

De keuze van een sturingsaanpak

A.F.A. Korsten, concept 150305

Inleiding

Bij beleid spelen elk geval de vraag: kan het?; mag het?; hoort het?; past het? De vraag 'past het?' verwijst naar de keuze van instrumenten, dus naar middelen om beleidsdoelstellingen te realiseren. Als een overheid het roken wil terugdringen, is bijvoorbeeld de vraag of ze dat doet door middel van het verhogen van accijns op sigaretten en andere tabakswaaren (economische weg), en/of het verbieden van roken in publieke ruimten (juridische weg), en/of door een voorlichtingscampagne en binnen die keuze of de overheid zich richt op jongeren of mensen uit alle leeftijdscategorieën (communicatieve weg). Zal in geval van accent op communicatie de campagne gericht zijn op het voorkomen van 'gaan roken' of op het stoppen met roken. En is de campagne er een met televisiespots of met het inhuren van acteurs die scholen bezoeken?

Achter de vraag 'past het?' gaat vaak de meer fundamentele vraag schuil welke sturingsbenadering te kiezen. Het ministerie van VROM heeft ooit contact gezocht met tal van hoogleraren op het gebied van bestuurskunde en uiteindelijk een onderzoeksopdracht verstrekt aan onderzoekers om dit uit te zoeken. Welke benaderingen van sturing zijn beschikbaar en welke zou VROM meer moeten of kunnen benutten en waarom dan?

Hier zullen we een casus behandelen en dan aangeven welke antwoorden de bestuurskunde voor de keuze van sturings- en instrumenteringsvraagstukken aandraagt en in hoeverre die aansluiten bij verwachtingen uit de praktijk. Vier benaderingen passeren de revue. Een sturingsbenadering beschouw ik als een *sturingsvisie*.

Sturingsvisie

Een sturingsvisie is min of meer samenhangend geheel van regels en overtuigingen die door een aantal personen wordt gedeeld. Een sturingsvisie moet zich in de praktijk bewijzen. Een visie gaat ten onder als deze niet meer in staat analyses en oplossingen te genereren waar mensen mee kunnen werken en die door mensen worden geaccepteerd (Zie RMO, 2002: 17)

Het vertrouwde werkt niet altijd

Laten we eerst eens beginnen bij de praktijk. Bij het aanpakken van beleidsproblemen en oplossingsrichtingen komt het wel voor dat bestuurders en ambtenaren zich afvragen wat de passende sturingsbenadering is en/of wat de passende beleidsinstrumenten zijn. In zo een situatie kunnen bestuurders en ambtenaren belanden omdat we weten dat beleid slijt. Er kan behoefte zijn aan groot of klein onderhoud. Soms zijn de doelstellingen die ooit achter beleid schuil gingen min of meer uitgewerkt en dan doemt de vraag op wat nu te doen. Denk daarbij bij voorbeeld aan subsidies om bepaalde technologische innovaties te introduceren in het midden- en kleinbedrijf. Zij die de weg weten hebben dat pad dan al enkele malen afgelopen terwijl de bedrijven die achterbleven dat zijn blijven doen. Subsidie lijkt dan nog voornamelijk een cadeau-effect te hebben. Moet er gestopt worden? Dat zou kunnen maar het is ook mogelijk om de subsidieaanvraag voor hen die er niet toe komen beter te begeleiden. Zijn consultants nodig? Misschien.

Instrumententypologie

Nu kan men blijven ronddraaien rond een beter gebruik van het instrument 'subsidie' maar men zou ook naar een ander instrument kunnen overstappen.

In het openbaar bestuur kennen we zes typen instrumenten. Er bestaan drie basistypen:

- de juridische,
- de economische en
- de communicatieve instrumenten.

Deze instrumenten kunnen beperkend of verruimend werken en eenzijdig en tweezijdig zijn.

Tot de juridische instrumenten rekenen we verruimende instrumenten zoals een gebod en beperkende instrumenten zoals een verbod. Tot de economische instrumenten behoren verruimende instrumenten zoals prikkels in de vorm van subsidies of beperkende instrumenten zoals een heffing. Tot de communicatieve instrumenten behoren het beperkende instrument propaganda en het verruimende instrument van de voorlichting. Daarmee hebben we zes typen. In werkelijkheid komen natuurlijk combinaties voor. Er wordt immers gesproken van een *beleidsmix*.

De typologie is nog verder uit te breiden. Deze instrumenten kunnen een *eenzijdige* functie vervullen, van een overheid naar derden, maar ook *tweezijdig* zijn. Een tweezijdig juridisch instrument is bij voorbeeld een bestuursovereenkomst tussen Rijk en enkele gemeenten.

