

Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen

A.F.A. Korsten, 140305

Maatstaven

Wat hebben de volgende zaken met elkaar gemeen: rechtsstatelijkheid, legaliteit, motiveringsplicht, algemeen belang, doelgerichtheid, adequate doel-middelenkeuze, (on)haalbaarheid, (on)uitvoerbaarheid, (on)doelmatigheid, toekomstgerichtheid, generatiegerichtheid, ordentelijke wetgeving, evenwichtige beleidsmix, open benadering, stevig draagvlak, brede steun, doelbereiking, positieve neveneffecten, transparantie, slagvaardigheid, doorzettingsmacht, gebrekkige hindermacht, gelijke behandeling, toegankelijkheid, consistentie, continuïteit, samenhang, behoorlijke behandeling, billijkheid, 'fair play', duurzaamheid, proportionaliteit, prudentie? Het zijn enkele criteria ter beoordeling van overheidshandelen. Op deze criteria of maatstaven gaan we nader in.

Welke maatstaven zijn ter beoordeling van overheidshandelen te hanteren? Dat is hier de centrale vraag.¹ Is de overheid eigenlijk nog wel te beoordelen als er al direct zo'n grote reeks van voor de vuist weg opgesomde criteria passeert? Toch wel, zoals zal blijken. Ik ga op zoek naar *algemene* – nationale - maatstaven.² Ik ga in niet op *specifieke maatstaven*. Specifieke maatstaven zijn objectgerelateerde maatstaven. Dat zijn sector- of beleidsveldgebonden maatstaven die te maken hebben met wat je als overheidsbestuur wilt bereiken, bijvoorbeeld door middel van een bepaald beleid, zoals bij voorbeeld bodemsaneringsbeleid, gebiedsgericht beleid, natuurbelief, sportaccommodatiebeleid, stroomgebiedenbeleid.

De *algemene* maatstaven die aan de orde komen, hebben primair te maken met *extern gericht beleid*, minder met intern beleid in de vorm van organisatiemanagement, human resources management (personeelsbeleid), financieel management, facility management en ICT. Maar mogelijk kunnen we er niet onderuit om iets over de interne kant te zeggen. Wie als trainer een goed team goed en succesvol wil laten spelen, zorgt er immers ook voor dat in de club zelf 'de' organisatie 'er staat', zoals dat heet. Dat leerde Cruyff ons ook.

Een voorbeeld van objectgerelateerde - specifieke - maatstaven betreft het functioneren van programmaraden (gebaseerd op de Mediawet). De vraag welke criteria gelden voor programmaraden die zich bemoeien met de vraag welke zenders op de kabel komen en te zien zijn, is een vraag naar specifieke maatstaven. De Mediawet zegt er iets over. Denk in dit verband aan het criterium 'representativiteit' in de samenstelling van de raad en 'pluriformiteit' in het aanbod.

Beleid vatten we op als bewuste pogingen tot interventie in het bestuur en de samenleving of het bewust achterwege laten hiervan. Overheidshandelen stellen we hier gelijk aan *overheidsinterventie* of *beleid*. Vaak zal het hierbij gaan om doelen en de toepassing van middelen in de vorm van juridische instrumenten (geboden en verboden), economische instrumenten (prikkels en sancties) en communicatieve instrumenten (convenanten, public relations en voorlichting), een combinatie hiervan, of het scheppen van voorzieningen.

¹ Ik ga niet in op maatstaven die gerelateerd zijn aan hele stelsels van binnenlands bestuur met zijn al of niet gebrekkige checks & balances, noch op organisatiestructuren of –culturen of veranderingsprocessen in deze, noch op criteria die gelden voor ambten (bijv. premier, burgemeester, gemeentesecretaris) of bestuurscolleges.

² Wat we hier niet doen is op zoek gaan naar kaders om de overheid en overheidshandelen te begrijpen en ook niet verklaringen voor gedrag van bestuurders en overheidsorganisaties. Dus geen handreikingen op het vlak van theorieën, sturingsconcepten, of frame reflection.

Politiek als strijd om waarden

Aan specifieke criteria voor politieke keuzen ga ik voorbij. De vraag of een overheidsbestuur doet wat het moet doen, moet op grond van politieke en ideologische overwegingen worden beoordeeld. Hier spelen *waarden* een rol, zoals bijvoorbeeld vrijheid, gelijkheid, broederschap, rechtvaardigheid, solidariteit, humaniteit, generatiegerichtheid, duurzaamheid, concurrentie door marktwerking. Deze algemene en fundamentele waarden worden in bepaalde politieke culturen uitgangspunt voor beleidshandelen. Ze slaan deels neer in wat we de rechtsstaat zijn gaan noemen.

Politiek is balanceren op een koord met waarden als uitersten en daarmee evenwichtskunst, zegt de voormalige Twentse hoogleraar in de beleidswetenschap Andries Hoogerwerf in zijn gelijknamige boek uit 1995. Waarden krijgen in de tijd gezien niet altijd evenveel accent. Sommige waarden zijn een bepaalde periode belangrijker dan andere. Er is dus sprake van zekere afwisseling in de betekenis die besturen en burgers in een samenleving toekennen aan waarden, zoals theorieën over tijd van Namenwirth en anderen leren. Dan eens wordt bij voorbeeld de gelijkheid meer benadrukt, dan weer de vrijheid. Hoogerwerf sprak in zijn afscheidscollege uit 1993 van *evenwichtsstoornissen* bij blijvende dilemma's van waarden. Kabinetten kunnen wat doorschieten in accenten die ze leggen op waarden. Daarom bergt 'doorschieten' de basis in zich van weer meer benadrukking van andere waarden in een volgende periode. Een periode kan een jaar of tien duren. Of die evenwichtsstoornissen ook bestaan bij het hanteren van de algemene maatstaven die hier aan de orde komen, laat ik terzijde. Verderop komt wel naar voren dat er sprake is van zoveel stapeling van maatstaven, dat gewenst overheidshandelen zeer traag op gang komt. Ik richt me eerst maar eens op het vinden van maatstaven.

Kwaliteit van overheidshandelen

Het hanteren van maatstaven heeft van doen met kwaliteit van overheidshandelen. Komt het overheidsbestuur eenmaal na een verwerking van eisen in de ambtelijke sfeer tot een beleidsprogramma, dan zal een volksvertegenwoordiging een programma beoordelen op onder meer noodzaak en urgentie, op doelgerichtheid, op de informatiebasis en op het vermogen tot realisatie. Eenmaal aangenomen beleid wordt tot *(be)staand beleid* gebombardeerd, dat meestal ook zal worden in- en uitgevoerd. Voor de uitvoering bestaan ook weer criteria, zoals de vraag of sprake is van voldoende middelen om het beleid uit te voeren. Is de uitvoering daadwerkelijk geschied en gefaseerd en wordt die uitvoering aan evaluatie onderworpen? Doet de overheid de goede dingen ook goed, is dan de meeromvattende vraag. Overheidshandelen moet blijkbaar kwaliteit hebben. Kwaliteit is op verschillende manieren te meten en beoordelen. Hier staat de vraag centraal welke criteria van toepassing zijn op overheidshandelen om die *kwaliteit* in beeld te krijgen.

Urgentie

De urgentie van beoordeling van overheidshandelen wordt niet minder. Overheidsorganisaties interveniëren meer en meer in sectoren. Daardoor neemt de kans toe dat vormen van overheidsbeleid in elkaar in de weg zitten of haaks op elkaar staan. Dat bleek in de jaren na de vuurwerkramp in Enschede. Een ander voorbeeld komt uit Amsterdam. Burgemeester van het stadsdeel centrum van Amsterdam, Annelize van der Stoep klaagde over regels die in een café met elkaar in strijd zijn.

Onderwerpen

In het navolgende ga ik in op algemene maatstaven die de vraag betreffen of het openbaar bestuur een goede bijdrage levert aan interventies waartoe de politiek besluit. In dit verband zijn de volgende beschouwingen over algemene maatstaven relevant:

1. Het publieke belang volgens Charles Goodsell;
2. Vier kernvragen en basiscriteria voor beleid
3. De in- en uitvoerparameters van overheidsinterventies volgens Ari Halachmi en Geert Bouckaert;
4. De secundaire criteria van beleidsrationaliteit vlg. Yezekel Dror;
5. De uitvoeringvereisten aan overheidsbeleid vlg. Marten Oosting;
6. Denken in termen van gezondheid of ongezondheid van een overheidsorganisatie vlg. Snellen;
7. Substantiële rationaliteiten als beoordelingskader vlg. Snellen.
8. Argumentatie- en debatkwaliteit vlg. Fischer en Hoppe
9. Beoordelingscriteria vanuit toezicht
10. Beoordeling in visitatieprocessen

Met deze analyse treed ik gedeeltelijk in de voetsporen van I.Snellen, die ooit aan deze materie een artikel wijdde, waaraan ik overigens meewerkte. De onder 2, 8,9 en 10 genoemde onderdelen behandelt hij niet.

Kader voor beoordeling (1): het publieke belang volgens Charles Goodsell

Kan het publieke belang een grondslag zijn voor de legitimatie van het optreden van een overheid? Het algemeen belang staat tegenover specifieke deelbelangen van pressiegroepen. Dit publieke belang of algemeen belang is wel verdedigd in het Blacksbury Manifesto. Dit manifest is een oproep van een aantal Amerikaanse bestuurskundigen om een eind te maken aan de kritiek op ambtenaren en bestuurders. Wamsley e.a. wilden een positieve basis voor openbaar bestuur formuleren. Goodsell was een van de initiatiefnemers van het manifest. Hij staat bekend als een verdediger van de overheidsorganisatie, zoals blijkt uit 'The case for bureaucracy'. Hij formuleerde zes beginselen:

- a. *Legaliteit en moraliteit.* Goodsell ziet meerdere aspecten aan het ambtelijk functioneren. Ambtenaren werken neutraal. Het ambtelijk apparaat is niet partijgebonden in zijn handelen en werkt voor bestuurders van verschillende politieke kleur. Ambtenaren zijn professionals, die niet alleen verschillende politieke bestuurders moeten kunnen dienen maar zich ook moeten en kunnen conformeren aan standaarden uit wetten en ethiek. Ambtenaren moeten zich bovendien verantwoorden. En de rechter kan dan nog correcties aanbrenge op de wijze waarop ambtenaren hun discretionaire bevoegdheden gebruiken.
- b. *Politieke ontvankelijkheid.* Het ambtelijk apparaat vormt een betere afspiegeling van de samenstelling van de bevolking dan de volksvertegenwoordigers, meent Goodsell. Dat is natuurlijk ook makkelijker omdat ze met meer zijn waardoor een fijnmaziger afspiegeling in principe mogelijk is. Ambtenaren zijn ook attent in het naleven van wetgeving en vormen een continue factor in het openbaar bestuur.
- c. *Politieke consensus.* De ambtelijke organisatie is voorzien van een materiële infrastructuur en draagt door meerdere standpunten en visie te confronteren en te verzoenen bij een gevoel van saamenhorigheid in de samenleving.
- d. *Zorg voor een consistente lijn.* Overheden zijn gericht op beleidsproductie waar doelstellingen achter schuil gaan. Doelstellingen geven de redelijkheid van het beleid aan. Doelstellingen komen tot stand na de afweging van belangen, visies, consequenties. De overheidsbureaucratie kent diensten en afdelingen die op een bepaalde manier gestructureerd zijn en het resultaat zijn van die belangenafweging. De

wijze waarop de overheidsbureaucratie gestructureerd is, bevordert de consistente lijn in overheidsbeleid.

- e. *Zorg voor effectiviteit.* Het openbaar bestuur beschikt over specifieke expertise die nodig is voor het ontwerpen van beleid, beslissen, uitvoeren en evalueren. Eerst als er beleid is, kunnen bepaalde problemen in de samenleving verdwijnen of beperkt zijn. De rechter kan weinig en heet doof en blind zonder expertise van de overheid.
- f. *Pro-actieve agendavorming.* Het ambtelijk apparaat neemt een pro-actieve houding aan en heet bij Goodsell een soort ondernemer van de publieke zaak. .

Op basis van deze beginselen is volgens Goodsell een geheel van maatstaven op te stellen, die bij de beoordeling van het functioneren van het openbaar bestuur uitgangspunt kunnen zijn. Naarmate beter aan de eisen die het publieke belang stelt, wordt voldaan, wordt de legitimiteit van het openbaar bestuur versterkt.

Goodsell heeft hiermee geprobeerd de overheidsorganisatie, het bestuur en de ambtenaren te verdedigen. Maar toch heeft zijn opsomming beperkingen. Goodsell levert geen criteria voor beoordeling van specifiek beleid op een bepaald terrein. Al deze criteria zijn niet op een noemer te brengen (Snellen, 1996). Beleidsvorming moet niet gezien worden als de keuze van een wetenschappelijke aanpak, ook al hebben ambtenaren grote invloed. En is het algemeen belang wel te operationaliseren? De Amsterdamse hoogleraar Kleerekoper heeft al decennia terug betoogt dat het veronderstellen van het algemeen belang een mythe is. Wat Goodsell wel leert is dat de maatstaven die aan het model van Publiek Belang ontleend worden, te maken hebben met het handhaven van een balans. Het gaat om afweging, om een balans tussen tegengestelde criteria. We gaan dus op zoek naar algemene criteria die wel beter hanteerbaar zijn.

Kader voor beoordeling (2): vier kernvragen en basiscriteria

Een beleidsvoorstel kent meestal minstens enkele kennisbestanden: de geschiedenis, de vergelijking (met andere beleidsvelden of andere landen) en de actuele gedaante van beleid in termen van wat beoogd wordt, waarom, hoe en wat de consequenties zijn. Beoordelaars van een beleidsvoorstel zullen daarbij criteria hanteren.

Vier kernvragen volgens Hemerijck

In de literatuur worden criteria ter beoordeling van overheidsbeleid wel gegroepeerd rond vier kernvragen (Hemerijck, 2003). Deze vier vragen hebben verschillende theoretische en normatieve achtergronden. De vragen hebben heuristische betekenis. Ze zijn geschikt om hoofd- van bijzaken te onderscheiden. De vragen luiden: werkt het; past het; mag het; hoort het? Elk van deze vier vragen vertoont samenhangende kenmerken langs twee dimensies. De ene dimensie is het legitimatieperspectief en de andere het handelingsperspectief. Langs de horizontale as worden input- en outputgeoriënteerde versies van democratische legitimatie onderscheiden en langs de verticale as wordt de logica van consequentie onderscheiden van de logica van passendheid. Deze vierdeling langs twee dimensies biedt een matrix via welke het mogelijk is een aantal thema's in het openbaar bestuur verder inzichtelijk te maken, zoals normatieve en cognitieve oriëntaties. De vragen waar het om gaat luiden:

- *Mag het:* Is sprake van constitutionele rechtmatigheid?
- *Hoort het:* Maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid?
- *Past het:* Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid?
- *Werkt het:* Instrumentele (on)doelmatigheid?

Tabel: Vier kernvragen van beleid vlg. Hemerijck

		Criteria van legitimatie
--	--	--------------------------

		Outputlegitimiteit	Inputlegitimiteit
Handelings-oriëntatie	Logic of appropriateness	'Past het': politiek-bestuurlijke slagvaardigheid	'Hooft het': maatschappelijke aanvaardbaarheid
	Logic of consequence	'Werkt het': instrumentele doelmatigheid	'Mag het': constitutionele rechtmatigheid

Mag het: Constitutionele rechtmatigheid. Hierbij gaat het om de politieke en rechtsstatelijke ordening, de burgerrechten, de democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant van het politieke proces. Dit perspectief komt tot uitdrukking in de gedachte van de democratische rechtsstaat. Deze is de formele basisstructuur van het politiek systeem. De kern van de rechtsstaat is dat overheidsmacht via de logica van consequentie gebonden wordt aan het recht (Hemerijck, 2003: 12). Zo kan macht gelegitimeerd gezag worden. Rechtmatigheid is dus een belangrijk criterium. Er moet volgens de gangbare procedures tot beleid besloten zijn. De Raad van State is een van de organisaties die hierop let.

