

Verlangen naar samenhang

Over systeem-
verantwoordelijkheid
en pluriformiteit





Verlangen naar samenhang

Verlangen naar samenhang

Over systeem-
verantwoordelijkheid
en pluriformiteit

Den Haag, april 2016

Voorwoord

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) heeft zich verwonderd over de opmars van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid'. Het begrip appelleert aan een breed gedragen gevoel dat de rijksoverheid zich niet overal tot in de details mee dient te bemoeien, maar alleen algemene kaders moet bepalen en bewaken. De uitvoering is aan 'de veldpartijen', zij moeten de ruimte krijgen en nemen om zelf beleid en eigen afwegingen te maken. Deze rolverdeling wordt als volgt bondig samengevat: de rijksoverheid stuurt op het wat, de uitvoerders op het hoe. Overigens geldt dit adagium vooral in 'goede tijden'. Calamiteiten, incidenten of publieke verontwaardiging kunnen toch weer aanleiding zijn voor gerichte interventies van de rijksoverheid in de zorgpraktijk van alledag.

In dit advies verkent de Raad de opmars van het begrip systeemverantwoordelijkheid en de voorkeur voor het denken in systemen, structuren en samenhangen. De Raad analyseert de herkomst van het begrip en de onderliggende opvattingen over sturing en plaatst deze tegenover de feitelijke pluriformiteit van de opgaven in het domein van zorg en maatschappelijke ondersteuning. Als er tegelijkertijd wordt gepleit voor maatwerk en verschil, als er meer werk gemaakt moet worden van variëteit, is systeemverantwoordelijkheid dan nog wel een passend sturingsconcept?

Dit eerste advies van de RVS is niet een advies in de klassieke zin van het woord. Concrete aanbevelingen staan er niet in. In dit advies bieden we een andere manier van kijken, een perspectief dat de vanzelfsprekendheid van systeemverantwoordelijkheid ter discussie stelt en pluriformiteit als centrale waarde introduceert. In volgende producten en adviezen van de Raad zullen we dit perspectief verder concretiseren en specificeren. Ook willen we de komende maanden het gesprek aangaan met beleidsmakers, burgers, bestuurders en professionals in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Met dit advies willen we de komende jaren onze werkagenda verder gestalten geven.

Pauline Meurs
Voorzitter RVS

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) is een onafhankelijk strategisch adviesorgaan. De RVS heeft tot taak de regering en de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van de beide beleidsterreinen.

Samenstelling Raad

Voorzitter: Pauline Meurs.

Raadsleden: Daan Dohmen, Paul Frissen, Jan Kremer, Bas Leerink, José Manshanden, Liesbeth Noordegraaf-Eelens, Greet Prins, Dick Willems, Loek Winter.

Directeur/algemeen secretaris a.i.: Luc Donners.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5

Postbus 19404

2500 CK Den Haag

T +31 (0)70 340 5060

mail@rvens.nl

www.raadRVS.nl

Twitter: @raadRVS

Publicatie 16-01

ISBN 978-90-5732-257-0

Grafisch ontwerp: Studio Koelewijn Brüggewirth

Fotografie: Jeroen Toirkens

Beeldverhaal: Zhenya Pashkina en Jim Boekbinder

Druk: Xerox/OBT

© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving,
Den Haag, 2016

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze website.

Voorwoord	5
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 Pluriformiteit in zorg en maatschappelijke ondersteuning	15
2.1 Een geschiedenis van verschuivende verhoudingen	15
2.2 Verantwoordelijkheden en verantwoorden	17
3 Verantwoording in de verzorgingsstaat	19
4 De beloften van het denken in systeemtermen	23
4.1 Systeemverantwoordelijkheid	23
4.2 Systeem en leefwereld	24
4.3 De potentie van systemen	25
4.4 Duidelijkheid en ruimte	27
5 De beperkingen van denken in systemen	29
5.1 Ambigüiteit in plaats van duidelijkheid	29
5.2 Stille sturing in plaats van neutraliteit en ruimte	32
6 Hoe nu verder?	39
6.1 Verantwoording over publieke belangen	40
Literatuur	47
Bijlagen	
1 Verhalen van systeemverantwoordelijkheid. Een discoursanalyse	53
2 Voorbij de kloof tussen systeem en leefwereld: een zoektocht naar nieuwe sturingsrelaties	89
Adviesvoorbereiding	127
Publicaties	128

Samenvatting

Met het opbouwen van de verzorgingsstaat is de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning steeds meer in de invloedssfeer van de overheid gekomen. In het naoorlogse Nederland kreeg de overheid in deze domeinen een belangrijke taak bij het organiseren van solidariteit tussen burgers. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat kreeg de overheid ook de verantwoordelijkheid om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg en maatschappelijke ondersteuning te garanderen. De investering in kwaliteit en vooral in toegankelijkheid heeft haar vruchten afgeworpen en heeft geleid tot een wijdverbreid geheel van voorzieningen. Er moest – letterlijk – wel een prijs voor worden betaald. Vanaf de jaren tachtig is de financierbaarheid van de zorg een punt van aandacht. Sinds de jaren negentig komt er nog een andere kritiek: de groeiende bureaucrativering en de toename van het toezicht door de staat.

Rond de eeuwwisseling komt het begrip ‘systeemverantwoordelijkheid’ in zwang. Daarmee streeft de rijksoverheid ernaar om maatwerk meer ruimte te geven, zonder haar verantwoordelijkheden voor het borgen van publieke belangen in de zorg en maatschappelijke ondersteuning uit het oog te verliezen. Niet helemaal los daarvan duikt het begrippenpaar systeem en leefwereld op. Stelsels van zorg en maatschappelijke ondersteuning zouden te ver af zijn komen te staan van de realiteit van zorg- en ondersteuningsvragen van burgers. Burgers ervaren in de spreekkamer of aan de keukentafel dat oplossingen die passen bij hun situatie belemmerd worden door regels en protocollen van ‘het systeem’.

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) stelt zich in dit advies de vraag wat de beloften en beperkingen zijn van het denken in termen van systemen voor de rol van de rijksoverheid in de veranderende organisatie en sturing van zorg en maatschappelijke ondersteuning in Nederland. Bij de beantwoording van deze vraag put de Raad onder meer uit de analyses van politiek-bestuurlijke debatten over ‘systeemverantwoordelijkheid’ en ‘de kloof tussen systeem en leefwereld’, die als bijlagen bij dit advies zijn gevoegd.

Het denken in termen van systemen kent een aantal positieve betekenissen. Dat betreft het ordenende karakter van systemen, het streven naar integraliteit en de toegeschreven neutraliteit. Eruit spreekt ook de voorkeur voor samenhang: het geeft richting aan en legitimeert het handelen binnen het systeem. Dit type denken vergemakkelijkt het werk van bestuurders en beleidsmakers. In de vorm van systeemverantwoordelijkheid belooft overheidssturing duidelijk-

heid over de rol van de rijksoverheid in de aanpak van complexe vraagstukken en ruimte voor burgers en professionals om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

In de praktijk brengt het denken in termen van systemen ook beperkingen met zich. Zo wordt aan systeemverantwoordelijkheid op heel verschillende manieren uiting gegeven: de ene keer met terughoudendheid, de andere keer met ferm ingrijpen. Ook de belofte van ruimte wordt gelogenstraft. Handelen op grond van systeemverantwoordelijkheid is niet neutraal, maar gaat altijd – bewust of onbewust – gepaard met een opvatting over wat wel en niet geoorloofd is binnen de gegeven ruimte. Debat wordt dan gevoerd over het instrument terwijl onderliggende aannames onbesproken en onbetwist blijven.

De RVS pleit voor een ander perspectief op sturing en organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning door veel meer uit te gaan van pluriformiteit als centrale waarde. Bij pluriformiteit past niet een discours van systemen, maar van machten en tegenmachten, van meer zeggenschap voor burgers en professionals, en voor de erkenning van verschil. In het slothoofdstuk schetst de Raad de betekenis van dit perspectief voor het borgen van de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Het naast elkaar bestaan van verschillende opvattingen over kwaliteit, van verschillende solidaire gemeenschappen en van financiële arrangementen krijgt ruimte door de uiteenlopende wensen en noden van burgers centraal te stellen. Ook heeft dit perspectief gevolgen voor de wijzen waarop verantwoording wordt afgelegd. Burgers, professionals en andere betrokkenen definiëren zelf de criteria, de normen en de richtlijnen waar zij aan gehouden willen worden en die zij van waarde achten in de concrete, specifieke situatie.

1 Inleiding

“De kern van de hervormingen in de zorg is dat wij een omslag willen maken van het denken in systemen naar het denken in mensen. Er zijn niet alleen grote verschillen tussen mensen in termen van gezondheid, maar ook in hun sociale omgeving en in de mate waarin zij in staat zijn zelf hun leven in te richten. Hoewel verschillende mensen behoefte hebben aan verschillende zorg krijgen ongelijke gevallen nu vaak een gelijke behandeling.”

Tweede Kamer 2012/2013, 32620, nr. 78, Van systemen naar mensen (8 februari 2013)

“De mooie brieven en persberichten over het feit dat gemeenten en zorgverzekeraars het geregeld hebben, zijn niet voldoende. De feiten spreken namelijk anders. Er is geen garantie voor die individuele cliënt dat zijn zorg geregeld is. Feit is namelijk ook dat alle mensen die ik spreek [...] boos zijn. Ze zijn boos op de onduidelijkheid. Ze zijn boos op de grote haast die dit alles veroorzaakt heeft. Dus Staatssecretaris, neem uw systeemverantwoordelijkheid.”

Tweede Kamer 2014/2015, 34104 nr. 18, verslag Algemeen Overleg (11 december 2014)

De organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning in Nederland verandert. Een aantal verantwoordelijkheden is overgeheveld naar gemeenten, zorgverzekeraars kregen er taken bij, zorgaanbieders krijgen met nieuwe en vaak verschillende opdrachtgevers te maken en burgers worden geacht meer zorg voor zichzelf en elkaar te dragen. En niet alleen verschuiven taken en verantwoordelijkheden. Ook de onderliggende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving zijn in beweging. Alle betrokkenen staan voor de opgave opnieuw hun plaats te bepalen in het speelveld van zorg en maatschappelijke ondersteuning.

In het debat over de veranderingen in zorg en maatschappelijke ondersteuning¹ komen in relatie tot de rijksoverheid regelmatig termen als ‘systeem’ en ‘stelsel’ naar voren. Het stelsel of het systeem van de zorg is, zo heet het, in transitie of zelfs transformatie. De verandering heeft niet in de laatste plaats betrekking op

de rol van de rijksoverheid in het veranderende speelveld van zorg en maatschappelijke ondersteuning. In het debat ligt vaak de nadruk op de interne ordening van taken en verantwoordelijkheden binnen een overkoepelend geheel. De citaten over 'systeem en leefwereld' en 'systeemverantwoordelijkheid' zijn voorbeelden van denken in systeemtermen. Zo wordt het beleid van de rijksoverheid in het eerste citaat in verband gebracht met de waargenomen kloof tussen 'het systeem' en de dagelijkse leefwereld van burgers. In het tweede citaat wijst een Tweede Kamerlid op de taak van de rijksoverheid – hier in de persoon van de staatssecretaris – om systeemverantwoordelijkheid te nemen door in te grijpen omdat 'het systeem' van de langdurige zorg tekortkomingen vertoont.

De twee voorbeelden van het gebruik van systeemtermen in het debat over de (veranderende) rol van de rijksoverheid staan niet los van elkaar. Begrippen als 'systeemverantwoordelijkheid' en 'systeem en leefwereld' zijn een uiting van de wens om in tijden van grootschalige, complexe veranderingen duidelijkheid te verschaffen over de taken, verantwoordelijkheden en instrumenten van de rijksoverheid in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning binnen en ten opzichte van het grotere geheel van alle betrokken partijen. Met het gebruik van het begrippenpaar 'systeem en leefwereld' wordt een kritiek verwoord op het beleid van de overheid. Dit beleid zou te weinig oog en oor hebben voor de noden en behoeften van individuele burgers. In de kritiek komen klachten tot uitdrukking over regeldichtheid en regelzucht en over de bureaucratische anonimiteit van procedures. Meer aandacht voor de 'leefwereld' van mensen en de 'systeemverantwoordelijkheid' die de rijksoverheid heeft of moet nemen, verwijzen naar beloften om het anders te gaan doen. De begrippen reiken daarbij dus verder dan de rijksoverheid zelf: ze bevatten ook opvattingen over de rol en het gedrag van andere spelers in de zorg en maatschappelijke ondersteuning, zoals lokale overheden, private partijen, professionals en burgers.

Het veelvuldige gebruik van de term systeemverantwoordelijkheid in debatten over zorg en maatschappelijke ondersteuning was voor de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) aanleiding om dit begrip aan een nadere analyse te onderwerpen. Dat is gebeurd in de vorm van een discoursanalyse, die als bijlage bij dit advies is opgenomen (bijlage 1). Aan de hand van de discoursanalyse verkende de Raad de verschillende interpretaties van het begrip systeemverantwoordelijkheid en de aannames die eraan ten grondslag liggen, zoals deze in het parlementaire debat naar voren komen. Uit deze analyse doemen verschillende beelden op die zich vormen naar vier verhaallijnen. De term lijkt te worden

gebruikt om de rol van de rijksoverheid in een gedecentraliseerd domein af te bakenen, maar evengoed als basis om handelen door diezelfde rijksoverheid mogelijk te maken als concrete situaties daartoe aanleiding geven. Ook leidt deze discoursanalyse tot het inzicht dat elk beeld van wat systeemverantwoordelijkheid behelst samengaat met specifieke verwachtingen over andere spelers en burgers.

Daarnaast heeft de Raad onderzoekers Lieke Oldenhof en Roland Bal van de Erasmus Universiteit verzocht onderzoek te doen naar de grote vlucht die het verwante begrippenpaar ‘systeem en leefwereld’ genomen heeft in beleid en bestuur, maar ook in het publieke debat. De onderzoekers laten zien hoeveel wordt verwacht van ‘het dichten van de kloof’ tussen beide om het systeem weer dienend te laten zijn aan de leefwereld. Ook nuanceren zij de eenzijdige conceptualisering op grond waarvan dit begrippenpaar gewoonlijk wordt omarmd. Hun studie is eveneens als bijlage bij dit advies opgenomen (bijlage 2).

Beide analyses werpen licht op een onderliggend belang dat wordt gehecht aan het systeem in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning, een belang dat doorgaans onbesproken en onbetwist blijft. De Raad heeft dit belang aangeduid als ‘het verlangen naar samenhang’. Dat verlangen wordt door veel partijen in ‘het systeem’ gekoesterd, maar vormt uiteindelijk een bedreiging voor de waarde van pluriformiteit die zo belangrijk is als fundament voor zorg en maatschappelijke ondersteuning in een open samenleving.

In dit advies wil de Raad daarom het denken in termen van systemen nader onderzoeken. De centrale vraag luidt:

Wat zijn beloften en beperkingen van het denken in systeemtermen voor de rol van de rijksoverheid in de veranderende organisatie en sturing van zorg en maatschappelijke ondersteuning in Nederland?

In een beknopte beschrijving van het domein van zorg en maatschappelijke ondersteuning vallen allereerst de kenmerkende pluriformiteit en complexiteit van dit domein op. Alleen al daarom is er een aanhoudende zoektocht naar de rol van de overheid in het algemeen en de rijksoverheid in het bijzonder. Dit beschrijft hoofdstuk 2. Om deze zoektocht te begrijpen verdiepen we ons in hoofdstuk 3 in de verstrengeling van verzorgingsstatelijke en rechtsstatelijke taken van de overheid en de verantwoordingsdynamiek die daar het gevolg van is. Tegen die achtergrond situeren we het denken in termen van systemen en analyseren we achtereenvolgens in hoofdstuk 4 en 5 beloften en beperkingen

van dit denken voor het debat over en de vormgeving van de rol van de rijksoverheid in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning. In hoofdstuk 6 presenteren we enkele denklijnen die een uitweg bieden voor het denken in termen van systemen.

Noten

- 1 We spreken in dit advies over zorg en maatschappelijke ondersteuning. De directe verantwoordelijkheid voor de zorg (curatieve zorg, verpleging en persoonlijke verzorging) is belegd bij zorgverzekeraars. Voor maatschappelijke ondersteuning (individuele en collectieve begeleiding) evenals jeugdhulp is de directe verantwoordelijkheid belegd bij gemeenten.

2 Pluriformiteit in zorg en maatschappelijke ondersteuning

Gezondheid en welbevinden zijn persoonlijke aangelegenheden, waarover mensen zeer uiteenlopende opvattingen (kunnen) hebben. Deze pluriformiteit in opvattingen maakt het publiek organiseren van zorg en maatschappelijke ondersteuning per definitie complex: door de vele verschillende verwachtingen en behoeften is het lastig te benoemen wanneer iets 'goed' is geregeld. Dat heeft in belangrijke mate ook te maken met het feit dat het publieke domein in Nederland, ook in de zorg en maatschappelijke ondersteuning, een hybride verbinding kent van collectieve en particuliere dimensies. De wisselende balans tussen deze dimensies loopt als een rode draad door de geschiedenis van de domeinen heen. Regulering, financiering en sturing zijn steeds meer collectief bepaald, terwijl aanbieders, beroepsgroepen en verzekeraars nog steeds een overwegend private dan wel particuliere gedaante kennen. De verhouding tussen overheid, markt en maatschappelijk initiatief is daardoor juist in deze domeinen voortdurend aan verandering onderhevig geweest (De Swaan 1989). In dit hoofdstuk schetsen we een korte geschiedenis van deze verschuivende verhoudingen, om vervolgens een terugkerend spanningsveld rond overheidssturing op persoonlijke levensterreinen als gezondheid en welbevinden te benoemen.

2.1 Een geschiedenis van verschuivende verhoudingen

Van oudsher hebben (groepen) burgers op terreinen als zorg en maatschappelijke ondersteuning veel eigen verantwoordelijkheid genomen. De organisatie van de dienstverlening op deze terreinen wortelt dan ook sterk in het particulier initiatief. Met hun uitgesproken opvattingen en grondslagen waren deze particuliere organisaties gefundeerd in de maatschappelijke 'willekeur' van specifieke gemeenschappelijke verbanden. Tot op de dag van vandaag is die geschiedenis een bron van ook nu nog bestaande pluriformiteit. Het publieke belang werd gearticuleerd en behartigd door burgers en hun verbanden.² Pas sinds het einde van de negentiende eeuw ontstond er geleidelijk politieke en maatschappelijke overeenstemming dat de overheid hier ook een rol te spelen had. Na de Tweede Wereldoorlog nam de collectieve sturing en regulering van voorzieningen een grote vlucht. Een samenleving waarin alle burgers van een bestaansminimum

verzekerd waren zou immers minder vatbaar zijn voor sociale onrust zoals Nederland die in jaren dertig gekend had (Commissie-Van Rhijn 1945). Bovendien boden collectieve financiering en regulering een oplossing voor afhankelijkheden tussen burgers en voor niet bijdragen aan solidariteit. Vanuit deze opvatting kwamen taken op het gebied van zorg en maatschappelijke ondersteuning (maar ook werken en wonen) nadrukkelijk, maar wel stap voor stap in de sturende en regulerende handen van de rijksoverheid te liggen. Hiermee begon de opbouw van de verzorgingsstaat.

Deze verstatelijking verliep niet zonder slag of stoot. Hoewel er overeenstemming bestond over het feit dat de overheid een belangrijke rol moest hebben in de sturing van zorg en maatschappelijke ondersteuning, is de invulling van die rol voortdurend onderwerp gebleven van politieke en maatschappelijke discussie (Roebroek en Hertogh 1998; Van der Zwaard 2013). Want hoe kon de sturing van sociale voorzieningen bij de overheid worden belegd en tegelijkertijd de pluriformiteit in de samenleving behouden blijven? Dit is een vraag waarop geen eenduidig politiek of maatschappelijk antwoord voorhanden was (De Swaan 1989).

In de ontwikkeling en de uitbouw van de verzorgingsstaat is een voortdurende spanning zichtbaar. Aan de ene kant worden sociale grondrechten uitgebouwd en wordt het recht op zorg en maatschappelijke ondersteuning voor iedereen die dat nodig heeft verder ingevuld. De algemene toegankelijkheid van voorzieningen wordt als een grote verworvenheid ervaren. Aan de andere kant stuiten de collectivisering en verstatelijking op drie belangrijke bezwaren: de financiële overbelasting van de staat, de noodzaak van omvattende bureaucratisering en indringend toezicht, en de groeiende afhankelijkheid van burgers van de staat.

In de zorg en maatschappelijke ondersteuning is dienstverlening van oudsher in handen van private partijen op basis van publieke financiering en een wettelijk mandaat. De verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving in de sturing en organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning blijven in de loop der tijd verschuiven. Eerst zien we pogingen van de overheid om meer afstand te nemen en de financiële verantwoordelijkheid bij de aanbieders te leggen. Rond de eeuwwisseling komt het denken over gereguleerde vormen van marktwerking in de zorg op. Onder invloed van de rationeel-economische ideeën van New Public Management (Osborne en Gaebler 1992) wordt dit steeds meer gezien als middel om efficiënt en rechtmatig te kunnen aansluiten bij de pluriforme vragen van burgers. Daarnaast neemt het denken in termen van markten en marktwerking een grote vlucht en is er meer aandacht voor de rol van patiënt/

consument als klant die wat te kiezen wil hebben en, om dat te kunnen, over de juiste informatie dient te beschikken.

Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw is tevens te zien hoe in de sturing en organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning de verhouding tussen overheid en samenleving opnieuw verschuift. Voor sommigen berust die ontwikkeling op de stelling dat de huidige sturing en organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning de diversiteit aan opvattingen en behoeften die daar bestaan nog altijd tekortdoet (Van der Steen et al. 2013). Een groeiende groep burgers en politici vertrouwt erop dat maatschappelijke initiatieven kunnen bijdragen aan een meer pluriforme inrichting van publieke voorzieningen (Van der Steen et al. 2013; RMO 2014; Hessels 2014). Termen als ‘de energieke samenleving’ (Hajer 2011), ‘actief burgerschap’ en ‘sociaal ondernemerschap’ duiden op dat hernieuwde vertrouwen in het maatschappelijke potentieel. Dit soort initiatieven ontstaat op allerlei plaatsen, zowel daar waar de overheid zich terugtrekt (zoals uit het beheer van openbare bibliotheken, zwembaden en plantsoenen) als daar waar initiatieven concurreren met bestaande en deels publiek gefinancierde voorzieningen (bijvoorbeeld ouderparticipatiecrèches en zorgcoöperaties).

2.2 Verantwoordelijkheden en verantwoorden

Overheid, markt en samenleving verhouden zich in verschillende domeinen verschillend tot elkaar. Binnen de gezondheidszorg staat op dit moment de verhouding tussen rijksoverheid en markt voorop: het domein is geordend volgens het principe van gereguleerde marktwerking met private zorgverzekeraars als belangrijke regisseur. Dat de meeste zorgverzekeraars een oorsprong hebben in onderlinge waarborgmaatschappijen, raakt daardoor uit het zicht. Daarnaast speelt hier specifiek ook de professionele logica van de medische beroepsgroep in de ordening en sturing een belangrijke rol (Hoek 2007). Binnen de maatschappelijke ondersteuning, maar bijvoorbeeld ook binnen de jeugdhulp, ligt de organisatie voornamelijk in handen van overheden en samenleving. De houding van overheden jegens initiatief vanuit de samenleving verandert en daarbij komen sinds 2015 ook de decentralisaties als poging om aan te sluiten bij lokale pluriformiteit.

Door de tijd heen is er sprake van een continue verschuiving in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Steeds opnieuw staat de rijksoverheid voor de opgave haar positie ten opzichte van andere spelers in het speelveld van zorg en maatschappelijke ondersteuning te bepalen, in te vullen en te legitime-

ren. In het politieke domein bestaan uiteenlopende denkbeelden over de meest wenselijke situatie. Politici roepen bestuurders dan ook voortdurend ter verantwoording over de keuzes die zij hierin maken. Die opgave leidt volgens de Raad tot een terugkerende oproep aan het adres van de rijksoverheid om een eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden te bewerkstelligen. De roep om eenduidigheid en helderheid in verhoudingen en verantwoordelijkheden vloeit mede voort uit de idee dat domeinen in een samenleving samenvallen met stelsels van beleid, regulering en financiering. Dergelijke stelsels hebben altijd integraliteit als ambitie. Het stelsel is alomvattend, samenhangend en eenduidig. Centrale sturing – hoe beperkt ook opgevat – is altijd de eerste en laatste bevoegdheid van de rijksoverheid. Altijd is er ook de wens van overzichtelijkheid. Overzicht is immers iets dat alleen mogelijk is vanuit een centrale positie ten opzichte van een samenhangende werkelijkheid. Op dit geheel van vooronderstellingen en zienswijzen berust het denken in termen van systemen. Voor we hierop ingaan is echter een nadere beschouwing nodig van de twee hoedanigheden die de staat heeft als het gaat om zijn verantwoordelijkheid voor sturing, regulering en financiering. Het zijn de hoedanigheden van rechtsstaat en verzorgingsstaat, die steeds meer onderling verstrengeld zijn geraakt.

Noten

- 2 Alleen al daarom is de door de WRR geformuleerde definitie van publiek belang als door de overheid benoemd publiek belang niet alleen tautologisch, maar ook historisch onjuist (WRR 2000).

3 Verantwoording in de verzorgingsstaat

Het handelen van de rijksoverheid is in beginsel rechtsstatelijk van aard. Binnen de kaders van de rechtsstaat kan een samenleving in al haar pluriformiteit bloeien, zo is de grondgedachte. “De rechtsstaat biedt een neutraal kader om het op een beschaafde manier met elkaar oneens te zijn” (Schuyt 2006: 130). Het klassieke grondrecht van individuele vrijheid wordt dan niet bedreigd of ingeperkt door rechtsregels, maar er juist door mogelijk gemaakt. In de rechtsstaat is al het handelen van de overheid gebonden aan de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De overheid maakt *geen* onderscheid tussen burgers door haar rechtsregels voor iedereen uniform en in dezelfde mate te laten gelden. Het zijn de rechtsstatelijke principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid die burgers beschermen tegen bemoeienis of inmenging door de overheid in hun persoonlijke levens(sfeer). De overheid is bovendien gebonden aan het recht. Alle handelen van de overheid moet berusten op een rechtsgrond. De onafhankelijke rechtspraak beschermt de burger tegen diezelfde overheid en tegen andere burgers die zijn vrijheid aantasten.

Behalve klassieke grondrechten hebben burgers ook sociale grondrechten. Waar klassieke grondrechten de overheid manen tot uiterste terughoudendheid, dragen de sociale grondrechten taken op aan de overheid die haar tot actief handelen aanzetten. Op het gebied van onder meer gezondheidszorg, volkshuisvesting en sociale zekerheid heeft de overheid grondwettelijke verplichtingen om zorg te dragen voor deze zaken dan wel daarvoor maatregelen te treffen.³ Anders dan klassieke grondrechten vergt de borging van sociale grondrechten juist dat er *wel* onderscheid wordt gemaakt tussen burgers. Immers, in de domeinen van gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs⁴ en sociale zekerheid toont zich de pluriforme samenleving bij uitstek en hebben burgers uiteenlopende behoeften, vermogens en wensen. Om sociale grondrechten van burgers te kunnen borgen moet de overheid bepalen wie wel en wie niet in aanmerking komen voor specifieke voorzieningen en moet ze zorgen dat de beschikbare voorzieningen ook in de juiste hoeveelheid en kwaliteit bij de juiste burgers terecht komen (RMO 2014).

