

De sturende staat

Onderzoek naar verschuivingen in het sturingsinstrumentarium van de Rijksoverheid tussen 1980 en heden



Wie is verantwoordelijk? (2000)

Discussie over de schuldvraag na de ramp van Enschede

Amsterdam, 5 juni 2009

Referentie: Afstudeerscriptie – versie 2.0 (definitief)

Auteur: drs. M. (Michiel) Blom

Studentnummer: 3297837

Eerste / tweede begeleider: dr. T. (Thomas) Schillemans / dr. W.E. (Wieger) Bakker

Master Bestuur en beleid voor professionals 2007-2009

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Uiteenlopende stellingen in het debat over horizontalisering	5
Centrale vraag: is de Rijksoverheid horizontaler gaan sturen?	6
Conclusie: wijze van sturen is <u>niet</u> gehorizontaliseerd	7
Bestuurskundig debat mist nuance en onderbouwing	8
I Inleiding	9
Context	9
Doel- en vraagstelling van het onderzoek	12
Methoden en technieken	15
Leeswijzer	16
2 De positie van de Rijksoverheid in een veranderende maatschappij	17
Een veranderende maatschappelijke context	17
Horizontalisering van het openbaar bestuur...	22
... of oude wijn in nieuwe zakken?	27
Kritiek op het wetenschappelijke debat	30
Samenvatting	32
3 Analyse kader: horizontale en verticale sturing	33
Verschillende analyseniveaus van 'sturing'	33
Typologieën van sturingsinstrumenten	34
Synthese	37
Voor- en nadelen van een instrumentenbenadering	38
Samenvatting	39
4 Opzet empirisch onderzoek	41
Onderzoeksvragen empirisch onderzoek	41
Methoden en technieken	41
Selectie van bronnen binnen de onderzoeksperiode	42
Selectie van beleidsterreinen	43
Reflectie op de onderzoeksopzet	45

5	Verschuivingen in het sturingsinstrumentarium van de Rijksoverheid	47
	Kabinetsvisie op de positie van de Rijksoverheid	47
	Verkeersveiligheid	50
	Jeugdcriminaliteit	55
	Arbeidsparticipatie vrouwen	60
	Inrichting zorgstelsel	65
	Milieuvriendelijk gedrag consumenten	70
	Samenvatting	75
6	Conclusies en beschouwing	76
	Conclusies	76
	Beschouwing op de onderzoeksresultaten	81
A	Bibliografie	84
B	Overzicht beleidsdocumenten	87
C	Kabinetten tussen 1980 en heden	91
D	Gewogen telling sturingsinstrumenten	92

Voorwoord

Hoe stuurt de Rijksoverheid? Wordt deze sturing inderdaad steeds horizontaler, ingegeven door een gelijkwaardiger rol van het Rijk ten opzichte van medeoverheden en de maatschappij? Veel politici en bestuurskundigen, ook binnen de USBO, willen ons dat graag doen geloven. Maar hoe zit het dan met de gemeenten en provincies die zich beklagen over de bemoeizucht en dominantie van het Rijk? En hoe valt horizontale sturing te rijmen met de vloed aan beleidsvoorstellen die ministers dagelijks over de samenleving uitstorten? Wat is waar? Wat is retoriek en wat praktijk? Deze vragen intrigeren mij al langer. Hoe zit het nu echt in elkaar? Dit afstudeerproject was een uitgelezen kans om hier diep in te duiken. De manier van sturen en de verschuivingen die daarin zijn opgetreden, vormen het centrale thema van deze scriptie, waaraan ik met veel plezier heb gewerkt. Ik hoop hiermee een bijdrage te leveren aan het debat over horizontale en verticale sturing door de Rijksoverheid.

Een woord van dank aan een aantal mensen is op zijn plaats. Allereerst aan Helene, die ons met veel energie en toewijding door de opleiding heeft geloodst. De USBO zal haar gaan missen. Dan Thomas, die op de juiste momenten met praktische ideeën en kennis van zaken het onderzoek een duw in de goede richting gaf, en die mij daarnaast de ruimte liet die ik nodig had om deze scriptie te voltooien. Een zeer plezierige begeleider. Ook dank aan mijn studiegenoten, in het bijzonder Femke, Hans en Cocky. Zeker in de laatste fase van de opleiding gaf de geruststellende gedachte met z'n allen in hetzelfde schuitje te zitten, vaak weer nieuwe energie om de volgende stap te zetten richting de eindstreep.

Nu deze opleiding (bijna) is afgerond, kijk ik er naar uit om weer meer tijd te kunnen doorbrengen met Mariken dan in de afgelopen maanden. Inwendig moet ik glimlachen als ik denk aan het samen grootbrengen van onze twee jongens: hoe vaak ervaren we bij hen niet dat horizontale sturing een stuk effectiever is dan verticale sturing!

Michiel Blom
Amsterdam, juni 2009

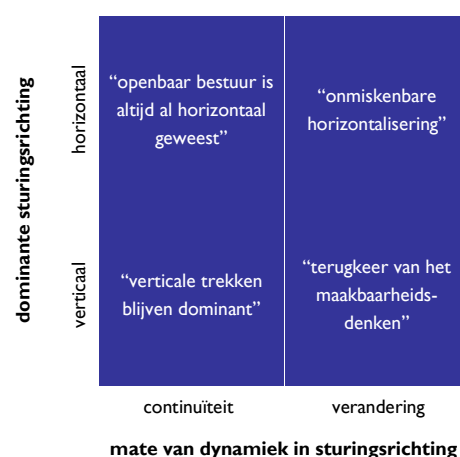
Uiteenlopende stellingen in het debat over horizontalisering

In de afgelopen decennia hebben zich maatschappelijke ontwikkelingen voltrokken die invloed hebben op de rol die het openbaar bestuur inneemt in de samenleving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vijf i's van het Sociaal en Cultureel Planbureau: individualisering, informalisering, intensivering, informatisering en internationalisering. Of aan andere ontwikkelingen zoals de vergrijzing en een groeiende heterogeniteit van de bevolking.

Deze ontwikkelingen hebben volgens sommige auteurs geleid tot veranderingen in de wijze van sturen door de Rijksoverheid. Zo wordt in het bestuurskundige debat bijvoorbeeld gesteld dat de centrale sturende rol van de nationale overheid afneemt en dat de rol van de overheid steeds meer die van een netwerkmanager en onderhandelaar wordt. Hierbij passen horizontale, meerzijdige sturingsinstrumenten als bestuursakkoorden, convenanten en privatisering. Andere auteurs stellen dat juist de verticale, eenzijdige sturingsreflexen nog altijd dominant zijn en dat de overheidssturing zelfs verder is geverticaliseerd.

In het debat over de horizontalisering van het openbaar bestuur worden zeer uiteenlopende en tegengestelde stellingen ingenomen. Het debat laat zich samenvatten in vier visies (zie figuur S-1):

- (a) Er is onmiskenbaar sprake van een horizontalisering van het openbaar bestuur;
- (b) Het is nooit anders geweest: het openbaar bestuur was altijd al horizontaal, en dat is niet veranderd;
- (c) Er is juist een terugkeer te zien van het maakbaarheidsdenken, in ieder geval in de politiek;
- (d) De oude, verticale trekken en reflexen zijn en blijven dominant.



Figuur S-1: Verschillende stellingen in het debat over de horizontalisering van het openbaar bestuur

Centrale vraag: is de Rijksoverheid horizontaler gaan sturen?

In het wetenschappelijke debat over sturing worden vaak generaliserende stellingen ingenomen, die eerder anekdotisch dan empirisch zijn onderbouwd. Dit onderzoek probeert het debat een stap verder te helpen, door inzichtelijk te maken in hoeverre de sturing door de Rijksoverheid daadwerkelijk is gehorizontaliseerd. De centrale onderzoekshypothese is dat de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben geleid tot een meer horizontaal sturende Rijksoverheid. Deze hypothese wordt in dit onderzoek getoetst door de sturingsinstrumenten te vergelijken die tussen 1980 en heden zijn ingezet op vijf verschillende beleidsterreinen.

In dit onderzoek is een analysekader ontwikkeld, waarmee ingezette sturingsinstrumenten kunnen worden geclusterd tot zogeheten sturingsfilosofieën, die verticaal en horizontaal kunnen zijn (zie tabel S-1). Een sturingsfilosofie geeft aan via welke wijze van handelen een beleidsactor een beoogd effect probeert te bereiken.

Sturingsrichting	Sturingsfilosofie	Sturingsinstrument (voorbeelden)
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Wetten, regels, vergunningen
	Economisch eenzijdig	Belasting, eigen bijdrage, uitkering
	Communicatief eenzijdig	Massamedia, voorlichting
	Aggregatie	Verstatelijking, centralisatie
Horizontaal	Juridisch meerzijdig	Convenant, bestuurlijk akkoord
	Economisch meerzijdig	Subsidie, garantiestelling
	Communicatief meerzijdig	Informatieoverdracht, taskforce
	Disaggregatie	Verzelfstandiging, decentralisatie

Tabel S-1: Analyse kader: Gehanteerde typologie van sturingsinstrumenten

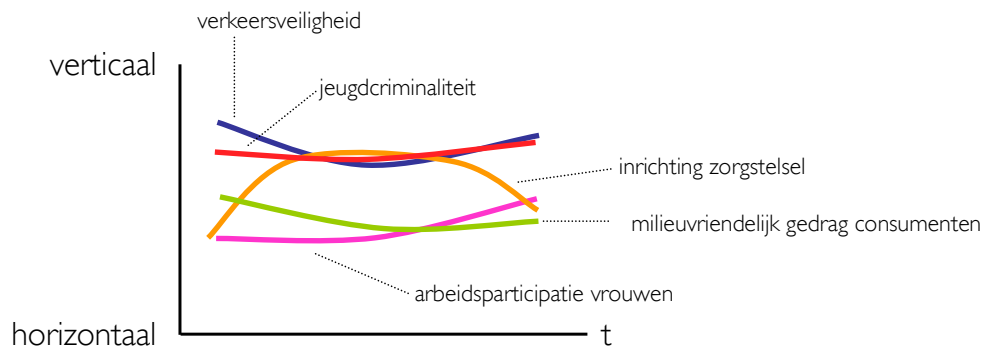
Om de bevindingen vanuit de vijf *case studies* te kunnen generaliseren naar de volle breedte van het werkteerrein van het Rijk is er voor gekozen om vijf uiteenlopende beleidsterreinen te selecteren uit drie categorieën departementen:

- (a) Categorie A: departementen met 'klassieke' overheidstaken, met een verticale sturingstraditie;
- (b) Categorie B: departementen met taken op het gebied van de publieke dienstverlening, met naar verwachting een vermaatschappelijk gedurende de onderzoeksperiode;
- (c) Categorie C: departementen met regulerende taken op de vrije markt, waarbij de verwachting is dat de betrokkenheid van maatschappelijke actoren is vergroot.

De volgende beleidsterreinen zijn geselecteerd: stimulering van de verkeersveiligheid (V&W; categorie A), bestrijding jeugdcriminaliteit (Justitie; A), stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen (SZW; B), de inrichting van het zorgstelsel (VWS; B) en de stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten (VROM; C). Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van regeerakkoorden, departementale begrotingen en beleidsnota's.

Conclusie: wijze van sturen is niet gehorizontaliseerd

Uit de analyse van de sturingsinstrumenten op de vijf beleidsterreinen komt een zeer gevarieerd beeld naar voren. Tussen, maar zelfs binnen, de beleidsterreinen zijn tegengestelde bewegingen zichtbaar in de wijze van sturen (zie figuur S-2). Sommige daarvan zijn horizontaliserend, andere verticaliserend. En soms is er juist weinig beweging te zien in de sturingsrichting. Op basis van deze vijf cases kan niet worden geconcludeerd dat het openbaar bestuur is gehorizontaliseerd, noch dat verticalisering heeft plaatsgevonden. De vijf cases omvatten gezamenlijk een breed en gevarieerd spectrum aan beleidsterreinen. Het is daarom aannemelijk dat ook in algemene zin de centrale hypothese van dit onderzoek niet houdbaar is.



Figuur S-2: Schematische weergave van verschuivingen in het sturingsinstrumentarium per beleidsterrein

Elk beleidsterrein kent zijn eigen beleidsdynamiek, maar er zijn ook overeenkomende patronen zichtbaar in de manier waarop de Rijksoverheid stuurt. Zo blijven juridisch eenzijdige sturingsinstrumenten gedurende de hele onderzoeksperiode dominant, hoewel deze iets terrein 'verliezen' aan het economische instrumentarium. Hierbij moeten financiële prikkels actoren aanzetten tot een gedragsverandering. Voorbeelden van economisch eenzijdige instrumenten binnen de onderzochte beleidsterreinen zijn: de invoering van het eigen risico in de gezondheidszorg, de 'vergroening' van het belastingstelsel en de fiscale stimuleringsmaatregelen die vrouwen moeten aanzetten om (meer) te gaan werken.

Een belangrijke tendens is verder een forse toename van het aantal instrumenten binnen de sturingsfilosofie 'disaggregatie'. Dit is vooral terug te voeren op een decentralisatie van het beleid, die zichtbaar is binnen alle beleidsterreinen.

Misschien wel een van de meest opvallende punten in dit onderzoek is dat, in weerwil van wat veel bestuurskundigen ons willen doen geloven en van retoriek over 'de terugtrekkende overheid', de Rijksoverheid nog altijd duidelijk van zich doet spreken. Er wordt meer gereguleerd en geïntervenieerd dan tevoren. En het instrumentarium is in het laatste decennium meer gericht op het individu. Zowel in de gezondheidszorg, de jeugdzorg als de kinderopvang zijn vormen van

vraagsturing geïntroduceerd, vaak in combinatie met een verzwaring van de wettelijke rechten van het individu. Er lijkt sprake te zijn van een verschuiving van macro- naar microsturing. De Rijksoverheid dicht het individu grote kracht toe. De individuele burger wordt ingezet als (tegen-)macht om de markt en de publieke dienstverleners scherp en in toom te houden. Dit is mede te verklaren vanuit maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, informalisering en informatisering.

Bestuurskundig debat mist nuance en onderbouwing

Uit het empirische onderzoek blijkt duidelijk dat het openbaar bestuur in Nederland in beweging is, maar dat per saldo zeker niet gesproken kan worden van een horizontalisering of verticalisering van de wijze van sturen. Veel eerder is sprake van tegengestelde en elkaar versterkende tendensen. Het is daarom opmerkelijk dat bestuurskundigen in het wetenschappelijke debat betrekkelijk generaliserende stellingen innemen. Het debat zou aan diepte en kracht winnen wanneer de noodzakelijke nuance wordt ingebracht en wanneer de ingenomen stellingen vaker onderbouwd zouden worden met empirisch onderzoek.

Voor een beter begrip van het openbaar bestuur verdient het daarnaast aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de verklarende factoren voor de geconstateerde verschillen tussen beleidsterreinen. De beschreven driedeling in beleidsterreinen is bedoeld als eerste, en gedeeltelijke aanzet, tot een verklaring voor deze verschillen.

Context

In de afgelopen decennia hebben zich maatschappelijke ontwikkelingen voltrokken die invloed hebben op de rol die het openbaar bestuur inneemt in de samenleving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vijf i's die het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft beschreven (2004): individualisering, informalisering, intensivering, informatisering en internationalisering. Of aan andere (sociaaldemografische) ontwikkelingen zoals de vergrijzing en een groeiende heterogeniteit van de bevolking (Bovens et al., 2007: 49). Noordegraaf karakteriseert de hedendaagse samenleving aan de hand van drie kenmerken (2004: 51 e.v.):

- (a) Diffuse kennis door het ontstaan van een informatiesamenleving;
- (b) Eigenwijze burgers die autonoom en mondig zijn;
- (c) Machtige bedrijven met grensoverschrijdende productieketens en krachtige beïnvloedingskanalen¹.

Deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben – hoe ze ook worden gekarakteriseerd – volgens sommige auteurs geleid tot een veranderende rol van de Rijksoverheid. Zo wordt in het bestuurskundige debat bijvoorbeeld gesteld dat “de centrale sturende rol van de nationale overheid afneemt” (RMO, 2002: 127) en dat de rol van de overheid steeds meer die van een netwerkmanager en onderhandelaar wordt. De overheid als netwerkpartij, die ‘zorgt voor’ in plaats van ‘zorgt dat’ (Bovens et al., 2007: 46-47)². Bij deze veranderende rol van de Rijksoverheid passen relatief nieuwe sturingsinstrumenten als bestuursakkoorden, convenanten, privatisering en zelfregulering. Dit type instrumenten wordt vaak aangeduid als ‘horizontaal’, omdat er sprake is van gelijkwaardigheid en wederkerigheid tussen de betrokken actoren. Voor verticale juridische sturingsinstrumenten – wetten, besluiten en beleidsregels - is volgens deze auteurs minder ruimte in de hedendaagse samenleving (ibid., 355).

Hier tegenover in het wetenschappelijke debat staan auteurs die stellen dat diezelfde maatschappelijke ontwikkelingen juist maken dat de schuld voor onvrede van burgers al snel bij de

¹ Al heeft het ontstaan van de internationale financiële crisis in 2008 de macht van bedrijven wel ingeperkt, ten gunste van de macht van de overheid.

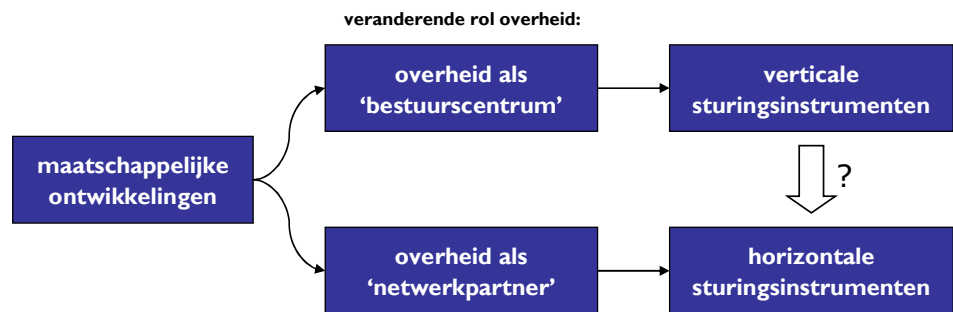
² Binnen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit is ‘van zorgen voor naar zorgen dat’ letterlijk het motto van een programma dat een bestuurlijke omslag teweeg moet brengen binnen het departement.

overheid wordt gelegd. De overheid als “probleemoplosser voor de burger” (Hupe, 2007: 61). Ook zien veel burgers de overheid nog steeds als de grote ordenaar en regelaar, zeker als zich een ‘crisisituatie’ voordoet (Noordegraaf, 2004: 69). Het gevolg van deze maatschappelijke roep om overheidssturing is volgens sommige auteurs een instandhouding of zelfs toename van de (verticale) regelproductie³. Dat mechanisme wordt nog eens versterkt door het incidentalisme van kamerleden en de media, en door bestuurders die grijpen naar verticale sturingsinstrumenten. Bestuurders zien dat vaak als een manier om hun daadkracht te tonen (Steen en Twist, 2008: 22-26). De instandhouding en toename van regels wordt verder versterkt door een mechanisme dat in ‘t Veld de ‘Wet van de Beleidsaccumulatie’ heeft gedoopt: zodra beleidsmakers zien dat bepaald beleid niet het gewenste effect sorteert, is de natuurlijke reactie om de beleidsinstrumenten verder te verfijnen en te reguleren in plaats van instrumenten af te schaffen. Volgens In ‘t Veld gaat dit proces door totdat het beleidssysteem onder zijn eigen gewicht bezwijkt (1998: 155-156). Tot slot signaleren sommige auteurs in het wetenschappelijke debat een opkomst in de jaren negentig van een nieuw geloof in een maakbare samenleving. De sturingsambities van de overheid worden volgens hen weer opgeschroefd (Duyvendak, 1999: 107-112; Dankbaar, 2009: 7).

We zien dus maatschappelijke ontwikkelingen optreden die gelijktijdig een tegengesteld effect lijken te hebben op het soort sturingsinstrumenten dat het Rijk inzet. Sommige auteurs constateren dat in de afgelopen paar decennia de overheidssturing onmiskenbaar is gehorizontaliseerd. De overheid is volgens hen verworpen tot partner in het beleidsnetwerk. Anderen stellen dat juist de verticale sturingsreflexen nog altijd dominant zijn en dat de overheidssturing zelfs verder is geverticaliseerd.

In het bestuurskundige debat over overheidssturing zijn beide geluiden te horen, waarbij opvalt dat auteurs dergelijke trends geregeld in generaliserende termen beschrijven. Een empirisch-wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt vaak. Een beschrijving van het gevoerde wetenschappelijke debat in combinatie met een beschrijvende analyse van empirisch bronmateriaal kan inzichtelijk maken welk effect de maatschappelijke ontwikkelingen per saldo hebben gehad op de ‘keuze’ van sturingsinstrumenten door bewindslieden en beleidsmakers bij de Rijksoverheid. Of anders gezegd: blijkt uit de keuze van het sturingsinstrumentarium dat er werkelijk sprake is van een veranderende, meer horizontale rol van de overheid? Of zijn andere mechanismen dominant, en functioneert de Rijksoverheid nog steeds in hoge mate als het centrale bestuursorgaan of bestuurscentrum? Figuur 1-1 laat schematisch de context van dit onderzoek zien.

³ Ter onderbouwing wijzen auteurs wel eens op de toename van het aantal rechtsgeldige wetten. Tussen 1980 en 2004 is dit aantal toegenomen van 1100 naar 1800 (De Jong en Herwijer, 2004: 19).



Figuur 1-1: Context van het onderzoek

Overigens is het goed te bedenken dat beide rollen van de overheid in de praktijk door elkaar heen kunnen lopen, en dat ze daarom niet per sé altijd een tegenstelling vormen. Denk bijvoorbeeld aan het afsluiten van (horizontale) bestuursakkoorden die vervolgens wel tot in detail juridisch worden dichtgeregeld. Daarnaast kunnen er ook andere factoren zijn, buiten de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen, die bepalend zijn voor de keuze van het sturingsinstrumentarium. Denk bijvoorbeeld aan het bestaan van beleidstradities op bepaalde beleidsterreinen, en aan de institutionele context van een beleidsterrein. De institutionele context verandert uiteraard ook in de loop der tijd, waarbij die verandering niet los kan worden gezien van diezelfde maatschappelijke ontwikkelingen.

Het vraagstuk van de mate waarin overheidssturing is gehorizontaliseerd is vanuit wetenschappelijk én maatschappelijk perspectief interessant om dieper in te duiken. Wetenschappelijk gezien, omdat deze studie het debat over dit vraagstuk een stap verder kan helpen. In het huidige bestuurskundige debat zijn immers elkaar tegensprekende geluiden te horen, die in dit onderzoek tegenover elkaar worden gezet. En een empirisch opgezet onderzoek als dit kan de soms al te generaliserende stellingname van auteurs in het debat nuanceren, weerleggen of juist onderbouwen. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in een beter begrip van de rol en positie van de Rijksoverheid in de samenleving, van de wijze waarop zij stuurt, en van veranderingen die hierin zijn opgetreden. Bij beleidsmakers wordt bovendien bewustwording gecreëerd over, historisch gezien, dominante tradities en ontwikkelingen die medebepalend zijn voor het sturingsinstrumentarium dat voor hen beschikbaar is. Een empirisch onderbouwd, descriptief onderzoek ten slotte, biedt een stevig fundament voor een normatieve discussie over de 'optimale' wijze van sturen.

Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Doelstelling

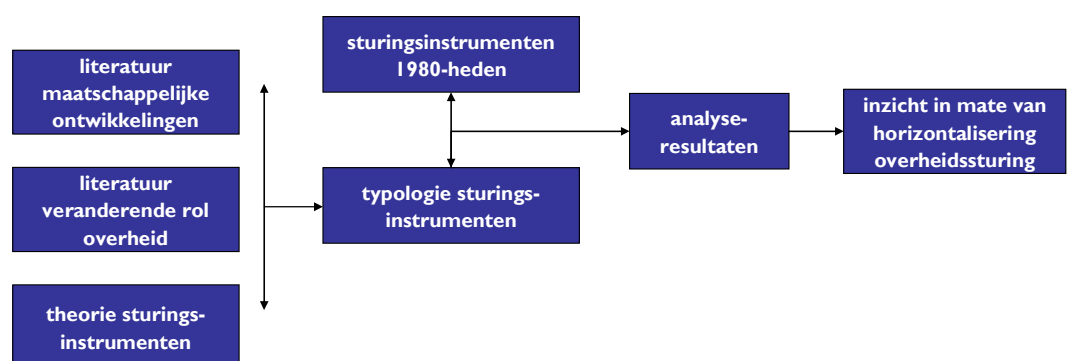
Naar aanleiding van de hierboven geschetste context is de doelstelling voor het onderzoek als volgt geformuleerd:

Doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken in hoeverre de sturing door de Rijksoverheid in de afgelopen decennia daadwerkelijk is gehorizontaliseerd, door een vergelijking te maken van de sturingsinstrumenten die de Rijksoverheid tussen 1980 en heden heeft ingezet.

Deze doelstelling past bij een hypothesetoetsend onderzoek. De centrale hypothese is dat maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben geleid tot een meer horizontaal sturende Rijksoverheid. Deze hypothese wordt in dit onderzoek getoetst aan de hand van praktijkcases uit verschillende beleidsterreinen.

Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel voor dit onderzoek is schematisch weergegeven in figuur 1-2. Kern van het theoretische deel van het onderzoek is de ontwikkeling van een typologie van sturingsinstrumenten die passen bij een horizontaal of juist verticaal sturende Rijksoverheid. Het sturingsinstrument 'convenant' past bijvoorbeeld bij een horizontaal sturende overheid. Het instrument 'verordening' juist bij verticale sturing. In het empirische gedeelte van het onderzoek worden vervolgens de sturingsinstrumenten die tussen 1980 en heden daadwerkelijk zijn ingezet naast deze typologie gelegd. Hieruit volgen conclusies ten aanzien van (veranderingen in) de wijze van overheidssturing.



Figuur 1-2: Onderzoeksmodel

De vergelijking in de tijd maakt dat een (mogelijke) verschuiving in de wijze van sturen door de Rijksoverheid zichtbaar gemaakt wordt. Uitgangspunt daarbij is dat de maatschappelijke

ontwikkelingen die zouden leiden tot een andere rol voor in overheid, zich in begin jaren tachtig niet of in mindere mate voordeden dan aan het einde van de onderzoeksperiode. In de wetenschappelijke literatuur wordt de periode rond 1980 vaak gezien als het omslagpunt van een regulerende naar een terugtrekkende rol van de overheid, als gevolg van de economische crises in de jaren zeventig en de (dreigende) onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat⁴.

In dit onderzoek is om verschillende redenen gekozen voor het perspectief van de Rijksoverheid. In de eerste plaats omdat daarmee ook de (sturings-)relatie tussen onderdelen van de Rijksoverheid en andere overheden (gemeenten, politieregio's, zelfstandige bestuursorganen etc.) kan worden geanalyseerd. Ten tweede sluit het onderzoek daarmee aan op het wetenschappelijke debat over sturing, dat zich vaak op het Rijk richt. En in de laatste plaats om het onderzoek qua omvang en complexiteit behapbaar te houden.

Overigens beperkt het onderzoek zich tot de uitkomst van de beleidsontwikkende fase in het beleidsproces. Deze keuze impliceert dat de besluitvormings- en uitvoeringsfase buiten beschouwing blijven. Dit heeft zowel een inhoudelijke als een pragmatische reden. Inhoudelijk gezien: dit onderzoek richt zich op de *intenties*, de sturingsambities, van de betrokken ambtenaren, politici en bestuurders. De vraag is in hoeverre deze intenties zijn veranderd tussen 1980 en heden. De fasen van besluitvorming en uitvoering, en de dynamiek die zich daarin voordoet, 'vertroevelen' het zicht op de intenties en rollen van de betrokken actoren in de ontwikkelingsfase van beleid. Uiteraard worden de intenties en ambities in de ontwikkelingsfase wel in zekere mate beïnvloed door de (uit-)werking van het beleid in de latere fasen. De verschillende fasen in de beleids*cyclus* kunnen dus niet geheel los worden gezien van elkaar. Een pragmatisch argument om de latere fasen in het beleidsproces buiten beschouwing te laten, is dat informatie over die fasen naar verwachting minder goed te ontsluiten is, zeker voor het eerste deel van de onderzoeksperiode.

Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: *in hoeverre is de wijze van sturen door de Rijksoverheid tussen 1980 en heden daadwerkelijk gehorizontaliseerd?*

De centrale vraag is – op basis van het geschetste onderzoeksmodel - geconcretiseerd in de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag I: Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen decennia voorgedaan die relevant zijn voor de wijze van sturen door de Rijksoverheid?

⁴ Zie tevens hoofdstuk 2, waarin hier uitgebreider op wordt ingegaan.

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre hebben deze ontwikkelingen volgens de literatuur geleid tot een horizontalisering van het openbaar bestuur?

Onderzoeksvraag 3: Welke soorten sturingsinstrumenten kunnen worden onderscheiden, en welke daarvan zijn als horizontaal en welke als verticaal te karakteriseren?

Onderzoeksvraag 4: Welke soorten sturingsinstrumenten zijn, op verschillende beleidsterreinen, in de perioden tussen 1980 en heden ingezet?

Onderzoeksvraag 5: In hoeverre kan, uit de antwoorden op de overige onderzoeksvragen, worden geconcludeerd dat de wijze van sturen door de Rijksoverheid is gehorizontaliseerd sinds 1980?