Schema 1: Beknopte typologie van beleidsinstrumenten

Type	Beperkend	Verruimend
Juridische instrument	Verbod	Gebod
Economische instrument	Heffing	Subsidie
Communicatieve instrument	Propaganda	Voorlichting

Schema 2: Uitgebreide typologie van beleidsinstrumenten

	Beperkend instrument		Verruimend instrument	
	Eenzijdig	Tweezijdig	Eenzijdig	Tweezijdig
Juridische instrumenten	Verbod	Bijv. Bestuurs-overeenkomst	Gebod	Bijv. Bestuurs-overeenkomst
Economische instrumenten	Sanctie		Prikkel	
Communicatieve instrumenten	Propaganda	Bijv. Convenanten	Stimulerende voorlichting	Convenanten

Het antwoord op de vraag naar passende instrumenten wordt in de praktijk lang niet altijd bevredigend beantwoord op basis van een nieuwe keuze uit de gereedschapskist van beleidsinstrumenten. Ambtenaren pakken tegenwoordig ook nogal eens een nieuwe zoekrichting. Werken met de gereedschapskist geeft hen teveel het gevoel dat ze binnen een bepaald stramien blijven denken en een radicaal andere benadering uitgesloten wordt. Men wil wat creatiever zijn. Het radicaal over een andere boeg gooien van de sturing is ook riskant. Want er gaat een kloof tussen het abstracte denken van de bestuurskundigen en de concrete behoefte van practioners.

De casus

Een concrete vraag naar een passende sturingsstrategie werd in 2001 gesteld vanuit VROM. De vraag was of het milieubeleid niet aan groot onderhoud toe was. De nationale overheid had de jaren daarvoor voortdurend haar eigen rol gheredefinieerd om zo te komen tot een

oplossing voor uitvoeringsproblemen. Zo had men gezorgd voor regulering maar ook was men overgegaan, onder minister Alders, tot het aangaan van milieuconvenanten. Men zocht bij VROM naar manieren om beter met complexiteit en pluriformiteit in de uitvoeringspraktijk om te gaan. Daar was ook aanleiding voor, namelijk het gevoel dat het milieubeleid aan populariteit en draagvlak inboette (vergelijk diss. Potman; Ringeling, 1997).

Bestuurskundigen werden te hulp geroepen omdat men van hen verwachtte dat zij verschillende stromingen of benaderingen, die elk een eigen kijk op instrumenten geven, op een rij zouden kunnen zetten. De directie Strategie en Bestuur hoopte op die manier de beleidsmedewerkers van het Directoraat-Generaal Milieubeheer een houvast te kunnen geven om hun eigen keuze van de sturingsstrategie en de sturingsinstrumenten te kunnen evalueren en indien nodig tot een nieuwe keuze te komen.

Benaderingen

Er bestaan met betrekking tot beleid diverse benaderingen van sturing. Hoe te komen tot een selectie? Als selectiecriteria zijn te nemen:

- Een heldere sturingsvisie;
- Mate van uitwerking door empirisch onderzoek;
- Aanwezigheid van protagonisten;
- Onderscheidend vermogen ten opzichte van elkaar.

Dat leidde tot vier sturingsvisies:

- de rationele benadering,
- de netwerkbenadering,
- sturing op afstand met behulp van een strategische dialoog en pretatiesturing,
- sturing via waarden.

Deze keuze is niet de enig mogelijke. We laten echter sturing via marktwerking terzijde.

1) De rationele sturingsbenadering

Sturing is in de rationele benadering een logisch uitvloeisel van probleemsignalering en beleidsvorming. In de beleidsvorming is sprake van de keuze van doelstellingen en middelen en ambities in termen van tijd. Wat wil het bestuur, waarom en hoe? Kan het? Mag het? Dat zijn vragen die moeten worden beantwoord.

Het beleidsvoorstel dat in de besluitvorming aan de orde is, bevat meestal een beleidsinstrumentatie. Is eenmaal tot beleid besloten dan volgt de uitvoering en wordt de instrumentatie nader uitgewerkt. Sturing vindt plaats door een keuze uit juridische, economisch en/of communicatieve instrumenten. Minister Winsemius noemde het ooit de keuze uit *de zweep, de peen of de preek!* Regels, geld of informatie, zou je kunnen zeggen. De centrale vraag is of sturing via een instrument of een instrumentenmix bijdraagt aan de oplossing. Achter die aanpak gaan waarden schuil als het streven naar beleidseffectiviteit, doelmatigheid en legitimiteit.

Voordelen:

- Er bestaan inderdaad instrumenten met onderscheiden kenmerken.
- De keuze uit een gereedschapskist, dat is een heldere metafoor.
- En het is waar dat met deze benadering te voldoen is aan een grondregel, die Geelhoed eens in *'De interveniërende staat'* formuleerde: kies geen zwaar middel als je het ook met een licht middel afkunt. Een wet is een zwaar middel en voorlichting een licht middel.