In de verzorgingsstaat vallen de pluriformiteit van de samenleving en de politieke en juridische gelijkheid van de rechtsstaat samen. Waar in de rechtsstaat gelijkheid de gelijkheid van het verschil is, gaat gelijkheid in de verzorgingsstaat over



Afbeelding 1 Verzorgingsstaat op het snijvlak van rechtsstaat en samenleving

het hebben van gelijke kansen. De verzorgingsstatelijke taken van de overheid zijn onderworpen aan de eisen die de rechtsstaat in algemene zin aan het handelen van de overheid stelt. Afbeelding 1 geeft dit schematisch weer.

In haar verzorgingsstatelijke rol moet de overheid zich er rekenschap van geven dat zij handelt vanuit de principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Zij moet kunnen aantonen dat wet- en regelgeving in gelijke gevallen ook gelijkmatig wordt toegepast en dat kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en maatschappelijke ondersteuning voor alle burgers gelijkmatig zijn geborgd. Juridische gelijkheid verbindt zich met sociale, materiële gelijkheid en om te kunnen garanderen dat deze dubbele gelijkheid wordt bewerkstelligd, is informatie – heel veel informatie – nodig. Die informatie is bij de overheid zelf vaak niet voldoende aanwezig. Tenslotte is niet de rijksoverheid zelf, maar zijn andere partijen (gemeenten, private instellingen, zelfstandige bestuursorganen) aan zet om invulling of uitvoering te geven aan de verzorgingsstatelijke taken van de rijksoverheid.

De noodzaak tot rechtsstatelijke verantwoording over de wijze van verzorgingsstatelijke taakuitvoering door de rijksoverheid leidt in de verzorgingsstaat tot een dynamiek van verantwoording aan de rijksoverheid. Dit betekent concreet dat in de organisatie en sturing van zorg en maatschappelijke ondersteuning een fijnmazig stelsel van meetbare prestatie-indicatoren is opgebouwd. Het beeld van Matroejska-poppetjes doemt op: algemene wetten en bepalingen krijgen bij gemeenten, maatschappelijke instellingen, private partijen, profes-

sionals en zelfs burgers een steeds specifiekere uitwerking, zodat deze partijen vervolgens aan hun informatieplicht 'naar boven' kunnen voldoen. Door de dynamiek van informatie opvragen (van bovenaf) en informatie aanleveren (van onderop) ontstaat een steeds gedetailleerdere set aan afspraken, regels en protocollen. Niet omdat de rijksoverheid dit expliciet heeft opgelegd, maar omdat de algemene bepalingen van bovenaf bestuurders en professionals ertoe verleiden zelf ook te gaan werken met meetbare prestatie-indicatoren. Dit mechanisme van replicatie werkt door tot in de spreekkamer of aan de keukentafel. En daar kan het gaan wringen: de dichtheid van regels en protocollen correspondeert niet meer met de uiteenlopende persoonlijke opvattingen, wensen en behoeften van mensen die een beroep doen op zorg en maatschappelijke ondersteuning. Hier is de botsing tussen systeem en leefwereld het meest manifest. Tegelijkertijd is van een zuivere leefwereld hoogstens alleen sprake in de microsfeer van de privéwereld. Wel is duidelijk dat het aangeduide proces van replicatie centralistisch en top-down van aard is en daarmee sterk uniformerend en disciplinerend van karakter.

Van verzorger naar mantelzorg

In de afgelopen jaren is het verzorgen van een naaste onderwerp van beleid en regelgeving geworden. Het begon met de beste intenties: mensen die de intensieve zorg voor een naaste op zich hadden genomen honoreren met een attentie. Deze verzorgers ontvingen van de overheid een cadeautje. Eerst door onderzoekers en later ook door beleidsmakers werden deze verzorgers 'mantelzorgers' genoemd, om uitdrukking te geven aan de warme steun en toeverlaat die deze verzorgers zijn voor hun naasten. Daarna volgde het 'mantelzorgcompliment', een geldbedrag van 200 euro uitgekeerd door de Sociale Verzekeringsbank. Voorwaarde voor toekenning van dat bedrag was dat degene aan wie mantelzorg verleend werd als de mantelzorgontvanger geregistreerd moest zijn. Daarvoor gold een AWBZ-indicatie bij het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) of een bewijs van deelname aan gemeentelijke dagbesteding of groepsvervoer. Met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2015 is mantelzorg formeel onderdeel van overheidswetgeving geworden. Artikel 2.2.2 schrijft voor dat gemeenten mantelzorg dienen te bevorderen en artikel 1.2.1 stelt dat het ontbreken van mantelzorg nu een wettelijke grond is om in aanmerking te komen voor een maatwerkvoorziening. Dit doet af aan de vrijheid van burgers om te beslissen of en hoe ze voor hun naasten willen zorgen, als de gemeente van opvatting is dat ze daartoe in staat zijn.

Kortom: om in de verzorgingsstaat te kunnen handelen moet de rijksoverheid zich volgens de principes van de rechtsstaat kunnen verantwoorden over de (private) organisatie en uitvoering van zorg en maatschappelijke ondersteuning. De informatie die daarvoor nodig is, maakt het denken in groepen, categorieën en criteria begrijpelijk en functioneel. Zonder ordening kan ze zich er geen beeld van vormen of burgers in de uitvoering van zorg en maatschappelijke ondersteuning al dan niet willekeurig behandeld worden. De noodzaak tot het opvragen van geordende informatie leidt in de praktijk van zorg en maatschappelijke ondersteuning tot een dynamiek van steeds nauwkeuriger vastleggen van regels en tot het opvragen van steeds specifiekere informatie. Dat is een dynamiek die botst met de pluriformiteit die eigen is aan persoonlijke aangelegenheden als gezondheid en welbevinden. Een dynamiek, met andere woorden, die voorbijgaat aan de eigenheid van de situatie die elke zorg- of ondersteuningsvraag van burgers kenmerkt. Het is bovendien een dynamiek die botst met de grote maatschappelijke pluriformiteit van de huidige samenleving, die waarschijnlijk groter en ook nog gefragmenteerder is dan in de hoogtijdagen van de verzuiling.

Waar de overheid in de samenleving moet ingrijpen om sociale grondrechten te kunnen borgen, vragen klassieke grondrechten van de overheid juist om terughoudendheid. Hieruit volgt dat waar de rijksoverheid in rechtsstatelijke zin de pluriformiteit in de samenleving moet beschermen, diezelfde overheid in de verzorgingsstaat burgers in hun individuele vrijheid aantast (Schuyt 1983, 2006; Frissen 2007; RMO 2013). De overheid ziet zich geconfronteerd met een complexe verstrengeling van uiteenlopende en vaak botsende rollen. In het vervolg van dit advies verkennen we of het denken in termen van systemen aan deze verstrengeling een vorm van ontknoping biedt of juist tot verdere verknoping leidt.

Noten

- 3 De Grondwet gebiedt het volgende: “De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid” (art.22, lid 1); “Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid” (art.22, lid 2); “De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid” (art.20, lid 2).
- 4 Onderwijs heeft een dubbele constitutionele verankering. Enerzijds geldt het vrijheidsrecht van onderwijs, anderzijds geldt het sociale grondrecht op onderwijs.

4 De beloften van het denken in systeemtermen

In het debat over de rol van de rijksoverheid in de sturing en organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning nemen systeemtermen een steeds belangrijkere plaats in: er heeft zich een systeemdiscours ontwikkeld waaraan een aantal beloften worden toegedicht. Dit hoofdstuk neemt dit systeemdiscours nader onder de loep en analyseert de betekenis die eraan wordt toegekend.

4.1 Systeemverantwoordelijkheid

In het debat waarin de term systeemverantwoordelijkheid wordt gebruikt, gaat het over de veranderende rol van de rijksoverheid in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. In 1981 is de term systeemverantwoordelijkheid voor het eerst in Kamerstukken⁵ terug te vinden, maar als aanduiding van de rol van de overheid wordt systeemverantwoordelijkheid in 1985 voor het eerst gehanteerd. Het betreft dan rampenbestrijding, waarover wordt vermeld dat het uitgangspunt is dat “maximaal recht [wordt] gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties, met dien verstande dat Binnenlandse Zaken zich systeemverantwoordelijk weet.”⁶ In 1996 komt het begrip terug als “algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het niveau van de brandweer en rampenbestrijding van de minister van BZK”.⁷ De regeringsnota *Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording* uit 1999 introduceert een herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken, dat de aftrap blijkt voor een grote vlucht van het gebruik van de term systeemverantwoordelijkheid.

In 2001 duikt de term voor het eerst op in de gezondheidszorg. Minister Borst stelt in antwoord op Kamervragen over de verantwoordelijkheidsverdeling van partijen in de zorg dat “de regering een systeemverantwoordelijkheid [kent] die teruggaat op de Grondwet”.⁸ Het parlementaire debat draait sindsdien niet meer alleen om de vraag of de rijksoverheid wel of geen *verantwoording dient af te leggen* aan het parlement over taken waarvoor zij systeemverantwoordelijkheid draagt, maar steeds meer over de vraag of zij de publieke belangen in de rol als systeemverantwoordelijke nog wel *kan waarmaken*.⁹ Later in 2008 dragen bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in een brief aan de Kamer een aantal oplossingen aan die de rijksoverheid, naast het aanspreken van zorgbestuurders, zelf kan instellen om de veiligheid en de kwaliteit van

zorgorganisaties te verbeteren. Genoemd worden het verschaffen van helderheid over cruciale zorgfuncties (systeemfuncties), het bieden van continuïteit van zorg door middel van een *systeemziekenhuis* en het instellen van een *early warning*-systeem bij ernstige financiële of kwaliteits- en veiligheidsproblemen.¹⁰ Vele parlementaire en maatschappelijke discussies gaan over de verantwoordelijkheidsopvatting van de overheid die achter de term systeemverantwoordelijkheid schuilgaat (Putters en Van der Grinten 2006; Putters 2014). Ondanks het brede debat blijft bij sommigen het gevoel hangen dat het hier gaat om een “weinig expliciet beantwoorde vraag wat een dergelijk stelsel- of systeemverantwoordelijkheid eigenlijk precies inhoudt, en met name, wat daarvan de grenzen zijn” (Van de Donk 2014).

Het systeem wordt geïnterpreteerd als het stelsel van betrokken partijen en instituties die tezamen zorgdragen voor de bescherming van publieke belangen. De rol van de rijksoverheid dient daarbij steeds, afhankelijk van het beleidsveld, opnieuw te worden bepaald. De Zorgverzekeringswet benoemt bijvoorbeeld een overheidsverantwoordelijkheid voor het systeem (of stelsel) van toegankelijke, betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg. En in het parlementaire debat over de Wet maatschappelijke ontwikkeling in 2005 draait het voornamelijk om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten.

In het debat over systeemverantwoordelijkheid staat het belang van het denken in termen van systeem of systemen op zichzelf dus niet ter discussie. Integendeel, het komt tegemoet aan een wens om bevoegdheden en verantwoordelijkheden eenduidig te beleggen, een gelijk speelveld te creëren en randvoorwaarden te scheppen waarbinnen partijen de ruimte hebben om hun eigen rol effectief en efficiënt op te pakken (Van der Steen et al. 2016). Vanuit dat perspectief is het van belang dat er iemand is die er zorg voor draagt dat het systeem goed blijft functioneren: een systeemverantwoordelijke.

4.2 Systeem en leefwereld

Ook het begrippenpaar ‘systeem en leefwereld’ is veelvuldig te horen in de discussie over overheidssturing, in het bijzonder in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Het verwoordt een gevoel van onbehagen met het systeem dat breed lijkt te worden gedeeld: een overvloed aan regels, verantwoordingseisen en controle (bureaucratie) en een ingewikkeld woud van structuren en instituties. Het systeem zou de leefwereld van burgers hinderen en lijkt losgezongen van de diversiteit aan waarden en wereldbeelden van burgers en professionals

(Hilhorst en Van der Lans 2016). Het systeem wordt neergezet als een afzonderlijke entiteit en begrijpt niet meer waar het mensen écht om gaat.

In dit begrippenpaar geeft het systeembegrip uiting aan het gevoelde onbehagen met hoe systemen zich manifesteren. Systemen zijn verstrengeld en onoverzichtelijk geraakt en de regeldruk en administratielasten zijn toegenomen. Oldenhof en Bal analyseren in hun achtergrondstudie (bijlage 2 bij dit advies) het onbehagen, maar zij geven ook aan welke oplossingsrichtingen in het publieke debat naar voren komen. Het gaat dan om het ‘dichten van de kloof’ tussen systeem en leefwereld, het ‘slaan van bruggen’ en het ‘opnieuw verbinden’ van beide werelden, om zo de aansluiting te verbeteren en het systeem weer dienend te laten zijn. Het opheffen van het systeem als zodanig is eigenlijk nergens aan de orde, hoe stevig de kritiek op beleidsmakers of bestuurders als personificaties van het systeem ook is.

Dat het systeem zelf niet ter discussie wordt gesteld laat zich goed verklaren door de inherente waarde en noodzakelijkheid die Habermas (1987), van wie het begrippenpaar ‘systeem en leefwereld’ afkomstig is, aan systemen toekende (zie ook bijlage 2 bij dit advies). In zijn theorie heeft de leefwereld systemen nodig die structuur en betekenis geven. Economie, taal en rechtspraak zijn zulke systemen, waarin taken worden verdeeld en structuren worden ingericht en generationaliseerd. Als zodanig leidt dat – volgens Habermas en velen met hem – tot modernisering en vooruitgang. Tegelijkertijd wijst hij op het ook in het huidige debat gevoelde risico van een te sterke invloed van het systeem als de inrichting en sturing ervan niet meer in samenspraak met de leefwereld tot stand komt. Hij noemt dat ‘kolonisering van de leefwereld door het systeem’.

4.3 De potentie van systemen

Aan ‘systeem’ wordt een aantal positieve betekenissen toegekend. In de discoursanalyse (bijlage 1) en het essay van Oldenhof en Bal (bijlage 2) komen ten minste drie betekenissen naar voren.

Ten eerste spreekt uit het huidige denken in termen van systemen de waardering van het ordenende karakter van systemen. Het oplossen van problemen in een complexe en pluriforme samenleving vraagt om de inzet van veel verschillende partijen. Daarbij is behoefte aan ordening en overzicht: wie is waarvoor verantwoordelijk, wat is de rol van de overheid en hoe worden we het daarover eens? Habermas wees al op een bepaalde mate van rationalisatie die nodig is voor de “totstandkoming van gemeenschappelijke interpretatiekaders”

(Oldenhof en Bal 2016: 4). Een systeem is zowel behulpzaam bij het verdelen van verantwoordelijkheden als bij het ordenen en geven van betekenis aan een ingewikkelde wereld door bijvoorbeeld categorisering.

Ten tweede zijn systemen nauw verbonden met het streven naar integraliteit. Een systeem omvat voor zover mogelijk alle spelers en instituties die een rol hebben bij het borgen of bevorderen van publieke belangen. Ondanks inhoudelijke verschillen en deelstructuren kan een overkoepelend systeem ervoor zorgen dat samenwerking dergelijke hobbels kan overstijgen: de overkoepeling geeft samenwerking immers de betekenis van een gezamenlijk doel. Dit denken is bijvoorbeeld terug te zien in de inzet van (integrale) wijkteams in het sociaal domein of de wens om te komen tot 'één gezin, één plan, één regisseur' in de jeugdhulp. Waar maatschappelijke fenomenen samenhangen, stelt een systeem ons in staat deze fenomenen ook in samenhang aan te pakken, zo is de gedachte (RMO 2008). Het geeft – in het voorbeeld van het wijkteam – de gemeente, de wijkverpleegkundige, de huisarts en de andere betrokkenen de benodigde gemeenschappelijke structuur en waardeoriëntatie om gezamenlijk te kunnen optrekken. Daarbij hebben de waarden opmerkelijk vaak betrekking op de structuur en het proces in plaats van op de uitkomst.

Het derde positieve element van systemen is de toegeschreven neutraliteit. Als hoeder van het systeem staat de overheid (of een andere partij) in theorie *boven* de partijen. Ze heeft geen deelbelangen, maar vertegenwoordigt en behartigt het algemene belang. Het systeem is het kader waarbinnen besluiten kunnen worden genomen en problemen kunnen worden aangepakt, en is dienend aan het vinden van oplossingen (Hart en Buiting 2012). De systeemverantwoordelijke stelt de kaders vast; daarbinnen is het aan anderen om die ruimte inhoudsvol te benutten. Vaak wordt de terminologie van 'het wat en het hoe' gehanteerd. De systeemverantwoordelijke bepaalt het 'wat' van het systeem, waarna de andere actoren vrij zijn in de bepaling van het 'hoe', zolang dat maar bijdraagt aan het 'wat'.¹¹ Bovendien is de toegeschreven neutraliteit nauw verbonden met het eerder genoemde gedachtegoed van New Public Management. Dit gedachtegoed gaat ervan uit dat rationele sturing op afstand mogelijk is op basis van objectief te meten resultaten (Noordegraaf en Abma 2003).

Wij voegen daaraan toe dat het systeemdiscours een uitgesproken voorkeur kent voor samenhang. Het systeem definieert altijd welke normatieve en instrumentele logica in het systeem geldt als richtinggevend en legitimerend. Het kan in normatieve zin gaan om gedeelde waarden, geldende normen en gedeelde belangen. Denk aan 'betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit'.

Het kan in instrumentele zin gaan om de wijze van financiering, regulering en organisatie, om aspecten van governance, om procedures voor toelating tot het systeem. Denk aan de ambitie om een sluitend aanbod te realiseren, aan de wens tot maximale transparantie en aan enkelvoudige kwaliteitsbegrippen.

4.4 Duidelijkheid en ruimte

Gelet op de positieve betekenissen is het niet verwonderlijk dat het denken in systeemtermen veel terugkomt in het denken over overheidssturing in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Denken in termen van systemen vergemakkelijkt het werk van beleidsmakers en bestuurders. Het schept vermeende *duidelijkheid* over de rol van de overheid in de aanpak van complexe vraagstukken. Het systeem is als het ware een model dat op de samenleving kan worden gelegd en biedt houvast bij het bepalen van gelegitimeerde interventies. Verantwoordelijkheden zijn in dat model duidelijk onderscheiden en informatie is hanteerbaar gemaakt door de aangebrachte ordening. Ook voor anderen (in 'de leefwereld') maakt het inzichtelijk tot waar de rol van bijvoorbeeld de overheid reikt.

Naast de duidelijkheid lijkt het denken in termen van systemen ook *ruimte* te bieden voor burgers en professionals om hun eigen verantwoordelijkheden te nemen. Immers, de invloed van het systeem op het dagelijks leven van mensen komt niet zomaar ongecontroleerd en willekeurig tot stand. Het is geordend en kenbaar en geeft anderen daardoor de kans zich ertoe te verhouden. Doordat verantwoordelijkheden binnen het systeem expliciet worden gemaakt, ontstaat tegelijk zicht op waar de ruimte zit. De toegeschreven neutraliteit maakt dat het denken in systemen de belofte in zich draagt dat die ruimte ook naar eigen inzicht kan worden ingevuld.

Met deze beloften van duidelijkheid én ruimte kan het denken in termen van systemen worden gezien als een poging om een antwoord te geven op de complexe verstremgeling van rollen die de overheid speelt: hoeder van de rechtsstaat én van de verzorgingsstaat. De belofte luidt dat het systeem haar de mogelijkheid geeft om sociale grondrechten effectief te borgen en zich daarover in rechtsstatelijke termen te verantwoorden.

In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op de positieve betekenissen die aan systemen worden toegekend en de beloften die daaruit naar voren komen. De Raad acht het van belang om deze beloften kritisch tegen het licht te houden, omdat het denken in termen van systemen ook beperkingen kent.

Noten

- 5 Tweede Kamer, zitting 1981, aanhangsel, nr. 142
- 6 Tweede Kamer 1984-1985, 18600, nr. 52
- 7 Tweede Kamer, 1995-1996, 21516, nr. 7, p. 2
- 8 Tweede Kamer, 2000-2001, 27401, nr. 52
- 9 Tweede Kamer, 2004-2005, 29763, nr. 6; Handelingen Eerste Kamer, 27 juni 2005
- 10 Tweede Kamer, 2008-2009, 32012, nr. 1
- 11 Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad (2013) die dit onderscheid bespreekt.

5 De beperkingen van denken in systemen

Naast de positieve betekenissen van systemen geven de achtergrondstudies bij dit advies ook aanleiding tot kritische kanttekeningen. De positieve aspecten van systemen komen vooral naar voren in debatten waarin systeemverantwoordelijkheid als term fungeert. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk een aantal kanttekeningen op grond van onze discoursanalyse van dit begrip (bijlage 1). Ten eerste blijkt het denken in termen van systemen in de praktijk niet te zorgen voor duidelijkheid. Het ontstane beeld is eerder ambigu. Ten tweede is daar waar het denken in systeemtermen uitgaat van neutrale ordening, in de praktijk sprake een verhulde of stille ideologie (Van Montfort et al. 2013; Putters 2013).

5.1 Ambiguïteit in plaats van duidelijkheid

De Raad heeft een discoursanalyse uitgevoerd van het gebruik van de term systeemverantwoordelijkheid in de praktijk van het parlementaire debat (bijlage 1 bij dit advies). Doel was om de impliciete veronderstellingen en beelden over de rolopvatting van de rijksoverheid naar boven te halen. Onze analyse bracht vier ‘narratieve gedaanten’ van systeemverantwoordelijkheid naar boven. Als ideaaltypen zijn zij uitgewerkt in het verhaal van de systeemverantwoordelijke als Bewaker, als Strateeg, als Idealist en als Manager. Uit die verschillende verhalen komt een divers beeld naar voren over wat onder systeem wordt verstaan. Hierna volgt een korte schets van de vier verhalen.

De Bewaker, systeemverantwoordelijkheid als rolvastheid

De Bewaker is zich bewust van zijn bijzondere positie. Vrijwel alle taken waar hij systeemverantwoordelijkheid voor draagt, zijn bij anderen belegd. Hij beziet dat van een afstand en is niet snel geneigd om te interveniëren. In zijn systeem zijn de kaders helder en de rollen duidelijk omschreven; wanneer iedereen in het systeem zijn werk doet, moet alles onder controle zijn. Mocht zich niettemin een incident voordoen, dan hapert het systeem en vraagt de Bewaker om opheldering. Wordt ingrijpen toch onvermijdelijk, dan volgt een systeemaanpassing: verantwoordelijkheden worden verlegd en zo nodig rollen er koppen.

De Strateeg, systeemverantwoordelijkheid als procesmanagement

De wereld van de Strateeg verandert voortdurend. Dat vraagt om een systeem dat adaptief is en kan inspelen op dynamiek door het vinden van oplossingen en het onderweg beperken van de schade. De Strateeg zal niet proberen om te veel verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken of te veel te structureren. Zijn optreden bestaat uit kleine stappen. Incidenten zijn de aanjagers van het proces, de oplossingen komen vooral uit de samenleving. Het is de rol van de Strateeg om de betrokkenheid van relevante spelers te bestendigen en het proces gaande te houden.

De Idealist, systeemverantwoordelijkheid als 'storytelling'

De samenleving is van nature geneigd het goede te doen. Zolang er voldoende ruimte blijft bestaan voor initiatieven om te groeien, loopt het allemaal vanzelf. De Idealist is onvermoeibaar in zijn inzet om het verhaal steeds weer krachtig neer te zetten, te articuleren wat sluimerend aanwezig is en de inhoudelijke boodschap te herhalen. Hij toont zich betrokken en nabij. Een incident tornt niet aan het vertrouwen dat de Idealist in de samenleving heeft. Als hoeder van het systeem probeert hij dit vooral in balans te brengen met de samenleving.

De Manager, systeemverantwoordelijkheid als risicomanagement

In de samenleving dienen zich voortdurend nieuwe kansen en bedreigingen aan. De Manager zoekt onvermoeibaar naar mogelijkheden om risico's te bedwingen en daartoe het systeem beter uit te rusten. Dat breidt zich uit met nieuwe wetten, regels, monitors. Interventies zijn er bij de Manager niet omwille van machtsvertoon. Hij neemt verantwoordelijkheid tegen wil en dank en grijpt in om erger te voorkomen. De Manager weet zich omringd door andere partijen die, net als hij, zoeken naar manieren om in tijden van onzekerheid duidelijkheid te bieden. De gezamenlijke betrokkenheid om het zo goed mogelijk willen regelen, sterkt hen allemaal.

De ambiguïteit van wat systeemverantwoordelijkheid betekent blijkt uit de verschillende houdingen die de systeemverantwoordelijke in het discours aanneemt. Met een beroep op systeemverantwoordelijkheid is de rijksoverheid soms terughoudend met ingrijpen (de Idealist, de Bewaker) en soms juist niet (de Manager, de Strateeg). En als zij ingrijpt, gebeurt dat met behulp van heel

verschillende instrumenten. Het kan gaan om codes en convenanten, om monitors en modelovereenkomsten, om wet- en regelgeving, maar ook om rondetafel-gesprekken of een moreel appel. Achter die verschillen in houding en instrumenten zijn in het discours ook verschillen in achterliggende wereldbeelden en waarden te herkennen. Dit draagt bij aan “toenemende verwarring van bevoegdheden en politieke verantwoordelijkheden, waarbij uiteindelijk niemand meer echt aanspreekbaar is” (Raad van State 2015).

De ambigüiteit van het begrip systeemverantwoordelijkheid komt ook tot uitdrukking in de verschillende manieren waarop in de verhalen over systemen wordt gesproken en gedacht. In het verhaal van de Bewaker is het systeem bijvoorbeeld een stelsel van verantwoordelijke partijen, rollen en taken, en in het verhaal van de Manager ligt de nadruk sterker op een informatie- of monitoring-systeem. Ook wijst de uitgevoerde discoursanalyse op de verschillende legitimeringen die schuilgaan achter de verhalen over systeemverantwoordelijkheid en het nut daarvan. Anders dan het bewaken van de orde zoals de Bewaker dat nastreeft, bedoelt de Strateeg veel nadrukkelijker de voortgang te bewaken. In dat verhaal wordt systeemverantwoordelijkheid dus gebruikt als middel om een proces op gang te houden. Ook bij de Idealist die stuurt op waardevolle verhalen en de Manager die gericht is op beheersing blijkt dat vanuit de verantwoordelijkheid voor het systeem verschillende doelen worden beoogd. Het systeem kan op verschillende manieren worden ingezet.

De verschillende interpretaties van wat een systeem is en wat er in de praktijk mee wordt beoogd, zijn ook te herkennen in de perspectieven op systeemverantwoordelijkheid die Van der Steen et al. (2016) schetsen op basis van een juridische, een economische, een politicologische en een sociologische invalshoek. Vanuit juridisch perspectief ligt de focus bijvoorbeeld op ordening door wetten en regels en draait het om het borgen van waarden als rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Een politicologische invulling van systeemverantwoordelijkheid richt zich op ordening op basis van (machts)verhoudingen en relaties waarbij het vinden van consensus en draagvlak centraal staat. Een sociologische invalshoek legt de nadruk op het proces waarin onderlinge relaties ontstaan en de randvoorwaarden (zoals omgangsvormen) waaronder deze leiden tot goede resultaten. Die verschillende perspectieven monden uit in verschillende handelingsrepertoires.

