in netwerken van toezicht en de spanning tussen formele onafhankelijkheid en politieke verantwoording in de praktijk. Een groeiende samenwerking tussen handhavers, inspecteurs en verwante organisaties heeft ook geleid tot meer aandacht voor de kansen die toezichtketens kunnen bieden (Leeuw et al. 2007).

Daarbij gaat het ook om de positionering van toezicht: hoe verhouden toezichthouders zich tot anderen? Verticale controle en verantwoording worden steeds vaker aangevuld met *horizontale* verantwoording en intern toezicht, alsmede kritische betrokkenheid van belanghebbenden, zoals raden van commissarissen, raden van toezicht, certificerende instanties, kwaliteitszorgsystemen, cliëntenraden, klantenregelingen, enzovoorts (Leeuw et

al. 2007; vgl. Schillemans 2007). De opkomst van horizontaal toezicht kan worden begrepen tegen de achtergrond van de overgang van *government* naar *governance*. Verticaal toezicht hanteert het perspectief van een sterke staat en gaat uit van het primaat van bevoegd gezag, terwijl horizontaal toezicht pleit voor een vorm van sociale coördinatie die in meerdere lagen van de samenleving plaats heeft en waarvan een sterke staat slechts één van vormen van sociale sturing is (Niezen-Van Zwet et al. 2011: 14). Toezicht is de laatste jaren bovendien meer en meer onderdeel geworden van *governance* codes, waarin aandacht is voor de organisatie van *checks and balances* (Van Montfort 2010).

Vanuit een *governance* perspectief is ook de opkomst van nieuwe lagen van handhaving en toezichtsactiviteiten interessant. Door de opkomst van nationale en internationale netwerken – zowel aan de bovenkant (bijvoorbeeld internationale vervlechting van het toezicht) als aan de onderkant (horizontale verantwoording) – wordt de context waarbinnen bijvoorbeeld inspecties hun werk moeten doen, complexer (Yesilkagit 2009: 139). De Europese dimensie van het toezicht ('europeanisering') wordt steeds belangrijker, waarbij er met name aandacht is voor de invloed van netwerken en Europese toezichthouders op het toezicht in Nederland. Denk hierbij onder meer aan nationale toezichthouders die Europese regelgeving dienen toe te passen. Dat heeft tot gevolg dat de positie van nationale inspecties wordt herijkt (Leeuw et al. 2007).

3.3 De invloed van NPM en keten *governance* op evaluatie

NPM en *governance* hebben zich op verschillende manieren vertaald in (beleid met betrekking tot de) evaluatie van overheidshandelen. Er hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden in de rol, functie en positie van evaluatie van overheidshandelen. Dat weerspiegelt vooral de opkomst van 'meten is weten' en meer in het bijzonder '*management by measurement*' (vgl. Noordegraaf en Abma 2003). Besturen, organiseren en zelfs politiek zijn vanuit de idee van voortdurende systeemoptimalisatie een kwestie van continue verbetercycli geworden. Naast het feit dat daar op toegezien moet worden zodat organisaties zich *accountable* opstellen (zie vorige paragrafen) is evaluatie cruciaal geworden. In de 'plan do check act' mentaliteit, is 'check' wezenlijk: er moet gemonitord en geëvalueerd worden, zodat nieuwe beslissingen kunnen worden genomen en bijgestuurd kan worden. Ofschoon dat vaak gepaard gaat met een (retorische) nadruk op 'het belang van leren' komt het in de dagelijkse praktijk veelal neer op 'afrekenen', zeker als het om het gevoel van betrokkenen gaat.

Het aantal organisaties en instituten dat zich bezig houdt met evaluatie (c.q. afrekenen) en het belang van deze organisaties is groter dan twintig jaar geleden. Denk bijvoorbeeld aan

onderzoek door instanties als de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman, aan onderzoek door speciaal ingestelde onderzoekscommissies, door ministeries (denk aan omgevingsmonitors, systemen om prestaties naar boven te halen), onderzoeksraden, onafhankelijke instituten, gespecialiseerde academische centra, commerciële onderzoeksbureaus en onderzoeksjournalisten. Van evaluatieonderzoek wordt verwacht dat het helderheid brengt in (neven)effecten van beleid, en tevens in de verhouding tussen kosten en baten (Leeuw et al 2007: 12). Daarmee dient evaluatie vaak een dubbel doel. Enerzijds gaat het om inhoudelijke voortgang (worden vooraf bepaalde doelen bereikt, ofwel: is het *effectief?*). Anderzijds gaat het om de inzet van *resources* (worden middelen en mensen zorgvuldig ingezet? Gebeuren zaken *efficiënt?*).

Nieuw publiek management en evaluatie

Sinds de jaren 80 en 90 is onder invloed van het nieuw publiek management op ‘meten is weten’ gestoelde prestatiemeting en prestatie-management ontstaan (vgl. Hood 2000; De Bruijn 2003; Christensen en Laegreid 2006; Braithwaite 2008). Politiek en samenleving zagen in beleidsevaluatie – naast handhaven, toezicht en inspectie – een belangrijke waarborg voor een doeltreffende en doelmatige overheid (Leeuw et al. 2007).

Evaluatie, evaluatieonderzoek en *auditing* kunnen worden gezien als instrumenten in NPM-praktijken (Van der Meer 2007), bijvoorbeeld als middel om prestaties en output van op afstand van de overheid geplaatste organisaties en (semi)publieke organisaties te beoordelen en te vergelijken. Ofschoon dat gepaard kan gaan met ‘zachte’ evaluatietaal, zoals eerder genoemde termen als ‘prestatievelden’ laten zien, is het evalueren zelf vaak hard en direct. Sterker, los van het feit dat evaluatie een industrie met allerlei evaluatie-instanties is geworden, worden in die industrie meer dan ooit eigen evaluatiesystematiek en referentiekaders gebruikt. Eén van de beste voorbeelden daarvan is de nadruk op SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden), een evaluatiekader dat aangeeft *hoe* gemeten moet worden. Beleidsmakers en managers worden vooral daar op afgerekend; als ze niet SMART genoeg handelen, worden bijvoorbeeld lokale rekenkamers kritisch. De idee van ‘evidence based’ beleid en ‘evidence based management’ (Learmonth en & Harding 2006) is een meer recente manifestatie van het verlangen om geobjectiveerde en gerationaliseerde beelden van (relaties tussen) beleid, activiteiten, middelen en effecten te genereren. Beleid en management zijn pas ‘goed’ als ze bewezen effecten sorteren. Dat gaat vervolgens ook de aard van beleid en management zelf beïnvloeden. Onderwijsbeleid gaat dan bijvoorbeeld al snel over *opbrengsten* en het versterken van ‘opbrengstgericht onderwijs’ (bijv. Scheerens et al. 2011). Eerder (en later) geïntroduceerde metingen, zoals CITO- en PISA-metingen worden dan de ijkpunten om beleidseffectiviteit te beoordelen.

Keten governance en evaluatie

Keten *governance* heeft ook invloed gehad op evaluatie. Resultaatgericht management van ketens en netwerken en het evalueren van de resultaten van die netwerken, krijgen in de netwerkliteratuur steeds meer aandacht (bijv. Terpstra 2001; Provan en Kenis 2007; Sorensen en Torfing 2009; Klijn, Steijn en Edelenbos 2010). Van netwerken en ketens wordt verwacht dat prestaties worden geleverd, en die prestaties moeten gemeten en geëvalueerd worden (Provan en Milward 2001; De Rynck et al. 2010). De nadruk ligt daarbij op objectieve prestatiemeting, terwijl dat niet altijd goed mogelijk is. Spanningen rond de samenwerking van politie met partners in netwerken en ketens (verschillende prioriteiten, waarden, maatstaven) zijn bijvoorbeeld lastig voor het evalueren van de effectiviteit van professioneel politieoptreden (bijv. Geuijen, Van der Meulen en Noordegraaf 2011).

Bovendien kan het problematisch zijn om netwerken en ketens heldere targets mee te geven, zeker in het geval van technisch complexe en normatief beladen opgaven. *Multi-stakeholder evaluatie* van netwerkingsamenwerking aan de hand van diverse stakeholdermethodieken (bijv. Mandell en Keast 2008; Geuijen, Van der Meulen en Noordegraaf 2011) wordt gezien als een bruikbaar alternatief voor het meten van netwerkeffectiviteit door middel van objectieve criteria. Daarbij vindt de beoordeling van geleverde prestaties in een netwerk niet plaats aan de hand van voorafgestelde doelstellingen, maar via de inbreng van betrokken stakeholders, met nadruk op procesmanagement en het creëren van gedeelde betekenissen. Cijfers kunnen daarin een rol spelen, maar de *duiding* van cijfers wordt dan welbewust georganiseerd (zie Noordegraaf 2011). Dit wordt ook wel ‘*discursive inquiry*’ genoemd (DeHaven-Smith en Jenne 2006).