Nadelen:

- Deze sturing gaat ervan uit dat een overheid alle maatschappelijke actoren en andere overheden aan een touwtje heeft. Voor de complexiteit dat een overheid voor de doelrealisatie wel eens afhankelijk zou kunnen zijn van andere actoren is weinig plaats.
- In deze sturing is veel plaats voor top down – denken en weinig voor bottom up-denken.
- Een overheid die deze aanpak kiest zal niet direct de neiging hebben om beleid in een deliberatieve democratie met veel debat vorm te laten krijgen. Nee, de overheid weet wat het wil, er is weinig onzekerheid over de probleemoplossing.

In deze benadering zijn studies te plaatsen van Ringeling, Van der Doelen, Klok, Hufen, De Bruijn, Vermeulen, Baghus, Van den Heuvel, Bemelmans-Videc.

2) De netwerkbenadering

In de netwerkbenadering wordt sturing gezien als een middel om een geheel van actoren - dat van elkaar afhankelijk is - bij elkaar te krijgen en een probleem verder te brengen bij oplossing. Een centrale overheid kan alleen weinig voor elkaar krijgen. Ze is afhankelijk van anderen omdat de centrale overheid de informatie niet heeft over de problemen die aanleiding zijn voor beleid en ook niet alle taken, bevoegdheden en middelen om beleid te vormen en uit te voeren. Bovendien kan de kijk op zaken wel eens heel erg verschillen.

Hoe de verdroging in de Peel aan te pakken? Hier opereren boeren, een waterschap, twee provincies, enkele departementen in dit gebied?. Geen van deze actoren slaagt er alleen in de verdroging te stoppen. Dus moeten ze bij elkaar gaan zitten ('polderen') en hun kijk op de zaak met elkaar gaan delen. Ze moeten komen tot *doelverrijking* om ze te overstijgen dat een knokpartij tussen belangen ontstaat en blijft bestaan. De handen ineen slaan, luidt het devies. De netwerkbenadering wordt ook wel getypeerd als *doelzoekende sturing*.

In de netwerkbenadering moeten kansen geschapen worden. De actoren moeten inzien dat samenwerking nodig is en meerwaarde heeft bij volharding in het eigen gelijk en in de eigen taak. Om verder te komen zal niet alleen nodig zijn om doelen te verenigen maar ook om *hulpbronnen*, zoals budget en verschillende expertise en macht, te bundelen.

Sturing is in dit geval van een netwerkaanpak niet louter instrumentkeuze, dat is duidelijk.

Bij sturing in een netwerk staan waarden centraal als openheid van overleg, het gevoel van veiligheid voor centrale belangen, voortgang in het beraad. De uiteindelijke keuzen voor gedeelde probleemdefinities en probleem-oplossingscombinaties zijn een uitvloeisel van interacties tussen participanten in het beleidsnetwerk.

Voordeel:

- De overheden zijn op een aantal terreinen inderdaad van elkaar afhankelijk. Dus zijn er mogelijkheden voor de netwerkbenadering.

Nadelen:

- In de netwerkbenadering moet voor voortgang gezorgd worden. Dat kan door gebruik te maken van een procesarchitect.
- Deze benadering is niet nodig voor eenvoudige problemen.

In deze benadering zijn studies te plaatsen van Glasbergen, Hufen/Ringeling, Koppenjan, Teisman, De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld.

3) *Sturing op afstand*

Sturing op afstand is een volgende sturingsaanpak. Deze heeft vooral betrekking op relaties tussen organisaties. Het concept is geïntroduceerd op het terrein van onderwijs, in het kader van de herdefiniëring van de relatie tussen het ministerie en de instellingen voor hoger onderwijs. Het ministerie wilde op enig moment de betrekkingen niet slechts of vooral via regelgeving aangaan maar wenste de sterke autonomie van universiteiten te erkennen. Universiteiten zijn immers zelfstandige bestuursorganen en die vallen niet volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Ze hebben dus speelruimte. Het ministerie wilde komen tot een strategische dialoog met universiteiten waarmee op basis van een meerjarenplan van een instelling gekomen wordt tot afspraken. De instellingen geven dan terugkoppelingsinformatie die onderwerp van gesprek is voor vervolgplannen. Dat heet sturen op afstand. Het ministerie markeert haar plaats maar is niet langer de grijp-arm vanuit Zoetermeer (nu Den Haag). In vaktermen gesproken. De vertegenwoordigers van het ministerie hebben met vertegenwoordigers van het doelsysteem overlegd over de sleutelparameters: input, throughput en output. De sleutelparameters zijn belangrijk voor het centraal bestuur omdat via deze gestuurd wordt. Stel, de centrale overheid wil bereiken dat een universiteit meer hoogwaardig onderzoek doet en meer publiceert in Engelstalige tijdschriften dan moeten de afspraken met universiteiten over middelenverstrekking daarmee ook rekening houden. Bij voorkeur zit er een stimulerende prikkel in het systeem.