In de praktijk blijkt 'het systeem' dus geen vaststaand gegeven, maar een begrip waaraan op verschillende en ook tegenstrijdige manieren betekenis wordt gegeven. De belofte van duidelijkheid wordt niet ingelost.

5.2 Stille sturing in plaats van neutraliteit en ruimte

Naast de constatering dat het gebruik en daardoor de betekenissen van de begrippen systeem en systeemverantwoordelijkheid zelf uiteenlopen, is ook de belofte van ruimte niet zonder problemen. De door het systeem gebrachte duidelijkheid kan alleen tot stand komen door een versimpelde voorstelling van de complexiteit en pluriformiteit die zo kenmerkend zijn voor maatschappelijke domeinen. Het neemt de karaktereigenschappen van de huidige samenleving niet weg, maar zet er als het ware een gesimplificeerd model voor in de plaats. Dat is weliswaar noodzakelijk voor overzicht en inzicht, voor het afleggen van verantwoording over besluiten en voor de bepaling van de legitimiteit van interventies, maar het betekent ook dat opvattingen over zorg en maatschappelijke ondersteuning die buiten het systeem vallen overschaduwde raken of buiten de orde worden verklaard. Wat erbuiten valt, doet er niet toe. Dat blijft bijvoorbeeld buiten de statistieken, is onzichtbaar of komt niet in aanmerking voor subsidie of prestatiebeloning. En als wat erbuiten valt er wel toe doet, is het strijdig met de waarden of de logica van het systeem en verdient het geen erkenning en bestaansrecht.

Een nieuwe zorgverzekeraar?

Uit de pogingen die zijn gedaan om als nieuwe zorgverzekeraar met een vernieuwd profiel te beginnen, blijkt hoe dwingend het kader van een systeem kan zijn en hoe moeilijk het is om van buiten het systeem erkenning en bestaansrecht te verwerven. Met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 kunnen nieuwe partijen toetreden tot de zorgverzekeringsmarkt. In 2014 leek Anno12 deze stap als eerste te gaan maken. Met een vernieuwend model, gebaseerd op een grote mate van zeggenschap, inbreng en keuzevrijheid van verzekerden, hoopte deze nieuwe verzekeraar een plek in de markt te veroveren. De lange 'tocht langs de toezichthouders' om toegang te krijgen bleek echter weerbarstig. Ook was de gekozen insteek van Anno12 lastig in te passen in de bestaande eisen die in het systeem voor nieuwe toetreders gelden.¹² Uiteindelijk was de tijd die Anno12 nog resteerde te kort om voldoende leden te werven om

daadwerkelijk van start te kunnen gaan. Op haar eigen website schrijft zij, terugkijkend: “de uitdagingen bleken te groot. Misschien waren we te vroeg?”¹³

Het systeemdiscours laat maatschappelijk domein en bestuurlijke werkelijkheid welhaast samenvallen. Het gevolg is dat de bestuurlijke logica uiteindelijk wordt opgevat als de overkoepelende logica, die richting geeft en betekenissen legitimeert, die grenzen stelt en grenzen sanctioneert en die altijd in een piramidale top, in een bestuurlijk centrum, is gesitueerd. Het spreken in termen van het systeem, zoals de taal van de top die de ruimte van anderen begrenst, is hiervan een illustratie. Die top is enerzijds onderdeel van het systeem, maar is anderzijds een externe instantie die zichzelf met macht bekleedt, de ‘waarheid’ van het systeem vaststelt en onderhoudt en er altijd naar streeft een zo volledig mogelijk overzicht te hebben. In de zorg is ‘kwaliteit’ een van die waarheden.

Wat is kwaliteit van zorg en wie bepaalt dat?

Wat is kwaliteit van zorg? Voor het systeem (en de systeemverantwoordelijke) is dit een essentiële vraag. Het is immers een van de centrale doelen waaraan het zorgstelsel dient bij te dragen. Er zijn veel en verschillende perspectieven op kwaliteit mogelijk. Wordt kwaliteit vastgesteld door de patiënt, de professional, de verzekeraar of de overheid? En hoe breed moet het begrip worden genomen? Omvat kwalitatief goede zorg alleen de medische interventie zelf, of ook de nazorg, de bejegening, het ‘goede gevoel’ bij een behandeling, kwaliteit van leven? Over kwaliteit bestaan normatief en theoretisch uiteenlopende en vaak botsende opvattingen. Binnen het denken in termen van systemen is het lastig om met verschillende perspectieven rekening te houden. Om kwaliteit systematisch in beeld te brengen is het nodig zaken meetbaar te maken en regelmatig metingen uit te voeren. Met behulp van richtlijnen en protocollen probeert men kwaliteit dan ook zo veel mogelijk vast te stellen en alle inzichten zo goed mogelijk te accommoderen. Daarmee ontkomt men er echter niet aan om de uiteenlopende perspectieven op kwaliteit te ‘vangen’ in één algemene omschrijving. In het denken in termen van systemen is dat een logische reactie. Daarmee is allerminst gezegd dat deze ook past bij de verschillende situaties waarin kwaliteit van zorg door direct betrokkenen wordt ervaren.

Waar het systeemdiscours enerzijds pluriformiteit buitensluit, kent het tegelijkertijd een incorporerende dynamiek. Het systeem vult de ruimte die het belooft in belangrijke mate zelf in. Een voorbeeld waarin dat duidelijk naar voren komt, is de wijze waarop de rijksoverheid op dit moment omgaat met maatschappelijk initiatief. Dat gebeurt onder de noemer van de ‘participatiesamenleving’. De overheid uit zich in termen die ruimte voor maatschappelijke initiatieven bepleiten. Er ontstaat een beeld van de overheid als een bescheiden ‘bondgenoot’ van burgers en maatschappelijke en private initiatieven die hen (en hun ‘leefwereld’) waar nodig ondersteunt met de benodigde kaders en randvoorwaarden (Drosterij en Peeters 2013). Zoals hiervoor beschreven doet dit beeld onvoldoende recht aan de praktijk: er bestaan bij de overheid wel degelijk waarden en opvattingen, en daarmee verwachtingen over de gewenste ontwikkeling waarin burgers hun eigen verantwoordelijkheid dienen in te vullen. De participatiesamenleving wordt gepresenteerd als een autonome maatschappelijke ontwikkeling, maar de overheid baseert er tegelijkertijd wel voor een belangrijk deel haar eigen beleid op, en zij zal zich over dit beleid moeten verantwoorden. Zij schrijft burgers zo (impliciet) zelf een rol voor en maakt zichzelf vervolgens voor het bereiken van haar doelen (in deze context: terugtreden of ‘slechts nog systeemverantwoordelijk zijn’) afhankelijk van de mate waarin burgers zich hiernaar voegen. Daarmee is vrijheid geven een stil sturingsinstrument om doelen van de overheid te bereiken: zonder participerende burgers immers geen ‘participatiesamenleving’ waarbij de overheid kan terugtreden (SCP 2012; Schinkel en Van Houdt 2010; Drosterij en Peeters 2013; Bressers et al. 2015). De participatiesamenleving bestaat uit burgers die vooral bondgenoot van de overheid zijn en eigenlijk impliciet worden geduid als uitvoerders van overheidsbeleid. Strijd, conflict en wantrouwen als kenmerken van de verhouding tussen overheid en burger zijn vreemd aan het systeemdiscours.

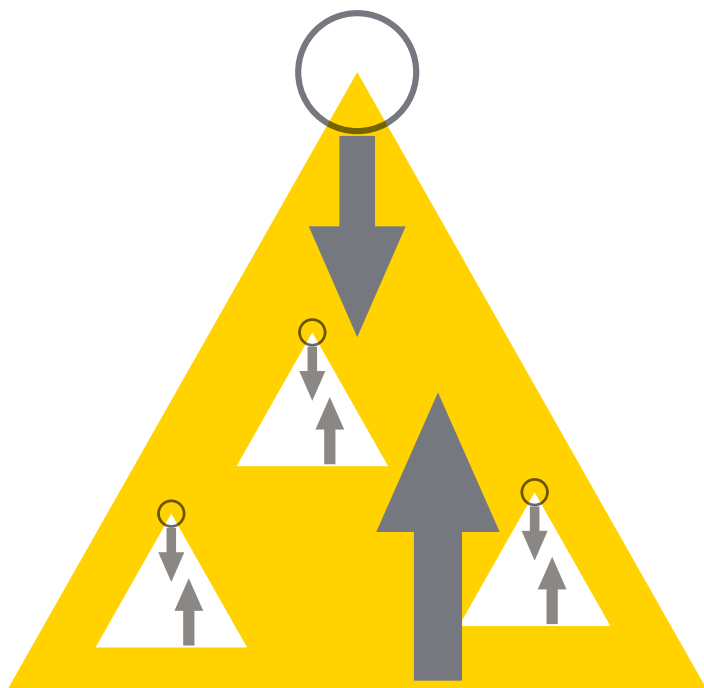
We kunnen daarom stellen dat degenen die een term als systeemverantwoordelijkheid in de mond nemen, daar een doel mee hebben, al dan niet bewust. In dat doel liggen verwachtingen besloten over hoe burgers zich zouden moeten gedragen. In bredere zin gaat het ook samen met verwachtingen over hoe de samenleving eruit dient te zien en welke ordening daarbij past. Handelingen gelegitimeerd met een beroep op systeemverantwoordelijkheid zijn dus niet neutraal. Daarbij is relevant dat de sturende werking van systeemverantwoordelijkheid doorgaans beperkt zichtbaar is. Debat wordt gevoerd over het instrument (wel of geen convenant, wel of geen meting, wat moet erin komen?) en gaat niet over het achterliggende doel of gedrag dat de systeemverantwoordelijke ermee beoogt te realiseren. Ondertussen hebben diens opvattingen over (on)gewenste uitkomsten echter wel invloed op de uitvoering

van zorg en maatschappelijke ondersteuning, ook als deze in handen zijn van andere partijen.

Deze dynamiek, waarbij het systeemdiscours de ruimte voor pluriformiteit beperkt, hangt ook samen met de verantwoordingsdynamiek die in hoofdstuk 3 is geschetst. In welke verhouding tot andere partijen de rijksoverheid ook staat, zij is er in alle gevallen aan gehouden verantwoording af te leggen over haar positionering en de resultaten die daaruit voortkomen. Voor die verantwoording is informatie nodig. Waar de uitvoering in handen ligt van private partijen of maatschappelijke initiatieven, vraagt dit van de overheid dat zij die informatie bij die partijen ophaalt. Zo zal zij willen weten of doelen zijn behaald en of rekening is gehouden met de geldende wettelijke vereisten. Alleen met die informatie kan zijzelf immers de vraag beantwoorden of de opstelling van de overheid vanuit verzorgingsstatelijk en rechtsstatelijk perspectief te verantwoorden is.

Zoals hoofdstuk 3 al beschreef, is het vragen van verantwoordingsinformatie sturend, omdat het een dynamiek van replicatie blijkt op te roepen. Die dynamiek werkt niet alleen door vanuit de algemene bepalingen die de rijksoverheid stelt, maar is ook als zodanig zichtbaar op andere niveaus. Het denken in termen van systemen leidt ook bij zorgverzekeraars, zorginstellingen of gemeenten tot een verantwoordingsdynamiek die botst met het leveren van maatwerk bij individuele zorg- of ondersteuningsvragen van burgers. Waar systemen ruimte beloven, vullen ze die ruimte bij voorbaat in met opvattingen over gewenste uitkomsten en gewenst gedrag. De replicatie vangt aan in de top en volgt een top-down-richting, omdat de criteria, normen en waarden voor de verantwoording voor het systeem als geheel moeten gelden en aan het systeem legitimiteit en doorzettingmacht ontnemen. Zelfs als decentrale normen worden gehanteerd, dan moeten die uiteindelijk door het systeem en dus door het centrum van dat systeem worden vastgesteld. Afbeelding 2 geeft dit schematisch weer.

In culturele zin is de replicatie effectief, omdat onderdelen van het systeem anticipatiegedrag vertonen en strategisch handelen. Zelfs als de systeemnormen onduidelijk zijn, trachten delen van het systeem te 'duiden' wat in de systeemlogica past. Zo is in het domein van de maatschappelijke ondersteuning in de afgelopen tijd een toename van jurisprudentie te zien: burgers die via de rechterlijke macht proberen om hun recht op ondersteuning af te dwingen nu deze als voorziening is georganiseerd. Het risico is aanwezig dat deze jurisprudentie uiteindelijk een impuls is om wederom centrale en gedetailleerde regelgeving te vervaardigen, zij het geleidelijk en van onderop. Van onderop



Afbeelding 2 Systemen en hun replicatie

beïnvloedt de dynamiek van verantwoording opnieuw overheid, bestuurders, professionals én burgers. Om met Habermas te spreken: het systeem heeft een ingebouwde koloniserende werking die zo krachtig is omdat ook de delen van het systeem zijn logica in overwegende mate vanzelfsprekend vinden.

Het hierna volgende kader toont in drie afzonderlijke cases hoe de replicatie van het denken in termen van systemen er op andere niveaus uitziet.

De gemeentesecretaris, de woningbouwcorporatie en de zorgbestuurder

Hoe het denken in termen van systemen de beloofde ruimte voor maatwerk invult

Verschillende concrete voorbeelden laten zien hoe het systeemdiscours ervoor zorgt dat de ruimte die aan partijen is gegeven om publieke taken vorm te geven, tegelijkertijd ingeperkt blijkt.

Van der Steen (2016: 115-116) beschrijft de worsteling van een gemeentesecretaris in het sociaal domein. Aangespoord door ideeën als de ‘transformatie’ en de ‘kanteling’ heeft hij zich tot doel gesteld de nieuwe taken waar zijn gemeente voor staat echt anders aan te pakken. Een gezin dat in nood zit, dient volgens die principes nu eens echt te worden geholpen. Hoewel de waarde van de nieuwe aanpak door alle betrokken wordt erkend (inclusief de rijksoverheid zelf), blijkt het realiseren van deze nieuwe aanpak lastig. Juristen wijzen op wettelijke vereisten en beleidscontrollers stellen vast dat afgesproken protocollen niet zijn gevolgd. Ook blijken collega’s er niet van gecharmeerd dat “een gezin dat gewoon de regels volgt en zich netjes gedraagt, geen ruimte krijgt en dit gezin wel”. “Juristen fluisterden over een precedent” en ook de wethouder aarzelt of dit nog wel uit te leggen is. Al met al is het de vraag of dit nog wel te verantwoorden is.

Blokker (2013) beschrijft de casus van het gezin Willems. Na een zware tijd is het huishouden van het gezin weer langzamerhand op orde gekomen. Alleen de financiële situatie is wankel, met veel onrust bij het gezin als gevolg. Een tijdelijke verlaging van de huur met €1,15 zou van grote betekenis zijn, omdat dan huurtoeslag kan worden aangevraagd. Voor de woningcorporatie is een tijdelijke huurverlaging echter niet mogelijk. “Niet omdat het formeel niet mag, maar omdat het niet strookt met het beleid van de corporatie.” De beleidsregels van de corporatie staan een individuele afweging in een prangende situatie in de weg.

In zijn oratie beschrijft Putters (2009) het complexe speelveld waarin zorgbestuurders zich bevinden. Zij geven leiding aan hybride organisaties die zich tegelijkertijd in vier domeinen begeven. In hun werk hebben zij te maken met de overheid en de politiek, maar ook met de logica van de markt en de invloed van de medische beroepsgroep. Daarnaast speelt hun werk zich af in een sector die volop in de publieke belangstelling staat en bestaan er in de samenleving sterke beelden over gewenst gedrag van

bestuurders. Daar komt nog bij dat zij “besturen met [een] duivselastiek” dat steeds strakker staat. Onder andere door strakkere overheidsregulering, toezicht, gespannen verwachtingen en verantwoordingseisen ontstaan “soms tegenstrijdige ambities die in steeds meer richtingen moeten worden waargemaakt” (Putters 2009: 11). Hoewel bestuurders graag zouden sturen op afstand (Stoopendaal 2008), zijn zij in hun handelen ingesnoerd door opgelegde procedures, structuren, monitors en sancties. Tijdens een rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over governance in de zorg wordt dan ook verzucht: “De kern van de problematiek is de verbinding tussen enerzijds de systeemwereld, de wereld van de regels, de protocollen en de reglementen, en anderzijds de leefwereld, de ervaring van de patiënt [...]. De bestuurder zit in de systeemwereld. Hij moet verantwoording afleggen. Hij moet transparant zijn en moet overleg voeren met de raad van toezicht, met de inspectie, de NZa en de ACM.”¹⁴

De verantwoordingsdynamiek leidt bij de overheid, maar evengoed bij andere partijen, tot gedrag dat gevangen zit binnen het systeemdiscours. De duidelijkheid die systemen beogen te scheppen, blijkt bij nadere analyse toch ambigu. En onder de beledenen neutraliteit en ruimte schuilen opvattingen over gewenst gedrag. De beloften die aan systemen worden toegeschreven, werken daarbij voornamelijk verhullend. De inherente beperkingen van het discours worden namelijk nauwelijks expliciet gemaakt. Er lijkt daarmee sprake van een ‘stille ideologie’ (zie Van Montfort et al. 2013; Putters 2013) waaraan niet lijkt te ontkomen: aan het systeemdiscours en aan het fenomeen van de systeemverantwoordelijkheid ligt een bepaald gewenst wereldbeeld ten grondslag dat erg lastig ter discussie kan worden gesteld. Daarmee blijven de in dit wereldbeeld besloten waarden en opvattingen over ‘het goede’ die schuilen achter gekozen kaders onuitgesproken.

Noten

- 12 <http://www.skiopr.nl/actueel/id23248-anno12-bijna-had-nederland-een-nieuwe-zorgverzekeraar.html>
- 13 <https://www.anno12.nl/>
- 14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 32 012, nr. 26, p. 12 (Verslag van een rondetafelgesprek over governance in de zorgsector)

6 Hoe nu verder?

De Raad concludeert dat het systeemdiscours onbesproken noch onbetwist mag blijven. Juist in tijden van maatschappelijke verschuivingen en verschillende decentralisaties is het van belang dat de ontstane verhoudingen in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning kritisch tegen het licht worden gehouden.

De belofte van een overheid als 'systeemverantwoordelijke', zo startten we dit advies, bestaat in de eerste plaats in het bieden van duidelijkheid over de rol die de rijksoverheid heeft in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning. Dat is een rol op afstand, een rol van kaders en randvoorwaarden, een rol in het borgen van publieke belangen – kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid – zonder het overnemen van de verantwoordelijkheid van maatschappelijke of private organisaties, professionals en burgers. Dat brengt ons bij de tweede belofte die het denken in termen van systeemverantwoordelijkheid met zich brengt: het bieden van ruimte aan de pluriformiteit van de samenleving, juist op persoonlijke levensterreinen als zorg en maatschappelijke ondersteuning. Met het definiëren van systeemverantwoordelijkheid wordt gezocht naar een manier om 'het systeem' van zorg en maatschappelijke ondersteuning beter te laten aansluiten bij de dagelijkse leefwereld van burgers.

De discoursanalyse die de Raad van het gebruik van de term systeemverantwoordelijkheid heeft uitgevoerd (zie bijlage 1) laat echter zien dat de rijksoverheid in verschillende gedaanten als systeemverantwoordelijke verschijnt. De ene keer nodigt een rolopvatting als systeemverantwoordelijke uit om als strateeg mee te bewegen met de verschillende partijen aan tafel, de andere keer juist om als manager snel te interveniëren opdat risico's zo veel en zo vroeg mogelijk worden ingeperkt. Het hanteren van de term verschaft dus allerm minst duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid of over het type sturingsinstrumenten dat daarbij hoort.

In plaats daarvan trekt het gebruik van een term als systeemverantwoordelijkheid een rookgordijn op rond de rolopvatting van de rijksoverheid in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning. Immers, haar onderliggende aannames over wereldbeeld, (on)gewenste uitkomsten en het handelen van burgers blijven in het discours onuitgesproken. Ze zijn er echter wel en, belangrijker, ze blijven sturend op een manier die inherent is aan het handelen van de

overheid in de verzorgingsstaat. Systeemverantwoordelijkheid en politiek gestuurde en gewilde machtsuitoefening door de overheid hangen samen. Systeemverantwoordelijkheid is een verhullende terminologie. Verhullend voor de onverminderde ambities van de overheid om de politiek gewenste samenhang en integraliteit van een maatschappelijke werkelijkheid te sturen, te controleren en soms ook op te leggen op basis van eigen opvattingen en waarden. Van een terugtrekkende en bescheiden, laat staan een neutrale overheid is dan geen sprake.

Dit advies wil daarom precies de onderliggende aspecten en impliciete normatieve vooronderstellingen van overheidssturing blootleggen die in de terminologie van systeemverantwoordelijkheid besloten liggen. De Raad heeft betoogd dat hoedanigheden of rollen van de overheid sterk zijn verstrengeld en dat daarom de overheid haar verzorgingsstatelijke taken dient te verantwoorden in rechtsstatelijke termen. Dat levert een vanzelfsprekende dynamiek op van categorisering, classificatie en verantwoording. Van het opvragen van informatie van bovenaf en het aanleveren van informatie van onderop. Dit is een dynamiek die zichzelf repliceert op andere niveaus en die leidt tot het steeds meer verfijnen en vastleggen van verantwoordingsindicatoren. Een dynamiek waarmee in de sturing en organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning steeds weer een verlangen naar samenhang en overzicht tot uitdrukking komt. Het denken in termen van systemen is per definitie een denken in termen van integraliteit. Dat draagt weer bij aan een dynamiek, ten slotte, die botst met de wens tot maatwerk in concrete situaties in de spreekkamer of aan de keukentafel.

In de laatste paragraaf gaat de Raad in op de consequenties van deze analyse voor de sturing en organisatie van de zorg en maatschappelijke ondersteuning in Nederland. Dit met bijzondere aandacht voor de rol van de rijksoverheid en haar wens of ambitie om publieke belangen in deze domeinen te borgen.

6.1 Verantwoording over publieke belangen

De kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg en maatschappelijke ondersteuning zijn belangen waarvan de articulatie en de behartiging gedurende de ontwikkeling en de groei van de verzorgingsstaat door politiek, maatschappelijke organisaties en burgers geleidelijk steeds meer bij de overheid zijn belegd. Dit is het vaak beschreven proces van verstatelijking van zorg en maatschappelijke ondersteuning. In dit advies heeft de RVS laten zien dat de verantwoordingsdynamiek die inherent is aan het verzorgingsstatelijke handelen van de overheid, de ruimte voor maatwerk en particulier initiatief beperkt. We sluiten hier daarom af met een ander perspectief op sturing en organisatie

van zorg en maatschappelijke ondersteuning en doordenken dat perspectief op zijn gevolgen voor de borging van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid in de zorg en maatschappelijke ondersteuning.

De Raad pleit ervoor om in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning veel meer uit te gaan van pluriformiteit als centrale waarde. Die geldt voor de definitie van kwaliteit, voor financiering, voor toezicht en voor verantwoording. Daarbij past niet een discours van systemen, maar van machten en tegenmachten, van de versterking van zeggenschap en inspraak van burgers, professionals en hun onderlinge verbanden en organisaties. Dit houdt een meer rechtsstatelijke dan een verzorgingsstatelijke oriëntatie op sturing en regulering in. Het gelijk behandelen van gelijke gevallen betekent dan vooral dat gelijkheid betrekking heeft op de erkenning van verschil (Frissen 2007; Meurs 2016). Verantwoording in de zorg en de maatschappelijke ondersteuning wordt dan ingericht langs verschillende criteria, normen en waarden die burgers, professionals en andere betrokkenen zelf definiëren, aanvaarden en indien nodig aanvechten.

Als pluriformiteit de centrale waarde is, heeft dat als consequentie dat integraliteit en samenhang ernstige relativering behoeven. Immers, bij uiteenlopende waarden, organisatievormen en aanbod is er geen overkoepelende waarde meer, behalve dan die van de waarde van pluriformiteit. Politiek blijft er dan uiteraard een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bewaking en begrenzing van pluriformiteit enerzijds en voor het inrichten van allerlei checks-and-balances ter voorkoming van machtsmisbruik, monopolievorming en uitsluiting anderzijds. Begrenzing van pluriformiteit vergt een politieke afweging: welke vormen hiervan zijn bijvoorbeeld in strijd met Grondwet en wet, met de democratische rechtsstaat? Welke uitkomsten van pluriformiteit zijn politiek ongewenst omdat ze tot onaanvaardbare uitsluiting leiden? Begrenzing is wezenlijk verschillend van systeemverantwoordelijkheid. Het systeemdiscours is te nauw, te beperkend omdat het geen verschil kan aanvaarden dat buiten de grenzen van het samenhangende systeem treedt. Bij pluriformiteit zijn de begrenzingen altijd specifiek en die laten het andere vrij, hoe verschillend ook. Consequentie van een denken in termen van pluriformiteit is natuurlijk dat tegenover het denken in termen van systemen en het fenomeen van systeemverantwoordelijkheid niet een alternatief systeem kan worden geschetst dat een blauwdruk biedt voor sturing en organisatie in zorg en maatschappelijke ondersteuning. Wel is het mogelijk een duiding te geven van nieuwe rollen voor de rijksoverheid, gebaseerd op principes die aansluiten bij de waarde van pluriformiteit.

Als gevolg van pluriformiteit zullen tussen en binnen uiteenlopende situaties en contexten van zorg en maatschappelijke ondersteuning verschillen ontstaan. Dan is het concept 'situatieve gelijkheid' behulpzaam om die verschillen in rechtsstatelijke zin te legitimeren (Hertogh 2006). In plaats van gelijkheid gebaseerd op algemene, uniforme en vaak ook materiële normen moet dan in elke situatie afzonderlijk worden vastgesteld of gelijke gevallen ook gelijk behandeld zijn. Niet de *naleving* van een algemeen gelijkheidsprincipe, maar de beleving van gelijkheid komt centraal te staan. Evengoed wordt "van geval tot geval [...] beslist hoe het (bestuurs)optreden kan en moet worden gelegitimeerd" (Meurs 2016: 106). Een situationeel verantwoord maken maakt de weg vrij om gelegitimeerd ruimte te maken om te experimenteren (zie ook bijlage 2), onconventionele oplossingen toe te laten of af te stappen van gedetailleerde regelgeving en te werken met open normen (Meurs 2016). Af te leggen verantwoording gaat om de afweging die in die specifieke situatie is gemaakt, niet om de waardering van mogelijke verschillen die die afweging (eventueel) tot gevolg heeft. Bovendien past bij de door de Raad voorgestane perspectiefwisseling ook een versterking van de notie van burgerschap. Door de burger zeggenschap te geven en zijn recht om die zeggenschap te materialiseren ook stevig wettelijk te verankeren, ontstaat er als vanzelf een veelheid aan initiatieven en verbanden en een juridische praktijk die weer pluriforme uitwerkingen van dit recht op zeggenschap vormgeven en legitimeren.