Kernbegrippen

In het onderzoeksmodel en de vraagstelling komt een aantal begrippen voor die hieronder worden gedefinieerd. Dat is nodig voor een eenduidige en nadere afbakening van het onderzoek.

Allereerst het begrip 'sturing'. Sturing is volgens Bovens et al. zoveel als het "op elkaar afstemmen van het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties". Soms is deze sturing gericht op een bepaalde doelstelling, zoals het "teweegbrengen van gewenst geachte maatschappelijke veranderingen" (2007: 84, 85). In een andere definitie, van De Bruijn en Ten Heuvelhof, komt dit doelgerichte aspect ook terug. Zij definiëren sturing als de "doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen" (1991: 3). Deze laatste, kernachtige, definitie van het begrip wordt ook in dit onderzoek gehanteerd. Overigens is – bedoeld als nuancering van deze definitie - het doelgerichte karakter van sturing door de overheid geen vanzelfsprekendheid. In vroeger tijden was de overheid vooral gericht op het (defensief) behouden van de gemeenschap en haar tradities (Van Gunsteren, 1976).

Op het verschil tussen horizontale en verticale sturing wordt in hoofdstuk 2 in meer detail ingegaan. Kortweg is verticale sturing te beschrijven als een situatie waarin de overheid een bovengeschikte, hiërarchische positie inneemt en eenzijdig stuurt. Bij horizontale sturing is juist sprake van nevenschikte actoren en vindt de onderlinge gedragsbeïnvloeding meer via onderhandeling plaats.

De begrippen 'sturingsinstrument' en 'beleidsinstrument' zijn in de praktijk nauw verwant en worden in de wetenschappelijke literatuur naast elkaar gebruikt. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof zijn deze begrippen zelfs identiek (1991: 3). In dit onderzoek sluit ik aan bij de definitie van Van den Heuvel: een sturingsinstrument (of: beleidsinstrument) is "een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd

sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken" (2005: 23). De kern van deze en andere definities is dat een instrument een "middel is om een bepaald doel te bereiken" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 4). Ik hanteer in dit rapport het begrip sturings- in plaats van beleidsinstrument, omdat het begrip 'sturing' in dit onderzoek centraal staat. Hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende visies die er in de literatuur bestaan op sturingsinstrumenten.

Onder een beleidsterrein, ook wel 'beleidsdossier' of 'portefeuille' genoemd, wordt in dit onderzoek verstaan: de verzameling van sturingsinstrumenten die is gericht op een specifiek maatschappelijk vraagstuk, zoals door de overheid zelf afgebakend en gedefinieerd.

Methoden en technieken

Het onderzoek valt uiteen in een theoretisch en een empirisch gedeelte. Het theoretische gedeelte geeft antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen. Hiertoe is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia die relevant zijn voor de wijze waarop de overheid kan sturen, met de nadruk op de Nederlandse situatie (onderzoeksvraag 1). Vervolgens is aan de hand van de literatuur het wetenschappelijke debat in kaart gebracht ten aanzien van de vraag in hoeverre deze ontwikkelingen hebben geleid tot een horizontalisering van het openbaar bestuur in Nederland (onderzoeksvraag 2). Op basis van het literatuuronderzoek zijn tevens de relevante visies op soorten en indelingen van sturingsinstrumenten in kaart gebracht. Dit heeft geleid tot een typologie van horizontale en verticale sturingsinstrumenten dat dient als analysekader voor het empirische onderzoeksgedeelte (onderzoeksvraag 3).

Het empirische deel heeft betrekking op onderzoeksvragen 4 en 5 en omvat een *case study* van een aantal geselecteerde beleidsterreinen. Voor deze case study wordt historisch bronmateriaal gebruikt in de vorm van regeerakkoorden en departementale begrotingen vanaf 1980 tot heden. De methoden en technieken die hierbij worden gebruikt, staan in detail in hoofdstuk 4 beschreven. De uitkomsten van het literatuuronderzoek zijn namelijk medebepalend voor de onderzoeksaanpak voor het empirische deel.

Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport volgt op hoofdlijnen de structuur van de onderzoeksvragen die hierboven zijn beschreven. Figuur 1-3 laat zien welke onderzoeksvragen in welk hoofdstuk worden beantwoord. Aan het einde van ieder hoofdstuk worden de antwoorden op de onderzoeksvragen die aan de orde zijn geweest kort samengevat. De bijlagen bij dit rapport geven relevante achtergrondinformatie voor het onderzoek, zoals de bibliografie.



Figuur 1-3: Leeswijzer – overzicht hoofdstukken en onderzoeksvragen die daarin worden beantwoord

2 De positie van de Rijksoverheid in een veranderende maatschappij

In dit hoofdstuk staan de eerste twee onderzoeksvragen centraal:

Onderzoeksvraag 1: Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen decennia voorgedaan die relevant zijn voor de wijze van sturen door de Rijksoverheid?

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre hebben deze ontwikkelingen volgens de literatuur geleid tot een horizontalisering van het openbaar bestuur?

Beide vragen worden achter elkaar beantwoord, waarbij het eerste deel van het hoofdstuk een overzicht geeft van de wetenschappelijke literatuur over maatschappelijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan die relevant zijn voor de positie van de Rijksoverheid in de samenleving. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op veranderingen in de rol en positie van de overheid in het licht van deze ontwikkelingen. In dit tweede deel worden publicaties van verschillende auteurs in het wetenschappelijke debat naast elkaar gelegd.

Een veranderende maatschappelijke context

Een beschrijving van de veranderingen in de maatschappelijke context in Nederland is als achtergrond nodig om de positie van de Rijksoverheid door de tijd heen te kunnen duiden. Eerst wordt ingegaan op de periode tot aan 1980. Vervolgens de periode van 1980 tot heden; dit is de periode die valt binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

Tot aan 1980

Tot ver in de negentiende eeuw kan het liberale Nederland worden gekenschetst als een nachtwakersstaat. De Rijksoverheid was bescheiden van omvang – circa 1000 ambtenaren, meestal werkzaam in deeltijd – en beperkte zich hoofdzakelijk tot het garanderen van de binnenlandse en buitenlandse veiligheid van de burgers. Wetgeving was tot circa 1870 codificerend van aard. Dat wil zeggen dat de wet in feite niet meer was dan een vastlegging van algemeen door de maatschappij aanvaarde normen en waarden (Bovens et al., 2007: 38-40).

Vanaf 1870 treedt hierin langzaam verandering op. De toegenomen industrialisatie leidt tot armoede in de grote steden en slechte werkomstandigheden voor de arbeiders. De overheid gaat een grotere rol spelen: nutsbedrijven worden opgericht ten behoeve van collectieve

voorzieningen als gas, water en riolering, er komen arbeidswetten en de eerste sociale verzekeringen ontstaan⁵. De overheid gaat zich ook nadrukkelijker bemoeien met de gezondheidszorg en het onderwijs, tot dan toe vooral gebaseerd op het particuliere initiatief (Bovens et al., 2007: 38-40). Gecombineerd met een toenemend geloof in de beïnvloedbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen, krijgt de wetgeving een meer modifierend, sturend karakter. De introductie van het algemeen kiesrecht rond de eeuwwisseling en de mede hierdoor toegenomen mogelijkheden voor burgers om hun stem te laten horen, versterken eveneens de behoefte aan maatschappelijke sturing (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 8).

De wereldwijde economische crisis van begin jaren dertig van de vorige eeuw en de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog versterken de invloed van de Nederlandse overheid op economisch gebied. De overheid krijgt als rol om de economische stabiliteit te bewaken, door het stimuleren van de bedrijvigheid en het voeren van een politiek van gematigde loonontwikkeling. Daarnaast krijgt de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog verder vorm. Met een breed maatschappelijk draagvlak en een periode van economische voorspoed in de rug, zorgt de overheid voor een uitgebreid stelsel van voorzieningen op uiteenlopende gebieden: sociale zekerheid, gezondheidszorg, welzijn, huisvesting en onderwijs. Dit stelsel moet alle burgers een zeker bestaansniveau garanderen, een recht op een menswaardig bestaan.

Het ontstaan en de uitbouw van deze 'sociale rechtsstaat' is mede mogelijk door de pacificatiepolitiek die gevoerd wordt door de leiders van de verschillende zuilen in ons land: de katholieke, de protestants-christelijke, de socialistische en de liberale zuil⁶. De leiders van de zuilen werken intensief samen. Burgers die deel uit maken van een zuil volgen gezagsgetrouw de door de leiders en regering uitgezette koers. De oprichting in 1950 van de Sociaal-Economische Raad (SER) is een duidelijke uitingsvorm van de pacificatiepolitiek. Werkgevers, werknemers en de overheid zijn hierin, tot aan de dag van vandaag, vertegenwoordigd. Naast de SER bestonden talrijke andere corporatistische instellingen, die op basis van consensus en harmonie samenwerkten met de overheid en met elkaar. De overheid delegeerde hierbij een deel van haar taken aan de sociale partners. Ook de Stichting van de Arbeid, opgericht in 1945, is een goed voorbeeld van een corporatistische institutie. Nog steeds is dit het platform waarin de sociale partners jaarlijks het voorjaars- en najaarsoverleg met elkaar voeren (Bovens et al., 2007: 41-42,

⁵ De eerste sociale-zekerheidswet is de Ongevallenwet van 1902. Deze was nog sterk centralistisch van aard. Latere sociale-zekerheidswetten kregen, onder invloed van de confessionele politieke partijen, corporatistische elementen. De sociale partners, waaronder de bedrijfsverenigingen, kregen een centrale rol in de uitvoering hiervan (SCP, 2001: 93).

⁶ Het proces van verzuiling heeft zich overigens al ingezet aan het einde van de negentiende eeuw, de confessionele zuilen voorop (SCP, 2001: 87-88).

328-332; RMO, 2002: 114-119; Trommel en Van der Veen, 1999: 33-36). Horizontale sturingsrelaties tussen overheid en samenleving vormen binnen de Nederlandse verzorgingsstaat dus een langdurige traditie.

De naoorlogse periode kenmerkt zich verder door een steeds sterker geloof in overheidsplanning. Onder planning wordt in deze periode 'ordening' verstaan; het "beheerst leiden van zowel de samenleving in haar geheel als individuele burgers in hun ontwikkeling". Hoewel het woord 'maakbaarheid' in die tijd nog niet in deze context werd gebruikt, kan gesteld worden dat er een diep geloof bestond in de maakbaarheid van de samenleving (Duyvendak, 1999: 9). Dit geloof in planning is mede te verklaren door de grote economische voorspoed en door een neopositivistische stroming in de wetenschap. Er is een sterke overtuiging in de samenleving dat beleid dat is gebaseerd op wetenschappelijk gevalideerde kennis, ideologische tegenstellingen, als een soort absolute 'waarheid', kan overstijgen (WRR, 1983: 15-16). Instituties als het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) ondersteunen de overheidsplanning met hun informatie en kennis. Vanaf 1970 is de planning meer gericht op het bewerkstelligen van veranderingen in de maatschappijstructuren (Duyvendak, 1999: 9).

Vanaf de tweede helft van de jaren zestig treden onmiskenbare veranderingen op in de maatschappelijke verhoudingen. Er is sprake van ontzuiling; de zuilen verliezen in hoog tempo hun aanhang en gezag, als gevolg van ontkerkelijking en een afname van het vertrouwen in de gezagsdragers. Nieuwe politieke partijen ontstaan, niet gebonden aan enige zuil. De individualisering en emancipatie van burgers nemen toe. Burgers laten vaker en sterker hun stem horen. En de gevoerde pacificatiepolitiek komt op losse schroeven te staan. Tegelijkertijd komt vanaf 1973, het jaar van de eerste oliecrisis, een voorlopig einde aan een lange periode van economische voorspoed.

Deze ontwikkelingen maken dat de verzorgingsstaat voor het eerst onder vuur komt te liggen. De belangrijkste problemen die worden gesignaleerd zijn de toegenomen complexiteit en onbeheersbaarheid van de overheidsorganisatie, tegenvallende resultaten van het overheidsbeleid en de sterk opgelopen kosten van de verzorgingsstaat door een sterke stijging van het beroep op de sociale voorzieningen. Kortom, het openbaar bestuur staat bij aanvang van de jaren tachtig voor een aantal grote economische, sociale en politiek-bestuurlijke uitdagingen. De geschetste ontwikkelingen zorgen er tevens voor dat de traditionele corporatistische samenwerking op sociaal-economisch gebied onder druk komt te staan (Bovens et al., 2007: 42-44, 336-337; RMO, 2002: 119-122, Trommel en Van der Veen, 1999: 40-44).

Van 1980 tot heden

De drie kabinetten Lubbers in de jaren tachtig reageren op de gesignaleerde problemen door met forse bezuinigingen het financieringsstekort terug te dringen en door te dereguleren en

decentraliseren. Dit leidt ertoe dat overheidsdiensten worden verzelfstandigd, en taken worden overgedragen aan medeoverheden. Deze ontwikkeling past in een internationale, hoofdzakelijk Angelsaksische trend, om de invloed van de centrale overheid terug te dringen. Efficiëntie en bedrijfsmatig werken staan hierin centraal (RMO, 2002: 122-127; WRR, 1998: 9-18).

Het geloof in de stuurbaarheid van de samenleving en in de mogelijkheden van overheidsplanning nemen in deze periode snel af. Overheidsplanning wordt vanuit liberale hoek afgedaan als paternalistisch en ondemocratisch. Hoewel deze kritiek al in de jaren zeventig in progressieve kringen te horen is, doet links pogingen om de planning te democratiseren, door betrokkenen meer bij het proces te betrekken. Deze zogeheten 'participatieve planning' slaat echter niet aan. Vanaf het midden van de jaren tachtig is planning meer gericht op facilitering in plaats van de eerdere ordening en verandering. Instituties als het CPB en SCP blijven een belangrijke rol vervullen. De door hen vergaarde kennis en informatie is vrij beschikbaar voor iedereen, zonder dat er een vastgestelde richting wordt voorgeschreven (Duyvendak, 1999: 9, 101 e.v.).

Tegelijkertijd voltrekt zich een aantal belangrijke maatschappelijke veranderingen. Aansluitend bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) zijn deze te categoriseren in vijf 'i's, die deels met elkaar samenhangen: individualisering, informalisering, intensivering, informatisering en internationalisering. Ieder voor zich hebben deze veranderingen gevolgen voor de relatie tussen overheid en samenleving, en worden daarom kort beschreven.

Individualisering

De individualiseringstrend is, zoals beschreven, eind jaren zestig al ingezet met de ontzuiling, maar heeft zich in de afgelopen decennia voortgezet. Aan autonomie, gelijke kansen en zelfbeschikkingsrecht van individuele burgers wordt in de moderne samenleving veel belang gehecht. Dit maakt burgers mondiger en versterkt de maatschappelijke roep om zeggenschap over de inrichting van de samenleving (Michels en Meijer, 2003: 7). Sommigen wijzen erop dat individualisering leidt tot een "grote variëteit en fragmentatie van leefstijlen" (Frissen, 2000) een toename van de pluriformiteit en heterogeniteit van de samenleving en een verminderde sociale cohesie. Anderen noemen moderne burgers "eigenwijs" en "ambivalent". Deze ambivalentie houdt in dat burgers soms moeilijk verenigbare wensen hebben: bijvoorbeeld wel overal met de auto kunnen komen, maar niet te veel asfalt (Noordegraaf, 2004: 55-58). Het spreekt voor zichzelf dat het voor de overheid niet eenvoudig is om met deze ambivalentie om te gaan. Dit wordt mede gezien als oorzaak voor de 'kloof tussen burger en bestuur' die sinds begin jaren negentig wordt waargenomen (RMO, 2002: 125).

Informalisering

Informalisering is eveneens verbonden met het proces van ontzuiling in Nederland. Deze maatschappelijke ontwikkeling uit zich enerzijds in informelere kleding- en levensstijlen en omgangsvormen; anderzijds in een onthiërarchisering van de samenleving. Maatschappelijke organisaties met een hiërarchische structuur en een nauw betrokken achterban zijn verworpen tot meer netwerkachtige organisaties met een beperkte betrokkenheid. Het afnemen van sociale controle en formeel gezag in de samenleving, heeft geleid tot een toegenomen vraag naar formele controle en regelhandhaving door de overheid. Juist die onthiërarchisering leidt, paradoxaal genoeg, op sommige terrein juist tot een sterkere behoefte om afspraken vast te leggen in formele contracten. Het is aan de overheid om in dit spanningsveld te haar rol te vinden (SCP, 2004: 57-58)

Intensivering

Intensivering, de sterke waardering voor het eigen gevoel, is nauw verbonden met individualisering, zij het dat een belangrijk aspect van intensivering juist ook de collectieve beleving is. 'Pret' en 'zelfverwezenlijking' staan centraal. Intensivering kan ook leiden tot maatschappelijk gezien ongewenste gevolgen. Denk aan overmatig alcohol- of drugsgebruik, uitgaansgeweld en een sterke toename van het aantal mensen met overgewicht. Ook hier werpt zich de vraag op welke rol de overheid moet innemen. Waar ligt de grens tussen de bescherming van het collectieve belang en het ruimte geven aan de eigen verantwoordelijkheid en zelfbeheersing van individuele mensen (SCP, 2004: 63-65)?

Informatisering

Onmiskenbaar hebben ontwikkelingen op het gebied van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) in de afgelopen decennia een grote invloed gehad op de samenleving. Niet voor niets wordt wel gesproken over een "ICT-revolutie" (Frissen, 2000) en van een "informatiesamenleving" (Noordegraaf, 2004: 51). Informatie en kennis zijn 24 uur per dag voor iedereen vrij beschikbaar. Dit maakt dat burgers worden blootgesteld aan een *information overload* en dat kennis "diffuus" wordt. Immers, de status en betekenis van informatie is niet altijd duidelijk (Noordegraaf, 2004: 51-55). Frissen stelt daarnaast dat de toegenomen communicatiemogelijkheden leiden tot horizontalisering. Communicatie vindt niet meer hiërarchisch plaats, maar gaat dwars over organisatiegrenzen heen. Doordat communicatie en informatie-uitwisseling minder sterk gebonden zijn aan tijd en plaats, is bovendien sprake van deterritorialisering. Informatisering leidt tot het makkelijker kunnen decentraliseren van activiteiten en stimuleert het ontstaan van (informele) netwerken (Frissen, 1998: 108-116; 2000). Het behoeft geen betoog dat deze ontwikkelingen invloed hebben op de relatie tussen overheid en samenleving, en tussen overheidsorganisaties onderling.

Internationalisering

Internationalisering, deels samenhangend met de hierboven beschreven informatiseringstrend, doet zich op verschillende fronten voor. In de eerste plaats op economisch terrein. Internationalisering en globalisering van de economie beperken de invloed van nationale overheden. Grote, multinationale bedrijven, met grensoverschrijdende productieketens, verkrijgen een grote maatschappelijke invloed en beschikken over krachtige beïnvloedingskanalen (Noordegraaf, 2004: 58-61; Michels en Meijer, 2003: 6). Ten tweede is het openbaar bestuur zelf aan internationalisering onderhevig. Sinds de jaren tachtig is de invloed van de Europese Unie (EU) op het nationale beleid fors toegenomen. Op steeds meer beleidsterreinen is het nationale beleid ondergeschikt aan Europese regelgeving. Ook in andere internationale gremia vindt steeds vaker afstemming plaats over beleid. Denk bijvoorbeeld aan de Verenigde Naties en de Organisatie voor Samenwerking en Ontwikkeling (Bovens et al, 2007: 47-48). Deze trend naar internationalisering leidt tot verminderde beïnvloedingsmogelijkheden van, vooral, de Rijksoverheid.

Tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen rondom de vijf i's en de financiële hervormingen in de jaren tachtig en begin jaren negentig, vindt een belangrijke herziening van de verzorgingsstaat plaats. Is deze herziening in eerste instantie ingegeven door de (on-)betaalbaarheid van het sociale stelsel, later komt de (on-)beheersbaarheid centraal te staan. Ondanks het aantrekken van de economie, blijft het beroep dat wordt gedaan op het stelsel namelijk onverminderd groot. Langzaam dringt het besef door dat het aanbod zijn eigen vraag creëert, en dat de geïndividualiseerde burger zich wellicht meer laat leiden door eigenbelang dan door conformisme aan de hogere doelstellingen en spelregels van de verzorgingsstaat. In de herziening van het stelsel staan (financiële) prikkels om gewenst gedrag te realiseren centraal. Een verschuiving van een 'verzorgingsstaat' naar een 'sociale-investeringsstaat', waarin mensen zo snel mogelijk weer naar het arbeidsproces worden teruggeleid (Trommel en Van der Veen, 1999: 44-47; Bovens et al. (2007): 49; Engelen et al., 2007: 247 e.v.).

Horizontalisering van het openbaar bestuur...

Binnen deze veranderende maatschappelijke context opereert het openbaar bestuur. In de beschrijving hierboven is al een aantal keer naar voren gekomen voor welke uitdagingen de overheid staat. De centrale vraag in dit onderzoek is of deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een horizontalisering van het openbaar bestuur (onderzoeksvraag 2). Een groot aantal auteurs, hoofdzakelijk bestuurskundigen, stelt dat deze horizontalisering zich inderdaad heeft voorgedaan. Overigens wordt niet altijd letterlijk de term 'horizontalisering' gebruikt. 'Horizontalisering' is te beschouwen als een verzamelnaam van processen die hieraan nauw verwant zijn, zoals het ontstaan van beleidsnetwerken (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 23 e.v.) of de ontwikkeling van government naar governance (Bovens et al., 2007: 46; Kjaer, 2004: 19 e.v.).

Hier tegenover staan verschillende auteurs die de horizontalisering van het openbaar bestuur nuanceren, relativeren of zelfs weerleggen. Sommige auteurs stellen zelfs dat er niets nieuws onder de zon is en dat overheidssturing altijd horizontale trekken heeft gehad. De rest van dit hoofdstuk is een weergave van de belangrijkste lijnen uit het wetenschappelijke debat over deze vraag. Voor een goed begrip worden hieronder eerst de kenmerken beschreven van 'horizontale sturing'.

Kenmerken van horizontale sturing

Sturing is eerder in dit rapport omschreven als de "doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen". Maar wat is dan *horizontale* en *verticale* sturing? Michels en Meijer noemen vier relevante aspecten waarop beide kanten van het spectrum kunnen worden vergeleken (2003: 3-4):

- (a) De onderlinge positie van de actoren;
- (b) De wijze waarop gedragsbeïnvloeding plaatsvindt;
- (c) De manier waarop de actoren met elkaar communiceren;
- (d) De mate van autonomie van de actoren.

Is verticaal bestuur karakteristiek hiërarchisch en centristisch van aard, bij horizontaal bestuur is juist sprake van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Bij horizontale sturing is sprake van nevenschikte actoren, in plaats van onderschikking, en vindt de onderlinge gedragsbeïnvloeding via onderhandeling plaats. Ofwel, zoals De Swaan het ooit uitdrukte: een overgang van een bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding (1979). Horizontalisering leidt als vanzelf tot symmetrische communicatiepatronen. Op voorhand is niet duidelijk wie wie aanstuurt en wie aan wie verantwoording aflegt over zijn handelen. De autonomie van de betrokken actoren is ruim, waar bij verticale sturing de autonomie van de 'gestuurde' danig wordt ingeperkt door de 'bevelen' van de bovengeschikte, sturende actor.

	Verticale sturing	Horizontale sturing
Positie van de actoren	Onderschikking	Nevenschikking
Gedragsbeïnvloeding	Bevel	Onderhandeling
Communicatie	Asymmetrisch	Symmetrisch
Autonomie	Beperkt	Ruim

Tabel 2-1: Kenmerken van verticale en horizontale sturing (Michels en Meijer, 2003: 4)

Het onderscheid tussen verticale en horizontale sturing laat zich kort samenvatten als het verschil tussen respectievelijk eenzijdige sturing en twee- of meerzijdige sturing (Kalders et al., 2002: 22).

De Bruijn en Ten Heuvelhof spreken in dit kader van een tweede generatie sturingsinstrumenten. Met een instrument van de tweede generatie doelen zij op een “instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet”. Hiermee worden de barrières bedoeld die het gevolg zijn van de complexiteit van de netwerken waarin de overheid opereert. Kenmerken van deze complexe netwerken zijn volgens hen de pluriformiteit van de doelgroep van het beleid, de geslotenheid en autonomie van de te sturen actoren, en de interdependentie tussen de actoren. Deze kenmerken maken de eerste generatie, klassieke instrumenten ineffectief (1999: 13 e.v.). Het behoeft geen betoog dat deze tweede generatie sturingsinstrumenten juist verwijst naar horizontale sturing, in tegenstelling tot de eerste generatie (verticale) instrumenten.⁷ Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof betekent sturing in complexe netwerken dat een verschuiving in het sturingsparadigma nodig is van imperatieve naar volontaire sturing. Het klassieke model van directieve, imperatieve sturing is niet effectief. Een overheid kan alleen nog iets bereiken door de doelgroep te verleiden, via overtuiging, onderhandeling of prikkels. De verandering moet ‘voluntair’ vanuit de andere actor komen en kan niet meer worden ‘afgedwongen’. Volgens de auteurs is daarom een nieuwe generatie sturingsinstrumenten nodig (1999: 45 e.v.).

Overigens gaan de hierboven aangehaalde auteurs er in hun betoog van uit dat een (sturende) rol voorbehouden blijft aan de overheid. Sturingsvarianten waarin de overheid zich daadwerkelijk terugtrekt, de ultieme horizontalisering, vallen hier buiten. Voorbeelden hiervan zijn het privatiseren van overheidstaken, (volledige) zelfregulering en liberalisering. Kortom, vermaatschappelijking van de overheidsactiviteiten. In tabel 2-1 kan het spectrum verticaal – horizontaal in de rechterkolom eenvoudig worden opgerekt door ‘Onderhandeling’ te vervangen door ‘Geen gedragsbeïnvloeding’ en ‘Ruim’ door ‘Volledige autonomie’.

Logischerwijze leidt horizontalisering niet *a priori* tot meer duidelijkheid in het openbaar bestuur. Bij verticale sturing zijn de verhoudingen en de wijze van samenwerking tussen de betrokken actoren helder en duidelijk. Horizontalisering daarentegen leidt tot “een bonte verzameling nieuwe relaties en werkwijzen die zijn gebaseerd op meer vrijwillige overeenkomsten tussen nevensgeschikte partijen” (Schillemans, 2007: 40). Bewindspersonen roepen dan ook regelmatig gefrustreerd uit dat het makkelijker is een besluit te torpederen dan om een besluit te nemen. Maar, zo wordt daar door verschillende auteurs tegenin gebracht, horizontalisering van het openbaar bestuur is hoe dan ook onafwendbaar. De discussie is daarmee, volgens hen, verworpen tot een normatieve zoektocht naar de best passende nieuwe vormen van (horizontale) sturing. En die zoektocht is nog lang niet voltooid (Kalders et al., 2002: 24).

⁷ In het volgende hoofdstuk komt de indeling in eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten nogmaals aan de orde.

Tot slot kan horizontalisering zich op verschillende niveaus afspelen. Michels en Meijer maken een relevant onderscheid naar drie bestuurlijke niveaus waarop horizontalisering plaats kan vinden (2003: 4-5):

- (a) Macroniveau: de verhouding tussen overheid en samenleving in brede zin;
- (b) Mesoniveau: de verhouding tussen overheidsorganisaties en organisaties in de omgeving en tussen overheidsorganisaties onderling;
- (c) Microniveau: de verhouding tussen ambtenaren en actoren in de omgeving en tussen ambtenaren (en bestuurders) onderling.

Horizontalisering in de praktijk

Een groot aantal auteurs heeft beschrijvingen gegeven van horizontaliserende bewegingen binnen het openbaar bestuur. In een vroeg stadium stelde Van Gunsteren (1976) al dat het model van rationele, centrale sturing (de *'rational-central-rule approach'*) niet, of slechts in zeer specifieke situaties, kan werken. De bestuurlijke, rationele logica staat volgens hem te ver af van de dagelijks werkelijkheid, het zelflerende vermogen is beperkt en de beoogde uitvoering schiet te kort omdat "regels, wetten, organisaties en burgers niet functioneren als de betrouwbare onderdelen van een machine"⁸ (1976: 150).

Waren de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in sommige opzichten nog de hoogtijdagen van de (verticale) overheidsplanning en het (verticale) maakbaarheidsideaal van de samenleving, vanaf begin jaren tachtig doet zich volgens sommige auteurs een omslag voor. Een terugtrekkende beweging van de overheid is volgens hen te zien in de jaren tachtig en begin jaren negentig, vooral ingegeven door het eerder beschreven slechte economische tij, de kritiek op de verzorgingsstaat en het afnemende geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Deze terugtrekking zou zich uiten in deregulering, decentralisatie en privatisering van overheidstaken (RMO, 2002: 122-127; Kjaer, 2004: 22-31)). Vergroting van de doelmatigheid van de overheid en verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur worden hierbij door bestuurders vaak als argumenten aangehaald (zie onder andere Kok, 1990: 2). Horizontalisering betekent volgens genoemde auteurs in deze periode dus vooral (pogingen tot) minder sturen. Meer autonomie aan maatschappelijke actoren en de markt, en een verzakelijking van de relaties tussen verschillende overheidsorganisaties. De invloed van het *New Public Management* uit de Angelsaksische landen, een stroming waarbij bedrijfskundige managementprincipes uit de private sector in de publieke sector worden geïntroduceerd, is hierin terug te zien (Kjaer, 2004: 24-31).

Vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw, concludeert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), verschuift dit beeld. Niet langer staat 'minder sturen' door de overheid

⁸ Vertaling uit het engels van de auteur van deze onderzoeksrapportage.

centraal, maar 'anders sturen'. De overheid kiest vaker voor horizontale sturing door samenwerken en onderhandelen. Als voornaamste verklaring hiervoor voert de RMO de afgenomen beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden van de overheid aan. Deze afname wordt volgens de RMO veroorzaakt door: (a) de toegenomen invloed en autonomie van burgers, (maatschappelijke) organisaties en media, mede als gevolg van de informatisering van de samenleving, (b) internationalisering en (c) het definitieve besef dat veel maatschappelijke ontwikkelingen niet beheersbaar zijn (2002: 127-132). De overheid wordt nu veeleer gezien als actor in een groter (beleids-)netwerk in plaats van als bestuurscentrum van waaruit alles centraal wordt geregeld (Bovens et al., 2007: 46).

Schnabel omschrijft horizontalisering als een overgang van de "oude piramide van verantwoordelijkheden" in een "eilandenrijk van relatief autonome eenheden". Bij de oude piramide garandeerde het stelsel van regels en procedures de samenhang tussen de actoren; in het eilandenrijk moet de samenhang komen van onderlinge afspraken, die van geval tot geval opnieuw moeten worden gemaakt (2001: 21). Kjaer sluit hierop aan door te stellen dat het ontstaan van netwerken kan leiden tot fragmentatie, en daarmee een uitdaging vormt voor de coördinatie van de beleidsontwikkeling (2004: 57).

Kalders et al. signaleren, in een studie naar de spanning tussen horizontale en verticale sturing, op basis van negen cases een "dominerende trend naar horizontalisering". Die constatering is echter niet verwonderlijk, omdat de cases door de auteurs zijn geselecteerd op het (vermoedelijk) vóórkomen van zowel verticale als horizontale sturingsinstrumenten. Beleidsterreinen met dominante verticale trekken vallen buiten dat onderzoek (2002: 18, 127). Ook Peper ziet in een essay uit 1999 horizontalisering als een "fundamentele trend". Hij signaleert dat gezag niet langer vanzelfsprekend is en dat het overheidsoptreden daardoor onder permanente druk staat. Peper ziet als uitingvormen van de horizontalisering enerzijds "netwerkachtige verhoudingen" ontstaan en "zakelijke, afrekenbare betrekkingen" anderzijds. Door de grote variatie in de betrekkingen tussen overheid en samenleving, is het beeld van de overheid overigens niet scherper geworden. De overheid is daardoor misschien zelfs minder zichtbaar geworden. "Gezaghebbend richting geven", is één van Peper's adviezen (1-9). Waarmee hij dus een verticale oplossing bepleit voor de gesignaleerde ongewenste effecten van horizontalisering.

Sommige auteurs gaan nog een stap verder in het relativeren van de sturingsmogelijkheden van de overheid. Zo stelt Frissen dat door de grote turbulentie en veranderingssnelheid van de maatschappij sturing vanuit één punt niet mogelijk is. In een "wereld zonder centrum, zonder territorium en zonder gewicht" zijn overheden "vanwege hun centralistische, territoriumgebonden en fysieke karakteristieken meestal hulpeloos en irrelevant" (2000).

De sturingsmogelijkheden van de overheid nemen volgens de aangehaalde auteurs dus af. Tegelijkertijd wordt er, mede ingegeven door de toegenomen individualisering en informalisering,

juist een groter beroep gedaan op de overheid om de collectieve belangen te behartigen, haar handhavende rol te verzwaren en de kwaliteit van de publieke voorzieningen op peil te houden. Een voorbeeld van dit laatste is de gezondheidszorg, waarvan de kwaliteit in de jaren negentig door forse bezuinigingen achteruit was gegaan en op veel plaatsen wachtlijsten ontstonden. Bij aanvang van het nieuwe millennium ontstond hier, onder aanvoering van Fortuyn, maatschappelijk protest tegen.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling noemt deze paradox de spagaat tussen de terugtrekkende en optredende overheid (2002: 20-21). Noordegraaf stelt dat de publieke sector in een 'interventiefuik' terecht is gekomen. Immers: "Er moet veel, maar er kan weinig" (2004: 24, 69). Schnabel spreekt in dit verband van een 'beleid in spagaat' (1999: 16).

... of oude wijn in nieuwe zakken?

De hierboven aangehaalde auteurs betogen met verve, en vaak met overtuigingskracht, dat horizontalisering van het openbaar bestuur een onmiskenbare en onomkeerbare trend is. Toch zijn in het wetenschappelijke debat hierover ook de nodige, en misschien wel een toenemend aantal, tegengeluiden en relativeringen te horen.

Zo lijkt zich volgens Duyvendak in de jaren negentig juist een '*revival*' voor te doen in het verticale maakbaarheids- en planningsdenken. Stroperigheid in de besluitvorming leidt volgens hem tot een roep om "strakke politieke regie en planning". Eerst vooral in de 'harde', infrastructurele sector. Maar vanaf het tweede Paarse kabinet (1998-2002), onder invloed van de economische voorspoed, ook in de 'zachte', sociale sector. Voorbeelden die Duyvendak aanhaalt zijn de drang en dwang in de hulpverlening, bemoeizorg en het maatschappelijke debat over de versterking van de sociale samenhang in de samenleving (1999: 107-112). Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert in een recente publicatie dat de overheid in het laatste decennium van de vorige eeuw haar ambities voorzichtig weer heeft opgeschroefd (2008: 244). En de openingszin van een recente publicatie van Dankbaar (titel: Nieuwe maakbaarheid) luidt: "Maakbaarheid is terug. Er valt niet aan te ontkomen" (2009: 7).

Het normen-en-waarden-programma van premier Balkenende in de afgelopen jaren gaat nog een stap verder. Het maakbaarheidsdenken lijkt zich hier te weerspiegelen in een nieuw soort moralisme, dat tot doel heeft de sociale cohesie in de samenleving weer te versterken. Een ander recent voorbeeld van (een poging tot) het beïnvloeden van de publieke en individuele moraal is minister Rouvoet (Jeugd en Gezin) die oproept tot een cultuuromslag binnen bedrijven, om het

beter mogelijk te maken werk en gezin te combineren⁹. De overheid lijkt hier een maatschappelijk vacuüm op te willen vullen dat is ontstaan sinds de zuilen vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw begonnen af te brokkelen. Een vacuüm dat niet zomaar is ingevuld, door maatschappij noch markt.

Het SCP stelt dat de heropleving van het planningsdenken binnen de politiek in het bestuurskundige veld, op enkele uitzonderingen na, redelijk onopgemerkt is gebleven. *Communis opinio* onder Nederlandse bestuurskundigen lijkt volgens het SCP nog steeds te zijn dat de samenleving maar beperkt beïnvloedbaar is (2008: 244-245).

Er zijn meer relativiserende geluiden te horen in het wetenschappelijke debat, overigens ook van auteurs die juist de horizontaliserende beweging hebben beschreven. Zo stelt Schillemans dat het bij verzelfstandiging van overheidsactiviteiten altijd om een gedeeltelijke horizontalisering gaat, in "de schaduw van de blijvende hiërarchie". Ook in de relatie tussen overheid en klant is het soms meer de (horizontale) verpakking dan dat er daadwerkelijk iets verandert (2007: 40). En Hilhorst (2001) voegt daaraan toe dat de overheid niet minder is gaan sturen, maar anders. Overigens met een volgens hem overwegend mager resultaat.

Van der Steen en Van Twist beschrijven in een essay uit 2008 een aantal mechanismen die, ondanks retoriek om te dereguleren en administratieve lasten te reduceren, leiden tot een instandhouding of zelfs toename van de regelproductie. Zij noemen als mechanismen: maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot een roep om (meer) regelgeving, sturing en daadkracht van de overheid; incidentalisme van kamerleden ("interventiefetisjisme") en de media; en bestuurders zelf, die regels zien als een manier om de gevraagde daadkracht te tonen (22-26). Overigens pleiten Van der Steen en Van Twist, in normatieve zin vervolgens voor (horizontale) maatschappelijke sturing als alternatief voor overheidssturing. Schillemans en Paardekooper zien, in aansluiting op het gesignaleerde interventiefetisjisme, een vergroting van de reguleringsopgave van de overheid. Als oorzaken voor deze toenemende overheidsbemoeienis zien zij onder andere de "ingrijpende ambities" die de politiek heeft geformuleerd op tal van "hoogcomplexere terreinen" en de toenemende informatie die beschikbaar is over maatschappelijke ontwikkelingen (2004: 118-119).

Het is niet onwaarschijnlijk dat deze regulerende tendens zich doorzet, in het licht van de recente internationale financiële crisis, en misschien zelfs een nieuwe verstatelijking met zich meebrengt. Zo signaleerde Dankbaar recent: "de roep om meer regulering van de financiële markten wordt onmiskenbaar luider" (2009: 15). En Tjeenk Willink stelde begin dit jaar al dat de overheid

⁹ Toespraak van minister Rouvoet tijdens de conferentie Werkende gezinnen op 9 maart 2009 in Rotterdam (<http://www.jeugdengezin.nl/>).

onvoldoende tegenwicht heeft kunnen bieden aan de logica en dynamiek van de markt: "Waar marktwerking niet blijkt op te leveren wat wél werd voorgespiegeld, moet opnieuw worden nagegaan welke taken zo essentieel zijn voor het maatschappelijk verkeer dat ze niet aan de private sector alleen kunnen worden overgelaten" (2009: 19).

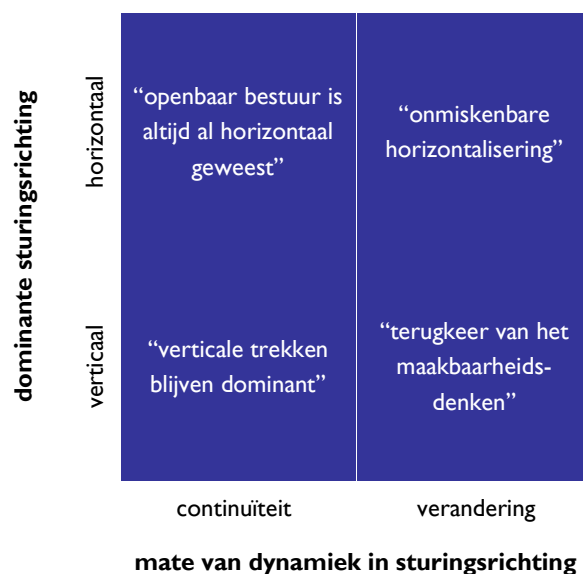
Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling constateert dat er nog allerlei verticale reflexen te zien zijn. Het oude paradigma van de verzorgingsstaat - centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid – blijft dominant. Dat versterkt de spagaat waarin de overheid terecht komt. De oude routines staan noodzakelijke vernieuwing in de weg (RMO, 2002: 53).

Weer andere auteurs benadrukken juist dat de horizontale trekken die nu zichtbaar zijn, niets nieuws onder de zon zijn, maar feitelijk altijd al bestaan hebben. Zo stelt Van den Heuvel dat verschijningsvormen van de 'vermaatschappelijkte staat' al tijdens de verzuiling bestonden. Hij noemt hierbij de pacificatiedemocratie, de rol van het maatschappelijk middenveld en het neocorporatisme (2005: 47; zie ook Trommel en Van der Veen, 1999: 291 e.v.). Bovens et al. noemen als voorbeeld het sociaal-economisch beleid. Op dit terrein werken de sociale partners sinds jaar en dag, met elkaar samen. We noemen het tegenwoordig alleen anders: van pacificatiepolitiek naar poldemodel (2007: 346-350). Frissen ondersteunt dit. Hij stelt dat het openbaar bestuur altijd al gedecentreerd is geweest. Ook, of misschien juist, in de tijd van de regenten, de pacificatiepolitiek en het neocorporatisme. Hij ziet het "tijdperk van politisering en polarisatie" als van zeer tijdelijke aard. De "gefragmenteerde en gedecentreerde post-moderne samenleving" is daarmee feitelijk een voortzetting van de oude tradities (2000).

In het debat over de horizontalisering van het openbaar bestuur worden dus zeer uiteenlopende en tegengestelde stellingen ingenomen. Het debat laat zich feitelijk samenvatten in vier visies, waarin de hierboven aangehaalde publicaties zijn in te delen. Enigszins gesimplificeerd zien we (zie figuur 2-1):

- (a) Er is onmiskenbaar sprake van een horizontalisering van het openbaar bestuur. Representanten van deze stelling in het debat zijn onder andere De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999), Kjaer (2004), Kalders et al. (2002), Peper (1999), RMO (2002) en Schnabel (2001). Auteurs in deze groep presenteren horizontalisering vaak als onomkeerbare beweging, waarin de overheid, in normatieve zin, geen andere keuze heeft dan hierin mee te gaan;
- (b) Het is nooit anders geweest: het openbaar bestuur was altijd al horizontaal, en dat is niet veranderd. Deze stelling wordt onder andere ingenomen door Frissen (2000) en Trommel en Van der Veen (1999). De stellingname van Frissen bevat duidelijke normatieve elementen. De publicatie van Trommel en Van der Veen is vooral descriptief van aard;
- (c) Er is recent juist een terugkeer te zien van het maakbaarheidsdenken, in ieder geval in de politiek. Aanhangers hiervan zijn Dankbaar (2009), Duyvendak (1999), Schillemans en Paardekooper (2004), SCP (2008) en Tjeenk Willink (2009). De publicaties binnen deze groep zijn vooral descriptief. De revival van de verticalisering wordt als feit gepresenteerd,

- zonder duidelijk waardeoordeel hierover. Alleen Tjeenk Willink pleit, in normatieve zin, voor een herbezinning op horizontale sturing via marktwerking en concurrentie;
- (d) De oude, verticale trekken en reflexen zijn en blijven dominant. In 't Veld (1998) en Van der Steen en Van Twist (2008) onderschrijven deze stelling in descriptieve zin, maar bepleiten tegelijkertijd nieuwe vormen van sturing die in hun ogen beter passen bij de moderne samenleving.



Figuur 2-1: Verschillende stellingen in het debat over de horizontalisering van het openbaar bestuur

Kritiek op het wetenschappelijke debat

De werkelijkheid is uiteraard gevarieerder en genuanceerder dan in een simpele figuur kan worden weergegeven. Toch biedt deze simplificatie wel enige houvast. De terreinen en onderwerpen die het openbaar bestuur bestrijkt, zijn immers zodanig divers en pluriform van aard dat dit het trekken van al te generaliserende conclusies over horizontalisering in de weg staat. Toch is dit vaak wel wat er in het bestuurskundige debat over de richting van overheidssturing gebeurt. Beleidsterreinen worden, in een soort zucht naar ordening, op één hoop gegooid. De nuances per beleidsterrein, gekoppeld aan de achterliggende tradities, machtsverhoudingen en andere beïnvloedingsfactoren, ontbreken vaak. De onderbouwing van de ingenomen stellingen is vaker anekdotisch dan empirisch onderbouwd. Er zijn altijd voorbeelden te vinden die een bepaalde stellingname ondersteunen.

De publicaties van Kalders et al. (2002) en Hilhorst (2001) springen er wat dat betreft uit door hun uitgewerkte empirische onderbouwing. Ook Duyvendak (1999) en Trommel en Van der Veen (2004) geven een empirisch onderbouwde en overtuigende analyse van de terreinen die zij hebben onderzocht, respectievelijk maatschappelijke ontplooiing en de verzorgingsstaat. Bij de

meeste andere auteurs ontbreekt een dergelijke onderbouwing. Ook Noordegraaf stelde eerder in 'Management in het publieke domein' al dat in het wetenschappelijke debat over de invloed van maatschappelijke transformaties op het openbaar bestuur nuancering en differentiatie mist. Hij vraagt zich af of er werkelijk een trendbreuk is opgetreden, of dat er eerder sprake is van een *self-fulfilling prophecy* (in normatieve zin) of misplaatst universalisme (2004: 216-217).'

Hoe komt het nu dat een generaliserende, anekdotisch onderbouwde stellingname in het debat overheerst? In de eerste plaats lijkt er een natuurlijke neiging te bestaan bij auteurs om, zelfs in een wetenschappelijk debat, een eenduidige, aansprekende boodschap uit te stralen in publicaties, die wellicht minder ruimte laat voor nuance en differentiatie. Een tweede, belangrijker, verklaring is dat empirisch onderzoek binnen het openbaar bestuur tijdrovend en complex is, door het grote aantal betrokken actoren en de pluriformiteit binnen en tussen beleidsterreinen. Analyses en publicaties hebben daardoor vaak – noodgedwongen – een macrokarakter. Een laatste verklaring, die ook door Noordegraaf wordt aangevoerd, is: mensen, en dus ook onderzoekers, bekijken en ervaren de periode waarin zij zelf leven anders dan eerdere tijdsperiodes. Het is moeilijker om afstand te nemen, en de periode waarin iemand zelf leeft, wordt al snel als bijzonder ervaren. In analyses ontstaat dan al snel een beeld van "revolutionaire verschuivingen" (ibid.: 216).

Een ander kritiekpunt op het wetenschappelijke debat is dat niet altijd een helder onderscheid wordt gemaakt tussen descriptieve en normatieve uitspraken. De meeste auteurs koppelen aan een descriptieve beschrijving van de veranderingen in het openbaar bestuur normatieve uitspraken over hoe de overheid beter kan omgaan met de verander(en)de omgeving. In sommige publicaties lopen beide door elkaar heen. In De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) bijvoorbeeld wordt een (normatief) pleidooi gehouden voor het gebruik van sturingsinstrumenten van de tweede generatie (zie eerder in dit hoofdstuk). Dit pleidooi wordt geïllustreerd aan de hand van allerlei voorbeelden waarin deze sturingsinstrumenten kunnen worden ingezet. Niet altijd is duidelijk in hoeverre deze tweede generatie instrumenten in de praktijk al wordt toegepast. Ofwel: is de transitie van eerste naar tweede generatie al ingezet? Ook in Frissen (2000) lopen descriptieve en normatieve uitspraken door elkaar heen. Zo stelt hij dat de (post-)moderne overheid er geen al te hoge sturingsambities op na moet houden en moet overschakelen op een nieuw sturingsparadigma, zonder dat ook hier duidelijk is in hoeverre de overheid die omslag al aan het maken is.

De schets die in dit hoofdstuk is gegeven van de wetenschappelijke discussie over sturing, laat zien dat er behoefte is aan onderzoek waarin ruimte is voor een empirische onderbouwing en differentiatie. Dit onderzoek hoopt het wetenschappelijke debat weer een stap verder te helpen door te analyseren hoe politici en beleidsmakers in de praktijk gereageerd hebben op de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen. In dit onderzoek wordt hiervan een historisch beeld geschetst, vanaf 1980 tot heden, door een vergelijking te maken van regeerakkoorden en

departementale begrotingen uit deze periode met betrekking tot verschillende beleidsterreinen. Het onderzoek is daarmee descriptief van aard.

Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord. Onderzoeksvraag 1 luidt: Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen decennia voorgedaan die relevant zijn voor de wijze van sturen door de Rijksoverheid? Kort samengevat karakteriseert het SCP (2004) de maatschappelijke veranderingen als: individualisering, informalisering, intensivering, informatisering en internationalisering. Ieder voor zich hebben deze veranderingen gevolgen voor de relatie tussen overheid en samenleving. Tegelijkertijd doet zich begin jaren tachtig een diepe economische crisis voor, die de overheid noodzaakt tot forse bezuinigingen en een herbezinning op haar taken. De verzorgingsstaat komt door zijn onbetaalbaarheid ter discussie te staan en verwordt tot een 'sociale-investeringsstaat', waarin mensen zo snel mogelijk weer naar het arbeidsproces worden teruggeleid. Het geloof in de stuurbaarheid van de samenleving en in de mogelijkheden van overheidsplanning nemen ondertussen snel af.

Dan onderzoeksvraag 2: In hoeverre hebben deze ontwikkelingen volgens de literatuur geleid tot een horizontalisering van het openbaar bestuur? Het antwoord op deze vraag laat zich het beste samenvatten aan de hand van figuur 2-1. Hieruit blijkt dat er in het wetenschappelijke debat vier dominante visies zijn te onderscheiden:

- (a) Er is onmiskenbaar sprake van een horizontalisering van het openbaar bestuur;
- (b) Het is nooit anders geweest: het openbaar bestuur was altijd al horizontaal, en dat is niet veranderd;
- (c) Er is juist een terugkeer te zien van het maakbaarheidsdenken, in ieder geval in de politiek;
- (d) De oude, verticale trekken en reflexen zijn en blijven dominant.

In het wetenschappelijke debat worden vaak generaliserende stellingen ingenomen, die vaker anekdotisch dan empirisch zijn onderbouwd. Dit onderzoek tracht het debat een stap verder te helpen, door vijf beleidsterreinen aan een nadere, empirische analyse te onderwerpen.

3 Analysekader: horizontale en verticale sturing

Het empirische gedeelte van dit onderzoek beoogt duidelijkheid te scheppen in het wetenschappelijke debat over horizontale en verticale sturing dat in het vorige hoofdstuk is beschreven. De centrale vraag hierbij is: in welke mate is er sprake van horizontale of verticale sturing, en zijn hierin chronologische verschuivingen waar te nemen? In dit hoofdstuk wordt een analysekader ontwikkeld voor het empirische onderzoek. Historisch bronmateriaal – regeerakkoorden en departementale begrotingen vanaf 1980 tot heden – met betrekking tot vijf uiteenlopende beleidsterreinen wordt vervolgens naast dit analysekader gelegd.

Verschillende analyseniveaus van ‘sturing’

Eerder in deze rapportage werd sturing omschreven als de doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen. Deze sturing kan een horizontale of een verticale richting hebben en kan op twee verschillende niveaus worden geanalyseerd:

- (a) Sturingsfilosofie: via welke wijze van handelen tracht de beleidsactor dat effect te bereiken?¹⁰
- (b) Sturingsinstrument: welk middel wordt hierbij, operationeel gezien, ingezet?¹¹

Dit onderzoek gebruikt een *bottom up* analysemethodiek: door aangewende sturingsinstrumenten en dominante sturingsfilosofieën uit het empirische materiaal te distilleren, wordt inzicht verkregen in de sturingsrichting die in een zekere periode binnen een beleidsterrein overheerste. Sturingsinstrumenten zijn daarmee een uitingvorm van een bepaalde sturingsfilosofie, die horizontaal of verticaal van richting is. Door *bottom up* te analyseren ontstaat een eenduidige en navolgbare manier van het duiden van deze sturingsrichting.

Ter illustratie twee voorbeelden. Voorbeeld 1: in de Wegen- en Verkeerswet (instrument) is vastgelegd dat automobilisten in Nederland binnen de bebouwde kom niet harder dan 50 km/u mogen rijden. De overheid heeft ervoor gekozen om het beoogde effect, bevordering van de verkeersveiligheid, te bereiken door deze maximumsnelheid directief aan automobilisten op te leggen (sturingsfilosofie). Hier is duidelijk sprake van *verticale* sturing: automobilisten moeten zich onderschikken aan de overheid; er kan niet over de maximumsnelheid worden onderhandeld. Er

¹⁰ Met het begrip ‘sturingsfilosofie’ wordt aangesloten bij De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999).

¹¹ In het inleidende hoofdstuk van dit rapport is een sturingsinstrument gedefinieerd als een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken.

is nauwelijks tot geen ruimte voor automobilisten om af te wijken van de kaders die de overheid heeft opgesteld.

Voorbeeld 2: het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verstrekt subsidies aan musea (instrument). OCW kiest ervoor de musea (financieel) te prikkelen om het beoogde effect te behalen (sturingsfilosofie), namelijk het cultureel erfgoed in Nederland te behouden en toegankelijk te maken voor een breed publiek. Er is sprake van een transactie tussen ministerie en museum, waarin onderhandeling plaatsvindt over de tegenprestatie die het museum moet leveren voor de te verkrijgen subsidie. Binnen de overeengekomen kaders beschikt het museum vervolgens over een belangrijke mate van autonomie. Er is dus sprake van *horizontale* sturing.

Typologieën van sturingsinstrumenten

In de literatuur zijn talloze typologieën en classificaties van sturingsinstrumenten beschreven. Schram geeft hiervan een compleet overzicht (2005). Een klassieke typologie is inmiddels die van Van der Doelen (Peters en Van Nispen, 1998: 11 e.v.; Bressers et al., 1993: 17; Van den Heuvel, 2005). Van der Doelen maakt onderscheid naar:

- (a) Juridische instrumenten;
- (b) Economische instrumenten¹²;
- (c) Communicatieve instrumenten.

Bij juridische sturingsinstrumenten probeert een beleidsactor met behulp van wet- en regelgeving een bepaald effect te bereiken of, liever gezegd, af te dwingen. Dit type instrument kan modifierend van aard zijn (bepaalde gedragingen, rechten of plichten worden opgelegd) of codificerend (handhaving van geaccepteerde normen en het bewaren van de status quo in de samenleving). Een passende, en veelgebruikte, metafoor bij het juridische instrumentarium is dat van de 'zweep', vanwege de straffen die verbonden zijn aan het niet navolgen van de regels.

Economische instrumenten beogen een effect te bereiken door de doelgroep met financiële prikkels te verleiden tot een aanpassing van het gedrag. Het instrumentarium beïnvloedt de kosten-/batenafweging van de doelgroep, in de hoop of verwachting dat de afweging naar de beoogde kant uitvalt. De hierbij passende metafoor is dat van de 'wortel' die wordt voorgehouden. Voorbeelden van economische instrumenten zijn belastingheffing, subsidies, sponsoring of een uitkering.

¹² In de bestuurskundige literatuur worden economische instrumenten ook wel financiële instrumenten genoemd.

Tot slot de communicatieve sturingsinstrumenten, waarmee de beleidsactor mikt op een gedrags- of attitudeverandering door overreding. Denk hierbij aan publiciteitscampagnes, voorlichting, training of overleg. Als metafoor wordt hier wel de 'preek' gebruikt.

Elk van de drie typen instrumenten zijn nog onder te verdelen in instrumenten met een algemene werking, en instrumenten die betrekking hebben op individuele personen of organisaties. Onderstaande tabel geeft hiervan enkele voorbeelden.

Type instrument	Algemene werking	Specifieke gevallen
Juridisch	Wetten, verordeningen, plannen, beleidsregels	Vergunning, concessie, convenant
Economisch	Belastingen, minimum / maximum prijzen	Heffing, subsidie(-regeling), sponsoring, kredieten, garanties
Communicatief	Voorlichting, massamedia	Brief, persoonlijk advies, lobby

Tabel 3-1: Voorbeelden van instrumenten met een algemene of specifieke werking

Uit de typologie van Van der Doelen wordt direct al duidelijk dat het ondoenlijk is om een limitatieve lijst van sturingsinstrumenten op te nemen in het analysekader voor dit onderzoek. De op te noemen voorbeelden van instrumenten per sturingsfilosofie zijn immers onuitputtelijk.

Er zijn, zoals gezegd, ook andere relevante typologieën van sturingsinstrumenten. Baarsma en Jansen hanteren bijvoorbeeld negen typen instrumenten (2007: 35). Vergelijken we deze typologie met Van der Doelen, dan zien we de driedeling juridisch, economisch, communicatief hierin weer terugkomen, zij het dat deze typen verder zijn uitgesplitst. Zo onderscheiden Baarsma en Jansen co-regulering en geschilbeslechting als aparte type instrumenten, die zijn te scharen onder het juridisch instrumentarium van Van der Doelen. En 'draagvlakcreatie' valt juist onder de communicatieve instrumenten. Een nieuwe, en voor dit onderzoek relevante, toevoeging is het type instrument dat activiteiten op afstand plaatst van de overheid. Een terugtrekkende overheid, leidend tot een vergroting van de autonomie van de maatschappij, is immers een vorm van horizontalisering van de overheidssturing. Het 'op afstand plaatsen van activiteiten' wordt daarom als sturingsfilosofie toegevoegd aan het analysekader voor dit onderzoek.

In de twee beschreven typologieën (Van der Doelen en Baarsma en Jansen) komt het onderscheid in horizontale en verticale instrumenten nog niet expliciet terug. Kalders et al. maken wel dit onderscheid in een door hen gebruikte typologie (2002: 30). Zij voegen een horizontaal/verticaal-dimensie toe aan de typologie van Van der Doelen, waardoor een indeling in zes typen ontstaat. De typering in horizontaal en verticaal hangt, in termen van Michels en Meijer,

af van de onderlinge positie van de actoren (nevenschikking of onderschikking), de wijze van communiceren (symmetrisch of asymmetrisch) en de mate van autonomie van de doelgroep. In tabel 3-2 zijn enkele voorbeelden opgenomen.

Type instrument	Verticale werking (eenzijdig)	Horizontale werking (meerzijdig)
Juridisch	Wet- en regelgeving, vergunning	Convenant, overeenkomst
Economisch	Heffing, uitkering	Cofinanciering
Communicatief	Voorlichting, marketing	Informatie-uitwisseling, overleg

Tabel 3-2: Voorbeelden van instrumenten met een verticale of horizontale werking (Kalders et al., 2002)

In de typologie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) komen de verticale en horizontale kenmerken van sturingsinstrumenten ook terug. In het vorige hoofdstuk kwam al naar voren dat zij twee generaties sturingsinstrumenten onderscheiden. De eerste generatie omvat het klassieke (eenzijdige) juridische instrumentarium: wet- en regelgeving. De tweede generatie omvat 'nieuwe' instrumenten die beter geschikt zijn voor het opereren in complexe netwerken van actoren. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de typen instrumenten die de auteurs onderscheiden. We zien dat de meerzijdige instrumenten feitelijk de horizontale juridische instrumenten omvatten, die we eerder al zagen. De incentives komen grotendeels overeen met de economische instrumenten van Van der Doelen. Het gebruik van kengetallen past, in aansluiting op Baarsma en Jansen, bij een overheid die op afstand stuurt. De persoonsgerichte instrumenten tot slot zijn te beschouwen als een vorm van direct toezicht.