3.4 Tussenconclusie

Ofschoon NPM en keten *governance* zelf de weerspiegeling zijn van maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke reacties, hebben ze grote gevolgen gehad voor hoe wij maatschappelijke ontwikkelingen vervolgens beschouwen en van antwoorden voorzien. Terwijl middelen schaarser worden, verlangens gevarieerder en grenzelozer, en risico's en onbeheersbaarheden groter, hebben NPM en *governance* vooral methoden geïntroduceerd om dat alles beheersbaar en *controllable* te houden. Ook al is duidelijk dat de samenleving niet zo maar maakbaar is, met de opkomst van *maakbaar bestuur* is de suggestie gewekt c.q. de illusie geschapen dat we zaken in de hand (kunnen) hebben. In dat maakbare bestuur worden meetbaarheid en *accountability* benadrukt, en worden bestuurlijke systemen en organisaties ‘tools’ ingezet waarmee organisaties autonoom kunnen handelen maar toch ‘in check’ worden gehouden en organisaties doelgericht en efficiënt kunnen worden aangestuurd.

Toezicht en evaluatie zijn hiervoor van cruciaal belang. Via toezicht worden organisaties en beleidsmanagers gedwongen om slechte resultaten (inclusief slechte resultaten die in potentie schadelijk zijn, ofwel risico's) te reduceren en voortdurend betere resultaten te boeken. Ze worden *accountable* gehouden: ze moeten uitleggen en/of bewijzen wat ze gedaan hebben en met welk effect. Ze worden gedwongen om inzet van middelen, activiteiten en uitkomsten te *meten*, zodat telkens bijgestuurd kan worden en beredeneerde beslissingen kunnen worden genomen. Toezicht en evaluatie zijn hiermee *de jure* ondersteunend of dienend, maar *de facto* leidend; toezicht en evaluatie zijn – met hun taal en 'tools' als SMART en 'evidence' – niet alleen beeldbepalend geworden, maar ook bepalend. Zonder toezicht en evaluatie kan de systeemoptimalisatie, met nadruk op objectiveerbaarheid, rationaliteit en optimalisatie, niet worden waargemaakt. Maakbaar bestuur wordt vooral met en via toezicht en evaluatie waargemaakt.

4 EFFECTEN VAN MAAKBAAR BESTUUR

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de *effecten* zijn van de belangrijkste ontwikkelingen in het denken over en de praktijk van *governance* en publiek management. Hieronder wordt in meer algemene zin onderzocht hoe het besproken instrumentele *control*-perspectief zich verhoudt tot de beleids- en organisatierealiteit waarin maatschappelijke opgaven worden aangeaan, en *hoe* betrokkenen daar vervolgens op reageren. Wanneer effecten problematisch zijn, zijn namelijk twee reacties denkbaar. De poging om ‘in control’ te komen wordt ofwel verder versterkt, ofwel gerelativeerd, en dan worden andere perspectieven gehanteerd om opgaven aan te gaan. Over dat laatste zullen we het vervolgens vooral in hoofdstuk vijf hebben. Nadat we de effecten meer in het algemeen hebben verkend, zullen we net als in het vorige hoofdstuk opnieuw specifiek naar evaluatie en toezicht kijken.

4.1 Effecten van NPM en keten *governance*

Op grond van de literatuur is veel bekend over perverse effecten van prestatie-instrumenten, met op de achtergrond hun neiging om objectivering, rationalisatie en optimalisatie steeds verder aan te jagen (bijv. De Bruijn 2003; Radin 2006; Power 2007; Moynihan 2008; Bouckaert en Halligan 2008; voor overzicht o.m. Noordegraaf et al. 2011). Hoewel het verlangen naar controle begrijpelijk is, heeft het in de uitwerking allerlei problematische effecten. Die hebben deels te maken met spanningen *in* het *nieuw publiek management* en keten *governance* zelf, vooral spanningen tussen vertrouwen en wantrouwen, en allerlei praktische problemen. Ze hebben ook deels te maken met spanningen *tussen* NPM en keten *governance* enerzijds en de realiteiten waarin ze worden toegepast anderzijds, vooral in de sfeer van doelverschuiving, perverse effecten, ‘*gaming*’ en ritualisering. Vooral de toepassing van NPM in professionele en politieke praktijken zorgt voor problematische effecten.

Al met al leidt dit tot het algemene verschijnsel van de *performance paradox*: door het welbewust en gericht verbeteren van prestaties, kunnen prestaties worden aangetast (vgl. Van Thiel en Leeuw 2002).

Spanningen in NPM en keten governance

Het is niet gemakkelijk om NPM en keten *governance* in praktijk te brengen, omdat deze bestuurlijke en organisatorische fenomenen op zichzelf genomen spanningsvol en zelfs contradictoir zijn. Hood (1991) gaf eerder aan dat NPM een ‘*marriage of opposites*’ bevat, dat wil zeggen, een conceptueel huwelijk tussen op wantrouwen gebaseerde centrale *control* (gevoed door neo-institutionele economie) en op vertrouwen gebaseerde decentrale *empowerment* als ‘soft control’ (gevoed door bedrijfskundige goeroes). Pollitt (bijvoorbeeld

1993) liet vaak zien dat de neiging van NPM-aanhangers om over autonomie, ruimte en vertrouwen te spreken in feite neerkomt op ‘neo-Tayloristische top down control’. Het werken met ‘targets’ en prestatie-indicatoren lijkt ruimte te bieden, maar regelt ruimte de facto dicht. Dit soort spanningen zijn tot op de dag van vandaag in ‘gemanagede’ organisaties traceerbaar. Men wil meer vertrouwen en ruimte, maar dat is al een indicatie dat het daaraan ontbreekt, en het laat tevens zien dat (?) vertrouwen en ruimte nieuwe *control* instrumenten worden. Ook het benadrukken van ‘vertrouwen in de keten’ geeft daar blijk van. Omdat betrokkenen met elkaar aantoonbaar resultaat moeten boeken, waarvoor ze de ruimte krijgen, kan het de facto zo zijn dat ze elkaar meer gaan wantrouwen, zeker als blijkt dat ze anders denken over resultaat en over de wegen om daar te komen. Vertrouwen suggereert eensgezindheid en verhult de complexiteit en vooral ambiguïteit van organisatie- en ketenactie (vgl. Weick 1995; 2001). Dat zal meer aan de hand zijn naarmate realiteiten complexer zijn, met bijvoorbeeld complexere ‘afnemers’, meer omstreden definities, minder inzichtelijke oorzaak-gevolg-relaties, meer ethische lading en meer politiek gedoe (bijv. Noordegraaf 2008).

Los van deze spanningen is het ook nog eens praktisch lastig om NPM en keten *governance* in praktijk te brengen, en wel om twee redenen:

1. NPM en keten *governance* veronderstellen vernieuwing en reorganisatie, en dat alleen al creëert lasten, zeker als reorganisaties elkaar opvolgen. In veranderkundige zin staan NPM en keten *governance* veelal haaks op staande kaders (met als gevolg: *onzekerheid*) en ze zijn er op gericht om organisatie-handelen veel directer en duidelijker aan te sturen (met als gevolg: *angst*).
2. NPM en keten *governance* zijn in hoge mate afhankelijk van goede informatievoorziening, en dat betekent dat ICT-systemen soepel en probleemloos infrastructures bieden. De dagelijkse praktijk laat een ander beeld zien: ICT-systemen kunnen kwetsbaar zijn, en/of zodanig groot en ingewikkeld dat het issues op zich worden. ICT-systemen kunnen feilen hebben of falen (denk aan de discussies over C2000 bij de politie), maar ook door maatschappelijke gevoeligheden inzet worden van politieke strijd (bijv. het Electronisch Patiënten Dossier en Elektronisch Kinddossier).

Spanningen tussen NPM/keten governance en realiteiten

In de literatuur wordt vooral aangetoond dat NPM en keten *governance* vooral in specifieke omstandigheden problematische effecten hebben (Heinrich 2002; De Bruijn 2003; 2007; Radin 2006; Power 2007; Moynihan 2008; Bouckaert en Halligan 2008; voor overzicht o.a. Noordegraaf 2008). Wanneer professionele dienstverleners met prestatie-management moeten werken, of wanneer gevoelige (ethische, politieke) issues met geobjectiveerde

systematieken moeten worden aangepakt, dan gaan die systemen dikwijls hun eigen leven leiden. Het gevolg is dan niet dat prestaties worden verbeterd, noch dat er praktische problemen ontstaan, maar dat prestaties worden aangetast als gevolg van schijnbare prestatieverbeteringen.

Ten *eerste* komt dat door het feit dat de bedrijfsmatige systemen en het runnen van de keten doel op zich worden. Er treedt met andere woorden doelverschuiving op (*goal displacement*) (vgl. Merton 1976).

Ten *tweede* ontstaan prestatieverslechteringen doordat de bedrijfsmatige en ketensystemen *ritualiseren*. Planning & controlecycli en verbeteracties worden rituelen. Het meten op zich wordt een '*ritual of verification*' (Power 1997).

Ten *derde* gaan partijen de meet- en accountability-systemen bespelen. Er ontstaan strategische gedragingen, ofwel '*gaming*' (Bevan en Hood 2006). De vraag is bijvoorbeeld hoe je er voor zorgt dat je zo goed mogelijk uit metingen komt, of welke argumenten je hebt om aantoonbaar gebrekkige performance van je af te houden – hoe je anderen de schuld kunt geven van prestatieproblemen.

