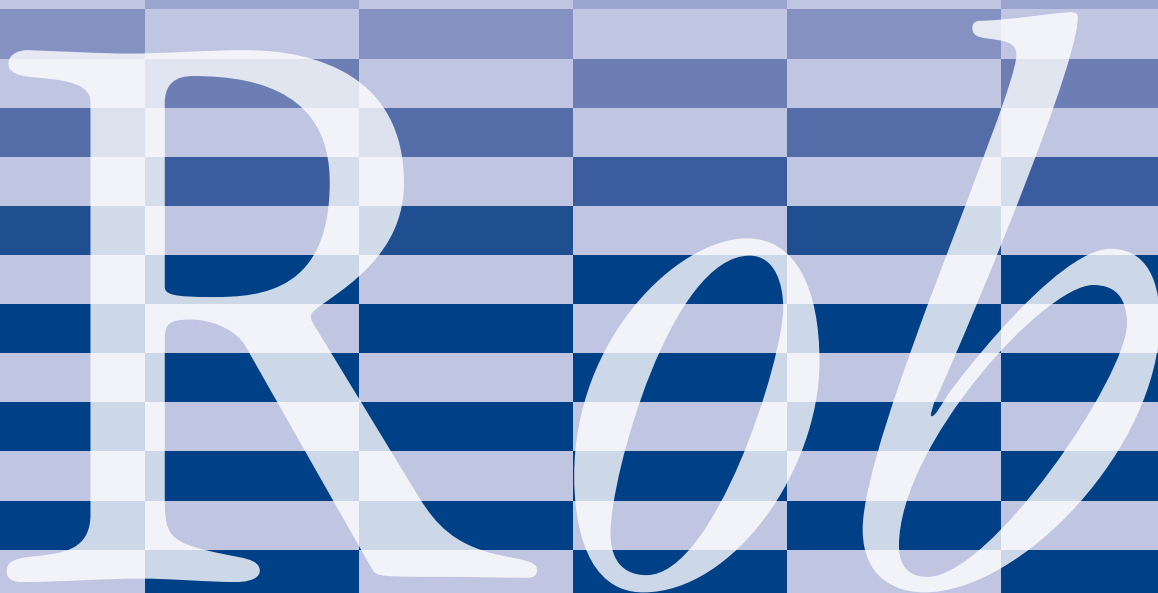


De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen

November 2016



Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen, afhankelijk van het onderwerp, tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl
[@Rob_Rfv](https://twitter.com/Rob_Rfv)

ISBN: 978-90-5991-099-7

NUR: 823

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen

November 2016

Rob

Inhoud

Ten geleide	5
1. Systeemverantwoordelijkheid is gedeelde verantwoordelijkheid	7
<i>Uiteenlopende definities</i>	7
<i>Systeembesturing</i>	9
<i>Een leidraad voor het gesprek</i>	10
2. Veranderende verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten	11
<i>Het sociale domein</i>	12
<i>Onderwijs</i>	14
<i>Het fysieke domein</i>	14
<i>VNG ongeduldig</i>	16
<i>Lokale centralisatie</i>	16
<i>Vloeibare stelsels</i>	17
3. Vanzelfsprekende reflexen en hun doorwerking	19
<i>Ministeriële verantwoordelijkheid</i>	19
<i>Het verlangen naar sturing en controle</i>	21
<i>Het algemeen belang en het gelijkheidsbeginsel</i>	22
4. Van systeemverantwoordelijkheid naar systeembesturing	25
<i>De evolutie van systemen en de verantwoordelijkheid van het Rijk</i>	25
<i>Gezamenlijk sturen en verbinden</i>	26
<i>Gezamenlijk leren</i>	27
<i>Toezicht</i>	28
<i>Verantwoording</i>	29
<i>Tot slot</i>	30
Literatuur	31
Bijlage Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	33

Ten geleide

De beslissruimte van de rijksoverheid is fors ingesnoerd. Allereerst door het feit dat veel besluiten tegenwoordig gemeenschappelijke besluiten in Europees verband zijn. Grote vraagstukken vragen vaak om besluitvorming in grote verbanden. Soms in Europees verband, maar vaak ook mondiaal. Denk aan de belangrijke afspraken op de klimaatconferentie van Parijs. Het gaat bij deze inperking van nationale beslissruimte om het ‘naar boven’ brengen van het niveau van beslissingen. Maar ook ‘naar beneden’ raakt de rijksoverheid beslissruimte kwijt. Autonome burgers, beter opgeleid dan ooit, raken steeds meer gewend sturing te gaven aan hun eigen leven. Ze vragen van de overheid eigen afwegingsruimte, die op tal van terreinen (sociale zekerheid, gezondheidszorg, buurtzorg) ook wordt gegeven. Grote processen van bestuurlijke decentralisatie passen in die ontwikkeling. Zo verschuiven wezenlijke publieke verantwoordelijkheden van de rijks- naar de lokale overheid.

De politiek-bestuurlijke cultuur, met name het vragen en geven van verantwoording, past zich nog onvoldoende aan deze nieuwe realiteiten aan. Te zeer vindt het handelen van ministers en Kamerleden nog plaats vanuit de gedachte dat ministeriële verantwoordelijkheid uiteindelijk betekent dat de minister en hij alleen verantwoordelijk is. Terwijl steeds duidelijker wordt dat er bij de creatie van publieke waarden en het uitoefenen van publieke taken altijd te onderscheiden verantwoordelijkheden zijn. Hier hinkt de politieke cultuur onmiskenbaar achter de inmiddels geschapen feiten aan.

De gezamenlijke Europese besluitvorming en het gelijktijdig vergroten van de lokale beslissruimte, van burgers en lokale overheden, hebben ingrijpende consequenties. Dat maakt een serieus onderzoek naar het begrip ‘systeemverantwoordelijkheid’ noodzakelijk. Voordat de Raad voor het openbaar bestuur aan deze verkenning begon, heeft hij eerst grondige gesprekken met collega-adviesraden gevoerd. In essentie is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen een complex samenstel van afspraken en gedragingen, die vaak ook nog per sector anders worden gehanteerd. De Raad is bijzonder erkentelijk voor de actieve wijze waarop vanuit collega-adviesraden is meegedacht over dit onderwerp. In onze analyse konden wij daardoor rekening houden met ervaringen zoals die in diverse beleidssectoren zijn opgedaan. Hoewel de Raad vanzelfsprekend verantwoordelijk is voor zijn eigen advies hebben we dankbaar gebruik gemaakt van het elders verrichtte denkwerk.

Dit advies heet niet voor niets “De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen”, een benadering die feitelijk grote afstand neemt van het begrip systeemverantwoordelijkheid. Omdat steeds meer beslissruimte niet meer in Den Haag wordt ingevuld en parlementaire controle van grote betekenis blijft, is geleidelijk systeemverantwoordelijkheid als een invulling van ministeriële verantwoordelijkheid gaan functioneren. Dat miskent dat ook elders wezenlijke (mede) verantwoordelijkheid voor systemen wordt gedragen. Van oorsprong heeft de ministeriële verantwoordelijkheid een staatsrechtelijke, geen bestuurlijke oorsprong. Het markeert in onze Grondwet de onschendbaarheid van de Koning en het feit dat er altijd een minister vanuit de Kamer aanspreekbaar is. Maar over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen complexe systemen zegt het grondwetsartikel in feite heel weinig. De minister van volkgezondheid heeft geen ziekenhuizen, de minister van onderwijs geen

scholen. Instellingen als ziekenhuizen, scholen en woningbouwcorporaties kennen eigen besturen. Er werken professionals met eigen professionele verantwoordelijkheden. En er zijn cliënten, gebruikers die nieuwe vormen van eigenaarschap opeisen. Door in de politieke praktijk de vertrouwensregel (geen minister kan aanblijven als hij het vertrouwen van de Kamer verliest) ook nog eens te vermengen met het afleggen van verantwoordelijkheid ontstaat een afrekencultuur die de complexe bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen makkelijk geweld aan doet.

Nu 'Den Haag' blijvend zal moeten leren omgaan met ingesnoerde verantwoordelijkheid is dit een passend moment om een pleidooi te houden voor systeemsturing als gedeelde verantwoordelijkheid. Dat is in feite een pleidooi voor een fundamentele heroriëntatie van de politieke cultuur. Vindt die niet plaats dan zal vroeger of later de feitelijke decentralisatie van vergaande verantwoordelijkheid botsen op ontembare eenzijdige Haagse interventies. Dat zou een recept zijn voor voortdurende onmin tussen overheden en maatschappelijke cruciale spelers. Daar zit de burger niet op te wachten.

Dit advies van de Raad voor de openbaar bestuur moge aanvankelijk lezen als taaie, theoretische kost. Niets is minder waar. Het gaat om zeer praktische vraagstukken, die de kern van democratische verantwoording raken. Er is een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen. En er is een ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement. Systeemverantwoordelijkheid als begrip is een vluchtheuvel voor de onmiskenbare complexiteit van de werkelijkheid: niemand draagt meer alleen verantwoordelijkheid. Het instandhouden van die fictie schaadt op termijn de democratische controle op de echte gedeelde verantwoordelijkheid.

Ik ben onze secretaris Kees Breed zeer erkentelijk voor het feit dat hij de pen heeft willen voeren in dit ingewikkelde project. Na ons advies "Sturen én Verbinden" hebben wij opnieuw mogen profiteren van zijn denkkraft. De publicatie van deze studie over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen vindt plaats aan de vooravond van zijn vertrek naar de directie van de VNG. Kees Breed heeft gedurende vele jaren actief bijgedragen aan de ontwikkeling van de Raad voor het openbaar bestuur als een adviesorgaan, dat zich niet beperkt tot de Haagse werkelijkheid maar de burger centraal stelt en door diens ogen naar de gehele, ook de decentrale overheid, kijkt. Wij zijn hem voor zijn vele inspanningen als secretaris van de Raad bijzonder dankbaar.

Jacques Wallage

Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur.

Stysteemverantwoordelijkheid is gedeelde verantwoordelijkheid

Over het begrip systeemverantwoordelijkheid is recent veel gepubliceerd. Het vormt, impliciet of expliciet, veelvuldig onderwerp van gesprek in besprekingen tussen de Rijksoverheid en andere overheden. Het begrip kent veel uiteenlopende definities en toepassingen in de bestuurlijke praktijk. Daardoor praat men regelmatig langs elkaar heen en is onbegrip het resultaat. In dit advies reikt de Raad voor het openbaar bestuur enkele handvatten aan, niet om de discussies definitief te beslechten maar voor een constructieve en resultaatgerichte dialoog tussen alle betrokkenen. Daarbij staan de interbestuurlijke verhoudingen centraal.