Hooft het: Maatschappelijke aanvaardbaarheid. In een politieke democratie zijn de kiezers alpha en omega. De kiezers verstrekken kiezersmandaat aan de volksvertegenwoordigers die een kabinet kiezen of wethouders of gedeputeerden benoemen. Een kabinet en college vormt het dagelijks bestuur. Het bestuur gaat aan het werk en komt tot besluiten die aanvaard moeten worden door kiezers, nu niet als kiezers maar als burgers en onderdanen. Maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid heeft te maken met de mate waarin beleid aansluit op bepaalde normatieve en culturele tradities. De 'hooft het'-vraag sluit dus aan bij de (inter)subjectieve waardering van beleid door burgers. Hier is de logica van passendheid aan de orde. Is wat een bestuur wil verbonden met eisen, verwachtingen, waarden, normen, emoties. De tweejaarlijkse verkenningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bevatten uitspraken hierover. Het SCP rapporteert onder meer surveyuitkomsten. Onderzoek maakt zichtbaar wat burgers wel of niet willen en waarderen, en welke veranderingen in opvattingen en houdingen optreden. Achter allerlei meningen gaan basale en fundamentele houdingen schuil, zoals over het vertrouwen in en geloofwaardigheid van overheid, politiek, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Maar ook spelen waarden een rol als leefbaarheid, illegaliteit, criminaliteit, veiligheid, rechtvaardigheid. Aanvaardbaarheid van beleid is dus een belangrijk beoordelingscriterium van overheidshandelen, dat verbonden is met vertrouwen ('trust') en geloofwaardigheid.

Past het: Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid. Een overheidsbestuur moet haar beleidsvorming en uitvoering organiseren. De vraag 'past het?' vestigt de aandacht op het politiek en maatschappelijk draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid. Is er capaciteit? Dan zitten we niet op het terrein van de probleemgeoriënteerde beleidsanalyse, die aandacht schenkt aan de 'werkt het'-vraag maar op de interactiegerichte kant. Niet de instrumentele toerusting maar de institutioneel-organisatorische toerusting staat centraal. Kan de overheid iets alleen klaarmaken of is sprake van een beleidsnetwerk waarin zich tal van van elkaar afhankelijke actoren bevinden?

Werkt het: Instrumentele doelmatigheid. Hierbij gaat het om de vraag of beleid doelgericht is op outputprestaties. Resultaatgerichtheid is hier een criterium. Voor een bestuur toekomt aan maatregelen, gaat het om de verkenning van maatschappelijke problemen en de analyse van oorzaken, zoals criminaliteit, onveiligheid, milieuvraagstukken, enz. De 'werkt het'-vraag valt uiteen in de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. In principe moet beleid zo doeltreffend en doelmatig mogelijk zijn. Beleid is doeltreffend als de gekozen beleidsmaatregelen leiden tot het verwezenlijken van de door een bestuur beoogde doelstellingen. De realisatie met andere maatregelen is hierbij ook van belang (samenhang) en

het vermijden van negatieve neveneffecten (zie Schuyt). Beleid is doelmatig als de beleidsrealisatie geschiedt tegen relatief lage kosten.

De probleemgeoriënteerde beleidsanalyse houdt zich bezig met deze vraag. Centraal daarbij staat de beleidstheorie van elk beleid. Onder een beleidstheorie achter een beleid wordt – idealiter - verstaan het geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen en doelstellingen en middelen in een tijdvolgorde. Achter bijvoorbeeld de reïntegratie van werklozen gaat dus een beleidstheorie over reïntegratie schuil. Een beleidstheorie zal informatie bevatten over oorzaken van een verschijnsel en gevolgen. Een beleidstheorie is derhalve een cognitief interpretatiekader, aldus Hemerijck. ‘De onderbouwing van verwachte effecten van beleid is afhankelijk van het begrip van een probleem’.

Als een beleidstheorie bij een beleid eenmaal ingang heeft gevonden verschuift vaak de aandacht van bestuurders naar een doelmatiger uitvoering. De Algemene Rekenkamer is een instantie die veel onderzoek doet naar de ‘werkt het’ - vraag.

Niet iedereen werkt met slechts deze vier vragen. We lopen nog eens de literatuur langs om te bezien of enkele van de criteria die Anton Hemerijck ook door anderen genoemd worden. Hemerijck en Hazeu (2004) lieten overigens deze vier vragen los op milieubeleid.

Rechtmatigheid, effectiviteit, legitimiteit, doelmatigheid

In de jaren zeventig stond voor studenten bestuurskunde het boekje van Anderson ‘*Public policy-making*’ op de literatuurlijst. Anderson formuleerde daarin centrale criteria als: is beleid *(on)rechtmatig*, *(il)legitiem*, *(in)effectief* en is het *(on) doelmatig*? Rechtmatig wil zeggen dat het beleid rechtens het fiat heeft van een met gezag bekleed overheidsorgaan, legitiem dat sprake is van steun, effectief dat sprake is van doelbereiking door beleid en doelmatig dat deze doelbereiking met de laagste kosten geschiedt. Dit zijn criteria die tot op de dag van vandaag gebruikt worden in de bestuurskunde en in de politiek-bestuurlijke arena’s van kabinet en parlement, van college en gemeenteraden, van gedeputeerde staten en provinciale staten, en bij waterschapsbesturen. En in het bestuur van de Europese Unie.

David Easton noemt als centrale beoordelingscriteria voor een politiek systeem met output: legitimiteit (steun) en effectiviteit. Hij kiest dus voor twee criteria die Hemerijck en Anderson ook noemen. Steun is volgens Easton uit te splitsen in *diffuse* en *specifieke steun*. Diffuse steun verwijst naar regiemsteun (bijv.: ‘ik ben in beginsel voorstander van een kabinet met deze samenstelling’). Specifieke steun heeft betrekking op een bepaald beleid (bijv.: ‘ik ben het eens met de aanpak in het mediabeleid’). Een bestuur dat wil overleven heeft zowel diffuse als specifieke steun nodig. Als een bestuur beschikt over diffuse steun, kan er het onderdelen wel enige specifieke steun missen tenzij het om een kernvraagstuk in de samenleving gaat.

Deze lijst van criteria vertoont samenhang, zo leren we van David Easton die een theorie over het *politiek systeem* ontwikkelde. Indien beleid ineffectief – en dus zijn doelstellingen niet met beleid bereikt - is, zal het op den duur ook steun verliezen. Als steun wegvalt bij tal van ineffectieve beleidsprogramma’s, is de kans groot dat eisen die aanleiding waren voor beleidsvorming weer de kop opsteken en hernieuwd aanleiding zijn voor betere beleidsvorming. Dan wordt een bestuur overladen met oude en nieuwe eisen en kan al snel het verschijnsel van ‘*overvraging van beleid*’ (zie Van Doorn in het tijdschrift *Beleid en Maatschappij*) optreden.

Criteria per beleidsinstrument

De lijst van door Hemerijck, Anderson en Easton genoemde criteria zijn in Nederland volop overgenomen maar daarbij is het niet gebleven. Er is sprake van een gevarieerd palet aan overheidshandelen, zo leert ons de instrumententheorie. Volgens dit leerstuk is sprake van juridische instrumenten (geboden en verboden), economische instrumenten (prikkel en sancties) en communicatieve instrumenten (voorlichting en propaganda). Vaak kent een beleidsprogramma een bepaalde mix van instrumenten, de zgn. beleidsmix. De overheidssturing kan gericht zijn op verruiming in maatschappelijk of bestuurlijk handelen (via prikkels, geboden, voorlichting) of beperking (verboden, sancties). De sturing kan eenzijdig zijn of tweezijdig. Bij tweezijdige sturing probeert een overheidsbestuur te komen tot overeenstemming en afspraken. Denk aan (milieu)convenanten met de verpakkingindustrie.

Een specifiek instrument is te beoordelen op algemene maatstaven (rechtmatigheid, effectiviteit, legitimiteit, doelmatige toepassing) maar er komen vaak ook specifieke maatstaven om de hoek kijken. leidt tot specifieke beoordelingspunten. Wie wil beoordelen of subsidieverlening 'goed' is, zal moeten kijken of de subsidie ook de gewenste *doelgroep* de subsidie aanvraagt, welke *uitval* er in de aanvragen is en of die niet te groot is, of de subsidieaanvraag voorzien is van de goede *argumenten* en onderliggende stukken, of de subsidie *de aanvragers* daadwerkelijk bereikt, of sprake is van een *cadeau-effect*, en of de subsidie ook wordt aangewend voor het *doel* waarvoor die bestemd is.

Er komen dus criteria bij, naast het criterium rechtmatigheid, legitimiteit, doeltreffendheid, en doelmatigheid. Het gaat niet alleen om *algemene criteria* voor de beoordeling van beleid maar ook om *specifieke criteria* gerelateerd aan het soort beleidsinstrument. Zoals er criteria bestaan voor beoordeling van subsidies, zo zijn er ook voor juridische instrumenten als wetten en daarin opgenomen planfiguren en voor communicatieve instrumenten als voorlichting.

Beleidsvorming of uitvoering

Algemene criteria krijgen niet alleen een nadere invulling en uitwerking al naar gelang het gaat om de keuze van beleidsinstrumenten in een beleidsprogramma maar ook of sprake is van beleidsvorming of uitvoering. In geval van beleidsvorming kan de effectiviteit en efficiency in de uitvoering van een voorstel worden ingeschat door forward & backward mapping (Elmore; Korsten, 1985; Van de Graaf en Hoppe, 1992). Bovendien kunnen instrumenten een specifieke kleur aannemen naar gelang sprake is van toepassing op verschillende overheidsniveaus. Een beoordelingscriterium is dus: is sprake geweest van voorwaarts- en achterwaarts gericht ontwerpen van overheidsbeleid?

Netwerken

Wat te denken van deze criteriadiscussie over basiscriteria voor beoordeling van beleid, en uitwerking van deze en andere criteria naar beleidsvorming versus uitvoering, naar beleids(instrumenten)mix, naar een- en tweezijdigheid in de stuur aanpak? Een complicatie hebben we nog links laten liggen. Een probleem is dat een overheid lang niet altijd een beleid alleen formuleert en/of alleen uitvoert. Vaak zijn het andere actoren die een beleid mee uitvoeren. Positieve en negatieve effecten kunnen niet zonder meer op rekening van de overheid geschreven worden. We moeten dus oog hebben voor *beleidsnetwerken*. Op dit vlak zijn ook criteria geformuleerd over netwerkconstitutie, toe- en uittreding en samenwerking. We verwijzen in dit verband naar publicaties van Erik-Hans Klijn (over woningbouw en volkshuisvesting), Joop Koppenjan, Catrien Termeer en Walter Kickert.

Code interbestuurlijke betrekkingen

Omdat sprake is van samenhang van instrumenten in *beleidsstelsels*, denk aan medebewind van de lagere overheden in rijksbeleid, gelden ook nadere criteria voor interbestuurlijke betrekkingen. Henk Bleker formuleerde *spelregels voor behoorlijk overleg*. In 2005 werd bovendien een *code* voor interbestuurlijke betrekkingen geformuleerd.

Ketenmanagement

Zoals de analyse van de vuurwerkramp in Enschede uitwees is in beleidsstelsels sprake van reeksen van betrokkenen, die niet steeds op het goede moment overlegden, verantwoordelijkheid namen, adequate vergunningen verstrekten, regels handhaafden en ten onrechte gedoogden. Daarmee is de aandacht toegenomen voor *ketenmanagement*.

Veel organisaties worstelen met de toenemende wederzijdse afhankelijkheden in de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en terugkoppeling van beleid. Als gevolg daarvan doen zich latente *spanningen* voor in de verbindingen tussen organisatieonderdelen, tussen meerdere overheidsorganisaties onderling en tussen overheidsorganisaties, bedrijven, non-profits en burgers. Dat is het domein van de intra- en interorganisationele *ketenafhankelijkheden*. De basisgedachte in het ketendenken is dat de aard en vorm van de samenwerkingsrelaties in de keten van invloed zijn op de publieke prestaties. Centrale vragen in ketenmanagement zijn onder meer: wie heeft welke taken (alsmede bevoegdheden en middelen), hoe worden die uitgevoerd en wie zorgt voor verbindingen en schakelt dus; en wie heeft er en neemt er regie in de keten?; is sprake van transparantie en wie legt aan wie verantwoordelijkheid waarvoor af en stuurt bij?

Ketenmanagement biedt een waardevol conceptueel kader gericht op verbetering van die prestaties. Er wordt in de praktijk ook daadwerkelijk gesproken van beleidsketens, en wel in de watersector, het technologiebeleid (o.a. link tussen midden- en kleinbedrijf en kenniscentra), de landbouw ('van zaadje tot karbonaadje'), het onderwijs (o.a. de vraag van de doorstroom van leerlingen van een onderwijstype naar het andere), de asielketen ('van de vlucht naar de inburgering'), de strafrechtketen (Van Duivenboden e.a., 2000).

Procesmanagement

Beleid is niet alleen een zaak van uitdenken (cognitief) en alleen vaststellen en uitvoeren maar ook van het mobiliseren van denkkracht en wilsvorming bij van elkaar afhankelijke 'partners' (relationeel). Zeker bij complexe en vaak controversiële vraagstukken als het aanpakken van automobiliteit of bestrijden van voetbalvandalisme is dat het geval maar ook bij tal van andere vraagstukken. De Bruijn e.a. geven aan hoe *procesmanagement* te plegen. Ze komen met criteria voor procesmanagement die een verfijning zijn van netwerkdenken. Waar partners in een strategische dialoog betrokken kunnen raken, is *doelverrijking* mogelijk maar dan moeten blokkades vermeden worden. Een dialoog van doven is ongewenst (Van Eeten). Soms zal een procesarchitect een bijdrage kunnen leveren.

Het organiseren van publiek-private samenwerkingsprojecten blijkt zelfs een heel specifieke 'tak van sport' (oratie Van Twist).

Deze beschouwing gaat over algemene maatstaven, zoals doelgerichtheid van beleid, effectiviteit, doelmatigheid. Wat zijn dan specifieke maatstaven?

Vraag:

Geef een voorbeeld van een specifieke maatstaf op het vlak van 1. milieubeleid; 2. lokaal jeugdbeleid; 3. openbare ordehandhaving; 4. emancipatiebeleid; 5. Subsidie voor een schouwburg; 6. euthanasiebeleid; 7. abortuspolitiek; 8. bodembeschermingsbeleid;

Antwoord:

Ad 1. Milieubeleid: het principe ‘de vervuiler betaalt’. Zie het proefschrift van Walter Vermeulen hierover. Een andere mogelijkheid is: duurzaamheid.

Ad 2. Jeugdbeleid: de sluitende aanpak. Een boek van SCP-medewerker Rob Gilsing over jeugdbeleid maakt hier melding van.

Ad 3. Openbare ordehandhaving: proportionaliteit. Maatregelen moeten in verhouding staan tot het kwaad.

Ad 4. Emancipatiebeleid: positieve discriminatie.

Ad 5. Subsidie voor een schouwburg: gewenste gemiddelde stoelbezetting per voorstelling.

Ad 6. Euthanasie: zelfbeschikkingsrecht.

Ad 7. Abortuspolitiek: baas in eigen buik bij vrouwen (diss. Outshoorn).

Ad 8: Bodembeschermingsbeleid en – sanering: voorzorgprincipe.

Kader voor beoordeling (3): de in- en uitvoerparameters van overheidsinterventies

De kwaliteit van overheidshandelen valt langs indirecte weg te meten, zoals Goodsell aangeeft. Er is ook een manier om meer direct te werk te gaan. De kwaliteit van een beleid of functioneren van het openbaar bestuur is vast te stellen door maatstaven te kiezen die de uitkomsten relateren aan een bepaald belang. Het gaat dan om het meten van de output. Is dat te moeilijk dan kan men ook input of doorvoer (throughput) als maatstaf kiezen. Daarmee gaan we verder in op het meten van effectiviteit van beleid. Doelbereiking verwijst immers niet zozeer naar prestaties maar vooral naar gewenste effecten.

Vraag:

In welke categorie van Halachmi & Bouckaert zou u een beoordeling plaatsen, waarbij gesproken wordt van: ‘een tijdige gestructureerde en voortvarende projectaanpak’?

Halachmi & Bouckaert komen tot de volgende in- en uitvoerparameters:

- a. *het voldoen aan outputspecificaties*. Hierbij moet in eerste instantie naar doeleinden of doelstellingen gekeken worden. Doeleinden kunnen uiteengelegd worden in subdoelstellingen en gespecificeerd worden in meetbare doeleinden. Zus of zo veel verkeersslachtoffers in x jaar minder.
- b. *maatschappelijke uitkomsten*. Beleid is meestal niet alleen gericht op prestaties maar op maatschappelijke effecten. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling om in het kader van de verkeersveiligheid na te gaan hoeveel verkeersdrempels er in een jaar in stad x bij gekomen zijn maar hoeveel verkeersslachtoffers er minder gevallen zijn en of de ernst gemiddeld genomen afnam en of dat mede of vooral of uitsluitend kwam door de aanleg van verkeersdrempels en/of door voorlichting op scholen.
- c. *bewaken van de input*. Indien het niet goed mogelijk is om beleidsuitkomsten af te meten aan prestaties en effecten en ook de toevlucht tot doorvoer niet goed helpt, kan men proberen de input te bewaken. Dat kan door open eindregelingen ‘dicht te schroeien’. Input is ook te ‘controleren’ door kwaliteitszorgsystemen van het type KEMA-keur, APK-keuring, zelfevaluaties, certificering, visitatie, accreditering. Dergelijke maatstaven zijn minder goed dan output en throughputmaatstaven. Daarbij moet men beseffen dat het terugvallen hierop een excuus kan zijn voor achterblijvende resultaten. Het komt ook wel voor om kwaliteitszorgmechanismen te introduceren

omdat deze naast de beoordeling van afzonderlijke programma's een breder oordeel van het totaal of van een organisatie mogelijk maakt. Denk aan de evaluatie van een gemeentebestuur met een bestuurskrachtmonitor.