Generatie	Type instrument	Voorbeelden
Eerste generatie	Verticaal juridisch	Wet- en regelgeving
Tweede generatie	Meerzijdige instrumenten	Convenant, bestuursakkoord
	Persoonsgerichte instrumenten	Veiligheidsinspecteur, commissaris
	Incentives	Investeringsubsidie, milieuheffing
	Kengetallen	Prestatie-indicator, budgetteringsstelsel
	Communicatieve instrumenten	Voorlichting, informatieoverdracht

Tabel 3-3: Typologie sturingsinstrumenten De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999)

Opvallend aan de typologie van De Bruijn en Ten Heuvelhof is dat de tweede generatie sturingsinstrumenten wel degelijk ook eenzijdige instrumenten bevat, zoals voorlichting en heffingen. De tweedeling eerste generatie – tweede generatie komt dus blijkbaar, volgens de auteurs, niet overeen met de tweedeling verticaal – horizontaal. Toch is het maar de vraag of de eenzijdige communicatieve en economische instrumenten die De Bruijn en Ten Heuvelhof beschrijven effectief zijn in de complexe-netwerkstructuur waarin de overheid acteert. Immers, ook deze instrumenten worden eenzijdig opgelegd, vragen om gedetailleerde informatie over de doelgroep en zijn niet normatief neutraal. Dit zijn juist kenmerken die maken dat de eerste generatie instrumenten volgens de auteurs beperkt effectief zijn (1999: 9-12).

Synthese

Hoe leiden de beschreven typologieën tot een eenduidig en consistent analysekader voor dit onderzoek? Kijken we allereerst naar de sturingsfilosofie los van de (verticale of horizontale) richting, dan valt op dat de indeling in juridische, economische en communicatieve instrumenten telkens in een of andere vorm terugkomt. Een relevante aanvulling hierop vormt zoals gezegd 'sturing op afstand' die in de typologieën van Baarsma en Jansen en van De Bruijn en Ten Heuvelhof een plaats heeft gekregen. Daarmee ontstaat een vierdeling in sturingsfilosofieën. Met nadruk wordt in dit onderzoek onder 'sturing op afstand' ook een zich volledig terugtrekkende overheid verstaan, waarbij vermaatschappelijking van een beleidsterrein optreedt. In navolging van internationale literatuur over dit onderwerp wordt in de rest van dit rapport hiervoor de term 'disaggregatie' gebruikt (Hood, 1991: 5).

Vervolgens moet in het analysekader de dimensie horizontaal – verticaal worden toegevoegd, om de verbinding met de sturingsrichting te kunnen maken. Kalders et al. hebben dit, zoals gezegd, gedaan door bij elk van de drie typen instrumenten van Van der Doelen een horizontale en een verticale variant te onderscheiden. Deze zesdeling wordt overgenomen in het analysekader voor dit onderzoek. Ook 'disaggregatie' wordt hieraan, als vorm van horizontale sturing, toegevoegd. Logischerwijze maakt de verticale tegenhanger van 'disaggregatie' – namelijk 'aggregatie' - het analysekader dan compleet. Immers, de Rijksoverheid kan er juist ook voor kiezen om activiteiten naar zich toe te halen; denk aan de recente nationalisatie van banken in Nederland of aan de vorming van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen in 2002 waarin ook instellingen van buiten de overheid zijn opgenomen. Als tegenhanger van vermaatschappelijking treedt hierbij dus verstatelijking op.

Tabel 3-4 geeft een overzicht van het analysekader voor dit onderzoek, met het onderscheid in de acht genoemde sturingsfilosofieën, vier verticaal en vier horizontaal, en een niet-limitatieve lijst met veelvoorkomende sturingsinstrumenten die regelmatig in de eerder aangehaalde literatuur worden genoemd.

Sturingsrichting	Sturingsfilosofie	Sturingsinstrument (voorbeelden)	
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Wetten, AMVB's, Ministeriële regelingen	
		Beleidsregels	
		Vergunningen	
		Verordeningen	
	Economisch eenzijdig	Planwetgeving (bijv. bestemmingsplan)	
		Belasting	
		Heffing	
		Budget	
		Eigen betaling of bijdrage	
	Communicatief eenzijdig	Uitkering of toelage	
		Massamedia	
		Advertentie	
	Aggregatie	Voorlichting	
		Propaganda	
		Verstatelijking	
		Centralisatie	
Horizontaal	Juridisch meezijdig	Nationalisatie	
		Inbesteding	
		Economisch meezijdig	Overeenkomst
			Convenant
	Bestuurlijk akkoord		
	Publiek-private samenwerking		
	Zelfregulering		
	Communicatief meezijdig	Subsidie	
		Sponsoring	
		Cofinanciering	
		Kredietverlening	
		Garantiestelling	
		Resultaatbekostiging	
		Informatieoverdracht / -uitwisseling	
		Lobby	
		Brief	
		Training	
	Disaggregatie	Instellen taskforce / commissie	
		Adviesaanvraag	
		Bestuurlijk of maatschappelijk overleg	
Herenakkoord			
Inspraak			
Indicatieve of informatieve plannen			
	Interne verzelfstandiging (bijv. agentschap / batenlastendienst)		
	Externe verzelfstandiging (bijv. ZBO)		
	Privatisering		
	Liberalisering		
	Deregulering		
	Vermaatschappelijking		
	Aan-/uitbesteding		

Tabel 3-4: Analyse kader: Gehanteerde typologie van sturingsinstrumenten voor dit onderzoek

Voor- en nadelen van een instrumentenbenadering

Er zijn voor- en nadelen verbonden aan een instrumentenbenadering zoals die in dit onderzoek wordt toegepast. In de eerste plaats is een indeling in sturingsinstrumenten niet altijd zwart/wit. In

de praktijk is altijd sprake van mengvormen en samenstellingen van instrumenten. Subsidieregelingen, eerder gekarakteriseerd als een economisch instrument, hebben immers ook vrijwel altijd een juridische (bestuursrechtelijke) grondslag. Het gaat echter om de achterliggende sturingsfilosofie van de beleidsmakers: subsidies zijn in de eerste plaats een economisch sturingsinstrument; niet de dwang, maar de financiële prikkel staat immers centraal (Van den Heuvel, 2005: 24; Bressers et al.: 1993: 147 e.v.).

Ten tweede het gebruik van het woord 'instrument' zelf. Als metafoor is 'instrument' helder en krachtig. Daar staat tegenover dat de metafoor, wellicht ten onrechte, een zekere mate van 'maakbaarheid' suggereert. Alsof de beleidsmaker een instrument kiest en toepast, en dat vervolgens exact het door hem of haar beoogde maatschappelijke effect een-op-een wordt bereikt. Dat is vanzelfsprekend een versimpeling van de werkelijkheid (Van Nispen en Ringeling, 1998: 211-212).

De metafoor wekt tevens de suggestie dat beleidsmakers de vrijheid hebben om willekeurig een instrument te kiezen, als een stuk gereedschap uit de gereedschapskist. In werkelijkheid beperken de politiek-bestuurlijke en institutionele context in hoge mate de keuzevrijheid van de beleidsmakers (Bressers et al., 1993: 207-208; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 52). Veranderingen in die context worden wel regelmatig door bestuurskundigen genoemd als oorzaak voor de afgenomen effectiviteit van de traditionele (verticale) instrumenten. De inzet van 'nieuwe' (horizontale) instrumenten wordt daarom bepleit. In hoofdstuk 3 is hier al op ingegaan.

Dit onderzoek is echter geen studie naar de effectiviteit en beste keuze van de sturingsinstrumenten die de Rijksoverheid kan inzetten, maar naar de richting van de overheidssturing: verticaal of horizontaal. Sturingsinstrumenten zijn hiervan de verschijningsvormen en daarom zijn ze waardevol als studieobject. De descriptieve benadering in dit onderzoek is daarmee te beschouwen als een 'venster' of 'analytische bril' die wordt gebruikt om door naar het openbaar bestuur en naar beleidsprocessen te kijken (zie ook Bressers et al., 1993: 203; Schram, 2005: 124). Juist die politiek-bestuurlijke en institutionele context is waarnaar we op zoek zijn, als verklarende factoren voor de sturingsrichtingen die uit de analyse naar boven komt.

Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de volgende onderzoeksvraag centraal: welke soorten sturingsinstrumenten kunnen worden onderscheiden, en welke daarvan zijn als horizontaal en welke als verticaal te karakteriseren? In het hoofdstuk zijn diverse typologieën van sturingsinstrumenten uit de literatuur beschreven, waarbij sturingsinstrumenten telkens kunnen worden geclusterd tot zogeheten sturingsfilosofieën. Een sturingsfilosofie geeft aan via welke wijze van handelen een beleidsactor een beoogd effect probeert te bereiken. Een sturingsinstrument is het middel dat daarbij, operationeel gezien, wordt ingezet.

Gemeenschappelijk kenmerk van de beschreven typologieën is dat de driedeling in juridische, economische en communicatieve sturingsinstrumenten telkens terugkomt. Kalders et al. (2002) maken, binnen deze driedeling, een nader onderscheid in horizontale en verticale instrumenten, zodat een indeling in zes verschillende sturingsfilosofieën ontstaat. Aan deze zesdeling zijn twee sturingsfilosofieën toegevoegd, namelijk disaggregatie (horizontaal: activiteiten op afstand plaatsen) en aggregatie (verticaal; activiteiten naderbij halen of samenvoegen). Tabel 3-4 geeft de typologie aan die de basis is voor het empirische gedeelte van dit onderzoek.

4 Opzet empirisch onderzoek

Onderzoeksvragen empirisch onderzoek

De hoofdstukken 2 en 3 beschreven de uitkomsten van het theoretische onderzoeksgedeelte, en geven antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen. Het empirische deel van het onderzoek, waarvan de resultaten in hoofdstuk 5 worden beschreven, moet leiden tot een antwoord op de resterende twee onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 4: Welke soorten sturingsinstrumenten zijn, op verschillende beleidsterreinen, in de perioden tussen 1980 en heden ingezet?

Onderzoeksvraag 5: In hoeverre kan, uit de antwoorden op de overige onderzoeksvragen, worden geconcludeerd dat de wijze van sturen door de Rijksoverheid is gehorizontaliseerd sinds 1980?

Dit hoofdstuk beschrijft de methoden en technieken voor het empirische onderzoek en geeft een onderbouwing van de keuze voor de onderzochte beleidsterreinen.

Methoden en technieken

Om de resterende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een *case study* uitgevoerd waarin vijf afgebakende beleidsterreinen zijn onderzocht waarop de Rijksoverheid actief is. Hierbij is gekozen voor de hiërarchische methode, wat betekent dat de beleidsterreinen als afzonderlijke, onafhankelijke *cases* zijn onderzocht volgens een vast stramien. Voordeel hiervan is dat de *cases* onderling goed vergelijkbaar zijn (Verschuren en Doorewaard, 2000: 172-173).

De keuze voor een *case study* is gemaakt om per beleidsterrein een diepgaand, integraal beeld te kunnen verkrijgen van de veranderingen die zichtbaar zijn in het toegepaste sturingsinstrumentarium. Een bredere, kwantitatieve insteek – bijvoorbeeld een *survey* – is te 'grof' om voldoende zicht te krijgen op de dominante sturingsinstrumenten. Voor die optie is daarom niet gekozen. Een ander voordeel van een *case study* is dat deze meer vrijheid en flexibiliteit biedt om de dataverzameling tijdens de uitvoering bij te sturen. Denk aan het raadplegen van aanvullende bronnen die naar voren komen tijdens de dataverzameling. De *case study* is als onderzoeksstrategie daarmee wendbaarder dan bijvoorbeeld de *survey* waarin moeilijk van de vooraf uitgezette lijn kan worden afgeweken (*ibid.*: 175-176). Om de bevindingen vanuit de vijf *cases* te kunnen generaliseren naar onderzoeksresultaten met een algemene geldigheid, is ervoor gekozen om een uiteenlopende verzameling beleidsterreinen in het onderzoek te betrekken.

Daardoor worden verschuivingen in het sturingsinstrumentarium tegen een variërende context inzichtelijk gemaakt.

De afzonderlijke cases zijn onderzocht aan de hand van bureauonderzoek van secundaire bronnen met betrekking tot de vijf beleidsterreinen. De secundaire bronnen bestaan uit regeerakkoorden, departementale begrotingen en enkele 'grote' beleidsnota's. Het gebruik van regeerakkoorden en begrotingen maakt een consistente vergelijking over de tijd mogelijk, omdat deze documenten met een voorspelbare regelmaat zijn opgesteld en de manier van samenstellen op hoofdlijnen gelijk is gebleven. Gezamenlijk vormen ze daarom een fraai tijdsbeeld. Beleidsnota's zijn alleen meegenomen indien hier in de departementale begrotingen expliciet naar wordt verwezen. Soms bevatten de beleidsnota's extra achtergrondinformatie. Soms ook vervangt een beleidsnota de beschrijving van het voorgenomen beleid dat normaliter in de begroting is opgenomen. Verder is gekozen voor een bureauonderzoek, omdat het onderzoek een historische vergelijking in de tijd is (1980 tot heden). Betrouwbare, objectieve informatie over vooral het eerste deel van de onderzoeksperiode is niet of nauwelijks via andere methoden, zoals interviews, te verkrijgen.

Het bronmateriaal is gelegd naast het analysekader uit hoofdstuk 3. Gedurende het onderzoek is consequent geïnventariseerd welke sturingsinstrumenten op de geselecteerde beleidsterreinen zijn genoemd in het bronmateriaal, en welke sturingsfilosofieën daaraan ten grondslag liggen. Hoofdstuk 5 laat de belangrijkste resultaten zien van deze analyse.

Selectie van bronnen binnen de onderzoeksperiode

De keuze voor de onderzoeksperiode (1980 – heden) is in hoofdstuk 1 onderbouwd. Hierboven is aangegeven dat de analyse van de vijf cases gebaseerd is op regeerakkoorden en departementale begrotingen. Gedurende de onderzoeksperiode zijn negen kabinetten aangetreden. Bijlage C geeft hiervan een overzicht. Dat betekent dat negen regeerakkoorden¹³ in het onderzoek zijn betrokken. Daarnaast zijn telkens de eerste departementale begrotingen geanalyseerd die zijn opgesteld na het aantreden van een nieuw kabinet. Voor het kabinet Lubbers III, dat is aangetreden op 7 november 1989, zijn dit dus de begrotingen voor het jaar 1991, die op Prinsjesdag 1990 zijn gepresenteerd. Dit maakt een zuivere historische vergelijking mogelijk, terwijl er wordt 'gecontroleerd' voor het moment in de levensfase van het kabinet. Eventuele verschuivingen in het sturingsinstrumentarium treden naar verwachting sterker op na het aantreden van een nieuw kabinet, dan binnen een kabinetsperiode. Het selecteren van één

¹³ Omwille van de leesbaarheid wordt in dit onderzoeksrapport telkens de algemene term 'regeerakkoord' gebruikt. In de praktijk krijgen regeerakkoorden regelmatig andere benamingen mee, zoals bijvoorbeeld 'Strategisch akkoord' (Balkenende I) of 'Hoofdlijnenakkoord' (Balkenende II).

begrotingsjaar per kabinetsperiode verdisconteert tevens dat de negen kabinetten een zeer uiteenlopende zittingsduur hebben gehad. In de beschrijving van de analyseresultaten per beleidsterrein in hoofdstuk 5 is de totale onderzoeksperiode omwille van de leesbaarheid en overzichtelijkheid opgeknipt in drie tijdvakken: 1980-1989, 1990-2001, 2002-heden. Elk tijdvak omvat de zittingsperiode van drie kabinetten.

De genoemde secundaire bronnen zijn goed te ontsluiten via Parlando (vanaf 1995), een openbaar toegankelijke database met alle officiële parlementaire publicaties, en Staten-Generaal Digitaal (tot aan 1995)¹⁴. Voordeel van het raadplegen van deze secundaire bronnen is dat informatie betrekkelijk eenvoudig beschikbaar is. Bijlage B bevat een lijst met alle geraadpleegde bronnen voor het empirische onderzoeksgedeelte.

Selectie van beleidsterreinen

De selectie van de beleidsterreinen die in het onderzoek aan de orde komen, is een cruciaal element. De conclusies die uiteindelijk uit het onderzoek getrokken kunnen worden, worden hier mede door bepaald. De volgende criteria lijken zinvol en relevant voor de keuze van de te analyseren terreinen:

- (a) Het beleidsterrein was actueel in de gehele periode sinds 1980, omdat anders geen vergelijking mogelijk is in de tijd. 'Actueel' wil niet zeggen dat het onderwerp continu hoog op de politieke agenda heeft gestaan; dan zouden weinig onderwerpen aan dit criterium voldoen. Bedoeld wordt dat er gedurende de hele periode een zekere mate van aandacht van beleidsmakers en de samenleving is geweest voor het onderwerp. Een onderwerp als de verontreiniging van het oppervlaktewater in Nederland, zou bijvoorbeeld afvallen, omdat de situatie in vergelijking met drie decennia geleden aanzienlijk is verbeterd. De maatschappelijke aandacht voor het onderwerp is daardoor afgenomen;
- (b) De invloed van internationale besluitvormingsprocessen op het beleidsterrein is afwezig of beperkt. Denk aan terreinen waarop in Europees of mondiaal verband beleid op elkaar wordt afgestemd, zoals op het gebied van defensie en landbouw. Op dergelijke terreinen heeft de Rijksoverheid maar beperkte ruimte om eigen keuzes te maken. De selectie van beleidsterrein die vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ligt daardoor niet voor de hand;
- (c) De beleidsterreinen zijn gevarieerd, dat wil zeggen:
 - (i) Er is variatie in de actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces en variatie in de betrokken bestuurslagen (in ieder geval de Rijksoverheid);

¹⁴ Zie <http://parlando.sdu.nl> en <http://www.statengeneraaldigitaal.nl/>.

- (ii) Verschillende departementen worden in de analyse meegenomen. Dit maakt het mogelijk om conclusies te trekken met een relatief hoog geldigheidsbereik¹⁵.

Met betrekking tot het laatste criterium (variatie in departementen) bestaan er op voorhand vermoedelijk verschillen in de mate waarin sprake is van een horizontalisering in de sturing door de Rijksoverheid. Dit heeft deels te maken met de aard van het beleidsterrein, en deels met historisch gegroeide beleidstradities. Denk bijvoorbeeld aan de betrokkenheid van oudsher van de sociale partners bij het sociaal-economische beleid. In hoofdstuk 2 is dit aan bod geweest. De volgende driedeling lijkt te bestaan.

Categorie A: departementen met een takenpakket dat historisch gezien tot de 'centrale overheidstaken' kan worden gerekend. Bovens et al. benoemen de volgende terreinen als de "klassieke nachtwakerstaken": buitenlandse zaken, defensie, koloniën, justitie, binnenlands bestuur en financiën (2007: 39-40). In de huidige tijd gaat het hierbij om de ministeries van Defensie, Justitie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), en Financiën. De overheid neemt van oudsher bij de uitvoering van deze taken een centrale positie in, denk maar aan het monopolie op het gebruik van geweld, die nauwelijks ter discussie staat. Een zevende departement dat in deze categorie thuishoort, is Verkeer en Waterstaat (VenW). De taken van VenW gaan weliswaar verder dan die van de nachtwakersstaat, maar worden wel al sinds het einde van de negentiende eeuw tot de centrale overheidstaken gerekend (ibid.: 40). VenW neemt, als producent van het 'collectieve goed' infrastructuur, ook een dominante positie in het veld in. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat deze zeven departementen, over het algemeen genomen, een verticale sturingstraditie hebben en dat horizontalisering maar in beperkte mate zichtbaar is.

Categorie B: departementen die taken hebben op het gebied van de publieke dienstverlening¹⁶. Onder deze categorie vallen Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de volkshuisvestingspoot van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)¹⁷. In algemene zin zijn dit taken die hun oorsprong hebben in het particulier initiatief en waarbij op enig moment (een

¹⁵ Variatie in de departementen leidt overigens automatisch ook tot variatie in de betrokken actoren en bestuurslagen.

¹⁶ Er zijn verschillende definities in omloop van 'publieke dienstverlening'. De SER omschrijft het als "het leveren van diensten met een bepaald publiek belang", waarbij van publiek belang is "alles waarvoor de overheid zich verantwoordelijk wil voelen" (2005: 23).

¹⁷ Volkshuisvesting valt in de huidige kabinetsperiode onder het programmaministerie van Wonen, Wijken en Integratie, dat tot VROM behoort.

gedeeltelijke) verstatelijking is opgetreden, als onderdeel van het ontstaan en de uitbouw van de verzorgingsstaat. Overigens bleven de horizontale relaties met actoren buiten de overheid, zoals werkgevers en werknemers voor SZW en de woningcorporaties voor VROM, wel belangrijk. De SER constateert in een recente publicatie dat bij sommige vormen van publieke dienstverlening recent weer een zekere vermaatschappelijking waarneembaar is (2005: 31). Mogelijkerwijze is bij de departementen in deze categorie dus een zekere mate van horizontalisering in de sturing zichtbaar tussen 1980 en heden.

Categorie C: de resterende departementen zijn die van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken (EZ) en de taken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu binnen VROM. De overheidstaken binnen deze categorie liggen, om in welvaartstheoretische termen te spreken, op het gebied van de regulering van ongewenste externe effecten van de vrije markt en het reguleren van de markt zelf, bijvoorbeeld ter voorkoming van monopolie- en kartelvorming (Bovens et al., 2007: 84-97). Deze departementen hebben, door de aard van hun taken, een relatief verticale sturingstraditie, hoewel er bij bijvoorbeeld LNV in de naoorlogse tijd wel hechte banden bestonden tussen ministerie en de doelgroepen van het beleid (ibid.: 331). De hypothese is dat de deze departementen in de afgelopen decennia onder sterkere invloed van maatschappelijke groeperingen en actoren zijn komen te staan.

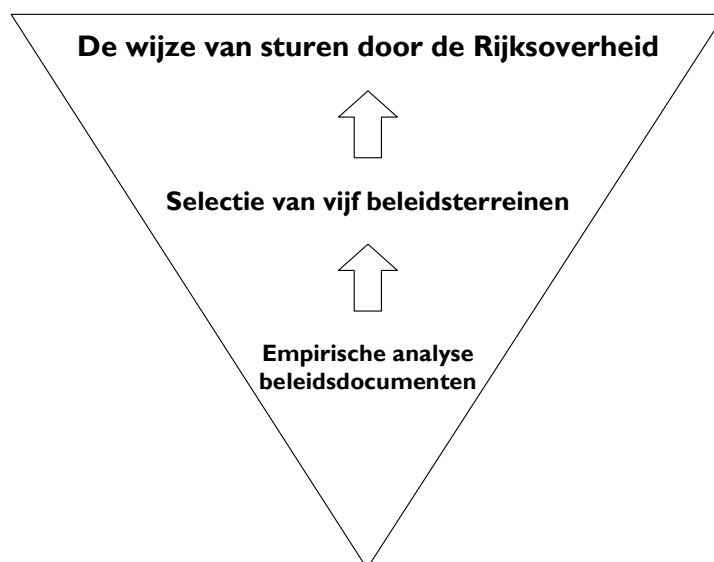
Gelet op de bovenstaande criteria en de beschikbare onderzoekstijd zijn vijf beleidsterreinen geselecteerd, verspreid over de drie categorieën. De keuze is daarbij gevallen op:

- (a) Categorie A: stimulering van de verkeersveiligheid (V&W); bestrijding jeugdcriminaliteit (Justitie);
- (b) Categorie B: stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen (SZW); inrichting van het zorgstelsel (VWS);
- (c) Categorie C: stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten (VROM).

Reflectie op de onderzoeksopzet

Het object van analyse in dit onderzoek is kortweg te omschrijven als 'de wijze van sturen door de Rijksoverheid'. De beschreven onderzoeksopzet vormt de 'bril' waarmee we naar dit onderzoeksobject kijken. Twee keuzes zijn hierin bepalend voor wat we waarnemen door deze bril (zie figuur 4-1). In de eerste plaats is dit de keuze voor de vijf geselecteerde beleidsterreinen. In hoeverre zijn deze vijf beleidsterreinen representatief voor de totale breedte van de terreinen waarop het Rijk actief is? Hierop is al eerder in dit hoofdstuk ingegaan. Hoewel vijf een betrekkelijk klein aantal is ten opzichte van de misschien wel honderden beleidsterreinen die er zijn, probeert dit onderzoek, door de gevarieerde selectie, toch recht te doen aan de pluriformiteit aan beleidsterreinen binnen de Rijksoverheid. Op die wijze leiden de onderzoeksresultaten tot een onderbouwd beeld van de mate waarin het openbaar bestuur daadwerkelijk is gehorizontaliseerd (de centrale hypothese van het onderzoek). Vanzelfsprekend

zou een grootschaliger onderzoek, met een groter aantal beleidsterreinen, dit beeld kunnen versterken en uitbouwen, en helpen nadere verklaringen te vinden voor verschillen en overeenkomsten tussen (categorieën van) beleidsterreinen.



Figuur 4-1: Relatie tussen onderzoeksopzet en het object van onderzoek

De tweede bepalende keuze in de onderzoeksopzet is dat gebruikt wordt gemaakt van beleidsdocumenten (regerakkoorden, begrotingen en beleidsnota's) voor de case study. Eerder werd al aangegeven dat een voordeel van een documentenanalyse is dat deze objectieve en consistente informatie bevat. Een voor de hand liggend nadeel is dat 'tekst' op papier de uitingsvorm is van een heel (beleids-)proces dat hierin niet wordt gereflecteerd. De achterliggende overwegingen en factoren die de keuze van sturingsinstrumenten beïnvloeden zijn hier niet aan af te lezen. Dit wordt nog versterkt doordat beleidsdocumenten ook een retorisch element bevatten. De lezer moet immers worden overtuigd van de juistheid van de voorgestelde beleidskeuzes. De methode van documentenanalyse is dus geschikter voor een objectieve beschrijving van de wijze van sturen, zoals in dit onderzoek ook wordt beoogd, dan in een diepgaander analyse van achterliggende verklaringen. Voor dat laatste zouden interviews met betrokken beleidsmakers, bewindspersonen en andere actoren een relevante aanvullende informatiebron zijn. Daarbij speelt echter de tijdscomponent van een onderzoek als dit parten. Betrokkenen van langer geleden zijn moeilijker te achterhalen, en zullen naar verwachting ook minder betrouwbare informatie opleveren. Een onderzoek waarin dieper naar achterliggende verklaringen wordt gezocht, zal dus altijd uit een combinatie van documentenanalyse en, aanvullend daarop, interviews moeten bestaan.

5 Verschuivingen in het sturingsinstrumentarium van de Rijksoverheid

Dit hoofdstuk bevat het resultaat van het empirische deel van het onderzoek. Na een korte schets van de visie van de negen kabinetten in de onderzoeksperiode op de positie van de Rijksoverheid, volgt een beschrijving per beleidsterrein van het sturingsinstrumentarium dat door de verantwoordelijke departementen is voorgesteld, en welke verschuivingen daarin zichtbaar zijn.

Bijlage B geeft een overzicht van de voor dit hoofdstuk geraadpleegde regeerakkoorden, begrotingen, nota's en andere achtergronddocumentatie. Omwille van de leesbaarheid wordt in de tekst alleen expliciet naar deze documenten verwezen, wanneer deze letterlijk worden geciteerd.

Kabinetsvisie op de positie van de Rijksoverheid

Voor een goede interpretatie van de ontwikkelingen die zich per beleidsterrein in het sturingsinstrumentarium hebben voorgedaan, volgt eerst een korte schets van de visie die achtereenvolgende kabinetten hebben gehad op de positie van de Rijksoverheid in de maatschappij. Figuur 5-1 geeft een samenvatting van de belangrijkste kenmerken van deze visie. Deze zijn opgetekend uit de regeerakkoorden van de achtereenvolgende kabinetten. De meeste regeerakkoorden gaan expliciet, en in algemene termen, in op de rol en het functioneren van het Rijk. Dat maakt deze goed geschikt als bron om veranderingen hierin gedurende de onderzoeksperiode te schetsen.

Periode 1980-1989

Tegen het decor van een diepe economische crisis en forse bezuinigingen op de collectieve uitgaven zet het kabinet aan het begin van de jaren tachtig in op een vermindering van de overheidsbemoeyenis, door deregulering, privatisering van overheidstaken en, hieraan gekoppeld, een inkrimping van het overheidsapparaat. Dit blijft gedurende het hele decennium de dominante visie op de positie van de Rijksoverheid, ook als het economische tij langzaam maar zeker verbetert.

Daarnaast uit het kabinet in deze periode het voornemen om taken te decentraliseren naar provincies en gemeenten. In eerste instantie vooral taken op het gebied van volkshuisvesting, regionaal economisch beleid en welzijn. Ook wil het kabinet met de lagere overheden meer samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. Pas rond de overgang naar het nieuwe decennium

krijgt deze nieuwe manier van samenwerken serieus vorm, met het sluiten van een eerste in een reeks bestuursakkoorden met provincies en gemeenten. Tot slot valt op dat er, vooral in de eerste helft van de jaren tachtig, veel aandacht is voor de interdepartementale afstemming van taken en verantwoordelijkheden. Het belang van "horizontale coördinatie", via commissies en stuurgroepen, wordt meermalen benadrukt. Het kabinet ziet, gelet op de bovenstaande beschrijving, veel heil in horizontalisering van de overheidssturing.