Ten vierde ontstaan er *perverse effecten*: het wordt voor betrokkenen verleidelijk om goed te scoren wanneer prestaties langs de meetlat worden gelegd. Wanneer er effectief en efficiënt geproduceerd moet worden, dan worden vooral de makkelijke, 'rendabele' gevallen aantrekkelijk. Lastige politiezaken, tijdrovende rechtszaken, zorgleerlingen die Passend onderwijs moeten krijgen, ze zijn allemaal onaantrekkelijk (zie bijvoorbeeld Noordegraaf en De Wit 2011). Dat betekent dat betrokken organisaties en professionals aan wat heet '*creaming*' en '*cherry picking*' gaan doen (De Bruijn 2003).

4.2 Gevolgen voor toezicht/evaluatie

Meer specifiek gerelateerd aan toezicht en evaluatie kunnen de besproken effecten nader worden gespecificeerd. Dat plaatst tevens een aantal recente discussies rond *lasten*, *ruimte* en *vertrouwen* in een specifiek daglicht (zie bijvoorbeeld De Wit en Van der Meulen 2011). Bovendien geldt dat er veel onbehagen rondom toezicht zelf ontstaat. Hoewel toezicht wordt gezien als een belangrijk middel om te komen tot maakbaar bestuur, heeft datzelfde overheidstoezicht het moeilijk. Naar aanleiding van enkele recente crises, is overheidstoezicht al enkele jaren in het defensief. Als er iets gebeurt dat als ongewenst wordt gezien, wordt het toezicht direct (mede)verantwoordelijk gehouden. Zo werd begin februari 2012 nog door de minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek verordonneerd of het

toezicht op woningbouwcorporaties faalt en aangescherpt moet worden, naar aanleiding van de vele incidenten die er zijn bij woningbouwcorporaties, zoals bij de Rotterdamse corporatie Vestia die met grote financiële problemen kampt. Bovendien werd in dezelfde week in de ministerraad een wetsvoorstel besproken om het toezicht op het hoger beroepsonderwijs te verscherpen, naar aanleiding van de klachten over het niveau van het onderwijs in het HBO en diploma fraude.³

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke crises leiden vaak tot de roep om meer toezicht en om de instelling van nieuwe toezichthouders. Tegelijk staan het vertrouwen in en de legitimiteit van toezicht en handhaving onder druk (bijv. Van Montfort 2010). Er is verwarring over de rol van toezichthoudende organisaties en toezichthouders, die zelf ook speelbal zijn van maatschappelijke, bestuurlijke en politieke invloeden. Ook is er verwarring over het succes en falen van toezicht (en evaluatie). Dat bleek bijvoorbeeld in december 2011, toen de Nationale Ombudsman de Inspectie voor de Gezondheidszorg ‘schokkend falen’ verweet in het ophelderen van de omstandigheden rondom de operatie van baby Jelmer in het Universitair Medisch Centrum Groningen.⁴ Tot slot is er verwarring over de vraag of beleid moet worden aangepast naar aanleiding van toezicht. Er is onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijk is voor fouten en wat de gevolgen daarvan zouden moeten zijn. Naast het onbehegen en de onduidelijkheid die rond met name toezicht kunnen worden waargenomen, hebben toezicht en evaluatie zelf zowel praktische als perverse effecten.

Praktische effecten van toezicht en evaluatie

In de eerste plaats hebben toezicht en evaluatie praktische effecten. Dat wil zeggen: de invoering van toezichtsystemen en evaluatiemethodieken hebben organisatiekundige implicaties. Uit de literatuur blijkt dat professionals worden gehinderd in hun werk door de vele meet- en monitoringssystemen (o.m. Noordegraaf en Sterrenburg 2009). Hierdoor voelen professionals zich beklemd en raken ze vervreemd van hun beroepsidealën. Ze worden in de weg gezeten door bureaucratie, regels en overhead, die hen dwingen om steeds meer te administreren, vast te leggen en verantwoording af te leggen over hun werkzaamheden, waardoor er minder tijd over blijft voor het ‘echte werk’ op de werkvloer (bijv. Van den Brink et al. 2005; Tonkens 2008; Noordegraaf 2008; De Bruijn en Noordegraaf 2010).

Daarnaast is er – bijvoorbeeld in het kader van ontbureaucratisering – veel te doen over disproportionele *toezichtslasten* (lasten die instellingen ondervinden bij het voldoen aan de (informatie)verplichtingen die door de toezichthouders worden gesteld). Instellingen zoals decentrale overheden hebben bijvoorbeeld te maken met interbestuurlijke toezichtslasten (Berenschot 2010), en ook justitiële inrichtingen en reclassering hebben te maken met

toezichtlasten (bijv. Suyver 2007). Maar ook functionarissen in publieke domeinen, zoals schoolleiders (Franssen et al. 2010), universitair onderzoekers (Pen 2009) of politieprofessionals (Actal 2011) moeten zich naar te veel kanten verantwoorden en zuchten onder administratieve lasten, regeldruk en informatieverplichtingen. Met het genereren van 'stuurinformatie' bij de politie bijvoorbeeld gaat op allerlei niveaus veel tijd en energie verloren (Van Sluis 2002). Overigens wordt de oplossing voor het reduceren en minimaliseren van toezichtlasten gezocht in samenwerking (zie eerder keten *governance*), waarbij verschillende toezichthouders die in een sector actief zijn, beter moeten samenwerken.

Ten slotte moet door toezichthouders en handhavers veel informatie worden verzameld en verwerkt om te kunnen toezien op het gedrag van bedrijven en organisaties. Tegelijk zijn er grenzen aan de *verwerkingscapaciteit*.

Perverse effecten van toezicht en evaluatie

Naast praktische effecten, heeft het meten van prestaties via toezicht en evaluatie in de tweede plaats niet alleen positieve, maar ook allerlei onbedoelde, perverse effecten. Prestatiemeting via toezicht en evaluatie kan leiden tot strategisch gedrag, de versterking van interne bureaucratie, innovaties verhinderen en ambities blokkeren; het kan bovendien professionals en hun werk onder druk zetten, bestelverantwoordelijkheid verdrijven, of goed presteren juist bestraffen (De Bruijn 2002).

Toeziht kan diverse typen calculerend gedrag met zich meebrengen, zoals het invoeren, maar niet borgen van procedures, of het plichtmatig voldoen aan gestelde minimale normen met betrekking tot het navolgen van beleid en leereffecten (o.m. Power 1997; Bevan en Hood 2006; Niezen-Van Zwet et al. 2011: 13).

Baarsma (2005: 15-20) noemt een aantal voorbeelden van *toezichtsfalen*. Zo kan een teveel aan toezicht leiden tot 'maatschappelijke verlammingen' (gecontroleerden denken onvoldoende kritisch na). Daarnaast kan meervoudig toezicht leiden tot een stapeling van toezicht, hoge administratieve lasten en tot tegenstrijdige regels als een actor met meerdere toezichthouders te maken heeft. Ook kan er sprake zijn van verkeerd toezicht, door bijvoorbeeld een informatieachterstand van de overheid ten opzichte van de sector onder toezicht. Het risico bestaat dan dat wordt ingegrepen waar dat niet nodig is. Toeziht kan volgens Baarsma ook verslavend werken, bijvoorbeeld als mededingings- en andere autoriteiten de rol van het marktmechanisme overnemen.

Tot slot noemt Baarsma dat er risico's zijn op te veel *door incidenten gedreven toezicht*. Dit speelt met name bij de Tweede Kamer die zich – door de focus op incidenten en risico's – bemoeit met toezicht op zaken die op lokaal of regionaal niveau spelen of zaken waar de overheid niets mee te maken heeft. Deze houding van het parlement – door anderen eerder omschreven als een 'risico(regel)-, of incident(regel)-reflex' (vgl. WRR 2011) – leidt tot meer toezicht dan nodig is en tot kostenverhogingen.

Een voorbeeld van onbedoelde, perverse effecten van het meten van prestaties via evaluatie, is dat evaluatie via geobjectiveerd meten het moeilijk maakt om te leren van ervaringen, ondanks het feit dat systemen als *benchmarking* vaak gepaard gaan met een nadruk op 'leren' in plaats van 'afrekenen' (vgl. WRR 2006; Niezen-Van Zwet et al. 2011). Tot slot geldt dat meervoudig toezicht (bijvoorbeeld horizontale sturing door middel van samenwerking en zelfsturing) en evalueren een cultuur van gedogen kunnen versterken (vgl. Baarsma 2005).

Deze kanttekeningen impliceren dat de politieke en maatschappelijke waardering van toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie aan verandering onderhevig is. Toezicht en evaluatie moesten als oplossing dienen, maar zijn zelf onderdeel van het probleem geworden (Leeuw et al. 2007).