- d. *het voldoen aan processpecificaties*. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan gelijke behandeling van gelijke gevallen. Expertsystemen voor de toekenning van uitkeringen uit de Bijstandswet kunnen die gelijke behandeling bevorderen. Maar daar staat tegenover dat ze de behandeling vanuit een discretionair perspectief, dus een individuele gevalbehandeling, bemoeilijken.
- e. *maximalisatie van nutsfuncties*. Bij deze kwaliteitsmaatstaf gaat het volgens de auteurs om de subjectieve beoordeling in de vorm van waarderingen door doelgroepen en anderen. Denk aan panelstudies die veranderingen in de tijd willen waarnemen, bijvoorbeeld het veiligheidsgevoel van burgers;
- f. *bijdrage aan de overleving als instituut*. Een organisatie voert soms meerdere beleidsprogramma's uit. Denk aan onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs. Als een overheid een strategische dialoog voert met instellingen over de missie van instellingen en output wil de overheid blijkbaar dat dergelijke onderwijsinstellingen voortbestaan. Het blijven verkrijgen van middelen is blijkbaar ook een kwaliteitsmaatstaf;
- g. *voldoen aan ad hoc-standaarden*. Hiertoe rekenen we maatstaven die op grond van professionaliteit te stellen zijn. Denk aan civieltechnische en arbo-eisen of medische maatstaven met betrekking tot materieel en voorzieningen, aan sociale maatstaven met betrekking tot de aard en verstrekking van voorzieningen, aan begrijpelijkheid van voorschriften, aan de benadering van doelgroepen, etc.;
- h. *inzet en toewijding*. Stel dat we te maken hebben met een geheime dienst, dan zal duidelijk zijn dat deze dienst geen informatie kan verstrekken in termen van output of throughput. De organisatie kan gegeven het centrale doel niet erg transparant zijn. In dat geval zal men zich bij een kwaliteitsbeoordeling moeten behelpen met andere criteria zoals de omvang van het personeel voor bepaalde taken, de inzet en toewijzing van de betrokken personeelsleden. Liggen de prestaties beneden het gewenste niveau, dan kan de inzet een factor zijn die wijst op de wenselijkheid van verbetering.

De maatstaven die Halachmi & Bouckaert noemen, zijn modern en tevens meer van toepassing als een organisatie meer gaat concurreren met organisaties uit de private sector. We vinden allerlei maatstaven en combinaties terug in boeken als *'De productiviteit van de overheid'*. Dergelijke maatstaven vinden we dan ook terug in boeken op het vlak van new public management als die van Osborne & Gaebler *'Reinventing government'* (1994).

Over het werken met relevante kengetallen is een hele discussie gevoerd blijkens publicaties als *'Prestaties tellen'*. Men raadplege ook het artikel van Haselbekke in het boek *'Lokaal bestuur in Nederland'*. Zie ook de dissertatie van Bouckaert.

Vraag:

In welke categorie van Halachmi & Bouckaert zou u een beoordeling plaatsen, waarbij gesproken wordt van: 'een tijdige gestructureerde en voortvarende projectaanpak'?

Antwoord:

Het gaat hier om procesmatigheid.

Kader voor beoordeling (4): de secundaire criteria van beleidsrationaliteit vlg. Dror

Een probleem bij de toepassing van veel maatstaven, zoals over het bereiken van gewenste effecten van beleid en het vermijden van negatieve ongewenste effecten, is dat wat de eens positief waardeert de ander kritisch kan bekijken. In een collectiviteit is het heel lastig om te komen tot een zgn. *gemeenschappelijk substantieel-rationeel oordeel*, zoals Snellen (1996: 9) het noemt. De *inhoudelijke rationaliteit* laat zich moeilijk vangen en vaststellen. Terwijl in de private sector nog gesteld kan worden of een bedrijf winstgevend is, is er niet een standaard voor een overheidsorganisatie. De beoordeling van de kwaliteit van de overheid in een oogopslag is niet mogelijk. Met andere woorden, primaire rationaliteit is ene lastig punt. Yezekel Dror heeft daarom een stelsel van secundaire criteria geformuleerd. Als hieraan voldaan is, kunnen we gevoelig aannemen dat een beleid effectief, doelmatig en samenhangend is, meent deze bestuurskundige uit Israël. We volgen hier de samenvatting van Snellen.

De secundaire criteria hebben betrekking op vier aspecten:

- a. *het patroon van het beleidsvormingsmodel*. Is de beleidsvorming gebaseerd op manieren van doen die te omschrijven zijn als gewoonten en gebruiken of is sprake van meer systematisch ontwerp van beleid en evaluatie? Is er ruimte voor een terugkoppeling en daarmee voor leren? Gaat er aandacht uit naar het strategische beleid? Wordt naar alternatieven gezocht? Wordt naast strategisch beleid operationeel beleid onderscheiden?
- b. *bepaalde eigenschappen van de beleidsoutput*. Maakt de beleidsvoerder ook kans om met het beleid daadwerkelijk te interveniëren in de samenleving? Is het gevormde beleid haalbaar, helder, intern consistent, voldoende afgestemd op ander relevant beleid?
- c. *de organisatiestructuur waarin beleid wordt gevormd*. Bestaan er afdelingen die beleid regelmatig evalueren? Bestaan er afdelingen voor beleidsanalyse, voor het opstellen van prognosen op langere termijn? Wordt er een organisatorisch onderscheid gemaakt tussen het ontwerpen en het uitvoeren van beleid? Wat zijn de kenmerken, rollen en bijdragen van verschillende actoren?
- d. *het profiel van de beleidsinput*. Een beleid zonder budget, zal mogelijk eindigen in louter symboliek. Een beleid moet voorzien zijn van een bepaalde input om gerealiseerd te kunnen worden. Denk aan het bekend maken van beleid. Daarvoor zijn geldmiddelen nodig. En er is ambtelijke en/of andere personele capaciteit nodig. Wie met instrumenten aan de gang gaat, moet over personeel beschikken dat de instrumenten hanteert. Op dit vlak is balans nodig. Denk ook aan kennis en informatie, installaties en inrichtingen, energie en aansporingen.

Wat Y. Dror hier zegt, is in Nederland uitgegroeid tot een groot scala van eisen van secundaire aard. Veel van de eisen hebben betrekking op het ontwerpen van beleid. In Nederland heeft Hoogerwerf op dit vlak een checklist gepresenteerd. Ook Hoppe kwam met aanbevelingen. Hisschemöller en Van Heffen maakten duidelijk dat de ontwerpaanpak verschilt naar soort beleidsprobleem, waarover beleid wordt ontworpen. In geval het gaat om problemen waarover een geringe kennisbasis bestaat en waarover het moeilijk is om het eens te worden – dus bij *wicked problems* -, zoals in geval van bestrijding van voetbalvandalisme in en buiten stadions, is een interactieve aanpak met leerelementen gewenst. We zien dit terug in het werk van Geurts en leerlingen (w.o. Mayer, Bongers) die komen met methodieken voor participatieve beleidsanalyse.

In de voetsporen van Dror is ook de aandacht voor beleidsuitvoering toegenomen. Hans Maarse formuleerde een checklist voor beleidsuitvoering.

Het Nederlandse parlement had voor 1990 weinig belangstelling voor de uitvoering van beleid maar daarna is de interesse onder invloed van bespreking van tal van rapporten van de Algemene Rekenkamer toegenomen. Vaak eiste de Algemene Rekenkamer checklists en hantering daarvan. Denk ook aan parlementaire enquêtes naar bouwfraude en grote infraprojecten die leiden tot nieuwe eisen op het vlak van zorgvuldigheid, transparantie, verantwoording en rapportage. Gemeenten moeten veel informatie verstrekken aan andere overheden in de vorm van *monitoring*. Zoveel zelfs dat een *code voor interbestuurlijke betrekkingen* is opgesteld

Kader voor beoordeling (5): de uitvoeringvereisten van overheidsbeleid vlg. Oosting

Diverse criteria van Dror hebben vooral betrekking op beleidsvorming. De Nederlandse Ombudsman heeft veel aandacht gehad voor beoordeling van de praktijk van overheidsinterventies, en dan met name de uitvoering van beleid. Dat blijkt uit de jaarverslagen van Marten Oosting die jarenlang de positie van Nationaal ombudsman bekleedde. De ombudsman heeft oog voor 'beginselen van behoorlijk bestuur' zoals overeenstemming met rechtsstatelijkheid (wetten), redelijkheid, rechtszekerheid, gelijke behandeling en motivering van besluiten.

De Nationale ombudsman hanteerde specifiek in relatie tot klachten de volgende lijst van criteria:

- a. *ten aanzien van de procesgang*: 1 voortvarendheid van behandeling; 2 administratieve nauwkeurigheid; 3 actieve informatieverstrekking; 4 actieve opstelling in/ bij onderzoek;
- b. *ten aanzien van voorzieningen in/van de organisatie*: 5 registratie; 6 coördinatie/afstemming; 7 voorzieningen ter bescherming van de privacy; 8 voorzieningen ten aanzien van onpartijdigheid; 9 voorzieningen ter bevordering van hulpvaardigheid t.o.v. burgers; 10 toegankelijkheid; 11 adequate verblijfsomstandigheden;
- c. *ten aanzien van de houding/ gedrag van een ambtenaar*: 12 correcte bejegening; 13 onbevooroordeeldheid; 14 open oog voor belangen van burgers en actieve/hulpvaardige opstelling jegens hen.

De bijdrage van Oosting is positief. De Nationale Ombudsman signaleerde in de jaren negentig dat overheden vaak tekortkomingen vertoonden op het vlak van zorgvuldigheid. Er was sprake van te geringe voortvarendheid en onvoldoende actieve informatieverstrekking. De Nationale Ombudsman heeft oog voor feitelijke praktijken maar spreekt zich ook wel uit over de kwaliteit van de organisatorische maatregelen. Dat voert ons naar maatstaven die betrekking hebben op de *organisatie* van de overheid. Hans Bekke (1990) heeft dit gedeeltelijk uitgewerkt in zijn Leidse oratie over 'de betrouwbare overheidsbureaucratie'.

Deze criteria zijn weer inspiratiebron geweest voor het opstellen van *kwaliteitshandvesten*. Een kwaliteitshandvest bevat een normatief kader voor de beoordeling van dienstverlening in een gemeenten of andere organisatie met cliënten. Denk aan de opname van de regel dat een burger die een verzoek of klacht indient binnen bijvoorbeeld drie weken of een maand antwoord krijgt. Burgemeesters rapporteren over dienstverlening en participatie in hun burgerjaarverslag.

Kader voor beoordeling (6): gezondheid of ongezondheid van een overheidsorganisatie

De VNG uitgeverij publiceerde in 2005 een boekje onder de titel 'De gezonde ondernemende gemeente'. Blijkt is het niet helemaal ongebruikelijk om te spreken in termen van gezond of ongezond.

Hogwood & Peters schreven eerder al in die termen met hun gebruik van de term 'de pathologie van de overheid'. Daarmee introduceerden ze de medische metafoor in het denken over kwaliteit. Is sprake van een ziekte, valt die goed te diagnosticeren en wat is dan de remedie? Beide auteurs stellen aan de orde dat ambtelijke organen sterke groei kunnen vertonen. Overheidsbestuurders kunnen ook megalomanie vertonen, zoals Marc Otten (2000) in zijn dissertatie over de bouw van gemeentehuizen vaststelde. Het leervermogen van de overheid zou zijn beperkt door ziekten van het zenuwstelsel van de overheid.

Ignace Snellen (1996) meent dat het denken in termen van gezondheid van het overheidsapparaat nuttig kan zijn bij het ontwikkelen en kiezen van maatstaven voor de beoordeling van overheidsinterventies. Dan gaat het niet om de vorming van beleid, waarover in het voorgaande al iets gezegd werd, en evenmin over de uitvoering van beleid, maar eerder om de fundamentele oriëntaties van het openbaar bestuur. Volgens Snellen moeten drie basisoriëntaties in evenwicht zijn, wil men van een gezonde overheidsorganisatie spreken.

- a. een balans tussen reflexieve en transitieve doeleinden;
- b. een balans tussen individugerichtheid en organisatiegerichtheid;
- c. een balans tussen responsief en initiatief.

Ad a. De balans tussen reflexieve en transitieve doeleinden

In een organisatie is een deel van de middelen niet gericht op gebruik ten behoeve van het primaire proces maar op de instandhouding van de organisatie zelf. Daarom is zowel sprake van transitieve doelen en reflexieve doelen. De op een maatschappelijke voorziening gericht doelen worden aangeduid als transitieve doelen. De op het welzijn van medewerkers gerichte doelen heten reflexieve doelen. Tussen beide soorten doelen zal een zekere balans moeten zijn om een overheidsorganisatie als gezond te typeren. Waar precies de balans ligt, is niet goed te zeggen, meent Snellen (1996). Organisatieculturen verschillen in hun reflexieve doelen. Snellen houdt ons voor dat een volledige onderschikking van reflexieve doelen aan transitieve doelen tot uitbuiting van de samenleving leidt.

In Nederland is bijvoorbeeld sprake van uitgebreid arbeidsomstandighedenbeleid. De ene tijd is anders dan de andere. In 1950 zag het arbobeleid er gemiddeld genomen in Nederland heel anders uit dan in 2000. Medewerkers moeten bijvoorbeeld in een kamer kunnen werken waarin daglicht wordt toegelaten. Dit kan in China of Namibië anders liggen. Daar is wellicht acceptabel, wat in Nederland niet wordt toegelaten. Het is niet alleen de tijd of de organisatiecultuur die ertoe doet. Ook het soort organisatie maakt uit. Private organisaties verschillen doorgaans van publieke organisaties in het soort transitieve en ook in reflexieve doelen. Dat komt door de tucht van de markt. Om overheidsorganisaties toch te prikkelen transitieve doelen te ontwikkelen, wordt beleid aan evaluatie onderworpen.

Reflexieve doelen kunnen zich ontwikkelen door human resources management en competentie management.

Ad b. De balans tussen individugerichtheid en organisatiegerichtheid.

Binnen het domein van de reflexieve doelen moet onderscheiden worden in doelen gericht op ontwikkeling van de individuele personeelsleden en de organisatie. De organisatie moet bewerktuigd worden. Dat kan ertoe leiden dat besloten wordt tot contractmanagement,

waarbij afspraken gemaakt worden tussen de ambtelijke top en decentrale leidinggevendenden die vrijheid hebben om te substitueren (budget aan te wenden voor personeel of inhuur van adviseurs). Integraal management kan hierin passen. Integraal management betekent dat decentrale managers ruimte hebben om met middelen te schuiven om afgesproken prestaties te realiseren. Een organisatie kan productiegerichter worden gemaakt. Er moet ook ruimte zijn voor doorgroei van personeel en bijvoorbeeld voor interne mobiliteit. Ook op dit vlak is dus ene balans nodig. Teveel accent op salariëring van de top leidt tot kritiek van het personeel. Teveel aandacht voor gebouwen leidt tot kritiek op gebrek aan menselijke aandacht.

Ad c. De balans tussen responsiviteit en initiatief.

Moet er geen balans zijn in de transitieve doelen? Volgens Snellen wel. Michael Harmon (1981) heeft hier ook een pleidooi voor gehouden. Hij onderscheidt tussen *responsiveness* en *initiation*. *Responsiveness* verwijst naar besluiten, acties en projecten die een reactie zijn op behoeften en eisen vanuit de samenleving (extern ten opzichte van bestuurders en ambtenaren). Onder *initiation* verstaat Harmon acties die niet extern zijn aan bestuurders en ambtenaren. Hier is te denken aan zaken als planning, inzet van technische en professionele expertise, moreel commitment, planning & control. Tussen beide dient volgens Harmon een zekere mix te bestaan. Beide moeten bovendien niet worden gemaximaliseerd. Een organisatie kan niet sterk responsief zijn als er geen goede basis qua *initiation* is. Groeit een organisatie dan dienen beide mee te groeien. Als een organisatie wel meer taken krijgen maar het personeel qua kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit niet meegroeit, ontstaat er overspanning. Bij sterke bezuiniging moeten er prioriteiten gesteld worden of moet een kerntakendiscussie leiden tot een snoeioperatie in de taken.