Uiteraard blijft de verhouding tussen het collectieve en het particuliere spanningsvol. Waar het collectieve een sterkere normering vanuit rechtsstaat en verzorgingsstaat kent, is het particuliere vrijer in het maken van verschil. De ruimte voor willekeur in de betekenis van zelf bepaalde gronden voor keuzes, afwegingen en besluiten is dan groter. Het loslaten van het denken in termen van integraliteit en samenhang op het niveau van het totale systeem is waarschijnlijk des te meer mogelijk naarmate we de ruimte voor particuliere in plaats van collectieve vormen van solidariteit vergroten. Dat vergt uiteraard een politieke beslissing. De Raad wijst er wel op dat een participatiesamenleving waarin burgers veel eigen verantwoordelijkheid dragen en initiatief tonen sterk zal worden bevorderd door verkleining van de omvang van het collectieve domein in zorg en maatschappelijke ondersteuning (zie ook RMO 2013).

Wat betekent dit uitgangspunt van pluriformiteit als centrale waarde nu voor het borgen van de in het huidige beleid geformuleerde publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid?

Kwaliteit

Het loslaten van het denken in termen van systemen betekent dat verschillende opvattingen over kwaliteit van zorg en maatschappelijke ondersteuning naast elkaar kunnen worden gebruikt. Een enkelvoudige definitie van kwaliteit, die met behulp van richtlijnen en protocollen van bovenaf wordt opgelegd, voldoet dan niet meer. Dat is overigens geheel in overeenstemming met wetenschappelijke inzichten dat kwaliteit alleen enkelvoudig te definiëren is binnen de grenzen van een specifiek paradigma. Vastgesteld moet worden dat ook wetenschappelijk het debat over kwaliteit een grote pluriformiteit van gezichtspunten toont en dat er dus geen paradigmatische consensus is. In de concrete realiteit van de ontmoeting tussen cliënten en professionals in de spreekkamer of aan de keukentafel zijn het begrip en de ervaring van kwaliteit per definitie meervoudig. Personalisering van zorg zal daar alleen maar aan bijdragen.

Dat betekent dat een overheid die pluriformiteit wil beschermen nooit kan kiezen voor enkelvoudigheid in de bepaling, de bewaking en de bevordering van kwaliteit. Ze kan uiteraard wel eisen dat besteding van collectieve middelen verantwoording van kwaliteit vergt. Daarbij is het niet in eerste instantie de overheid zelf die inhoudelijk 'zorgt voor' kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverantwoording, maar 'zorgt dat' kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverantwoording plaatsvinden en dat kwaliteit als vanzelfsprekend meervoudig en gelegitimeerd is door de gemeenschap waarin de kwaliteit wordt gedefinieerd. Instituties die kwaliteit definiëren, bewaken en bevorderen (Inspectie, Kwaliteitsinstituut, wetenschappelijke verenigingen, beroepsorganisaties) kunnen belangrijke eerste stappen zetten in de richting van een erkenning en uitwerking van deze meervoudigheid van kwaliteit. De huidige tendens in de richting van meer uniformering en standaardisering moet dan wel worden omgebogen.¹⁵

Toegankelijkheid

Ook het borgen van toegankelijkheid van voorzieningen verandert met het loslaten van het denken in termen van systemen. Toegankelijkheid draait om het in- of uitsluiten van burgers van bepaalde diensten of producten. Daaraan ligt in de verzorgingsstaat één dominante opvatting van solidariteit ten grondslag. In de verzorgingsstaat is deze opvatting in zeer overwegende mate collectief en indirect. Dat wil zeggen: de aanspraken op toegang zijn voor iedereen gelijk en zeer omvattend bepaald en worden via een systeem van verplichte verzekering en verplichte acceptatie gefinancierd. Bewaking van toegankelijkheid volgt dan als vanzelf collectieve bepaling en indirecte financiering. Ruimte voor pluriformiteit betekent dan dat zowel het collectieve als het indirecte zullen moeten worden gematigd in ruil voor gedifferentieerde

arrangementen waarbij in meer directe vormen van solidariteit burgers keuzen kunnen maken voor verschillende vormen van collectieve versus particuliere financiering.

In de zorg en maatschappelijke ondersteuning kunnen verschillende solidaire gemeenschappen naast elkaar bestaan. De manier waarop zorg en ondersteuning historisch gezien wortelen in maatschappelijk initiatief getuigen daarvan. Dit gegeven wordt nu echter overschaduwd door de wens om samenhang te creëren door al die gemeenschappen in de vorm van één stelsel onder te brengen. De overheid kan erop toezien dat arrangementen in alle variëteit wel solidariteit organiseren en dat betaalbaarheid voor individuele burgers gegarandeerd blijft en dat uitsluiting van degenen die niet voor zichzelf kunnen opkomen wordt voorkomen. De minimale variant daarvan is een voorziening voor burgers die in geen arrangement terecht kunnen. Dat kan ook door aan arrangementen de eis te stellen dat voorzien is in vormen van tegemoetkoming voor burgers die financiële beperkingen ondervinden. Bijkomend voordeel zou kunnen zijn dat generieke budgettaire kortingen veel minder noodzakelijk zijn en collectief gefinancierde voorzieningen meer specifiek kunnen worden aangeboden.

Betaalbaarheid

Uitgangspunten als meervoudige kwaliteit en verschillende solidaire gemeenschappen in de zorg en maatschappelijke ondersteuning hebben consequenties voor de notie van betaalbaarheid. Betaalbaarheid is nu gedefinieerd op het macroniveau van de collectieve lastendruk. Het is daarom als vanzelfsprekend een systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid met een bijzondere sturingsrol voor het ministerie van Financiën. Als het denken in termen van systemen op centraal niveau wordt losgelaten door de waarde en vormgeving van pluriformiteit een meer prominente betekenis te geven, wordt betaalbaarheid ook een meervoudig begrip. Bij een verkleining van het collectieve deel en een grotere ruimte voor het particuliere deel van de arrangementen voor zorg en maatschappelijke ondersteuning komt ook een meer pluriforme benadering van betaalbaarheid in zicht. Politiek wordt de vraag vooral relevant wat de omvang van het collectieve deel van zorg en maatschappelijke ondersteuning moet – dan wel kan – zijn. Niet alles wat in de organisatie van zorg en maatschappelijke ondersteuning gebeurt, moet per definitie onderdeel zijn van de nationale collectieve lasten. Dat vraagt om het opnieuw doordenken van de verhouding tussen collectief en particulier in zorg en maatschappelijke ondersteuning.

Dergelijke andere uitgangspunten voor het borgen van kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid hebben consequenties voor de rolopvatting van de rijksoverheid. Dat betreft in het bijzonder haar rol van wetgever. Het loslaten van het denken in termen van systemen zal soms leiden tot minder wetgeving, soms vooral tot wetten met een ander karakter. De Raad houdt hiermee een pleidooi voor een versterking van de rechtsstatelijke oriëntatie ten opzichte van de verzorgingsstatelijke oriëntatie op zorg en maatschappelijke ondersteuning. Dit betekent dat in de wetgeving tegenover macht altijd tegenmacht moet worden geplaatst. Zulke checks-and-balances zijn van het grootste belang. Daarbij geldt steeds als uitgangspunt dat het de voorkeur verdient dat de burger zelf bepaalt welke inhoudelijke vormen van zorg en ondersteuning hij verkiest en dat het ook de burger zelf is die macht en tegenmacht uitoefent. De overheid treedt als inhoudelijke besluitvormer en als producent van voorzieningen terug. Zij krijgt een sterkere rol in het bewaken – en in beperkte mate begrenzen – van pluriformiteit en in het (doen) institutionaliseren van rechtsstatelijke normen en praktijken die ook elke burger toegang moeten geven tot het pluriforme aanbod van zorg en maatschappelijke ondersteuning. De nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) biedt reeds concrete aanknopingspunten om te experimenteren met situationele legitimering en andere vormen van verantwoording. Burgers krijgen mogelijkheden om eigen organisatievormen tegenover het aanbod van gemeenten te zetten (het zogenaamde *right to challenge*) en gemeenten worden gestimuleerd om, in plaats van een sturende rol, andere, niet-hiërarchische rolopvattingen te verkennen.

Het loslaten van het denken in termen van systemen doet niets af aan het belang van verantwoording in de zorg en maatschappelijke ondersteuning. Echter, door een rechtsstatelijke in plaats van verzorgingsstatelijke oriëntatie als uitgangspunt te nemen, ontstaat ruimte om de verhouding tussen collectief en particulier opnieuw te doordenken. De Raad pleit voor een politiek en maatschappelijk debat over welke aspecten van verantwoording verbonden moeten zijn aan het collectieve deel en welke daarvan op centraal niveau moeten worden gesitueerd. Voor het overige volgt de verantwoording in vormgeving, aangrijpingspunten en betrokkenheid de pluriformiteit van zorg en maatschappelijke ondersteuning.

Sturing in de zorg en maatschappelijke ondersteuning is dan geen overkoepelende activiteit die door een stelsel van besturende actoren in (uiteindelijk) hiërarchisch verband wordt uitgeoefend, maar een gedistribueerde activiteit die op uiteenlopende plekken door uiteenlopende actoren volgens uiteenlopende principes wordt verricht.

Het verlangen naar samenhang miskent de belangrijkste waarde van een open, democratische samenleving, namelijk de vrijheid van de burger om naar eigen voorkeur en waardeoriëntatie te kunnen kiezen en te kunnen beslissen over de zorg en maatschappelijke ondersteuning die bij hem of haar in verbinding met zelf gekozen anderen passen. Het discours van systeemverantwoordelijkheid is enerzijds verhullend ten aanzien van collectieve sturingsambities en anderzijds bedreigend voor de verwezenlijking van de pluriformiteit die bij deze waarde van vrijheid past.

Noten

- 15 Tenzij er natuurlijk sprake is van een onomstreden kwaliteitsbegrip waarover volledige consensus onder alle relevante betrokkenen bestaat.

Literatuur

Blokker, E. (2013). *Transformeren voor gevorderden*. Actieonderzoek Hemelse Modder Zaanstad. Leiden: Instituut voor Publieke Waarden.

Bressers, D., M. van der Steen en M. van Twist (2015). *Gestuurde zelfsturing. Decentralisaties en participatie in het sociaal maatschappelijk domein*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Commissie-Van Rhijn (1945). *Sociale zekerheid*. Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland.

Donk, W. van de (2014). *De centralisatie in openbaar besturen*. 11e Rob-lezing, 12 november 2014.

Drosterij, G. en R. Peeters (2013). De staat als bondgenoot van burgers. Hoe de intredende overheid zichzelf legitimeert'. *Bestuurskunde*, 22(2), p.29-38.

Frissen, P. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action. Volume II Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hart, W. en M. Buiting (2012). *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Vakmedianet.

Hertogh, M. (2006). Bier werkt beter dan koffie. Over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel. In P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G. H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. WRR verkenningen nr. 12. Amsterdam: Amsterdam University Press. p.19-40.

Hessels, T. (2014). Is er toekomst voor de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 41(2), p.162-168.

Hilhorst, P. en J. van der Lans (2015). *Nabij is beter II. Over het inlossen van de beloften van de decentralisaties*. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten/Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Hoek, H. (2007). *Governance en Gezondheidszorg. Private, publieke en professionele invloeden op zorgaanbieders in Nederland*. Proefschrift aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Meurs, P. (2016). Maatwerk én willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid. In: Transitiecommissie Sociaal Domein (red.), *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. p.97-111.

Montfort, C. van, A. Michels en W. van Dooren (2013). Stille ideologie in beleid en bestuur. *Bestuurskunde*, 22(2), p.3-12.

Noordegraaf, M. en T. Abma (2003). Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity. *Public Administration*, 81(4), p.853-871.

Oldenhof, L. en R. Bal (2016). Voorbij de kloof tussen systeem en leefwereld: een zoektocht naar nieuwe sturingsrelaties. Bijlage bij: RVS (2016), *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Osborne, D. en T. Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.

Putters, K. en T. van der Grinten (2006). Nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg en de rol van de overheid. *Bestuurskunde*, Thema 2006-2, p.44-52.

Putters, K. (2009). *Besturen met duivelselastiek*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 9 oktober 2009.

Putters, K. (2013). Vindplaatsen van stille ideologie – een essay. *Bestuurskunde*, 22(2), p.39-45.

Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raad van State (2015). *Jaarverslag 2014*. Den Haag: Raad van State.

RMO (2008). *De ontkokering voorbij*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

RMO (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Roebroek, J.M. en M. Hertogh (1998). *De beschavende invloed des tijds. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. Den Haag: VUGA.

RVS (2016). Verhalen van systeemverantwoordelijkheid. Een discoursanalyse. Bijlage bij: RVS (2016), *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Schinkel, W. en F. van Houdt (2010). Besturen door vrijheid: neoliberal communisme en de verantwoordelijke burger. *Bestuurskunde*, Thema 2010-2, p.12-21.

Schuyt, C.J.M. (1983). *Tussen macht en moraal. Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie*. Alphen a/d Rijn: Samsom.

Schuyt, C.J.M. (2006). *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

SCP (2012). *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat en T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Steen, M. van der (2016). Van A naar B, volgens de regels van B. In: Transitiecommissie Sociaal Domein (red.), *De decentralisaties in het sociaal*

domein: wie houdt er niet van kakelbont? Essays over de relatie tussen burger en bestuur. p.115-130.

Steen, M. van der, M. Schultz, N. Chin-A-Fat, M. van Twist en D. von Salisch (2016). *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Stoopendaal, A.M.W. (2008). *Zorg met afstand. Betrokken bestuur in grootschalige zorginstellingen.* Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.* Amsterdam: Bert Bakker.

WRR (2000). *Het borgen van publiek belang.* Rapporten aan de regering 56, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: Sdu.

Zwaard, W. van der (2013). *Van rechtsgrond tot grondrecht: Sociale wetgeving en het dilemma van particulariteit (1840-1960).* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Bijlagen

1	Verhalen van systeemverantwoordelijkheid. Een discoursanalyse	53
2	Voorbij de kloof tussen systeem en leefwereld: een zoektocht naar nieuwe sturingsrelaties	89

Bijlage 1

Verhalen van systeemverantwoordelijkheid Een discoursanalyse

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

april 2016

Inhoud

1	Systeemverantwoordelijkheid onder de loep	55
2	Discoursanalyse als methode van onderzoek	57
2.1	Op zoek naar patronen in taalgebruik	57
2.2	Vier verhaallijnen	58
3	Vier verhalen van systeemverantwoordelijkheid	61
3.1	De Bewaker	61
3.2	De Strateeg	64
3.3	De Idealist	67
3.4	De Manager	70
4	Rolopvattingen van systeemverantwoordelijkheid	75
4.1	Doel en legitimering van systeemverantwoordelijkheid	75
4.2	Handelingsrepertoire en instrumentarium	77
5	Opvattingen over sturing door de rijksoverheid	79
5.1	Wereldbeelden	79
5.2	Opvattingen over burgers	80
5.3	Opvattingen over pluriformiteit	81
6	Slot	85
	Literatuur	87

1 Systeemverantwoordelijkheid onder de loep

Of het nu wetgeving over maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, veiligheidsregio's, zorgverzekeringen of leefomgeving betreft: in parlementaire debatten keerde de term 'systeemverantwoordelijkheid' de afgelopen periode regelmatig terug. Onder meer rond deze thema's zoekt de rijksoverheid naar een nieuwe invulling van haar rol nu zij de samenleving meer ruimte wil laten en zich (meer) wil terugtrekken uit de organisatie van sociale voorzieningen (zie o.a. RMO 2013, 2014; Rob 2012; WRR 2012). Het begrip systeemverantwoordelijkheid zou daarbij houvast bieden. De term doet op het eerste gezicht vermoeden dat het rijk zich op afstand van de dagelijkse praktijk plaatst en zich niet meer bezighoudt met de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden, maar uitsluitend nog met 'het systeem' of 'het stelsel'. Oftewel: het rijk bemoeit zich op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid alleen nog met kaders en randvoorwaarden waarbinnen de uitvoering plaatsheeft (TK 2007/2008; Van de Donk 2014; Putters en Van der Grinten 2006; Putters 2014; TK 2014/2015).

Sturing op grond van systeemverantwoordelijkheid zou dus twee verwachtingen moeten waarmaken. Ten eerste dat de term duidelijkheid biedt over wat de rol van de rijksoverheid precies behelst, en ten tweede dat sturing van bovenaf afneemt als de rijksoverheid uitsluitend nog systeemverantwoordelijk is. Ze gaat 'slechts' nog over kaders en randvoorwaarden; anderen maken de keuze over de invulling ervan.

Met deze studie wil de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) deze verwachtingen van overheidssturing, die met een beroep op systeemverantwoordelijkheid tot stand komen, verkennen. Wij maken daarvoor gebruik van een discoursanalyse en analyseren het gesprek dat aan beleid voorafgaat. In zulke gesprekken wordt het beleid geformuleerd en tot stand gebracht. Het doel van deze discoursanalyse is om vanuit de contexten waarin de term wordt gehanteerd, de betekenis(sen) van systeemverantwoordelijkheid naar boven te halen. Daarmee zoeken wij niet naar het antwoord op de vraag wat het begrip zou moeten omvatten, maar bekijken we hoe het in de praktijk wordt gebruikt.

De vraag die hier centraal staat is: *Welke betekenissen liggen er besloten in systeemverantwoordelijkheid als rol- en taakopvatting voor de rijksoverheid?*

Het volgende hoofdstuk licht de werkwijze van deze analyse toe en beschrijft welke keuzes zijn gemaakt om het discours achter systeemverantwoordelijkheid bloot te leggen. Hoofdstuk 3 presenteert vier verhaallijnen die zijn geconstrueerd op basis van de discoursanalyse. In hoofdstuk 4 wordt een aantal elementen van de rolopvatting van de rijksoverheid uitgelicht, zoals deze in de vier verhaallijnen zijn uitgewerkt. Hoofdstuk 5 behandelt de onderliggende noties van de vier verhaallijnen over het wereldbeeld dat eraan ten grondslag ligt. Hoofdstuk 6 vat de opbrengst van deze achtergrondstudie kort samen.

2 Discoursanalyse als methode van onderzoek

Hoe duidelijk een term op papier ook lijkt, hij krijgt pas echt betekenis in de manier waarop hij wordt gebruikt. Althans, dat is een perspectief op taal dat een sterke opmars heeft beleefd in de sociale wetenschappen (Van den Berg 2004). In de ogen van de Raad geldt die stelling zeker voor een begrip als systeemverantwoordelijkheid. De verwachtingen die het in zich heeft, worden pas zichtbaar in een gesprek of debat over de rol van de rijksoverheid. Stel: er is een crisis. In de zorg, in de jeugdhulp, in het onderwijs. Wie moet deze oplossen? En wat moet er gedaan worden? Wie is verantwoordelijk? In situaties waarbij op die vragen antwoorden worden geformuleerd, ontstaat de ware betekenis van een begrip. En precies in die situaties zien we ook de term systeemverantwoordelijkheid opkomen. De wijze waarop een dergelijke term dan wordt uitgelegd, is sterk bepalend voor de betekenis die deze krijgt en, in dit geval, de wijze waarop sturing vervolgens zal worden vormgegeven.

2.1 Op zoek naar patronen in taalgebruik

De manier waarop we over iets spreken heeft ook invloed op hoe we ertegen aankijken. Daarmee is taalgebruik niet slechts een neutrale weerspiegeling van een vaststaande werkelijkheid, maar scheidt het als het ware zelf een nieuwe werkelijkheid. Het is niet alleen de drager van een boodschap die wij over willen brengen. Ook is het de drager van achterliggende betekenissen, intenties en overtuigingen van degene die de boodschap overbrengt (Jørgensen en Phillips 2002). De kleuring die taalgebruik geeft aan woordkeuze en de wijze waarop iets wordt geuit, kan verstrekkende gevolgen hebben. Denk aan onderliggende retorica of beelden die taalgebruik oproept en die een eigen leven gaan leiden. Soms is dit een bewuste keuze, maar vaak ook zijn wij onszelf daar niet direct van bewust (Van den Berg 2004).

Een discoursanalyse is er specifiek op gericht de onderliggende, soms impliciete intenties en overtuigingen die achter taaluitingen schuilgaan naar voren te halen: *“the search for patterns within language in use”* (Wetherell et al. 2001:10; zie ook Van der Steen 2009). Onder de noemer discoursanalyse schuilt overigens een aantal relatief uiteenlopende benaderingen, die elk samenhangen met specifieke wetenschapsfilosofische aannames. Voor het doel van deze achtergrondstudie nemen wij de term vrij letterlijk: als het zoeken naar verhalende

elementen op basis van verborgen aannames, verstopte beelden of overtuigingen die kunnen worden herkend in gesprekken waarin de term systeemverantwoordelijkheid naar voren wordt gebracht.

Voor de analyse van het begrip systeemverantwoordelijkheid ligt de focus op het parlementaire gesprek dat aan specifieke beleidsinterventies vooraf gaat. Het parlementaire debat is een belangrijke arena waarin bewindslieden zich publiekelijk verantwoorden. Ook zijn de discussies die hier worden gevoerd (en de speelruimte die het politieke debat biedt) een belangrijke drijfveer voor beleidskeuzes. Het parlementaire gesprek omvat ten eerste discussies over de term zelf. Dan staat expliciet de vraag centraal wat systeemverantwoordelijk zijn in dient te houden en hoe ernaar dient te worden gehandeld. Ten tweede komt in het parlementaire debat de systeemverantwoordelijke rol van de overheid ook vaak ter sprake zonder dat de term zelf valt. Het gaat dan om concrete situaties waarin keuzes vanuit de rol van systeemverantwoordelijke worden gemaakt of gevraagd. Ook in die situaties krijgt het begrip betekenis. Beide onderdelen zijn in de analyse meegenomen. Specifiek is gekeken naar parlementaire gesprekken in verschillende domeinen, zoals zorg, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp, maar bijvoorbeeld ook het veiligheidsdomein.

2.2 Vier verhaallijnen

Op basis van verzamelde relevante fragmenten uit Kamerstukken over de genoemde domeinen hebben wij ons laten inspireren tot het distilleren van vier ideaaltypische ‘verhaallijnen’. Deze verhaallijnen zijn geen beschrijvingen van de invulling van systeemverantwoordelijkheid in specifieke domeinen. Ook zijn ze niet bedoeld als een typologie waarop systeemverantwoordelijken in spe hun eigen rol kunnen modelleren. Het opstellen van de verhalen is gekozen als middel om de gevonden diversiteit aan interpretaties en achterliggende overtuigingen helder over het voetlicht te kunnen brengen. Uiteraard zijn die gegrond in beelden die in het parlementaire gesprek zijn waar te nemen. Fragmenten kwamen tot leven na het interpreteren van deze fragmenten als waren zij onderdeel van een bepaald verhaal over wat systeemverantwoordelijkheid omvat. Zo’n verhaallijn vond vervolgens ook weerspiegeling in andere fragmenten uit andere dossiers. Het is goed mogelijk dat er op een vergelijkbare wijze, naast de vier hier opgenomen verhaallijnen, nog andere zijn op te halen.

De verhalen die hierna volgen zijn elk geschreven aan de hand van een aantal vaste elementen in een rol van de rijksoverheid als systeemverantwoordelijke. Het gaat daarbij onder andere om de eigen rolopvatting, de bredere kijk op de

wereld als geheel (het wereldbeeld) en de wijze waarop sturing dient te worden vormgegeven. Daarbij hoort ook een beeld van welke concrete interventies passend zijn. Daarnaast gaan de verhalen in op hoe met incidenten wordt omgegaan en op welke wijze de systeemverantwoordelijke zijn handelen door anderen laat beïnvloeden.

Na de vier verhalen volgt in hoofdstukken 4 en 5 een analyse van wat wij zien als de belangrijkste lessen die uit de verhalen kunnen worden getrokken. Eerst wordt u echter meegenomen naar de wondere werelden van de Bewaker, de Strateeg, de Idealist en de Manager.

3 Vier verhalen van systeemverantwoordelijkheid

Aangenaam! Ik ben de Systeemverantwoordelijke. Als u mijn naam hoort of gebruikt, denkt u mij wellicht te kennen. Het is dan ook een naam om trots op te zijn, een naam die écht iets zegt en die tegenwoordig door velen wordt gedragen. Toch denk ik niet dat u weet wie ik echt ben. Ik besta in vele gedaanten, elk verschillend in karakter, in voorkomen, in betekenis. Telkens kijk ik anders naar de mensen (dus ook naar u!) en heb ik andere opvattingen over hoe de wereld in elkaar steekt – en niet in de laatste plaats over mijn eigen taak en rol daarbinnen.

3.1 De Bewaker

Systeemverantwoordelijkheid als rolvastheid

In de samenleving heeft iedereen zijn eigen rol. Dat geldt voor anderen, maar ook voor de systeemverantwoordelijke. De Bewaker laat er geen misverstand over bestaan wat deze rollen inhouden. Hij zorgt ervoor dat alle taken en verantwoordelijkheden voor een goed functionerend stelsel zijn belegd en dat iedereen duidelijk weet wat hem of haar te doen staat. De kracht van de Bewaker ligt dan ook in zijn rolvastheid.

“Ik heb begrepen dat het omvangrijke rapport gisteren op internet is gezet. Ik heb dat dus niet verder bestudeerd. Ik vaar wel op de NZa en de Nederlandsche Bank. Zij zijn onze toezichhouders. Zij houden hierop toezicht.” (TK 29689, 444)

Het is de rol van de Bewaker om over een systeem te waken dat ertoe dient om publieke belangen te borgen. De belegde taken en verantwoordelijkheden vormen tezamen een evenwichtig systeem waarmee problemen kunnen worden aangepakt. De samenleving heeft zo'n systeem nodig om het maatschappelijk verkeer in goede banen te leiden. Daarmee lukt het de Bewaker om de complexe samenleving te vangen.

Taken belegd

De Bewaker is zich bewust van zijn bijzondere positie. Vrijwel alle taken waar hij eindverantwoordelijkheid voor draagt, zijn bij anderen belegd. Hij beziet dat van

een afstand. In principe zijn de kaders helder en de rollen duidelijk omschreven. Iedereen weet wat hem of haar te doen staat. Alle radertjes bij elkaar leveren meerwaarde voor burgers. Dat stelsel van checks-and-balances loopt vanzelf, zodat hij er eigenlijk weinig werk aan heeft. Hij zal dan ook niet snel geneigd zijn om daarin te interveniëren. Eerder zal hij benadrukken hoe mooi hij het stelsel heeft opgetuigd, of anderen (nogmaals) op hun verantwoordelijkheid wijzen.

“Ik vind het als systeemverantwoordelijke niet mijn taak om in te grijpen. Zo zit het systeem niet in elkaar. Dan is de vraag immers waarom ik hier wel ingrijp en elders niet. We hebben een toezichthouder. Als de NZa op voorhand concludeert dat men zijn zorgplicht niet waar kan maken, dan is het aan de NZa om op te treden. Het is gek als de Minister optreedt. Dat past niet in het systeem. In dit stadium zou het heel oneigenlijk en prematuur zijn als ik optreed. Als we verder zijn, is het niet de vraag of ik moet optreden, maar of de NZa moet optreden.”
(TK 29689, 557)

Op die manier laat de Bewaker zien dat hij alles onder controle heeft. Hij is zich er ten volle bewust hoe belangrijk het is dat iedereen zich toelegt op de taken en verantwoordelijkheden die hem of haar zijn toebedeeld. De ketting (of het stelsel) is zo sterk als de zwakste schakel. Het is een complex geheel en het is dan ook zeker geen eenvoudige taak om alle partijen in positie te houden. De Bewaker houdt dan ook scherp de vinger aan de pols. Het plegen van noodzakelijk onderhoud aan het systeem is een van zijn belangrijkste taken. Hij is degene die verantwoordelijkheid draagt voor benodigde aanpassingen.