Het denken in termen van probleem, probleemherkenning en oplossing is dus bij sturen op afstand-denken wezenlijk anders dan in de rationele benadering. Bij sturen op afstand worden de problemen *uitgewisseld* en *besproken*. En partijen weten van elkaar dat ze beperkt zijn en afhankelijk van elkaar. Het ministerie heeft de universiteiten nodig en de universiteiten het ministerie. Dat heeft deze aanpak gemeen met de netwerkbenadering maar de centrale overheid markeert bij sturen op afstand toch haar positie. De instrumenten zijn van wat andere aard dan in de trommel van de adepten van de rationele benadering. Bij sturen op afstand is sprake van veel *tweezijdigheid* in de sturingsinstrumentatie. Ondanks het beraad in dit concept, is deze benadering toch sterk instrumenteel.

Sturen op afstand is goed verenigbaar met prestatiesturing zoals bij afspraken tussen de minister van BZK en regionale politiekorpsen.

Voordeel:

- Sturen op afstand erkent de autonomie van lagere overheden of andere actoren.
- Sturen op afstand is verzoenbaar met prestatiesturing.

Nadeel:

- De sturingsbenadering is vooral geschikt in interorganisatiele settings.
- Het gevaar van reacties van de andere partij zodat makkelijk haalbare afspraken gemaakt worden.

In deze benadering zijn studies te plaatsen van In 't Veld, De Vries, Kickert.

4) *Sturing via waarden*

Een overheid stuurt altijd op waarden, wat ze ook doet. Als een overheid het lozen van bepaalde soorten chemisch afval in open wateren verbiedt, doet een overheid dit vanuit het belang van bewaking van de volksgezondheid. Als een overheid meent dat mensen met een smalle beurs die in een huurwoning wonen huursubsidie moeten kunnen krijgen, dan doet het bestuur dat vanuit overwegingen van rechtvaardigheid. Als euthanasie verboden wordt, geschiedt dat vanuit respect voor het leven. Overheidsbeleid impliceert zo gezien altijd indirect sturen op waarden. Dat wordt overigens minder als een overheid procesmatig stuurt. Stel dat de overheid euthanasie niet verbiedt maar onder bepaalde omstandigheden toestaat, namelijk in geval een arts in een gesprek met patiënt of nabestaanden de uitzichtloosheid kan beargumenteren, de vergaandheid van het ziektebeeld en instemming van betrokkenen. Dan stuurt de overheid op processen maar werkt zij indirect in op waarden.

Wat bepaalt de keuze bij de selectie van patiënten om in aanmerking te komen voor een orgaantransplantatie? Wederkerigheid, houdt de ethicus Dupuis ons voor. Wie organen levert voor transplantatie moet voorrang hebben op anderen als hij of zij zelf hiervoor zelf in aanmerking komt.

Hoever mag biotechnologie gaan?

Hoever moet dierenbescherming gaan?

Deze opvatting over sturen met waarden bedoelen we niet. We gaan er hier vanuit dat sturen op waarden een *eigenstandige aanpak* is. Bij sturing via waarden wordt ervan uitgegaan dat het *benadrukken* van waarden van groot belang is. Burgers moet gewezen worden op het negatieve van seksuele intimidatie of het positieve belang van ecologische landbouw of het tegengaan van kansen op HIV-besmetting. De overheid neemt hier nog wel een probleem tot uitgangspunt maar gaat niet een eenvoudige oplossingsrichting zoeken via juridische geboden of verboden of economische prikkels of sancties. Communicatie moet op gang komen en daarbinnen past het dat een moreel appel gedaan wordt op burgers via spotjes op televisie of een andere manier.

Sturing via waarden kan de vorm aannemen van *symbolisch beleid*, dat wil zeggen beleid dat licht geïnstrumentaliseerd is. Bekend is het werk van Aubert en anderen op dit vlak. Uit studies in andere landen dan Nederland is gebleken dat soms het bevorderen van waarden zonder noemenswaardige instrumentalisering effectiever is dan het uitvaardigen van regels. Soms neigen burgers al uit redelijkheid tot het zelf organiseren van kinderopvang, waardoor zo een aanpak beter is dan werkgevers verplichten om tot kinderopvang in crèches over te gaan.

Symbolisch beleid is soms overigens de inleiding tot later beleid waarbij wel sprake is van de inzet van instrumenten van beleid. Denk aan de totstandkoming van medezeggenschap in private ondernemingen. Medezeggenschap werd eerst benadrukt en aan werkgevers overgelaten. Later werden de teugels aangehaald.