Kader voor beoordeling (7): substantiële rationaliteiten als beoordelingskader vlg. Snellen

Geen van de kaders van Dror, van Halachmi en Bouckaert, Oosting en van Snellen levert voldoende criteria op voor een definitief oordeel over de kwaliteit van het optreden van de overheid, meent Snellen (1996). Dat is een groot verschil met een gemiddelde private onderneming, waarvan de 'kwaliteit' uiteindelijk toch te herleiden is tot (voortdurende) winstgevendheid. Winstgevendheid biedt een garantie voor continuïteit omdat de onderneming goed concurreert en blijkbaar voldoende producten worden afgenomen; er is een markt. Om toch tot uitspraken te komen, komt Snellen met het voorstel te denken in termen van een botsing van rationaliteiten (Snellen, 1987). De kern van zijn aanpak luidt als volgt.

- a. Een overheidsbestuur is multirationeel. Rationaliteiten zijn zingevingkaders. Bij overheidsbestuur speelt altijd de politieke rationaliteit een rol. Een overheidsbestuur zal enige problemen van de collectiviteit willen aanpakken om de collectieve welvaart en het maatschappelijk welzijn te bevorderen. In de politieke sfeer zal aan de orde zijn op bepaalde eisen erkend worden en verwerkt worden tot beleid of worden afgevoerd. Is sprake van politieke prioriteit en macht om plannen te realiseren?
- b. Een andere rationaliteit die in het spel is, is de juridische rationaliteit. Wat is de legale basis van een beleidsvoornemen? Welke juridische criteria spelen verder een rol? Vanuit het recht wordt gestreefd naar rechtsstatelijk handelen, rechtmatigheid in het doen van uitgaven door een overheidsbestuur, juridisch verantwoorde keuze van instrumenten voor overheidshandelen en gelijke behandeling en rechtszekerheid voor burgers. Vanuit het recht zijn beginselen van behoorlijke regelgeving en van behoorlijke behandeling van toepassing.
- c. Overheidsbesturen streven ook naar economische rationaliteit, waarbij het gaat om een positieve kosten-batenbalans.

- d. Een vierde rationaliteit is de wetenschappelijke of technische rationaliteit. Deze is sectorspecifiek. Ze heeft betrekking op de wetenschappelijke kennis die van betekenis is voor het functioneren van professionals op een bepaald gebied als relevant is voor het aanpak van een concreet probleem.
- e. De kijk op een overheidsinterventie is opgespannen tussen vier rationaliteiten. Het betrekken op elkaar in een concreet geval is een zaak van creativiteit. Er zullen voortdurend afwegingen tussen de vier rationaliteiten moeten worden gemaakt. De bestuurskunde moet die spanning aanvaarden als uitgangspunt voor haar activiteiten.
- f. Sommigen willen nog de psychologische rationaliteit toevoegen. De betekenis daarvan voor de beoordeling van overheidshandelen hoeft niet ontkend te worden maar psychologie lijkt niet de ordenende kracht te hebben van de genoemde rationaliteiten of zingevingskaders. Er is ook wel gesteld dat ecologie een zingevingskader zou zijn om te komen tot een houdbare samenleving. Maar gelijkstelling van ecologie aan economie, recht en politiek is niet bij elk vraagstuk aan de orde. Een gelijkstelling is in Nederland niet binnen afzienbare tijd te verwachten (Snellen, 1996: 16).
- g. Elk van de vier rationaliteiten is van belang voor de realisatie van een beschaafde samenleving, zegt Snellen. Het treden met de voeten van een van de vier rationaliteiten is een aanslag op de civilisatie.
- h. De rationaliteiten zijn toepasbaar bij het doordenken van een aanpak. Denk aan een vraagstuk als omvangrijk drugsgebruik en overlast van verslaafden die ook, veelal in stadscentra, nogal betrokken zijn bij criminaliteit om zo de aanschaf van hun waar te financieren. Een juridische afdeling zal geneigd zijn om bij oplossingen te denken in termen van het actualiseren van een algemene politieverordening en aan rechtshandhaving. Politie mensen denken wellicht aan cameratoezicht, arrestatie bij overtreding van regels, fouilleeracties, straatverboden. Een afdeling gezondheidszorg echter zal drugsverslaving niet zien in termen van law & order maar meer als een gezondheidsvraagstukken. Zou afkicken helpen? Een econoom kan bijvoorbeeld denken in termen van wat de gratis verstrekking van middelen kosten in verhouding tot de maatschappelijke overlast. Duidelijk wordt dat een aanpak tot stand komt op basis van doordenking van de botsing van rationaliteiten. In de praktijk blijkt dat de rationaliteiten de neiging hebben elkaar te verdringen (Snellen, 1987: 5). De juridische rationaliteit verdraagt zich veelal niet eenvoudig met de economische rationaliteit.

De waarde van het voorstel van Snellen om te werken met de rationaliteiten is dat zo duidelijk wordt dat een bestuurskundige moet kunnen denken en redeneren vanuit de authenticiteit van de politieke, juridische en economische benadering. Daarnaast zal hij of zij moeten leren om wetenschappelijke resultaten in het bestuurskundig werk te verdisconteren. Bestuurskunde is zo gezien geen bedrijfskunde van het openbaar bestuur, aldus Snellen (1987: 10).

De vier rationaliteiten kunnen worden opgevat als stelsels voor verantwoord bestuurlijk handelen. Elk overheidsbeleid moet tegelijkertijd voldoen aan de vier rationaliteiten (Edwards, 1998: 63). Het betrekken van de vier op elkaar is een kwestie van integratieve methodologie.

Een kritiek op het werken met deze rationaliteiten is dat ze toegespitst moeten worden op de praktijk van alle dag. Arno Korsten (1988) gaf daarom de voorkeur om de rationaliteiten uit te werken in de richting van een kaleidoscoop van *heuristieken*. De bestuurskunde heeft tot taak om zoekschema's te ontwikkelen per beleidsterrein of concreet beleidsissue. Of het nu bijvoorbeeld gaat om klantgerichtheid, jeugdbeleid, buurt- en wijkgericht werken of om een verkeersveiligheidsaanpak. Een beleid is volgens Korsten uiteindelijk *een gestolde mix van*

invalshoeken op een probleem-oplossingscomplex. Ook Philip Idenburg heeft zich in vergelijkbare zin uitgelaten. Maarten Hajer spreekt in geval van een mix van denklijnen en machtsbasis van *discourscoalities*.

Kader voor beoordeling (8): argumentatie en debat vlg. Fischer en Hoppe

Er zijn overigens andere auteurs dan Snellen geweest die kwamen met een schema voor oordeelsvorming. Daarin klinkt de echo van het denken in termen van beleidseffectiviteit en legitimiteit door. Met name Fischer, Hoppe en Hajer (adepten van ‘the argumentative turn’ in het denken over beleid) benadrukken dat een beleid van argumenten moet worden voorzien en dat die in debat op houdbaar moeten blijken of in debat aangevuld kunnen worden.

Ontwerpen van beleid is dus zowel cognitie als (deliberatieve) interactie, van argumenten en democratie.

Ik ga allereerst in op een algemene methodiek ter beoordeling van beleid en de uitwerking naar beoordeling van *argumentatie* en *debat*. Frank Fischer (1995) kwam met een schema van gelaagde oordeelsvorming. Er wordt ook wel gesproken over Fischer’s theorie over argumentatieniveaus (aldus Brandenburg en Hoppe, 1996: 429).

Vier niveaus van beoordeling volgens Fischer

Fischer onderscheidt oordelen van de eerste orde en van de tweede orde.

De eerste orde-oordelen bewegen zich binnen de horizon van het door een beoordelaar gekozen waardenstelsel. Binnen deze categorie oordelen maakt Fischer onderscheid in program ‘*verification*’ (technische verificatie) en ‘*validation*’ (situationele rechtvaardiging). Technische verificatie is het laagste niveau in zijn schema. Volgens deze verificatie wordt nagegaan of een beleid geleid heeft tot het bereiken van de gestelde doeleinden. Ook wordt bezien of het bepaalde onvoorziene effecten heeft gehad en of het beleid doelmatiger bijdroeg aan de doelbereiking dan andere instrumenten waarmee de overheid niet van doen had. Op het niveau van de situationele rechtvaardiging wordt de vraag gesteld of de gestelde beleidsdoeleinden wel relevant zijn voor de probleemsituatie en of gezien de feitelijke omstandigheden ook andere criteria (eventueel andere doeleinden) van even groot belang zijn (of waren). Dat was de eerste orde, nu de tweede orde.

Binnen de beoordeling van de tweede orde komt het normatieve kader zelf binnen het bereik van beoordeling. Fischer spreekt in het kader van reflectie op de systeemondersteuning van ‘*vindication*’. Beoordeeld wordt of de beleidsdoelstelling past binnen het heersende waardensysteem in de maatschappij, of zich onvoorziene effecten hebben voorgedaan met grote doorwerking, en of kosten en baten van beleid eerlijk zijn verdeeld over burgers en groepen. Tenslotte is er het niveau van de maatschappelijke keuze (‘*social choice*’). Bieden de fundamentele waarden van de heersende maatschappelijke orde aangrijpingspunten voor een legitieme oplossing van een maatschappelijk probleem? Zo niet, is dan een andere ideologie meer geschikt om te komen tot een legitieme oplossing?

Deze vierslag van Fischer is in Nederland wel toegepast maar die toepassing blijkt toch niet eenvoudig. Sommigen verwisselen de niveaus en springen luchtig om met de indeling. Anderen slagen er niet in om alle vier acties te verrichten (zie Brandenburg en Hoppe, 1996). Geheel verrassend is de indeling niet. Technische verificatie verwijst naar traditioneel evaluatieonderzoek gericht op doelbereiking, uitvoerbaarheid en doelmatigheid. Situationele rechtvaardiging verwijst naar de analyse van de probleemsituatie. Was het wel geschikt om doelstellingen te kiezen gegeven een bepaalde probleemdefinitie en bepaalde omstandigheden? De systeemondersteuning en maatschappelijke keuze attenderen op de

mogelijkheid om bij de vervulling van een ideaal wel of niet aan te sluiten op een heersend waardensysteem of een andere keuze te maken.

Frank Fischer heeft vooral de Nederlandse bestuurskundigen Maarten Hajer en Rob Hoppe geïnspireerd, alsmede auteurs als Donald Schön en Martin Rein. Deze auteurs zijn meer en meer op zoek gegaan naar versterking van de argumentatieve onderbouwing van beleid in relatie tot debat. Dat blijkt uit de publicatie *'The argumentative turn in policy analysis and planning'* (1993) waaraan Hajer ook bijdroeg.

Argumentatieve wending

Ik kom nu bij Hoppe. Beleidsanalyse moet naar het oordeel van Wildavsky en ook van Hoppe bereiken dat de machtigen de waarheid wordt verteld, zeker als hun argumenten niet deugen. Het gaat steeds om kennis en macht. Rob Hoppe is in zijn Twentse oratie ingegaan op beide. Hij onderzoekt hoe de machtsverhoudingen en het kennisbegrip zich in Nederland na 1945 hebben gewijzigd. Hoppe (1998) meent dat Nederland een functionalistische *belangenbehartigersdemocratie* is geworden. Beleidswetenschappers moeten daarom de waarheid vertellen tegen bestuurders, ambtenaren en experts die zich hebben georganiseerd in netwerken rond een beleidsprobleem. Er staat volgens hem nogal wat op het spel. Het gaat om niet minder dan 'de kwaliteit van het politieke leven en het publieke beraad in een technologisch geavanceerde samenleving die niet wil afglijden naar een ironische technocratie, maar met recht en reden democratisch genoemd kan worden'. Hij concludeert dat 'de argumentatieve wending, in samenhang met netwerkanalyse en democratisch netwerkmanagement, een kansrijk antwoord vormt op de bestaande en komende politieke uitdagingen'. De argumentatieve wending wordt in het navolgende verduidelijkt.

Het gaat in de argumentatieve beleidsanalyse (en dus in de beoordeling) om de volgende denkstappen.

- a. Op de *traditionele beleidsanalyse* bestaat kritiek omdat deze analyse, met als kernelement de methoden en technieken (zie o.a. Quade), niet kritisch genoeg was maar een middel dat eenzijdig in handen van bestuurders en beleidsvoerders tot nadelige uitkomsten kon leiden. Teveel werd gevaren op de methoden en technieken van analyse die door professionals op dat gebied werden toegepast. De gangbare beleidsanalyse kon worden aangevallen op *discutabele aannamen* en *invoer van gegevens* die later weinig steun bleken te hebben in het publieke debat. Denk aan discussies over de groei van Schiphol of de komst van de Betuwelijn (Hoppe en Peterse, 1998: 4). Hieraan is te ontkomen door de start te veranderen. Publiek debat en argumentatie kunnen de richtinggevende start van de beleidsanalyse zijn in plaats van andersom. Dat heet de *argumentatieve wending*.
- b. Voor die wending is alle reden. Geslaagde beleidsvoering blijkt in de praktijk niet simpel een kwestie van beheersing en toepassing van beleidsanalytische *methoden en technieken*, zoals kosten-batenanalyse, multicriteria-analyse en program, planning and budgetting-technieken. De waarde van *instrumentele rationaliteit* is beperkt, althans bij brandende kwesties of wicked problems (Hoppe en Peterse, 1998: 4-5). De problemen uit de praktijk zijn vaak zware en controversiële problemen, die we niet goed kennen, waarbij de oplossing omstreden is en niet slechts één actor over de taak, bevoegdheden en middelen beschikt om beleid uit te voeren; er bestaan kortom wederzijdse *afhankelijkheden* tussen overheden en overheden en andere actoren. Wicked problems zijn 'slecht gestructureerde problemen'. Een methode of techniek kan dit niet oplossen. Interactie is nodig, zeker in geval een probleem in een beleidsnetwerk ligt.

- c. *Probleemgevoeligheid* is bij het omgaan met dergelijke problemen heel belangrijk en van daaruit moeten *overtuigende argumenten* geformuleerd worden. Een casus is hier bijvoorbeeld de Betuwelijn. Omdat bepaalde problemen niet volop erkend zijn, is de prijs van de lijn veel hoger geworden dan vooraf onderkend. Manipulatie van het beleidsdebat door bepaalde deelnemers buiten te sluiten of niet open te staan voor bepaalde alternatieven moet dus zoveel mogelijk worden voorkomen. Een beoordelingscriterium voor overheidshandelen is dus: waarvoor is het overheidshandelen een oplossing?; hoe degelijk zit een beleidsvoorstel in elkaar?; spreken we over een of meer voorstellen?
- d. Methoden en technieken van beleidsanalyse werden te veel gebruikt vanuit een stilzwijgende overeenkomst van gebruik door een hiërarchisch bovengeschikte, die beslist en vervolgens doelconform beleid uitvoert. De kritiek op de gangbare beleidsanalyse was dat deze *te technocratisch* is en dus *te weinig democratisch*. Een volgend beoordelingspunt wordt dus: *wie is betrokken* bij de ontwikkeling van een voorstel? Hier komt Hoppe in de buurt van aanbevelingen uit de hoek van *interactieve beleidsvorming* (Edelenbos) en interorganisatieel *procesmanagement* (De Bruijn e.a.).
- e. Gangbare methoden van beleidsanalyse werken wel maar primair bij betrekkelijk eenvoudige *voorgegeven* probleemdefinities, doelstellingen en alternatieven maar zijn ongeschikt om deze kritisch te benaderen. Het is dus niet goed om complexe en andere omstreden kwesties alleen met bestaande technieken binnen de overheidsorganisatie te analyseren. Deze methoden zijn overigens wel meer geschikt als ze op basis van gezamenlijke afspraken worden toegepast.
- f. Beleidsvoorstellen moeten *goed onderbouwd* worden en dus logisch in elkaar steken, consistent en systematisch onderbouwd zijn. Veelal is dat in de bestaande praktijk niet het geval. Beleidsvoornemens over wicked problems zijn niet zelden op drijfzand gebouwd. De *ambities* zijn te hoog gesteld en wat gerealiseerd wordt zijn niet zelden ongewenste neveneffecten. Beoordelingspunt wordt dan: zijn *ambities* niet te hoog gegrepen?; wordt gepoogd *ongewenste neveneffecten* via ex ante evaluatie te voorkomen of de kans erop te beperken? 'Forward & backward mapping' is een hulpmiddel om ambities tot reële proporties terug te brengen (Korsten, 1985).
- g. Beleidsvoorstellen moeten in *debat* gebracht worden om te komen tot een gedeelde visie op de werkelijkheid. Dat geldt te meer omdat veel van de werkelijkheid ongekend is (Hoppe en Peterse, 1998: 4). Van Gunsteren en Van Ruyven (1995) benadrukken DOS, de ongekende samenleving. Wedijverende beleidstheorieën, die schuil gaan achter een probleem-oplossingscomplex, moeten kritisch bekeken worden op genoemde en verzwegen vooronderstellingen. Daarbij kan het gaan over doelen, middelen en het tempo van realisatie maar ook om wie in het debat zelf binnen of buitengesloten wordt. Eenzijdige machtsuitoefening in debatten kan leiden tot een uitkomst die weliswaar door een volksvertegenwoordiging nog net aanvaard wordt maar die toch opbreekt omdat fundamentele bezwaren van buiten geslotenen naderhand sterk de kop opsteken of van binnen geslotenen niet serieus genomen zijn.
- h. *Argumentatieve kwaliteit* van beleidsvoorstellen, *debat* daarover en *democratische besluitvorming* moeten dus worden bevorderd. Wie debat wil moet natuurlijk vervolgens oog hebben voor de kwaliteit van dat debat zelf. Pröpper en Bleijenberg (1995) formuleerden een leidraad voor doeltreffend discussiëren. Hoppe en Peters (1998) stelden eveneens een handleiding op die ze ook hebben toegepast.