4.3 Reacties op effecten

De uitweg wordt langs de lijnen van het eerder besproken instrumentele *control*-perspectief vaak gezocht in het verder verfijnen van *control*. Uit de toegenomen nadruk op toezicht en evaluatie vloeit een paradoxaal effect voort: hoe meer er aan toezicht en evaluatie wordt gedaan, hoe meer het gevoel ontstaat dat er 'iets mis is' (vgl. Beck 1992). Bovendien geldt dat er sowieso dingen gebeuren waardoor het gevoel dat er 'iets mis is' alleen maar verder wordt versterkt. Vooral *incidenten* zijn daarbij maatgevend geworden (vgl. Mertens 2011). Ze vergroten problemen uit en accentueren kwetsbaarheid. Door de nadruk op *risico's* wordt het idee versterkt dat er voortdurend allerlei risico's zijn; die risico's kunnen dan met behulp van systemen verminderd worden. Nieuwe incidenten zullen het gevoel versterken dat het systeem onbeheersbaar is geworden; als gevolg daarvan zal het systeem nog meer 'in *control*' willen komen.

'Toezicht kan 'het systeem complexer maken, terwijl de oorzaak van het falen gelegen kan zijn in de complexiteit van het systeem. Verder is verhoogde controle contraproductief omdat dit het vertrouwen in het systeem verder ondermijnt. Daardoor nemen de risico's op nieuw falen van het systeem eerder toe dan af' (KNAW 2011: 11).

Daar kunnen we op grond van het voorgaande aan toevoegen dat het optimaliseren en dus complexer maken van systemen op zich geen probleem is, maar wel als de systemen-in-opbouw oplossingen moeten genereren voor *'wicked issues'*, voor weerbarstige maatschappelijke situaties en 'ongetemde problemen' die zich niet eenvoudig en soms niet in systemen laten vangen (zoals de eerder genoemde voorbeelden: probleemjongeren, criminaliteit en andere veiligheidsproblematieken, medisch-ethische vraagstukken, de gevolgen van klimaatverandering, taalachterstand, de kans op nieuwe wereldwijde epidemieën zoals de Mexicaanse griep, enz.) (WRR 2006).

Hoewel NPM er op gericht is om *'in control'* te komen, kunnen organisaties en managers gemakkelijk *'out of control'* raken. Hoe meer NPM 'control' benadrukt, hoe meer betrokkenen het gevoel hebben dat ze tekortschieten (Noordegraaf en Geuijen 2011: 44). Het nog beter willen beheersen leidt juist tot een verlies aan beheersing. Trommel (2009: 23) stelt dat de Prestatiestaat 'ontspoord' is:

'Verantwoordelijkheden voor het reilen en zeilen in de publieke sector worden als een hete aardappel doorgegeven aan één van de vele partijen in het uitvoeringsveld. Het eind van dit liedje is steevast dat een maatregel wordt afgekondigd die het systeem nog een slag complexer en ondoorzichtiger maakt'. Trommel verwijst naar Pollitt et al. (2010), die spreken van een 'fatale logica van escalatie'. 'Het resultaat is toenemende institutionele en organisatorische spaghetti, een alsmat troebeler zicht, en dus een roep om nog meer toezicht. Dit mechanisme heeft alle kenmerken van een piramidespel. De problemen van nu worden verplaatst naar de toekomst, in de gedaante van nog meer gestapelde en ondoorgrondelijke managementconstructies' (Trommel 2009: 23-24).

5 DUIDING EN IMPLICATIES

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de assumpties blootgelegd die ten grondslag liggen aan de opkomst van (nieuw) publiek management en (keten) *governance*, perspectieven die op hun beurt invloed hebben op de vormgeving van toezicht en evaluatie. Daarbij hebben we vooral de dominantie van het *control*-perspectief blootgelegd. Het is inzichtelijk gemaakt dat dit perspectief *onvermijdelijk* is (schaarste, verlangens, risico's, enz.) en tegelijk *onmogelijk* (problematische en perverse effecten).

In dit laatste hoofdstuk wordt deze analyse nader geduid en van (praktische) implicaties voorzien. Hoe moeten we verder, in het bijzonder op het vlak van evaluatie en toezicht? Daarbij moet worden onderstreept dat het een uitzichtloze weg is om het instrumentele *control*-perspectief steeds verder te verfijnen. Eerder verdient het de voorkeur om over praktijken van toezicht en evaluatie een ander perspectief te leggen, namelijk een *professioneel-politiek* perspectief dat controle en maakbaarheid relateert, vooral omdat allerlei reële issues en opgaven zich niet in meer systeemcontrole laten vangen. We schetsen enkele startpunten voor meer *betekenisvol* in plaats van *maakbaar* publiek management en *governance*, en daarmee voor meer betekenisvol(le) evaluatie en toezicht.

5.2 Professioneel-politiek perspectief

Naast het *control*-perspectief dat in de eerste hoofdstukken van dit essay is uitgewerkt, kan – aansluitend bij bestuurs- en organisatiewetenschappelijke discoursen over beleid, bestuur en organisatie (bijv. Allison 1971; Stone 2002; Hajer et al. 2004; Bovens et al. 2007) – een meer professioneel-politiek *lack of control*-perspectief worden onderscheiden. Vanuit dat perspectief wordt de bestuurlijke wereld als strijdperk gezien, waarin actoren met (tegengestelde) belangen en ervaringen gemeenschappelijke actie moeten zien te creëren en waarin vooral via losse koppelingen en organische processen gewerkt zal moeten worden. Het *professioneel-politieke* perspectief relateert maakbaarheid; het lukt de overheid toch niet om greep te houden op ontwikkelingen door middel van bijvoorbeeld 'rituelen van toezicht en controle' (Frissen 2007; vgl. Boutellier 2011). Dat komt niet door die rituelen en alle procedures en instrumenten die eraan vooraf gaan; het komt door de weerbarstige realiteit, waarin allerlei issues, opgaven en problemen allerlei moeilijk te beheersen kanten kennen. Wanneer dat meer het geval is, en naarmate issues meerstemmiger of *ambiguer* zijn (Noordegraaf en Abma 2003) en toekomstige risico's onzekerder (bijv. Van Asselt 2007), dan is het onverkort objectiveren, rationaliseren en optimaliseren van *governance* en

management-aanpakken minder zinvol. In geval van eerder genoemde vraagstukken – criminaliteit, volksgezondheid, probleemjongeren, taalachterstand, Mexicaanse griep, enzovoorts – is het niet zo dat systemen tekort schieten, wanneer ze niet goed worden aangepakt. Dergelijke vraagstukken laten zich eenvoudigweg niet in systemen dwingen. En als systemen worden opgetuigd, inclusief nadruk op ‘*accountability*’ en transparantie, dan verrichten die systemen niet automatisch goed werk; de vraagstukken zijn systemen al snel te slim af.

Governance en publiek management zouden dan juist uit moeten gaan van de onmogelijkheid van controle, beheersing, overzicht en maakbaarheid; assumpties als die van objectivering (zie verder box 5.1) zouden vergaand gerelativeerd moeten worden. In plaats daarvan zouden *governance* en publiek management veeleer tegenovergestelde assumpties moeten hanteren, waarbij (inter)subjectiviteit (in plaats van objectiviteit), redelijkheid (in plaats van rationaliteit) en bruikbaarheid (in plaats van optimaliteit) voorop staan. Die assumpties zijn samengevat in box 5.1.

Box 5.1 Assumpties achter professioneel-politieke sturing en organisatie

- a. *(Inter)subjectiviteit*. Uitgaan van praktische ervaring en wijsheid van betrokkenen, naast of in plaats van wetenschappelijke, neutrale kennis.
- b. *Redelijkheid*. Nadruk op begrijpelijke, acceptabele en haalbare aspecten van beleids- en organisatieprocessen in plaats van zuivere criteria.
- c. *Bruikbaarheid*. Belang van werkbare oplossingen en aanpakken waar betrokkenen iets bij voelen en iets mee kunnen.

Dit soort assumpties gaat schuil achter hedendaagse discoursen rond *collobrative governance* (Ansell en Gash 2008), procesmanagement (De Bruijn 2002), horizontale ‘*accountability*’ (Schillemans 2007), leervermogen (WRR 2006) en ‘*communities of practice*’ (Wenger 1998). Die bieden andere ‘ontwerp principes’ dan geobjectiveerde en gerationaliseerde ketens, control-systemen en prestatie-informatie. Het verbeteren van presteren vraagt vooral om interacties, meervoudigheid en dynamiek (vgl. De Bruijn 2003), ten dienste van *betekenisvol presteren* (Noordegraaf 2008; 2011). Via relaties tussen bij prestaties betrokken partijen, en gevarieerde en veranderlijke prestatiestandaarden die met betrokkenen zijn vastgesteld, kan betekenisvol worden vastgesteld wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren.