Bij sturing van waarden verwijst het sturingsbegrip niet alleen naar waarden maar ook naar het tonen van *leiderschap* en *voorbeeldgedrag*. In deze sturingsaanpak wordt een beroep gedaan op collectieve waarden van burgers. De oplossingen bij sturing via waarden dragen nauwelijks of niet het karakter van instrumentenkeuze maar meer van probleemomschrijvingen waaruit burgers of andere doelgroepen eigenlijk al direct hun conclusie kunnen trekken. Bij sturing via waarden is de taal heel belangrijk, consistentie in het uitdragen van de boodschap en het bereiken van doelgroepen.

Voordeel:

- De aanpak van sturing via waarden is nuttig en onvermijdelijk op bepaalde terrein zoals de integriteit van de overheid.

Nadeel:

- De aanpak via sturing op waarden maakt van beleid cultuurbeïnvloeding. Daar is nogal eens veel tijd mee gemoeid.

In deze benadering zijn studies te plaatsen van Van Spengler, In 't Veld.

Vergelijking en beoordeling

Deze vier benaderingen zijn te beoordelen.

1) De vier benaderingen hebben elk betekenis. Ze komen allemaal voor in het openbaar bestuur. Bestuurders en ambtenaren maken er gebruik van.

2) De betekenis van elke benadering is duidelijk als men ze relateert aan soorten beleidsproblemen. Er bestaan *vier typen beleidsproblemen*.

Is sprake van veel onzekerheid rond de oorzaken van een probleem en bestaat er veel verschil van mening over de aanpak dan hebben we van doen met de zwaarste soort problemen, de *wicked problems*. Dat zijn brandende kwesties. Hiervoor is vaak de netwerkbenadering geschikt. Denk aan een zaak als de bestrijding van voetbalvandalisme of filebestrijding. Zonder interactie lukt het niet.

Een tweede soort probleem is het *eenvoudige probleem*. Als veel bekend is over een probleem en er ook sterke overeenstemming bestaat over de aanpak, dan kan de rationele aanpak geschikt zijn. We nemen aan dat een overheid tenminste niet erg afhankelijk is van andere partijen om het item aan te pakken. Denk aan de vaststelling van een straatnamenplan.

Weet men veel van een probleem maar is er desalniettemin veel strijd over een item, dan is de kans groot dat een item een *ethisch item* is. Dat heet ook wel een *doelprobleem*. Misschien de vraag hoe om te gaan met abortus. Dan is polderoverleg tussen partijen in het parlement soms een oplossing, zal de vrouwenbeweging zich roeren en zullen de artsorganisaties dat doen. Een overheid heeft de keuze om te sturen op waarden maar zal ook behoefte hebben aan een zekere regulering. Als abortus is toegestaan onder welke condities dan en waar?

Daarnaast bestaat een vierde type probleem: een probleem waarover wel overeenstemming bestaat in de aanpak maar waarvan de kennisbasis beperkt is. Dat is een middelprobleem (zie bij Hisschemöller). Een kwestie moet dan geregeld worden. De rationele aanpak kan dan zin hebben.

3) Bij het werken met vier probleemttypen is niet voorgesteld om 'sturen op afstand' toe te passen. Sturen op afstand is vooral een aanpak voor verkeer *tussen* organisaties, bijvoorbeeld voor de relatie tussen een kerndepartement en een op afstand gezette organisatie, zoals een universiteit of een politiekorps.

4) Sturen op waarden is de *jongste loot* aan de bestuurskundestam. Hiermee zijn overheidsbestuurders niet erg vertrouwd. Toen ik een keer in de denktank van Gerrit Zalm hiervan melding maakte, liep de econoom Zalm hiermee niet direct weg. Sturen op waarden is

niks voor economen en evenmin wat voor hardliners onder de juristen. Hoewel juristen met politicologische inslag als Willem Witteveen nog wel begrip hebben voor symbolisch beleid.

5) Er is onderzoek gedaan naar de vraag hoe deze sturingsaanpakken werken. Bekkers en Lips hielden zich bezig met sturen op afstand in het hoger onderwijs; Van der Doelen, Bressers, Korsten, Herweijer e.a. met afzonderlijke beleidsinstrumenten.