Daarmee hebben we ook de al of niet democratische besluitvorming en interactieve beleidsvorming als beoordelingsmaatstaf binnengehaald. Slechte proceskwaliteit bij brandende kwesties leidt tot zwak en/of eenzijdig debat en het gevolg zal vervolgens met grote waarschijnlijkheid uitmonden in slechte beleidsvoorstellen die niet aanvaard worden of later als een fiasco worden bestempeld. Dat is de boodschap. De verdedigers van de argumentatieve wending in de beleidsanalyse (Hoppe, Peterse, Fischer) beperken zich niet tot de analyse van argumenten alleen. Het hele scala van politieke betekenisverlening (metaforen, associaties, verhaallijnen, beeldmanipulatie en fysieke symbolen) wordt thema van bestudering en analyse.

Nota's

We kunnen argumenteren ook bezien in relatie tot nota's. Met name op het vlak van het beoordelen van overheidsnota's bestaat een traditie (Hoppe, 1983; Janssen, 1991; Neutelings, 1997; Neutelings & Janssen, 1999; Hoppe, Jeliaskova, Van de Graaf en Grin, 1998). Dat is niet verrassend want bestuurders houden vaak in nota's pleidooien voor een beleid. Ze moeten daarbij geloofwaardig zijn, overtuigen en zelfs verleiden. Nota's zijn soms bedoeld om proefballonnen op te laten maar hoe dan ook: ze komen in debat. Argumenteren en debatteren zijn dus ook bij nota's verbonden (Van Eemeren e.a., 1995). Wie een nota wil oordelen, kan terecht bij schema's om een schriftelijk en mondeling betoog op te zetten en te analyseren (Van Eemeren e.a., 1983; Pröpper, 1987; Dunn, 2004). Genoemd worden: het opsporen van directe deugdelijke argumentaties, maar daarnaast het zoeken naar impliciete, indirecte, verzwegen, en meervoudige taalhandelingen. Drogredenen kunnen vastgesteld worden maar worden in de politieke arena soms aanvaard. Dunn (2004) somt manieren van beleidsargumentatie op. Klassieke redeneerpatronen zijn onder meer:

- *Zich beroepen op eerdere afspraken* ('Het regeerakkoord stelt ...').
- *Uitgaan van importante signalen of gebeurtenissen* ('Sinds de dood van Fortuyn ...').
- *Denken in termen van oorzaak en gevolg* ('Door boringen in de XXzee is de bodem gedaald. Bodemdaling is ongewenst want het veroorzaakt een negatief effect op..... Boringen moeten binnen gebied FFF daarom verboden worden').
- *Verwijzen naar algemene waarden als solidariteit, rechtvaardigheid, gelijkheid en doelen daarmee verknopen* ('Aangezien Jan Modaal twee jaar lang op nul heeft gestaan, mag nu van de hogere inkomensgroepen die er substantieel op vooruitgingen verwacht worden dat ze inleveren').
- *Emancipatie- of ontwikkelingsargumenten gebruiken* ('Aangezien de vrouw baas in eigen buik is, is abortus waarover beslist wordt door artsen in principe ongewenst. Het kabinet zou daarom ...').
- *Het hanteren van een gezagsargument* ('Professor die en die stelt ook dat ...').
- *Zich beroepen op de kracht van methoden en technieken die informatie produceren* ('Kosten-batenanalyse wees uit dat ...').
- *Analogie-argumentatie* ('In Duitsland is gebleken dat ... Daarom ...').
- *Benchmark-argumentatie* ('tot best practice behoort ...').
- *Een gegeven met mogelijk eenzijdige steekproefstatus vermengen met een populatiegegeven* ('De mensen in het land willen volgens de Telegraaf ...').
- *Van classificatie naar individu redeneren* ('Modale en benedenmodale burgers ...'; bijv. 'Somalië is over het algemeen niet veilig dus kan asielzoeker x hier blijven').
- *Consensus veinzen* ('Wij weten toch allemaal hoe het gegaan is met ..').
- *Ethische argumentatie, en daarbij verwijzen naar de goede samenleving of goed bestuur* ('Buitenproportionele salarissen bij grootgrutters mogen geen reden zijn voor het kabinet en de Tweede Kamer om het salaris van de minister te verhogen ...').

Deugdelijke argument-conclusierelaties moeten aan meerdere eisen voldoen. Met name zijn van belang: de juistheid en relevantie van aangevoerde argumenten. In politieke debatten kan aanvaard worden, wordt strikt volgens de argumentatieleer zwak is.

Ook debatten moeten aan eisen voldoen, zoals Pröpper en Witteveen duidelijk maakten. Hajer (1989, 2000) heeft werk gemaakt van *discoursanalyse* als manier om een dominante inhoudelijke positie duidelijk te maken en de strijd vanuit andere taal- en conceptuele ensembles om die dominantie te ondergraven.

Wat is nu de kwaliteit van de maatstaven uit de hoek van ‘de argumentatieve wending’? De kritische beleidsanalyseverdedigers hebben goede argumenten. Methoden kunnen misbruikt worden. Een aantal methoden is evenwel geschikt voor het *achteraf* beoordelen van ‘grote infraprojecten’ is. Maar ook vooraf? De totstandkoming van grote projecten duurt soms meer dan een decennium. Dus de intensiteit van de analyse kan niet als kritiek worden opgevoerd.

Toch is er kritiek die wél hout snijdt. De kritiek op deze benadering van beoordelingscriteria is dat de adepten van argumentatieve beleidsanalyse wel heel erg streng zijn. Niet elk vraagstuk is zo groot, complex en omstreken dat slechts brede maatschappelijke discussie en argumentatieve analyse de gewenste aanpak is. ‘Te weinig bruikbaar in de dagelijkse praktijk’, is een verwijt. De beleidsanalyse wordt ook overvraagd. Beleidsanalytici moeten relevantie stellen boven wetenschappelijke rigoreusheid, zeggen Hoppe en Peterse (1998: 4) zelf.

Kader voor beoordeling (9): toezicht en certificatie

Op toezicht behoor ik in te gaan omdat toezichthouders bij uitstek beoordelen is en ik er in het voorgaande nog geen aandacht aan besteedde.

Nederland kent veel gedeconcentreerde organen die bevoegd zijn tot het verrichten van een toezicht- en zelfs een politiefunctie. Een politiefunctie impliceert een toezichtsfunctie op en overheidswang tot naleving van geldend recht. In het kader van de politiefunctie verrichten gedeconcentreerde organen veelal handelingen die geen rechtshandelingen zijn maar wel rechtsgevolgen kunnen veroorzaken. Tot de gedeconcentreerde organen behoren tal van consulentschappen en toezichtinstanties zoals de Inspectie voor de Volksgezondheid. Hier is niet zozeer aan de orde wie gedeconcentreerd een functie als toezichthouder uitoefent maar dat er überhaupt inspecties zijn. De taak van inspecties is vooral toezicht houden. De bevoegdheden zijn daarop afgestemd. Bij bevoegdheden kunnen we denken aan: toegangsbevoegdheden, ontheffingsbevoegdheden, opsporingsbevoegdheden, toezichtbevoegdheden zoals toetsing.

Taken van inspecties

Inspecties zijn er in de jaren negentig van de vorige eeuw en daarna onder meer op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding, de politie, de belastingen, de financiën van lagere overheden, geneesmiddelen, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, verkeer en waterstaat, landbouw en visserij, ruimtelijke ordening, milieu, voedsel en waren, omroepen, archivering. Tot *de taken* van toezichthouders behoort vaak: onderzoek naar bestaande situaties in het veld; signalering en taxatie van mogelijke situaties in het veld; toezicht op de uitvoering van voorschriften; voorlichting en uitleg van rijksbeleid aan het veld; het geven van adviezen aan het veld; stimulering en ontwikkeling; beoordeling van plannen en initiatieven in het veld; allocatie van rijks gelden; verkenning van reacties op mogelijk rijksbeleid. Toezichthouders verschillen per beleidssector in taken en accenten die ze leggen als gevolg van verschil in

bevoegdheden en taakopvatting (uitvoeriger Eijlander, 2002; Sylvester, 2002; Bestuurskunde mei 2002).

Invloed van politiek bestuur

De Algemene Inspectiedienst (AID) is een voorbeeld van een toezichthouder die is veranderd onder invloed van een veranderend landbouw- en visserijbeleid. Bekke en De Vries (1991) stelden vast dat de AID klem kwam te zitten tussen enerzijds politiek-bestuurlijke beslissingen en anderzijds wensen van de klantenkringen, zoals boeren en vissers. De doelstellingen van het op politiek niveau geformuleerde restrictieve landbouw- en visserijbeleid en de eisen van het milieubeleid stroken niet met de korte termijnbelangen van boeren en vissers. De controleurs van de AID werden als eersten met dit spanningsveld geconfronteerd. De dienst heeft zich daarna overigens wel aangepast.

Over veranderend toezicht is meer te lezen in het themanummer van Bestuurskunde over toezicht (2002, nr. 3).

Beoordelingskader

Toezichthouders zijn bij uitstek beoordelaars. Een klassiek motief voor toezicht is *waarborging van de uitvoering van medebewindswetgeving* (Zeef, 1994: 245). Toezichthouders kijken daarom sterk *naar rechtmatigheid, naar wetshandhaving, naar beheer*. Wat toezichtshouders beoordelen en hoe ze dat doen, is natuurlijk sectorgebonden. Een onderwijsinspectie let in een school op andere zaken dan een inspectie die een verpleeghuis betreedt. Inspecties hanteren meestal *een beoordelingskader*. Dat beoordelingskader is aan ontwikkeling onderhevig. Zo is vastgesteld dat provincies tussen 1985 en 1990 het feitelijk gehanteerd toetsingskader hebben beperkt. Er viel, hoewel er verschillen tussen provincies bleken, een *minder* omvattende toetsing waar te nemen van de financiële stukken van gemeentebesturen (Geers, 1986; Zeef, 1994).

Twee typen toezicht

Visser (1986) heeft aangegeven dat er *twee typen toezicht* bestaan waarin beoordelen anders uit de verf komt. Die twee typen bestaan nog steeds. In een eerste type of concept, namelijk van de *klassieke* interbestuurlijke verhoudingen kennen de taken van rijk, provincie en gemeenten een bescheiden mate van vervlechting. Toezicht neemt in die context (dat type) de vorm aan van een incidentele correctie van het handelen van lagere overheden en gerichtheid op onderlinge verenigbaarheid van verschillende lagere overheden. De toezichtsuitoefening is hier gericht op *algemene* normen.

Tegenover het klassieke concept van toezicht staat het modernere type. Hierin wordt erkend dat de beleidsoogmerken van meerdere overheden vervlochten zijn. In gezamenlijkheid beogen overheden voorzieningen te scheppen of andere dingen te realiseren voor en met de samenleving. Er bestaan veel relaties tussen overheden en toezicht is er in deze opvatting, dit type, een van. In een dergelijk toezichtregiem is de bemoeienis van het toezicht een meer continu proces, gerelateerd aan de diverse soorten besluiten van de lagere overheden, en verweven met andere regelingen en vormen van beïnvloeding. Voor beide vormen van toezicht, toezichtregiems, gelden verschillende machtsverhoudingen tussen de bestuurslagen (Zeef, 1994: 248). Het gemeentewettelijk toezicht op de gemeentefinanciën is lang te beschouwen geweest als een treffend voorbeeld van een klassiek type toezichtsbetrekking, terwijl milieutoezicht veel meer paste in het modernere regiem (1994: 249).

Toezicht en ICT

Met deze twee regiems varieert de rol van informatie- en communicatietechnologie in het toezicht. Neem het klassieke regiem met als voorbeeld de gemeentefinanciën. De feitelijk reikwijdte van beoordeling van financiële stukken kan door toenemend gebruik van computerondersteuning toenemen. Dat bleek ook wel. Meer geïnformateerde toezichthouders trachten *meer gericht* inzicht te verwerven in de gemeentefinanciën en aan veel aandachtspunten van beoordeling een groter belang toe te kennen (Zeef, 1994: 113). De verleidingen tot toepassing van informatietechnologie zijn moeilijk te weerstaan. Maar informatisering biedt een ontplooiing van het instrumentarium met meerdere gezichten.

De formele reikwijdte tot toezicht bleek vooral in het modernere regiem een neiging tot groei te vertonen. Hier bleek ICT dit te stimuleren omdat 'de registratie- en toetsingscapaciteit van het toezichthoudend gezag nu relatief goedkoop kon worden uitgebreid' (Zeef, 1994: 249). 'De procedurele waarborgen voor de toezichtsrelatie veranderden in beide regiems in samenhang met de informatisering'. Vooral in het modernere regiem werd de machtspositie van de toezichthouder versterkt. Dat gold ook voor de doelgerichtheid. Er kon niet gezegd worden dat informatisering steeds de oorzaak of het gevolg was. Zowel de taakopvatting en werkwijzen van de toezichthouder en de informatisering versterkten zich hand in hand (1994: 250). Lang niet alle verandering in het toezichtsregiem is dus terug te voeren op informatisering.

Toezichthouders en monitoring

In de loop der tijd heeft de hogere overheid in beide regiems zijn kennis van het object zien groeien, en daarmee zijn ook de verschillen tussen gemeenten zichtbaarder geworden. De onderzochte inspecties 'registreerden en combineerden in 1990 meer gegevens van de gemeenten dan halverwege de jaren tachtig gebruikelijk was' (Zeef, 1994: 251). Toezicht is sterker dan in de jaren tachtig gaan werken *met kengetallen*. Kunnen gemeenten hier weerwerk tegen bieden door een toegenomen strategische vaardigheid in het verkeer met andere overheden en toezichthouders? Die vraag is door Zeef in zijn onderzoek niet van een empirisch onderbouwd antwoord voorzien. Aannemelijk is dat de vaardigheid wel iets is toegenomen.

Als we alle ontwikkelingen rond toezicht overzien, dan is een factor zeer dominant: de informatie. De kennis van de toezichthouder over gemeenten en andere organisaties is toegenomen en daarmee de omvang en het soort informatie over wat zich daar afspeelt, wat de taakuitvoering is, wat de werklast is. De onderlinge machtsverhoudingen in het toezicht wordt sterk hierdoor beïnvloed (1994: 251), waarbij valt aan te tekenen dat onder invloed daarvan het rolpatroon van de toezichthouder verrijking kent. De factor informatie is na 1994 verder toegenomen. Er is een ware golfslag van monitoring op de gemeentelijke stranden geslagen. Gemeenten moeten veel informatie verstrekken over hun taakuitvoering. Teveel in de ogen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vgs (vereniging van gemeentesecretarissen).

Meer van onderop, meer zelfevaluaties

Het toezicht is in de verschillende sectoren veranderd en daarmee de wijze van beoordeling. Er zijn steeds meer *horizontale vormen van toezicht* ontstaan. Tegenwoordig denken te beoordelen organisaties zelf vaak mee over wat hoe beoordeeld moet worden. De Inspectie voor het Hoger Onderwijs is jaren terug overgegaan tot het introduceren en accepteren van visitaties van opleidingen op basis van afspraken met de VSNU en HBO-raad (waarin instellingen vertegenwoordigd zijn) over een visitatieprotocol met sterke *zelfevaluaties van*

onderop door verantwoordelijke instellingen. De inspectie houdt toezicht op de wijze van visitatie en de uitkomsten. Ze kan opleidingen op basis van negatieve uitkomsten stop zetten. Verderop ga ik nader in op visitaties en zelfevaluaties. Inmiddels is overigens onder invloed van internationale ontwikkelingen visiteren overgegaan in accreditering. Dan wordt een opleiding niet afgemeten aan een algemene standaard voor zelfde opleidingen maar wordt meer uitgegaan van het zelf gekozen *strategisch beleid*.