“Bij het omgaan met de resultaten is het belangrijk de rolverdeling goed in het oog te houden. [Het ministerie van] IenM heeft een gesprek georganiseerd met zowel de bonden als ProRail en NS vanwege de systeemverantwoordelijkheid voor de spoorveiligheid.” (TK 29893, 192)

Ook als hij ziet dat partijen hun rol goed oppakken zal de Bewaker dit uitspreken en onderstrepen. Hij weet goed dat hij niet zonder hen kan. Zijn erkentelijkheid is groot, zeker als andere partijen ‘de bedoeling’ achter het systeem in daden ondersteunen. Hij looft hen dan om hun rol en steekt zijn trots over het feit dat het stelsel ‘werkt’ niet onder stoelen of banken. Het ondersteunt ook zijn eigen autoriteit. Het geeft hem nog meer reden het stelsel te bestendigen en de continuïteit ervan te bewaken.

“Ik wil wel het volgende zeggen: ja, ik ben ontzettend trots op ons systeem. Ik ben vorige week naar de Verenigde Staten geweest – dat was om andere zaken te

bestuderen – en het verzekeringssysteem in de Verenigde Staten is werkelijk zo'n ramp, op alle fronten, dat we inderdaad blij mogen zijn met het systeem in Nederland met de Zorgverzekeringswet.” (TK 29689, 378)

Incident of systeemfout?

Wanneer zich in het systeem toch een incident voordoet, is dat uiteraard vervelend. Niet in de laatste plaats voor de Bewaker zelf. In zijn systeem zou het eigenlijk niet mogen gebeuren. Ook in die gevallen is zijn eerste stap om te benadrukken dat alle waarborgen wel degelijk zijn ingebouwd. De Bewaker vraagt eventueel opheldering bij de partijen die aan zet zijn: wat is er aan de hand en wie dient te worden aangesproken? Waar nodig scherpt hij het systeem verder aan.

“Wie heeft nu eigenlijk het meeste de Minister die allerlei maatregelen wil doorvoeren op zijn nek zitten? Dat zijn de zorgverzekeraars. Dat is niet voor niets. Er is immers algemeen gesproken over een probleem met legitimatie en transparantie. Ik vind het dus belangrijk dat we ons in het systeem niet richten op één partij waarover we zeggen: dat kan beter. Ik vind het belangrijk dat in het systeem alle partijen op punten worden aangesproken die kunnen worden verbeterd. Daarbij spaar ik de zorgverzekeraars niet.” (TK 29689, 608)

De grondhouding van de Bewaker is dat het incident een eenmalig voorval is, waarop daadwerkelijk ingrijpen in het systeem niet nodig is. Zo lang mogelijk vermijdt hij een serieuze systeeminterventie. Soms is de druk om in te grijpen echter simpelweg te groot. Een voorval heeft zo veel schade berokkend dat de legitimiteit van het systeem in het geding is. Dan is structurele aanpassing van het systeem nodig: er moeten koppen rollen of er wordt aan rollen en verantwoordelijkheden getornd.

Invloed van anderen

Het stelsel, waarvoor de Bewaker systeemverantwoordelijkheid draagt, strekt zich ver uit en het omvat alle relevante spelers. Dat zijn ten eerste alle instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de taken om publieke belangen te borgen. Zij hebben elk een vaste rol, die specifiek is vormgegeven en daarmee in de ogen van de Bewaker voorspelbaar is.

Ook het parlement is (impliciet) een specifieke rol toebedeeld in het systeem. Het keurt wetten goed en stelt daarmee de kaders vast. Verder reikt de rol van de politiek echter niet. De Bewaker zal parlementariërs daar ook op wijzen. Zodra de kaders vaststaan, is het aan anderen om taken op te pakken en om bij

te sturen. Dan zijn bijvoorbeeld toezichthouders, inspecties of ‘de onzichtbare hand van de markt’ aan zet. Ook bij politieke druk verwijst de Bewaker naar anderen met bestaande verantwoordelijkheden om problemen op te lossen.

“De systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk wijzigt op zichzelf niet met dit wetsvoorstel. Er wordt immers aangesloten op bestaande toedeling van taken, waarbij het primaat ligt bij de decentrale overheden. Het Rijk zorgt ervoor dat er wetgeving is en de daarbij behorende systemen zoals standaarden en digitale voorzieningen bestaan en functioneren. Evaluatie en regulier overleg met de koepels en het veld zorgen ervoor dat ik goed zicht houd op het functioneren van het wettelijk systeem (TK 33962, 61)

Net als het parlement hebben ook burgers een door het systeem gedefinieerde rol. Zij spreken zich eens in de vier jaar via de stembus uit voor een belofte van een bepaald soort systeem: een keuze voor een bepaalde ordening. Tot de volgende verkiezingen kan contact tussen burgers en de systeemverantwoordelijke in principe achterwege blijven. Naast deze weg van de volksvertegenwoordiging bestaan er diverse formele instituties van inspraak die deel uitmaken van het systeem. Denk aan de vertegenwoordiging van ‘de patiënt’ in eigen belangenorganisaties, die de systeemverantwoordelijke als gesprekspartner gebruikt, of als consument in de zorgmarkt. De Bewaker heeft slechts oog voor de spelers van zijn spel: degenen die een rol hebben in zijn systeem.

3.2 De Strateeg

Systeemverantwoordelijkheid als procesmanagement

De wereld laat zich niet sturen. En zeker niet vanuit een centraal punt als ‘Den Haag’. Hoe maatschappelijke processen zich ontwikkelen of in welke richting die zich bewegen, is op voorhand niet te zeggen. Dat wordt nooit door één enkele speler bepaald, dus ook niet door de Strateeg. Wat er nodig zal zijn om problemen op te lossen of nieuwe situaties het hoofd te bieden is evengoed niet te plannen. Niemand weet hoe het zal lopen; *de* waarheid en *het* definitieve antwoord bestaan niet. De Strateeg ziet dan ook geen deugd in definitieve stappen, grootse plannen of grote verhalen. Hij zoekt de invulling van zijn rol daardoor in voortdurend procesmanagement.

“De situatie in de ondersteuning thuis is veranderd. Dit heeft gevolgen voor de sector. Daarom overleg ik met FNV en CNV over een nieuw perspectief voor de arbeidsmarkt in de zorg. Ik verwacht u over de uitkomst van deze gesprekken op korte termijn te kunnen informeren.” (TK 23235, 121)

Meebewegen en aftasten

De wereld van de Strateeg is voortdurend aan verandering onderhevig. Zo'n wereld vraagt wel degelijk om een systeem: een systeem dat richting geeft voor zolang het duurt, schade onderweg weet te beperken en zo goed als mogelijk richting geeft. De primaire taak van de Strateeg daarbij is om strategisch en passend te reageren op uitdagingen waar de wereld het systeem voor stelt. Dat vraagt een actieve houding. Verantwoordelijkheden zijn niet eenduidig, vaak door verschillende spelers gedeeld en voortdurend aan verandering onderhevig. De Strateeg past zijn positie in dit web hier telkens op aan. Wat is nodig? Een beetje optreden als het moet, een beetje terugtreden als het kan.

“Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de overheid zien wij dat er regie en stimulans nodig is om de in de zorgsector benodigde cultuurverandering op het gebied van goed bestuur te ondersteunen. Dat gaan we bieden.” (TK 32012, 23)

Soms kan een aankondiging van interveniëren, of de belofte daarvan, al genoeg zijn. Soms helpt het een commissie van wijze mensen in te stellen, die een en ander nog eens goed tegen het licht houdt. Soms is een convenant wenselijk, dat alle partijen nog eens aan dezelfde tafel zet. Allerlei interventies zijn mogelijk, als ze maar recht doen aan de dynamiek van de op dat moment bestaande, gedeelde verantwoordelijkheid. De Strateeg zal niet proberen om te veel verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken of te veel te structureren. Niets doen is echter vaak geen optie. Daar is de Strateeg zich terdege van bewust. Er zal immers naar hem worden gekeken. En daarom moet er soms gewoon gehandeld worden, al is het bij voorkeur light om niet te veel onnodig vast te leggen.

“Ik wil niet zeggen hoeveel de zorginstellingen mogen produceren en hoeveel dat in totaal mag zijn. Ik wil dat de dynamiek blijft.” (TK 29247, 139)

Incident of systeemfout?

De Strateeg heeft dynamiek uit de samenleving nodig. Daar moeten oplossingen vandaan komen. Hij kan daarbij zelf wel een rol spelen. Incidenten zijn voor hem aanjagers van het proces. Ook zorginstellingen die omvallen of onregelmatigheden binnen publieke organisaties leiden uiteindelijk tot verbeteringen. Dergelijke voorballen zetten partijen immers op scherp. De Strateeg gebruikt ze om die ontwikkeling een zetje te geven.

Door incidenten zoals met de IJsselmeerziekenhuizen, Philadelphia en Meavita blijkt dat een aantal aanbieders strategische beslissingen heeft genomen (of juist

heeft nagelaten die te nemen) die voorbijgingen aan de belangen van cliënten en de samenleving als geheel. Incidenten zijn de aanleiding voor de Tweede Kamer om vragen te stellen voor aanscherping van regelgeving omtrent het bestuur en toezicht van zorgaanbieders. De VWS-bewindslieden benadrukken steeds de eigen verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders voor het besturen van de eigen organisatie, maar voelen ook druk om maatregelen te treffen. Zo wordt er nagedacht over het instellen van een early warning systeem bij ernstige financiële of kwaliteits- en veiligheidsproblemen en het verschaffen van helderheid over cruciale zorgfuncties (systeemfuncties) c.q. het bieden van continuïteit van zorg (systeemziekenhuis). (Parafrase van TK 32012, 1)

Invloed van anderen

Aan tafel zitten is belangrijk. Omdat het niet meteen duidelijk is hoe vooruitgang tot stand komt, of wie er bepalend zal zijn, geldt dat des te meer. De Strateeg neemt partijen liever mee dan dat hij ze buitensluit. Hij weet dat hij de touwtjes niet alleen in handen heeft. Anderen hebben daarin net zo goed een rol en verlangen (en verdienen) invloed. Sterker, de Strateeg zit niet op zijn positie omdat hij zo goed weet wat nodig is. Anderen doen het werk en weten dat veel beter. Zijn rol is die van smeermiddel.

“Ik vind dat ik daar een rol heb. Ik zal me daarin niet afstandelijk opstellen. Ik vind dat het ook mijn taak is, als ik zie dat er verschil van inzicht is, om vast te stellen of dat inderdaad zo is en op welke punten. Dat heb ik ook gezegd. Ik moet ervoor zorgen dat partijen met elkaar aan de tafel zitten en het over dezelfde dingen hebben. We moeten ervoor zorgen dat het proces ordelijk blijft verlopen en dat de visie die op tafel ligt in ontwikkeling is. Dat kan leiden tot een bijstelling van diezelfde visie in de implementatie. Dat is mijn verantwoordelijkheid.” (TK 29517, 95)

Soms is het voor de Strateeg van belang om zich expliciet tot burgers te richten. Ook zij zijn spelers in het spel. Onberekenbare spelers bovendien. Daarom polst de Strateeg graag bij hen of zijn interventies gewenst zijn en effect zullen hebben. En biedt hij hen, als het hemzelf ook uitkomt, een plek aan de tafel om mee te praten. Juist doordat de wereld voortdurend verandert, zien zij kansen om daaraan richting te geven. De Strateeg zal echter niet zomaar aan druk van derden toegeven. Hij verkiest daarbij vooral kleine, behoedzame stapjes zonder dat hij grootse plannen optuigt.

3.3 De Idealist

Systeemverantwoordelijkheid als ‘storytelling’

In de samenleving bestaat in de ogen van de Idealist veel moois. De Idealist ondersteunt dat goede maar al te graag. Zijn droom is dit verder uit te breiden. De tijden dat al het goede van boven kwam, zijn vervlogen. De geëmancipeerde burger laat zich niet meer zo gemakkelijk iets opleggen of in een bepaalde richting sturen. Het past dan ook niet meer bij deze tijd om alle touwtjes van bovenaf in handen te willen hebben. Regie over het eigen leven ligt bij mensen zelf. Mensen weten wat ze willen als het gaat om zorg, ondersteuning, ondernemerschap of veiligheid. Soms moet het alleen nog worden aangemoedigd of gevoed om tot wasdom te komen. Precies dat, het tot bloei laten komen van het goede in de mens, ziet de Idealist als zijn roeping: het uitdragen van dat verhaal.

“De overheid [...] handelt nog te vaak vanuit klassieke hiërarchische verhoudingen (formeel, probleemgericht, risicomijdend en controleerbaar) en voert beleid dat – onbedoeld – maatschappelijk initiatief verdringt. [...] We moeten ruimte bieden voor deze kracht en voorkomen dat de overheid eigen initiatieven en mogelijkheden van mensen in de kiem smoort. Dit biedt ook kansen om de kwaliteit van voorzieningen op peil te houden en voorzieningen gericht in te zetten daar waar eigen kracht of netwerken tekortschieten.” (TK 33750 VII, 53)

Het verhaal vertellen

De samenleving is van nature geneigd het goede te doen. Mensen redden zich met de mogelijkheden die hen gegeven zijn. Zolang er voldoende ruimte blijft bestaan voor initiatieven om te groeien, loopt het eigenlijk allemaal vanzelf en ontstaat er van alles moois. Dat geluid moet dan wel gehoord, versterkt en soms nog gearticuleerd worden.

“De regering wil met de Wlz: het nieuwe verhaal van de langdurige zorg vertellen; een bijdrage leveren aan de omslag in het denken en het handelen van onder andere zorgverzekeraars en zorgaanbieders in de langdurige zorg; een appel doen op verzekeraars, op zorgaanbieders, op uitvoeringsorganisaties en ook op de cliënten en hun sociale omgeving om bij te dragen aan de cultuuromslag die nodig is de langdurige zorg te hervormen.” (TK 33891, 3)

Hoofdzakelijk omvat het repertoire van de Idealist het vertellen van het verhaal zelf: het steeds weer kracht bijzetten aan en herhalen van de inhoudelijke boodschap. Hij articuleert bovendien wat sluimerend aanwezig is, maar als zodanig nog niet overal onderkend wordt. Hij is onvermoeibaar en volhardend om dat verhaal steeds opnieuw en altijd positief en stimulerend voor het

voetlicht te brengen. Met zijn bezoeken in het veld, met zijn belangstelling voor de dagelijkse leefwereld van mensen en met het uitdelen van bemoedigende schouderklopjes toont hij zich betrokken en nabij.

“De staatssecretaris sloot in De Ronde Venen zijn bustour af. Tijdens deze tour bezocht hij vijftien gemeenten, waar hij met wethouders uit het hele land sprak over de veranderingen in de zorg. [...] Er was gelegenheid voor een informeel gesprek. En tijdens de bijeenkomst met 35 bestuurders uit vier regio’s werden zorgpunten en successen gedeeld. De staatssecretaris benadrukte hoe belangrijk de gemeenten zijn om de zorg dichterbij mensen te kunnen organiseren. Ook sprak hij vertrouwen uit dat gemeenten er op 1 januari klaar voor zijn.”¹

Daarmee schept de Idealist ruimte voor de samenleving om zich verder te blijven ontwikkelen. Als hoeder van het systeem probeert hij dit vooral in balans te brengen met de samenleving. Dat vraagt nog steeds actieve inzet. Te veel regels en directe invloed van buiten werken immers verstikkend. De Idealist laat zich dus niet van zijn missie afhouden. Vanuit zijn vertrouwen in de samenleving zal hij niet snel van zins zijn die koers bij te stellen.

“Als stelselverantwoordelijke voor de veiligheidsregio’s vind ik dat ik regieverantwoordelijkheid heb als het Veiligheidsberaad dat laat liggen. Daar hoort het thuis. De Kamer moet niet vanuit de hoogte waarop zij zit, de schijn wekken dat zij de verantwoordelijkheid over wil nemen, want dan gaat niemand meer iets doen. Dan wacht men af wat hier wordt en zegt men eens per jaar: de Minister komt eraan, die gaat vertellen hoe het moet en in de tussentijd doen wij niets. Maar als de Kamer zorgen heeft, kan zij dat tegen mij zeggen.” (TK 29517, 88)

Incident of systeemfout?

De Idealist laat zich niet van de wijs brengen door incidenten. Een misverstand, een fout, een nalatigheid: het is zo gebeurd. Hij zal incidenten dan ook verzwijgen noch ontkennen. Natuurlijk, ze worden zeer betreurd, want een incident houdt in dat aan mensen schade wordt berokkend of dat mensen tegen beter weten in schade toebrengen aan anderen. Toch tornt een incident niet aan het vertrouwen dat de Idealist in de samenleving heeft, namelijk dat die in staat is van fouten te leren en een nieuwe balans zal weten te vinden.

“Ik zal dus voorlopig nog tien vingers aan die pols houden, maar ik vraag er ook aandacht voor dat naarmate de tijd vordert meer en meer ruimte wordt gelaten aan de gemeenten.” (TK 34104, 18)

Invloed van anderen

De Idealist laat zich ook niet van de wijs brengen door andere spelers. Juist omdat hij het moreel gelijk aan zijn zijde ziet, is er in dit verhaal weinig ruimte voor andere spelers om de koers (mede) te bepalen. Hij beroept zich immers op een brede onderstroom die hij waarneemt in de samenleving en waarmee hij zijn verhaal steeds weer kracht bijzet. Valt die onderstroom weg, dan is zijn rol meteen uitgespeeld. Zijn legitimiteit heeft hij immers verbonden met het goede dat hij in de samenleving ontwaart.

In het gesprek met het parlement gebruikt hij eveneens het verhaal om de eigen kracht en het goede van mensen in de samenleving naar voren te halen. Eigen aan de politiek is echter dat daar ook andere oplossingen worden aangedragen, die hij zou moeten uitvoeren. Dat past niet in de benadering van de Idealist. Daardoor bestaat de kans immers dat eigen kracht en initiatief gesmoord worden. Hij zal zijn verhaal daarom als verdediging tegen de gevraagde interventie vanuit de politiek plaatsen.

Naar aanleiding van berichten van dat gemeenten eigen bijdragen in de zorg als “melkkoe” gebruiken, vraagt het Kamerlid Leijten aan de staatssecretaris van VWS of hij bereid is in te grijpen. De staatssecretaris komt daarmee enigszins in een spagaat te zitten. “Ik zal gemeenten, de VNG en het CAK er actief op wijzen dat geen kostprijzen mogen worden doorgegeven die hoger liggen dan de feitelijke kosten. Ik heb daarbij de mogelijkheid om van de bevoegdheden in het kader van artikel 2.6.8 van de Wmo 2015 en de Wet revitalisering generiek toezicht gebruik te maken. Ik vertrouw er echter op dat dit niet nodig is.” Hij blijft zijn vertrouwen in gemeenten uiten, ook als hier vraagtekens bij kunnen worden gezet. (Parafrase TK 3330)

In zijn contacten met burgers voelt hij zich op zijn plek. Daar kan hij zijn nabijheid tonen. De Idealist komt in zwaar weer wanneer hij zich geconfronteerd ziet met het systeem, en dan vooral wanneer dat tekortschiet of mensen bekneelt. Daar wordt hij op aangekeken, ondanks zijn mooie woorden om de kracht maar ook oplossingen in de samenleving zelf te zoeken. Het is zijn overtuiging dat hij het zo kan regelen dat het systeem steeds meer mee beweegt en zich aan de dynamiek in de samenleving aanpast.

3.4 De Manager

Systemverantwoordelijkheid als risicomanagement

In de samenleving dienen zich voortdurend nieuwe kansen en bedreigingen aan. Telkens ontstaan onverwachte situaties. Dat maakt het oplossen van maatschappelijke problemen een moeilijke en onzekere opgave. Dat is voor de Manager een hard gelag, zeker als het gaat om risico's of gevaarlijke situaties voor kwetsbare groepen in de samenleving. Want hoe onkenbaar de wereld misschien ook is, het kan toch niet zo zijn dat we rampen en risico's machteloos op ons af laten komen? Hij blijft onvermoeibaar op zoek naar mogelijkheden om risico's te bedwingen. Al kunnen we ze niet uitsluiten, misschien zijn op die manier toch onwenselijke situaties te voorkomen. Het is de zware taak van deze systeemverantwoordelijke om bij onmogelijke opgaven toch al het mogelijke te doen.

“Het punt is dat er als gevolg van de wet nieuwe contracten moeten worden gesloten. Gemeenten reddden dat om allerlei redenen niet. Mijn voorstel is dat de staatssecretaris zijn systeemverantwoordelijkheid neemt voor extreme gevallen. Noem het dus een garantstelling voor extreme situaties. [...] Ik hoop dat als het straks misgaat, [u] met mij aan de goede kant van de lijn staat en dat wij hebben geprobeerd om er iets aan te doen.” (TK 31839, 11)

Het handelen van de Manager is handelen in onzekerheid. Handelen terwijl je niet zeker kunt weten dat daarmee nare situaties voorkomen zullen worden. Handelen vanuit de overtuiging dat je beter iets dan niets gedaan kunt hebben.

Informatie ophalen en risico's inperken

Bij voorbaat is lastig te bepalen wat de Manager moet doen, welke besluiten hij moet nemen, of welke maatregelen hij moet treffen. Voorop staat dat zijn rol een scherpe blik vraagt op eventuele problemen en interventies om rampen of misstanden zo veel mogelijk te beperken.

Om de onzekerheden de baas te blijven zal de Manager zich maximaal bedienen van onderzoek en advies, kennis en inzichten. Informatie geeft hem het gevoel iets van controle te kunnen behouden. Hij blijft daarom voortdurend in gesprek met anderen om op de hoogte te zijn van wat mogelijk is. Hij brengt problemen in kaart, analyseert maatregelen op mogelijke neveneffecten en houdt de vinger aan de pols. Dat alles moet hem helpen om risico's zo goed als mogelijk te kunnen afwegen.

“Zeker moet worden gesteld dat de beweging naar die nieuwe aanpak op gang komt en doorgaat. De regering moet daar een grotere en duidelijker rol in pakken

dan dat zij doet, als belangrijk onderdeel van haar systeemverantwoordelijkheid. Een systeem van monitoring zou goed zijn en deze leden verwijzen bij deze gedachte naar eerder gemaakte opmerkingen inzake een transitieautoriteit.” (TK 33841, F)

Monitoring is daarom voor de Manager een geliefd instrument om zijn verantwoordelijkheid te tonen en te nemen. Het is de manier bij uitstek om vroegtijdig risico's op het spoor te komen en te kunnen ingrijpen om erger te voorkomen. Maar ook gedegen overgangsregelingen liggen voor de hand: grote veranderingen leiden immers tot onzekerheid. Juist dan groeit de bereidheid om overgangsmaatregelen te treffen – om te zoeken naar een manier om de situatie in zijn greep te houden. Niet vanuit ontembare beheersdrift, maar vanuit oprechte bezorgdheid en gevoelde onzekerheid over de dingen die komen gaan, vaak gevoed door persoonlijke verhalen van burgers.

“Ik hoor [als Tweede Kamerlid] vanuit de gemeenten dat dit [het niet rondkomen van contracten met aanbieders] komt door onzekerheid over de budgetten. Wat is er dan prachtiger dan dat de staatssecretaris kan zeggen “U hebt geld gehad van het Rijk, dat is in principe voldoende, zeker voor het overgangsrecht, dus regel dat nou maar op deze manier. Als het om onbedoelde redenen uit de hand loopt, dan ben ik uw man, want ik ben systeemverantwoordelijk.” (TK 2014-2015; Handelingen 11-07, 10)

Interventies zijn er bij de Manager niet omwille van machtsvertoon. Hij neemt verantwoordelijkheid tegen wil en dank – onder andere omdat zijn omstanders nu eenmaal vinden dat hij de aangewezen persoon is om dat te doen. Daaruit spreekt vertrouwen in de scherpe en onderzoekende geest van de Manager. Vertrouwen dat hij met oog op kwetsbare burgers alles zal doen wat in zijn macht ligt om erger te voorkomen.

Incident of systeemfout?

Elk risico is in principe opnieuw aanleiding tot een gesprek over de invulling van de rol van de Manager. Elk risico betekent immers mogelijk een toekomstig incident waarop ingrijpen wellicht (alvast) nodig is. Om voldoende draagvlak voor nieuwe maatregelen te verzamelen wordt in het gesprek over zijn rol regelmatig verwezen naar oude incidenten waarbij ingrijpen te laat kwam of uitbleef. Voor de zekerheid is de Manager in dat licht vaak wel bereid zijn om suggesties over te nemen, *best practices* te volgen, interventies te overwegen.

Zo worden nieuwe richtlijnen of aandachtspunten vervaardigd en regels ingesteld die in zijn systeem worden opgenomen. Het systeem breidt zich uit

met een nieuwe monitor of een aangevulde risicoscan. Dit alles om het beter toe te rusten op hinderlijke invloeden of het tegengaan van risico's en rampen.

Invloed van anderen

De Manager weet zich omringd door andere partijen die, net als hij, zoeken naar manieren om in tijden van onzekerheid duidelijkheid te bieden. Ze delen de erkenning van de onmacht, maar ook de behoefte dat er desondanks actief moet worden gehandeld. Het maakt hen gelijkwaardige partners die in wederzijds vertrouwen aan het goede willen bijdragen. De gezamenlijke betrokkenheid om het zo goed mogelijk willen regelen, sterkt hen allemaal. De Manager blijft steeds in gesprek: tastend en zoekend naar het beste antwoord op de zware opgaven die op de samenleving afkomen. Zijn rol wordt gevormd in dialoog over gedeelde zorgen en mogelijke oplossingen. Anderen zijn dus bij machte om heel actief mee te praten over wat het betekent om systeemverantwoordelijkheid te dragen voor maatschappelijke gevaren en risico's. Het is in de loop van dit gesprek dat de positie van de Manager gedefinieerd en gelegitimeerd wordt.

De Manager doet wat hij doet met de kwetsbaren in de samenleving in zijn achterhoofd. Hij wil te allen tijde voorkomen dat burgers de dupe worden van nalatigheid of onduidelijkheid. Vanuit die gevoelde verantwoordelijkheid zal hij telkens een stapje extra doen, in de wetenschap dat hij daarmee alles doet wat hij kan.

Hij zal ook bereid zijn samen te werken met andere partijen in het parlement, gevoelig als hij is voor bezwaren en gevaren die politici hem voorhouden. Ook hun signalen van mogelijke knelpunten kan hij goed gebruiken. Hij vindt het geen probleem nog eens goed te monitoren of de risico's die in het politieke debat genoemd worden zich daadwerkelijk voordoen. Een nieuwe resultaatmeting of evaluatie is immers zo uitgeschreven.