Schema 3: Enkele sturingsstrategieën en instrumenten vergeleken

Variabele	Rationeel bestuur	Sturing via netwerken	Sturing via waarden	Sturing op afstand
Sturing	Hulpmiddelen voor probleemoplossing	Creëren van kansen		Sturing in kaders, afspraken, kernaspecten
Beschikbaarheid van ene typologie van sturingsinstrumenten	Ja	Nee	Leiderschap, voorbeeldigheid, symbolen, beelden, taal	Prestatieindicators, convenanten, prestatiecontracten
Hulpmiddelen voor sturing	Basismodellen, regels, informatie en budget	Passende omgangsvormen in netwerken, zoeken naar probleemoplossingscombinaties	Leiderschap, dialoog, draagvlakcreatie	Afspraken over sleutelparameters
Aangrijpingspunt voor sturing	Aspecten van een probleem	Procesontwerp, overleg, dialoog, combinatie van proces en inhoud, draagvlak	Welbewust inzetten van voorbeeldigheid, leiderschap	Procesontwerp, overleg over sleutelparameters
Centrale waarden	Stuurbaarheid, effectiviteit, efficiency, democratie	Openheid, veiligheid, voortgang, effectiviteit	Geloofwaardigheid, expressie, integriteit	Stuurbaarheid, consensus, effectiviteit
Oriëntatie op inhoud en/of proces	Inhoud	Inhoud en proces	Inhoud en proces	Inhoud en proces
Belang van instrumentarium als hulpmiddel	Groot	Bescheiden	Bescheiden	Groot
Onmogelijke combinaties	Met beleidsnetwerkbenadering	Met rationeel bestuur	Met rationeel bestuur, en sturing op afstand	Met rationeel bestuur
Auteurs/representanten	Klok, Bressers, Ringeling, Baghus, Van den Heuvel	Teisman, Koppenjan, Kickert, E.H. Klijn	Van Spengler, In 't Veld	In 't Veld, Kickert

Zit er ontwikkeling in sturingsvisies?

Ik noem hier een ontwikkeling: werken met marktmechanismen.

Een instrument op milieugebied zijn de verhandelbare emissierechten. 'Bij veel productieprocessen is enige emissie van vervuilende afvalstoffen onvermijdelijk. Indien ene overheid tegen betaling vergunningen afgeeft, kan ze de hoeveelheid schadelijke emissies aan een maximum binden. Het verhandelbare karakter maakt dat bedrijven die overgaan op schonere productie, hiervan kunnen profiteren door verkoop van de vergunning. Andere bedrijven die willen uitbreiden waardoor hun uitstoot zal toenemen, kunnen zo'n vergunning kopen. Ze worden niet zonder meer geremd in hun uitbreidingsdrang. Aldus ontstaat een flexibel en marktconform instrument. In de VS is dit instrument reeds met succes in de praktijk gebracht' (zie Bikker, 1996). Deze toepassing stuit op tal van problemen maar er zijn ook voordelen.

Nederland

Hoe is Nederland er als geheel aan toe, kijkend naar de sturingsbenaderingen als geheel?

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) stelt in *'Bevrijdende kaders'* (2002) dat Nederland zich in een overgangstijd bevindt tussen bestuurlijke sturingsconcepten.

In de verzorgingsstaat is tot grofweg 2000 lang veel accent gelegd op centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid. Deze verzorgingsstaat past steeds minder bij de veranderde maatschappelijke verhoudingen. De maatschappij individualiseert. De ene persoon wil een periode een sabbatical, de ander wil na een periode met zwangerschapsverlof overgaan naar enige deeltijdarbeid, weer een ander combineert twee of drie deeltijdbanen voor verschillende werkgevers, enz. De verzorgingsstaat zou met maatwerk in arbeid en vrijetijd moeten kunnen omgaan.

Er zijn in de periode voor 2000 ook pogingen gedaan om het bestuur bij de tijd te brengen. Maar volgens de RMO stellen de resultaten daarvan teleur mede omdat de routines van de verzorgingsstaat dominant bleven. Dat gold zowel voor de verwachting en van burgers van de overheid (verkregen rechten behouden) als voor de manier waarop de overheid ingrijpt.

De RMO beschrijft enige *dilemma's* die ontstaan uit de ongelijktijdigheid van het overheidsoptreden en ontwikkelingen in de samenleving. De kern is dat de overheid in een *spagaat tussen terugtrekken en optreden* is geraakt, tussen loslaten en zich bemoeien met zaken. Voor loslaten pleit dat de centrale overheid slechts een speler op tal van velden is, die machteloos moet toekijken hoe maatschappelijke ontwikkelingen zich voltrekken. Van deze overheid gaat nauwelijks of geen richting uit. Daar staat een centrale overheid tegenover die wel degelijk optreedt. Dat optreden is in de periode 1992-2002 sterk gedomineerd door semi-managementdenken, aldus de RMO. Dat leidde sterk tot een instrumentalisering van de overheid, met een sterk centralistische inslag. Dat leidde daarmee tot een sterke *aanbodgerichtheid*, een aanbodbestuur, zoals de RMO het zegt, alsmede tot *stapelning* van sturingsinstrumenten en een *meetindustrie* met een systeemlogica waar burgers nauwelijks iets van begrijpen.