De rol van de Rijksoverheid verandert op veel terreinen doordat taken worden afgestoten of uitbested. Dit proces speelt zich nu al enkele decennia langs diverse lijnen af. Rijkstaken zijn op afstand gezet door deze over te dragen naar zelfstandige bestuurorganen. Of ze zijn geprivatiseerd en overgelaten aan marktpartijen. De wetten en beleidsdoelstellingen zijn soms geïnternationaliseerd, bijvoorbeeld doordat de Europese Unie een rol kreeg bij de besluitvorming erover. Of taken werden juist gedecentraliseerd naar provincies en/of gemeenten. Vaak was in de praktijk van een beleidsdomein sprake van een mengvorm of combinatie van deze processen. Dat leidde telkens weer tot discussies over de vraag waarvoor een minister nog verantwoordelijk was of kon zijn in de nieuw gecreëerde situatie. Niet zelden riep de Tweede Kamer een minister ter verantwoording over een zaak waarbij de Kamer zelf kort daarvoor, door het vaststellen van een wet, de bevoegdheid om te handelen aan die minister had ontnomen.

In zijn recent advies over het functioneren van de Rijksoverheid¹ constateerde de Raad voor het openbaar bestuur dat op veel plekken in de Rijksoverheid nog een cultuur bestaat die is gegrond op de gedachte dat deze in laatste instantie nog zelf overal voor verantwoordelijk is ('cockpit Den Haag'). Hij dient daarover verantwoording af te leggen aan het parlement. Het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' wordt dan gebruikt om aan te geven dat de uitvoering weliswaar buiten de Rijksoverheid is belegd, maar dat de eindverantwoordelijkheid nog steeds onveranderd bij een minister berust. De Raad plaatste hier vraagtekens bij en bepleitte een herbezinning op de vraag wat systeemverantwoordelijkheid in deze tijd nog behelst. Hij beval aan dat de Rijksoverheid in dialoog met andere overheden en private partijen per domein bespreekt wie nu precies welke verantwoordelijkheid draagt. De uitkomsten van die dialoog zou besproken moeten worden met het parlement.

Uiteenlopende definities

Na het verschijnen van dit advies, en soms in reactie daarop, hebben andere adviesraden en onderzoeksorganisaties rapporten en publicaties uitgebracht waarin uitgebreid op deze vragen wordt ingegaan. De Raad maakt in dit advies dankbaar gebruik van de inzichten die hierin naar

¹ 'Sturen én verbinden – naar een toekomstbestendige Rijksoverheid', Rob, 2015.

voren zijn gebracht. Hij organiseerde ook zelf een aantal bijeenkomsten met deskundigen. De publicaties en discussies maken zichtbaar hoe ingewikkeld en veelomvattend de onderliggende vragen zijn. Daarbij maakt het ook uit of je het accent legt bij de vraag hoe de verantwoordelijkheid van 'de overheid' zich verhoudt tot die van organisaties en/of burgers buiten de overheid of bij vragen hoe het zit met de afbakening van verantwoordelijkheden tussen overheidslagen of binnen een overheidslaag (bijvoorbeeld tussen ministers in het kabinet). De Nederlandse School voor Openbaar bestuur (NSOB) maakte zichtbaar dat het ook uitmaakt vanuit welke perspectief je naar het vraagstuk kijkt (formeel juridisch, sociaal-maatschappelijk, politiek-bestuurlijk of financieel-economisch)². De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) laat in een discoursanalyse zien dat er verschillen bestaan wanneer wordt gehandeld op grond van systeemverantwoordelijkheid, of daartoe wordt opgeroepen, en concludeert dat er dan steeds (en steeds wisselende) verwachtingen en opvattingen worden gecommuniceerd die verder impliciet blijven. Richt een minister zich in de eerste plaats op het bewaken van de orde of juist op het stimuleren van verandering? Vormt vrouwen dan wel wantrouwen de basis voor de samenwerking tussen betrokken partijen? Het pleidooi van de RVS is om deze verwachtingen en opvattingen expliciet onderwerp van politiek en maatschappelijk debat te maken. Het blijven denken in termen van systeemverantwoordelijkheid scheidt daarbij geen helderheid maar werkt volgens de RVS juist verarring in de hand.

Ook de Raad voor het openbaar bestuur pleit – net als de NSOB- voor een maatschappelijke en politieke dialoog waarbij overigens het denken in termen van systemen niet bij voorbaat wordt geïncrimineerd. Maar verschillende opvattingen en verwachtingen, zeker als die impliciet blijven, kunnen er wel toe leiden dat politici de ene keer een minister oproepen om te handelen op basis van zijn systeemverantwoordelijkheid en hem de volgende keer juist bemoeizucht verwijten wanneer deze optreedt met verwijzing naar dit begrip. Dan liggen op zijn minst verwarring maar ook politiek opportunisme op de loer.

In dit advies heeft de Raad niet de ambitie om nu zelf voor eens en altijd duidelijkheid te scheppen over de definitie en betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid. De diverse publicaties maken duidelijk dat dat zeker op dit moment een schier onmogelijke opgave is. Op basis van de ervaringen tot nu toe is het niet goed mogelijk om algemene conclusies te trekken. Het is om te beginnen al lastig om het begrip 'systeem' eenduidig te definiëren en af te bakenen. Juist de interacties tussen een systeem en zijn omgeving en tussen systemen onderling maken dat de grenzen vaag zijn en kunnen verschuiven. Juist daarom ook is het moeilijk om te bepalen in welke mate iemand nog verantwoordelijk kan zijn voor de al of niet behaalde resultaten. Bij discussies over systeemverantwoordelijkheid gaat het in de praktijk meestal om een 'beleidscomplex' of -netwerk, een open en adaptief systeem met fluïde begrenzingen. Er kan daarbij ook sprake zijn van een stelsel van organisaties, gebonden door regels en afspraken die samen het systeem vormen. Maar ook een stelsel is niet altijd scherp af te bakenen en is vaak omgeven door een grijs gebied³.

2 'De som en de delen – in gesprek over systeemverantwoordelijkheid', Martijn van der Steen e.a., NSOB, 2016.

3 Ibidem, pag. 37-41

Dat grijze gebied moet niet alleen per domein maar ook periodiek onderwerp van gesprek zijn, omdat de omstandigheden en verhoudingen per domein maar ook in de tijd kunnen verschillen. Verklaar je eigen opvattingen hierover dan niet tot vanzelfsprekend en de enig juiste maar verdiep je in elkaars beelden en opvattingen zodat je niet langs elkaar heen praat. Zo kan worden voorkomen dat men ook in de praktijk langs elkaar heen werkt wat niet bevorderlijk is voor de effectieve werking van een systeem. Of dat men achteraf verantwoordelijkheden op elkaar afschuift als het daarbij dan een keer goed misloopt. De uitkomsten van deze gesprekken moeten vervolgens ook worden gedeeld met de Tweede Kamer. Dat bevordert transparantie over de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, niet pas als het misgaat maar ‘aan de voorkant’ van het functioneren.

De Raad heeft in dit advies vooral de interbestuurlijke verhoudingen in het vizier. Naast de Rijksoverheid en maatschappelijke sectoren (bijvoorbeeld zorginstellingen en scholen) dragen ook gemeenten en provincies verantwoordelijkheid voor de creatie van publieke waarden en het vervullen van publieke taken. Recente spanningen tussen met name het Rijk en gemeenten zijn mede het gevolg van onduidelijkheid over de vraag waar de verantwoordelijkheid van het Rijk eindigt en die van gemeenten begint. Tegelijk zijn er ook positieve voorbeelden waar in overleg met alle betrokken wordt besproken wat de gemeenschappelijke opgaven zijn. Er wordt duidelijk gemaakt wie daarbij welke rol vervuld en er worden concrete werkafspraken gemaakt.

Systeembesturing

De kernboodschap van de Raad in dit advies is dat systeemverantwoordelijkheid per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid behelst. In dat systeem dragen verschillende actoren verschillende verantwoordelijkheden en hebben ze verschillende rollen. Zij leggen daarover vaak aan verschillende instanties formeel verantwoording af (het parlement, een gemeenteraad, een Raad van bestuur, een inspectie, klantenraden en/of nog andere). Maar zij maken allemaal deel uit van het systeem, geen van hen staat er buiten of erboven. Dat betekent niet dat zij elk verantwoordelijk zijn voor het geheel; ze hebben wel allen belang bij het geheel. Alleen door samenwerking en gedeeld eigenaarschap kunnen resultaten worden geboekt. Zo is bijvoorbeeld de minister (samen met het parlement) verantwoordelijk voor de wetstekst, maar niet voor de wijze waarop deze in de praktijk wordt uitgevoerd. Zeker niet als daarbij in de wet expliciet bevoegdheden en handelingsvrijheden bij anderen zijn belegd. De kwaliteit en de effectiviteit van het systeem hangen dan mede af van de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en communicatie tussen alle betrokkenen. Daarbij is ook ruimte nodig voor al doende leren, het steeds beter op elkaar afstemmen van werkprocessen en het maken van effectieve afspraken. Controle richt zich daarbij niet alleen op de mate waarin planningsdoelstellingen worden behaald, maar ook op de voortgang van het leerproces.

Om deze gedeelde verantwoordelijkheden tot uitdrukking te brengen introduceert de Raad een nieuwe term: systeembesturing. Van systeembesturing is sprake wanneer voor het behalen van publieke doelstellingen of waarden de inzet is vereist van verschillende publieke partijen en/of ook van private instellingen en/of burgers. Alle deelnemende actoren kunnen door hun achterban ter verantwoording worden geroepen voor hun specifiek benoemde bijdrage aan het geheel, maar niet als eindverantwoordelijke voor het functioneren van het gehele systeem. De actoren moeten met elkaar afspraken maken over welke doelen worden nagestreefd, hoe de rollen en taken zijn

verdeeld, en ook over de vraag hoe te handelen als de zaken niet lopen zoals het zou moeten. Systeemfalen kan aanleiding zijn voor het afleggen verantwoording op elk niveau en voor gesprekken tussen alle niveaus. De minister kan bijvoorbeeld worden aangespoord om in gesprek te gaan met een wethouder of een groep bestuurders of ook om de wetstekst bij te stellen. Maar hij staat dan in die gesprekken in een gelijkwaardige verhouding tot zijn gesprekspartners en fungeert niet als opdrachtgever (tenzij de wet dat laatste stipuleert). Daarmee wordt het begrip systeemverantwoordelijkheid ontdaan van zijn huidige, vaak nog vooral hiërarchische lading. Daardoor krijgen nieuwe, meer passende sturingsmodaliteiten een kans om tot ontwikkeling te komen.

Een leidraad voor het gesprek

Voor een effectieve systeembesturing kan de volgende gespreksagenda als leidraad dienen:

- Wat zien we als de gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven?
- Welke partijen zijn hierbij betrokken?
- Wat is onze gemeenschappelijke visie op de maatschappelijke opgaven?
- Welke doelen worden nagestreefd?
- Wat zijn de rollen, taken, belangen en bevoegdheden van de betrokken partijen?
- Hoe en aan wie leggen zij verantwoording af?
- Waar bestaat overlap, een grijs gebied en hoe gaan we daarmee om?
- Is er wellicht sprake van een kloof, een stukje niemandsland waarvoor niemand zich verantwoordelijk voelt? Hoe kan die worden gedicht?
- Hoe is de procesregie belegd?
- Hoe ziet de onderlinge samenwerking en afstemming er praktisch uit?
- Hoe zien we gezamenlijk toe op de voortgang van het proces en het boeken van resultaten?
- Hoe gaan we om met tegenslag, incidenten en/of tegenvallende resultaten?