“Over systeemverantwoordelijkheid heb ik al een opmerking gemaakt. [...] Laten we [...] kijken naar wat we allemaal al doen. We hebben een wet gemaakt waarin de eisen staan voor de decentralisatie. We hebben een tamelijk nauwgezette monitor op de gemeenten. We hebben een aantal bestuurlijke overleggen. We hebben een aantal commissies ingericht die ons regelmatig rapporteren over de voortgang. We hebben een financiële monitor, een beleidsmonitor, een uitvoeringsmonitor. We hebben een wetsevaluatie afgesproken.” (TK 29538, 170)

Noten

- 1 <http://www.o297-online.nl/nieuws/28028/gemeente-de-ronde-venen-klaar-voor-nieuwe-zorgtaken>

4 Rolopvattingen van systeemverantwoordelijkheid

In de vier verhaallijnen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, verkende de Raad rolopvattingen die schuilgaan achter het gebruik van de term systeemverantwoordelijkheid. Dat blijken er verschillende te zijn. Een eerste observatie is dan ook dat systeemverantwoordelijkheid in de gesprekken die aan beleid voorafgaan op uiteenlopende manieren betekenis krijgt. In dit hoofdstuk lichten wij een aantal elementen van die rolopvattingen ter analyse en vergelijking uit. Naast de verschillen in concrete instrumenten, helpen de verhalen om bij deze analyse ook verschillen in aannames en wereldbeelden te betrekken. Dit doen wij met het oog op de eerste verwachting van beleid op grond van systeemverantwoordelijkheid (zie hoofdstuk 1): het denken in termen van systeemverantwoordelijkheid scheidt duidelijkheid over de rol van de rijksoverheid in een beleidsdomein.

4.1 Doel en legitimering van systeemverantwoordelijkheid

Een essentieel element van de rolopvatting van de rijksoverheid is het doel dat haar met beleid voor ogen staat en waar zij door sturing vanuit haar positie een bijdrage aan probeert te leveren. Hoe ziet dat doel eruit voor de vier verhalen van systeemverantwoordelijkheid? De verschillen tussen vier verhalen wat betreft doel en bijbehorende sturingsvorm zijn pregnant. De Bewaker stuurt op structuren waarmee hij de orde zo veel mogelijk beoogt te handhaven. De Strateeg stuurt op het proces en is gericht op voortdurende aanpassing en vernieuwing daarvan. De Idealist stuurt op de inhoud, want het is zijn missie om dat wat hij ziet als waardevol in de samenleving te bevorderen. De Manager ten slotte stuurt op beheersing omdat hij wil voorkomen dat risico's uit de hand lopen en incidenten schade aanrichten.

	De Bewaker	De Strateeg	De Idealist	De Manager
Doel	Stuurt op structuren	Stuurt op proces	Stuurt op inhoud	Stuurt op beheersing
Kern van de sturingsvorm	Bewaken van de orde	Voortgang houden	In zijn ogen waardevolle ontwikkelingen van anderen ruimte geven	Risico's inperken en incidenten voorkomen

Beleidsdoel en sturingsvorm zijn nauw verweven met de legitimering van een rol als systeemverantwoordelijke. Op welke gronden verantwoorden de vier systeemverantwoordelijken zich? Waaraan ontleen zij hun bestaansrecht? Waaraan meten ze af of ze het goed gedaan hebben?

De Bewaker gaat uit van structuren als dragers van het systeem. Wanneer de structuren kloppen en op orde zijn, kan hij zijn werk doen: van afstand toezien op de werking van het stelsel en waar nodig onderhoud plegen. Naarmate hij minder te doen heeft, krijgt hij meer bevestiging dat zijn systeem goed staat. Rust en stabiliteit zijn daarvoor belangrijke indicaties. Voor de Strateeg zijn daarentegen beweging, reuring en vernieuwing indicaties van een goed werkend systeem. De Strateeg stuurt daarop en verbindt daaraan zijn verantwoordelijkheid: hij moet zorgen dat in elke situatie ontwikkeling en dynamiek tot stand komen. Om dat te bereiken – en om de betrokkenheid van relevante spelers te krijgen en te behouden – zal hij beweeglijk en actief moeten zijn en daarmee vernieuwing blijven realiseren. De Idealist stelt zich eerder reactief en stimulerend op. Voor hem is het belangrijk om het goede uit de samenleving ruimte te geven en te laten ontplooiën. Hij doet dat vanuit de gedachte dat op die manier tot inhoudelijke verbetering kan worden gekomen en vanuit een groot vertrouwen in de mogelijkheden en talenten die in de samenleving aanwezig zijn. De Manager legitimeert zijn handelen door aan te tonen dat hij alles in het werk heeft gesteld om risico's in te perken en incidenten te voorkomen.

	De Bewaker	De Strateeg	De Idealist	De Manager
Legitimering eigen rol	Het systeem, inclusief de spelers en de belegde verantwoordelijkheden, deugt en is noodzakelijk om publieke belangen te borgen. De Bewaker verbindt zijn legitimiteit aan de rationaliteit van het systeem.	De samenleving laat zich niet sturen, maar niets doen is geen optie. Een volgende stap kan van alle kanten komen. De Strateeg verbindt zijn legitimiteit aan de erkenning van andere partijen voor zijn positie als procesmanager.	De onderstroom in de samenleving voedt de koers van de Idealist. Dit moet centraal bekrachtigd en verder uitgedragen worden. De Idealist verbindt zijn legitimiteit aan het potentieel in de samenleving.	In het licht van onzekerheid is het zaak rampen zo veel en zo systematisch mogelijk te voorkomen. De manager verbindt zijn legitimiteit aan de stuurbaarheid van de samenleving.

4.2 Handelingsrepertoire en instrumentarium

Een specifiek element van de rolopvatting van de systeemverantwoordelijke is zijn handelingsrepertoire. Bij het spreken over systeemverantwoordelijkheid past intuïtief een 'meta-instrumentarium' dat zich niet direct in de uitvoeringspraktijk mengt. Die gedachte is in zekere zin te herkennen in de verschillende verhalen: handelen op grond van systeemverantwoordelijkheid is een handelen vanuit een positie 'boven de partijen'. Toch komt in de concrete uitwerking van het handelingsrepertoire in de verschillende verhaallijnen juist verschil terug. Dit is ook terug te zien in het type instrumenten waarvan de systeemverantwoordelijke zich bedient.

De Bewaker verdeelt en benadrukt op afstand verantwoordelijkheden van anderen. Mocht er iets mis zijn, dan zal hij eerst navraag doen en naar bevinden complimenten of reprimandes uitdelen. Mocht de rust dan nog niet wederkeren, dan zal hij niet schromen koppen te laten rollen. Alles met het oog op het herstel van het vertrouwen in het systeem. De Strateeg handelt om het proces te continueren. Hij erkent alle spelers in hun deelname aan het proces door middel van praktische interventies: een gesprek, een convenant, een commissie. Zijn systeem bestaat in het aanhaken en binnenboord houden van relevante partijen. Het handelen van de Idealist bestaat uit het verder vertellen en uitdragen van 'het ideaal' zoals dat uit de samenleving naar voren komt. Daarbij hoort contact maken met die samenleving door in gesprek te gaan met mensen en werkbezoeken af te leggen. De Manager focust op het inwinnen van zo veel mogelijk informatie om inschattingen van risico's te kunnen maken. Dat moet hem behoeden voor het ergste scenario dat hij kan bedenken: niet voorbereid zijn op een ramp waar we op afstevenen. Om zijn informatievoorziening op peil te hebben, tuigt hij een stevig apparaat van onderzoek en monitoring op, zeker in tijden van grote beleidsveranderingen.

	De Bewaker	De Strateeg	De Idealist	De Manager
Handelings-repertoire	Benadrukt verantwoordelijkheden in het systeem en stelt zichzelf erboven	Gebruikt interventies om het proces te continueren en daarmee posities te legitimeren	Vertelt het ideaal van de samenleving verder, articuleert dat zo nodig en roept op om dat te ondersteunen	Blijft voortdurend informatie inwinnen en houdt scherp zijn blik gericht op hoe risico's zijn te beperken
Concrete instrumenten	Navraag doen, spelers op de vingers tikken, complimenten uitdelen, koppen laten rollen	Commissies instellen, gesprekken entameren, convenanten voorstellen	Moreel appel, menselijke ontmoetingen, werkbezoeken afleggen	Monitoring, onderzoek, overgangsregeling instellen, transitiefonds

De vier verhalen laten zien dat systeemverantwoordelijkheid op verschillende manieren betekenis krijgt. Het gebruik van de term is meervoudig. Het is daarmee allesbehalve een gegeven dat het hanteren van de term duidelijkheid verschaft over de rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid of het sturingsinstrumentarium dat daarbij hoort. Deze ambiguïteit is voor de Raad aanleiding om in de volgende paragraaf te analyseren welke diepere aannames en overtuigingen over sturing door de rijksoverheid achter de term systeemverantwoordelijkheid schuil gaan.

5 Opvattingen over sturing door de rijksoverheid

De verhalen laten zien dat de rijksoverheid haar rol als systeemverantwoordelijke op verschillende manieren invult. Hoe verhoudt dat gegeven zich nu tot de tweede verwachting om sturing van bovenaf te kunnen verminderen (zie wederom hoofdstuk 1)? Hoe laat beleid op grond van systeemverantwoordelijkheid meer ruimte aan anderen om invulling te geven aan hun eigen rol (binnen kaders en randvoorwaarden)? Om deze vragen te kunnen beantwoorden analyseert de Raad in dit hoofdstuk de vier verhalen op hun onderliggende aannames over sturing door de overheid in de samenleving. Het gaat dan om het achterliggende wereldbeeld van de systeemverantwoordelijke en om de opvattingen van de systeemverantwoordelijke over burgers en over de omgang met variëteit en verschil in de samenleving.

5.1 Wereldbeelden

Elk verhaal over systeemverantwoordelijkheid impliceert op zijn eigen wijze dat het systeem aansluit bij de pluriformiteit die er in de wereld bestaat. De verschillende verhalen gaan daarbij elk uit van een andere (enigszins filosofische) kijk op de wereld: hun wereldbeeld. Hieraan gekoppeld is het impliciete beeld over wat het systeem behelst waarover hij verantwoordelijkheid draagt.

	De Bewaker	De Strateeg	De Idealist	De Manager
Wereldbeeld	De wereld is een gegeven	De wereld is dynamisch	De wereld is organisch	De wereld is complex
Rol van het systeem	Het systeem verduidelijkt de wereld	Het systeem is voortdurend in beweging	Het systeem dient als voedingsbodem	Het systeem beperkt schade

In het verhaal van de Bewaker is de wereld een vaststaand gegeven. Het systeem omvat alle checks-and-balances die nodig zijn om die vaststaande wereld te consolideren en in goede banen te leiden. Stabiliteit gaat voor alles. Voor de Strateeg is de wereld daarentegen richtingloos en constant in beweging. Ook de stip op de horizon ontbreekt. Hetzelfde geldt voor zijn systeem. Op gezag van de

Strateeg wisselen de deelnemers (en de belangen die zij vertegenwoordigen), waarmee het systeem dus allerm minst een vaststaande entiteit is. Kaders kunnen wisselen en het systeem als geheel is voortdurend in beweging. Voor de Idealist groeit de wereld organisch. Het systeem is niet meer dan de voedingsbodem voor initiatieven die vanuit de maatschappij opbloeien. De Idealist voelt zich er verantwoordelijk voor om mensen ruimte te laten en niet voor de voeten te lopen, zodat zij zich kunnen ontplooien en inzetten voor het geheel. Zijn systeem wil hen daarbij ondersteunen. Voor de Manager ten slotte is de wereld ingewikkeld, moeilijk in beeld te krijgen en niet – of nooit – af. Er bestaat altijd nog wel ergens een risico dat tot dan toe aan zijn zicht was onttrokken. Toch blijft hij geloven dat de wereld maakbaar is, zodat hij vanuit het systeem zicht kan krijgen op eventuele schadelijke omstandigheden en gebeurtenissen en die waar mogelijk voorkomt.

Elk van de verhaallijnen stoelt dus op een bepaald wereldbeeld en toont een opvatting over de aard en de reikwijdte van het systeem daarbinnen. Voor de Bewaker en de Idealist is de wereld, en het systeem dat daarvan deel uitmaakt, vooral een gegeven waar de systeemverantwoordelijke in beginsel weinig aan hoeft te doen. Voor de Strateeg en de Manager is de wereld in beweging en is het systeem daarmee ook bepaald niet vastomlijnd.

5.2 Opvattingen over burgers

Elke vorm van systeemverantwoordelijkheid kent een opvatting over het handelen van burgers. Wat verwacht de systeemverantwoordelijke van de burger? Welke rol schrijft hij aan de burger toe? Wat opvalt in de vier verhalen is dat de burger in het systeem telkens een specifieke rol heeft. Sturing door de systeemverantwoordelijke berust als het ware op zijn beeld van de burger. Vaak is dat beeld wel impliciet. De rol die de Bewaker de burger toekent, is er een op basis van rechten en plichten. Burgers dienen het systeem vanuit wat ze mogen en wat ze behoren te doen. De Bewaker ziet hen bijvoorbeeld in hun hoedanigheid als patiënt of cliënt, niet meer en niet minder. Voor de Strateeg zijn burgers de gesprekspartners. Hij geeft burgers een plek aan tafel als daartoe aanleiding is, vanuit de verwachting dat zij die rol ook zullen opeisen. Zijn beeld is dat van de mondige burger waar hij niet omheen kan. De rol die de Idealist aan burgers toebedeelt, is die van de ondernemende burger. De Idealist handelt in de verwachting dat de burger zelf oplossingen voor maatschappelijke problemen zal zoeken en dus minder beleid nodig heeft. De Manager gaat ervan uit dat burgers op zoek zijn naar zekerheid en geruststelling. In zijn opvatting van burgers verwachten zij van hem dat hij er zorg voor draagt dat hun angsten niet bewaarheid worden.

	De Bewaker	De Strateeg	De Idealist	De Manager
Verwachting van burgers	De dienstbare burger	De mondige burger	De ondernemende burger	De kwetsbare burger

Achter elk van de verhalen schuilt daarmee een opvatting over gewenst burgerschap. De ruimte die de overheid laat, door slechts nog systeemverantwoordelijk te zijn, blijkt gevuld met verwachtingen over hoe burgers zich gedragen. Oftewel: de verwachtingen van hoe de burger de geboden ruimte invult (actief of passief, dienend of innovatief, zelfverzekerd of op zoek naar zekerheid) zijn al inbegrepen bij de invulling en definitie van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid.

5.3 Opvattingen over pluriformiteit

In het verlengde van opvattingen over burgers is het ook van belang te kijken naar de opvattingen over de samenleving als geheel, die in de verhalen te ontwaren zijn. Hoe krijgt de omgang met variëteit en verschil een plaats in de vier verhalen van systeemverantwoordelijkheid? En wat zegt dat over de omgang met (on)gewenste uitkomsten door de systeemverantwoordelijke? In elk van de verhalen is de omgang met variëteit en verschil op een eigen manier onderdeel van het handelingsrepertoire van de systeemverantwoordelijke. De Bewaker gaat uit van zijn eigen structuren en negeert daarmee variëteit die buiten het systeem valt. Die is immers in principe niet relevant voor het functioneren van het systeem – anders had die er wel een plek in gehad. De Strateeg erkent de variëteit van de wereld in al haar onvoorspelbaarheid en houdt er rekening mee dat er altijd weer een nieuwe relevante partij aan tafel plaats kan nemen. De Idealist bloeit op bij variëteit, maar wel alleen zolang die het grote verhaal ondersteunt. De Manager probeert verschillen in hokjes te plaatsen (te categoriseren) om ze voorspelbaar en dus stuurbaar te maken.

	De Bewaker	De Strateeg	De Idealist	De Manager
Omgang met variëteit	Variëteit wordt genegeerd	Variëteit wordt erkend	Variëteit wordt toegejuicht	Variëteit wordt gevangen

Alle vier de verhalen geven er blijk van dat systemen variëteit (deels) opnemen. Daarmee toont elk van de verhalen een opvatting over de gewenste mate van verschil die er in de wereld kan bestaan. De wijze waarop de systeemverantwoordelijke aansluiting zoekt bij de variëteit is ook meteen een ordening ervan. Met het ordenen van variëteit stelt de systeemverantwoordelijke normen over wat binnen de bandbreedte van 'normaal' of 'gewenst' valt. Wat opgenomen is in het systeem, kan. Wat daarbuiten valt, is niet gepast. Echter, als de overheid ruimte laat, kunnen burgers doen wat de overheid van ze verwacht, maar ook wat de overheid niet van ze verwacht of van ze wenst (RMO 2013). Dat leidt tot de vraag hoe op grond van systeemverantwoordelijkheid wordt omgegaan met onbedoelde en ongewenste uitkomsten.

Een systeem is er niet voor niets. Elk systeem wordt opgetuigd met als doel om gewenste uitkomsten en effecten te bewerkstelligen en ongewenste effecten te voorkomen. Er kunnen zich echter ook onbedoelde uitkomsten en effecten voordoen waarvan niet van te voren vaststaat of die positief of negatief zijn voor het systeem of de positie van de systeemverantwoordelijke. Juist in de omgang met deze onbedoelde uitkomsten en effecten worden de verschillen in betekenis en werking van de term systeemverantwoordelijkheid duidelijk.

Uit elk verhaal van systeemverantwoordelijkheid spreekt een opvatting over wat de juiste manier is om met onbedoelde uitkomsten en effecten om te gaan. Voor de Bewaker zijn onbedoelde uitkomsten en effecten onverdraaglijk. Ze tonen een lek in het systeem en moeten dus verholpen worden. Voor de Strateeg zijn onbedoelde uitkomsten juist onvermijdelijk. Het spel verloopt regelmatig anders dan verwacht. Dat is in zekere zin goed, omdat juist op deze momenten de positie van de systeemverantwoordelijke bevestigd wordt: hij is (als enige) in staat om het proces bij te sturen, zodat onbedoelde uitkomsten en effecten niet negatief uitpakken of anders begrepen worden. De Idealist vaart op een andere manier wel bij onbedoelde uitkomsten: ze bevestigen zijn grote verhaal over de diversiteit in de samenleving. Voor de Manager daarentegen vallen onbedoelde en ongewenste uitkomsten samen. Beide tonen het gebrek aan grip op de situatie, wat in dit verhaal van systeemverantwoordelijkheid reden is tot ingrijpen.

	De Bewaker	De Strateeg	De Idealist	De Manager
Onbedoelde uitkomsten	Onbedoeld is onverdraaglijk	Onbedoeld is onvermijdelijk	Onbedoeld is onvervangbaar	Onbedoeld is ongewenst

Beleid op grond van systeemverantwoordelijkheid betekent het ordenen van variëteit binnen het systeem. Ook als dat slechts op het niveau van kaders en randvoorwaarden gebeurt, heeft de rijksoverheid dus nog altijd een dwingende opvatting voor bedoelde, gewenste, onbedoelde en ongewenste uitkomsten.

6 Slot

In het debat over nieuwe verhoudingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van maatschappelijke dienstverlening is de term ‘systeemverantwoordelijkheid’ de afgelopen jaren opgekomen om de rol van de rijksoverheid te beschrijven. In deze achtergrondstudie analyseerde de Raad de betekenis van dit begrip. Dat deed hij door bestudering van de context waarbinnen systeemverantwoordelijkheid als term opduikt.

Hoewel systeemverantwoordelijkheid wordt opgevoerd als een begrip waarmee duidelijkheid ontstaat over de rol van de rijksoverheid én waarmee de rijksoverheid handvatten krijgt aangereikt om minder te sturen, laat deze discoursanalyse zien dat het een ambigu begrip is waarachter een duidelijk sturende houding schuilgaat. Dit vraagt om een nadere kritische reflectie over het gebruik van de term en het tegenwicht dat daartegen geboden kan worden. In zijn advies *Verlangen naar samenhang* doet de Raad hier een aanzet toe.

Literatuur

- Berg, H. van den (2004). Discoursanalyse. *KWALON*, 9(2), p.29-39.
- Donk, W. van de (2014). *De centralisatie in openbaar besturen*. 11e Rob-lezing, 12 november 2014.
- Jørgensen, M.W. en L. Phillips (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. Londen: Sage.
- Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putters, K. en T. van der Grinten (2006). Nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg en de rol van de overheid. *Bestuurskunde*, Thema 2006-2, p.44-52.
- RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing*. Den Haag: Lemma.
- TK (2007/2008). *Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Eindrapport commissie-Dijsselbloem. Tweede Kamer, 31007, nr. 6.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wetherell, M., S. Taylor en S.J. Yates (2001). *Discourse as Data. A Guide for Analysis*. Londen: Sage.

Bijlage 2

Voorbij de kloof tussen systeem en leefwereld: een zoektocht naar nieuwe sturingsrelaties

Lieke Oldenhof en Roland Bal
Instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg
Erasmus Universiteit Rotterdam

april 2016

Inhoud

1	Inleiding	91
2	Habermas over systeem en leefwereld	93
3	Waarom is denken in ‘systeem en leefwereld’ op dit moment populair?	97
4	De vertaling naar de gezondheidszorg en het sociale domein	99
	4.1 Problemen	99
	4.2 Oplossingen	102
5	Onderliggende aannames blootgelegd over macht en sturingsrelaties	109
6	Voorbij de kloof: de zoektocht naar goede leefsysteem	111
7	Anders sturen en organiseren: experimentalist governance	113
8	Tot slot: ontlukende vormen van experimentele sturing	117
	Literatuur	119
	Geraadpleegde personen	123

1 Inleiding

‘Systeem en leefwereld’, het filosofisch begrippenpaar dat Jürgen Habermas (1987) in de jaren tachtig introduceerde, is afgestoft en wordt innig omarmd door een stoet van beleidsmakers, bestuurders, consultants en professionals in de publieke sector. Bureaucratische systemen zijn niet langer dienend aan de leefwereld van ‘gewone’ burgers en professionals, zo is de vrij algemeen gehoorde klacht. Systemen staan in de weg. Ze verhinderen dat professionals hun intrinsieke motivatie om goed te doen kunnen volgen en dat patiënten keuzes maken voor wat ze *echt* willen. Overheid en management zitten in het beklagenbankje: ze worden gezien als de ontwerpers van systemen die losgezongen zijn van de leefwereld of juist te veel de leefwereld binnendringen en van binnenuit formaliseren.

Het begrippenpaar systeem en leefwereld kan inmiddels ook bij de overheid op steun rekenen, zij het in een specifieke vorm, namelijk in termen van ‘regeldruk’ (Meurs 2014). Op dit moment wordt binnen de overheid de oplossing gezocht in het schrappen van onnodige regels en het versimpelen van systemen, zoals minister Schippers onlangs bepleitte (TK 2014/2015a). Professionals en burgers moeten weer meer vertrouwd worden. Zij dienen de ruimte te krijgen om eigen afwegingen te maken, waardoor de leefwereld weer centraal komt te staan.

Deze oplossingen lijken zeer sympathiek. Ze sluiten aan bij een common-sense-idee van vertrouwen in burgers en authenticiteit van professionals. Wie is er immers tegen het afbreken van logge bureaucratische systemen? Wie wil nou niet de authentieke leefwereld centraal stellen? Wie wil niet vanuit ‘de bedoeling’ werken en intrinsieke motivatie als leidraad nemen voor het handelen? Wie wil niet de burger – of de professional – ‘in zijn kracht’ zetten zodat werk en zorg als vanzelf gericht worden op de zaken die er echt toe doen?

In deze achtergrondstudie doen we een stap terug en zoomen in op de achterliggende betekenis van het begrippenpaar. Op basis van documentanalyse en interviews verkennen we verschillende redenen waarom het begrippenpaar zo populair is geworden in de gezondheidszorg en andere semipublieke sectoren en bespreken we de oplossingen die in dit debat naar voren worden gebracht. Ook leggen we onderliggende aannames bloot die aan het begrippenpaar ten grondslag liggen: wat betekent denken in systeem en leefwereld voor macht en sturingsrelaties? En wat zijn de consequenties van dit denken voor de governance van de gezondheidszorg?

We eindigen deze achtergrondstudie met een alternatief, dat niet zozeer als oplossing is bedoeld, maar meer als denkrichting om uit de tegenstelling tussen systeem en leefwereld te komen. Niet het dichten van de kloof tussen systeem en leefwereld of het afbreken van systemen staat hierbij centraal, maar het positieve principe van experimenteren en leren van variatie. Wij noemen dit principe – in navolging van Sabel – ‘experimentele sturing’ (Sabel 2004; Sabel and Zeitlin 2012) en geven aan hoe een meer experimentele kijk op organiseren en sturen nieuw elan kan bieden aan de gezondheidszorg en de samenleving.

2 Habermas over systeem en leefwereld

Voordat we verkennen hoe de termen systeem en leefwereld in de huidige gezondheidszorg worden ingezet en gebruikt, is het van belang om terug te gaan naar de oorspronkelijke betekenis van het begrippenpaar. Die is namelijk net iets anders dan in de huidige discussie en dat verschil geeft inzicht in de inzet van het huidige debat ten opzichte van dat van 30 jaar geleden. Drie verschillen zijn cruciaal.

In de eerste plaats stond voor Habermas de leefwereld niet tegenover de systemen, maar zijn ze beide noodzakelijk aanwezig (Habermas 1987). In de leefwereld communiceren mensen met elkaar om tot een gedeeld begrip van de wereld te komen. De totstandkoming van gemeenschappelijke interpretatiekaders is essentieel, omdat op basis van deze kaders concrete acties en handelingen kunnen worden afgestemd. Voor Habermas is de leefwereld echter meer dan alleen een gedeelde betekenis horizon, zoals in de fenomenologische traditie. Naast gedeelde interpretatiekaders zijn ook stabiele instituties en toerekeningsvatbare personen belangrijke hulpbronnen in de leefwereld. Deze hulpbronnen kunnen worden ingezet om communicatief te handelen en zo de maatschappij symbolisch vorm te geven en in stand te houden (Kunneman 1986). De instandhouding van communicatief handelen wordt door Habermas ook wel de symbolische reproductie van de maatschappij genoemd (Habermas 1987).

Maar dit is niet genoeg. Om te kunnen voortbestaan hebben maatschappijen ook een materiële/fysieke basis nodig in arbeid. Nu stelt Habermas dat deze materiële reproductie aan een geheel andere logica beantwoordt dan de symbolische reproductie. Het gaat bij materiële reproductie om doel-rationeel handelen: hierbij worden privédoeleinden (zoals kapitaalverwerving) zo efficiënt mogelijk nagestreefd. Deze materiële reproductie plaatst Habermas afhankelijk van het ontwikkelstadium van de maatschappij *in* of juist *buiten* de leefwereld. In 'vroeger' samenlevingen lopen de symbolische en materiële reproductie nog rommelig door elkaar heen, terwijl een kenmerk van 'moderne' samenlevingen is dat de materiële reproductie juist buiten de leefwereld wordt geplaatst (Kunneman 1986). Dit kan alleen doordat de leefwereld geleidelijk wordt onderworpen aan een rationalisatieproces.

De beoordeling van dit rationalisatieproces is een tweede belangrijk verschil.

In de huidige discussie over systeem en leefwereld heeft rationalisatie een erg negatieve bijklank, maar Habermas bespreekt dit proces voornamelijk in positieve zin. Rationalisatie gaat bij Habermas niet zozeer om de economisering van de leefwereld, maar om het transparanter maken van de leefwereld doordat betrokkenen in de leefwereld kritisch stelling kunnen nemen ten aanzien van elkaars waarheidsaanspraken. In een gerationaliseerde leefwereld is er dus mogelijkheid voor discussie en kritiek. Gemeenschappelijke interpretatiekaders komen deliberatief tot stand en veronderstellen symmetrische machtsverhoudingen waarbij niet één actor zijn wil top-down kan opleggen.