De RMO maakt onder meer gewag van versnipperde verantwoordelijkheid binnen de overheid waardoor niemand echt verantwoordelijk is. Er is ook een geheel van verantwoordingsinstrumenten en monitoring. Een voorbeeld. Zowel het Bedrijfsfonds voor de Pers als het Commissariaat voor de Media houdt op initiatief van de staatssecretaris voor cultuur een mediamonitor bij. De sociale pijler van het Deventer grotestedenbeleid kende alleen al elf monitor die meer dan 200 maatschappelijke ontwikkelingen in Deventer systematisch volgen (RMO, 2002: 31).

Hoe kan de overheid ontsnappen aan de spagaat van optreden en terugtrekken? De RMO geeft aan dat twee ontwikkelingen de opmaat zijn naar een nieuw sturingsconcept: *kaderstelling en horizontalisering*.

1) Kaderstelling houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en zich van daaruit actief maar op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit. De overheid stuurt met enkele kernregels die enerzijds ruimte bieden aan instellingen, professionals en burgers maar anderzijds streng worden bewaakt.

Schema 4: Verschillende manier van kaderstelling door de overheid

Overheid stuurt op	Kader	Sancties	Communicatie gericht op
Gedrag van mensen	Waarden en gedragsregels	Boetestelsel	Waardenbewustzijn
Afzonderlijke voorzieningen	Normen en voorschriften	Certificering	Professionaliteit
Geheel van voorzieningen	Procedurevoorschriften	Dictaat of aanjager	Ketenbewustzijn

Opvallend is dat sturing op waarden hier terug keert.

2) De tweede lijn in het gewenst nieuwe sturingsconcept is horizontalisering. Dat houdt in dat instellingen die meer vrij worden gelaten zich meer gaan richten op het afleggen van *verantwoording* aan burgers en zich oriënteren op elkaar via bijvoorbeeld *benchmarking* dan op de overheid. Horizontalisering vindt plaats binnen gestelde kaders.

De twee lijnen zijn door de RMO uitgewerkt in zeven opdrachten aan bestuurders:

1. Dereguleren. Een jaarlijkse dereguleringsdag kan het schrappen of vereenvoudigen van regels aanmoedigen.
2. Prioriteren. Er moeten betere prioriteiten komen.
3. De-organiseren. Bepaalde taken die verwant zijn kunnen in een organisatie bij elkaar worden gebracht. Denk aan handhaving.
4. Rivaliteit. Er mag meer concurrentie komen in het belang van de kwaliteit.
5. Feedback. Organisaties organiseren feedback van burgers.
6. Handelingsruimte. Geef ruimte aan burgers, publieke organisaties en instellingen om eigen passende arrangementen te kiezen.
7. Gedifferentieerde verantwoording. Instellingen verantwoorden zich op hoofdlijnen naar de overheid en horizontaal naar burgers en andere instellingen.

Vraag

1. Binnen welke sturingsaanpak past de volgende uitspraak: 'Sturen op resultaten en meer ruimte geven aan zelfsturing'.
2. Is een publiek-private samenwerking (PPS) een aparte sturingsaanpak of niet? Is PPOS te plaatsen in een van de sturingsaanpakken?
3. Binnen welke sturingsaanpak of aanpakken bestaat wezenlijk een erkenning van de identiteit van bestaande organisaties?
4. Bestaat er een sturingsaanpak, die ontbreekt in het overzicht?
5. Wat vindt u van de stelling 'Sturingsvisies kunnen alleen gedijen als ze aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen'?

Antwoord

1. De uitspraak 'Sturen op resultaten en meer ruimte geven aan zelfsturing' is te rekenen tot sturen op afstand.
2. PPS beschouw ik als een variant van de netwerkbenadering. Er is geen sprake van een afzonderlijke benadering omdat het een beperkte visie en een aanpak die een afgeleide aanpak is van een meeromvattend perspectief op sturing.
3. De volgende benaderingen houden positief rekening met de identiteit van bestaande organisaties: sturen op afstand, netwerkaanpak.

4. Of er een sturingsaanpak ontbreekt in het overzicht? Ik ben geneigd om sturen via marktwerking apart te benoemen. In de gezondheidszorg komt die aanpak opzetten. Zie Bestuurskunde, aug. 2001.
5. 'Sturingsvisies kunnen alleen gedijen als ze aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen'. Ik stem daarmee in. Deze stelling vinden we in het RMO-rapport 'Bevrijdende kaders' (2002: 16).