De praktijk tot dusver leert dat dit een intensieve en goede voorbereide dialoog vergt, die ook niet eenmalig plaatsvindt maar ook op gezette tijden moet worden herhaald. Hij kan dan ook tot nieuwe of bijgestelde antwoorden leiden. In het volgende hoofdstuk wordt een actueel overzicht geboden van ontwikkelingen en interacties tussen het Rijk en gemeenten in een aantal domeinen. De hier geboden gespreksagenda bouwt voort op de aanbevelingen van met name de NSOB en de RVS en is mede gebaseerd op de ervaringen die tot dusver in de praktijk zijn opgedaan.

De uitkomsten van deze gesprekken geven tegelijk aan parlementsleden een kader en een lijst van criteria aan de hand waarvan zij zich een politiek oordeel kunnen vormen over de vraag of een minister of staatsecretaris zijn verantwoordelijkheid binnen een bepaald domein goed heeft ingevuld.

Veranderende verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten

De relatie tussen de Rijksoverheid, provincies en gemeenten is in de Nederlandse geschiedenis nooit vanzelfsprekend geweest. Vanaf het eerste begin tijdens de opstand tegen Spanje tot aan het vastleggen van de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in 1848 was vrijwel voortdurend sprake van woelige verwickelingen en onderlinge strijd om geld en macht. Maar ook daarna, nadat door toedoen van Thorbecke in de Grondwet meer helderheid en stabiliteit was aangebracht in de onderlinge verhoudingen, bleef het vaak onrustig in het ‘Huis van Thorbecke’ met zijn drie woonlagen. Recente ontwikkelingen geven commentatoren bovendien aanleiding om deze metafoor opnieuw ter discussie te stellen omdat hij geen goed beeld (meer) geeft van wat zich nu feitelijk afspeelt.⁴ De noodzaak tot samenwerking tussen de bestuurslagen was en is altijd aanwezig, maar gaat vaak gepaard met spanningen.

Gemeentelijke autonomie

In de afgelopen decennia was een centraal punt in de discussie over interbestuurlijke verhoudingen in welke mate gemeenten nu vooral moesten worden gezien als autonome bestuurseenheden dan wel als uitvoeringskantoren van de Rijksoverheid. In 2005 pleitte de Raad voor het openbaar bestuur in dit verband voor een groter accent op de autonomie van gemeenten:

“[Autonomie is] niet alleen een opdracht die uit de in de Grondwet tot uitdrukking gebrachte constitutionele verhoudingen voortvloeit maar ook een politiek-bestuurlijke opdracht te blijven streven naar ‘goed bestuur’, een opgave die aan betekenis niet heeft ingeboet. Juist in een tijd waarin er vele krachten en tendensen zijn in de richting van uniformering en centralisatie van het bestuur is het goed de grote waarde van een sterke gemeentelijke autonomie te beseffen en vervolgens een beleid te ontwikkelen om deze doelbewust en consequent te bewaken en te onderhouden.”⁵

De spanning tussen beide uitgangspunten is in de afgelopen jaren zowel structureel in discussies over wetgeving als bij diverse incidenten in het licht van schijnwerpers komen te staan. Vrijwel elk beleidsdomein kwam daarbij in beeld. Zo ontstond na de ontploffing bij Shell in Moerdijk in 2014 een verhit politiek debat over de vraag wie de verantwoordelijkheid droeg: staatssecretaris Mansveld als systeemverantwoordelijke of de burgemeester die als bevoegd gezag de vergunning aan het bedrijf had verleend. Hij was verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de gemeente.

4 Zie bijvoorbeeld ‘De centralisatie in openbaar besturen over dunnen denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities’, Rob-lezing 2014 door Wim van de Donk en het coreferaat van Marcel Boogers, p.33 e.v.
5 ‘Autonoom of automaat – advies over gemeentelijke autonomie’, Rob, 2005; p.28.

In 2015 was het staatssecretaris Dijkhof, wiens optreden in het Drentse dorp Oranje aanleiding gaf tot gefronste wenkbrauwen. Hij gaf de gemeente opdracht om aan veel meer asielzoekers noodopvang te bieden dan het aantal van 700 dat eerder was afgesproken. Het is zeer de vraag of hij daartoe formeel bevoegd was. Zelf beriep hij zich op overmacht: 'Het alternatief was nog vervelender'. Na omstandige kritiek draaide hij desondanks zijn eerdere besluit terug.⁶

Bij de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers is de relatie tussen de Rijksoverheid en gemeenten op scherp komen te staan. Gemeenten gaan niet over de toelating of uitzetting van asielzoekers. Het Rijk is verantwoordelijk voor hun vertrek als zij niet worden toegelaten. Maar gemeenten worden geconfronteerd met de gevolgen als uitgeprocedeerden op straat belanden. Op grond van openbare orde en op grond van humanitaire overwegingen proberen gemeenten praktische oplossingen te realiseren ('bed, bad en brood'). Zowel de Raad van State als de Centrale Raad van Beroep hebben in recente uitspraken bepaald dat de overheid voorwaarden mag stellen aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.⁷ De burgemeester van Weert, die in begin 2016 zelf een Syrische asielzoeker aan onderdak hielp, maakte duidelijk dat het laatste woord hierover nog niet is gesproken.

Het sociale domein

In de zorgsector speelt de discussie over systeemverantwoordelijkheid al decennia lang een rol in discussies over de inrichting en het functioneren van het stelsel. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving heeft daarover recent een advies uitgebracht.⁸ Een aantal verantwoordelijkheden in de zorg 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 voor elkaar te dragen.⁹ De RVS werpt de principiële vraag op of het denken in systeemtermen ons niet van begin af aan op het verkeerde been zet. Want de opgaven in het zorgdomein zijn zeer divers en vergen sterk uiteenlopende benaderingen. '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?'¹⁰ Het concept lijkt bedoeld om zekerheid te bieden en helderheid te scheppen voor wat betreft de onderlinge verhoudingen, maar maakt die ambitie in de praktijk niet waar. Want onder de term gaan vaak geheel verschillende opvattingen en wereldbeelden schuil, die in feite juist leiden tot ambiguïteit. In een boeiende dialooganalyse wordt dit met treffende citaten onderbouwd. Deze ambiguïteit draagt vervolgens bij aan 'toenemende verwarring van bevoegdheden en politieke verantwoordelijkheden, waarbij uiteindelijk niemand meer echt aanspreekbaar is' (Raad van State 2015).¹¹ De RVS draagt geen oplossingen aan, maar beoogt wel een andere kijk te bieden op het vraagstuk en daarover in gesprek te gaan met beleidsmakers, burgers, bestuurders en professionals.

6 'Bestuurlijke verschuivingen in het migratiebeleid', Soumaya Rahouti, in: *Jaarboek Vreemdelingenrecht*, juni 2016.

7 *Ibidem*, p.6

8 'Verlangen naar samenhang – over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit', RVS, 2016.

9 *Ibidem*, p.11.

10 *Ibidem*, p. 5.

11 Zoals geciteerd in *ibidem*, p. 31.

Intussen gaat het politieke debat in de Tweede Kamer over actuele onderwerpen waarbij de vraag aan de orde is in welke mate een minister of staatssecretaris nog verantwoordelijkheid draagt na de recente decentralisaties in het sociale domein. In een WMO-debat beloofde de staatssecretaris om gemeenten ter verantwoording te roepen die 'te weinig' geld hadden besteed aan huishoudelijke hulp. Soms roepen juist gemeenten de staatssecretaris ter verantwoording. Bij het optreden van tekorten voor persoonsgebonden budgetten, vroegen gemeenten om aanvullende financiële steun vanuit 'Den Haag'. Ook bij de decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de arbeidsmarkt zijn de nieuwe verhoudingen nog niet helder uitgekristalliseerd. Gemeenten ervaren op dit domein nog een sterke regie en sturingsambities vanuit het Rijk, die het lastig maakt om de beoogde integratie met de zorgwetten in het sociale domein daadwerkelijk te realiseren¹².

De ambiguïteit van het Rijk bij het overdragen van verantwoordelijkheden blijkt ook uit de gevoerde discussie over de bekostiging voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Het oorspronkelijke idee was om dit via een afzonderlijk gemarkeerde geldstroom te doen in de vorm van het deelfonds sociaal domein. Maar dat stond haaks op het algemene uitgangspunt van de decentralisaties, namelijk beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten. Uiteindelijk is gekozen voor een decentralisatie-uitkering als onderdeel van de Algemene uitkering, zonder bestedingsverplichting.¹³ Tegelijk heeft het Rijk een monitor Sociaal Domein opgesteld die inzicht geeft in de mate waarin gemeenten de gelden besteden binnen het sociaal domein of ze daarbij geld tekort komen dan wel geld opverhouden.

Een bijzonder aspect van deze decentralisaties is de veronderstelling dat gemeenten tot een integrale aansturing en uitvoering van de taken in het sociaal domein zullen overgaan en daardoor effectiever en efficiënter kunnen werken. Dat leidt in het bijzonder tot de vraag welke gevolgen dat heeft voor de systeemverantwoordelijkheid voor domeinen die elkaar in de praktijk overlappen of zelfs samengaan. Bij gemeenten legt dat de vraag op tafel hoe de gezamenlijke, collegiale verantwoordelijkheid van het college van B&W in de praktijk gestalte krijgt. Op rijksniveau stelt deze vraag de verhoudingen in de ministerraad op de proef waarbij tot dusver de individuele ministeriële verantwoordelijkheid het vertrekpunt vormt. De Rob heeft in het advies 'Sturen én verbinden' gepleit voor meer collegiale verantwoordelijkheid in de ministerraad, maar in een reactie daarop heeft het kabinet Rutte-2 verklaard niet overtuigd te zijn van de noodzaak daartoe.¹⁴ In een publicatie van de NSOB¹⁵ pleiten de auteurs in dit verband voor 'grensverkeer', omdat bij zulke vraagstukken vaak niet precies duidelijk is waar de verantwoordelijkheid van de een ophoudt en die van een ander begint. Dan is het bespreekbaar maken van de dilemma's die in het onderling verkeer optreden in feite de enige zinvolle weg. Hierbij ziet het rapport niet alleen een rol voor de vakinhoudelijke bewindspersonen weggelegd, maar ook voor de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van bestuurlijke verhoudingen.

12 De Rob brengt eind 2016 een rapportage uit over de gevolgen van de centralisaties in het sociale domein voor het functioneren van de lokale democratie en het openbaar bestuur.

13 Zie het Rfv-advies 'Voorstel tijdelijke wet deelfonds sociaal domein', 2014; zie ook 'Inzicht in publiek geld, uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording', Algemene Rekenkamer, 2016, p. 14.