5.3 Betekenisvol presteren

Maar alleen goede relaties en slimme standaarden om (betekenisvol) vast te stellen wat prestaties zijn, zijn onvoldoende om passender sturing en organisatie – inclusief passender toezicht en evaluatie – dichterbij te brengen. De krachten rond sturing, toezicht en evaluatie zijn immers zo dwingend, dat het verfijnd inspelen op situaties en het leren van acties niet op voorhand tot gewenste uitkomsten leidt. Wanneer afrekeningsystemen zich genesteld hebben, wanneer betrokkenen ‘*value for money*’ willen zien, vaak letterlijk, en wanneer geld en belangen op het spel staan, dan schieten de relativering van *control* en de nadruk op goede relaties tekort. Alternatieve prestatiesturing zal op de een of andere manier tegenkracht moeten ontwikkelen, en dat zal ook systemisch moeten worden bekeken. Tegenover de *control* systemen zal betekenisvolle prestatiesturing ook meer als systeem – als *systeem van slimme prestatiesturing* – moeten worden vormgegeven.

Tabel 5.1 Startpunten voor slimme prestatiesturing

1. Managen van verwachtingen	De verwachtingen aangaande ultieme probleemoplossing niet voortdurend aanjagen.
2. Lichte en gedragen prestatiesystemen	Systemen niet voortdurend verder verfijnen, en ze niet zonder betrokkenen (inclusief professionals) ontwikkelen.
3. Betekenisvolle toepassing van systemen	Prestatie-informatie bespreekbaar maken, om prestatie ontwikkelingen te duiden en van (gedeelde) effecten te voorzien.

Hieronder gaan we in op enkele aspecten hiervan, zoals samengevat in tabel 5.1. We kijken naar oriëntatie op systemen als zodanig en vooral naar de politieke *verwachtingen* waarmee systemen worden ingezet, naar de manier waarop prestatiesystemen worden *vormgegeven* en gebouwd en naar het *gebruik* van systemen. Dat illustreren we globaal aan de hand van het voorbeeld van de Rotterdamse veiligheidsindex, een gebrekkig bestuurlijk instrument dat mede dankzij goed bestuurlijk ‘design’ zijn sporen in de Maasstad heeft achtergelaten. Zie box 5.2 voor een korte introductie. (waar box 5.3 en 5.4 op voort zullen bouwen).

Box 5.2 De Rotterdamse veiligheidsindex

Samenstelling

De Rotterdamse index is erop gericht om de staat van veiligheid/leefbaarheid in kaart te brengen, op de niveaus van wijken, deelgemeenten en stad. Op een schaal van 1 tot 10 wordt als het ware een rapportcijfer uitgedeeld. 1 is heel onveilig, en 10 heel veilig. Om te becijferen wordt geput uit langer bestaande en deels nieuwe registraties, die via gecompliceerde statistische (her)bewerkingen aan elkaar gekoppeld worden en de rapportcijfers genereren. Dat is meer theoretisch ingekaderd door directe veiligheidskenmerken van indirecte kenmerken te onderscheiden, en per veiligheidskenmerk

een beroep op relevante bronnen te doen. Voor criminaliteitscijfers bijvoorbeeld wordt geput uit politieregistraties, voor ‘schoon en heel’ is een schoon-en-heel-metingssysteem ontwikkeld. Voor koopkracht en verloop in wijken wordt gebruikgemaakt van cijfers van sociale diensten en corporaties, terwijl voor tevredenheid met de wijk een leefbaarheidsmeting is ontwikkeld.

Ook al komen deze kenmerken nogal willekeurig over, en in allerlei opzichten zelfs als discutabel, toch zit er een gedachte achter. De kenmerken zelf combineren veiligheid in enge zin (criminaliteit) met sociale veiligheid en leefbaarheid; ze combineren objectieve fenomenen (bijvoorbeeld inbraken) met subjectieve veiligheidsgevoelens; en ze verwoorden specifieke argumenten. ‘Schoon en heel’ bijvoorbeeld weerspiegelt de *‘broken windows’*-theorie van Wilson en Kelling (1982). Die houdt in dat als er in een straat een ruit gebroken is, er snel meer gebroken ruiten zullen volgen, waarna de verloedering verder doorzet en de onveiligheid (of het onveiligheidsgevoel?) groeit. De directe en indirecte kenmerken samen rusten bovendien op een criminologisch model, het RISC-model, dat stelt dat onveiligheid door ruimtelijke, sociale en culturele factoren wordt beïnvloed (dat zit in de indirecte kenmerken). Elk van deze kenmerken wordt bovendien gewogen, waarbij sommige kenmerken (zoals diefstal en geweld) zwaarder tellen dan andere (zoals inbraken en vandalisme). Na de statistische bewerkingen en koppelingen worden de cijfers die gegenereerd worden vervolgens weer in nieuwe categorieën geplaatst. Als het cijfer tussen 1 en 3,9 ligt, is er sprake van een onveilige wijk; tussen 4 en 4,9 gaat het om een probleemwijk; tussen 5 en 5,9 om een bedreigde wijk; tussen 6 en 7,1 is er een aandachtswijk; en boven de 7,1 is het een (redelijk) veilige wijk. Meer visueel, bijvoorbeeld op de website van de directie Veilig, worden de uitkomsten vooral via het rood/geel/groen-stoplichtmodel getoond, en wel in bewegende beelden, zodat over de jaren heen duidelijk wordt dat de stad langzaam steeds groener kleurt.

Bron: Noordegraaf (2011: 383-384).

1. *Managen van verwachtingen*

Het anders en vooral betekenisvol presteren begint – meer praktisch – bij maatschappelijke verwachtingen en vooral het managen van verwachtingen. Wanneer betrokkenen en burgers het idee hebben dat meer management, inclusief meer toezicht en evaluatie, problemen uit de wereld helpt, dan zal de prestatieparadox zich extra nadrukkelijk manifesteren. Wanneer de verwachting is dat problemen niet meer zullen voorkomen door nog betere aanpakken, en de problemen dan toch weer optreden en zichtbaar worden na nieuwe incidenten, dan is er des te meer gevoel van prestatieverlies. Bestuurlijke partijen en vooral politici zullen de verwachtingen rond de effecten van bestuur en management nadrukkelijk moeten beïnvloeden. In geval van *‘wicked issues’* bestaan er geen *‘quick fixes’*. Politieke reflexen, die dikwijls eindigen in grootschalige systeemaanpassingen zoals bij cases als het ‘Maasmeisje’, moeten worden beteugeld. Al te dwingende politieke actie, overreactie en overregulering zullen gekanaliseerd moeten worden.

Eén waarschuwing vooraf is daarbij gepast: zowel nieuw publiek management, keten *governance* als evalueren en leren vinden plaats binnen een politieke realiteit, als één van de genoemde dwingende krachten. De politieke context staat zeer regelmatig op gespannen voet met toezicht en evaluatie, maar ook met het managen van verwachtingen. Oproepen aan politici om ‘terughoudend’ en ‘verstandig’ te zijn wekken de suggestie van het toeschuiven van de zwartepiet aan de politiek. Dat brengt het risico met zich mee dat suggesties tot verbetering waarschijnlijk weinig zullen veranderen aan de bestaande situatie.

Dit essay pleit er dan ook niet voor deze spanning op te lossen of weg te nemen. Wel kan een aantal handreikingen worden geboden voor de omgang met die spanning. Dat zal neerkomen op evenwichtskunst (vgl. WRR 2011). Betekenisvol bestuur vraagt om het kantelen van perspectieven. In plaats van incidenten gedreven beleid en het achteraf reageren via toezicht en evaluatie, zal vooraf beter moeten worden nagedacht over potentiële risico’s en bedreigingen (vgl. WRR 2011: 82). Het perspectief moet verlegd worden van de *aanleiding* voor meer toezicht en evaluatie (incidenten) naar de maatschappelijke *doelen* van beleid (bijvoorbeeld veiligheid) en de wijze waarop doelen kan worden gerealiseerd (bijvoorbeeld het verdelen van verantwoordelijkheden) (WRR 2011).

Omdat het oplossend vermogen van dergelijke ingrepen beperkt is, moet meer aandacht worden besteed aan *processen*. Dat kan onder meer via het inbouwen van rust via procedures – ‘*time out*’ – het stimuleren van de reflectie op het eigen handelen van bestuurders en politici – ‘*reflectie in actie*’ – het inzetten van *countervailing power* van ambtenaren en experts, het kritisch volgen van de media – ‘*hoor en wederhoor*’ (zie bijv. RMO 2011; Trappenburg et al. 2012). Dat is niet alleen een inhoudelijke zaak, aangezien het ook en vooral over *institutioneel* ontwerp gaat (vgl. ook Onderwijsraad 2012 over ‘geregelde ruimte’).

2. Constructie van systemen

Vervolgens is het van belang om slimme prestatiesystemen te construeren, zodanig dat ze niet alleen inzetten op SMART-principes (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden), maar ook en vooral op *slimheid* (‘*smartness*’) in de meer letterlijk betekenis van het woord. Verantwoording moet bijvoorbeeld *light* zijn (zie Schillemans en Bovens 2009). Standaarden moeten voor betrokken professionals betekenisvol zijn, en dat kan alleen ontstaan als ze zich mede-eigenaar voelen van die standaarden. Het enkel beloven van ‘meer ruimte’ voor professionals is illusoir; professioneel handelen veronderstelt *altijd* standaarden en routines. Van belang is dan dat professionals standaarden herkennen en zich daar mede verantwoordelijk voor voelen, mede doordat ze het gevoel hebben dat die standaarden over

hen gaan én dat zij er over gaan (Noordegraaf en Sterrenburg 2009). In box 5.3 is een voorbeeld gegeven van hoe het slim geconstrueerde prestatiesysteem, de Rotterdamse veiligheidsindex (zie box 5.2), ervoor zorgde dat betrokkenen het moeilijk terzijde konden schuiven.