Het betrachten van transparantie in onderzoeksmethoden en – rapportages van of in het kader van toezicht is steeds belangrijker geworden. Daarnaast wordt inspectiecapaciteit selectiever ingezet.

Certificatie

Een recente verandering betreft certificatie. Certificatie omvat volgens een kabinetsstandpunt uit 2004 over certificatie en accreditatie het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon voldoet aan vooraf gestelde eisen. Certificatie is een van de instrumenten in een groter geheel van systemen van kwaliteitszorg, governance, toezicht en verantwoording. Certificatie wordt overigens over het algemeen *niet* opgevat als een vorm van horizontaal toezicht (Van Montfort & Van der Voort, 2004). Naarmate de overheid meer vertrouwt op certificatie om haar publieke taken gestalte te geven, zal ze haar greep op de certificatiestructuur versterken.

Certificatie is vooral bekend uit de private sector. Maar inzet in de publieke sector komt voor en is ook mogelijk. Certificatie is vooral mogelijk als zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van een branche. Een procesketen van certificatieactiviteiten kent meestal tal van normen.

In de praktijk komen we certificatie ook tegen, zoals blijkt uit het toezicht op de wet- en regelgeving van zeeschepen (Breukers & Van Gestel, 2004). Een gedeelte van dit toezicht is uitbesteed aan private klassebureaus. De betrokkenheid van deze bureaus heeft belangrijke voordelen, zoals op het vlak van expertise.

Certificatie kan leiden tot minder regelgeving en vraagt om een ander maar doorgaans niet meer minder toezicht (Van Montfort & Van der Voort, 2004: 239).

Conclusie

Studies naar toezicht laten zien dat toezicht veranderd is naar het bieden van meer ruimte voor zelfevaluatie, visitatie, certificatie en accreditatie. Het verticale toezicht is veranderd maar nog volop aanwezig. Er zijn meer horizontale vormen van toezicht ontstaan.

Beoordelingskaders ondervinden de invloed daarvan. Veel van de kaders zijn sterk sectorspecifiek. Beoordelingscriteria meer en meer gezamenlijk met het veld bepaald, zoals blijkt bij visitaties. Wil er ‘geleerd’ worden, dan zal de legitimiteit van beoordeling aanwezig moeten zijn. Deze beschouwing leert bovendien dat bepaalde algemene criteria steeds wel aanwezig zijn en blijven, zoals rechtmatigheid.

Kader voor beoordeling (10): meten van bestuurskracht

Beoordeling van beleid heeft, zo zien we in het voorgaande, een vlucht genomen maar dreigt toch sterk uit te lopen op beoordeling van onderdelen, aspecten van beleidsprogramma’s. Is het nog mogelijk om een organisatie als geheel of een substantieel onderdeel te beoordelen?

Zo ja, hoe dan? Door aandacht te hebben voor alle rollen van een overheidsbestuur in het oog te houden en deze vanuit strategisch, tactisch en operationeel beleidsoogpunt te bezien. Dat brengt ons bij zelfevaluatie en visitatieprocessen die juist pretenderen het geheel in beeld te brengen (Korsten, 2004a, b). Recent zijn departementen gevisiteerd, maar er zijn ook visitaties geweest van hbo-opleidingen, wo-opleidingen, omroeporganisaties, zelfstandige bestuursorganen als Staatsbosbeheer, het Kadaster en COA, van grotestedenbeleid (commissie-Brinkman) en gemeentebesturen. Een overheid-regisseur vindt het vaak uit een oogpunt van het bevorderen van leren, het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen en het bieden van transparantie naar doelgroepen of gebruikers nodig visitatieprocedures te starten. Daarbij kijkt de beoordeelde organisatie door een zelfstudie zelf in de spiegel. Voldoet een organisatie niet, dan kan een toezichthouder ingrijpen. Visiteren is dus geen vrijblijvende activiteit. Omdat visiteren iets lichtvoetigs heeft, laat een beetje krant, omroep of departement zich tegenwoordig betrekkelijk makkelijk visiteren. Ook gemeenten zijn geprikkeld om in de spiegel te kijken ondanks dat de VNG zich een tijd hiertegen heeft verzet. Gemeenten zouden in de val van herindeling lopen door zelf kritisch materiaal aan te dragen. De VNG-directie heeft echter bakzeil gehaald. In 2000 is in Limburg het startschot gegeven voor een provinciebrede doorlichting op bestuurskracht van alle gemeenten. Ook in Zuid-Holland zijn rond die tijd enkele procedures gestart, Friesland volgde.

De kern van bestuurskrachtmeting

De Limburgse opzet was als volgt. Bestuurskracht is opgevat als een proces van toepassing van een bestuurskrachtmonitor in drie fasen. Gemeentebesturen beginnen met de formulering van ambities die ze op basis van wettelijke, structurele of eigen opgaven hebben. De gemeenteraad stelt zelf deze opgaven vast op basis van wat eerder aan beleid geformuleerd is. Dat leidt tot een nota, het *opgavenprofiel*. In de tweede fase kijkt een visitatiecommissie – hoofdzakelijk bestaande uit een aantal externe burgemeesters - naar wat van deze opgaven terecht komt. Dat leidt tot een tweede nota: het *bestuurskrachtprofiel*. Om tot bevindingen over het bestuurskrachtprofiel te komen, hanteert de commissie een kader (kwaliteitsmatrix), waarbij ze vier rollen van gemeenten in kaart brengt en daarbij drie niveaus van actie onderscheidt, te weten het strategische, het tactische en het operationele niveau. Dat levert een kwaliteitsmatrix met opgavenvelden op. Deze opzet bezien we nu nader.

De kwaliteitsmatrix die is opgebouwd uit vier gemeentelijke rollen en drie kwaliteitsniveaus. De combinatie van de twee dimensies van bestuur geeft 12 cellen waarvan er twee niet van toepassing zijn. Resteren tien velden of cellen in de matrix, die de kern is van de bepaling van de bestuurskracht. De visitatiecommissie zoekt per veld of een gemeentebestuur de opgaven adequaat uitvoert; daartoe kijkt ze of het gemeentebestuur voldoet aan de normen per veld. Dat geheel van normen heet het normenkader. Daarvoor gebruikt ze indicatoren. Als we spreken van de matrix bedoelen we hier onmiddellijk ook de velden, het normenkader en de indicatoren.

Vier gemeentelijke rollen

De visitatiecommissie onderscheidt in haar rapportages per gemeente vier gemeentelijke rollen: drie externe rollen en een meer interne rol.

1. De gemeente als bestuur verwijst naar het democratisch functioneren, in de zin van de link tussen lokaal bestuur en samenleving. Het gaat hier om aandachtspunten (normen) als betrokkenheid van burgers, de afstand tussen bestuur en bestuurden, de toegankelijkheid en transparantie van bestuur.
2. De gemeente als dienstverlener verwijst naar het aanbieden en produceren van publieke goederen. Het betreft twee categorieën: beleid voor collectiviteiten

(ruimtelijke ordening, verkeersveiligheid, parkeerbeleid, enz.) en beleid voor ‘den Einzelfall’ (individuele paspoorten, uittreksels uit registers, vergunningen). Het gaat de commissie hier om de kwaliteit in de uitoefening van taken en bevoegdheden inclusief de bedrijfsvoering. Is sprake van duidelijke sturing van het ambtelijk apparaat? Is er ruimte voor publieke ondernemerschap? Daarmee is de richting van de normering in dit cluster geïndiceerd.

3. De gemeente als participant verwijst naar de deelname in bestuurlijke netwerken en interactiepatronen. Aandachtspunten of normen zijn hier: pro-actieve of volgende opstelling in samenwerkingsverbanden; communicatievaardigheid, coöperatief vermogen, onderhandelingscapaciteit en relatiemanagement.
4. De gemeente als organisatorische eenheid verwijst naar het functioneren van de organisatie. Aandachtspunten zijn: het financieel-economisch perspectief zoals dat in de begroting naar voren komt, het personeelsbeleid, de veranderings- en leerprocessen.

Drie kwaliteitsniveaus

De visitatiecommissie gebruikt bij de rapportage drie niveaus waarop gemeentelijke opgaven zijn te vervullen en de uitvoering betrekking heeft: het strategische, tactische en operationele niveau.

1. Op *strategisch niveau* gaat het om de ontwikkeling van een visie op de (middel)lange termijn ten aanzien van de ontwikkeling van de samenleving en de eigen positie. De samenleving moet erop kunnen reken dat overheidsopgaven aangevat worden en dat ze, ook in tijden van crisis, op robuuste en betrouwbare manier worden uitgevoerd.
2. Op *tactisch niveau* gaat het om de organiserende en structurerende taken. Hoe zijn de beleidsmatige processen georganiseerd: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en doelmatigheid.
3. Op *operationeel niveau* gaat het om beleid op de korte termijn: programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit, responsiviteit.

De kwaliteitsmatrix

De combinatie van de vier rollen en de drie niveaus geeft de matrix.

Schema: De kwaliteitsmatrix voor beoordeling van de gemeentelijke bestuurskracht

		Rollen gemeentelijke overheid			
		Bestuur	Dienstverlener	Participant	Organisatie/ bedrijfsvoering
Kwaliteits-niveau	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur	1.2: Strategische dienstverlener	1.3: Strategische participant	n.v.t.
	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur	2.2: Tactische dienstverlener	2.3: Tactische participant	2.4: Tactische organisatie
	Operationeel	n.v.t.	3.2: Operationele dienstverlener	3.3: Operationele participant	3.4: Operationele organisatie

Per cel in de matrix, veld genoemd, gelden normen, dus een lijst van beoordelingspunten voor het functioneren van het gemeentebestuur. De visitatiecommissie stelt een conceptvisitatie rapport op – genaamd bestuurskrachtprofiel -, waarbij de invulling van de matrix de kern is. De bevindingen monden vervolgens uit in een score per matrixveld waarbij een gemeente in ruime mate scoort of voldoende, matig, onvoldoende of een ‘niet’ scoort.

Normenkader bij toepassing bestuurskrachtmonitor

Veld 1.1 de gemeente als bestuur op strategisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn:

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij. Voor dit veld is van belang of de visie op democratische wijze tot stand komt en gecommuniceerd wordt.

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven

De gemeenteraad bepaalt welke opgaven en initiatieven prioriteit hebben.

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden op eenduidige wijze tegemoet getreden.

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

De raad is betrokken bij de evaluatie van beleid.

Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.

Het bestuur reageert alert op politiek-bestuurlijke incidenten. Het mag niet zo zijn dat beleid in belangrijke mate tot stand komt en bijgesteld wordt naar aanleiding van incidenten.

Veld 1.2. De gemeente als dienstverlener op strategisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij. Voor dit veld is van belang of de gemeente op basis van de visie richting geeft aan ontwikkelingen in de samenleving.

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven

De gemeente heeft haar opgaven in beeld. De aan de gemeente toevertrouwde overheidstaken worden op betrouwbare en robuuste wijze aangevat. De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

Een robuust en betrouwbaar lokaal bestuur reageert slagvaardig op crises en incidenten, maar laat zich daar niet uitsluitend door leiden.

Het mag niet zo zijn dat beleid in belangrijke mate tot stand komt en bijgesteld wordt naar aanleiding van incidenten.

Veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.

Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten

Een centrumgemeente behoort aanjager (initiator) te zijn van de regionale samenwerking.

Veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.

De gemaakte afweging bij de prioriteitstelling ten aanzien van opgaven en initiatieven is transparant en wordt gecommuniceerd.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

Over de initiatieven en de bijbehorende consequenties is (tenminste op hoofdlijnen) besloten door de raad. Over uitvoeringsmodaliteiten kan het college besluiten. Het bestuur is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

Het bestuur is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving en creëert draagvlak voor het beleid. Voorgenomen beleid wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving. Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten. De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen en weerstanden en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft besluitvorming) op eenduidige wijze tegemoet getreden.

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

De raad is betrokken bij de evaluatie van beleid.

De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving.

De gemeente pikt signalen uit de samenleving op en vertaalt die naar beleid.

De wensen en behoeften van burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld worden regelmatig geïnventariseerd en vormen de basis voor beleid.

Veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn.

De visie voor de (middel)lange termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) werkt door in het beleid.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

Initiatieven worden vertaald naar consequenties. Per initiatief moet tenminste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd, hoeveel financiële middelen worden ingezet, wat er nodig is voor het draagvlak en wat de inhoudelijke haalbaarheid is. De gemeente weet op welke onderwerpen de personele capaciteit

ontoereikend is. In die situatie worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld voor de inzet van de beschikbare capaciteit. Het bestuur is betrokken bij veranderingsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. De ambtelijke organisatie beschikt over voldoende capaciteit om eenheid van beleid te realiseren. De benodigde capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. Daar waar de gemeente het beleid niet zelf ontwikkelt, voert de gemeente bij het ontwikkelen van beleid minstens de regie. Samenwerking en uitbesteding mogen aan de regierol geen afbreuk doen.

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Integraal beleid: opgaven worden in hun onderlinge samenhang (d.w.z. integraal) benaderd. Dit wordt vooral gerealiseerd in de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. In eerste instantie gaat het om integraliteit binnen een bepaalde sector (bijv. welzijn). Een volgende stap is het leggen van verbanden tussen schijnbaar ongelijksoortige sectoren (bijv. welzijn en economie).

De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats.

Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek vindt tenminste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma). Andere onderwerpen komen tenminste eens per raadsperiode aan de orde.

Veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie wordt regionale afstemming gerealiseerd.

Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten.

Wanneer opgaven een bovenlokaal karakter hebben, wordt samengewerkt met andere gemeenten. De samenwerkingsconstructie is transparant en democratisch gelegitimeerd.

Veld 2.4 De gemeente als interne organisatie op tactisch niveau

De gemeente beschikt over een visie voor de (middel)lange termijn.

De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen, die voor het organisatorisch functioneren van belang zijn, en vormt zich op basis daarvan een visie voor de (middel)lange termijn. De gemeente kijkt tenminste 4 jaar vooruit en stelt de visie voortschrijdend bij.

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven

De gemeente heeft de effecten van de ontwikkeling van haar opgaven voor de gehele bestuurlijke organisatie in beeld.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

Er is voldoende personele capaciteit aanwezig om de opgaven te vervullen. Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers.

De gemeente is een aantrekkelijke werkgever en is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel beleidsmatige als uitvoerende taken. De benodigde capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits dit geen afbreuk doet aan de regierol van de gemeente. Indien de financiële ruimte onvoldoende is stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen.

De gemeente benut de mogelijkheden van ICT

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25 % van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.

Veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau

De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van de opgaven.

De initiatieven zijn gericht op haalbare resultaten.

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

De haalbaarheid wordt inhoudelijk en voor wat betreft de beschikbare middelen beoordeeld.

De gemeente realiseert eenheid van beleid

Eenduidigheid in het optreden: burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft het handelen van de gemeente, de bejegening en de communicatie) op eenduidige wijze tegemoet getreden.

De overheid stelt zich in dienst van de lokale samenleving.

Bestuurders en ambtenaren zijn bereikbaar voor de burger.

Daar waar de gemeente het beleid niet zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgaven de regie.

De mate van bestuurlijke betrokkenheid, het management en het sturingsinstrumentarium zijn toereikend om invulling te geven aan de opdrachtgeverrol.

Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

De gemeente verzamelt gegevens omtrent de kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking. De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.

Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

De gemeente is waar nodig in staat aanvullende financiële middelen te verwerven (onderhandelingspositie).

Het gemeentelijk functioneren wordt waar mogelijk versterkt door samenwerking met andere gemeenten.

Wanneer kostenbesparing mogelijk is, wordt samengewerkt met andere gemeenten.

Veld 3.4 De gemeente als interne organisatie op operationeel niveau

Voor de slagvaardigheid waarmee een opgave wordt opgepakt is het van belang dat het beleid is vertaald naar consequenties en dat daarover besloten is.

De gemeente beschikt over financiële middelen om de opgaven te vervullen.

Daar waar de gemeente het beleid zelf uitvoert, voert de gemeente bij het oppakken van de opgaven de regie.

De ambtelijke capaciteit is toereikend om invulling te geven aan de opdrachtgeverrol.