14 Kamerstuk 31490 – 204, 2015-2016.

15 Op. cit., p. 37-40.

Onderwijs

In het onderwijsdomein is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw sprake van deregulering door de overheid en autonomievergroting van scholen¹⁶. Maar tegelijk vond op sommige terreinen juist regulering plaats. Zo betekende de invoering van kerndoelen en eindtermen in 1992 een belangrijke inperking van de autonomie van scholen.¹⁷ In feite is de overheid voortdurend op zoek geweest naar een balans tussen het waarborgen van haar systeemverantwoordelijkheid enerzijds en autonomie van scholen anderzijds met daarbij steeds het grondwetsartikel 23 over vrijheid van onderwijs voor ogen. De commissie Dijsselbloem concludeerde in 2008 dat de verantwoordelijkheden van de overheid en de scholen te veel door elkaar liepen. Op sommige terreinen nam de overheid te veel verantwoordelijkheid en op andere juist te weinig. De commissie adviseerde een nieuwe taakverdeling waarbij de overheid gaat over het 'wat' en het onderwijsveld over het 'hoe'.¹⁸ De Onderwijsraad achtte dit onderscheid echter niet toereikend. De overheid dient zich volgens de Raad zeker ook met aspecten van het 'hoe' te bemoeien, bijvoorbeeld bij het vaststellen van kwaliteitsregels voor leraren, onderwijsurennormen en het toezicht op gezond financieel beleid.¹⁹ Inmiddels zijn ook in het onderwijsveld tal van taken overgeheveld van centraal naar regionaal en lokaal niveau. Denk aan huisvesting, onderwijsachterstanden, volwasseneducatie, onderwijs in allochtone talen, de leerplichtwet en vroeg- en voorschoolse educatie. Op al deze terreinen is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid met scholen. De regio of gemeente beschikt daarbij niet altijd over doorzettingsmacht omdat het geld doorgaans rechtstreeks door het Rijk aan onderwijsinstellingen wordt toebedeeld via de lumpsum. In veel gevallen is samenwerking nodig, niet alleen tussen regio, gemeentes en scholen maar ook met de Rijksoverheid. Een geslaagd voorbeeld daarvan is het initiatief om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan. Daarbij werken niet alleen scholen en gemeentes samen maar ook jeugdzorg, leerplichtambtenaren, werkgevers en justitie. De deregulering en decentralisatie hebben het onderwijsbeleid complexer en dynamischer gemaakt. Het onderwijssysteem heeft zo meer trekken gekregen van een open systeem met onduidelijke grenzen. Sturing heeft een meer interactief karakter gekregen en gaat samen met het afstemmen met betrokkenen en het uittesten en bijstellen van maatregelen op kleine schaal.

Het fysieke domein

In het fysieke domein is eveneens sprake van langdurige en veelvuldige discussies over systeemverantwoordelijkheid. De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur heeft deze in kaart gebracht in een recente notitie.²⁰ De reikwijdte van het domein is breed: ruimte, water, infrastructuur, milieu, energie, landbouw, natuur, bodem en monumenten. Om meer samenhang te brengen in de besluitvorming hierover is een omvattende operatie in gang gezet om alle bestaande wet- en regelgeving te integreren in één Omgevingswet. Omdat 'systemen' in het fysieke domein vaak fysieke systemen zijn (zoals het wegennet of het elektriciteitsnet) kan de term 'systeemverantwoordelijkheid' verwarrend zijn. In het wetgevingstraject wordt in plaats daarvan de

16 Bij deze alinea is dankbaar gebruik gemaakt van een gespreksnotitie (2016) van de secretaris van de Onderwijsraad, Adrie van der Rest.

17 Dereguleren met beleid, Onderwijsraad, 2000.

18 Brief van de Commissie Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen aan de Tweede Kamer, Kamerstuk II 3107 nr. 6, 2007-2008.

19 Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem, Onderwijsraad, 2014.

20 'Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving', RLI, 2016.

term 'stelselverantwoordelijkheid' gebruikt om de verantwoordelijkheid van het Rijk tot uitdrukking te brengen. De wetstekst is nadrukkelijk gebaseerd op de gedachte van decentralisatie. Het Rijk kan alleen treden in de taken en bevoegdheden van decentrale overheden als er sprake is van een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd. De wet sluit centraal ingrijpen niet uit. Het Rijk kan met een 'inpassingsplan' in de plaats van de gemeente treden.²¹ De RLI concludeert dat het ruimtelijk beleid van het Rijk gekenmerkt wordt door een hybride combinatie van systeem- en eindverantwoordelijkheid.

Intussen zijn bestuurders en directeuren van provincies, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en nationale kennisinstellingen een intensieve dialoog gestart in de vorm van een kenniskamer²². Daarbij staan de gezamenlijke opgaven centraal om Nederland veilig, leefbaar en gezond te houden. Kennisdeling en kennisontwikkeling zijn daarvoor noodzakelijk. De in 2015 gestarte dialoog sluit aan op het Bestuursakkoord 2011-2015 van het Rijk met gemeenten, provincies en waterschappen. Kennisontwikkeling en -deling blijven een verantwoordelijkheid van het Rijk, maar het Rijk betreft andere overheden hierbij om fragmentatie en duplicatie van kennis over ruimtelijk en mobiliteitsbeleid te voorkomen. De nieuwe omgevingswet maakt deze verantwoordelijkheid urgent. Hij bevordert samenwerking over bestuurlijke grenzen heen. De gesprekken zijn o.a. gericht op het ontwikkelen van langetermijnvisies en *ationale business cases*. Samenwerking wordt gezien als een leerproces op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid en gedeeld eigenaarschap. Er worden afspraken gemaakt over gezamenlijke uitgangspunten en praktische vervolgtacties.

De RLI wijst erop dat ook andere deelgebieden, zoals natuur-, milieu-, energie- en woonbeleid volop in beweging zijn. Een complicatie daarbij is dat vaak ook rekening moet worden gehouden met internationale afspraken en/of EU-richtlijnen waaraan ons land gebonden is. Maar de trend op al deze gebieden is toch vooral dat intensiever wordt samengewerkt met tal van partijen om overheidsdoelen te bereiken. Het Rijk heeft daarbij minder dan in het verleden de rol van opdrachtgever en vaker de rol van samenwerkingspartner. Het programma 'Ruimte voor de rivier' biedt medeoverheden onder bepaalde voorwaarden de gelegenheid om met eigen beleid en doelen nadere invulling te geven aan rijksdoelen met een 'omwisselbesluit'. In het Energieakkoord maakte het Rijk afspraken met meer dan 40 partners, van Shell tot Greenpeace, over het terugdringen van CO₂-uitstoot en andere milieudoelstellingen. De RLI ziet daarin een nieuwe rol van de Rijksoverheid tot uitdrukking komen. 'Een overheid die verbindingen legt tussen partijen, die stimuleert, vertrouwen geeft, belemmeringen wegneemt en meedenkt'.²³ En: 'Een meer hiërarchisch georiënteerde sturingsfilosofie waarbij de overheid centraal staat (government), maakt plaats voor een sturingsfilosofie gebaseerd op het trekken van maatschappelijke partijen en marktpartijen en op horizontale verhoudingen (governance)'.²⁴ Tegelijk waarschuwt de Raad voor te veel vrijheid voor decentrale overheden, marktpartijen en burgers. Een escalatiemechanisme of 'veiligheidsklep' blijft noodzakelijk, zeker als 'essentiële kwaliteiten van de leefomgeving' in het geding zijn.²⁵

21 Ibidem, p.9.

22 Verslag Thematische kenniskamer 'Kennis voor decentrale overheden', RIVM, 18 november 2015.

23 Ibidem, p.15.

24 Ibidem, p.19.

25 Ibidem, p.20.

VNG ongeduldig

Uit dit overzicht blijkt dat op veel terreinen sprake is van decentralisatie van verantwoordelijkheden met als vervolgvraag hoe die decentralisatie nu in de praktijk gestalte krijgt. Veel gemeenten klagen dat deze bewegingen niet snel of niet ver genoeg gaan. De Rijksoverheid heeft volgens hen moeite met 'loslaten'. De VNG-voorzitter Van Zanen was in de Thorbeckelezing van 2016 niet zuinig met zijn kritiek:

'Het Rijk erkent dat de gemeentelijke overheid beter weet wat er lokaal nodig is, maar de Haagse politieke werkelijkheid laat vaak weinig ruimte voor lokale logica. Gemeenten dragen oplossingen aan die bij het Rijk niet in goede aarde vallen. Bed, bad en brood? Onwenselijk volgens het kabinet. De sollicitatieplicht voor onbemiddelbaren opschorten? Geen sprake van.'²⁶

Lokale centralisatie

Tegelijk doen gemeenten er goed aan niet alleen kritisch naar boven te kijken, maar ook in de spiegel. Ook lokaal is de vraag hoever de systeemverantwoordelijkheid van bijvoorbeeld een wethouder reikt als het gaat om de rol van de gemeente in het sociaal domein. In de Rob-lezing van 2014 wees Wim van de Donk op het risico dat 'de decentrale overheden zichzelf vooral bestuurscentrisch en risicomijdend gaan opstellen, en daarmee werkelijke vernieuwing en vermaatschappelijking van de zorg in de weg staan'.²⁷ Als dat gebeurt dreigt een soort van 'lokale centralisatie van openbaar besturen'. Om dat te voorkomen moeten gemeenten onder meer investeren in vertrouwenwekkende contacten met zorginstellingen en samen met hen visies ontwikkelen op de vernieuwing van zorgverlening. Dat is belangrijker dan het vlot afsluiten van contracten met aanbieders die slechts op prijs concurreren. Dat vergt ook van lokale politici een omslag in het denken en handelen. Zowel een overmatig vertoon van daadkracht als een te groot accent op risicomijding kunnen de doelstellingen van de decentralisaties schaden. 'Lokale politici spelen een belangrijke rol, maar moeten accepteren dat de vele maatschappelijke organisaties, professionals, ondernemers en niet te vergeten burgers zelf, een doorslaggevende rol gaan spelen'.²⁸ Het rapport van de 'Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur' dat in 2016 onder voorzitterschap van Wim van de Donk is opgesteld, borduurt op deze visie voort. Bij de vernieuwing van het lokaal bestuur dienen de maatschappelijke opgaven centraal te staan. De democratische legitimiteit moet worden toegesneden op maat van nieuwe praktijken die daarbij ontstaan. 'Ook hier is het kernwoord niet eenvoud, maar veelvoud. Experimenten zijn nodig, leren is nodig, maatwerk is nodig, verscheidenheid is nodig'.²⁹ De commissie pleit onder meer voor het opstellen van een 'Ontwikkelagenda meervoudige democratie' die ruimte geeft aan lokale experimenten met nieuwe werkwijzen en het organiseren van gezamenlijke leerprocessen.³⁰

26 Thorbeckelezing Jan van Zanen, mei 2016.

27 Wim van de Donk, op. cit., p. 20.

28 Ibidem, p. 25.

29 'Op weg naar meervoudige democratie', Oproep van de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur, 2016.