Box 5.3 De Rotterdamse veiligheidsindex, deel 1

Constructie van prestaties en metingen

[...] Ten eerste weten we allerlei dingen al. In geval van veiligheidsrealiteiten weten we dat er verschillen zijn tussen objectieve en subjectieve veiligheidscondities: bij objectief kunnen we denken aan het aantal inbraken, en bij subjectief aan veiligheidsgevoelens. We weten ook dat er staatsrechtelijk en historisch bepaalde partijen bij betrokken zijn, zoals de gemeente en de politie. En we weten vaak al enigszins hoe de zaken ervoor staan. In Rotterdam bijvoorbeeld is op grond van allerlei ervaringskennis en anekdotische informatie bekend dat specifieke plekken meer dan andere plekken onveilig zijn. In het ‘oude Westen’, ‘oude Noorden’ en ‘op Zuid’ bijvoorbeeld is van oudsher op dat vlak meer aan de hand dan in bijvoorbeeld Hillegersberg.

Die *voorkennis* is niet onbelangrijk, omdat de kracht van metingen mede bepaald wordt door de duiding van wat er uit metingen komt. Als meetuitkomsten op geen enkele manier herkend worden of bij voorbaat tot gedoe leiden over de waarde ervan, dan neemt de kracht van prestatie management af. Dat is bijvoorbeeld gebeurd toen onder ex-minister Vogelaar van VROM bepaald moest worden wat de top 20 à 30 aan probleemwijken in Nederland zou zijn (uit een lijst met ruim honderd wijken). Omdat dat vooral een papieren exercitie was, werd het probleemkarakter van allerlei wijken die daarna als Vogelaar-wijken werden aangeduid, stevig betwist.

In Rotterdam is bij het construeren van de index slim aangesloten bij de aanwezige voorkennis. Het uitgangspunt is dan niet ‘meten is weten’, maar ‘weten is meten’ en ‘weten is meten, is meer te weten komen’. Ervaringen, gebeurtenissen, details, gesprekken, enzovoort zijn van belang voor het herkennen en erkennen van meetuitkomsten.

Ten tweede kunnen metingen zinvol worden afhankelijk van hoe het meetproces verloopt. Een meting kan als statisch gegeven worden gezien: het cijfer duidt aan wat er aan de hand is of hoe het ervoor staat. Een meting kan ook als *actie* worden gezien: we gaan vaststellen hoe het ervoor staat. Vooral wanneer fenomenen lastig te definiëren en meetbaar te maken zijn, zoals veiligheid, is die laatste zienswijze belangrijk, omdat het betrekken van partijen bij het meten meerdere voordelen tegelijk oplevert. Het brengt niet alleen de zojuist besproken ervaringskennis in, het genereert ook leereffecten en betrokkenheid. Wanneer partijen zich onderdeel voelen van metingen, waar ze later mee te maken krijgen c.q. last van krijgen, dan kunnen ze de meeteffecten moeilijker naast zich neerleggen.

Dat is niet makkelijk, omdat er vaak belangen op het spel staan. Als veiligheid meer via A dan via B

wordt gemeten, dan kan dat gevolgen hebben voor wie betrokken is, wie geld en extra mensen krijgt, wie status krijgt. Het is dan zaak om processen zodanig vorm te geven dat partijen niet nodeloos vertragen of conflicten veroorzaken. Dat kan zelfs betekenen dat het open maar toch ook afgeschermd gebeurt, wat in Rotterdam te zien was. De index is duidelijk eigendom gebleven van het programmabureau Veilig (later samengegaan met de directie Veiligheid). Het betekenisvol maken van prestatiemeting is dan een kwestie van het slim combineren van kennis en macht, als actie dus. Het is van belang wie wel en niet betrokken worden, wie eigenaar is van de metingen, waar de definitiemacht ligt; het is tevens van belang dat de meting 'iets zegt'. (...) In het geval van de Rotterdamse index is dat *verhalende* duidelijk te zien. De veiligheidsaanpak werd mede door de politieke omstandigheden sterk politiek gekleurd ingezet, en van een duidelijk veiligheids- en leefbaarheidsverhaal voorzien. Het werd bijna conceptueel met een soort van veiligheidstheorie omgeven die aangaf waarom men ging meten wat men ging meten. Dat gebeurde niet alleen inhoudelijk, bijvoorbeeld als het om de 'broken windows'-theorie gaat, maar ook meer symbolisch. Verwijzingen naar New York, Giuliani, CompStat en J.Q. Wilson hebben een legitimerende werking.

Bron: Noordegraaf (2011: 388-389).

Toepassing van systemen

Tot slot is het van belang om de toepassing van prestatiesystemen betekenisvol te maken. De systemen op zich zeggen niet alles; het gaat er ook om hoe die systemen gepraktiseerd worden, en vooral welke praktische arrangementen er bestaan om metingen en prestatie-informatie tot leven te brengen. Prestatie-informatie op zich is over het algemeen steriel en heeft weinig direct verband met praktisch handelen – anders dan dat het 'gaming' en perverse effecten op gang brengt. Prestatie-informatie die in goed geënceneerde overleggen en bijeenkomsten bespreekbaar wordt gemaakt, gemeenschappelijk geduid wordt en van effecten wordt voorzien, kan doorwerken. Vandaar dat in verhandelingen over slim prestatie-management een sterke nadruk ligt op dialoog, deliberatie en interpretatie (bijv. Moynihan 2008). Voorbeelden als de Rotterdamse veiligheidsaanpak laten zien dat prestatieverbetering vooral te maken heeft met hoe betrokkenen omgaan met systemen voor het meten van veiligheids- en leefbaarheidsontwikkelingen (Noordegraaf 2008; 2011). Zie box 5.4 voor een beknopte uitleg, als vervolg op box 5.3.

Box 5.4 De Rotterdamse veiligheidsindex, deel 2

Gebruik van prestatiesystemen

Naast het maken van metingen, en aanpassen ervan, met en via anderen, is het van belang om het gebruik van metingen goed te organiseren, en wel zodanig dat prestatie-management gewicht heeft, prikkels voor gedrag(sverandering) kent, en voor praktijken als waardevol wordt beschouwd. Dat is wat er in Rotterdam is gebeurd. Het zichtbare instrument kreeg zwaarte en status, niet in de laatste plaats door grote betrokkenheid van de burgemeester. Het instrument werd als serieus ervaren,

bijvoorbeeld binnen de politie, en tevens als waardevol, in de zin dat er interventiekracht aan vastzit. Via het instrument kon de politie capaciteit anders inzetten of extra budget realiseren.

In andere woorden betekent dit dat de meting in het hart van beleidsvorming en -uitvoering werd geplaatst. Het werd niet 'uitgeplaatst' richting stafafdelingen en staffunctionarissen, maar voortdurend in bestuurlijke overleggen en managementteams actueel gemaakt. Een van de belangrijkste platforms was de Stuurgroep Veilig waarin tweewekelijks over de veiligheidsaanpak werd gepraat, door de burgemeester, meest betrokken wethouders, directeur Veilig en andere betrokkenen. Mede aan de hand van cijfers werd daar (bestuurlijke) duiding georganiseerd. Dat gebeurde overigens ook heel alledaags door andere overlegvormen te introduceren. Agendapunten werden bijvoorbeeld niet met stukken, maar met Powerpointslides en vooral visuele informatie behandeld.

Op andere momenten en andere plekken werden andere *gebruiksvormen* gerealiseerd, die de index actueel en betekenisvol maakten. Om de zoveel tijd werd bijvoorbeeld in het theater in boekhandel Donner over indexcijfers gepraat, en meer algemeen werd de 'Publieke Dag van de Verantwoording' gehouden, waarin bestuurlijke prestaties werden getoond en bediscussieerd. Tijdens persconferenties werden indexcijfers gebruikt, en binnen betrokken organisaties, zoals de politie, werd de index onderdeel van alledaagse gangen van zaken. Dat werd letterlijk kracht bijgezet doordat betrokkenen wisten dat 'het menens' was. Zoals gezegd had de burgemeester duidelijk gemaakt dat de index bepalend, zo niet allesbepalend zou zijn. Politiechefs vertellen nog wel over ontmoetingen met de burgemeester in die tijd. Wanneer ze Opstelten tegenkwamen, kon het gebeuren dat hij hun met subtiele fysieke aanraking duidelijk maakte dat 'hij een probleem had' als de indexcijfers weinig rooskleurig zouden uitpakken – 'maar zij dan dus ook een probleem zouden hebben'.