Jaar	Regeerakkoorden over positie en functioneren van de Rijksoverheid
1981	Geleidelijke uitbreiding aantal provincies; geen vierde bestuurslaag Decentralisatieplan
1982	Deregulering Privatisering Vermindering overheidsbemoeienis Decentralisatie Inperking aantal externe adviesorganen
1986	Nadruk op eigen verantwoordelijkheid maatschappelijke organisaties en mensen zelf Grotere rol sociale partners bij sociaal-economisch beleid (via convenant) Voortzetting deregulering Privatisering van diensten die "niet noodzakelijk door de overheid behoeven te worden uitgevoerd Samenwerking met lagere overheden als "mede-overheden"
1989	Vereenvoudiging regelgeving Decentralisatie van uitvoering van beleid Bestuursakkoorden met provincies en gemeenten Overdracht uitvoerende taken naar ZBO's en verzelfstandigde diensten
1994	Ministeriële commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit Regelgeving voor bedrijven tot minimum beperken "Concurrentie en marktwerking kunnen de uitvoering verbeteren" Concentratie op kerntaken Verdergaande decentralisatie
1998	Marktwerking om dienstverlening te verbeteren; verzelfstandiging en privatisering Eigen verantwoordelijkheid voor alle burgers Interactieve bestuursstijl voor verbetering kwaliteit van de besluitvorming en draagvlak Interventietak Rijk bij bovenprovinciale vraagstukken Bestuursakkoorden-nieuwe-stijl met provincies en gemeenten Deregulering blijft noodzakelijk
2002	Minder regelzucht en bureaucratie Overheidsbeleid moet ruimte laten en keuzevrijheid bieden; burger is in de eerste plaats verantwoordelijk "Een overheid die handhaaft, handelt en hoedt" Evaluatie doelmatigheid van ZBO's
2003	Iedereen draagt naar vermogen en draagkracht bij Grote afstand tussen overheid en burger ZBO's, gedeconcentreerde rijksdiensten en adviesorganen tegen het licht gehouden
2007	Decentralisatie waar mogelijk Overheid moet vertrouwen geven en ruimte laten Voortzetting vermindering regeldruk

Tabel 5-1: Regeerakkoorden over positie en functioneren van de Rijksoverheid

Periode 1990-2001

De naam van de Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit geeft in de kern aan wat de dominante visie is op de rol van de overheid in de jaren negentig. Allereerst een

concentratie van de Rijksoverheid op haar kerntaken, via de overdracht van taken naar ZBO's, verzelfstandigde diensten en 'de markt'. Ten tweede de regelgeving en bureaucratie van de Rijksoverheid tot een minimum beperken. En tot slot een kwalitatieve verbetering en een efficiënter gebruik van wet- en regelgeving. De adviezen van de commissie leiden gedurende de twee kabinetten Kok tot een stroom van 'MDW-trajecten' op een groot aantal beleidsterreinen. In de achtereenvolgende regeerakkoorden wordt vaak naar de 'MDW-operatie' verwezen.

Ook de trend naar decentralisatie, al ingezet gedurende de jaren tachtig, zet door. Via de zogeheten bestuursakkoorden-nieuwe-stijl worden steeds meer taken overgedragen aan provincies en gemeenten. Wel wordt, onder het tweede kabinet Kok, de "interventietak" van de Rijksoverheid benadrukt bij bovenprovinciale vraagstukken (Kok, 1998: 72). Hierbij wordt vooral gedoeld op Randstedelijke vraagstukken. Binnen de dominant horizontale visie op sturing, houdt de overheid dus een kleine verticale vinger in de pap.

Tot slot is er in de regeerakkoorden van de jaren negentig aandacht voor de relatie tussen burger en overheid, en dan vooral voor de vermeende kloof daartussen. Er wordt gepleit voor een (horizontale) interactieve bestuursstijl, voor verbetering van de kwaliteit van besluitvorming en draagvlakvergroting. Tegelijkertijd worden burgers gemaand hun 'eigen verantwoordelijkheid' te nemen bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken.

Periode 2002-heden

Het motto van het eerste kabinet Balkenende is een "overheid die handhaaft, handelt en hoedt". Dat wil zeggen een daadkrachtige en besluitvaardige overheid, die voorwaarden schept, richting geeft, ruimte laat en de "infrastructuur voor het maatschappelijk verkeer" waarborgt (Balkenende, 2002: 4). Voor het eerst worden marktwerking en verzelfstandiging niet meer als de heilige graal gezien om te komen tot een efficiënte en klantgerichte overheid. De doelmatigheid van ZBO's en verzelfstandigde overheidsdiensten is geen vanzelfsprekendheid meer, maar wordt kritisch tegen het licht gehouden. Ook de effectiviteit van vormen van marktwerking die zijn geïntroduceerd komt ter discussie te staan. Het besef dringt door dat marktwerking niet a priori tot lagere kosten en een betere dienstverlening leidt, en dat de positie van zwakkere groepen in de samenleving door marktwerking onder druk kan komen te staan. Wat blijft in dit decennium is de nadruk op decentralisatie, deregulering en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en organisaties in de samenleving. Wel concludeert het kabinet in 2002 dat de inspraak en betrokkenheid de besluitvorming heeft gecompliceerd. Het kabinet komt dus enigszins terug van horizontale sturing als generieke oplossing voor het vermeende tekortschieten van de overheid.

Conclusie

De dominante visie van het kabinet op de positie van de Rijksoverheid is tot aan het begin van dit millennium sterk horizontaal. Decentralisatie, deregulering, marktwerking en vermindering van de overheidsbemoeienis zijn de sleutelwoorden in deze periode. De verschuiving naar horizontale sturing vormt een trendbreuk ten opzichte van de overheidsplanning die de jaren zestig en zeventig domineerde. De retoriek van decentralisatie, deregulering en eigen verantwoordelijkheid blijft in het nieuwe millennium, maar het kabinet wordt voorzichtiger met het verzelfstandigen van overheidsdiensten en het kost-wat-kost doorvoeren van marktwerking en liberalisering. Het begin van het nieuwe millennium laat dus weer een lichte verticalisering zien in het denken van het kabinet over overheidssturing.

Verkeersveiligheid

Inleiding

Het verkeersveiligheidsbeleid is erop gericht het aantal verkeersslachtoffers te beperken. Bij de ontwikkeling en uitvoering van dit beleid is een groot aantal actoren betrokken. Dit komt vooral door het grote aantal wegbeheerders. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) is verantwoordelijk voor het netwerk van Rijkswegen, provincies voor de provinciale wegen, gemeenten voor de lokale wegen op hun grondgebied en waterschappen voor de zogeheten waterschapswegen. Deze laatste categorie wegen zijn vaak onderdeel van een waterkering.

Het instrumentarium waaruit het verkeersveiligheidsbeleid is opgebouwd, is ruwweg onder te verdelen in:

- (a) Maatregelen gericht op het gedrag van verkeersdeelnemers (de mens);
- (b) Maatregelen gericht op de inrichting van de verkeersinfrastructuur (de weg);
- (c) Maatregelen gericht op de externe (andere verkeersdeelnemers) en interne (inzittenden) veiligheid van voertuigen (het voertuig).

In de relevante beleidsstukken over verkeersveiligheid zijn sturingsinstrumenten altijd te koppelen aan het drieliek mens, weg of voertuig.

Sturingsinstrumenten

Per tijdvak van drie kabinetsperioden geeft deze paragraaf een overzicht van de belangrijkste sturingsinstrumenten die VenW in de loop der tijd in het verkeersveiligheidsbeleid heeft ingezet. Figuur 5-2 vat deze samen, gerubriceerd naar de acht sturingsfilosofieën die we in hoofdstuk 4 hebben onderscheiden.

Periode 1980-1989

De minister van VenW geeft verbetering van verkeersveiligheid in de jaren tachtig hoge prioriteit. Het aantal verkeersdoden (tegen de 2000 per jaar) wordt te hoog geacht. Het verkeersveiligheidsbeleid is hoofdzakelijk vastgelegd in het Nationaal Plan voor de Verkeersveiligheid en zijn opvolger, het Meerjarenplan Verkeersveiligheid. Het sturingsinstrumentarium is sterk gebaseerd op een juridisch eenzijdige, en dus verticale, sturingsfilosofie. Eisen worden gesteld aan 'de mens' (alcoholgebruik in het verkeer, invoering 30km.-zones, verzwarende eisen voor het behalen van een rijbewijs), 'de weg' (ontwerp, constructie en verlichting van hoofdwegen) en 'het voertuig' (invoering van de Algemene Periodieke Keuring en eisen ten aanzien van de zichtbaarheid van het voertuig en de 'agressiviteit' ervan ten opzichte van fietsers en voetgangers). In aanvulling daarop wordt sterk ingezet op (eenzijdige, verticale) voorlichting, bijvoorbeeld over de gevaren van alcoholgebruik in het verkeer, en op (meerzijdige, horizontale) verkeerseducatie. Deze educatie vindt plaats in het reguliere onderwijs en binnen de rijopleidingen.

Hoewel VenW in deze periode duidelijk de sturende actor is, is er wel sprake van een aanzet tot horizontalisering in de relatie met medeoverheden. Dit wordt onder andere zichtbaar in de oprichting van Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV). Eerst als pilot in Friesland en Drenthe, later in meer provincies. Hierin zijn de provincies, gemeenten, waterschappen, Openbaar Ministerie, politie en particuliere organisaties vertegenwoordigd. In de ROV's wordt op projectbasis gewerkt aan de verbetering van de regionale verkeersveiligheid. Daarnaast hebben de medeoverheden zitting in de zogeheten Permanente Contactgroep voor de Verkeersveiligheid, die VenW adviseert over het landelijke beleid. Ook op ministerieel niveau vindt overleg plaats met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Tot slot: hoewel in de begrotingen van VenW in algemene zin de noodzaak van deregulering sterk doorklinkt, aansluitend bij de kabinetsvisie in die tijd, is hiervan in het verkeersveiligheidsbeleid weinig concreet terug te vinden.

Periode 1990-2001

Het VenW-beleid in de jaren negentig is hoofdzakelijk vastgelegd in het Structuurschema Verkeer en Vervoer en (een actualisatie van) het Meerjarenplan Verkeersveiligheid. De verkeersveiligheid blijft begin jaren negentig hoge prioriteit houden, als gevolg van een (tijdelijke) stabilisatie van de afname van het aantal verkeersdoden. Het juridisch eenzijdige, verticale instrumentarium blijft dominant en is vooral gericht op de factor mens: zo zijn er plannen voor de invoering van een voorlopig rijbewijs, wordt een theorie-examen voor bromfietzers ingevoerd en wordt een snelheidsbegrenzer voor vrachtwagens verplicht gesteld. In eerste instantie gaan er ook stemmen op voor een snelheidsbegrenzer in personenauto's, maar dat voorstel houdt geen stand.

Tabel 5-2: Overzicht voorgestelde sturingsinstrumenten in het verkeersveiligheidsbeleid

Sturingsfilosofie		1980-1989	1990-2001	2002-heden
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Invoering 30km.-zones Zwaardere eisen aan rij-examens Ademanalyse als bewijsmiddel rijden onder invloed Erkenningsregeling rijtscholen Eisen ten aanzien van: - ontwerp en constructie van voertuigen - technische staat van voertuigen (APK) - alcoholgebruik in het verkeer - ontwerp, constructie en verlichting van hoofdwegen	Invoering voorlopig rijbewijs Versnelde invordering rijbewijs Invoering theorie-examen bromfietzers Snelheidsbegrenzer vrachtwagens Hogere eisen aan rij-instructeurs Maximum snelheid in Randstad overdag naar 100km/u	Planwet Verkeer en Vervoer Kentekening en keuring brom- en snorfietzen Invoering praktijkexamen bromfietzers Wettelijk verbod op radardetector Wettelijke basis alcoholslot Voorbereiding invoering puntenrijbewijs Educatieve Maatregel Alcohol Eisen aan infrastructuur (o.a. belijning) Implementatie EU-richtlijnen voor gordels in busjes
	Economisch eenzijdig		Budgetten voor fietsvoorzieningen, invoering van 30km.-zones en aanpak van <i>black spots</i>	
	Communicatief eenzijdig	Voorlichting (bijvoorbeeld i.r.t. alcohol in het verkeer)	Landelijke publiciteitscampagnes	Landelijke publiciteitscampagnes
	Aggregatie			
Horizontaal	Juridisch meerzijdig		Bestuursovereenkomsten: inspanningsverplichtingen op het gebied van verkeersveiligheid Convenant Startprogramma Duurzaam Veilig, o.a.: - uitbreiding 60km.-zones - uniforme voorrangregeling rotondes - gebruik rijbaan door bromfietzers	Convenant verbetering verkeersveiligheid bestelverkeer
	Economisch meerzijdig	Subsidies Aanpak van verkeersongevallenconcentraties	Stimulering lokale infrastructurele projecten	Subsidies aan 3VO, Fietsersbond, Slachtofferhulp Onderzoekssubsidies (o.a. Euro-NCAP)
	Communicatief meerzijdig	Verkeerseducatie Verbetering rijopleiding Permanente Contactgroep voor de Verkeersveiligheid Afstemming met VNG en IPO Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV)	Samenwerking met andere overheden, particuliere organisaties en bedrijfsleven	Afstemming met decentrale overheden, politie en maatschappelijke organisaties: Meerjarenprogramma Campagnes Verkeersveiligheid Discussies met jongeren over risico's in het verkeer
	Disaggregatie	Dereguleringsoperaties Wegbeheer deels naar lagere overheden	Externe verzelfstandiging RDW Provincies coördinator speerpuntenbeleid Oprichting vervoerregio's (Kaderwet Bestuur in Verandering)	Verantwoordelijkheid taken ROV's naar provincies Nadruk op eigen verantwoordelijkheid weggebruikers en maatschappelijke organisaties

Publiciteitscampagnes blijven, als verticaal communicatief instrument, een belangrijk onderdeel uitmaken van het beleid dat is gericht op de factor mens. Tegelijkertijd neemt de hoeveelheid regelgeving vanuit de Europese Unie (EU) toe, vooral gericht op de veiligheid van voertuigen. De EU stelt onder andere eisen aan het gebruik van gordels achterin personenauto's, en aan kinderzitjes. EU-regelgeving kan, afhankelijk van het soort regelgeving, directe rechtsgeldigheid hebben of het moet worden omgezet in nationale wetgeving. In beide gevallen heeft het kracht van wet.

De decentralisatie naar en onderlinge afstemming met decentrale overheden, een decennium eerder in gang gezet, zet door in de jaren negentig. Een belangrijke uitingsvorm daarvan is het Convenant Startprogramma Duurzaam Veilig, afgesloten met de koepels IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. Dit programma heeft tot doel het verkeerssysteem zo in te richten dat zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met de (menselijke) beperkingen van weggebruikers. De term 'duurzaam' duidt erop dat de maatregelen een blijvend effect beogen te hebben. Binnen dit programma wordt het aantal 60km.-zones uitgebreid, komt er een uniforme voorrangregeling op rotondes tot stand, en krijgen bromfietzers toegang tot de hoofdrijbaan.

Verder worden, als onderdeel van de Kaderwet Bestuur in Verandering, zogeheten vervoerregio's opgericht die de verkeersveiligheid moeten bevorderen in zeven grootstedelijke gebieden¹⁸. Inzet van VenW is een behoorlijk grote zelfstandigheid van deze nieuwe regionale bestuurslaag: "Het Rijk moet met een globale toetsing van plannen volstaan" (VenW, 1994: 23).

Tot slot wordt in deze periode, naast de hierboven genoemde vormen van horizontalisering, de Rijksdienst voor het Wegverkeer extern verzelfstandigd. Vanaf 1996 gaat deze organisatie als zelfstandig bestuursorgaan verder, kortweg onder de naam RDW. Overigens is het principebesluit tot verzelfstandiging van de RDW, in lijn met de kabinetsvisie op de positie van de overheid, al in 1988 genomen.

Periode 2002-heden

Vanaf het begin van het nieuwe millennium wordt vaker de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijk van actoren, ook in de begrotingen van VenW. Zo wordt gesteld dat de "weggebruiker zelf verantwoordelijk is voor een veilig weggebruik" en dat hij van de overheid "goede randvoorwaarden mag verwachten" (VenW, 2003: 81). Ook ziet VenW het als zijn taak

¹⁸ Deze zogeheten kaderwetgebieden (tegenwoordig plusregio's op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) zijn: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Regio Twente en Bestuur Regio Utrecht. Met ingang van 2006 is hier Parkstad Limburg bijgekomen.

om te stimuleren dat “maatschappelijke partijen en bedrijfsleven eigen verantwoordelijkheid nemen” (VenW, 2007: 41). Dit laat een, zij het enigszins vrijblijvende, beweging richting vermaatschappelijking van het beleidsterrein zien. Vrijblijvend omdat deze visie eerder retorisch van aard is dan dat deze wordt vertaald in concrete instrumenten.

Op andere manieren krijgt de gepropageerde horizontalisering van de sturing door VenW op de factor ‘mens’ concreter vorm. Zo vindt er met decentrale overheden, politie en maatschappelijke organisaties intensieve afstemming plaats over de publiekscampagnes, wordt voor het eerst expliciet melding gemaakt van subsidiëring van maatschappelijke organisaties als 3VO en de Fietzersbond, en wordt een ‘convenant bestelverkeer’ afgesloten dat ervoor moet zorgen dat het weggedrag van deze categorie weggebruikers verbetert. VenW wil daarnaast ook de discussie aangaan met jongeren over risico’s in het verkeer en met het Motorplatform. Beide groepen, jongeren en motorrijders, behoren relatief vaak tot de verkeersslachtoffers.

Tegelijkertijd is op de factor ‘weg’ juist een verticaliserende beweging zichtbaar. De tweede fase van het Startprogramma Duurzaam Veilig wordt niet meer vastgelegd in een convenant, maar in de Planwet Verkeer en Vervoer. Deze Planwet geeft de beleidslijnen weer die regionaal uitvoering moeten krijgen. Blijkbaar acht VenW de overeenstemming over het te volgen beleid zodanig groot, dan een convenant niet meer nodig is.

Overigens blijft een belangrijk deel van de sturing door VenW verticaal van aard. Een scala aan juridische eenzijdige sturingsinstrumenten is in de departementale begrotingen terug te vinden. Zo komt er een wettelijke basis voor een alcoholslot in voertuigen, worden voorbereidingen getroffen voor de invoering van een puntenrijbewijs en wordt een praktijkexamen voor bromfietzers ingesteld. Vanuit de EU komt er onder andere een richtlijn voor het gebruik van gordels in busjes voor leerlingenvervoer.

Conclusie

De hierboven beschreven verschuivingen in het sturingsinstrumentarium van VenW laten een wisselend beeld zien, dat evolueert in de tijd. Verschillende patronen van horizontale en verticale sturing zijn zichtbaar binnen het drieluik mens - weg - voertuig en per type instrument.

Met betrekking tot de factor mens is een combinatie te zien van verticale en horizontale sturing. (Verticale) wet- en regelgeving is en blijft gedurende de hele onderzoeksperiode dominant. Daarnaast wordt geprobeerd een gedragsverandering bij weggebruikers te bewerkstelligen via communicatieve instrumenten. Hier is in de uitvoering een horizontalisering te zien: er vindt steeds meer afstemming met medeoverheden plaats over de inhoud van publiekscampagnes, verkeersveiligheidsorganisaties worden vaker ingezet en er vindt direct contact plaats met (vertegenwoordigers van) de meest risicovolle groepen weggebruikers.

Dan de factor weg. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is, in lijn met de visie van het kabinet op de eigen rol, duidelijk een trend naar horizontalisering zichtbaar. Denk aan de oprichting van de ROV's en de toenemende nadruk op samenwerking met medeoverheden en andere organisaties. Ook het convenant voor het Startprogramma Duurzaam Veilig is hiervan een duidelijk voorbeeld. Des te opvallender is dat het huidige decennium juist weer een verticalisering laat zien, door de overheveling van het Startprogramma Duurzaam Veilig naar de Planwet Verkeer en Vervoer. Dit is juist strijdig met de kabinetsvisie.

Tot slot de factor voertuig. Hierbij worden vooral technische normen en eisen ingezet om voertuigen veiliger te maken. Gevoed door technologische ontwikkelingen worden de eisen in de loop der tijd aangescherpt en worden nieuwe eisen toegevoegd. De achterliggende sturingsfilosofie (juridisch eenzijdig) met betrekking tot de factor voertuig is onveranderd. Wel worden de normen en eisen steeds vaker door de EU gesteld.

Kortom: de inhoud van het verkeersveiligheidsbeleid verandert niet wezenlijk tussen 1980 en heden. Verticale sturingsinstrumenten zijn en blijven dominant. Wel vindt er meer afstemming over het beleid plaats en is de uitvoering gedeeltelijk gedecentraliseerd. Waar vooral de jaren negentig een voorzichtige horizontalisering laten zien, wordt deze na 2000 weer gedeeltelijk teniet gedaan. De hypothese uit hoofdstuk 4, dat departementen uit 'categorie A' een verticale sturingstraditie hebben en dat horizontalisering maar in beperkte mate zichtbaar is, wordt dus bevestigd.

Overigens heeft het verkeersveiligheidsbeleid, afgemeten aan de hoeveelheid ruimte die het onderwerp in de departementale begrotingen krijgt, aan politieke aandacht ingeboet. In het eerste deel van de onderzoeksperiode worden uitgebreide paragrafen aan het onderwerp gewijd. In de jaren negentig en later ligt er minder nadruk op, waarschijnlijk mede ingegeven door het dalende aantal verkeersdoden van circa 2000 in 1980 tot 791 in 2007 (RWS, 2009: 8). In de huidige kabinetsperiode is de aandacht voor het onderwerp weer toegenomen.

Jeugdcriminaliteit

Inleiding

De bestrijding van jeugdcriminaliteit en jeugdbescherming zijn twee nauw verwante beleidsterreinen. Immers, de bescherming van een kind dat ernstig wordt bedreigd in zijn of haar ontwikkeling, kan (latere) jeugdcriminaliteit voorkomen. Civielrechtelijke maatregelen van jeugdbescherming zijn ondertoezichtstelling, voorlopige voogdij, en, in de meest ernstige situaties, de ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag. Zogeheten instellingen voor (gezins-)voogdij spelen een centrale rol in de uitvoering van deze maatregelen. De Raad voor de

Kinderbescherming (RvdK) adviseert in beschermingszaken en kan de kinderrechter verzoeken om een maatregel van bescherming op te leggen.

Strafrechtelijke maatregelen die kunnen worden genomen als een strafbaar feit wordt gepleegd door een minderjarige, zijn onder andere de betaling van een schadevergoeding of geldboete, jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Deze laatste twee maatregelen worden uitgevoerd door zogeheten justitiële jeugdinrichtingen. Dit zijn zowel publieke als private organisaties. Andere actoren in de jeugdstrafrechtsketen zijn onder andere de kinderrechter, de RvdK (advisering in strafzaken tegen minderjarigen) en de Jeugdreclassering (begeleiding van jeugdigen bij strafvervolgning).

In dit onderzoek ligt de nadruk op het beleidsterrein van de jeugdcriminaliteit. Waar relevant worden aspecten van het jeugdbeschermingsbeleid benoemd. De bestrijding van jeugdcriminaliteit valt primair onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Justitie werkt nauw samen met de ministeries van VWS, OCW en, tegenwoordig, het programmaministerie voor Jeugd en Gezin.

Sturingsinstrumenten

Periode 1980-1989

In de periode 1980-1989 richt het beleid van Justitie zich vooral op de werking, kwaliteit en financiering van de justitiële jeugdinrichtingen. De grote bezuinigingsoperaties van de overheid gaan niet voorbij aan deze instellingen. Tegelijkertijd ontstaat er in dit decennium ook aandacht voor alternatieve sancties. Zo adviseert de Commissie Herziening Strafrecht voor Jeugdigen (Commissie Anneveldt) in 1982 om te experimenteren met alternatieve sanctietoepassing, en worden er regionale coördinatoren aangesteld in de gerechtelijke arrondissementen.

Daarnaast is er in de Justitiebegrotingen aandacht voor het functioneren van de Raad voor de Kinderbescherming. Naar aanleiding van klachten over het functioneren van de RvdK en berichten in de media, wordt eind jaren tachtig een Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming (Commissie Gijsbers) ingesteld. Deze constateert geen tekortkomingen in de structuur van de RvdK, maar stelt wel vast dat een aantal kwalitatieve verbeteringen nodig is.

Tot slot stimuleert Justitie de regionale samenwerking tussen instellingen voor jeugdhulpverlening, gericht op het voorkomen van plaatsing in jeugdinrichtingen. De regionale samenwerking verkeert in dit decennium echter nog in de beginfase. Kortom, de overheidssturing is in dit decennium sterk verticaal gericht, met hier en daar trekken van prille horizontalisering.

Sturingsfilosofie		1980-1989	1990-2001	2002-heden
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Nadruk op beleid ten aanzien van justitiële jeugdinrichtingen	Wet Jeugdhulpverlening Wijziging Jeugdstrafrecht: - alternatieve sancties toegestaan - verlenging maximumduur straffen en maatregelen Nieuwe protocollen en richtlijnen voor voogdijinstellingen Voorstel taakstraffen hardnekkige spijbelaars en hun ouders	Wet op de Jeugdzorg: - wettelijk recht op jeugdzorg - één centrale toegang: Bureaus Jeugdzorg Invoering verplichte nazorg delinquenten Invoering Gedragsbeïnvloedende Maatregel Standaardisatie methoden Jeugdreclassering en instrumenten risicotaxatie
	Economisch eenzijdig	Bezuinigingen op justitiële jeugdinrichtingen		
	Communicatief eenzijdig			
	Aggregatie			Centralisatie Raad voor de Kinderbescherming Jeugdreclassering en (gezins-) voogdij komen onder verantwoordelijkheid Bureaus Jeugdzorg
Horizontaal	Juridisch meerzijdig		Convenanten met (middel-)grote steden gericht op lokale samenwerking preventie	
	Economisch meerzijdig	Subsidiëring inzet vrijwilligers als aanvulling op professionele hulpverlening	Subsidiëring instellingen voor (gezins-)voogdij	
	Communicatief meerzijdig	Commissie Herziening strafrecht voor jeugdigen (Anneveldt) Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming (Gijsbers) Afstemming met provincies en gemeenten	Commissie Jeugdcriminaliteit (Van Montfrans) Toenemende samenwerking Rijk, provincies en gemeenten bestrijding jeugdcriminaliteit Deskundigheidsbevordering medewerkers Raad voor de Kinderbescherming	Informatie-uitwisseling t.b.v. vroegtijdige signalering risico's, o.a. via buurt en school Opvoedingsondersteuning Overleg over effectievere inzet jeugdreclassering Professionalisering medewerkers jeugdstrafrechtsketen
	Disaggregatie	Regionale samenwerking gericht op voorkomen plaatsing in inrichtingen	Oprichting DJI als agentschap Financiering HALT-bureaus via gemeenten Lokale aanpak via arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit	Aansturing en regie jeugdzorg door provincies en grootstedelijke regio's Nadruk op eigen verantwoordelijkheid van burgers, instellingen en organisaties

Tabel 5-3: Overzicht voorgestelde sturingsinstrumenten op het gebied van jeugdcriminaliteit

Periode 1990-2001

Justitie neemt de aanbevelingen van de Commissie Gijsbers ter harte en zet in op de deskundigheidsbevordering van de medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming. Daar blijft het niet bij. Onder het eerste kabinet Kok wordt voorgesteld om de afzonderlijke raden in het land, die tot dan toe onafhankelijk functioneren, centraal aan te sturen via een landelijk bureau. Doel hiervan is, behalve de gewenste kwaliteitsverbetering, een betere samenhang te realiseren in de jeugdketen. Deze reorganisatie wordt uiteindelijk pas in 2002 gerealiseerd. De regionale directiebureaus worden dan opgeheven en de Raad wordt meer geïntegreerd in het Ministerie van Justitie. Centrale sturing door het ministerie op productie, doorlooptijden en kwaliteit op vestigingsniveau moet hierdoor mogelijk worden. Verticale aggregatie van taken op Rijksniveau vindt dus plaats.

Aan het begin van de jaren negentig wordt er, na de experimenten in de jaren tachtig, een wettelijke basis gelegd voor alternatieve sanctionering. Taakstraffen, het uitvoeren van onbetaalde arbeid, worden als sanctiemogelijkheid in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Tevens komt er een wettelijke basis voor de zogeheten HALT-bureaus, waarvan de oprichting al in de jaren tachtig is voorbereid. De HALT-bureaus, die decentraal, dus horizontaal, worden gefinancierd via de gemeenten, voeren HALT-afdoeningen uit, waarmee de minderjarige juridische vervolging kan voorkomen.

Een duidelijk stempel op het denken over jeugdcriminaliteit drukt de Commissie Jeugdcriminaliteit (Commissie Van Montfrans). Deze adviseert in 1994 om, met als doel de oplopende criminaliteit onder vooral allochtone jongeren tegen te gaan, in het beleid een evenwichtige combinatie van een preventieve en repressieve benadering te hanteren. Verder pleit Van Montfrans voor een snelle, consequente en integrale aanpak. Deze aanbevelingen leiden er onder andere toe dat Rijk, provincies en gemeenten nauwer gaan samenwerken bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit. De provincies krijgen een rol als regionaal regisseur. De horizontale, regionale aanpak krijgt verder vorm met de oprichting van arrondissementale platforms jeugdcriminaliteit.