30 Ook het rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar bestuur uit 2016 wijst in deze richting, waarbij vooral het leren om regionaal beter samen te werken de centrale invalshoek vormt.

Vloeibare stelsels

Dit overzicht in vogelvlucht illustreert hoe op vrijwel elk terrein van overheidshandelen ingrijpende veranderingen plaatsvinden. De RLI vat ze samen in vier grote bewegingen:

- Overheid -> Samenleving
- Centraal -> Decentraal
- Sectoraal -> Integraal
- Rechtszekerheid -> Flexibiliteit.³¹

Zij leiden ieder voor zich en helemaal waar zij samen komen tot indringende vragen over de verantwoordelijkheden van het Rijk en van andere overheden, in relatie tot de samenleving en tot elkaar. Vrijwel alle betrokkenen wijzen erop dat deze bewegingen nog in volle gang zijn en dat men niet te snel conclusies moet willen trekken. Er is ruimte nodig voor experimenten en vernieuwing, voor leerprocessen en reflectie. Men mag verwachten dat nieuwe praktijken en processen zich in de loop van de komende tijd zullen uitkristalliseren. Maar het is nog de vraag in welke mate die nieuwe praktijken zich daadwerkelijk zullen gaan uitharden in nieuwe stellingen en structuren. Het is niet ondenkbaar dat juist het leren omgaan met vloeibare stelsels en bewegende actoren daarin de kern vormt van het nieuwe besturen, zowel op Rijksniveau als op dat van andere overheden. In hoofdstuk vier zal op deze notie worden voortgebouwd.

³¹ Op. cit., p. 15.

Vanzelfsprekende reflexen en hun doorwerking

De praktische toepassing van het begrip systeemverantwoordelijkheid stelt ons voor nieuwe opgaven. Er worden nieuwe ervaringen opgedaan en er is behoefte aan reflectie op de vraag wat die betekenen voor de verhouding met burgers, voor de verhouding tussen politici en ambtenaren en die tussen politici onderling. Bestaande reflexen zijn niet altijd meer functioneel of kunnen zelfs disfunctioneel uitwerken. In dit hoofdstuk worden enkele vaak als ‘vanzelfsprekend’ aangevoerde waarden in discussies over systeemverantwoordelijkheid kritisch belicht. Zonder veranderingen ‘tussen de oren’ is het immers lastig om veranderingen in de praktijk door te voeren of deze te accepteren.

Ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid houdt conform de grondwet in dat er altijd iemand is die verantwoording dient af te leggen aan het parlement en dat is in ons land de minister (en dus niet de koning). In de gemeente is dat de wethouder die verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Het staat Kamerleden vrij waarvoor ze de minister ter verantwoording roepen en de minister moet daarop antwoorden. Hij heeft ook een informatieplicht. Het is aan de Kamer om te besluiten of hij genoeg neemt met het antwoord van de minister of niet. Maar de ministeriële verantwoordelijkheid naar de Kamer betekent nog niet dat de minister daarmee automatisch een rol als opdrachtgever naar andere overheden kan claimen (tenzij de wet dat nadrukkelijk aangeeft). Het is immers niet enkel de minister die verantwoordelijkheid draagt. Ook wethouders dragen politieke verantwoordelijkheid. En ook scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties en noem maar op. Publieke bekostiging neemt de zelfstandige professionele verantwoordelijkheden niet weg. De vraag is dan: hoe verhouden die verantwoordelijkheden zich tot elkaar? En hoe ga je daarmee om in de praktijk? Bij incidenten en crises kan dit leiden tot politieke discussies over de schuldvraag. In het Rob-advies ‘Belichaming van de kundige overheid’ uit 2012 gaat de Raad in op de vraag hoe bewindspersonen verstandig kunnen omgaan met zulke situaties zonder meteen op zoek te gaan naar Barbartje. Maar daaraan voorafgaand is de vraag welke omgangsvormen passen bij het uitoefenen van deel- of gedeelde verantwoordelijkheden. Daarover bestaan ook zorgen. Als wij allemaal een beetje verantwoordelijk zijn, is dan niet in feite niemand echt verantwoordelijk? En welke gevolgen heeft dat voor het functioneren van een systeem? Kan dat wel goed functioneren zonder hiërarchische aansturing? Positief geformuleerd is de vraag: hoe kunnen politiek verantwoordelijken effectief opereren in een netwerksamenleving en wat vraagt dat van hun manier van werken, van de aard van hun besluiten en van hun rol in processen waarvan zij deel uitmaken? Welke afspraken zijn daarvoor nodig? En hoe komen die tot stand?

De discussies over ministeriële verantwoordelijkheid zijn op zijn minst decennia oud. In de afgelopen jaren is daar de discussie over systeemverantwoordelijkheid bij gekomen. Deze verantwoordelijkheid ‘is een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid die vooral in beeld komt wanneer concrete bevoegdheden zijn gedecentraliseerd of anderszins bij de minister vandaan zijn gehaald. Omdat verantwoordelijkheid en bevoegdheid gewoonlijk aan elkaar worden gekoppeld,

is de figuur niet zonder problemen; er zijn geen concrete bevoegdheden, maar er is kennelijk wel verantwoordelijkheid. De vraag rijst dus onmiddellijk hoe een minister deze systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken'.³² Meer concreet geformuleerd is de stelling: je gaat er pas over als je er ook wat aan kunt doen. Maar wat als dat maar in beperkte mate het geval is? Dezelfde vraag kan je overigens ook stellen aan wethouders die lokaal verantwoordelijkheid dragen.

Prof. Michiels schreef in een artikel over 'Interbestuurlijk Toezicht' uit 2006: "Met name bij primaire taakvervulling door decentrale overheden is het van belang twee verantwoordelijkheden van de minister te onderscheiden: de zogenaamde stelselverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor het gebruik van eigen bevoegdheden. De eerste verantwoordelijkheid betreft het wettelijke systeem van bevoegdheden en, op hoofdlijnen, de organisatie van de uitvoering daarvan. (...) De minister moet de wettelijke en financiële voorwaarden scheppen waaronder (in casu) de decentrale overheden hun uitvoerings- en handhavingstaken naar behoren kunnen vervullen. De minister is slechts verantwoordelijk voor het stelsel als zodanig; het stelsel is goed wanneer de wet goed wordt uitgevoerd en gehandhaafd als individuen hun werk binnen dat stelsel naar behoren doen. Het stelsel is niet goed wanneer ondanks het goede functioneren van individuen de uitvoering en/of handhaving onder de maat is. In dat geval moet de minister gebruik maken van zijn bevoegdheid een wetsvoorstel in te dienen tot wijziging van het stelsel of op andere wijze (overleg, bestuurlijke druk) de uitvoering van het stelsel op hoofdlijnen weten aan te passen."

Een cruciale vraag hierbij is wanneer een stelsel nu wel of niet goed functioneert en wie dat dan vaststelt. Een minister of Kamerlid hanteert daarbij wellicht andere criteria dan een wethouder, professional of burger. De Goede en Knottnerus bepleitten in dit verband een nieuw sturingsparadigma, waarbij het accent ligt op de dialoog tussen deze betrokkenen: 'Systeemverantwoordelijk toezicht opereert niet primair als onderdeel van het sturende systeem (subject) tegenover de verschillende onder toezicht gestelde actoren (object). In de context van een 'horizontale samenleving' komt het daarentegen aan op constructieve interactie en heeft toezicht een belangrijke functie bij gezamenlijke beeldvorming. Toezicht vervult dan veeleer een argumentatieve of deliberatieve functie en bevordert de kennisuitwisseling en dialoog tussen actoren die verschillende rationaliteiten belichamen'.³³

De auteurs (beiden werkzaam bij de WRR) plaatsen deze ommekeer in de ontwikkeling van een maatschappelijke (hiërarchische) bevelshuishouding naar een (horizontale) onderhandelings-huishouding. Ministeriële verantwoordelijkheid hoeft een gelijkwaardige omgang met andere actoren daarbij niet in de weg te staan. Dat vergt wel dat de minister steeds onderscheid maakt tussen enerzijds zijn verplichtingen naar het parlement en anderzijds de bevoegdheden die de wet hem wel of niet geeft en de betekenis daarvan voor zijn relaties met andere actoren in het beleidsdomein. Systeemverantwoordelijkheid kan daarbij de vorm aannemen dat een minister juist de verantwoordelijkheden van anderen door overtuiging activeert. Niet meer en niet minder.³⁴

32 S.A.J. Munneke in: de gemeentestem, 24 juni 2014.

33 Peter de Goede en André Knottnerus, Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht, in: Bestuurswetenschappen, maart 2016, p. 61.

34 Jacques Wallage, Onderwijs als beleidsresistente sector?, in: R. Bosman en S. Waslander (red.), Over kansen, competenties en cohesie – kanttekeningen bij 30 jaar onderwijssociologie, Assen, 2006.

In de medialogica van het politieke debat wordt in de praktijk al snel een minister of staatssecretaris aangesproken op zijn verantwoordelijkheid. In het staats- en bestuursrecht zijn ook genoeg aanknopingspunten te vinden voor een hiërarchische invulling van het begrip. De huidige politieke cultuur in Den Haag wordt nog steeds gedomineerd door gedrag dat daarbij past. Maar deze cultuur komt steeds meer op gespannen voet te staan met de vereisen van effectief bestuur op basis van realistische verwachtingen. Want effectief bestuur kan in veel gevallen alleen in gezamenlijkheid tot stand komen met inzet van alle betrokkenen en een sturingsvisie die dat faciliteert.

Het verlangen naar sturing en controle

De Raad heeft in het advies 'Sturen én verbinden' gewezen op de noodzaak om sturingsparadigma's af te stemmen op de concrete maatschappelijke opgaven. Daarbij kan soms klassieke, verticale sturing zijn geboden maar ook, en steeds vaker, een vorm van horizontale netwerksturing.

De rijksoverheid is tot dusver nog vooral op de klassieke leest geschoeid met een dominante werkwijze van verticaal sturen en daarbij passende planning- en controlcycli, organisatiestructuren en mandaatverlening. Dat heeft overigens decennia lang uitstekend gewerkt. Maar de keerzijden hiervan, waaronder het moeilijk kunnen omgaan met snel wisselende opgaven in een dynamische maatschappelijke context, worden steeds duidelijker zichtbaar.

De Raad wees op het verschil tussen complexe, maar gesloten systemen die juist een sterke verticale aansturing vergen (bijvoorbeeld het innen van belastingen) en open systemen, waarbij interactie met de context en met diverse andere partijen juist wendbaarheid en communicatie nodig maakt (bijvoorbeeld het maken van afspraken in de energiesector).