Een belangrijk bijeffect van de rationalisatie van de leefwereld is dat de materiële productie geleidelijk ‘verzelfstandigd’ is geraakt in aparte subsystemen: die van de economie en de (verzorgings)staat bijvoorbeeld. In deze systemen (let wel: niet één systeem!) komt men niet tot afstemming door eindeloos te communiceren zoals in de leefwereld, maar gebruikt men efficiëntere middelen: geld, macht en media. Volgens Habermas heeft deze verzelfstandiging van subsystemen geleid tot veel goeds, zoals de totstandkoming van een rechtssysteem, efficiënte uitwisseling van goederen en technologische vooruitgang. Nu kan er heel wat aangemerkt worden op het lineaire ontwikkelingsmodel dat Habermas hanteert (van archaische naar moderne maatschappijen), maar de pointe is dat systemen in positieve zin worden besproken en deze de leefwereld in principe ‘ten goede’ aanvullen.

Tegelijkertijd is de verhouding tussen de leefwereld en systemen wel een preciaire. De leefwereld is volgens Habermas vooral kwetsbaar voor machtsuitoefening ‘van buitenaf’. Systemen kunnen de leefwereld binnendringen en communicatieve processen bruut verstoren. Normen komen dan niet langer deliberatief tot stand, maar worden ‘opgelegd’ dankzij machtsuitoefening van de staat of de economie. Op die manier wordt de leefwereld ‘gekoloniseerd’ door systemen, met als gevolg de desintegratie van zingevende kaders en bindende normen. Hierbij is overigens opvallend dat Habermas weinig oog heeft voor machtsuitoefening ‘van binnenuit’: vanuit de leefwereld zelf. De leefwereld wordt neergezet als een machtsvrije ruimte. Latere auteurs hebben vooral dit onderdeel van het denken van Habermas bekritiseerd (Kunneman 1995).

Ten derde is het opvallend dat professionals in de theorie van Habermas niet zozeer slachtoffers zijn van onderdrukkende systemen, maar deel uitmaken van het systeem. Zij worden neergezet als ‘systeem’ en als vertegenwoordigers van

de verzorgingsstaat die op afstand staan van de leefwereld. Door hun specialistische kennis meten professionals zich een expertrol aan die hen automatisch distantieert van de leefwereld. Via deze expertrol bewaken ze de grenzen van de verzorgingsstaat: wie heeft recht op diensten en wie niet? Uitwisseling en contact verloopt in de verzorgingsstaat dus niet spontaan, maar via geïnstitutionaliseerde rollen van 'professional' en 'cliënt'. Een consequentie hiervan is dat private zelfontwikkeling en eigen kracht van burgers niet zozeer vrij ontstaan in de leefwereld, maar vooral gelokaliseerd en georkestreerd worden in de rol van 'cliënt' (Habermas 1987). Als zodanig koloniseren professionals de leefwereld via het kanaal van de 'cliëntenrol' waarin zij burgers domineren (Kunneman 1985, 1986). Volgens Habermas levert dit tegenstrijdige effecten op. Professionals hebben als doel burgers te integreren in de samenleving door therapie, maar cliënten raken door geformaliseerde en juridische interacties juist meer gedesintegreerd: zij komen als het ware los te staan van de samenleving (Habermas 1987). In de zienswijze van Habermas zijn professionals dus geen machteloze figuren die onder het systeem zwichten, maar juist actoren die bureaucrativering en kolonisering van de leefwereld in de hand werken. Daarentegen wordt aan cliënten minder macht toebedeeld: zij zijn het object van kolonisatie.

Waar Habermas systeem en leefwereld dus beide ziet als essentiële onderdelen van een moderne maatschappij, waarin ze ieder hun eigen functie hebben, is er wel degelijk ook sprake van een voortdurende spanning tussen beide. Zijn kritiek is met name dat systemen – onder meer via de mediërende rol van professionals – de leefwereld kunnen koloniseren en dus processen van betekenisgeving kunnen verstoren. Dit wordt nog versterkt door de meervoudigheid van systemen waardoor een proces van fragmentatie kan optreden. Hoewel het hier niet onze bedoeling is het huidige gebruik van het begrippenpaar systeem en leefwereld te kritiseren, is enig besef van de originele betekenis bij Habermas wel van belang, omdat het kan bijdragen aan een nuancering van de huidige probleemdefiniëring en voorgestelde oplossingsrichtingen. Zoals we zullen zien is daarin met name de koloniseringstheorie overgenomen en worden andere onderdelen van Habermas' denken naar de achtergrond geschoven. We komen daar verderop op terug.

3 Waarom is denken in ‘systeem en leefwereld’ op dit moment populair?

Voor deze studie hebben wij verschillende gesprekken gevoerd met mensen die op de een of andere manier betrokken zijn in de discussie over systeem en leefwereld die momenteel wordt gevoerd; vaak omdat zij actief zijn in het publieke debat hierover, soms omdat ze ‘achter de schermen’ – in de politiek, het beleid, de zorg – het begrippenpaar als inspiratiebron voor hun handelen hanteren (zie Geraadpleegde personen). Een van de eerste vragen in deze interviews was steeds waarom het begrippenpaar systeem en leefwereld voor onze respondenten ‘werkte’ en hoe zij de populariteit van het begrip verklaarden.

De belangrijkste reden die wij van onze respondenten te horen kregen was dat het begrippenpaar een goede verwoording is voor een gevoel van ongemak dat breed wordt gedeeld. Dat gevoel van ongemak schuilt er dan in dat het idee bestaat dat ‘de controle is doorgeschoten’, dat er te weinig ruimte is om invulling te geven aan authentieke, professionele, intrinsieke motivatie, en dat het ‘verantwoordingsdenken’ een te grote vlucht heeft genomen, waarbij professionals te zeer in het nauw zijn gedreven. Als gevolg daarvan lukt het professionals steeds minder goed om ondersteuning te bieden bij de problemen waar hun cliënten mee worstelen.

Dat roept uiteraard de vraag op waarom die controle- en verantwoordingsdrift dan te ver is doorgeschoten. Hiervoor dragen onze respondenten verschillende redenen aan. De meest overzichtelijke is nog dat professionals er zelf debet aan zijn geweest. Ze hebben er een potje van gemaakt. Bijvoorbeeld door maar te blijven hameren op ‘professionele autonomie’. En door het probleem van patiëntveiligheid of andere, soortgelijke en reële problematiek te lang te negeren. De professionaliteitskritiek uit de jaren zeventig en tachtig – waarvan Habermas met zijn ‘systeem versus leefwereld’ overigens een exponent was – heeft zich daardoor kunnen uiten in een immer toenemende controle. De Gezondheidsraad schreef in 1991 bijvoorbeeld nog dat het medisch handelen zich op een ‘tweesprong’ bevond (Gezondheidsraad 1991); kennelijk heeft de beroepsgroep de verkeerde afslag genomen en hebben anderen – overheid, inspectie, verzekeraars – het stuur overgenomen.

Maar onze respondenten wijzen ook op een aantal maatschappelijke processen die de druk op externe controle hebben opgevoerd. Dit betreft bijvoorbeeld de opkomst van New Public Management en de daarmee gepaard gaande ‘emancipatie van de klant’, die ervoor heeft gezorgd dat publieke dienstverlening een bedrijfsmatige aansturing heeft gekregen vanuit de veronderstelling dat die vanuit één centrum is aan te sturen. Ook het door de maatschappij en de politiek steeds meer nadruk leggen op risico’s is een belangrijke factor – vooral het idee dat langzaam heeft postgevat dat risico’s uit te bannen zijn door middel van centrale sturing en controle. Dit is mede gevoed door de immer toenemende rationalisering van de wetenschap en de opkomst van evidence-based handelen (in praktijk en beleid), waardoor er steeds minder ruimte is gekomen voor emoties en verhalen. Ten slotte wordt gewezen op de ontzuiling van het middenveld en met name het daardoor veroorzaakte verlies van contact met de werkvloer binnen publieke organisaties, als gevolg waarvan systemen worden opgetuigd zonder een goed besef voor wie en waartoe.

Kortom, onze respondenten wijzen op een doorgeschoten rationalisering waarin het idee van beheersbaarheid heeft postgevat en die er tegelijkertijd voor heeft gezorgd dat de worteling in concrete ervaringen van professionals en cliënten is doorgesneden. In die zin is de populariteit van het begrippenpaar systeem en leefwereld op te vatten als een romantische tegenreactie waarin authenticiteit, kwetsbaarheid en noties van het ‘goede leven’ weer een plek moeten krijgen. Onze respondenten wijzen hier ook op bredere debatten die duiden op een herwaardering van het authentieke, zoals het werk van Sennett over vakmanschap (Sennett 2009), of het werk van Toulmin over op concrete casus gebaseerde ethiek (Toulmin 1990). In dat werk is steeds sprake van het belang van doorleefde ervaringen en *tacit knowledge* die tegenover de rationalisering van de (post) moderne wereld worden geplaatst en het weer mogelijk zouden maken terug te keren naar authenticiteit.

4 De vertaling naar de gezondheidszorg en het sociale domein

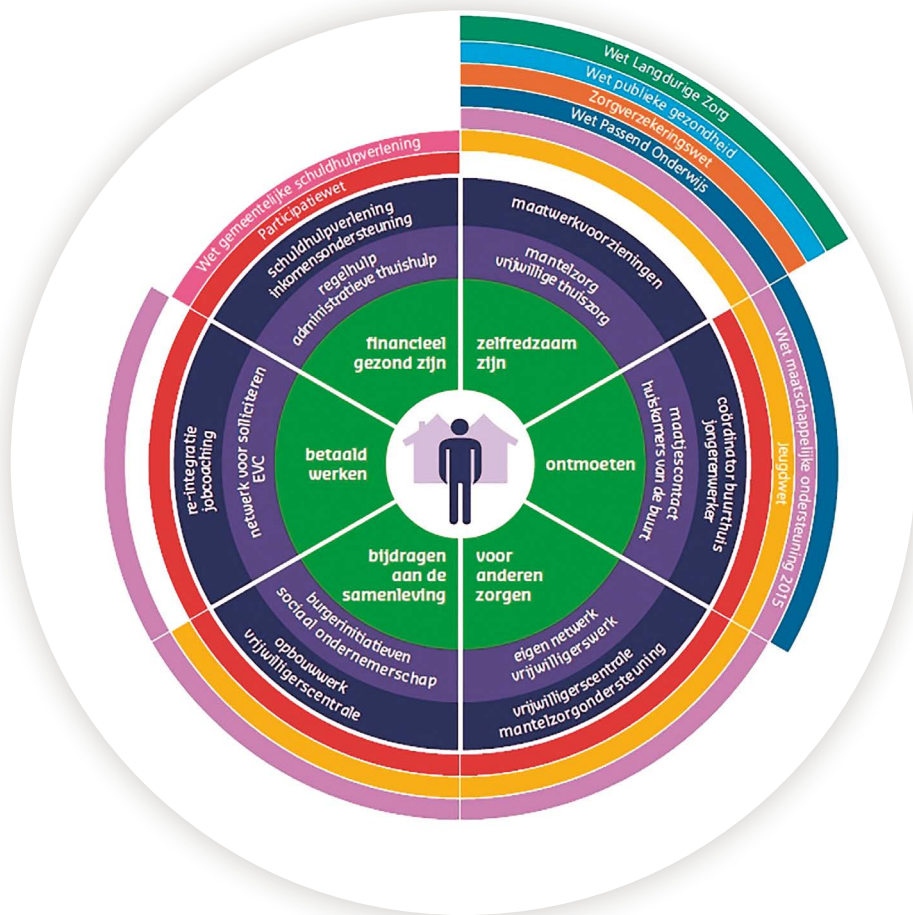
Het gedachtegoed van Habermas heeft een geheel eigen en deels nieuwe vertaling gekregen in de gezondheidszorg en het sociale domein. Zoals we al zagen is met name het idee van de kolonisering van de leefwereld overgenomen, terwijl andere onderdelen van Habermas' theorie – de noodzaak van systemen en de rol van professionals daarin – naar de achtergrond zijn verplaatst. Deze herinterpretatie heeft ook consequenties voor de problemen en oplossingen die in het huidige debat worden gesignaleerd en voorgesteld. Onze vraag is daarbij niet zozeer of het huidige debat wel een correcte interpretatie van Habermas geeft. Veel interessanter is het om te bekijken welke specifieke betekenis op dit moment wordt toegekend aan deze begrippen en welke consequenties dit heeft voor ons denken over sturingsvraagstukken en macht. We hebben daarom enkele kerndocumenten geanalyseerd die zijn opgesteld zijn door verschillende actoren: het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD) en de Nederlandse Vereniging voor Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ). Daarnaast putten we opnieuw uit de interviews die we hebben afgenomen met opiniemakers en beleidsmakers in de gezondheidssector en het sociale domein.

4.1 Problemen

We onderscheiden hierna enkele dominante vertalingen van het denken in de tegelstelling tussen systeem en leefwereld die terugkeren in verschillende documenten en gesprekken:

Fragmentatie en bureaucrativering van systemen

Veelvuldig wordt benadrukt dat systemen gefragmenteerd zijn geraakt dankzij verschillen in financiering en wetgeving (TK 2012/2013b; TK 2013/2014; Hilhorst en Van der Lans 2014a, 2014b). Een bijna mythisch geworden verhaal dat deze fragmentatie vangt is het multiprobleemgezin met 25 hulpverleners over de vloer (Hilhorst en Van der Lans 2014b). Niemand heeft het overzicht en het gezin is eerder slechter dan beter af. Volgens staatssecretaris Van Rijn is het gevolg dat burgers verdwalen in systemen. Helemaal wanneer zij meerdere problemen tegelijk hebben en dus een beroep moeten doen op verschillende instanties:



- Doelen van het individu
- Activiteiten informeel
- Activiteiten professioneel

Figuur 1: Het participatiewiel
Bron: Movisie 2015

“[...] er komt zoveel op hun [jongeren] pad en er zijn zoveel instanties waar ze mee te maken hebben: jeugdzorg, onderwijs, opvang, ggz of verslavingszorg, schulden, krapte op de woningmarkt, bijstand, studiefinanciering, arbeidsmarkt. Voor vrijwel al deze puzzelstukjes gelden wetten, toelatingseisen, indicaties, financiering, loketten, verantwoordelijken en verantwoordelijkheden. Hou dan maar eens het overzicht. En krijg het dan maar eens voor elkaar om als jongere de weg te vinden door al deze systemen. Niet zo gek dat je dan verdwaald raakt in het systeem.”
(Van Rijn 2014)

Fragmentatie wordt niet alleen gevat in verhalen over de verdwaalde burger, maar ook gevisualiseerd in beelden. In figuur 1, een illustratie van Movisie (2015), wordt duidelijk dat het systeem de leefwereld opknipt in brokjes die elk hun eigen logica kennen en die met elkaar in strijd kunnen zijn. De leefwereld dreigt daardoor gefragmenteerd te raken en verstrikt in tegenstrijdige logica's, die in verschillende deelsystemen zijn georganiseerd.

Naast fragmentatie is bureaucrativering een verwant en veel aangehaald thema. In de regel worden systemen niet beschreven als flexibel en dienend aan de leefwereld, maar als log en bureaucratisch. Bureaucrativering wordt volgens Hart en Buiting (2012) gedreven door onze behoefte om systemen te perfectioneren en 'af' te maken:

“We beheersen de systeemwereld en daarin proberen we alles 'af' en kloppend te krijgen. Alle processen moeten zijn beschreven en ze moeten onderling met elkaar verbonden worden. De kwaliteitshandboeken moeten compleet zijn, de strategische doelstellingen moeten in operationele doelstellingen worden vertaald en daaraan koppelen we een rapportagecyclus die via een complete set prestatie-indicatoren een beeld oplevert van hoe we ervoor staan, et cetera. De veronderstelling is dat als de systeemwereld maar 'af' is de leefwereld zich ernaar gaat gedragen en dat daarmee de klant geholpen is en dus op de juiste manier aan de bedoeling wordt gewerkt. Zo werkt dat volgens ons niet. Dat is de mythe van beheersbaarheid en die leidt tot verdraaide organisaties.”

Het bureaucratische karakter van systemen wordt gevat in een grote hoeveelheid gedetailleerde protocollen en checklists met als doel uitvoeringspraktijken beheersbaar en controleerbaar te maken. Volgens Van den Brink hinderen protocollen professionals echter juist in de uitoefening van het echte werk: het zich daadwerkelijk verplaatsen in de cliënt/patiënt en hen 'in hun kracht zetten' (Van den Brink 2012). Overigens hebben niet alleen professionals last van bureaucratie. Volgens Hilhorst en Van der Lans (2014b) vallen burgers buiten

de boot wanneer zij het spel van de bureaucratie niet op de juiste manier spelen:

“veel mensen missen de bureaucratische competenties om bij het juiste loket op het juiste moment het juiste verhaal te vertellen. En dan gaat het mis, want de harde logica van de bureaucratie is dat jij je aanpast aan het systeem en niet andersom”.

In deze voorstelling van zaken worden systemen dus neergezet als ontoegankelijke, versnipperde en daardoor belemmerende bolwerken voor burgers.

Administratielast, vervreemding en getemde professionals

Daarnaast is er veel aandacht voor de rol van professionals. Zij worden vaak gezien als slachtoffers van een toenemende administratielast. Eén duidelijke veroorzaker van deze administratielast is niet makkelijk aan te wijzen (Meurs 2014). Verzekeraars, de overheid, maar ook instellingen en patiënten zelf vragen om gedetailleerde informatie (TK 2014/2015a). De administratielast zou er volgens Hart en Buiting (2012) toe leiden dat professionals hun intrinsieke motivatie verliezen:

“Uitvoerende professionals halen hun inspiratie in de regel niet uit de systeemwereld maar uit de bedoeling en uit de klant die geholpen moet worden. Door te werken volgens de regels van de systeemwereld wordt het vakmanschap van de professional uitgehold en de motivatie enorm verkleind.”

Volgens Hart en Buiting raken professionals langzaam ingekapseld in het systeem dat van hen ‘getemde’ professionals maakt:

“De professionals van nu hebben al zo lang in het bestaande systeem meegedraaid dat velen van hen het hart voor de klant voor een deel al hebben verloren en zich hebben neergelegd bij het werken vanuit de systeemwereld. Het geeft ze bovendien veiligheid en duidelijkheid: zolang ze de regels volgen kan niemand ze aanspreken.”

Vervreemding heeft in het huidige debat over systeem en leefwereld dus een dubbele betekenis gekregen: professionals kunnen zich niet meer verplaatsen in de leefwereld van cliënten én raken vervreemd van hun eigen vak. Gevolgen zijn gedemotiveerde professionals en een verdere vervreemding van burgers.

4.2 Oplossingen

Aan deze onwenselijke situatie moet een einde komen, aldus veel betrokkenen. Er worden dan ook verschillende oplossingen aangereikt die logischerwijs voortvloeien uit 1) de geschetste kloof tussen systeem en leefwereld, 2) de fragmentatie van systemen, 3) de toenemende kolonisering van de leefwereld van professionals en burgers.

Oplossing 1: meer ruimte geven voor zelfsturing van professionals en eigen kracht van burgers

“In deze wereld [leefwereld] zijn cliënten en zorgverleners de hoofdrolspelers.”
(NVZD 2015)

Zoals uit dit citaat uit een rapport van de NVZD blijkt, worden professionals en cliënten getypeerd als actoren in de ‘leefwereld’. Deze typering wijkt gedeeltelijk af van Habermas’ zienswijze, waarin professionals juist getypeerd worden als actoren die behoren tot het systeem. In het NVZD-rapport worden alleen bestuurders, managers en beleidsmakers gezien als ‘systeempartijen’. De argumentatie luidt dat leefwereldactoren meer de ruimte moeten krijgen om zichzelf te sturen en eigen keuzes te maken.

De groeiende populariteit van zelfsturende professionals is te begrijpen als een poging om uit de grip van het systeem te ontsnappen en professionals te (her) emanciperen. Initiatieven als *Beroepseer* bepleiten meer discretionaire ruimte voor de professional zodat deze ‘zelf’ sturing kan geven aan zijn vak en dagelijkse werkpraktijk. Burgerlijke ongehoorzaamheid van professionals in de vorm van het aan de laars lappen van protocollen is volgens Van den Brink (2012) een begrijpelijke en wenselijke ontwikkeling. Alleen door procedures te negeren of er dwars doorheen te gaan, kunnen professionals zich echt verplaatsen in de cliënt en ‘present’ zijn in hun leefwereld. De onderliggende aanname hierbij is dat professionals geneigd zijn tot ‘het goede’ en dat zelfsturing de beste manier is om het goede te bereiken. Dit enigszins romantische beeld van de professional wordt genuanceerd door anderen zoals Heineman (interview) en Degeling et al. (2004), die stellen dat professionals niet heilig zijn en ook fouten maken. Autonomie moet dus niet ongelimiteerd zijn, maar gerechtvaardigd worden. Het proces van verantwoording afleggen over resultaten en de kwaliteit van zorg is in deze zienswijze niet een administratieve last die zo veel mogelijk beperkt moet worden, maar een prikkel voor kwaliteitsverbetering.

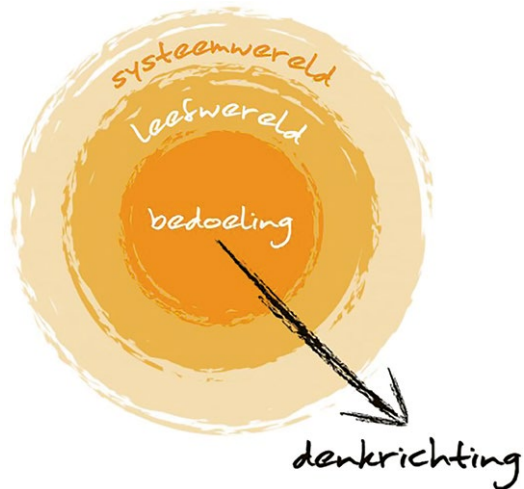
Naast zelfsturing voor professionals wordt gepleit voor de emancipatie van de burger in termen van 'eigen kracht'. Van burgers wordt verwacht dat zij het heft in eigen hand nemen in plaats van zich afwachtend op te stellen tegenover professionals en instellingen. Zij worden in toenemende mate beschouwd als zelfmanagende burgers. Een voorbeeld zijn de Eigen Kracht-conferenties waarin de cliënt samen met zijn persoonlijke netwerk naar oplossingen zoekt voor problemen. Professionals faciliteren dit proces en ondersteunen waar nodig.

Ook bij de 'eigen kracht'-benadering is de onderliggende aanname dat burgers geneigd zijn het goede te doen als zij eenmaal 'in hun kracht' zijn gezet. Er wordt dan ook weinig rekening gehouden met burgers die strategisch gedrag vertonen en zelf willen bepalen hoe zij hun zelfmanagement willen invullen (Hilhorst en Van der Lans 2014a). Zo beschrijven Hilhorst en Van der Lans het inzichtelijke voorbeeld van burgers die strategisch ontkennen geen netwerk te hebben – 'Buren? Vrienden? Familie? Nee, die doen al heel veel', 'Die kunnen niks meer', 'Daar heb ik geen contact mee' – zodat zij een beroep kunnen doen op professionele hulpverlening. Ook gemeenten gaan met Eigen Kracht-conferenties aan de haal door er een beleidsmatige saus overheen te gieten en ze in te zetten voor bezuiniging van professionele diensten (ibid). Het paradoxale effect is dat de eigen kracht dan een nieuw systeem wordt. Daarom stellen Hilhorst en Van der Lans dat eigen kracht niet door professionals als een afvinkcriterium op een lijstje moet worden uitgevraagd. Eigen kracht veronderstelt vrijheid voor burgers om eigen keuzes te maken, ook als deze keuzes niet in het plaatje van professionals of de overheid passen.

In dit perspectief heeft het redeneren vanuit eigen kracht en de vakintuïtie van professionals consequenties voor het systeem. Door de pijl van binnen naar buiten te richten, zoals in figuur 2 te zien is, wordt het systeem meer dienend gemaakt aan 'de bedoeling' en de leefwereld van professionals en burgers.

Oplossing 2: onnodige systemen en regels schrappen

De roep om regelvrije ruimtes en het schrappen van onnodige systemen, zoals hinderende protocollen, wordt steeds luider. Deze roep is zelfs door 'systeempartijen' zoals het ministerie van VWS omarmd (TK 2014/2015a). Doordat regels in een hiërarchisch kader worden geplaatst (top-down naleving) en worden geassocieerd met vrijheidsbeperking en onnodige administratielast voor professionals, is minder regels een logische oplossing. Meurs (2014) stelt echter dat dit een schijnoplossing is en dat we hiermee voorbijgaan aan een onderliggend probleem:



Figuur 2: Denkrichting: vanuit de bedoeling naar de systeemwereld

Bron: Hart en Buiting 2012, p. 31

“De discussie over regeldruk zou veel meer dan nu gebeurt gezien moeten worden als een uiting van het ongemak van partijen met de vernieuwde maatschappelijke verhoudingen die kenmerkend zijn voor de gezondheidszorg en breder voor de verhouding tussen overheid en samenleving.”

Niet zozeer het schrappen van regels, maar het vinden van een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving is de daadwerkelijke uitdaging.

Bezien vanuit Habermas is het schrappen van systemen en regelloos werken bovendien een vrij onmogelijke en onzinnige exercitie. Het voortbestaan van de samenleving is afhankelijk van geïnstitutionaliseerde systemen en regels. Een maatschappij kan niet louter bestaan uit de leefwereld *an sich*. Het is dan ook zinniger om na te denken over een goede interactie tussen systemen en leefwereld. Interactie is idealiter geen eenrichtingsverkeer, maar veronderstelt dat systeem en leefwereld invloed op elkaar uitoefenen en bij elkaar betrokken worden. Daar komt bij dat bij het centraal stellen van de leefwereld verondersteld wordt dat dit automatisch tot het goede leidt; machtsverhoudingen en strategisch gedrag zouden daar geen rol spelen. Dat is maar zeer de vraag, zoals hiervoor al is aangestipt. Het dienend maken van systemen aan de leefwereld hoeft dan ook zeker niet altijd tot het ‘goede’ te leiden. Eerder lijkt opnieuw een goede interactie tussen systeem en leefwereld aan de orde, waarin een zekere autonomie van handelen wordt gecombineerd met het kunnen articuleren van en sturen op maatschappelijke belangen.

Oplossing 3: de kloof tussen systeem en leefwereld dichten

Een gevolg van het veelvuldig gebruik van de termen systeem en leefwereld is dat men bij voorbaat geneigd is in kloven en dichotomieën te denken (Mensink 2015). De oplossing die hier automatisch uit voortvloeit is het 'dichten van de kloof'. Of er überhaupt sprake is van een kloof in een concrete situatie is niet altijd duidelijk (Mensink 2015; Stoopendaal 2011). Bovendien is het goed denkbaar dat er juist kloven worden gecreëerd door er zo veel over te praten (Mensink 2015). In het geval van kolonisatie van de leefwereld staat het systeem juist niet op afstand, maar is deze binnengedrongen in de leefwereld. Niettemin zijn oplossingen in termen van 'bruggen slaan' en 'verbinden van systeem en leefwereld' erg populair.