Verder treedt in 1990 de Wet op de Jeugdhulpverlening in werking die onder andere de financiering van de particuliere voogdijinstellingen en justitiële inrichtingen regelt. Ook omvat deze wet (kwaliteits-)regels voor deze instellingen. Tot slot wordt het jeugdstrafrecht zodanig aangepast dat de maximumduur van straffen en maatregelen wordt verlengd. De verticale sturing van de jaren tachtig blijft hierin doorklinken.

Periode 2002-heden

De adviezen van Van Montfrans galmen ook in het nieuwe millennium nog na. Vanaf dat moment komt er meer nadruk te liggen op de samenhang in de keten van jeugdbescherming en de

jeugdstrafrechtsketen. Zo treedt de Wet op de Jeugdzorg in werking, als opvolger van de Wet op de Jeugdhulpverlening. Deze nieuwe wet biedt een wettelijk recht op jeugdzorg en regelt dat er voortaan één centrale toegang is voor alle vormen van jeugdzorg. De vraag van de cliënt staat centraal. Dat betekent concreet dat ook de voogdijinstellingen, op dat moment tevens verantwoordelijk voor de jeugdreclassering, onder de nieuwe Bureaus Jeugdzorg komen te vallen. Feitelijk vindt hier dus een verstatelijking plaats. De regie over de jeugdzorg ligt formeel decentraal bij de provincies en de grootstedelijke regio's, maar het ministerie van Justitie is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de civielrechtelijke maatregelen door de Bureaus Jeugdzorg. Tevens worden de methoden voor jeugdreclassering gestandaardiseerd. De capaciteit van de jeugdreclassering wordt uitgebreid, vanwege de invoering van een verplichte nazorg aan jeugddelinquenten.

De vroegtijdige aanpak die Van Montfrans voorstelde, krijgt zijn uitwerking in horizontale afspraken over informatie-uitwisseling met en tussen buurt en school om risico's bij jongeren zo vroeg mogelijk te signaleren. Justitie stuurt hierbij op gestandaardiseerde instrumenten om deze risicotaxatie te kunnen maken. De preventie moet verder vorm krijgen via opvoedingsondersteuning, de professionalisering van medewerkers in de jeugdketen en via programma's om schooluitval te voorkomen (via OCW). De vroegtijdige aanpak van jeugdcriminaliteit heeft dus horizontale trekken, maar Justitie speelt een centrale rol, onder andere via het (verticaal) opleggen van methoden en instrumenten.

Conclusie

Aan de bovenstaande beschrijving van het overheidsbeleid voor de bestrijding van jeugdcriminaliteit, en de samenvatting daarvan in tabel 5-3, kan een aantal conclusies worden ontleend. Als we een onderscheid maken in beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, dan is op hoofdlijnen bij de eerste een verticaliserende beweging zichtbaar en bij de tweede een horizontaliserende. Bij de beleidsontwikkeling worden de kaders waarbinnen de jeugdstrafrechtsketen opereert traditioneel verticaal door de Rijksoverheid vastgesteld. Gedurende de onderzoeksperiode versmalt Justitie deze kaders, voornamelijk door het standaardiseren van de (kwaliteits-)richtlijnen en werkmethoden van de Raad voor de Kinderbescherming en de voogdijinstellingen, die tot enkele jaren geleden ook de jeugdreclassering onder hun hoede hadden. De centralisatie van de RvdK en de verstatelijking van de voogdijinstellingen maken het voor Justitie beter mogelijk om grip te krijgen op hoe deze organisaties hun taken uitvoeren. Opmerkelijk genoeg druist deze verticalisering in tegen de geldende kabinetsopvatting in de onderzoeksperiode om te dereguleren en de overheidsbemoeienis te verminderen.

In de beleidsuitvoering doet zich tegelijkertijd, ondanks de reorganisaties bij de RvdK en de jeugdreclassering, ook een horizontaliserende beweging voor, vooral op het gebied van de

preventie van jeugdcriminaliteit. De rol van provincies wordt vanaf de jaren negentig versterkt. Zij krijgen de regie over de jeugdzorg en de nieuw opgerichte Bureaus Jeugdzorg in handen, en dus ook over de uitvoering van voogdij en jeugdreclassering. Ook gemeenten en de gerechtelijke arrondissementen krijgen een grotere rol in het preventiebeleid. De introductie van manieren van alternatieve sanctietoepassing versterkt in feite de positie van lokale en regionale actoren in de jeugdstrafrechtsketen, doordat zij over een grotere autonomie kunnen beschikken in de uitvoering. Naast deze decentralisatie van de uitvoering, is er ook sprake van interne verzelfstandiging van taken. De oprichting in de jaren negentig van het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), voortkomend uit de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen van het ministerie van Justitie, is ook een vorm van horizontalisering, die past binnen de visie van het kabinet in die periode.

Per saldo blijft de balans tussen horizontalisering en verticalisering ongeveer gelijk. Net als bij het verkeersveiligheidsbeleid geldt ook hier dat de hypothese uit hoofdstuk 4, dat horizontalisering maar in beperkte mate zichtbaar is, dus wordt bevestigd.

Arbeidsparticipatie vrouwen

Inleiding

Het overheidsbeleid ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen is sterk gekoppeld aan het emancipatiebeleid van de overheid. Beide beleidsterreinen kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien. Vooral in het begin van de jaren tachtig heeft de overheid nog geen duidelijk emancipatiedoel voor ogen. In het algemeen wordt gesteld dat het uitgangspunt van beleid is "het vergroten van de vrijheid voor man en vrouw om naar eigen inzicht en voorkeur deel te nemen aan het maatschappelijk leven". De "gelijke kansen voor mannen en vrouwen op het terrein van de arbeid" staan hierbij centraal (SZW, 1981: 64). Geconstateerd wordt wel dat het traditionele rolpatroon tussen moeder en vader onhoudbaar is. Maar een patroon van twee voltijds werkende ouders wordt eveneens als ongewenst bestempeld. Later, vanaf eind jaren tachtig, is de economische zelfstandigheid het voornaamste doel van het emancipatiebeleid. Deze opvattingen over vrouwenemancipatie worden weerspiegeld in het beleid gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Zowel de arbeidsparticipatie van vrouwen als het emancipatiebeleid valt een groot deel van de onderzoeksperiode onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het emancipatiebeleid is, met ingang van 2007, overgegaan naar het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Sturingsinstrumenten

Periode 1980-1989

De participatiegraad van vrouwen op de arbeidsmarkt is 30% in 1981¹⁹. Een toenemend aantal vrouwen treedt toe tot de werkzame beroepsbevolking. Weer een ander deel van de vrouwen wil graag werken, maar voelt zich om uiteenlopende redenen belemmerd om de stap naar de arbeidsmarkt te zetten. Deze belemmeringen zijn onder andere een gebrek aan (actuele) werkervaring en scholing en het relatief kleine aantal banen dat in deeltijd kan worden uitgevoerd. Het overheidsbeleid is er in dit decennium vooral op gericht om deze belemmeringen weg te nemen, zodat vrouwen makkelijker kunnen (her-)intreden in het arbeidsproces.

Een bepalende factor voor de eerste helft van de jaren tachtig is het zware economische tij waarin Nederland verkeert. De werkloosheid is, mede door het grote aantal werkende vrouwen, hoog en de overheid moet fors bezuinigen. De maatregelen die de overheid neemt om de werkloosheid in algemene zin terug te dringen, denk aan de herverdeling van de arbeid in de vorm van arbeidstijdverkorting en deeltijdarbeid²⁰, nemen echter een deel van de belemmeringen van vrouwen weg om te gaan werken. Deze maatregelen werken dus positief uit voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Ditzelfde geldt voor de Wet gelijke behandeling voor mannen en vrouwen die in de loop van het decennium gestalte krijgt. Deze wet, die opvallend genoeg is afgedwongen door Europese regelgeving, regelt de gelijke beloning, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid van vrouwen.

Naast deze juridisch eenzijdige, dus verticale, instrumenten zet SZW in op voorlichting, gericht op roldoorbreking in arbeidsrelaties en in de verzorgende sfeer, scholing van herintredende vrouwen en op subsidiëring van initiatieven en experimenten die de participatiegraad omhoog moeten brengen. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn de Vrouw en Werkwinkels - gericht op voorlichting, advies en begeleiding – en de positieve discriminatie van vrouwen binnen ondernemingen.

Het SZW-beleid komt tot stand in nauwe afstemming met de sociale partners. De Stichting van de Arbeid, waarin werkgevers en werknemers zijn vertegenwoordigd, is hierbij het voornaamste platform voor overleg. De rol die SZW ziet weggelegd voor de sociale partners varieert echter in de tijd. In de begroting voor het jaar 1982 wordt geconstateerd dat de arbeidsverhoudingen in

¹⁹ Bron: CBS Statline

²⁰ Hierover zijn afspraken gemaakt tussen werkgevers en werknemers in het zogeheten Akkoord van Wassenaar. De vakbonden gingen akkoord met loonmatiging, in ruil voor arbeidstijdverkorting.

Tabel 5-4: Overzicht voorgestelde sturingsinstrumenten arbeidsparticipatie vrouwen

Sturingsfilosofie		1980-1989	1990-2001	2002-heden
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Wet gelijke behandeling voor mannen en vrouwen Wetsvoorstel onbetaald ouderschapsverlof Invoering Arbeidstijdverkorting en Deeltijdarbeid Vooronderzoek regelgeving kinderopvang	Opbouw georganiseerd aanbod kinderopvang Wetsvoorstel loopbaanonderbreking	Wet Arbeid en Zorg inzake verlofregelingen Wet Aanpassing Arbeidsduur ('recht op deeltijd') Verlenging ouderschapsverlof van 13 naar 26 weken Vraagsturing in de kinderopvang (Wet Basisvoorziening Kinderopvang)
	Economisch eenzijdig			Fiscale regelingen: - verlofsparen - levensloopregeling - om 'armoedeval' te voorkomen - verschuiving lasten van arbeid naar consumptie Tegemoetkoming kosten kinderopvang
	Communicatief eenzijdig	Voorlichting gericht op rol doorbreking, ook waar het gaat om de taakverdeling in de verzorgende sfeer	Aanpak stereotype beeldvorming in bijv. overheidsvoorlichting	Voorlichting verlofregelingen Voorlichting over gelijke behandeling
	Aggregatie		Noodzaak tot corrigeren ongewenste effecten van marktmechanismen, wanneer het publiek belang in het geding is	
Horizontaal	Juridisch meerzijdig	Voorstel voor basisconvenant met sociale partners		Landelijke 'intentieverklaring' en regionale convenanten herintredende vrouwen met gemeenten, CWI en private organisaties Convenant sectoren zorg en onderwijs over (langer door-)werken van vrouwen
	Economisch meerzijdig	Subsidiëring Vrouw en Werkwinkels Subsidiëring 'positieve acties' binnen ondernemingen	Subsidieregeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (gericht op gemeenten)	Subsidies aan gemeenten t.b.v. experimenten met afstemming openingstijden
	Communicatief meerzijdig	Scholing van herintredende vrouwen	Gemeenschappelijk Beleidskader kabinet en Stichting van de Arbeid Commissie Dagindeling	Participatietop met sociale partners
	Disaggregatie	Deregulering Eerste discussies over decentralisatie (o.a. in het arbeidsvoorwaardenoverleg)	Regionale planning en coördinatie (Kaderwet Bestuur in Verandering)	Van aanbodregulering naar vraagsturing in de kinderopvang Private uitvoering levensloopregeling

toenemende mate worden gekenmerkt door polarisatie. De plaats van de overheid is minder centraal, zo wordt gesteld, hoewel, gezien het sociaal-economische tij, juist sturing en coördinatie nodig zijn om het algemene belang te borgen. Dit is voor SZW een rechtvaardiging om, als de sociale partners er zelf niet uitkomen, maatregelen te nemen die de onderhandelingsruimte van de sociale partners inperken. In de begrotingen voor de jaren 1984 en 1987 wordt juist weer het belang benadrukt van samenwerking en tripartiete afstemming. De sturing door SZW op dit beleidsterrein is overwegend horizontaal gericht.

Periode 1990-2001

Begin jaren negentig is de participatiegraad inmiddels gestegen naar boven de 40%. Het beleid blijft erop gericht de participatie van vrouwen verder te stimuleren en faciliteren. De toestroom van vrouwen op de arbeidsmarkt is, door de veranderende economische omstandigheden, inmiddels verworpen van 'probleem' tot 'oplossing'. Immers, in sommige sectoren dreigt een tekort aan arbeidskrachten. En die tekorten worden in de loop van het decennium alleen maar groter. Speciale aandacht is er voor lager opgeleide vrouwen, allochtone vrouwen en vrouwen met een kleine deeltijd baan.

De voorgestelde sturingsinstrumenten zijn deels verticaal van aard: zo wordt er een wetsvoorstel ingediend dat een loopbaanonderbreking mogelijk maakt, en worden er nadere regels gesteld aan de kinderopvang en buitenschoolse opvang. Anderzijds wordt de sturing duidelijk horizontaler: er komt een subsidieregeling, gericht op gemeenten, om de capaciteit van kinderopvang fors te vergroten; er komt een commissie die adviseert over het beter op elkaar laten aansluiten van arbeidstijden en zorgtijden; het maken van afspraken tussen de sociale partners over de arbeidsparticipatie van vrouwen wordt decentraal, op bedrijfstakniveau, gecoördineerd; en er vindt een decentralisatie van beleidstaken plaats naar de nieuw gevormde grootstedelijke gebieden op grond van de Kaderwet Bestuur in Verandering. Dit is in lijn met de kabinetsvisie op de rol van de Rijksoverheid in deze periode.

Ondanks deze horizontaliserende beweging houdt SZW zich het recht voor om, als coördinatie op vrijwillige basis onvoldoende effect heeft, terug te grijpen op overheidsregulering. Immers: "de centrale overheid kan nimmer een ultieme verantwoordelijkheid worden ontzegd wanneer het algemeen belang evident in gevaar komt" (SZW, 1993b: 122).

Periode 2002-heden

Bij aanvang van het nieuwe millennium is de participatiegraad inmiddels gestegen naar ruim boven de 50%. In het SZW-beleid wordt een sterke nadruk gelegd op vergroting van de arbeidsparticipatie in brede zin, niet alleen onder vrouwen: "Wie kán meedoen, moet meedoen (SZW, 2003: 17). Dit is ingegeven door het grote aantal, deels onvervulbare, vacatures en de

toenemende vergrijzing. Ten dele wordt in het participatiebeleid daarom geen onderscheid meer gemaakt tussen de participatie van vrouwen en mannen.

De sturingsinstrumenten die SZW inzet om de participatie te vergroten zijn enerzijds een voortzetting van de faciliterende maatregelen die in het vorige decennium al in gang waren gezet, en anderzijds zijn ze gericht op het financieel prikkelen van vrouwen om (meer) te gaan werken. In de faciliterende zin brengt de Wet Basisvoorziening Kinderopvang een grote verandering met zich mee bij de invoering in 2005. Deze wet betekent namelijk een omslag van aanbodregulering, hoofdzakelijk via de gemeenten, naar vraagsturing. Een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang wordt direct aan de ouders uitbetaald, die daarmee hun 'vraag' naar kinderopvang kunnen uitoefenen. De rol van de gemeenten wordt onder de nieuwe wet aanzienlijk ingeperkt, wat enerzijds een centralisatie van het beleid betekent en anderzijds de marktwerking in de sector vergroot. Verticalisering en horizontalisering gaan hier dus samen op.

Andere faciliterende instrumenten zijn hoofdzakelijk verticaal van aard en omvatten een uitbreiding van verlofregelingen (Wet Arbeid en Zorg), de invoering van het wettelijke recht op deeltijd (Wet Aanpassing Arbeidsduur), en verlenging van het recht op ouderschapsverlof van 13 naar 26 weken. De eerder genoemde (verticale) financiële prikkels omvatten onder andere de invoering van de levensloopregeling, fiscale maatregelen om een 'armoedeval' bij intredende vrouwen te voorkomen en een voorgestelde verschuiving van belasting op arbeid naar de belasting op consumptie.

Over de invulling en uitvoering van het participatiebeleid vindt horizontaal overleg en afstemming plaats met een groot aantal actoren, zoals gemeenten, de Centra voor Werk en Inkomen²¹, private organisaties, en instellingen in zorg en onderwijs. De sectoren zorg en onderwijs zijn relevant omdat hierin veel vrouwen werken, en tegelijkertijd de uitstroom relatief groot is.

Conclusie

SZW opereert van oudsher op beleidsterreinen waarbinnen de rol van de sociale partners groot is. Ten aanzien van de arbeidsparticipatie van vrouwen spelen de sociale partners ook een belangrijke rol in het wegnemen van belemmeringen binnen bedrijven. Toch, zo hebben we hierboven gezien, is deze rol niet altijd even vanzelfsprekend. In het begin van de jaren tachtig is er de nodige scepsis te bespeuren over de effectiviteit van de 'overlegeconomie' en ook in de jaren negentig benadrukt SZW zijn 'ultieme verantwoordelijkheid' om in te grijpen als in de vrijwillige overlegsgremia onvoldoende effect wordt behaald. Meer algemeen is het aantal horizontale contacten tussen SZW en allerlei maatschappelijke en particuliere organisaties gedurende de

²¹ Vanaf 1 januari 2009 onderdeel van UWV onder de naam UWV WERKbedrijf.

onderzoekperiode fors toegenomen en is de afstemming over het beleid gedecentraliseerd. Het belang van het centrale overleg in de Stichting van de Arbeid lijkt hierdoor enerzijds te zijn afgenomen. Anderzijds heeft juist het kabinet Balkenende IV recent het belang van dit centrale overleg weer benadrukt, door zwaar in te zetten op de participatietop, die in 2007 met de sociale partners is gehouden.

Tegengesteld aan deze horizontaliserende beweging is juist een verticalisering te zien bij de instrumenten die gericht zijn op vrouwen zelf. Denk hierbij aan de eerder genoemde instrumenten die het combineren van werk- en zorgtaken vergemakkelijken of die vrouwen financieel prikkelen om (meer) te gaan werken. Het merendeel van deze instrumenten is juridisch of economisch eenzijdig van aard. Ook bij de kinderopvang is een verticaliserende beweging te zien: speelden eerst gemeenten hierbij een centrale rol, sinds 2005 heeft de overheid dit meer naar zich toegetrokken. Van de zo gepropageerde deregulering is op dit beleidsterrein weinig terug te zien. Per saldo is gedurende de onderzoeksperiode, tegengesteld aan de geuite verwachting in hoofdstuk 4, een lichte verticalisering te zien in de sturingsinstrumenten.

Inrichting zorgstelsel

Inleiding

De inrichting van ons zorgstelsel is een complex beleidsterrein, waarover een permanente discussie lijkt te bestaan. Maar wat wordt nu precies verstaan onder 'het zorgstelsel'? In navolging van Engelen et al. wordt in dit onderzoek de volgende definitie gehanteerd: "het samenstel van beleid en wetgeving rondom de drie domeinen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de gezondheidszorg" (2007: 200). Vanzelfsprekend is een groot aantal (groepen) actoren bij dit beleidsterrein betrokken. Behalve de zorgaanbieders en de cliënten zijn dit onder andere het Rijk, decentrale overheden en de zorgverzekeraars, en (voormalige) ziekenfondsen. In de beschrijving hieronder van de wijze van sturen door het Rijk tussen 1980 en heden komen deze actoren terug. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)²² heeft de verantwoordelijkheid over dit beleidsterrein.

Voor een goed begrip van de beschrijving van het beleid vanaf 1980, volgt eerst een korte schets van de situatie vóór 1980. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw is de gezondheidszorg grotendeels gebaseerd op particulier initiatief, vaak georganiseerd vanuit de (confessionele) zuilen. De financiering van de zorg is geregeld in een hybride systeem van een particuliere en een sociale

²² Tot en met 1982 heet het ministerie 'Volksgezondheid en Milieuhigiëne' en tussen 1982 en 1994 'Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur'. Sindsdien heeft het de naam VWS. In de tekst wordt, omwille van de leesbaarheid, consequent de naam VWS gebruikt.

verzekering (via de AWBZ en de ziekenfondsen). Via vooral de sociale verzekering, die wordt beheerd door werkgevers- en werknemersorganisaties, heeft de gezondheidszorg een solide financieringsbron. De overheid houdt zich op afstand en de zorgvoorzieningen groeien als kool, echter zonder een duidelijk omlijnd plan. De professionele autonomie van de zorgverleners neemt toe, zeker na de beginnende ontzuiling in de jaren zestig, en de collectieve uitgaven aan de gezondheidszorg stijgen snel. Staatssecretaris Hendriks is de eerste die op orde op zaken probeert te stellen. Met zijn Structuurnota 1974 zet hij in op een centrale, besluitvormende rol voor de overheid en regionale afstemming tussen de actoren van planning en beleid ten aanzien van de zorgvoorzieningen. Overlap en 'witte vlekken' moesten daarmee worden voorkomen, en de kosten kunnen beter in de hand worden gehouden. Ondanks het nodige verzet tegen een sterkere rol van de overheid, staan de denkbeelden van de nota rond 1980 nog steeds overeind: een overheid die het aanbod en de toegankelijkheid van de zorg reguleert en die tevens de tarieven beheerst (Van der Grinten en Kasdorp, 1999: 7-14; Trommel en Van der Veen, 2004: 185-216; Engelen et al., 2007: 195-222).

Sturingsinstrumenten

Periode 1980-1989

De idee van verticale, centrale planning van de voorzieningen in de gezondheidszorg staat aan het begin van de jaren tachtig fier overeind. Het wordt gezien als dé manier om de kosten van gezondheidszorg in de hand te houden en het liefst, gezien de grote bezuinigingsoperaties in die periode, terug te dringen. Het stelsel van aanbodregulering wordt vastgelegd in de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG) die met enige vertraging van kracht wordt. En in 1982 wordt de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) ingevoerd waarmee VWS greep houdt op de tarieven in de zorg. De zogeheten meerjarenramingen Financieel Overzicht Zorg geven jaarlijks een overzicht van de (verwachte) uitgaven aan de gezondheidszorg en krijgen in de loop van de tijd een steeds sterker taakstellend karakter. De Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) tot slot is het instrument waarmee de budgetten voor investeringen van zorgaanbieders worden vastgesteld. De provincies beheren deze budgetten, maar voor de grootste (bouw-)projecten vindt landelijke besluitvorming plaats.

Ondanks deze sterk verticale rol van de Rijksoverheid, is sprake van een toenemende decentralisatie in de uitvoering van het beleid. De rol van de provincies in de WZV werd al genoemd. De uitvoering en coördinatie van de WVG vindt ook grotendeels decentraal, via de provincies en gemeenten plaats. Op verschillende manieren betreft VWS de verschillende actoren uit de zorgsector zelf bij de uitvoering van het beleid. De oprichting van het Centraal

Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG²³) is hiervan een goed voorbeeld. Het COTG heeft als taak richtlijnen op te stellen voor de totstandkoming van tarieven en om te beslissen over tariefverzoeken van zorgaanbieders. In het COTG zijn de Kroon, werkgevers, werknemers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars vertegenwoordigd. De verantwoordelijk bewindspersoon van VWS heeft echter wel het laatste woord. Ook wordt in 1982 de Nationale Raad voor de Volksgezondheid²⁴ ingesteld. Deze adviesraad wordt breed ingestoken: de 45 zetels in de raad worden ingenomen door vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, patiëntenverenigingen, gemeenten en provincies.

Vanuit het veld is er sterke kritiek op het verticale stelsel van aanbodregulering. Kritiekpunten zijn hoofdzakelijk de bureaucratisering en overregulering die het gevolg ervan zijn. VWS erkent deze punten, en stelt dat een overdaad aan planning onvoldoende ruimte laat voor keuzes en het nemen van eigen verantwoordelijkheid. De begroting voor 1987 markeert hiermee een omslag in het planningsdenken. Er wordt een 'Commissie Structuur en Financiën Gezondheidszorg' ingesteld die de bewindspersoon moet adviseren. Deze Commissie Dekker komt in 1987 met aanbevelingen die haaks staan op het bestaande stelsel. Dekker adviseert namelijk een liberaal (horizontaal) systeem van gereguleerde concurrentie, in combinatie met vraagsturing en een aanbod van zorgvoorzieningen dat beter op de individuele behoeften van cliënten is afgestemd.

Periode 1990-2001

De adviezen van de Commissie Dekker worden door staatssecretaris Simons ter harte genomen en in 1990 verwerkt in de Nota Werken aan Zorgvernieuwing. De stelselherziening die Simons voorstelt geeft meer verantwoordelijkheid aan zorgverleners en zorgverzekeraars, en is gericht op deregulering, flexibiliteit en zorg op maat. De kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg staan voorop in het plan, en die moeten worden gerealiseerd door de introductie van een verplichte basisverzekering, decentralisatie en enige mate van concurrentie. Het plan Simons haalt echter de eindstreep niet, en voorlopig blijven de centrale volumebeheersing en de strakke budgettaire kaders de dominante mechanismen.

Hoewel het plan Simons niet tot uitvoering komt, beïnvloeden de achterliggende ideeën wel de beleidsontwikkelingen in de jaren negentig. Zo worden er langzaam maar zeker stukken verantwoordelijkheid overgedragen aan andere actoren. Soms alleen in woorden: in de begroting voor 1994 staat bijvoorbeeld dat de kwaliteit en doelmatigheid van zorg uit zorgverleners zelf

²³ Het COTG wordt later het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG).

²⁴ De Nationale Raad voor de Volksgezondheid is later opgevolgd door Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ). De RVZ bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden.

Tabel 5-5: Overzicht voorgestelde sturingsinstrumenten zorgstelsel

Sturingsfilosofie		1980-1989	1990-2001	2002-heden
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Aanbodregulering op basis van de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG) Wet Tarieven Gezondheidszorg Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV)	Wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg Maximering reserves ziekenfondsen	Wet Cliënt en Kwaliteit van Zorg (rechten cliënt) Zorgverzekeringswet: introductie basisverzekering Inperking verzekerde pakket
	Economisch eenzijdig	Meerjarenraming Financieel Overzicht Zorg	Introductie eigen bijdrage/risico cliënten	Verhoging eigen bijdrage Van no-claim naar eigen risico Invoering Zorgtoeslag
	Communicatief eenzijdig			
	Aggregatie			
Horizontaal	Juridisch meerzijdig		Convenant met aanbieders en verzekeraars over transparantere informatievoorziening	
	Economisch meerzijdig			Invoering Persoonsgebonden Budget Subsidiëring patiënten- en belangenorganisaties Prestatiegerichte bekostigingssystemen Systematiek Diagnose Behandeling Combinaties
	Communicatief meerzijdig	Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (1981) Nationale Raad voor de Volksgezondheid (1982) Commissie Structuur en Financiën Gezondheidszorg (Dekker 1987)		Prestatieverantwoording en benchmarking
	Disaggregatie	Deregulering Decentralisatie uitvoering WVG Provincies beheren budgetten WZV Ruimte voor eigen verantwoordelijkheid burgers	<u>Voorgenomen</u> stelselherziening: meer verantwoordelijkheid naar zorgverleners en zorgverzekeraars (Plan Simons; 1990) Financieel risicodragend maken van ziekenfondsen Opheffing verbod op eigen instellingen door zorgverzekeraars	Systeem van gereguleerde marktwerking Stimulering ondernemerschap in de zorg Overheid ziet toe op kwaliteit en prestaties 'Meer zorg, minder regels' Eigen verantwoordelijkheid burgers, zorgaanbieders en verzekeraars

moet komen, niet vanuit wetten en regels. Maar vaak ook in concrete instrumenten. Zo moeten verzekerden een eigen risico of eigen bijdrage gaan betalen voor ontvangen zorg, om hen te prikkelen kritischer te zijn in het gebruik van zorgsystemen. Ziekenfondsen worden in toenemende mate financieel risicodragend gemaakt. En het wettelijke verbod voor zorgverzekeraars om eigen instellingen op te richten wordt onder het kabinet Kok II afgeschaft. Trekken van horizontale sturing worden steeds zichtbaarder.

VWS zet daarnaast in op verbetering van de kwaliteit van zorg: via de verticale Wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg, die kwaliteitsregels stelt, en via een horizontaal convenant met zorgaanbieders en –verzekeraars over een transparantere informatievoorziening. Ook in de wijze van tariefstelling klinkt 'Simons' door. In de langdurige zorg en de onverzekerbare risico's op basis van de AWBZ worden eind jaren negentig de bekostigingsregels aangepast, met het oog op een meer vraaggestuurde zorg.

Periode 2002-heden

De grote stelselherziening komt uiteindelijk in het nieuwe millennium tot stand. Met ingang van 2006 wordt de basisverzekering alsnog ingevoerd en komt het onderscheid tussen particuliere verzekeraars en ziekenfondsen te vervallen. De zorgverzekeraars zijn in het nieuwe stelsel de inkopers en (regionale) regisseurs van de gezondheidszorg. De nieuw ingevoerde systematiek van Diagnose Behandeling Combinaties moet hiervoor uniforme handvatten bieden. Concurrentie en ondernemerschap worden gestimuleerd, als horizontaal middel om het doel van een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg te realiseren. Dit is opmerkelijk omdat, zoals aan het begin van dit hoofdstuk bleek, het kabinet in het algemeen wat terughoudender wordt in die periode met 'disaggregatie'. De overheid houdt wel een aantal budgettaire touwtjes in handen. Zo kan zij de omvang van het verzekerde pakket in de basisverzekering vaststellen. Zij draait daadwerkelijk aan deze knop wanneer er onder het kabinet Balkenende II 2,3 miljard euro op de gezondheidszorg moet worden bezuinigd. Verder houdt de overheid toezicht op kwaliteit en prestaties. Toezichthouder wordt de Nederlandse Zorgautoriteit, een zelfstandig bestuursorgaan dat in 2006 wordt opgericht. Het CTG en het College van toezicht op de zorgverzekeringen gaan hierin op.