"Een overheid die verbindingen weet te leggen tussen diverse maatschappelijke groepen, domeinen, beleidsdoelen en belangen (en in staat is actief te participeren in de ontstane verbanden) is responsiever dan de huidige Rijksoverheid. Dat wil zeggen dat ze veranderingen in de samenlevingstijdig kan waarnemen en er effectief op in kan spelen. De Raad ziet responsiviteit als een kernwaarde van goed openbaar bestuur die meer gewicht moet krijgen dan ze in de afgelopen decennia heeft gehad."³⁵

Hoewel er positieve voorbeelden zijn van een dergelijke werkwijze (bijvoorbeeld in het programma 'Ruimte voor rivieren') zijn er ook belemmeringen. Eén daarvan is dat de klassieke verticale sturing beter aansluit bij behoeften van politieke bestuurders om uit te stralen dat zij hun zaken onder controle hebben. Paul 't Hart spreekt in dit verband van een 'gulzige overheid, die op zoek naar relevantie en gedreven door onverzadigbare vraag naar veiligheid en risicobeheersing zich uitput in steeds precairder surveillance- en preventieambities. En dus een ideaal van de alwetende, regulerende, controlerende, normstellende, handhavende, op gedragsbeïnvloeding gerichte ambtelijk dienst'.³⁶ Aan de andere kant is er het idee van de bescheiden overheid, die terugtreedt, overlaat, faciliteert en die burgerschap en maatschappelijk ondernemerschap bevordert. Ook de RVS wijst op politieke en ambtelijke reflexen gericht op risicobeheersing, die bij zeker twee

³⁵ Op. cit., p. 17.

³⁶ Paul 't Hart, Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager, Den Haag, juni 2014, p. 24.

van de vier in het advies geïdentificeerde rolopvattingen (de ‘bewaker’ en de ‘manager’) dominant aanwezig zijn. Incidenten of systeemfouten zijn voor de ‘bewaker’ problematisch en zouden niet mogen voorkomen. Zijn eerste neiging is om te benadrukken dat al het mogelijke is gedaan om het incident te voorkomen.³⁷ Systeemingrijpen zal hij zoveel mogelijk proberen te voorkomen, tenzij het echt niet anders kan. Maar dan moet er ook een kop rollen. De ‘manager’ ziet het incident eerder als een leermoment om nieuwe incidenten in de toekomst te voorkomen. Hij overweegt dan aanvullende instrumenten, zoals een monitor of risicoscan. Risicoreductie staat ook bij de manager voorop. Voor de ‘strateeg’ daarentegen is een incident vooral een aanjager van het proces, in het kader van de immer voortschrijdende veranderingen gericht op verbetering die hij voorstaat. De ‘idealist’ tot slot ziet een incident als onderdeel van een groter verhaal. Dat grotere verhaal staat in dienst van de samenleving en straalt vertrouwen uit in de toekomst. Een incident is betreurenswaardig maar doet niet af aan dat verhaal.

Deze analyse laat zien dat rolopvattingen vanuit diverse invalshoeken kunnen worden geduid. In de ogen van de Rob bestaat het grootste risico uit de neiging om de complexiteit van open systemen te miskennen en te reduceren tot de complexiteit van een gesloten systeem. Dat komt tegemoet aan politieke en maatschappelijke behoeften om garanties voor veiligheid en zekerheid te bieden en om risico’s van welke aard ook uit te sluiten. Maar als dat mentale beeld niet overeenkomt met de werkelijke aard van een probleem ligt het voor de hand dat de geboden oplossingen niet zullen voldoen. Dan liggen nieuwe teleurstellingen in het verschiet. Het sturingsmodel schiet stelselmatig te kort. Systeemverantwoordelijkheid vergt dus een realistische kijk op de haalbaarheid van sturingsambities en de toepasbaarheid van een sturingsmodel.

Het algemeen belang en het gelijkheidsbeginsel

Zoals uit de voorbeelden in het vorige hoofdstuk blijkt is een beroep op het algemeen (of nationaal) belang dat het belang van anderen overstijgt een argument dat vaak wordt gehanteerd als legitimatie voor het ingrijpen van een bewindspersoon in het functioneren van een systeem. Zie bijvoorbeeld het ‘inpassingsplan’ waarvan sprake is in de omgevingswet en ook de worstelingen in het onderwijsdomein om een evenwicht te vinden tussen ‘de overheid’ en scholen. Daarbij is de vrijheid van onderwijs overigens juist een belangrijk onderdeel van het te waarborgen ‘algemeen belang’. In zulke discussies is steeds de vraag wie eigenlijk vaststelt wat het ‘algemeen belang’ is en wie dat afweegt tegen veronderstelde ‘particuliere belangen’. Een lid van het parlement ziet dat misschien anders dan een lid van de gemeenteraad. Maar de afweging van de een weegt niet per definitie zwaarder dan die van de ander. Net als bij scholen vertegenwoordigt de autonomie van gemeenten (en van de lokale gemeenschappen die samen een gemeente vormen) immers ook een algemeen belang. Het is niet zonder complicaties dat men een beroep op het algemeen belang kan doen.

³⁷ “Verlangen naar samenhang – over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit, p. 61-73. Deze korte weergave geeft slechts een indicatie, pas door de volledige beschrijving kan recht gedaan worden aan de gepresenteerde typering.

Dat geldt ook voor het gelijkheidsbeginsel dat in het staatsrecht traditioneel een sterk onderdeel van het algemeen belang vertegenwoordigt. Differentiatie lijkt op gespannen voet te staan met dit uitgangspunt. Maar in de afgelopen decennia heeft dat begrip aan betekenis ingeboet. De VNG pleitte eerder al voor meer ruimte voor differentiatie juist om beter tegemoet te kunnen komen aan de belangen van burgers in een concrete (en vaak bijzondere) situatie.³⁸ Ook de Rob bepleitte dit en presenteerde een afwegingskader.³⁹ Dit kan worden samengevat in zes vragen:

- Voor welk inhoudelijk probleem is differentiatie een oplossing?
- Aan welke vorm van differentiatie bestaat behoefte?
- Op welke (grond-)wettelijke grenzen stuiten de verschillende vormen van differentiatie?
- Zijn er mogelijkheden om te experimenteren met differentiatie?
- Wat zijn de consequenties van Europees recht voor differentiatie?
- Welke implicaties heeft differentiatie voor het stelsel van financiële verhoudingen?

Dit kader biedt een handvat voor een realistische afweging van de voors en tegens van differentiatie in de praktijk. Daarbij gaat het steeds om het maken van een genuanceerde afweging. Eerder al waarschuwde de Raad voor een 'doorgeschoten non-discriminatievertoog':

"Ongelijke behandeling – hoe onbeduidend soms ook – staat in dit vertoog welhaast per definitie gelijk aan 'discriminatie'. Het bestuur wordt hierdoor geïntimideerd en in het defensief gedrongen. Het gaat verkrampd om met groeperen, categoriseren, onderscheidingen maken, scheidslijnen trekken, kortom differentiëren. (...). De Raad roept op tot meer bestuurlijke assertiviteit."⁴⁰

Recent heeft ook de Studiegroep Openbaar Bestuur een sterk pleidooi gehouden voor het relativeren van het gelijkheidsbeginsel in het rapport 'Maak verschil'. Eerder in dit advies is al verwezen naar het advies van de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur, eveneens in 2016. De bestuurskundige Groeneveld wijst in haar oratie op de voortdurende spanning tussen enerzijds de eis aan de overheid om betrouwbaar en voorspelbaar te opereren, en anderzijds de wens om flexibel en adaptief te kunnen inspelen op telkens nieuwe situaties en ontwikkelingen – en dus verschil te maken.⁴¹ Zij onderstreept de betekenis van klassieke Weberiaanse waarden, maar waarschuwt voor de behoefte aan politieke controle die telkens weer, vooral bij crises, de kop opsteekt. In plaats van dan weer terug te vallen op wat zij noemt de 'structurele reflex' wijst ze vanuit de organisatie-theorie op de optie om juist meer te investeren in zeggenschap voor mensen, in sociaal kapitaal en in leiderschap. Door daarmee meer ervaring op te doen en onderzoek te plegen kunnen publieke waarden in de toekomst ook langs nieuwe wegen worden geborgd en behartigd.

38 'De wil tot verschil – gemeenten in 2015', Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006.

39 'De gedifferentieerde eenheidsstaat – advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur', Rob, 2007.

40 'Verschil moet er zijn, bestuur tussen differentiatie en discriminatie', Rob, 2006, p. 39

41 'Het belang van bureaucratie – omgaan met ambivalentie in publiek management', Prof dr. S.M. Groeneveld, 2016.

Terughoudendheid is dus op zijn plaats bij het doen van een beroep op 'het' algemeen belang of een nationaal belang dat de systeemverantwoordelijke zou legitimeren om in te grijpen in het functioneren van een systeem. Enerzijds is het de vraag of dat vermeende belang wel echt zwaarder weegt dan andere publieke belangen die ook in het geding zijn (zoals de autonomie van gemeenten en de waarden die daar weer aan ten grondslag liggen). En anderzijds is het de vraag of het middel (systeemingrijpen) niet erger is dan de kwaal: een incident of suboptimaal functionerend systeem. Want systeemingrijpen kan het vermogen van andere actoren die daarin een rol spelen verhinderen om hun eigen probleemoplossend vermogen te vergroten en langs die weg bij te dragen aan het voorkomen van nieuwe incidenten of aan een beter functioneren van het geheel in de toekomst.

Van systeemverantwoordelijkheid naar systeembesturing

Wanneer je lokale bestuurders vraagt welke betekenis de decentralisaties in het sociale domein hebben voor de interbestuurlijke verhoudingen luidt het antwoord steevast iets van: dat zijn we aan het uitvinden. Dat geldt overigens niet alleen voor bestuurders. Professionals, ambtenaren en directies van betrokken instellingen geven een soortgelijk antwoord. Bij hulpvragers en betrokken burgers verschilt het antwoord naar de mate waarin ze zich betrokken voelen en betrokken worden. Maar een ding is duidelijk: er is geen kant en klaar model dat in een gemeente, laat staan over een regio of in het land, kan worden ‘uitgerold’. Wel worden ervaringen en ideeën gewisseld. Pragmatische oplossingen voor steeds wisselende situaties voeren daarin de boventoon. Het is nog maar de vraag of de opgedane ervaringen geleidelijk aan zullen stollen in nieuwe structuren en/of procedures en/of gewoontes.

Er is ook sprake van gemengde gevoelens. Het omgaan met de ruimte – en noodzaak – om steeds nieuwe oplossingen te bedenken die het beste bij een situatie passen ervaren sommigen als bevrijdend en een verbetering. Anderen wijzen daarentegen op de bescherming en relatieve zekerheid die eerder werd geboden door vaststaande kaders en protocollen die men geacht werd te doorlopen. Voor hulpvragers en betrokken burgers geldt dat enerzijds meer aandacht mogelijk lijkt voor ieders persoonlijke situatie en mogelijkheden. Anderzijds is het ‘recht’ op bepaalde voorzieningen als aan een aantal daarvoor vereiste criteria was voldaan nu wel verleden tijd. Zo is de onzekerheid voor alle betrokkenen toegenomen.

Een effectieve omgang met structurele onzekerheden is alleen mogelijk als daarbij leerervaringen worden opgedaan die ook daadwerkelijk worden benut om de werkprocessen en besluitvorming gaandeweg en steeds verder te verbeteren. Dat is de globale oplossingsrichting die in dit hoofdstuk wordt verkend.