Zo wordt bijvoorbeeld het sociale wijkteam van gemeenten gezien als een ideale schakel tussen systeem en leefwereld (Hilhorst en Van der Lans 2014b):

“Wijkteams kunnen worden opgevat als het scharnierpunt tussen leefwereld en systeemwereld. In het eerste verhaal worden de wijkteams ingezet om iets te veranderen in de bureaucratische systeemwereld. In het tweede verhaal worden de wijkteams ingezet om iets te veranderen in de leefwereld. Idealiter doen de wijkteams beide dingen. Ze doorbreken de gekte van de systeemwereld en ze bieden ruim baan aan oplossingen die mensen zelf bedenken. Dat vraagt nogal wat van professionals in wijkteams. Ze moeten breekijzer zijn richting bureaucratie en tegelijkertijd zich terughoudend opstellen ten aanzien van de cliënt. Wijkteams worden zo met een dubbele revolutionaire opdracht de wijken in gestuurd.”

Niet alleen wijkteams, maar ook individuen kunnen schakels vormen tussen systeem en leefwereld. Zo spreekt Van den Brink (2012) in dit verband over 'best persons':

“Dat zijn mensen die er nu al in slagen de kloof tussen leef- en systeemwereld te dichten. In elke buurt zijn er wel een paar van die best persons te vinden. Zij hebben het vermogen verbindingen tussen beide werelden te leggen en zich soepel te bewegen in de netwerken van beide werelden.”

De NVZD positioneert ook bestuurders als schakel:

“De opdracht aan de zorgbestuurder is om de systeem- en leefwereld met elkaar te verbinden en om hierin continu te zoeken naar een balans. Want hoewel regulering zonder meer bijdraagt en heeft bijgedragen aan de transparantie in en kwaliteit van de zorg, kunnen uiteindelijk met regels niet meer dan randvoorwaarden voor goede zorg worden gesteld.”

Ongetwijfeld zijn verbindende grenzenwerkers belangrijk in een institutioneel gefragmenteerde omgeving (Oldenhof 2012; 2013). Dit valt af te leiden uit de snelle toename van het aantal casecoördinatoren, schakelfiguren en buurtmakelaars. *Boundary spanners* mogen zich ook internationaal in een groeiende populariteit verheugen (Long et al. 2013). Maar ook hier kan de vraag worden gesteld of we aan symptoombestrijding doen en de onderliggende zoektocht naar nieuwe maatschappelijke verhoudingen en vormen van sturing niet te veel individualiseren in de persoon van de verbindende schakel. Een fundamentele blik op welke vorm van governance passend is in onze huidige samenleving is daarom gevraagd (hierover meer in hoofdstuk 7).

Oplossing 4: regels en systemen integreren

Tot slot is integratie van verkokerde wet- en regelgeving ook een veelgehoorde oplossing. Omdat integratie van nationale wetgeving zo'n majeure en politieke kwestie is, vinden integratiepogingen vaak plaats op een meer operationeel niveau: variërend van integrale teams met meerdere disciplines en ontschotter budgetten voor gemeenten tot en met integrale loketten waar burgers terecht kunnen voor meerdere zaken (TK 2012/2013b). De term integratie suggereert dat het gaat om technische coördinatie. Daardoor blijft vaak onzichtbaar dat bij elke integratiepoging een nieuwe weging wordt aangebracht tussen verschillende logica's, waarden en specialismen. Het gevolg is dat bepaalde waarden en specialismen meer op de voorgrond komen en andere op de achtergrond of zelfs uit beeld raken.

Dit is goed terug te zien bij de huidige decentralisaties. Generalistisch werken van wijkteams schudt de verhoudingen tussen specialismen flink op en vraagt om nieuwe werkwijzen van professionals. Het pleidooi voor een generalistische professional wordt door specialistische zorg- en welzijnsorganisaties vaak geïnterpreteerd als een aanval op het specialistisch werken. Door integratie meer als een waardenafweging te zien waarbij nieuwe verhoudingen worden gecreëerd tussen partijen, kan een meer openlijke discussie ontstaan over 'goede' en 'slechte' vormen van integratie.

5 Onderliggende aannames blootgelegd over macht en sturingsrelaties

Denken in termen van systeem en leefwereld roept veel herkenning op. Het geeft woorden aan gevoelens van onrust en onvrede. Maar denken in termen van systeem en leefwereld is niet onschuldig, zo betogen wij. Het heeft consequenties voor hoe we aankijken tegen macht en sturing. Het is daarom noodzakelijk om aannames over macht en sturing meer naar boven te halen en te expliciteren. Aannames die we uit de hiervoor beschreven discussie over de verhouding tussen systeem en leefwereld kunnen destilleren zijn:

- 1 De leefwereld is goed; het systeem is (een noodzakelijk) kwaad.
- 2 De leefwereld is een machtsvrije ruimte: in deze ruimte kunnen burgers en professionals vreedig met elkaar leven zonder dat macht of strategisch handelen een noemenswaardige rol speelt.
- 3 Macht wordt alleen 'van buiten' uitgeoefend: door systemen en daaruit voortvloeiende regelgeving.
- 4 Systemen worden bedacht door bestuurders, managers en de overheid.
- 5 Systemen belemmeren professionals en burgers in hun 'zijn'.
- 6 Systemen moeten daarom zo veel mogelijk afgeschaft worden of dienend worden gemaakt aan de leefwereld.
- 7 Omdat professionals en burgers geneigd tot 'het goede', moeten zij zich zo veel mogelijk zelf sturen.

Deze aannames hebben een hoog common sense-gehalte en worden daarom breed omarmd. Dit kan echter gevaarlijk zijn, omdat we zo een te eenzijdige conceptualisatie hebben van sturing en macht. Het is daarom van belang om deze aannames open te breken en te nuanceren:

- 1 Er is niet één leefwereld en één systeem. De praktijk kent meerdere leefwerelden en systemen met eigen logica's die kunnen conflicteren. Conflict kan dus ook bestaan tussen leefwerelden of tussen systemen.
- 2 De leefwereld is niet inherent goed en het systeem niet inherent fout. Het gaat eerder om goede en slechte consequenties van specifieke verhoudingen tussen en binnen systemen en leefwerelden voor concrete werkprijken.

- 3 De kloof tussen systeem en leefwereld is geen a priori gegeven, maar een resultaat van ons denken en handelen. Kloven worden gemaakt en kunnen dus ook weer veranderen.
- 4 Willen we van kloven af, dan moeten we stoppen met alle fenomenen in te delen en te organiseren in de dichotomie van systeem en leefwereld. We zouden eerder moeten spreken in termen van specifieke – en altijd partiële – verbindingen en ontkoppelingen.
- 5 Systemen worden niet alleen door managers en bestuurders bedacht, maar ook door professionals. Het ontwikkelen van professionele kaders en richtlijnen is een belangrijk onderdeel van professies. Deze regels worden als minder hinderlijk beschouwd, maar zijn evenzeer onderdeel van een 'systeem'. De angel bij regelgeving zit eerder in de gelaagdheid van regels. Interne professionele richtlijnen kunnen ineens externe eisen worden en daardoor worden ervaren als 'opgelegd'. Het is dan niet zozeer zo dat de regels en richtlijnen onderdeel worden van een systeem – dat waren ze al – maar dat andere systemen de controle over die regels en richtlijnen lijken over te nemen.
- 6 Macht kan ook vanuit de leefwereld worden uitgeoefend: denk aan vormen van zelfdisciplineren en responsabilisatie.
- 7 Professionals en burgers zijn niet altijd geneigd tot het goede: zij vertonen ook strategisch gedrag en maken soms fouten.
- 8 Meer zelfsturing leidt dus niet per definitie tot goede uitkomsten. Rechtvaardiging en verantwoording spelen ook bij zelfsturing een belangrijke rol.

6 Voorbij de kloof: de zoektocht naar goede leefsysteem

Gezien deze nuanceringen pleiten wij voor een minder dichotome kijk op governance: het gaat wat ons betreft niet om ‘de leefwereld versus het systeem’, maar om ‘de zoektocht naar goede leefsysteem’. Hierbij is het uitgangspunt dat we graag ‘leven in goede systemen’ (in plaats van systemen buiten de leefwereld te houden). Wat ‘goed’ is, kan variëren, afhankelijk van de concrete situatie en cliënt. Er moet daarom ook ruimte zijn voor *varieties of goodness*, dat wil zeggen het bestaan van meerdere ‘goede’ leefsysteem (Boltanski en Thévenot 2006; Mol 2002; Von Wright 1972).

Hoewel het begrippenpaar systeem en leefwereld allerlei problemen met zich meebrengt, vertegenwoordigt de populariteit ervan wel een reëel gevoel van fragmentatie en bureaucrativering. Dit ‘ongemak met de vernieuwde maatschappelijke verhoudingen’ (Meurs 2014) dient naar ons idee wel degelijk serieus te worden genomen. Terwijl er enerzijds een terechte roep is om controle en verantwoording – terecht omdat bijvoorbeeld professionals in het verleden er onvoldoende blij van hebben gegeven de belofte van zelfregulering na te komen – lijkt die controle inmiddels zo ver doorgevoerd dat die in concrete praktijken allerlei fricties geeft. Ofwel doordat professionals en patiënten/cliënten/burgers zich ‘opgesloten’ voelen in systemen of te maken hebben met de fragmentatie van alle deelsystemen, ofwel doordat professionals ‘om de systemen heen’ werken. Beide zijn onwenselijke effecten. Het eerste geval maakt dat het potentieel van zelfsturing en zelfredzaamheid onvoldoende wordt benut; het tweede leidt tot ‘onzichtbare’ praktijken waarover geen verantwoording wordt afgelegd en waarvan dus ook niet geleerd kan worden.

De zoektocht naar nieuwe leefsysteem zou dus moeten verlopen volgens een aantal voorwaarden. Zo moet er ruimte zijn voor waardenpluriformiteit en dient erkend te worden dat vanuit een centrale actor maar zeer ten dele inhoudelijke richting kan worden gegeven aan professioneel handelen. Ofwel: goede leefsysteem komen tegemoet aan de normatieve en cognitieve onzekerheid die gepaard gaat met de vaak gelaagde en complexe problematiek waar burgers mee worstelen. Anderzijds kan professioneel handelen niet vrijblijvend zijn: autonomie dient steeds gepaard te gaan met het nemen van verantwoordelijkheid – en dus ook het afleggen van verantwoording. Dat betekent ook dat er fora ingericht dienen te worden waar het afleggen van die verantwoording

kan plaatsvinden. Hoe die fora eruitzien kan variëren – het kan gaan over verantwoording op microniveau ten opzichte van cliënten of het team van betrokken professionals, op mesoniveau binnen de organisatie of ten aanzien van externe stakeholders, en op macroniveau ten opzichte van beleidsactoren, waarbij bij voorkeur ook koppelingen bestaan tussen dergelijke fora. Ook hoe de verantwoording eruitziet kan al naargelang de situatie en het onderwerp verschillen; soms heeft die de vorm van numerieke informatie, soms de vorm van narratieve verantwoording (Ubels 2015), of combinaties daarvan.

Bovendien zou erkend moeten worden dat het vinden van goede leefsysteem een dynamisch proces is waarin ‘het goede’ emergent is. Dat veronderstelt dat niet één actor (de overheid, professionals, burgers) in staat is het goede vast te leggen, maar dat dit een constant proces van trial-and-error is, waarin steeds opnieuw wordt geprobeerd om vorm te geven aan het goede leven. Deze erkenning sluit aan bij de politicologische en bestuurskundige wet dat directe ‘implementatie’ van beleid een uitzondering is en dat beleid meestal pas vorm krijgt in de uitvoering (Pressman en Wildavsky 1973). Waar vanuit de drang tot controle wordt ingezet op het beheersen van uitvoeringspraktijken, gericht op de directe implementatie van beleid, wordt in goede leefsysteem erkend dat dit onwenselijk is en wordt ruimte gegeven aan professionals (en burgers) om gesitueerde oplossingen te vinden binnen overkoepelende beleidsdoelstellingen.

De ontwikkeling van goede leefsysteem ontstaat met andere woorden niet door één blauwdruk op te leggen, maar door in lokale praktijken te experimenteren – en daarvan te leren. Dit vereist een andere vorm van governance waarin experimenteren inherent onderdeel is van het dagelijkse handelen in plaats van een projectmatige bezigheid die losstaat van het gewone reilen en zeilen van de organisatie.

7 Anders sturen en organiseren: experimentalist governance

Naar ons idee kan het concept van *experimentalist governance* een bijdrage leveren om uit de huidige impasse te komen – zij het niet direct als een ‘oplossing’ (als zo iets er al zou zijn), dan toch als een manier van denken die het huidige ongemak hanteerbaar zou kunnen maken zonder te vervallen in de uitersten van controledrift of volledige autonomie en met de erkenning dat elke oplossing steeds gesitueerd en emergent is.

Het concept *experimentalist governance* wordt door Sabel en Zeitlin (2012) omschreven als vorm van sturing die bij uitstek geschikt is voor de omgang met a) meervoudigheid van het goede, b) complexiteit van casuïstiek en c) onzekerheid over wat het goede is en hoe dit te bereiken is. Traditionele top-down sturing is hiervoor ongeschikt, evenals een strikte boedelscheiding tussen beleid en uitvoering, zoals in New Public Management wordt gepropageerd. Dit blijkt uit het feit dat complexe casuïstiek niet effectief binnen bestaande systemen kan worden afgehandeld. Dit is niet alleen het geval voor multi-probleemcasus: ook gewone burgers lopen vast in het systeem doordat zij het overzicht verliezen over alle (uitzonderings-) regels.

Experimentele governance omarmt juist de complexiteit en onzekerheid als de kern van zijn sturingsfilosofie. Doelen worden niet vooraf bepaald en uitgewerkt door de overheid in allerlei gedetailleerde benchmarks en lijstjes met indicatoren, maar recursief ontwikkeld en continu bijgesteld door lokale actoren zoals frontlijnprofessionals, lokale beleidsmakers en burgers (zie hierna punt 3).

Kernelementen van experimentele governance zijn:

1 Openheid over ambiguïteit en onzekerheid

Wat precies de beste oplossing is voor een complex probleem in een concrete situatie is vaak onduidelijk. Deze onduidelijkheid wordt vaak met controle en schijnzekerheden weggepoetst (zoals werken met afvinklijstjes). Het is in dit soort situaties veel effectiever om open te experimenteren, zodat betrokkenen zelf gesitueerde oplossingen kunnen ontwikkelen.

2 Vooraf alleen algemene doelen opstellen (bv. kwaliteit van zorg)

Precieze methoden, tools, meetsystemen en evaluatiemethoden worden lokaal bepaald en periodiek geëvalueerd en aangepast in het implementatieproces.

3 Recursief leren

Problemen worden opgelost in een zich herhalend proces waarbij de output van het ene proces de input vormt voor het volgende proces. Hierdoor gaan leerervaringen niet verloren, maar worden ze gedeeld en vormen ze onderdeel van het primaire proces.

4 Deliberatie

Op basis van argumenten worden geïnstitutionaliseerde patronen, doelgroepen en werkwijzen ter discussie gesteld, zodat nieuwe oplossingen worden gevonden voor problemen. Door leerervaringen te delen over uitvoeringspraktijken heen kunnen best practices herkend worden en kan nadere articulatie van beleidsdoelen en -oplossingen optreden. Op deze manier kunnen nieuwe beleidsregels worden geformuleerd en kunnen voorkomende problemen herkend worden.

5 Een nieuwe verhouding tussen ‘principaal’ en ‘agent’

Terwijl in de klassieke principaal-agenttheorie wordt verondersteld dat de ‘principaal’ (bijvoorbeeld de overheid) doelen stelt die de ‘agent’ uitvoert – en controle inbouwt om te zorgen dat dit ook feitelijk gebeurt – erkent de ‘principaal’ binnen het model van experimentele sturing niet alles te weten en te kunnen bepalen, maar te vertrouwen op het probleemoplossend vermogen van lokale partijen (de ‘agents’). Een gevolg is dat de rijks- of gemeentelijke overheid (of, zo u wilt, het bestuur van instellingen) niet langer deze partijen ter verantwoording kan roepen door resultaten langs een vooraf bepaalde meetlat te leggen. Als lokale actoren namelijk succesvol zijn in het oplossen van problemen, worden vooraf geformuleerde criteria en meetlatten al snel overbodig. Hierdoor ontstaat een gapend gat tussen beleid en uitvoering, waarbij telkens uitzonderingen op vooraf geformuleerde criteria moeten worden gemaakt. Het overzicht is dan snel zoek. Dit kan voorkomen worden door de strikte scheidslijn tussen beleid en uitvoering los te laten en verantwoordingscriteria meer in het primaire proces te beleggen.

6 Generatieve verantwoording

Deze alternatieve vorm van verantwoording sluit goed aan bij een andere principaal-agentverhouding (Jerak-Zuiderent 2013). Generatieve verantwoording is intrinsiek onderdeel van het primaire proces, waarbij prestatiecriteria niet top-down worden opgelegd, maar telkens lokaal wordt bepaald ‘wat ertoe doet’

en hoe dit inzichtelijk gemaakt kan worden voor betrokkenen. Het gaat daarbij om het streven naar wat de Belgische filosoof Isabelle Stengers (2011) noemt 'rapport', ofwel een doorleefde verbinding met een specifieke praktijk. In deze visie van verantwoording zijn indicatoren niet vooraf vastgesteld, maar 'levende documenten' die met goede redenen bijgesteld kunnen worden. Juist in verantwoording (mits die 'generatief' is – en niet gefocust op afrekenen) worden leerervaringen geïnstitutionaliseerd. In de literatuur over generatieve verantwoording heeft dit vaak een verhalende vorm, maar dat hoeft niet per se het geval te zijn: ook numerieke vormen van verantwoording kunnen als generatief worden ingezet. Een voorbeeld is dat van professionele registraties, die gebruikt kunnen worden om op verschillende niveaus 'rapport' te bereiken, bijvoorbeeld bij de inzet van registraties in praktijken van *shared decision-making* tijdens consulten (Øvretveit et al. 2013) of bij het herzien van richtlijnen voor complexe behandelingen (Niezen et al. 2013).

7 Discretionaire ruimte met voorwaarden

Professionals hebben de ruimte om af te wijken van routines en regels wanneer deze contraproductief zijn. Zij moeten wel op een transparante manier hierover verantwoording afleggen en de regel aanpassen zodat deze weer passend wordt voor de werkpraktijk. Verantwoording kan zowel numeriek als narratief zijn, maar in beide gevallen gaat het erom achterliggende betekenissen, effecten enzovoort te achterhalen. Verantwoording over performance wordt afgelegd door middel van peer review, waarbij resultaten worden vergeleken met gelijksoortige situaties. Wanneer resultaten achterblijven, worden bestaande werkwijzen herzien, in samenspraak met een groep van peers en relevante anderen. Het herzieningsproces is cyclisch van aard en in principe oneindig.

Experimentele governance kan op verschillende niveaus worden gesitueerd: in de relatie tussen de centrale overheid en lokale overheden; in die tussen de centrale overheid en instellingen; in die tussen instellingsbesturen en professionals; in die tussen professionals en patiënten. Het veronderstelt dat met elke delegatie van bevoegdheden naar een 'lager' niveau tegelijkertijd een infrastructuur voor monitoring en (generatieve) verantwoording wordt ingericht die variatie tussen uitvoeringspraktijken toestaat, leerervaringen organiseert en articulatie van gewenste effecten stimuleert. Experimenteren betekent daarmee niet 'loslaten', maar experimenten serieus nemen en er lessen uit proberen te trekken: voor de verdeling van bevoegdheden, voor de inclusie van actoren en voor de inrichting van uitvoeringspraktijken.

8 Tot slot: ontluikende vormen van experimentele sturing

Experimentele sturing lijkt tegemoet te komen aan bezwaren over de huidige governance die in het debat over systeem en leefwereld zijn geformuleerd. In termen van Habermas gaat het er dan steeds om dat systemen (van beleidsvorming, financiering en verantwoording) en leefwerelden (van gedistribueerde en gesitueerde betekenisgeving) zodanig aan elkaar worden verbonden dat processen van rationalisering kunnen optreden zonder dat deze leiden tot kolonisering.

Wij presenteren hier experimentele sturing niet als *het* alternatief, maar als een mogelijke denkrichting voor een alternatieve organisatie van de governance van publieke diensten. Alternatieve vormen zijn altijd denkbaar. Experimentele governance lijkt met een aantal van de decentralisaties en de ontregelingsoperatie wel al voorzichtig in gang gezet – getuige de verschillende experimenten in wijken en ook het recente akkoord met de huisartsen, *Het roer gaat om* (TK 2014/2015b). Maar het gevaar is steeds dat deze nieuwe vormen van experimentele sturing toch weer worden dichtgetimmerd en gebureaucratiseerd (Hilhorst en Van der Lans 2014a, 2014b). Op die manier wordt er juist een verdere ontwikkeling van de disciplinerende/koloniserende in gang gezet: systemen dringen dan – via de professionals – helemaal de leefwereld van patiënten binnen en – via de externe verantwoording – ook de leefwereld van professionals.

Om het gevaar van kolonisering te voorkomen is het belangrijk om principes van experimentele governance – of andere sturingsvormen – in samenhang te beschouwen en toe te passen in de praktijk. Scharrelruimtes voor professionals en burgers zijn een goed begin, maar er is veel meer nodig. Experimentele governance heeft pas echt een kans van slagen wanneer principes van recursief leren en generatieve verantwoording worden omarmd als nieuwe sturingsfilosofie. Dit maakt dat de huidige decentralisaties meer zijn dan een technische uitvoeringskwestie: de wijze van uitvoeren en van sturen wordt opnieuw uitgevonden. De herdenking van Habermas' klassieke onderscheid tussen systeem en leefwereld is daarvoor een goed begin.

Literatuur

- Boltanski, L. en L. Thévenot (2006). *On Justification: economies of worth*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Brink, G. van den (2012). Zeer bedankt. Heel fijn dat u dit doet. In: H. Jumelet en J. Wenink (red.), *Zorg voor onszelf? Eigen kracht van jeudigen, opvoeders en omgeving, grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*. Amsterdam: SWP. p.36-45.
- Degeling, P.J., S. Maxwell, R. Iedema en D.J. Hunter (2004). Making clinical governance work. *BMJ* 329 (7467), p.679-681.
- Gezondheidsraad (1991). *Medisch handelen op een tweesprong*. Rijswijk: Gezondheidsraad.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action. Volume II Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press.
- Hart, W. en M. Buiting (2012). *Verdraaide organisaties*. Terug naar de bedoeling. Vakmedianet.
- Hilhorst, P. en J. van der Lans (2014a). Eigen Kracht ontkracht. Ik heb niemand, ik zie niemand, niemand kan me helpen. *De Groene Amsterdammer*, 9 oktober 2014.
- Hilhorst, P. en J. van der Lans (2014b). De dubbele revolutie van sociale wijkteams. Koken voor een lening. *De Groene Amsterdammer*, 11 december 2014.
- Hilhorst, P. en J. van der Lans (2015). Meer zorg voor minder geld. Kafka in de zorg. *De Groene Amsterdammer*, 28 januari 2015.
- Jerak-Zuiderent, S. (2013), *Generative accountability. Comparing with care*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Kunneman, H. (1985). *Rondom Habermas. Analyses en kritieken*. Amsterdam: Boom.
- Kunneman, H. (1986). *De waarheidstrecht. Een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en samenleving*. Amsterdam: Boom.

Long, J.C., F.C. Cunningham en J. Braithwaite (2013). Bidges, brokers and boundary spanners in collaborative networks: a systematic review. *BMC Health Services Research*, 13, p.158.

Mensink, W. (2015). Systeem- en leefwereld: hoe de kloof te dichten. *Sociale Vraagstukken*, 30 april 2015.

Meurs, P. (2014). *Van regeldruk naar passende regels. Vertrouwen, Veerkracht, Verantwoordelijkheid Vrijheid*. Essay op verzoek van het Ministerie van VWS en van de leden van de Agenda voor de Zorg. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Mol, A. (2002). *The body multiple: ontology in medical practice*. Durham/London: Duke University Press.

Movisie (2015). *Het participatiewiel 2015*, p 1-4.

Niezen, M., R. Bal en A. de Bont (2013). The reconfiguration of policy and clinical practice. How databases transformed the regulation of pharmaceutical care. *Science, Technology & Human Values*, 38(1), p.44-66.

NVZD (2015). Rapport Commissie Governance NVZD. *Governance in de zorg. Over besturing en bestuurders in de zorg anno 2015*. Zeist: NVZD- Vereniging van bestuurders in de zorg.

Oldenhof, L. (2012). *Wijkgericht werken: intersectorale samenwerking dankzij grenzenwerk*. Achtergrondstudie bij het RVZ-advies Regie aan de Poort. Den Haag: RVZ.

Oldenhof, L. (2013). *Wijkgerichte samenwerking dankzij grenzenwerk. Gerón*. *Tijdschrift voor ouder worden & maatschappij*, 15(4), p.43-46.

Øvretveit, J., C. Keller, H. Hvitfeldt Forsberg, A. Essan, S. Lindblad en M. Brommels (2013). Continuous innovation: developing and using a clinical database with new technology for patient-centred care. The case of the Swedish quality register for arthritis. *International Journal for Quality in Health Care*, 25(2), p.118-124.

Pressman, J.L. en A. Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why it's Amazing that Federal Programs*

Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. California: University of California Press.

Rijn, M. van (2014). *We maken een eind aan de versnippering.* Speech bij NJI-congres Transformeren doe je samen, 16 juni 2014.

Sabel, C.F. (2004). Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: E.R. Engelen and M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sabel, C. F. en J. Zeitlin (2012). Experimentalist governance. In: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance.* Oxford: Oxford University Press. p.169-183.

Sennett, R. (2009). *The Craftsman.* London: Penguin Books. (Oorspronkelijke uitgave 2008.)

Stengers, I. (2011). Comparison as a Matter of Concern. *Common Knowledge*, 17, p.48-63.

Stoopendaal, A. (2011). Different kind of gaps. Combined values and partial connections in fall prevention in long-term care. *Medische Antropologie*, 23(1), p.63-80.

TK (2012/2013a). *Van systemen naar mensen.* Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, 32620, nr.78.

TK (2012/2013b). *Decentralisatiebrief.* Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, 33400-VII, nr.59.

TK (2013/2014). *Goed bestuur in de zorg.* Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, 32012, nr.15.

TK (2014/2015a). *Merkbaar minder regeldruk.* Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, 29515, nr.364.

TK (2014/2015b). *Het roer gaat om. Verbetering van de samenwerking in de huisartsenzorg.* Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, 33578, nr.18.

Toulmin, S. (1990). *Cosmopolis. The hidden agenda of modernity*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ubels, G. M. (2015). Narrative accountability and quality awareness: Learning about (re) presenting narrative care. *Journal of Aging Studies*, 34, p.190-198.

Wright, G. H. von (1972). *The varieties of goodness*. New York/London: Routledge / The Humanities Press.

Geraadpleegde personen

Marius Buiting, NVTZ

Margriet Meindertsma, toezichthouder en voormalig Eerste Kamerlid

Erik Heineman, UMCG

Erik Gerritsen, VWS

Jos van der Lans, publicist

Adviesvoorbereiding

Vanuit de RVS is dit advies voorbereid door een commissie bestaande uit de Raadsleden Paul Frissen (commissievoorzitter), Pauline Meurs en Jan Kremer; Albertine van Diepen, Ingrid Doorten, Evert Schot, Flip van Sloten en Willemijn van der Zwaard (adviseurs) en Ilona de Prieëlle (ondersteuning).

Publicaties

Wisseling van perspectief. De werkagenda van de RVS. Publicatie, nummer 15-01, december 2015.

Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit. Advies, nummer 16-01, april 2016.



raad voor **R** Volksgezondheid en
Samenleving