Als 'tegenmacht' tegenover de zorgaanbieders en –verzekeraars wordt de positie van cliënten op verschillende manieren versterkt. De rechten van cliënten worden vastgelegd in de Wet Cliënt en Kwaliteit van Zorg. Patiënten- en belangenorganisaties worden gesubsidieerd. En de prestaties van zorgaanbieders worden in toenemende mate openbaar gemaakt. Dit moet de keuzevrijheid van cliënten, basis voor de vraagsturing, vergroten.

In het nieuwe millennium leggen de achtereenvolgende kabinetten veel nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, zorgaanbieders en verzekeraars. De overheid "stelt daarbij

eisen en randvoorwaarden". Het adagium is: "meer zorg, minder regels" (VWS, 2003: 11-15). Dit past bij uitstek bij de dan geldende visie van het kabinet op de rol van de Rijksoverheid.

Conclusie

In de wijze van sturen door VWS tijdens de onderzoeksperiode blijkt in eerste instantie een sterke verticalisering te hebben plaatsgevonden. Deze verticalisering, in feite een vorm van verstatelijking, is ingezet in de jaren zeventig met de Structuurnota 1974 en tot uitvoering gekomen in de eerste helft van de jaren tachtig. Dit staat lijnrecht tegenover de kabinetsvisie in die tijd op het terugdringen van de overheidsbemoeienis. Nog voordat de implementatie goed en wel is afgerond, ontstaat er, wellicht mede daardoor, forse kritiek op het stelsel van aanbodregulering. De Commissie Dekker markeert in dat opzicht een belangrijk keerpunt. In de beleidsretoriek wordt de planmatige aanpak verlaten en wordt gezocht naar horizontale vormen van sturing, zoals marktwerking, vraagsturing en decentralisatie. Pas in 2006 is deze stelselherziening voltooid. Gedurende de onderzoeksperiode is dus eerst sprake van verticalisering van de sturing, en vervolgens, ruim 15 jaar later, een sterke horizontalisering. Deze beweging is opmerkelijk genoeg precies tegengesteld aan de beweging die in algemene zin spreekt uit de regeerakkoorden van de achtereenvolgende kabinetten. De in hoofdstuk 4 voorspelde vermaatschappelijking is, hoewel deze pas recent is opgetreden, wel duidelijk zichtbaar.

De metafoer van een olietanker dringt zich op. Immers, het zorgstelsel verandert langzaam van koers, maar een eenmaal ingezette koersverandering is niet meer tegen te houden. Dit laat zich verklaren door het grote aantal betrokken actoren, het ontbreken van een machtscentrum en de van oorsprong sterke rol van particuliere instellingen (Van der Grinten en Kasdorp, 1999: 7-9). Tegelijkertijd is het Rijk in belangrijke mate verantwoordelijk voor de financiering van de zorg en dus de gestegen kosten. Voor VWS is het daarom balanceren tussen het borgen van een goede kwaliteit en toegankelijkheid enerzijds, en kostenbeheersing anderzijds. Deze balans slaat niet altijd naar dezelfde kant uit. In het begin van de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig weegt kostenbeheersing zwaarder. Rond de millenniumwisseling slaat de balans juist naar de andere kant door. Alle registers worden opengetrokken om de opgelopen wachtlijsten en de teruggelopen kwaliteit in de zorg aan te pakken. Maar kort daarna, in de begroting voor 2004, worden alweer forse bezuinigingen aangekondigd ter hoogte van 2,3 miljard euro. Het nieuwe horizontale zorgstelsel beoogt een balans te vinden, met een kleinere rol voor de overheid.

Milieuvriendelijk gedrag consumenten

Inleiding

Bij dit beleidsterrein gaat het om het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag van burgers in relatie tot hun directe woonomgeving. Gedrag ten aanzien van bijvoorbeeld mobiliteit valt hier dus

buiten. Milieubeleid in brede zin is een onderwerp dat vooral vanaf begin jaren zeventig van de vorige eeuw volop in de politieke schijnwerpers staat. In 1971 verschijnt het alarmerende rapport van de Club van Rome. In reactie daarop komt het kabinet Biesheuvel in 1972 met de Urgentienota Milieuhygiëne, dat onder andere in gaat op de vervuiling van het oppervlaktewater en op het gebruik van kernenergie. Een jaar later verschijnt het eerste Milieuactieprogramma van de EU, waarin onder andere het principe van 'de vervuiler betaalt' wordt geïntroduceerd.

Tegen deze achtergrond komt ook het beleid ten aanzien van milieuvriendelijk gedrag van burgers tot ontwikkeling. Tot en met het laatste kabinet Van Agt valt dit beleidsterrein nog onder het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Sinds het eerste kabinet Lubbers wordt het sterker gekoppeld aan de terreinen van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, en komt het onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM²⁵.

Binnen dit beleidsterrein wordt, gedurende de hele onderzoeksperiode, een meersporenbeleid gevoerd. Enerzijds wordt beleid gevoerd dat direct gericht is op het gedrag van consumenten. Daarnaast poogt de overheid via gerichte interventies het aanbod van milieuvriendelijke producten te stimuleren, in de verwachting dat bij een groter aanbod consumenten eerder milieuvriendelijk gedrag vertonen.

Sturingsinstrumenten

Periode 1980-1989

In het begin van de jaren tachtig speelt planning nog een centrale rol in het milieubeleid. Dit komt vooral tot uiting in de eerste VROM-begroting onder het kabinet Lubbers I. Deze begroting benadrukt het belang van planning voor een systematische, lange-termijnontwikkeling van het beleid, gebaseerd op een integrale lange-termijnvisie. Hoewel hierin het maakbaarheidsdenken sterk doorklinkt, zijn de beleidsmakers zich er wel van bewust dat het reguleren van milieuvriendelijk gedrag "niet of slechts in beperkte mate mogelijk is, zo dit al wenselijk zou zijn" (VROM, 1983: 92). De eigen verantwoordelijkheid van consumenten wordt in deze periode dan ook benadrukt, eerder dan op andere beleidsterreinen, ondersteund door verticale voorlichting en horizontale milieueducatie. Wel wordt geconcludeerd dat voorlichting pas effectief is als milieuvriendelijk gedrag gekoppeld is aan positieve (financiële) prikkels en als "(verleidelijke) milieuvriendelijke alternatieven" afwezig zijn (VenM, 1981: 155).

De positieve prikkels worden vooral gezocht in heffingen op evident milieuvriendelijke producten en productieprocessen. Het volledig weren van milieuvriendelijke producten is vooral een zaak van de

²⁵ Voor 1982 heet het ministerie nog het ministerie van VRO.

EU, waarop Nederland relatief weinig invloed op kan uitoefenen. Wel worden in Nederlands verband eisen voorgesteld aan de samenstelling van producten en aan het rendement van energieverbruikende huishoudelijke apparatuur. Daarnaast vindt overleg plaats met het bedrijfsleven en wordt de ontwikkeling van milieuvriendelijke alternatieven via subsidieregelingen gestimuleerd. Het beleid ten aanzien van het aanbod van producten bestaat daarmee uit een mix van verticale en horizontale sturingsinstrumenten.

Periode 1990-2001

Vanaf eind jaren tachtig wordt naar meer samenhang in het milieubeleid gezocht. Beleidsinterventies worden gekoppeld aan de 'grote' milieudoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van de emissie van schadelijke stoffen. Deze samenhang komt onder andere tot uiting in een eerste in een reeks Nationale Milieubeleidsplannen (NMP) die verschijnt in 1989. Het vierde en, tot nu toe, laatste NMP, verschijnt in 2001. Kern van het milieubeleid in de jaren negentig is een ontkoppeling van economische groei en milieudruk. De overheid probeert te bewerkstelligen dat economische groei niet automatisch leidt tot een grotere druk op het milieu. In het sturingsinstrumentarium is dit zichtbaar in een grote diversiteit aan interventies. Verticale sturing krijgt onder andere gestalte in de vorm van productnormen, certificering van huishoudelijke apparatuur en de internalisering van milieukosten in de prijzen van producten. Daarnaast wordt sterk ingezet op horizontale sturing. Netwerken van bedrijven en kennisinstellingen worden opgericht om milieugerichte kennis en technologie uit te wisselen. Er komt een subsidieregeling voor de marktintroductie van milieuvriendelijke producten en er komen taskforces op het gebied van milieutechnologie.

Ten aanzien van het gedrag van consumenten, wordt geconcludeerd dat de milieudruk van consumenten verder toeneemt. Voorlichting blijft een van de belangrijkste sturingsinstrumenten om het gedrag van consumenten te beïnvloeden. De inhoud van de voorlichting is daarbij niet meer primair probleemstellend, maar gericht op het bieden van concrete handelingsperspectieven. Voorlichting vindt steeds vaker horizontaal plaats via consumentenorganisaties en energiebedrijven. Over de beleidsvoornemens van VROM vindt verder regelmatig afstemming plaats met het zogeheten Doelgroepoverleg consumenten, waaraan de Consumentenbond, Konsumentenkontakt en de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen deelnemen.

Bij de uitvoering van het beleid wordt, in lijn met de visie van het kabinet, steeds vaker samengewerkt met decentrale overheden. Vooral in het eerste NMP wordt hier sterk de nadruk op gelegd. De samenwerking komt tot uitdrukking in convenanten en in overheveling van taken in het milieubeleid naar de grootstedelijke gebieden die in het kader van de Kaderwet Bestuur in Verandering als bestuurslaag hun intrede hebben gedaan. Wel wordt in latere jaren gewezen op de tekortkomingen van afspraken die op basis van vrijwilligheid zijn gemaakt, zoals in convenanten.

Tabel 5-6: Overzicht voorgestelde sturingsinstrumenten milieuvriendelijk gedrag consumenten

Sturingsfilosofie		1980-1989	1990-2001	2002-heden
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Weren van milieuvijandige producten (EG-verband) Eisen aan samenstelling producten Afvalscheiding	Minimumrendementseis CV-installaties (EG-verband) Wet energiebesparing toestellen Code tegen misleidende milieureclame Productnomen	Aanscherping energieprestatie-eisen woningbouw Aanscherping efficiëncynomen huishoudelijke apparaten (EU)
	Economisch eenzijdig	Heffingen op milieuvijandige producten en productieprocessen Statiegeldregelingen	Bevoordeling producten met geringe milieubelasting	Vergroeningsmaatregelen belasting Internalisering milieukosten in prijzen
	Communicatief eenzijdig	Voorlichting (o.a. via Stichting Natuur en Milieu) Etikettering en verstrekken van milieurelevante productinformatie	Voorlichting gericht op meer milieubewust normen- en waardenpatroon, gericht op pluriforme leefstijlen Voorlichting o.a. via energiebedrijven en consumentenorganisaties 'Zuinigheidscertificaten' huishoudelijke apparatuur Milieukeur producten	Kompas voor energiebewust wonen Introductie energielabel woningen Effectiever en efficiënter inrichten van voorlichting
	Aggregatie			
Horizontaal	Juridisch meerzijdig		Bestuursakkoorden VNG en IPO	Bestuursakkoorden VNG en IPO Afspraken met woningcorporaties over verbetering energieprestatie sociale huurwoningen
	Economisch meerzijdig	Stimulering ontwikkeling milieuvriendelijke producten Subsidiëring milieu-organisaties	Subsidiëring woningaanpassingen (bijv. na-isolatie) Subsidiëring spaarlampen Subsidiëring marktintroductie nieuwe producten	Subsidiëring Milieukeur en Milieu Centraal
	Communicatief meerzijdig	Milieu-educatie (o.a. via Vereniging Milieudefensie en Landelijk Steunpunt Milieu-educatie) Ontwikkeling milieu-educatief lesmateriaal (i.s.m. OW) Overleg met bedrijfsleven over productaanbod	Doelgroepoverleg consumenten Taskforce Milieutechnologie Multidisciplinaire netwerken gericht op uitwisseling milieugerichte kennis en technologie Afstemming over 'Milieu Aktie Plan' energiebedrijven Persoonlijke Milieu Test	Programma Burger en Milieubeleid Energieprestatieadvies consumenten Duurzaamheidsakkoord met bedrijfsleven
	Disaggregatie	Nadruk op eigen verantwoordelijkheid burgers Uitbreiding netwerk provinciale (educatie-)consulenten	Regionalisering milieubeleid in grootstedelijke gebieden (Kaderwet Bestuur in Verandering)	Minder (ingewikkelde) regelgeving Eigen verantwoordelijkheid burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties Overheid stimuleert en faciliteert Tender Energiebesparing bij lagere inkomensgroepen

Convenanten worden vooral gezien als tijdelijk (overgangs-)instrument. Afspraken met koepels - denk aan VNG, IPO en brancheorganisaties - betekenen nog niet dat alle individuele leden zich hieraan gebonden achten. Het zogeheten *free riders* gedrag is in sommige gevallen groot. In de relatie met decentrale overheden worden latere afspraken eerder vastgelegd in bestuursakkoorden, die juridisch zwaarder zijn dan convenanten.

Periode 2002-heden

De ont koppeling van economische groei en milieudruk, die centraal stond in de jaren negentig, komt maar gedeeltelijk tot stand. In het NMP4 wordt gesteld dat "alleen (markt-)initiatieven van onderop niet leiden tot absolute ont koppeling". Daarom blijft landelijk overheidsbeleid nodig, in de vorm van "marktconforme instrumenten" (VROM, 1991: 28-31). Kern van dit instrumentarium zijn milieuheffingen, vergroening van het belastingstelsel en verhandelbare emissierechten. Dit moet ertoe dat het milieu meer tot uitdrukking komt in de prijzen. Deze instrumenten passen bij de kabinetsvisie van een kaderstellende Rijksoverheid, die burgers en bedrijven stimuleert in het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid. De inzet van VROM op het reduceren van (ingewikkelde) regelgeving sluit hier goed op aan, hoewel die op andere beleidsterreinen al eerder wordt ingezet.

Tegelijkertijd stelt VROM 'de burger' in dit decennium steeds meer centraal, via een verzameling van horizontale instrumenten. Onderdeel van een nieuw Programma Burger en Milieu zijn bijvoorbeeld opiniepeilingen onder burgers, conferenties, burgerpanels en digitale werkvormen. Doel hiervan is beter aan te sluiten bij de belevingswereld van de consument en vergroting van het draagvlak voor het beleid. Ook wordt gezocht naar aangrijpingspunten voor duurzame transitie in het gedrag van consumenten.

Conclusie

Aan de bovenstaande beschrijving van het overheidsbeleid voor de stimulering van milieuvriendelijk gedrag, en de samenvatting daarvan in tabel 5-6, kan een aantal conclusies worden verbonden. In de eerste plaats is, in algemene zin sinds 1980, een horizontalisering te zien in de positie die VROM wil innemen in het veld. Vooral sinds de millenniumwisseling ligt de nadruk op een kaderstellende overheid die faciliterend en stimulerend wil zijn jegens burgers en bedrijven. Kortom, een vermaatschappelijking van het beleidsterrein.

In de directe beïnvloeding van het gedrag van consumenten is deze horizontaliserende beweging terug te zien. Misschien niet zozeer in de inhoud van de boodschap die VROM wil overdragen, maar in de communicatiekanalen die worden ingezet. Waar de overheid haar beleid eerst probeerde naast dat van milieuorganisaties te ontwikkelen en uit te voeren, worden deze organisaties steeds vaker direct betrokken bij de uitvoering zelf. Met als achterliggende idee dat

milieuorganisaties dicht bij de doelgroep consumenten staan en, vanuit hun jarenlange ervaring, beter in staat zijn de boodschap over te dragen. Consumentenorganisaties en energiebedrijven krijgen een grotere rol. En (vertegenwoordigers van) consumenten zelf worden ook steeds nauwer betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid.

Tot slot het beleid gericht op het aanbod van milieuvriendelijke producten. Productnormen en eisen aan de samenstelling en het productieproces van producten spelen gedurende de hele onderzoeksperiode een belangrijke rol. Het belang hiervan is, mede door een toenemende invloed van de Europese Unie, zelfs toegenomen. Wel is VROM zich ervan bewust dat volledige regulering van het productaanbod niet aan de orde is, en dat producenten ook met andere instrumenten gestimuleerd moeten worden. In de jaren tachtig vindt al overleg plaats met het bedrijfsleven over vergroening van het productenaanbod aan consumenten. Maar pas in de jaren negentig worden volop horizontale instrumenten ingezet die producenten moeten verleiden hun 'verantwoordelijkheid' te nemen. Door de constatering aan het begin van het millennium dat marktinitiatieven van onderop alleen niet voldoende zijn, ziet VROM weer een grotere rol voor zichzelf weggelegd. Dit is in lijn met de terughoudendheid die het kabinet in algemene zin betracht met het uit handen geven van taken. 'Marktconforme instrumenten' worden volop ingezet, waarmee milieukosten beter in prijzen tot uitdrukking moeten komen. De term 'marktconform' suggereert dat meer aan de markt wordt overgelaten. Voor wat betreft de verhandelbare emissierechten is dat ook het geval. De vergroening van de belasting- en heffingenstelsels is echter juist een vorm van verticale regulering.

Per saldo is de sturing door VROM horizontaler geworden. Dit is in lijn met de gestelde hypothese in hoofdstuk 4.

Samenvatting

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op onderzoeksvraag 4: Welke soorten sturingsinstrumenten zijn, op verschillende beleidsterreinen, in de perioden tussen 1980 en heden ingezet? De geselecteerde beleidsterreinen zijn de bevordering van de verkeersveiligheid (VenW), bestrijding van jeugdcriminaliteit (Justitie), verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen (SZW), de inrichting van het zorgstelsel (VWS) en de stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten (VROM).

Het antwoord op deze onderzoeksvraag laat zich niet in enkele alinea's samenvatten, door het grote aantal en de diversiteit in sturingsinstrumenten en de pluriformiteit aan doelgroepen waarop het beleid is gericht. De tabellen in dit hoofdstuk geven het beste overzicht van de sturingsinstrumenten die per beleidsterrein in de departementale begrotingen zijn voorgesteld.

6 Conclusies en beschouwing

Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 tot en met 4. Dit afsluitende hoofdstuk formuleert een antwoord op onderzoeksvraag 5: In hoeverre kan, uit de antwoorden op de overige onderzoeksvragen, worden geconcludeerd dat de wijze van sturen door de Rijksoverheid is gehorizontaliseerd sinds 1980?

De wijze van sturen door het Rijk is in algemene zin niet gehorizontaliseerd

Uit de beschrijving in hoofdstuk 5 van de sturingsinstrumenten op de vijf beleidsterreinen komt een zeer gevarieerd beeld naar voren. Tussen, maar zelfs binnen, beleidsterreinen zijn tegengestelde bewegingen zichtbaar in de wijze van sturen. Sommige daarvan zijn horizontaliserend, andere verticaliserend. En soms is er juist weinig beweging te zien in de sturingsrichting. Op basis van deze vijf cases kan niet worden geconcludeerd dat het openbaar bestuur is gehorizontaliseerd, noch dat verticalisering heeft plaatsgevonden. De vijf cases omvatten gezamenlijk een breed en gevarieerd spectrum aan beleidsterreinen. Het is daarom aannemelijk dat ook in algemene zin de centrale hypothese van dit onderzoek niet houdbaar is.

Beleidssterrein	Tijdvak		
	1980-1989	1990-2001	2002-heden
verkeersveiligheid	-1	-2	5
jeugdcriminaliteit	-1	-3	2
arbeidsparticipatie vrouwen	1	0	5
invoering zorgstelsel	4	-2	-5
milieuvriendelijk gedrag consumenten	-2	-2	1

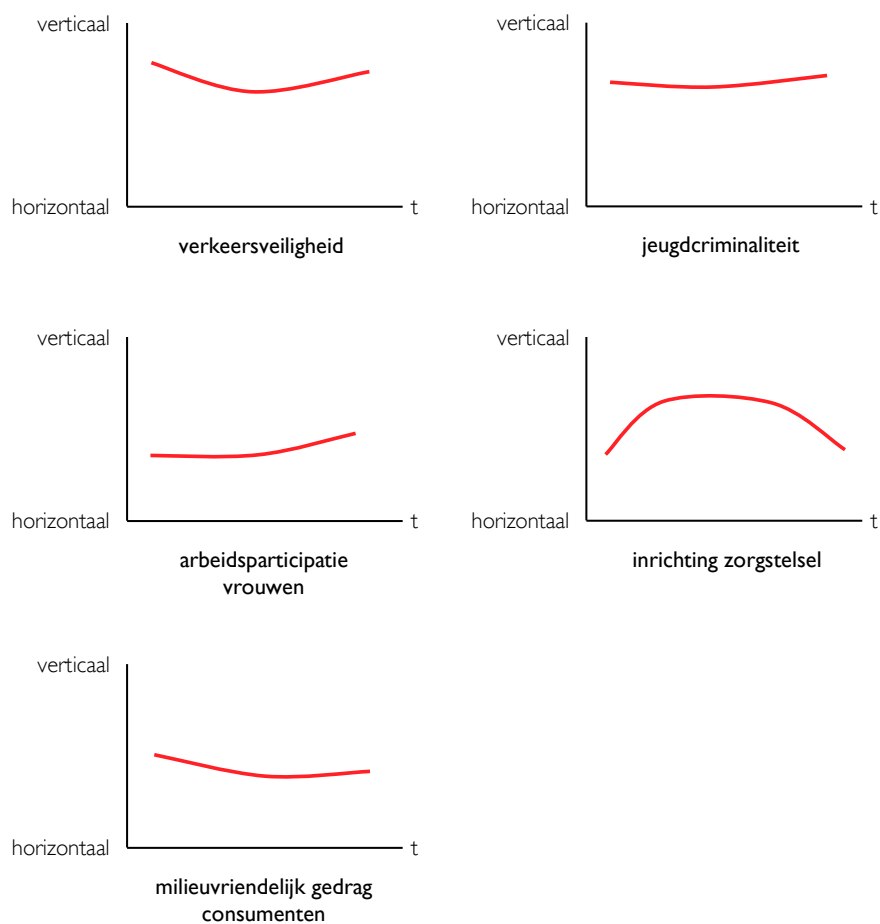
Tabel 6-1: Aantal verticale minus aantal horizontale sturingsinstrumenten (gewogen) per beleidsterrein per periode. Een positief aantal duidt op verticalisering, een negatief aantal op horizontalisering

Ter onderbouwing van deze conclusie heeft een gewogen telling plaatsgevonden van het aantal verticale en horizontale sturingsinstrumenten dat de Rijksoverheid per tijdvak en per beleidsterrein heeft voorgesteld. Tabel 6-1 laat hiervan het resultaat zien²⁶. Een getal groter dan 0 betekent per saldo een verticalisering van de sturing in een periode, een getal kleiner dan 0 juist een horizontalisering. De aantallen sturingsinstrumenten zijn gewogen (in drie 'gewichtscategorieën') om recht te doen aan de verschillende impact die sturingsinstrumenten hebben. Een informele

²⁶ Toevalligerwijs tellen de getallen in tabel 6-1 exact op tot 0.

discussie met jongeren over risico's in het verkeer heeft bijvoorbeeld een andere impact dan de Planwet Verkeer en Vervoer. In bijlage D bij dit rapport wordt nader op de achtergronden van deze analyse ingegaan.

Figuur 6-1 geeft, in aanvulling hierop, een grafisch beeld van de verschuivingen in het sturingsinstrumentarium per beleidsterrein. De lezer bedenke hierbij dat de weergaven in tabel 6-1 en figuur 6-1 een vereenvoudiging zijn van de bewegingen die in hoofdstuk 5 zijn beschreven. Immers, de gepresenteerde aantallen en geschetste curves zijn de netto resultante van deze bewegingen. Toch tonen deze overtuigend aan dat in generieke zin de wijze van sturen door 'de overheid' niet is gehorizontaliseerd. In tegendeel, in het laatste tijdvak lijkt, met uitzondering van het zorgstelsel, zelfs sprake van een lichte verticalisering. Dit is overigens in lijn met de visie van de laatste kabinetten waarin instrumenten als marktwerking en privatisering niet meer als 'heilig' werden beschouwd.



Figuur 6-1: Schematische weergave van verschuivingen in het sturingsinstrumentarium per beleidsterrein

Elk beleidsterrein kent zijn eigen beleidsdynamiek...

Als we de vijf onderzochte beleidsterrein nader bekijken, zien we dat elk beleidsterrein zijn eigen dynamiek kent. Bij de verbetering van de verkeersveiligheid blijven gedurende de hele onderzoeksperiode verticale, juridische instrumenten een belangrijke rol spelen, vooral in het beleid ten aanzien van voertuigeisen en van het gedrag van verkeersdeelnemers. In de jaren tachtig en negentig treedt echter wel een horizontalisering op: er vindt steeds meer afstemming plaats met medeoverheden, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van burgers, en er worden vervoerregio's opgericht die een coördinerende rol krijgen in het verkeersveiligheidsbeleid. In het huidige decennium vindt juist weer een verticalisering plaats, doordat (horizontale) convenanten met medeoverheden worden omgezet in een (verticale) planwet.

Bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit treedt per saldo weinig verandering op in de sturingsrichting. Weliswaar krijgen provincies, grootstedelijke regio's en gemeenten een aanzienlijk grotere rol in de beleidsuitvoering en –coördinatie. Daar tegenover staat dat het ministerie van Justitie de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering centraler is gaan aansturen en dat (kwaliteits-)richtlijnen en werkmethoden zijn gestandaardiseerd.

Bij de stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, van oorsprong een beleidsterrein met horizontale sturingsreflexen, heeft zich gedurende de onderzoeksperiode per saldo een verticalisering voorgedaan. Enerzijds is het aantal horizontale contacten tussen SZW en maatschappelijke en particuliere organisaties toegenomen, en is de afstemming over het beleid gedecentraliseerd. Anderzijds is er juist een sterke verticalisering te zien bij de instrumenten die gericht zijn op vrouwen zelf. Dit zijn hoofdzakelijk een groei van het aantal verlofregelingen dat is ingevoerd, en fiscale prikkels die het werken voor vrouwen aantrekkelijker moet maken.

Bij de inrichting van het zorgstelsel treedt eerst een duidelijke verticalisering in: verstatelijking van het particulier initiatief in de zorg vindt plaats. Via een stelsel van aanbodregulering neemt VWS sterk de regie in handen. Aan het begin van het nieuwe millennium vindt een stelselherziening plaats die een omslag markeert naar meer horizontale sturing. Aanbodregulering maakt plaats voor een systeem dat vraagsturing, marktwerking en decentralisatie combineert. Opvallend is dat serieuze marktwerking in de zorg pas in de afgelopen jaren tot stand is gekomen, waar op andere beleidsterreinen de kritiek op de perverse kanten van marktwerking juist is toegenomen en de overheid terughoudendheid betracht bij de introductie van nieuwe vormen van marktwerking.

Bij de stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten tot slot is per saldo een horizontalisering zichtbaar. Dit uit zich vooral in het betrekken van maatschappelijke organisaties en de doelgroep consumenten bij het beleid, zowel in de ontwikkeling als in de uitvoering. VROM probeert daarnaast producenten steeds meer via horizontale instrumenten te stimuleren om het

aanbod van milieuvriendelijke producten te vergroten. Daar tegenover staat de introductie rond de millenniumwisseling van verticale instrumenten als milieueffingen en een vergroening van het belastingstelsel, waarmee de milieu-impact van producten meer in de prijs ervan moet terugkomen.

...maar er zijn ook overeenkomende patronen

Elk van de onderzochte beleidsterreinen heeft weliswaar zijn eigen dynamiek, maar dat betekent niet dat er geen overeenkomsten zijn in de manier waarop overheidssturing gedurende de onderzoeksperiode plaatsvindt. Tabel 6-2 geeft, als indicatie, een overzicht van het (gewogen) aantal instrumenten per sturingsfilosofie, en het relatieve aantal ten opzichte van het totale aantal verticale en horizontale instrumenten. Hieruit, en uit de beschrijving per beleidsterrein in hoofdstuk 5, is een aantal conclusies te trekken.

Sturingsfilosofie		Absoluut aantal			Relatief percentage		
		1980-1989	1990-2001	2002-heden	1980-1989	1990-2001	2002-heden
Verticaal	Juridisch eenzijdig	34	30	39	69%	67%	57%
	Economisch eenzijdig	9	6	15	18%	13%	22%
	Communicatief eenzijdig	6	8	10	12%	18%	15%
	Aggregatie	0	1	4	0%	2%	6%
	Totaal	49	45	68	100%	100%	100%
Horizontaal	Juridisch meerzijdig	2	13	7	4%	24%	12%
	Economisch meerzijdig	8	8	13	17%	15%	22%
	Communicatief meerzijdig	25	15	15	52%	28%	25%
	Disaggregatie	13	18	25	27%	33%	42%
	Totaal	48	54	60	100%	100%	100%

Tabel 6-2: Gewogen aantal sturingsinstrumenten per sturingsfilosofie per periode (absoluut en relatief)

Juridisch eenzijdige instrumenten blijven dominant

Uit tabel 6-2 volgt duidelijk dat het (gewogen) aantal juridisch eenzijdige instrumenten veruit, en gedurende de hele onderzoeksperiode, veruit het grootst is van alle sturingsfilosofieën. Dit is en blijft blijkbaar het dominante sturingsmechanisme van de Rijksoverheid. Op tenminste twee van de onderzochte beleidsterreinen – stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten en verkeersveiligheid – is dit mede ingegeven door internationalisering van het beleidsterrein. De regelgeving vanuit de EU met betrekking tot de samenstelling van consumentenproducten en de veiligheid van voertuigen is toegenomen²⁷.