De evolutie van systemen en de verantwoordelijkheid van het Rijk

Als we het hebben over systeemverantwoordelijkheid gaat het in de praktijk meestal over maatschappelijke domeinen die zich voordoen als een open, adaptief systeem. De bestuurbaarheid daarvan is klein. De uitkomst van gerichte interventies in zo’n systeem is moeilijk te voorspellen. Maar het systeem ontwikkelt zich wel. Daarbij spelen in het algemeen processen een rol als innovatie, mutatie, selectie en symbiose.⁴² Bij innovatie en mutatie in een gemeente kan je denken aan nieuwe werkwijzen en nieuwe verantwoordelijkheidstoedeling, bijvoorbeeld in wijkteams of in het gemeentehuis. Bij symbiose aan nieuwe vormen van samenwerking, onderlinge afspraken en het sluiten van coalities. Een voorbeeld daarvan is het Zorgpact in Overijssel, waarin tientallen organisaties

⁴² ‘Vervlochten verantwoordelijkheden – systeemverantwoordelijkheid vanuit een complexiteitsperspectief’, Annemarth Idenburg, werknotitie voor de WRR, 17 mei 2016, p. 11 e.v.. De volgende paragrafen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op deze notitie.

uit de overheid, het bedrijfsleven en onderzoeksinstellingen zich hebben verenigd onder het motto: 'iedereen doet mee'. Als doelstelling en ook als onderlinge afspraak en uiting van betrokkenheid.

Bij selectie valt af wat in de praktijk niet blijkt te werken. Innovatie en mutatie vergroten de diversiteit binnen een systeem, selectie en symbiose verkleinen die weer. Nieuwe ontwikkelingen bouwen daarbij voort op eerdere en er is sprake van een padafhankelijkheid. Een salamander wordt nou eenmaal nooit een olifant. Nieuwe technologieën bijvoorbeeld breken niet altijd door, ook al zijn ze superieur aan de bestaande. Het is altijd de vraag of deze ook aansluit bij al bestaande patronen en structuren of bij andere, gelijktijdige nieuwe ontwikkelingen. Daarbij ontstaan geleidelijk nieuwe patronen die niet van tevoren zijn bedacht of op een tekentafel zijn uitgewerkt. Er ontstaat richting, maar zonder strakke regie.

In een dergelijke situatie heeft de Rijksoverheid nog steeds meer dan welke andere partij ook de mogelijkheid om de structuur van het systeem en het gedrag van actoren daarin te beïnvloeden. Hij doet dat door het vastleggen van de spelregels waaraan men zich heeft te houden en het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen men opereert. Daarmee heeft de Rijksoverheid ook een grote invloed op de mogelijkheden van betrokken partijen om hun rol wel of niet effectief op te pakken en zich aan te passen aan de omstandigheden wanneer dat nodig is. Echter, na het vaststellen van deze regels en randvoorwaarden past het Rijk vooral terughoudendheid. De spelers moeten de kans krijgen zichzelf en de onderlinge relaties verder te ontwikkelen. Het systeem kristalliseert zich dan geleidelijk uit. Na verloop van tijd kan wellicht blijken dat het toch nuttig is om ook nog te sleutelen aan de algemene spelregels en randvoorwaarden. Maar dan toch eerder om de spelers beter in staat te stellen hun werk te doen dan om het systeem zelf van bovenaf bij te sturen in een gewenste richting.

Gezamenlijk sturen en verbinden

In een open systeem zijn alle actoren van elkaar afhankelijk om tot goede resultaten te komen. Geen van hen is in staat daar zelf voor te zorgen. Allen zijn, voor een deel, systeemverantwoordelijk: 'De verantwoordelijkheid voor complexe adaptieve systemen is niet op te delen in aparte stukken, maar enkel samen te dragen'.⁴³ De effectiviteit van het systeem staat of valt dan ook met de kwaliteit van de onderlinge samenwerking, de afspraken en tijdige communicatie. De term systeemverantwoordelijkheid is in dit opzicht enigszins bedrieglijk. Hij lijkt te impliceren dat uiteindelijk toch één actor verantwoordelijk kan worden gehouden voor het functioneren van het gehele systeem: 'de' systeemverantwoordelijke. En dat wekt dan ambities en verwachtingen die in de praktijk onmogelijk kunnen worden waargemaakt.

Een term die beter recht doet aan de realiteit is de notie van 'systeembesturing'. Die drukt uit dat alle betrokkenen een bepaalde rol en een zekere verantwoordelijkheid hebben bij de aansturing van een systeem. Ieder doet dat vanuit een specifieke rol of bijdrage. Hij kan daarover verantwoording afleggen aan zijn eigen achterban of controlerende instantie: het parlement, een gemeenteraad, een cliëntenraad of in een bedrijf de Raad van Bestuur of de Raad van Toezicht. In zo'n situatie geldt dus niet dat dan 'niemand meer verantwoordelijk is' maar juist dat iedereen verantwoordelijkheid

43 Ibidem, p. 14

draagt, maar dan wel een specifiek benoemde. Daarbij hoort dan ook om gezamenlijk te bespreken welke waarden en resultaten precies worden nagestreefd en erop toe te zien dat die worden behaald. Als dat niet of onvoldoende het geval is kan men met elkaar bespreken wat daarbij als de belangrijkste obstakels worden gezien. Deugen de afspraken? Is een extra investering nodig bijvoorbeeld in scholing en opleidingen? Volstaan de voorzieningen, bijvoorbeeld voor huisvesting en/of mobiliteit? Zijn de financiële middelen afdoende? Of is het misschien toch de wet die moet worden bijgesteld?

Uit onderzoek naar complexe adaptieve systemen blijkt dat er meestal geen silver bullet oplossingen zijn, geen gegarandeerde weg of wegen naar succes.⁴⁴ Doorgaans wordt een veelheid aan strategieën gehanteerd en wordt met vallen en opstaan geleidelijk een beter resultaat behaald. Er zijn ook geen algemene richtlijnen voor het juiste niveau van regelgeving of de structuur. Behalve dan dat een 'teveel' aan regels kan leiden tot verstarring van actoren en een intensivering van verantwoordingsverplichtingen de kans op 'kortsluiting' in het systeem vergroot.

Gezamenlijk leren

Als er geen gegarandeerde weg naar succes is, kan alleen door gezamenlijke inzet stap voor stap verbetering worden nagestreefd. In de zorgsector is al langer ervaring opgedaan met het gegeven dat maatwerk in veel gevallen is vereist. Dat betekent dat algemene kaders maar beperkt nut hebben en protocollen weliswaar kunnen helpen bij het voorkomen van fouten, maar veel minder bij het nemen van een 'juist' besluit. Maar hoe voorkom je dan willekeur of dat professionals volledig op zichzelf zijn aangewezen om ingewikkelde afwegingen te maken, bijvoorbeeld aan het ziekbed van een patiënt of in gesprek met de familie van die patiënt? Het antwoord is gevonden in het organiseren van verschillende vormen van intercollegiaal overleg, 'moreel beraad' en in een ziekenhuis het instellen van iets als een 'ethische commissie'. Hierbij komen vragen aan de orde als: hoe zou jij handelen in deze situatie? Wat mag je wel of niet van een patiënt en zijn omgeving vragen? Hoe gaan we om met de inbreng van verschillende deskundigheden in een ziekenhuis? Maar ook vragen als: wat verstaan wij eigenlijk onder 'gezondheid' en onder 'goede zorg'. Daarover bestaan verschillende opvattingen. Door die bespreekbaar te maken en in concrete praktijksituaties toe te passen wordt nagestreefd om daarbij steeds 'het juiste' te doen, ook al is van tevoren niet bekend wat dat dan is.⁴⁵ Er ontstaat in de praktijk een gedeeld referentiekader en een gedeelde werkcultuur.

Vosman en Baart⁴⁶ waarschuwen in hun gezamenlijke oratie in 2010 dat kennis die voortvloeit uit zorgpraktijken (tacit knowledge) vaak verdrongen raakt door de systeemdwang waarin zorgverleners hun werk binnen en buiten het ziekenhuis moeten doen. Door deze kennis met elkaar te delen en te expliciteren kan hij worden benut om gezamenlijk tot betere resultaten te komen. Zij koppelen hieraan het begrip 'praktische wijsheid' met verwijzing naar hierboven genoemde vormen van overleg en dialoog. Deze kunnen in de praktijk helpen om systeembesturing vanaf de basis vorm en inhoud te geven.

44 Ibidem, p. 13.

45 Op. cit., p. 5.

46 Vosman, Frans en Andries Baart, 'Aannemelijke zorg – over het uitzieden en verdringen van praktische wijsheid in de gezondheidszorg', Den Haag, 2008. Zie ook: Vosman, Frans en Andries Baart, 'De patiënt terug van weggeweest – werken aan menslievende zorg in het ziekenhuis', Amsterdam, 2015.

Door de decentralisaties in het zorgdomein zijn in het afgelopen jaar intensieve contacten ontstaan tussen enerzijds de bestuurlijke en ambtelijke wereld van de gemeentehuizen en anderzijds de organisaties en professionals die in het zorgdomein werkzaam zijn. Zij nemen in hun werk echter geheel verschillende waarden en culturele patronen mee. Globaal kunnen deze worden aangeduid met begrippen als enerzijds Weberiaanse waarden (denk aan betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en transparantie) en anderzijds 'praktische wijsheid' waarachter ook een wereld aan waarden en werkwijzen schuil gaat. Het is boeiend om te zien of deze elkaar in de komende jaren kunnen aanvullen en versterken of dat zij juist op gespannen voet met elkaar blijven staan. De RVS schetste deze spanning als die tussen rechtstaat en verzorgingstaat.⁴⁷ Hij valt waarschijnlijk niet op systeemniveau op te lossen. De RVS pleit vurig voor het behoud van pluriformiteit in de praktijk. Alleen door met elkaar in een gemeente of zelfs in een wijk of straat te bespreken wat men in een specifieke situatie verstaat onder begrippen als goed bestuur, goede zorg en goed burgerschap, kunnen deze wellicht pragmatisch hanteerbaar worden gemaakt. Een bijzonder initiatief is in dit verband het experiment in Zaanstad, waar ambtenaren structureel enkele dagen per week deelnemen aan het werk in wijkteams. Zo maken zij rechtstreeks mee wat het werk van een wijkteam inhoudt, welk soort besluiten er genomen moeten worden en op grond waarvan dat dan gebeurt. Zij zijn mede-verantwoordelijk voor het functioneren van het wijkteam. Ook in andere gemeenten wordt gezocht naar wegen om beide werelden (ook wel aangeduid met begrippen als systeemwereld en leefwereld) bij elkaar te brengen. Of om in ieder geval te voorkomen dat zij elkaar in de weg zitten, bijvoorbeeld door een overmaat aan administratieve eisen of juist een gebrek aan verantwoording. Pas in de loop van de komende jaren mag worden verwacht dat daarbij effectieve modellen zullen worden ontwikkeld en ervaringen worden opgedaan die ook anderen tot inspiratie kunnen dienen.