Er wordt voortdurend geïnvesteerd in het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

De gemeente verzamelt gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking. De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.

De gemeente benut de mogelijkheden van ICT

De gemeente voldoet aan de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat in 2002 elke gemeente een internetsite heeft en 25 % van de overheidsdienstverlening langs elektronische weg beschikbaar is.

Iteratie in proces

Hoewel de commissie oordeelt over de mate waarin een gemeente de eigen ambities waarmaakt, doet ze dat niet eenzijdig. B&W en gemeenteraad krijgen volop de kans om op het conceptvisitatierapport commentaar te geven. Het hele proces is door en door iteratief en interactief. De visitatiecommissie wil dat B&W en raad zich in de foto van het gemeentebestuur herkennen (Korsten, 2004a, b). De commissie biedt uiteindelijk het definitieve rapport aan de raad aan.

In de laatste fase gaat het lokaal bestuur over op een bezinning op de uitkomsten doordat verbeteracties volgen. Van deze bevindingen doen de gemeentebesturen verslag als ze het visitatierapport aanbieden aan gedeputeerde staten, die daarna een regio-overzicht maken en op basis daarvan in gesprek komen met de gemeentebesturen over wat kan of moet gebeuren. Dit is in grote trekken het proces in Limburg dat tot nu toe succesvol was. Het leverde voor elk van de gemeenten een rapport op. Iedereen deed mee en bijna alle raden herkenden zich volop in de foto, ook in die gemeenten die op een aantal velden ‘matig’ of ‘onvoldoende’ scoorden. Het proces is gedisciplineerd doordat een stappenplan met een fasenindeling is toegepast. Aan deze aanpak is door de visitatiecommissie met ondersteuning van een ambtelijk secretaris en een adviesbureau streng de hand gehouden. In de reeks succesfactoren past ook dat een visitatiecommissie ter plaatse komt kijken, gesprekken voert met het maatschappelijk veld en de omliggende gemeenten de kans geeft om te reageren op het conceptrapport.

In Friesland is momenteel bij doorlichtingen sprake van een wat afwijkende opzet. Friese gemeentebesturen maakten een zelfstudie maar een visitatiecommissie ontbrak. De procesregie was minder strak. Als juist is dat het disciplinerende en interactieve optreden van de visitatiecommissie in Limburg positief heeft uitgepakt dan zal de gang van zaken in Friesland tot iets meer discussie leiden. In gebieden buiten Limburg en Friesland waar zowel bovenlokale regie als een stappenplan én een visitatiecommissie afwezig is, lijkt zich een rommelige gang van zaken voor te doen. Visiteren is een schone deugd mits aan eisen van behoorlijk visiteren is voldaan. Gebruik van ervaringen uit ‘geijkte’ praktijken is daarbij onmisbaar.

Tenslotte

Welke maatstaven nu uiteindelijk te kiezen?

Het is al lang niet meer voldoende om bij de beoordeling van overheidshandelen te volstaan met criteria van *rechtstatelijkheid* en *beginselen van behoorlijk bestuur*, zoals billijkheid, zorgvuldigheid, evenredigheid, gelijkheid, fair play. De analyse toont dat in de praktijk van het beoordelen meer criteria aan de orde zijn gekomen. Er heeft zich in de loop der jaren zelfs een stapeling voltrokken.

Hebben we nu nog overzicht? Het bijgevoegde schema biedt een overzicht. Ik ben op zoek gegaan naar een indeling. Daarbij heb ik me laten inspireren door de vier – eerder genoemde - centrale beleidsvragen en er een aantal toegevoegd op basis van raadpleging van een groot aantal oraties.

Opvallend is dat veel van de criteria in het schema de *functionele rationaliteit* van overheidshandelen betreffen en niet de substantiële (waardegeladen) rationaliteit. Die waarneming, die we overigens ook vinden in het afscheidscollege van Snellen, zegt veel over de invloed van *new public management* op het openbaar bestuur maar is daarop niet geheel terug te voeren.

Schema: Vragen over overheidshandelen die aanleiding kunnen zijn voor oordelende antwoorden

Centrale vraag	Typering	Criteria voor analyse/beoordeling
Raakt het ons, nu en in de toekomst?	Strategisch beleid	Wat is de kerntaak en missie in heden en toekomst?
Wie met wie? Wie gaat het aan?	Plaats van beleidsitem in bestel	Soevereiniteit; subsidiariteit; checks and balances; autonomie
Is iets uitgezocht?	Probleemanalyse	O.a. Urgentiebesef, oorzaken-gevolgenanalyse; probleemherkenning en -erkenning, overeenstemming
Is er vrij beraad geweest?	Debat en democratie	Principes van debatkwaliteit. Procesmanagement
Is er op georganiseerde wijze over gesproken?	Interactieve beleidsvorming/open planproces	Beginselen van behoorlijke interactieve beleidsvorming
Bestaan concurrerende 'verhalen'?	Discoursanalyse bij controverse	Verhaal als verbinding met concrete praktijken. Identiteitsbehoud
Is het gewenst?	Politieke wilsvorming, keuze en argumentatie	Analyse van argumentaties. Discoursanalyse. Procesmanagement
Is het nu gewenst?	Prioritering	Prioriteringsaanpak. Timing.
Wat moet bereikt worden?	Doelstellingen, prestaties, resultaten	Doelboom
Samenhang met ander beleid?	Programmamanagement	Werkt beleidsinhoud niet in tegen andere maatregelen?
Zit het beleid goed in elkaar?	Beleidstheorie	Reconstructie van de beleidstheorie (het geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen, doelen en middelen, goed en kwaad) en beoordeling
Mag het?	Rechtmatigheid	Rechtmatigheidstoets
Hoort het beleid?	Draagvlak	Draagvlakanalyse. Analyse van netwerk
Wie doet het?	Taaktoedeling. Bevoegdheid. Verantwoordelijkheid.	
Past het?	Sturingsaanpak en instrumentatie	Criteria voor een instrumenttoepassing (subsidie, convenant, enz.)
Is de inschatting juist?	Ex ante - analyse	Effectrapportages. Forward & backwardmapping
Kritische besluitvorming	Voorkomen groupthink	Oog voor alternatieve informatie?Advocaat van de duivel?
Is het bekend?	Invoering	Analyse invoering (communicatie)
Komt het voor elkaar?	Organisatie uitvoering	Checklist van Maarse. Procesmanagement
Worden verbanden in de keten gelegd?	Ketenmanagement	Analyse van verknoping
Werkt het?	Beleidsevaluatie	Analyse van beleidseffectiviteit, doelmatigheid en acceptatie
Geeft het last?	Doelmatigheidsanalyse	Administratieve lasten
Wie krijgt wat?	Maatschappelijke verdeling	Belangenanalyse?

Aanpassing nodig?	Beleidsbeëindiging	Strategisch gedrag. Doorwerkingsanalyse. Dereguleringsstoets. Procesmanagement
Overzicht van het geheel	Visitatie; zelfevaluatie	Beginselen van behoorlijk visiteren

Frame reflective policy discourse (Rein/ Schön) en de aanpak om te werken met heuristieken (Korsten) voorziet overigens in een ontwerp- en beoordelingsaanpak om juist wel rekening te houden met substantiële rationaliteit.

Discussie

Over de wijze waarop men overheidshandelen moet beoordelen, kan men blijven twisten. Wie de overheid als geheel wil beoordelen boven bedrijven, zal maatstaven kiezen die boven een individueel beleid of een sectorale beschouwing uitgaan. Wie meent dat de beleidsinhoud bepalend is voor het overheidshandelen, zal niet direct kijken naar procesmanagement, tenzij een overheid zich in een netwerk bevindt want dan is procesmatige netwerkverbinding nodig.

Wanneer men niet naar directe maatstaven wil grijpen, kan men bij secundaire criteria van Dror terecht. Internationaal gezien wordt charters opgesteld. Wie van daaruit vooral naar de uitvoering van beleid kijkt, komt al gauw bij criteria als die welke een Nationale Ombudsman hanteert.

Eisen stellen aan de uitvoering is niet genoeg, er moet uiteraard ook oog zijn voor het ontwerpen van beleid. Wie oog heeft voor degelijke beoordeling van beleid ten aanzien van brandende kwesties ('wicked problems'), kan kijken naar argumentatie- en debatkwaliteit. En er is nog het ketenperspectief dat onder meer relevant is in het onderwijs, de watersector en de agrarische sector. Overheden kennen tal van verbindingen met andere organisaties, waardoor wat ooit in gang gezet is geheel anders kan uitpakken, tussentijds of aan het eind van de keten.

Een overheid kan niet altijd alleen op de externe gerichtheid worden beoordeeld. Ook de interne kant die in balans te zijn met de externe.

Bescheidenheid

Onze poging antwoord te geven op de vraag welke criteria gelden voor overheidshandelen moest bescheiden zijn omdat zich sinds 1955 een enorme toename van beleid en het denken over beleid heeft voltrokken, gevolgd door een reservoir aan criteria. De denkbeelden heeft wel *algemene maatstaven* opgeleverd en ook veel *gebonden maatstaven*. We wijzen op de opkomst van beginselen van behoorlijke wetgeving (gebonden aan wetgeving) gebaseerd op een analyse van de criteria die de Raad van State toepaste bij het beoordelen van haar voorgelegde wetsvoorstellen (dissertatie van Van der Vlies), beginselen van interactief bestuur (Rob, 2002; gebonden aan interactie), effectrapportages (Van Geest e.a.), de criteria voor good governance in sectoren als bedrijfsleven, gezondheidszorg, onderwijs, cultuur (code van de commissie-Tabaksblat, - Meurs, Meijerink). Overheidshandelen wordt op heel veel criteria beoordeeld.

De Algemene Rekenkamer verloor bijna het overzicht. Ze stelde daarom een *normenbank* op, gebaseerd op de feitelijke toepassing van beoordeling in het functioneren van beleidsprogramma's, inspecties, enz. Uit die bank kan ze putten bij het doen van vervolgonderzoek. U kunt putten uit voorgaande lijst en voor concretisering of uitwerking kunt u terecht in de literatuur!

Vervolg

Bezinning op criteria voor overheidshandelen kan aanleiding geven tot allerlei onderzoek. Ik noem bij wijze van voorbeeld:

Onderzoek naar de normen die door toezichthouders en inspecties worden gehanteerd.

Vergelijkend onderzoek naar normen bij toekenning van subsidies op bepaalde terrein door diverse gemeentebesturen.

Onderzoek naar de normontwikkeling in de tijd van organen als de Algemene, Lokale en Provinciale Rekenkamers.

Literatuur

- Aardema, H., Doorwerking van BBI, BMC, Leudsen, 2002.
- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 2001.
- Addink, G.H., Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, Kluwer, Deventer, 1999.
- Anderson, J., Public policymaking, Holt Praeger, New York, 1975.
- Andriessen, J. e.a., Wetevaluatie tussen wetenschap en beleid, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.
- Ball, W., A pragmatic framework for the evaluation of policy arguments, in: Policy Studies Review, vol. 14, 1995, spring/summer, nr. 1, pp. 3-25.
- Barendse, G. e.a., Milieu-effectrapportage: een planbeoordelingsinstrument, in: Glasbergen, P. e.a. (red.), Milieubeleid: theorie en praktijk, Vuga, Den Haag, 1989, pp. 127-148.
- Bazerman, M., Judgment in managerial decision making, John Wiley & Sons, New York, 1986.
- Behn, R., How to terminate a public policy: a dozen hints for the would-be terminator, in: Policy Analysis, zomer 1978, pp. 393-413.
- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Bekke, A. en J. de Vries, Tussen politiek en klantenkring, RU Leiden, 1991.
- Bekke, A., De betrouwbare bureaucratie, Samsom, Alphen, 1990.
- Bekkers, V. en A. Ringeling (red.), Vragen over beleid – Perspectieven op waardering, Lemma, Utrecht, 2004.
- Bemelmans-Videc, M.L., Bekwamen in besturen – Over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming, Nijmegen UP, 1993.
- Bemelmans-Videc, M.L., De Algemene Rekenkamer: controlenormen en – stijlen in een veranderende bestuurlijke context, in: Huls, N.J. e.a. (red.), Omgaan met de onderhandelende overheid, Amsterdam UP, Amsterdam, 1998, pp. 89-117.
- Bemelmans-Videc, M.L., Over het beoordelen van 'goed' bestuur, in: Nelissen, N.J.M., H. Goverde en N. van Gestel (red.), Bestuurlijk vermogen, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000, pp. 355-384.
- Bemelmans-Videc, M.L., R.C. Rist en E. Vedung (eds.), Carrots, sticks and sermons - Policy instruments and their evaluations, Transaction Publishers, New Brunswick, 1998.
- Bentlage, E. e.a., De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berman, E., Productivity in public and non profit organizations, Sage, Londen, 1998.
- Bleker, H., Na (ar) goed overleg ... Kluwer, Deventer, 1984.
- Bobrow, D. & J. Dryzek, Policy analysis by design, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1987.
- Bogt, H. ter, Prestatiegegevens: nuttig voor sturing van gemeentelijke taken, in: Public Controlling, juni 2004, pp. 52-58.
- Boorsma, P. e.a., Prioriteitstelling in het openbaar bestuur, Twente UP, Enschede, 1997.
- Bovens, M., & P. 't Hart, Understanding policy fiascoes, Transaction Publ., New Brunswick, 1996.
- Braet, A. en R. Berkenbosch, Debatteren over beleid, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1989.
- Brandenburg, M., en R. Hoppe, Dynamiek in de beleidstheorie – Werken aan werk in drie kabinetten-Lubbers, in: Beleidswetenschap, 1996, pp. 429-444.
- Bressers, J.Th. e.a., De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten, in: Beleidswetenschap, 2004, nr. 3, pp. 242-269.
- Breukekrs, S. en R. van Gestel, Grote klasse – Kansen en risico's bij het toezicht op de zeescheepvaart, in: Bestuurskunde, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp.223-233.
- Brewer, G. & P.DeLeon, Foundations of policy analysis, Dorsey Press, Homewood, 1984.
- Brom, F. e.a., Beleid en ethiek, Van Gorcum, Assen, 1993.
- Brouwershaven, W. van, Turbulentie en strategisch vermogen – Strategieformulering bij het ministerie van Defensie, Eburon, Delft, 1999.
- Bruijn, H. de, e.a., Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen, Lemma, Utrecht, 2004.

Bruijn, H. de, e.a., Procesmanagement, Academic Service, Schoonhoven, 19968.

Bruijn, J.A. de, en E. ten Heuvelhof, Netwerkmanagement, Lemma, Utrecht, 1995.

Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten e.a. (red.), Grote projecten, Samsom, Alphen, 1996.

Bryson, J., Strategic planning for public and non-profit organizations, Jossey-Bass, San Francisco, 1988.

Cachet, A. e.a., Naar haalbare veiligheidsanalyse, Vakgroep bestuurskunde, Rotterdam, 1994.

Commissie-Duivesteijn, Grote projecten uitvergroet – Een infrastructuur voor besluitvorming, Den Haag, 15 dec. 2004.

Commissie-Duivesteijn, Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht, Den Haag, 15 dec. 2004.

Commissie-Meijerink, Educational governance bij bve-instellingen - Advies voor een code van de Commissie Governance Beroepsonderwijs aan de BVE Raad, jan. 2005.

Commissie-Van der Zwan, Onderzoekcommissie GVB, Erop of eronder, Amsterdam, 1997.

Daniels, M., Terminating public programs, M.E. Sharpe, Armonk, 1997.

Dee, G. van, e.a. (red.), Tussen wens en werkelijkheid – Hoe bestuurders een vaarbare koers uitzetten, Contact, Antwerpen, 1996.

Donk, W. van de, De arena in schema, Vermande, Lelystad, 1997.

Dror, Y., Public policymaking reexamined, Chandler, Scranton, 1968.

Duivenboden, H. van, e.a. (red.), Ketenmanagement in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2000.

Dunn, W., Public policy analysis: an introduction, Pearson, Englewood Cliffs, 2004.

Easton, D., A framework for political analysis, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1965.

Edelenbos, J., Proces in vorm, Lemma, Utrecht, 2000.

Edelman, M., The symbolic uses of politics, Chicago, 1976.

Edwards, A. en L. Schaap (red.), Vaardigheden voor de politieke sector, Coutinho, bussum, 2000.

Edwards, A., De vier rationaliteiten in bestuurskundige argumentatie, in: Meer, F. van der, en A. Ringeling (red.), Bestuurskunde en praktijk, Samsom, alphen, 1998, pp. 63-76,

Edwards, A., Planning betwist – Communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling Wommels, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 1990.

Eemeren, F. e.a., Het analyseren van een betoog, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1983.