Dat actueel en 'gewichtig' maken kan als heel alledaags worden gezien. Het gaat om *practical performance*, in de zin dat de index onderdeel werd van alledaagse praktijken – stukken, overleggen, zoals de Stuurgroep Veilig, interacties – en deels nieuwe praktijken ging vormen, zoals overleggen die vooral rond de index zelf waren geconcentreerd. Dat heeft te maken met de wijze van constructie en het feit dat de index betekenisvol werd gemaakt, maar ook opnieuw met bewuste acties.

Bestuurlijk *commitment* werd welbewust voortdurend uitgestraald; *zichtbaarheid* werd continu versterkt, mede via journalistieke en media-actie; *doorwerking*, bijvoorbeeld via de politie, werd via overleggen steeds weer gereproduceerd. Wanneer dat achterwege zou zijn gebleven, zou de Rotterdamse veiligheidsindex weinig geworden zijn.

Bron: Noordegraaf (2011: 389-390).

5.4 Ander perspectief op evaluatie en toezicht

Het voorgaande maakt duidelijk dat evaluatie- en toezichtsystemen en -instrumenten als zodanig weinig zullen betekenen; ze zullen via gebruik en interacties betekenisvol moeten

worden gemaakt. Naarmate ze verfijnder worden en meer nadruk leggen op duidelijke (bij)sturing van prestaties, geldt dat alleen maar des te meer, zeker als ze bedoeld zijn om in complexe (beleids)sectoren en ten aanzien van lastige opgaven effectief te zijn. Ze zullen dan niet alleen bijdragen aan ‘gaming’ en perverse effecten, maar ook evaluatie- en toezichtlasten versterken, én ze zullen problemen veroorzaken voor evalueerders en toezichthouders zelf.

Om deze negatieve spiraal te doorbreken zal bij evaluaties van ambigue (beleids)ontwikkelingen niet de bepaaldheid van evaluatiegegevens centraal moeten staan, maar de *onbepaaldheid*. Evaluaties maken niet gelijk van alles duidelijk, maar laten tevens zien dat er van alles onduidelijk is. Er zullen dan *geregelde* interacties en overlegvormen moeten zijn waarmee dergelijke onduidelijkheden worden gereduceerd. ‘Bewijs’ voor ontwikkelingen zit niet alleen in de verzamelde ‘evidence’, maar vooral in de gemeenschappelijk ontwikkelde inzichten over wat er daadwerkelijk aan de hand is. Bovendien kunnen die gemeenschappelijk ontwikkelde inzichten bijdragen aan het gevoel onder betrokkenen dat ze mede-eigenaar zijn van het evaluatieproces. Zolang de geëvalueerden niet het gevoel hebben dat ze *deelgenoot* zijn van de evaluaties en de uitkomsten ervan, wordt de kans op ‘gaming’ en perverse effecten groter.

Bij toezicht geldt net zo iets, maar zullen specifieke accenten gelegd moeten worden. Naarmate toezicht enkelvoudiger is, is de kans groter dat geen recht gedaan wordt aan complexe situaties. Zodra toezicht meer op afstand staat en meer systeemgericht is, is de kans groot dat uitwerking problematisch is. Toezicht wordt of te taneloos, of te vervreemdend. We moeten oppassen voor te generieke en dichotome verhalen.

Publieke en hybride organisaties verenigen vaak verschillende soorten management in zich; nieuw publiek management en public value management, overheidssturing maar ook stakeholder invloed. Die meervoudigheid moet ook terugkomen in evalueren, verantwoorden en het toezicht houden. Dat betekent ook dat gezocht dient te worden aan het zoeken van een balans tussen toezicht dat is gericht op *afrekenen* en naleving enerzijds en meer deliberatief toezicht dat is gericht op *leren*. Bovendien geldt dat een optimale combinatie gezocht moet worden van verticale en horizontale toezichtinstrumenten. *Meervoudig* toezicht is dan het devies: het is niet of/of, waarbij heldere onderscheiden dominant zijn, maar en/en. Daarbij moet overigens worden gewaakt voor het paradoxale risico van meervoudige verantwoording; het feit dat verschillende verantwoordingsfora actief zijn, kan tot gevolg hebben dat geen van hen zich geroepen voelt op te treden, of dat niemand zich eigenaar voelt (vgl. Schillemans 2010: 319).

Tevens moet worden nagedacht over de wijze waarop normen worden gesteld. Wie stelt de normen bij toezicht vast? De overheid, de wetgever, professionals? Vertrouwen op toezicht en evaluatie als 'goed gesprek' is te beperkt en werkt vrijblijvendheid in de hand. Het risico bestaat dan dat toezicht verwordt tot het notuleren van wederzijds begrip. Daarbij is het van belang om toezichthouders te voorzien van een 'stok achter de deur', zodat toezicht ook daadwerkelijk als 'een geloofwaardige schaduw' kan fungeren.

Naast het nadenken over de wijze waarop normen worden gesteld en door wie, zal ook aandacht moeten worden besteed aan het organiseren van dwingendheid en doorwerking. Op welke manier kan men stimuleren dat men zich aan de normen houdt? Dat is opnieuw niet alleen inhoudelijk, maar ook institutioneel, zoals de veiligheidsindex Rotterdam laat zien; het gaat over zeggenschap en eigenaarschap. Daarbij is het van belang te beseffen dat praktijken van nieuw publiek management, keten *governance*, maar ook evalueren en leren, plaats hebben te midden van (soms tegenstrijdige) gedragsprikkelers. Net als de politieke context staan ook die tegenstrijdige gedragsprikkelers haaks op toezicht en evaluatie. En ook deze spanning kan niet worden opgelost. Daarom moet aandacht worden geschonken aan de gedragsprikkelers en psychologische processen waaraan mensen (managers, toezichthouders, burgers) blootstaan en die zeer bepalend zijn voor de doorwerking van evaluatie en toezicht. Een slimmere inhoudelijke aanpak van weerbarstige maatschappelijke vraagstukken is onvermijdelijk ook een kwestie van passend institutioneel ontwerp.

LITERATUUR

- Actal (2011) *Armslag voor de politieprofessional*, Den Haag: Actal.
- Allison, G. (1971) *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little Brown.
- Ansell, C., en A. Gash (2008) 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration and Theory Advances* 18, 4: 543-571.
- Asselt, M.B.A. van (2007) *Risk Governance. Over omgaan met onzekerheid en mogelijke toekomst*, Maastricht: Maastricht University.
- Asselt, M. van (2009) *Dromen van maakbaarheid: Tijd om wakker te worden*, Lezing Verweij Jonker instituut.
- Baarsma, B. (2005) 'Nederland Toezichtland – een economisch perspectief', Geraadpleegd via: http://www.seo.nl/uploads/media/792_Nederland_Toezichtland_-_een_economisch_perspectief.pdf
- Baarsma, B. (2010) 'Nederland Toezichtland', *Tijdschrift voor toezicht* (2).
- Beck, U. (1992) *The risk society, towards a new modernity*, London: Sage Publications.
- Berenschot (2010) *Nulmeting interbestuurlijke toezichtlasten*, Eindrapport.
- Bevan, G. en C. Hood (2006) 'Have Targets Improved Performance in the English NHS?', *BMJ* 332, 7538: 419-422.
- Bevir, M. (ed.) (2011) *The SAGE handbook of governance*, Los Angeles: Sage.
- Bouckaert, G. en J. Halligan (2008) *Managing performance: International comparisons*, London: Routledge.
- Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Boutellier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma.
- Bovaird, T. en E. Löffler (2009) *Understanding Public Management and Governance* (2nd ed.), Abingdon: Routledge.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (6^e druk), Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braithwaite, J. (2008) *Regulatory capitalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Brink, G. van den, Th. Jansen en D. Pessers (red.) (2005) *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H. de (2002) *Managing performance in the public sector*, London: Routledge.
- Bruijn, H. de (2003) 'Output steering in public organizations', *Managerial Accounting Journal* 18, 4: 303-312.

- Bruijn, H. de en E. ten Heuvelhof (2005) *Handhaving. Het spel tussen inspecteur en inspectee*, Den Haag: Lemma.
- Bruijn, H. de (2007) 'Prestatiemeting en ketensamenwerking', *Tijdschrift voor Veiligheid* 6, 1: 51-63.
- Bruijn, H. de en M. Noordegraaf (2010) 'Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken', *Bestuurskunde* 19, 3: 6-20.
- Christensen, T. en P. Laegreid (eds.) (2006) *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Clarke, J. en J. Newman (1997) *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London: Sage Publications.
- DeHaven-Smith, L. en K.C. Jenne (2006) 'Management by inquiry: A discursive accountability system for large organizations', *Public Administration Review* 66: 64-76.
- Enteman, W.F. (1993) *Managerialism: The emergence of a new ideology*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Ferlie, E., L.E. Lynn en C. Pollitt (eds.) (2005) *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford University Press.
- Franssen, J., M. Pastors en E. van Rooijen (2010) *Schoolleiders ontketend*, Den Haag: B&A Groep.
- Frissen, P. (2007) *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Geuijen, K., M. van der Meulen en M. Noordegraaf (2011) *Over grenzen. Stakeholdermethodieken voor de evaluatie van professioneel politieoptreden in ketens en netwerken*, Utrecht: Universiteit Utrecht (USBO).
- Gunsteren, H.R. van (1976) *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, New York: Wiley.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004) *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Bilthoven: RIVM.
- Hart, P. 't (2002) *Verbroken verbindingen: over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Heinrich, C.J. (2002) 'Outcomes-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness', *Public Administration Review* 62, 6: 712-725.
- Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration* 1: 3-19.
- Hood, C. (2000) 'Regulation of government: has it increased, is it increasing, should it be diminished?', *Public Administration* 78, 2: 283-304.