Toezicht

Bij systeembestuur past ook vernieuwing in de wijze waarop het toezicht functioneert. Veel inspecties hebben in de afgelopen jaren geëxperimenteerd met vormen van 'systeemtoezicht'. Niet wantrouwen maar vertrouwen vormt daarbij het uitgangspunt, waarbij meestal steekproefsgewijze wordt gecontroleerd of de betrokken organisaties dat vertrouwen waard zijn. Langs deze weg wordt beoogd om de regeldruk voor de betrokken organisaties te verminderen en tegelijk het systeem als geheel beter te laten functioneren. Parallel daaraan worden nieuwe vormen van horizontaal toezicht beproefd. Meestal vormen de klassieke taken van het toezicht daarbij nog steeds het vertrekpunt: houdt men zich aan de wet en regelgeving en/of worden de kwantitatieve doelstellingen bereikt. In aanvulling daarop is bij systeembesturing ook een rol weggelegd voor wat de WRR heeft benoemd als systeemverantwoordelijk toezicht. Dit gaat verder dan (en is geen alternatief voor) de bovengenoemde taakopvatting. Systeemverantwoordelijk toezicht is erop gericht om (problemen met) publieke belangen en waarden te signaleren richting politiek en samenleving. De toezichthouder 'signaleert, articuleert, agendeert, spiegelt, geeft feedback, deelt zijn kennis en voedt actief het publieke debat, bijvoorbeeld met 'staat van de sector'-rapportages of met interventies waarin hij wijst op knelpunten in de wet- en regelgeving'.⁴⁸ Hij is daarbij meer gericht op *outcome* dan op handhaving en/of *output*.

47 Op. cit., p. 20.

48 Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht, Peter de Goede en André Knottnerus, in: Bestuurswetenschappen, maart 2016, p. 56.

Bestaande toezichthouders zijn weliswaar niet de enige die een dergelijke rol op zich kunnen nemen, maar zij hebben wel een bijzondere positie. Zij beschikken over een breed overzicht van wat in een bepaald maatschappelijk domein afspeelt. Toezichthouders zijn te beschouwen als ‘knooppuntorganisaties, centripetale krachten die in het subsysteem waarop zij toezicht houden zorgen voor verbinding (...) en het subsysteem verbinden met publieke belangen’.⁴⁹ Een systeemverantwoordelijke toezichthouder heeft oog voor de altijd aanwezige meervoudigheid van belangen en perspectieven in sociale systemen.

Bij deze vorm van toezicht staat niet zozeer het monitoren en beoordelen van de prestaties voorop maar het delen van informatie om het systeem zo goed mogelijk te laten functioneren. Dit is wat op dit moment bij gemeenten en wijkteams gebeurt, al treden daarbij ook problemen op met bijvoorbeeld privacyregels.⁵⁰ Het is de moeite waard om te onderzoeken in welke mate dit uitgangspunt ook toepasbaar is in het informatieverkeer tussen de gemeenten en het Rijk.

Verantwoording

Tot dusver is veel gezegd over de wenselijke interactie en omgangsvormen tussen de samenwerkingspartners in een systeem. Maar de vraag hoe een minister of wethouder nu verantwoording kan afleggen aan het parlement of een gemeenteraad is nog buiten beschouwing gebleven. De complicerende factor daarbij is dat hij verantwoording aflegt over het functioneren van een systeem waarvoor hij maar voor een deel de verantwoordelijkheid draagt. Parlementsleden of gemeenteraadsleden moeten daarom steeds onderscheid maken naar enerzijds hun oordeel over het functioneren van dat systeem en anderzijds hun oordeel over de rol die een minister of wethouder daarin speelt. Gemeenteraadsleden zijn als volksvertegenwoordigers bij uitstek in staat om vanuit de beleving van burgers een oordeel te geven over beide. Dat geldt ook voor de leden van het parlement. Maar wanneer het onderscheid niet wordt gemaakt duikelen overspannen verwachtingen en niet waar te maken ambities over elkaar heen.

In het koersdocument van het IPO Kompas 2020 staat een passage over nieuwe bestuurlijke verhoudingen en werkwijzen die ook toepasselijk is voor andere bestuurslagen:

‘De profilering van de provincie als de regionale belangenbehartiger die vanuit verschillende rollen maatschappelijke opgaven aanpakt, heeft gevolgen voor het samenspel tussen volksvertegenwoordiging, bestuur en ambtelijke organisatie van de provincie. De verschillende rollen die de provincie kan vervullen, maken creativiteit in de taakvervulling noodzakelijk. (...) Het aanpakken van maatschappelijke opgaven betekent steeds vaker een doorlopende dialoog tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. Het faseren in ‘kaders stellen’ en ‘controleren achteraf’ voldoet niet altijd meer’.⁵¹

49 Ibidem, p. 58.

50 ‘Samen zorgen in de wijk’, Gezondheidsraad/ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, signalering ethiek en gezondheid, 2016/2.

51 Kompas 2020, samenwerken aan een sterke regio’, IPO, 2014.

In het Rob-advies 'Wisselwerking' wordt uitgewerkt hoe gemeenten in een regio kunnen samenwerken, zonder dat dit afbreuk hoeft te doen aan de democratische controle op die samenwerking. Daarbij zijn onderling vertrouwen, het verschaffen van informatie, dialoog en 'schakelkracht' de belangrijkste ingrediënten. De Raad acht het daarbij van belang dat 'alle partijen hun eigen rol vasthouden en niet in het domein van anderen gaan opereren'.⁵² In de kern genomen zijn dit ook voor de samenwerking tussen het Rijk en gemeenten goede vertrekpunten.

Tot slot

Aan het begin van dit advies werd gesteld dat systeemverantwoordelijkheid per definitie een met anderen gedeelde verantwoordelijkheid betreft. Dit lijkt misschien een open deur, maar de consequenties daarvan zijn wel ingrijpend. De acceptatie daarvan vraagt veel van alle betrokkenen. Nieuwe zienswijzen, nieuwe werkwijzen. Deze kunnen niet in een blauwdruk worden beschreven, maar moeten al doende door de betrokkenen worden uitgevonden en uitgetest. In dit advies heeft de Rob voortgebouwd op ervaringen die al zijn opgedaan en op beschouwingen die daaraan zijn gewijd. In hoofdstuk 1 werd een gespreksagenda aangereikt die als leidraad kan dienen voor gesprekken tussen alle betrokkenen in een systeem. Zo beoogt de Raad bij te dragen aan het proces van reflectie op de ervaringen vanuit een interbestuurlijk perspectief. Daarbij worden de contouren zichtbaar van veranderende inzichten en meer gelijkwaardige verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten. Deze komen niet to stand onder strakke regie van een enkele actor, maar vloeien voort uit de dynamiek van de onderlinge samenwerking. Het einde van die dynamiek is voorlopig nog niet in zicht.

⁵² 'Wisselwerking – Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking', Rob, 2015, p. 61.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 'Inzicht in publiek geld, uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording', Den Haag, 2016.

Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur, 'Op weg naar meervoudige democratie', Den Haag, 2016.

Commissie Toekomst Lokaal bestuur, 'De wil tot verschil - gemeenten in 2015', Den Haag, 2006.

Donk, Wim van de, 'De centralisatie in openbaar besturen - over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities', Rob-lezing 2014.

Gezondheidsraad/ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Samen zorgen in de wijk', signalering ethiek en gezondheid, 2016/2.

Goede, Peter de en André Knottnerus, 'Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht, in: Bestuurswetenschappen, maart 2016.

Groeneveld, Sandra, 'Het belang van bureaucratie – omgaan met ambivalentie in publiek management', Leiden, 2016.

Hart, Paul 't, 'Ambtelijk vakmanschap 3.0 – zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager', Den Haag, 2014.

Idenburg, Annemarth, 'Vervlochten verantwoordelijkheden – systeemverantwoordelijkheid vanuit een complexiteitsperspectief', werknootitie voor de WRR, Den Haag 2016.

IPO, 'Kompas 2020 – samenwerken aan een sterke regio', Den Haag, 2014.

Munnike, S.A.J., Commentaar, in: De Gemeentestem, 24 juni 2014.

Onderwijsraad, 'Onderwijspolitiek na de Commissie Dijsselbloem', Den Haag, 2014.

Onderwijsraad, 'Dereguleren met beleid', Den Haag, 2000.

Raad voor financiële verhoudingen, 'Voorstel tijdelijke wet deelfonds sociaal domein', Den Haag, 2014.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 'Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving', Den Haag, 2016.

Raad voor het openbaar bestuur, 'Wisselwerking – naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking', Den Haag, 2015.

Raad voor het openbaar bestuur, 'Sturen én verbinden – naar een toekomstbestendige Rijksoverheid', Den Haag, 2015.

Raad voor het openbaar bestuur, 'De gedifferentieerde eenheidsstaat – advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur', Den Haag, 2007.

Raad voor het openbaar bestuur, 'Verschil moet er zijn – bestuur tussen differentiatie en discriminatie', Den Haag, 2006.

Raad voor het openbaar bestuur, 'Autonom of automaat – advies over gemeentelijke autonomie', Den Haag, 2005.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Verlangen naar samenhang – over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit', Den Haag, 2016.

Rahouti, Soumaya, 'Bestuurlijke verschuivingen in het migratiebeleid', in: Journaal Vreemdelingen recht, juni 2016.

RIVM, Verslag thematische kenniskamer 'Kennis voor decentrale overheden', Utrecht, 2015

Steen, Martijn van der e.a., 'De som en de delen – in gesprek over systeemverantwoordelijkheid', Den Haag, 2016.

Studiegroep Openbaar Bestuur, 'Maak verschil – krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven', Den Haag, 2016.

Vosman, Frans, en Andries Baart, 'Aannemelijke zorg – over het uitzieden en verdringen van praktische wijsheid in de gezondheidszorg, Den Haag, 2008.

Wallage, Jacques, 'Onderwijs als beleidsresistente sector?', in: R. Bosman en S. Waslander, 'Over kansen, competenties en cohesie – kanttekeningen bij 30 jaar onderwijssociologie', Assen, 2006.

Zanen, Jan van, Thorbeckelezing 2016.

Bijlage | Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter

De heer prof. drs. J. Wallage, gast hoogleraar faculteit Sociale Wetenschap Rijksuniversiteit Groningen

Vice voorzitter

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester van Gouda.

Leden

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC.

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg en waarnemend burgemeester van Schinnen.

Mevrouw dr. S.L. de Lange, bijzonder hoogleraar aan de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Sinds 2016 is zij houder van de Dr. J.M. Den Uyl leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar Publiek Organiseringsrecht aan de Universiteit Utrecht.

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, waarnemend burgemeester van Bussum en voorzitter van het bestuurlijk overleg 'Samen werkt beter'.

Waarnemend lid

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Tijdelijk lid

De heer drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV.

De heer prof. dr. M.A. Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van onderzoeksinstituut COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van de decentrale overheden).