Algemene literatuur over sturingsbenaderingen

- Hufen, J. en J. Koppenjan, Is dit een passend instrument?, in: Bestuurskunde, jrg. 13, dec. 2004, nr. 8, pp. 247-357.
- RMO, Bevrijdende kaders, Den Haag, 2002.
- Ringeling, A., Sturing van het milieubeleid, Elsevier, Den Haag, 1997.
- Ministerie van BZK, Horizontalisering en verticalisering, Den Haag, 2002.
- Bekkers, V., Nieuwe sturingsmodaliteiten in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie, in: Bestuurswetenschappen, 1996, nr. 3, pp. 177-193.
- Bekkers, V.J.J.M. en A.B.M. Lips, Doelzoekende sturing in het milieubeleid? - Verdroging als voorbeeld, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 6/7, pp. 17-23.
- Hilhorst, P., De wraak van de publieke zaak, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Vries, J. de, Paars en de managementstaatm Garant, Leuven, 2002.
- Bikker, J. (red.), Over mensen en economische theorie, Lemma, Utrecht, 1996.
- Paulus, A. e.a., Marktwerking is ... ?, in: Bestuurskunde, 2001, nr. 5, pp. 208-219.

Literatuur over de rationele benadering van sturing

- Bagchus, R., Waardevolle instrumenten, Eburon, Delft, 1996.
- Bemelmansw-Videc, M. e.a. (eds.), Carrot, sticks and sermons – Policy instruments and their evaluation, New Brunswick, 1998.
- Bruijn, J. de, en E. ten Heuvelhof, Sturingsinstrumenten voor de overheid, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Doelen, F. van der, Beleidsinstrumenten en energiebesparing, Enschede, 1989.
- Heuvel, J. van den, Beleidsinstrumentatie, Lemma, Utrecht, 1998.
- Hood, C., The tools of government, MacMillan, Londen, 1983.
- Hufen, J., Instrumenten in het technologiebeleid, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.
- Klok, P., De beleidsinstrumententheorie voor het milieubeleid, Enschede, 1991.
- Needham, B., Choosing the right policy instruments, Gower, Aldershot, 1982.
- Peters, G. & F. van Nispen (eds.), Public policy instruments, Northampton, 1998.
- Pröpper, I. En M. Herweijer, Effecten van plannen en convenanten, Kluwer, Deventer, 1992.
- Ringeling, A., Beleidsinstrumenten, Vuga, Den Haag, 1983.
- Voogd-Oude Veldhuis, C., Subsidie verzorgd?, Boom, Meppel, 2000.

Literatuur over sturen via de netwerkaanpak

- Glasbergen, P. Beleidsnetwerken rondom milieuproblemen, Vuga, Den Haag, 1989.
- Hufen, J. en A. Ringeling (red.), Beleidsnetwerken, Vuga, Den Haag, 1990.
- Koppenjan, J. e.a. (eds.), Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, Vugam, Den Haag, 1993.
- Teisman, G., Complexe besluitvorming, Vuga, Den Haag, 1992/1996.
- Bruijn, J. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld, Procesmanagement, Academic Service, Schoonhoven, 2002.

Literatuur over sturen op afstand

- Denters, S., Prestatiesturing: pronkstuk of probleem?, in: Beleidswetenschap, 2001, nr. 4, pp. 356-371.
- Hiemstra, J., Presterende gemeenten, Kluwer, Deventer, 2003.
- HOAK-nota, Ministerie van Onderwijs, 1985.
- Hollander, J. den, en J. Bicker Caarten, Sturen op afstand in overheidsorganisaties, in: Bestuur, sept. 1988, nr. 8, pp. 211-213.
- Hollander, J. den, Sturen op afstand, Lemma, Utrecht, 1995.
- Kickert, W., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Samsom, Alphen, 1998.
- Min. van BZK, Waarom prestatie-indicatoren falen, Den Haag, 1999.
- Veld, R. in 't, Noorderlicht, Elsevier, Den Haag, 1997.
- Vries, J. de, e.a., Politiek-bestuurlijk management, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1998.
- Bruijn, J. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.

Literatuur over sturen op waarden

- Spengler, L. van, Hoe warden veranderen – Een leerproces, Prometheus, Amsterdam, 1994.
- Boogers, M. en P. Tops, Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering, in: Bestuurswetenschappen, 1998, nr. 6.
- Bovens, M. & A. Hemerijck (red.), Het verhaal van de moraal, Boom, Amsterdam, 1998.
- Edelman, M., The symbolic uses of politics, Chicago, 1976.
- Eeten, M. van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart, in: Abma, T. en R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 2001.
- Hoekstra, A. Ethische complexiteit: integriteit tussen wens en werkelijkheid, in: Bestuurswetenschappen, 2001.
- Hoetjes, B., De kreukbare overheid, Lemma, Utrecht, 2000.
- Neerhof, R., Waarden in de bestuurskunde, in: Bestuur, dec. 1990, nr. 11, pp. 287-292, 306.
- Peper, A., Vorming van welzijnsbeleid, Boom, Meppel, 1973.
- Witteveen, W. e.a. (red.), Wat maakt de wet symbolisch?, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991.