Eemeren, F. van, e.a., Argumentatie, Wolters-Noordhoff, 1995.

Eeten, M. van, Dialogues of the deaf: defining new agendas for environmental deadlocks, Eburon, Delft, 1999.

Eggink, E. en J. Blank, Efficiëntie in de publieke sector, in: Beleidswetenschap, 2002, nr. 2, pp. 144-162.

Eijlander, Ph. En W. voermans, Wetgevingsleer, Boom, Amsterdam, 2000.

Eijlander, Ph., G. Evers en R. van Gestel, De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving, Tilburg, april 2003.

Eijlander, Ph., Toezichhouden in Nederland, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, 2002, A1200.

Elmore, R.E., Forward and backward mapping, in: Hanf, K. en Th.A.J. Toonen (eds.), Policy implementation in federal and unitary systems, Nijhoff, Dordrecht, 1985, pp. 31-71.

Elster, J. (ed.), Deliberative democracy, Cambridge UP, Cambridge, 1998.

Erp, J.G. van, K. Peters en S. Verberk, Het kabinetstandpunt certificatie en accreditatie en de beleidspraktijk, in: Bestuurskunde, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp. 242-247.

Evers, G., De toepassing van certificatie in overheidsbeleid, in: Bestuurskunde, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp. 205-216.

Exworthy, M. & S. Halford (eds.), Professionals and the New Managerialism in the Public Sector, Open University Press, Buckingham, 1999.

Fesler, J.W. & D. Kettl, The politics of the administrative process, Chatham House, Chatham, 1991.

Fischer, F. en J. Forrester (eds.), The argumentative turn in policy analysis and planning, Duke UP, Durham, 1993.

Fischer, F., Evaluating public policy, Nelson-Hall, Chicago, 1995.

Fischer, F., Reframing public policy – Discursive politics and deliberative practices, Oxford UP, Oxford, 2003.

Fukuyama, F., Het bouwen van een staat, Uitg. Contact, Amsterdam, 2004.

Geelhoed, L., De interveniërende staat, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983.

Geers, C., Schakels in openbaar besturen, Rotterdam, 1986.

Geest, H. van, e.a., Bestuurseffectrapportage, Rbb, Den Haag, 1982.

Geul, A., Beleidsconstructie, coproductie en communicatie, Lemma, Utrecht, 1998.

Geurts, J., J. Vennix en F. Vreeman (red.), Verkenningen in beleidsanalyse, Kerckebosch, Zeist, 1989.

Geurts, J., Omkijken naar de toekomst, Samsom, Alphen, 1993.

Gilsing, R., e.a., Beleid in de groei – Voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid, SCP, Den Haag, 2003.

Glasbergen, P., Visies op beleid, Kobra, Amsterdam, 1984.

Goodsell, J., Balancing competing values, in: Perry, J. (ed.), *Handbook of public administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989, pp. 575-585.

Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Coutinho, Muiderberg, 1992.

Groot, H. de, (red.), *Benchmarken in de publieke sector*, Sdu, Den Haag, 2004 (serie Public controlling, nr. 4).

Gunsteren, H. van en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, Den Hag, 1995.

Hajer, M., Discourscoalities over politiek en beleid, in: *Beleidswetenschap*, 1989, pp. 242-263.

Hajer, M., *Politiek als vormgeving*, Amsterdam, 2000.

Hajer, M., *The politics of environmental discourse*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

Halachmi, A. en G. Bouckaert, *Public productivity through quality and strategic management*, IOS Press, Amsterdam, 1995.

Harmon, M., *Action theory for Public Administration*, Longman, New York, 1981.

Heffen, O. van, e.a. (eds.), *Governance in modern society*, Kluwer, Dordrecht, 2000.

Heffen, O. van, en M. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap*, Samsom, Alphen, 1993.

Heffen, O. van, en T. Kerkhoff, *Marktwerving in de gezondheidszorg*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 153-165.

Hellendoorn, J.C., *Evaluatiemethoden ex ante*, Sdu, Den Haag, 2001.

Hemerijck, A. en C. Hazeu, *Werkt het, past het, mag het en hoort het?*, in: *Bestuurskunde* maart 2004, nr. 2, pp. 55-66.

Hemerijck, A., *Over institutionele aanpassing en sociaal leren – Een verhandeling geïnspireerd door Albert Hirschmans trits van Exit, voice and Loyalty*, in: Jaspers, T. & J. Outshoorn (red.), *De bindende werking van concepten*, Aksant, amsterdam, 2002, pp. 5-49.

Hemerijck, A., *Vier kernvragen van beleid*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, 2003, nr. 1, pp. 3-20.

Hertogh, M., *Belangen bij complexe infrastructurele projecten*, Delwel, Den Haag, 1997.

Hertogh, M., *De levende rechtsstaat*, Lemma, Utrecht, 2002.

Heuvel, J. van den, *Administratieve organisatie en bestuurlijke kwaliteit*, in: *Openbaar Bestuur*, okt. 2004, pp. 16-21.

Heuvel, j. van den, *Beleidsinstrumentatie*, Lemma, Utrecht, 1998.

Heyne, G., *Participeren met beleid*, IVA, Tilburg, 2000.

Hisschemöller, M., & R. Hoppe, *Coping with intractable controversies: the case of problem structuring in policy design and analysis*, in: *Knowledge and Policy*, jrg. 8, 1996, pp. 40-60.

Hogwood, B & B. G. Peters, *The pathology of public policy*, Clarendon Press, Oxford, 1985.

Hoogerwerf, A. (red.), *Het ontwerpen van beleid*, Samsom, Alphen, 1998 (2^e druk).

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Deventer, 2003.

Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1984, nr. 1, pp. 4-23.

Hoogerwerf, A., *Het verval van de politiek*, Enschede, 1993 (afscheidscollege).

Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Samsom, Alphen, 1995.

Hoogwout, M., *Het ontwerpen van overheidsbenchmarks – Een krachtig management- en verantwoordingsinstrument*, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 32-42.

Hoppe, R. e.a., *Beleidsnota's die (door)werken*, Coutinho, Bussum, 1998.

Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, 1998.

Hoppe, R., *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*, Utwente, Enschede, 1998.

Hoppe, R., *Economische Zaken schrijft een nota*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1983.

Howlett, M. & M. Ramesh, *Studying public policy*, Oxford UP, Oxford, 1995.

Hufen, J. en J. Koppenjan, *Is dit een passend instrument?*, in: *Bestuurskunde*, dec. 2004, nr. 8, pp. 347-358.

Hulshof, M. e.a. (red.), *Toezichthouder: lam of leeuw*, Inspectie van het Onderwijs, 2003.

Idenburg, Ph., *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*, Vuga, Den Haag, 1988.

Janssen, D., e.a., *Beleidsnota's*, Stenfert Kroese, Leiden, 1992.

Janssen, D., *Schrijven van beleidsnota's*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991.

Kerff, R., *Persoonsgebonden budgetten in de ouderenzorg*, Rotterdam, 1999.

Kersbergen, K. van, en I. Pröpper, (red.), *Publiek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995.

Kickert, W., E.H. Klijn en J. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage, Londen, 1997.

Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken*, Eburon, Delft, 1996.

Klosse, S. e.a., *Op zoek naar kwaliteit – Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Sdu, Den Haag, 2003.

Kor, R. & G. Wijnen, *50 Checklisten voor project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2001.

Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.

Korsten, A.F.A., *Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid*, in: *Bestuur*, 1985, nr. 8, pp. 12-20.

Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeentebesturen*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004b, nr. 4, pp. 305-324.

Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten*, Open Universiteit Nederland, 2004a.

Kuijpers, G., *Beginnelsen van beleidsontwikkeling*, Coutinho, Muiderberg, 1980.

Lammerts van Bueren, W., *Omgaan met onzekerheid*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1987.

Maas, J. e.a. (red.), *Grensverleggende professionaliteit*, Samsom, Alphen, 2000.

Majone, G., *Evidence, argument & persuasion in the policy process*, Yale UP, New Haven, 1989.

March, J. & J.P. Olsen, *Rediscovering institutions*, The Free Press, New York, 1989.

Martens, M. e.a., *Publiek management : 65 modellen*, Berenschot, Den Haag, 2002.

Martens, P., *Duurzaamheid: wetenschap of fictie?*, OUNL, Heerlen, 2005.

Mason, R. & I. Mitroff, *Challenging strategic planning assumptions*, Wiley, New York, 1981.

Mayer, I., C. van Daalen en P. Bots, *De verbeelding van de beleidsanalyse*, in: *Beleidswetenschap*, 2002, nr. 2, pp. 96-114.

Mayer, I., *Debating technologies*, Tilburg UP, 1997.

MDW-Werkgroep certificering, *Normalisatie en certificatie*, Den Haag, 1996 (TK 2002-2003 25 834 en 22343, nr. 22, 28631 nr. 2; 2003/4 29304 nr. 1).

Mertens, F., *Trends in inspectiemethodologie*, in: *Bestuurskunde*, mei 2002, nr. 3, pp. 128-140.

Mertens, F., *Vriendelijk converseren en krachtig optreden*, Rotterdam, 1996.

Mitroff, I., *Stakeholders of the organizational mind*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.

Monfort, C. van, en B. van der Voort, *Certificatie en ministerieel toezicht*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, aug. 2004, nr. 5, pp. 233-242.

Montfort, C. van, e.a., *Verantwoording, interactie en governance: leren van het bedrijfsleven?*, in: *Bestuurskunde*, febr. 2005, pp. 9-17.

Moor-Van Vugt, A. de, *Toezicht achter matglas*, Elsevier, Den Haag, 2001.

Morgan, M., *Images of organizations*, Sage, Londen, 1986.

Nagel, S. (ed.), *Improving policy analysis*, Sage, Londen, 1980.

Neutelings, R., *De eigenzinnige lezer – Hoe Tweede-Kamerleden en gemeenteraadsleden beleidsteksten beoordelen*, Sdu, Den Haag, 1997.

Neutelings, R., en D. Janssen, *Beleidsstekstwijzer*, Sdu, Den Haag, 1999.

Oelen, U., en N. Struiksma (red.), *Puzzelen met beleid – Ontwikkelingen in de beleidsanalyse*, Samsom, Alphen,

Oosting, M., *Beginnelsen van bestuur*, Samsom, Alphen, 1980.

Oosting, M., *Jaarverslag Nationale Ombudsman*, SDU, Den Haag, 1988.

Oosting, M., *Kwaliteit van de overheid*, Kluwer, Deventer, 1990.

Otten, M., *Balanceren tussen bestuurlijk vakmanschap en roekeloosheid: de bouw van de Stopera*, in: Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1995, pp. 331-358.

Otten, M., *De Stopera - Een prototype van verstrikking?*, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 3, pp. 86-95.

Otten, M., *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.

Otto, J.M., *'Good governance': bestuur en recht in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 4, pp. 189-199.

Parsons, W., *Public policy*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.

Perry, J. (ed.), *Handbook of public administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.

Plug, P., R. in 't Veld en L. Geut, *Om de kwaliteit van beleid – Over checks and balances tussen kerndepartementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, in: *Bestuurskunde*, juli 2001, pp. 161-170.

Pröpper, I. en I. Bleijenberg, *Argumenteren in politiek en bestuur – Een leidraad voor doeltreffend discussiëren*, Samsom, Alphen, 1995.

Pröpper, I. en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer, Deventer, 1992.

Pröpper, I., *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, UTwente, Enschede, 1989.

Pröpper, I., *Beleidsevaluatie als argumentatie*, in: *Beleidswetenschap*, 1987, nr. 2, pp. 113-135.

Pröpper, I., en W. Witteveen, *Goede en slechte debatten*, in: Kersbergen, K. van, en I. Pröpper, (red.), *Pub liek debat & democratie*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 13-31.

Pröpper, I., *Macht en argumentatie in de politiek: een meetinstrumentarium*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1988, nr. 5, pp. 280-301.

Quade, E.S., *Analysis for public decisions*, Elsevier, New York, 1975.

Raad voor het Openbaar bestuur, *Presteren door leren – Benchmarken in het binnenlands bestuur*, oktober 2002.

Raad voor het Openbaar bestuur, *Primaat in de polder*, Den Haag, maart 2002.

Ridder, J. de, *Toezicht in de ruimtelijke ordening*, Kluwer, Deventer, 1990.

Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, Vuga, Den Haag, 1993.

Roe, E., *Narrative policy analysis: theory and practice*, Duke University Press, Durham, 1994.

Rose, R. & Ph. Davies, *Inheritance in public policy*, Yale UP, New Haven, 1994.

Rosen, E.D., *Improving public sector productivity*, Sage, Londen, 1993.

Rubin, I., Managing cycles of growth and decline, in: Perry, J. (ed.), Handbook of public administration, Jossey-Bass, San Francisco, 1989, pp. 559-573.

Sabatier, P. (ed.), Theories of the policy process, Westview Press, Boulder, 1999.

Samson, C. & N. South (eds.), The social construction of social policy, MacMillan, Londen, 1996.

Schilder, A., Government failures and institutions in public policy evaluation, Van Gorcum, Assen, 2000.

Schön, D. & M. Rein, Frame reflection, Basic Book, New York, 1984.

Schön, D. & M. Rein, Frame reflection, Basic Books, New York, 1984.

Schuyt, C.J.M., Tegendraadse werkingen – Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering, Amsterdam UP, Amsterdam, 1995.

Smit, B., T. Tadema-Van Dam, en D. van der Zwaag, Van beheren naar beheersen – Sturen op prestaties, financiën en bezetting bij de gemeente Leiden, in: Public Controlling, juni 2004, pp. 16-28.

Snellen, I., Bestuurskunde en modernisering, Samsom, Alphen, 1998.

Snellen, I., Bestuurskunde in Nederland, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 26, 1999, nr. 1, pp. 52-65.

Snellen, I., Boeiend en geboeid, Samsom, Alphen, 1987.

Snellen, I., Criteria voor beoordeling van overheidsdelen, in: Strategie en beleid in de publieke sector, Samsom, Alphen, mei 1996, F3010.

Snellen, I., Domeinconflicten tussen recht en beleid, Samsom, Alphen, 1989.

Snellen, I., Is ons openbaar bestuur gezond?, in: Dekker, H. e.a. (red.), De gezondheid van de organisatie en de organisatie van de gezondheid, Afscheidsbundel voor P. Verburg, Universiteit van Amsterdam – Fac. Economische wetenschappen, 1986.

Sparrow, M., The regularotory craft, Washington, 2000.

Stone, D., Policy paradox, Norton, New York, 1997.

Stroink, F., Rapport inventarisatie deconcentratie, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1977.

Sylvester, J., De praktijk van toezicht op zelfstandige bestuursorganen, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, 2002, A5180.

Teisman, G., Complexe besluitvorming, Vuga, Den Haag, 1992.

Tijink, D., Wetenschapsverkenningen als vorm van participatieve beleidsanalyse, Delft UP, Delft, 1999.

Twaalfhoven, P., The succes of policy analysis studies: an actor perspective, Eburon, Delft, 1999.

Valk, Th. de, en M.S. de Vries, Criteria voor milieu-effectrapportage, Vuga, Den Haag, 1994.

Veldkamp, C., Beelden van kwaliteit – Normanalyse als bruikbaar hulpmiddel bij kwaliteitszorg in verpleeghuizen, Twente UP, Enschede, 1998.

Vennix, J., Kennis: geven en nemen, Nijmegen, 1998.

Vickers, J., The art of judgment, Chapman & Hall, Londen, 1965 (1983).

Visser, B., Toezicht in de bestuurlijke rechtsverhoudingen, Kluwer, Deventer, 1986.

Vlies, I.C. van der, Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving, Vuga, Den Haag, 1984.

Vries, M.S. de, Calculeren met beleid, Van Gorcum, Assen, 1993.

Waal, A. de, en L. Kerklaan, De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie, Sdu, Den Haag, 2004.

Wamsley, G. e.a., Refounding Public Administration, Sage, Londen, 1990.

Werkgroep projectanalyse, Beleidsonderzoek – Het ontwikkelen en beoordelen van beleidsmaatregelen en – projecten, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1983.

Wiering, M., Controleurs in context: handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen, Kon. Vermande, Lelystad, 1999.

Wijnen, G. en Th. van der Tak, Programmamanagement- Sturen op samenhang, Kluwer, Deventer, 2002.

Wildavsky, A., Speaking truth to power, New Brunswick, 1987.

Zeef, P., Tussen toezien en toezicht, Phaedrus, Den Haag, 1994.

Zuurmond, A., De infocratie, Phaedrus, Den Haag, 1994.

Zwan, A. van der, en M. Noordegraaf, De optocht van verantwoordelijken - Aansturing van het Amsterdamse GVB, in: Bestuurskunde, 1997, nr. 6.