- Hood, C., H. Rothstein en R. Baldwin (2001) *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Hoppe, R. (2010) *The governance of problems. Puzzling, powering, participation*, Bristol: Policy Press.
- Jordana, J. en D. Levi-Faur (eds.) (2004) *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, W., E.H. Klijn en J. Koppenjan (1997) *Managing complex networks*, London: Sage Publications.
- Kjær, A.M. (2004) *Governance*, Cambridge: Polity.
- Klijn, E.H., B. Steijn en J. Edelenbos (2010) 'The impact of network management on outcomes in governance networks', *Public Administration* 88, 4: 1063-1082.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2011) Amsterdam: KNAW.
- Learmonth, M. en N. Harding (2006) 'Evidence-based management: the very idea', *Public Administration* 84, 2: 245-266.
- Leeuw, F.L., K.S. Kerseboom en R. Elte (2007) *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Majone, G. (1997) 'From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the model of governance', *Journal of Public Policy* 17, 2: 139-167.
- Mandell, M.P. en R. Keast (2008) Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks, *Public Management Review* 10, 6: 715-731.
- Meer, F.B.L. van der (2007) *New public management and evaluation*, Research Paper, geraadpleegd via: <http://repub.eur.nl/res/pub/11565/>
- Mertens, F. (2011) *Inspecteren, toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Merton, R.K. (1976) 'The sociology of social problems', blz. 3-43 in R.K. Merton en R.A. Nisbet *Contemporary Social Problems*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Meijer, A. en V. Homburg (2008) *Op weg naar toezicht 2.0*, Boom juridische uitgevers.
- Montfort, C. van (2010) 'Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst', *Tijdschrift voor toezicht* 1: 6-20.
- Moynihan, D. (2008) *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Newman, J. (2001) *Modernising governance. New labour, policy and society*, London: Sage.
- Newman, J. (ed.) (2005) *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*, Bristol: Policy Press.
- Niezen-Van der Zwet, M, F. Neefjes en R. Bal (2011) *Leren van toezicht: over effectiviteit van thematisch toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Erasmus Universiteit Rotterdam: Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg.

- Noordegraaf, M. en T. Abma (2003) 'Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity', *Public Administration* 81, 4: 853-871.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2008) *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M. en J. Sterrenburg (2009) 'Verantwoordingsdruk onder professionals' in M.A.P. Bovens en T. Schillemans (red.) *Handboek Publieke Verantwoording*, Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M. (2011) 'Prestatiemanagement', blz. 365-294 in M. Noordegraaf, K. Geuijen A.J. Meijer (red.) *Handboek Publiek Management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Noordegraaf, M. en K. Geuijen (2011) Maatschappelijke opdrachten en bestuurlijke reacties, blz. 31-48 in M. Noordegraaf, K. Geuijen en A.J. Meijer (red.) *Handboek Publiek Management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Noordegraaf, M. en B. de Wit (2011) 'Passend onderwijs in impasse. Een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke reconstructie van het passend onderwijsbeleid', blz. 41-67 in *Passend onderwijs – Passend beleid? Drie visies op de beleidsvorming rondom Passend onderwijs*, Den Haag: Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs.
- Noordegraaf, M., K. Geuijen en A.J. Meijer (red.) (2011) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Onderwijsraad (2012) *Geregelde ruimte*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Osborne, S.P. (2009) *The new public governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Boston: Addison-Wesley Publishing.
- Pen, M. (2009) *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek. Een empirische studie naar de doorwerking van universitaire prestatie-meetsystemen*, Den Haag: Boom.
- Pierre, J. (2000) *Debating governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. en B.G. Peters (2000) *Governance, politics and the state*, New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?* (2nd ed.), Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (2003) *The essential public manager*, Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004) *Public management reform*, Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C., S. Harrison, G. Downswell, S. Jerak-Zuiderent en R. Bal (2010) 'Performance regimes in health care: Institutions, critical junctures and the logic of escalation in England and the Netherlands, *Evaluation* 16: 13-29.
- Power, M. (1997) *The audit society: Rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2007) *Organized uncertainty. Designing a world of risk management*, Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K. en H. Milward (2001) 'Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks', *Public Administration Review* 61, 4: 414-423.
- Provan, K.P. en P. Kenis (2007) 'Modes of network governance: structure, management and effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 2: 229–257.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2011) *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag: RMO.
- Radin, B. (2006) *Challenging the performance movement: Accountability, complexity and democratic values*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Reenen, P. van (2001) 'Hoe zal ik handhaven?' in C. Coolsma en M. Wiering (red.) *Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*, Amsterdam: SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rynck, F. de, J. Voets en W. van Dooren (2010) 'Het beoordelen van de prestaties van netwerken: aanzet tot een analysekader', *Bestuurswetenschappen* 1: 35-55.
- Robben, P. (2010) *Toezicht in een glazen huis. Effecten van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Scheerens, J., H. Luyten en J. van Raven (2011) *Visies op onderwijskwaliteit*, Enschede: Universiteit Twente.
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Lemma.
- Schillemans, T. en M.A.P. Bovens (2009) 'Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp' in M.A.P. Bovens en T. Schillemans (red.) *Handboek Publieke Verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Schillemans, T. (2010) 'Onvoorspelbare verantwoording. Meervoudige verantwoording en de nieuwsmedia', blz. 305-332 in H. Dijkstra, P. den Hoed, J.-W. Holtslag, S. Schouten, *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scholtes, E. (2007) 'Transparantie en toezichthouders' in F. Leeuw, J. S. Kerseboom en R. Elte (red.) *Turven, tellen, toetsen, over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie*

- en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij
- Sluis, A. van (2002) *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming : een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Sorensen, E. en J. Torfing (2009) 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance', *Public Administration* 87, 2: 234-258.
- Sparrow, M.K. (2000) *The regulatory craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Stone, D.A. (2002) *Policy paradox. The art of political decision making*, New York: Norton.
- Suyver, J.F. (2007) *Toezichtlasten bij Justitiële inrichtingen en reclassering*, Zoetermeer: Panteia/EIM.
- Terpstra, J. (2001) 'Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid', *Beleidswetenschap* 15: 141-168
- Terpstra, M. (1997) *Maakbaarheid en normativiteit. Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid* Nijmegen: Uitgeverij SUN.
- Thiel, S. van en F. Leeuw (2002) 'The performance paradox in the public sector', *Public Performance and Management Review* 25, 3: 267-281.
- Tonkens, E. (2008) *Herwaardering van professionals, maar hoe?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Trappenburg, M., M.-J. Schiffelers, G. Pikker en L. van Camp (2012) *De risico-regelreflex vanuit politiek perspectief. Verkennend onderzoek naar de mening van Kamerleden over risico's en politieke verantwoordelijkheid*, Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Trommel, W. (2009) *Gulzig bestuur*, Den Haag: Boom Lemma.
- Yesilkagit, K. (2009) 'Inspecties' in M.A.P. Bovens en T. Schillemans (red.) *Handboek Publieke Verantwoording*, Den Haag: Lemma.
- Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Weick, K.E. (2001) *Making sense of the organization*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Wenger, E. (1998) *Communities of practice*, New York: Cambridge University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilson, J.Q. en G. Kelling (1982) The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows. *Atlantic Monthly*, 243, 29-38.

Winter, H.B. (2010) *Zicht op toezicht? Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*, Oratie Rijksuniversiteit Groningen.

Wit, B. de en M. van der Meulen (2011) 'Publieke managers. Ficties en feiten', blz. 49-75 in M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

NOTEN

- ¹ De auteurs danken Hans de Bruijn, Cor van Montfort, Rien Rouw, Will Tiemeijer, Kutsal Yesilkagit en de bij dit project betrokken stafmedewerkers van de WRR voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van deze achtergrondstudie.
- ² Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, de begrotingssystematiek van de rijksoverheid, als het ware een grote planning & control-cyclus die ingezet wordt om steeds preciezer te bepalen wat waarom gedaan moeten, hoe en met welke middelen, en wat daar van terecht komt.
- ³ NOS, 'Onderzoek naar toezicht corporaties'. Geraadpleegd via: <http://nos.nl/artikel/336802-onderzoek-naar-toezicht-corporaties.html> (2 februari 2012) en 'Toezicht HBO verscherpt', geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/336957-toezicht-hbo-verscherpt.html> (3 februari 2012).
- ⁴ Nationale Ombudsman, Rapport Onverantwoorde zorg UMCG / Onverantwoord toezicht IGZ Openbaar rapport over een klacht betreffende het Universitair Medisch Centrum te Groningen en de Inspectie voor de Gezondheidszorg te Utrecht. Rapportnummer: 2011/357 (15 december 2011).