²⁷ Hoewel de beleidsterreinen op voorhand waren geselecteerd op hun 'nationale karakter' (zie hoofdstuk 4), blijkt op deze twee terreinen de invloed van de EU niet afwezig te zijn. Het is aannemelijk dat op beleidsterreinen met een sterker internationaal karakter de nadruk op het juridisch eenzijdige instrumentarium nog groter zal zijn.

Toenemende disaggregatie

Een belangrijke tendens is verder een forse toename van het aantal instrumenten binnen de sturingsfilosofie 'disaggregatie'. Dit is vooral terug te voeren op een decentralisatie van het beleid, die zichtbaar is binnen alle beleidsterreinen. Gemeenten en provincies krijgen een grotere rol in de uitvoering en coördinatie van beleid. En bij vier van de vijf beleidsterreinen - verkeersveiligheid, jeugdcriminaliteit, arbeidsparticipatie van vrouwen en stimulering van milieuvriendelijk gedrag - hebben de grootstedelijke regio's (tegenwoordig 'plusregio's') een centrale rol gekregen. Deze tendens is volledig in overeenstemming met de kabinetsvisie op de rol van de Rijksoverheid, die in vrijwel alle regeerakkoorden is terug te lezen (zie hoofdstuk 5). Decentralisatie wordt daarbij gezien als middel om de 'kloof' tussen burger en bestuur te verkleinen.

Ook weerklinkt op alle beleidsterreinen gedurende de onderzoeksperiode de roep om deregulering, zoals dat ook in de regeerakkoorden is terug te vinden. Overigens lijkt de nadruk in de departementale begrotingen op deregulering vooral retoriek te zijn. Voorbeelden van concrete voorstellen tot deregulering of 'beleidsverdunding' zijn schaars.

Empowerment of the people

Een andere belangrijke rode draad is iets wat we *empowerment of the people* kunnen noemen. In de afgelopen tien jaar zien we een overheid die meer wil sturen op hoofdlijnen en de randvoorwaarden wil scheppen waarin maatschappelijke actoren hun 'eigen verantwoordelijkheid' kunnen nemen. Bij tenminste drie beleidsterreinen is zichtbaar dat de Rijksoverheid niet zozeer minder, maar op een meer indirecte manier is gaan sturen, door middel van een (verticale) versterking van de positie van het individu. Zowel in de gezondheidszorg, de jeugdzorg als de kinderopvang zijn vormen van vraagsturing geïntroduceerd, vaak in combinatie met een verzwaring van de wettelijke rechten van het individu. Denk bijvoorbeeld aan het recht op jeugdzorg onder de nieuwe Wet op de Jeugdzorg, en de rechten van cliënten onder de Wet Cliënt en Kwaliteit van Zorg. De overheid lijkt met deze *empowerment* een soort tegenmacht te willen organiseren die publieke dienstverleners scherp houdt. En deze individualisering van het sturingsinstrumentarium past ook bij de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia (zie hoofdstuk 2).

Economisering van het sturingsinstrumentarium

Deels samenhangend met deze *empowerment* is een toenemende economisering van het sturingsinstrumentarium, waarbij financiële prikkels individuen moeten aanzetten tot een gedragsverandering. Voorbeelden van economisch eenzijdige instrumenten binnen de onderzochte beleidsterreinen zijn: de invoering van de no-claim (later omgezet in een eigen risico) en eigen bijdragen in de gezondheidszorg, de 'vergroening' van het belastingstelsel, de

tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang en de fiscale stimuleringsmaatregelen die vrouwen moeten aanzetten om (meer) te gaan werken. Ook het aantal economisch meerzijdige instrumenten is toegenomen; denk hierbij vooral aan het aantal subsidieregelingen.

Deze toename van het aantal economische instrumenten lijkt relatief gezien ten koste te gaan van het aantal juridische instrumenten. Hoewel bij de verticale sturing de juridische instrumenten veruit dominant blijven, is er een verschuiving zichtbaar richting economische instrumenten. Ook bij de horizontale sturingsinstrumenten vindt een vergelijkbare verschuiving plaats. Waar in de jaren tachtig de Rijksoverheid nog vaak (communicatief meerzijdig) in overleg trad met maatschappelijke actoren, kwamen in de jaren negentig (juridisch meerzijdige) convenanten in zwang. Convenanten hebben in het laatste decennium echter weer aan populariteit ingeboet. Binnen twee van de onderzochte beleidsterreinen, milieuvriendelijk gedrag van consumenten en verkeersveiligheid, is recentelijk expliciet afgezien van convenanten, omdat deze een te vrijblijvend karakter zouden hebben.

Beschouwing op de onderzoeksresultaten

Bestuurskundig debat is generaliserend

Uit het empirische onderzoeksdeel blijkt duidelijk dat het openbaar bestuur in Nederland in beweging is, maar dat per saldo zeker niet gesproken kan worden van een horizontalisering of verticalisering van de wijze van sturen. Veel eerder is, ook binnen beleidsterreinen, sprake van tegengestelde en elkaar versterkende tendensen. Het is daarom opmerkelijk dat bestuurskundigen, zoals we in hoofdstuk 2 zagen, in het wetenschappelijke debat betrekkelijk generaliserende stellingen innemen. Geen van de aangehaalde auteurs in hoofdstuk 2 heeft in algemene zin zijn of haar 'gelijk' gekregen in dit onderzoek. Wat niet wegneemt dat op de onderzochte beleidsterreinen wel tendensen zichtbaar zijn die door auteurs zijn beschreven. Het debat zou aan diepte en kracht winnen wanneer de noodzakelijke nuance wordt ingebracht en wanneer de ingenomen stellingen vaker onderbouwd zouden worden met empirisch onderzoek.

Driedeling in beleidsterreinen biedt een gedeeltelijke verklaring voor verschillende wijzen van sturing

Dit onderzoek laat zien dat elk beleidsterrein zijn eigen dynamiek en golfbewegingen kent. Staat marktwerking in de ene sector zwaar ter discussie, in een andere sector wordt marktwerking tegelijkertijd gepresenteerd als Haarlemmerolie tegen ineffectiviteit en ondoelmatigheid. Hoe ontstaan deze verschillen in dynamiek, terwijl de beleidsterreinen zich allemaal ontwikkelen tegen dezelfde maatschappelijke context? Voor een beter begrip van het openbaar bestuur verdient het aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de achterliggende patronen in deze verschillen. Uit het onderhavige onderzoek is wel een aantal eerste hypothesen te distilleren.

Zo zijn in hoofdstuk 4 de Rijksdepartementen ruwweg ingedeeld in drie categorieën:

- (a) Categorie A: departementen met 'klassieke' overheidstaken, met een dominante, verticale sturingstraditie;
- (b) Categorie B: departementen met taken op het gebied van de publieke dienstverlening, met naar verwachting een vermaatschappelijking gedurende de onderzoeksperiode;
- (c) Categorie C: departementen met regulerende taken op de vrije markt, waarbij de verwachting is dat de betrokkenheid van maatschappelijke actoren op het Rijksbeleid de afgelopen decennia is vergroot.

De cases binnen categorie A (stimulering van de verkeersveiligheid en bestrijding jeugdcriminaliteit) laten zien dat de verticale reflexen inderdaad nog steeds dominant zijn, al is de sturing binnen het verkeersveiligheidsbeleid per saldo wel horizontaler geworden. Dit sluit aan bij de geformuleerde hypothese in hoofdstuk 4. Het primaat van de Rijksoverheid op deze beleidsterreinen staat blijkbaar, ondanks de toegenomen informalisering en intensivering in de maatschappij, niet fundamenteel ter discussie.

Bij de cases van de B-categorie (stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de inrichting van het zorgstelsel) valt op dat de verstatelijking van het zorgstelsel pas rond 1980 optreedt en de vermaatschappelijking pas heel kort geleden. Beide ontwikkelingen doen zich relatief later voor dan bij andere sectoren binnen de publieke dienstverlening. Dat wordt mede verklaard door het grote aantal actoren in de gezondheidszorg, zonder dat er een duidelijk dominante actor is. Op het terrein van de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt valt op dat de verwachte vermaatschappelijking uitblijft. Sterker nog, per saldo is een verticalisering zichtbaar, als gevolg van een reeks nieuwe juridische en economische (eenzijdige) sturingsinstrumenten in het laatste decennium. De overheidssturing wordt minder gericht op het bedrijfsleven en meer op het individu. Binnen de publieke dienstverlening is een grote diversiteit te zien aan beleidsterreinen, met elk hun eigen dynamiek en context. Twee cases zijn onvoldoende om deze diversiteit volledig te kunnen duiden.

Bij de stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten tot slot, een casus die valt onder categorie C, valt op dat de betrokkenheid van maatschappelijke actoren in de onderzoeksperiode inderdaad is vergroot, maar dat een deel van de sturing juist verticaal verloopt via economische instrumenten. Per saldo is daardoor slechts sprake van een beperkte horizontalisering. Dit wordt mede ingegeven door de tegenvallende resultaten van stimulering van de markt via horizontale instrumenten.

De driedeling in beleidsterreinen is bedoeld als een eerste aanzet tot het verklaren van de geconstateerde verschillen tussen beleidsterreinen. Maar de onderzochte cases laten zien dat er ook binnen deze driedeling verschillende patronen zichtbaar zijn. De historische, institutionele en maatschappelijke context kunnen de veranderingen verklaren die zich op een beleidsterrein

voordoelen. Maar hoe en in welke mate ieder van deze factoren een rol speelt, en welke factoren verder nog van belang zijn, verdient nader onderzoek en verfijning van deze driedeling. Inzicht hierin kan ook in normatieve zin van belang zijn, om te 'voorspellen' hoe eventuele veranderingen in het sturingsparadigma zullen uitwerken op een beleidsterrein.

Van macrosturing naar microsturing: het individu staat centraal

Tot slot misschien wel een van de meest opvallende punten in dit onderzoek: in weerwil van wat veel bestuurskundigen ons willen doen geloven en van retoriek in regeerakkoorden over een zich terugtrekkende overheid, doet de Rijksoverheid nog altijd duidelijk van zich spreken. Er wordt meer gereguleerd en geïntervenieerd dan tevoren. Het in dit onderzoek getelde aantal sturingsinstrumenten bij de laatste drie kabinetten (Balkenende I, II en IV) ligt fors hoger dan bij de daaraan voorafgaande kabinetten. En, zoals we eerder zagen, het instrumentarium is in het laatste decennium meer gericht op het individu. Er lijkt sprake te zijn van een verschuiving van macro- naar microsturing. De Rijksoverheid dicht het individu grote kracht toe. Het fiscale stelsel wordt vergroend, om consumenten te prikkelen milieuvriendelijke producten aan te schaffen. Daar waar het bedrijfsleven uit zichzelf juist met onvoldoende groene oplossingen kwam. Fiscale regelingen en individuele-verlofregelingen worden geïntroduceerd om vrouwen te stimuleren (meer) te gaan werken. Daar waar de maatregelen eerder gericht waren op organisaties van werkgevers en werknemers. En in het zorgstelsel is eveneens de zeggenschap en macht van de individuele burger vergroot door de introductie van vraagsturing in combinatie met een grotere formele zeggenschap via de Wet Cliënt en Kwaliteit van Zorg. Zo zijn er nog meer voorbeelden de revue gepasseerd in dit onderzoek. De individuele burger wordt ingezet als (tegen-)macht om de markt en de overheid zelf (denk bijvoorbeeld aan het wettelijke recht op het verkrijgen van jeugdzorg) scherp en in toom te houden.

Deze ontwikkeling is te verklaren vanuit de ontwikkelingen in de maatschappij die de rol en positie van de Rijksoverheid hebben beïnvloed (zie hoofdstuk 2). Individualisering is hierin een belangrijke ontwikkeling, evenals de eerder beschreven informalisering en informatisering. Maatschappelijke organisaties hebben aan macht ingeboet, door een onthiërchisering van de samenleving en een diffuser worden van grenzen tussen organisaties. Burgers voelen zich minder betrokken bij maatschappelijke organisaties - denk aan vakbonden en maatschappelijke organisaties - die daardoor voor de overheid minder relevant worden als 'beleidspartner'. De interesse van de overheid verschuift daardoor naar de individuele burger, als directe doelgroep van het beleid. En dat gaat vaker gepaard met verticale sturingsinstrumenten, omdat met een individuele burger moeilijker tweezijdige afspraken kunnen worden gemaakt. De concepten van een 'faciliterende overheid' en vergroting van de 'eigen verantwoordelijkheid' van de burger worden daarmee paradoxaal genoeg ingevuld met een verdichting van het instrumentarium en een verschuiving van macro- naar microsturing.

A Bibliografie

Voor deze afstudeerscriptie is gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- (a) Baarsma, B. en K. Janssen, Selectie sturingsinstrumenten, SEO, Amsterdam, 2007;
- (b) Bovens, M.A.P. en W.J. Witteveen, Het schip van staat, Beschouwingen over recht, staat en sturing, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1985;
- (c) Bovens, M.A.P. et al., Een agenda voor democratische vernieuwing, De verplaatsing van de politiek, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1995;
- (d) Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist, Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2007;
- (e) Bressers, J.Th.A. et al. (eds.), Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Van Gorcum, Assen, 1993;
- (f) Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, Sturingsinstrumenten voor de overheid, Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten, Stenfert Kroese, Leiden, 1991;
- (g) Dankbaar, B., Nieuwe maakbaarheid, Doelgericht veranderen in bedrijf en samenleving in de 21^{ste} eeuw, Kluwer, Deventer, 2009;
- (h) Donner, J.P.H. Staat in beweging, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998;
- (i) Duyvendak, J.W., De planning van ontplooiing, Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving, SDU Uitgevers, Den Haag, 1999;
- (j) Engelen, E., A. Hemerijck en W. Trommel (red.), Van sociale bescherming naar sociale investering, Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat, Lemma, Den Haag, 2007;
- (k) Frissen, P.H.A., De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal, Academic Service, Schoonhoven, 1998;
- (l) Frissen, P.H.A., Sturing en Publiek Domein. Sociaal-democratie zonder partij, Jaarbericht 2000 Centrum voor Lokaal Bestuur / Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 2000;
- (m) Geelhoed, L.A., De interveniërende staat : aanzet voor een instrumentenleer, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983;
- (n) Grinten, T. van der, en J. Kasdorp, 25 jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondememerschap, SCP, Den Haag, 1999;
- (o) Gunsteren, H.R. van, The Quest for Control: A critique of the Rationale-central-rule Approach in Public Affairs, Wiley, Londen, 1976;
- (p) Heuvel, J.H.J. van den, Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid, Lemma, Utrecht, 2005;
- (q) Hilhorst, P., De wraak van de publieke zaak, De Balie, Amsterdam, 2001;
- (r) Hood, C., A Public Management for All Seasons?, Public Administration, Vol. 69 nr. 1, pp.3-19, 1991;

- (s) Hoogerwerf A. en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003;
- (t) Hufen, J.A.M. en J.F.M. Koppenjan, Is dit een passend instrument? Bestuurskundige theorievorming en praktische sturings- en instrumentatievragen, Bestuurskunde, jaargang 13, nummer 8, 2004;
- (u) Hupe, P. (red.), Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid, Van Gorcum, Assen, 2007;
- (v) In 't Veld, R. The dynamics of policy instruments, in: Peters, B.G. en F.K.M. van Nispen (red.), Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 1998;
- (w) Jong, P.O. de, en M. Herweijer, Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMVB's en ministeriële regelingen in Nederland, WODC/Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2004;
- (x) Kalders, P., J. van Erp en K. Peters, Spanning tussen verticale en horizontale sturing, B&A Groep, Den Haag, 2002;
- (y) Kalders, P., J. van Erp en K. Peters, Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing, Bestuurskunde, jaargang 13, nummer 8, 2004;
- (z) Kingdon, J.W., Agendas, Alternatives and Public Policies, Longman, New York, 1995;
- (aa) Kjaer, A.M., Governance, Wiley, 2004;
- (bb) Kok, Verzelfstandiging en privatisering, Brief van de minister van financiën, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 21 632 nr. 1, Den Haag, 1990;
- (cc) Michels, A. en A. Meijer, Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording, Bestuurswetenschappen, Vol. 37, Nr. 4 (pp. 329-347), 2003;
- (dd) Nispen, F.K.M. van en A.B. Ringeling, On instruments and instrumentality: a critical assessment, in: Peters, B.G. en F.K.M. van Nispen (red.), Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 1998;
- (ee) Noordegraaf, N., Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten, Coutinho, Bussum, 2004;
- (ff) Peper, B., P. Schnabel, H.J. Tjeenk Willink en B. Tromp, Haagse tegenstrijdigheden. Vier essays over burgers, overheid en politieke partijen in Nederland, Amsterdam University Press, Amsterdam 2002;
- (gg) Peper, B., Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving, Den Haag, 1999;
- (hh) Peters, B.G. en F.K.M. van Nispen (red.), Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 1998;
- (ii) RMO, Bevrijdende kader. Sturen op verantwoordelijkheid, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2002;
- (jj) RMO, Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2006;

- (kk) ROB, Na paars: Een nieuwe sturingslogica?, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2002;
- (ll) Schillemans, T. en B. Paardekooper (red.) Verhalen uit het vooronder, Ambtenaren over de overheid, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004;
- (mm) Schillemans, T., Verantwoording in de schaduw van de macht, Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties, Lemma, Den Haag, 2007;
- (nn) Schnabel, P., Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving, in: SCP, Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001;
- (oo) Schram, F., Het sturen van de samenleving, Mogelijkheden van een beleidsinstrumentenbenadering, Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Leuven, 2005;
- (pp) SCP, Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001;
- (qq) SCP, In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2004;
- (rr) SCP, De sociale pijler, ambities en praktijken van het grotestedenbeleid, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2008;
- (ss) SER, Ondememerschapp voor de publieke zaak, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 2005;
- (tt) Steen, M. van der en M. van Twist, Repertoires voor regelreductie, De goede bedoelingen voorbij, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, Den Haag, 2008;
- (uu) Swaan, A. de, Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding, De Gids (142)1979-8, p. 483-509, 1979;
- (vv) Tjeenk Willink, De Raad in de staat – Algemene Beschouwingen, in: Jaarverslag 2008, Raad van State, Den Haag, 2009;
- (ww) Trommel, W. en R. van der Veen (red.), De Herverdeelde samenleving, Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004;
- (xx) Verschuren, P. en H. Doorwaard, Het ontwerpen van een onderzoek, Lemma, Utrecht, 2005;
- (yy) WRR, Planning als onderneming, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983;
- (zz) WRR, Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.

B Overzicht beleidsdocumenten

Voor de analyse van de vijf beleidsterreinen die in dit onderzoek zijn meegenomen zijn de volgende beleidsdocumenten geraadpleegd.

Regeerakkoorden

- (a) Agt, D. van, Kabinetsformatie, Brief van de formateur, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1981, 17 000 nr. 6, Den Haag, 1981;
- (b) Scholten, W., Kabinetsformatie 1982, Brief van de informateur, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1982-1983, 17 555 nr. 7, Den Haag, 1982;
- (c) Koning, J. de, Kabinetsformatie 1986, Brief van de informateur, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1985-1986, 19 555 nr. 3, Den Haag, 1986;
- (d) Lubbers, R.F.M., Kabinetscrisis en formatie 1989, Brief van de informateur, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1989-1990, 21 132 nr. 8, Den Haag, 1989;
- (e) Kok, W., Regeerakkoord, Den Haag, 1994;
- (f) Kok, W., Regeerakkoord 1998, Den Haag, 1998;
- (g) Balkenende, J.P., Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken, Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, Den Haag, 2002;
- (h) Balkenende, J.P., Meedoen meer werk minder regels, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, Den Haag, 2003;
- (i) Balkenende, J.P., Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie, Den Haag, 2007.

Verkeersveiligheid

- (a) RWS, Kerncijfers Verkeersveiligheid, Uitgave 2009, Rijkswaterstaat, Den Haag, 2009;
- (b) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 1982, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 100 XII nr. 2, Den Haag, 1981;
- (c) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 1984, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 100 XII nr. 2, Den Haag, 1983;
- (d) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 1987, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 700 XII nr. 2, Den Haag, 1986;
- (e) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 1991, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 800 XII nr. 2, Den Haag, 1990;
- (f) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 1995, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 900 XII nr. 2, Den Haag, 1994;
- (g) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 1989, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 200 XII nr. 2, Den Haag, 1998;

- (h) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 2003, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 600 XII nr. 2, Den Haag, 2002;
- (i) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 2004, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 200 XII nr. 2, Den Haag, 2003;
- (j) VenW, Rijksbegroting voor het jaar 2008, Departement van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 200 XII nr. 2, Den Haag, 2007.

Jeugdcriminaliteit

- (a) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 1982, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 100 VI nr. 2, Den Haag, 1981;
- (b) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 1984, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 100 VI nr. 2, Den Haag, 1983;
- (c) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 1987, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 700 VI nr. 2, Den Haag, 1986;
- (d) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 1991, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 800 VI nr. 2, Den Haag, 1990;
- (e) Justitie, Nota Justitiële Jeugdbescherming, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 980 nr. 2, Den Haag, 1991;
- (f) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 1995, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 900 VI nr. 2, Den Haag, 1994;
- (g) Justitie, Nota Jeugdcriminaliteit, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 485 nr. 1, Den Haag, 1995;
- (h) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 1989, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 200 VI nr. 2, Den Haag, 1998;
- (i) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 2003, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 600 VI nr. 2, Den Haag, 2002;
- (j) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 2004, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 200 VI nr. 2, Den Haag, 2003;
- (k) Justitie, Rijksbegroting voor het jaar 2008, Departement van Justitie, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 200 VI nr. 2, Den Haag, 2007.

Arbeidsparticipatie vrouwen

- (a) Stichting van de Arbeid, Tripartiete beleidsinzet: Participatie in sociaal-economisch perspectief, Akkoord Participatietop, Den Haag, 2007;
- (b) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 1982, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 100 XV nr. 2, Den Haag, 1981;
- (c) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 1984, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 100 XV nr. 2, Den Haag, 1983;
- (d) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 1987, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 700 XV nr. 2, Den Haag, 1986;

- (e) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 1991, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 800 XV nr. 2, Den Haag, 1990;
- (f) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 1995, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 900 XV nr. 2, Den Haag, 1994a;
- (g) SZW, Sociale Nota 1994, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 402 nr. 2, Den Haag, 1994b;
- (h) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 1989, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 200 XV nr. 2, Den Haag, 1998a;
- (i) SZW, Sociale Nota 1998, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 602 nr. 2, Den Haag, 1998b;
- (j) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 2003, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 600 XV nr. 2, Den Haag, 2002;
- (k) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 2004, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 200 XV nr. 2, Den Haag, 2003;
- (l) SZW, Rijksbegroting voor het jaar 2008, Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 200 XV nr. 2, Den Haag, 2007.

Inrichting zorgstelsel

- (a) VenM, Rijksbegroting voor het jaar 1982, Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 100 XVII nr. 2, Den Haag, 1981;
- (b) WVC, Rijksbegroting voor het jaar 1984, Departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 100 XVI nr. 2, Den Haag, 1983;
- (c) WVC, Rijksbegroting voor het jaar 1987, Departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 700 XVI nr. 2, Den Haag, 1986;
- (d) WVC, Rijksbegroting voor het jaar 1991, Departement van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 800 XVI nr. 2, Den Haag, 1990;
- (e) VWS, Rijksbegroting voor het jaar 1995, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 900 XVI nr. 2, Den Haag, 1994;
- (f) VWS, Rijksbegroting voor het jaar 1989, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 200 XVI nr. 2, Den Haag, 1998;
- (g) VWS, Rijksbegroting voor het jaar 2003, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 600 XVI nr. 2, Den Haag, 2002;
- (h) VWS, Rijksbegroting voor het jaar 2004, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 200 XVI nr. 2, Den Haag, 2003;
- (i) VWS, Rijksbegroting voor het jaar 2008, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 200 XVI nr. 2, Den Haag, 2007.

Milieuvriendelijk gedrag consumenten

- (a) VenM, Rijksbegroting voor het jaar 1982, Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 100 XVII nr. 2, Den Haag, 1981;

- (b) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 1984, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 100 XI nr. 2, Den Haag, 1983;
- (c) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 1987, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 700 XI nr. 2, Den Haag, 1986a;
- (d) VROM, Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1987-1991, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 707 nr. 2, Den Haag, 1986b;
- (e) VROM, Nota Energiebesparing, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 570 nr. 2, Den Haag, 1989a;
- (f) VROM, Nationaal Milieubeleidsplan, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 137 nr. 2, Den Haag, 1989b;
- (g) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 1991, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 800 XI nr. 2, Den Haag, 1990a;
- (h) VROM, Nationaal Milieubeleidsplan-plus, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 137 nr. 20, Den Haag, 1990b;
- (i) VROM, Tweede Nationaal Milieubeleidsplan, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 560 nr. 2, Den Haag, 1993;
- (j) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 1995, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 900 XI nr. 2, Den Haag, 1994a;
- (k) VROM, Milieuprogramma 1995-1998, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 905 nr. 2, Den Haag, 1994b;
- (l) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 1989, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 200 XI nr. 2, Den Haag, 1998;
- (m) VROM, Nationaal Milieubeleidsplan 4, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 2001;
- (n) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 2003, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 600 XI nr. 2, Den Haag, 2002;
- (o) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 2004, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 200 XI nr. 2, Den Haag, 2003;
- (p) VROM, Rijksbegroting voor het jaar 2008, Departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 200 XI nr. 2, Den Haag, 2007.

C Kabinetten tussen 1980 en heden

Gedurende de onderzoeksperiode zijn elf kabinetten aangetreden in Nederland. Figuur C-1 geeft hiervan een overzicht. Twee van deze kabinetten, Van Agt II en Balkenende III, zijn een zogeheten rompkabinet, ontstaan na het uit de regeringscoalitie stappen van een van de partijen (respectievelijk PvdA en D66). De voornaamste taak van een rompkabinet is het uitschrijven van nieuwe parlementsverkiezingen. Er wordt geen nieuw beleid ontwikkeld en geen regeerakkoord opgesteld, en de zittingsduur is relatief kort. Deze twee kabinetten worden daarom in dit onderzoek niet verder meegenomen. In dit onderzoeksrapport wordt uitgegaan van de overige negen kabinetten die zijn aangetreden gedurende de onderzoeksperiode.

Kabinet	Samenstelling	Datum van aantreden
Van Agt II	CDA, PvdA, D66	11 september 1981
Van Agt III	CDA, D66	29 mei 1982
Lubbers I	CDA, VVD	4 november 1982
Lubbers II	CDA, VVD	14 juli 1986
Lubbers III	CDA, PvdA	7 november 1989
Kok I	PvdA, VVD, D66	22 augustus 1994
Kok II	PvdA, VVD, D66	3 augustus 1998
Balkenende I	CDA, LPF, VVD	22 juli 2002
Balkenende II	CDA, VVD, D66	27 mei 2003
Balkenende III	CDA, VVD	7 juli 2006
Balkenende IV	CDA, PvdA, ChristenUnie	22 februari 2007

Figuur C-1: Overzicht van Nederlandse kabinetten die zijn aangetreden sinds 1980

D Gewogen telling sturingsinstrumenten

Ter onderbouwing van het onderzoek heeft een gewogen telling plaatsgevonden van het aantal verticale en horizontale sturingsinstrumenten dat de Rijksoverheid per tijdvak en per beleidsterrein heeft voorgesteld. Tabel D-1 laat hiervan het resultaat zien. De aantallen sturingsinstrumenten zijn gewogen om recht te doen aan de verschillende impact die sturingsinstrumenten hebben. Een informele discussie met jongeren over risico's in het verkeer heeft bijvoorbeeld een andere impact dan de Planwet Verkeer en Vervoer. Beide instrumenten krijgen daarom een ander gewicht, gekoppeld aan de (beoogde) impact. Impact is hierbij op te vatten als de reikwijdte van het instrument (hoe groot is de doelgroep) *maal* de mate van ingrijpendheid van de gevolgen voor de doelgroep. Drie 'gewichtscategorieën' worden onderscheiden:

- Lage impact (gewicht 1): bijvoorbeeld de genoemde discussie met jongeren. De doelgroep is relatief beperkt (het aantal verkeersdeelnemers is aanzienlijk groter dan alleen jongeren), én het instrument is naar verwachting weinig ingrijpend voor de doelgroep jongeren;
- Middelgrote impact (gewicht 2): bijvoorbeeld subsidiëring van woningaanpassingen ter vermindering van het energieverbruik in de woning. De doelgroep hiervan is, ten opzichte van het totale aantal huishoudens, relatief gering, maar het instrument kan voor de doelgroep wel relatief grote (financiële) gevolgen hebben;
- Hoge impact (gewicht 3): bijvoorbeeld de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, ter verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De doelgroep hiervan is groot, namelijk alle ouders die een kind bij een formeel kinderdagverblijf of opvangcentrum onderbrengen, en de (financiële) gevolgen zijn eveneens relatief groot.

In de analyse is aan elk instrument dat in de tabellen 5-2 tot en met 5-6 is vermeld een gewicht toegekend (1, 2 of 3). Tabel D-1 bevat de opgetelde gewichten per tijdvak en per beleidsterrein, uitgesplitst naar de achterliggende sturingsfilosofie. Een getal onderaan de streep dat groter is dan 0 betekent per saldo een verticalisering van de sturing in een periode, een getal kleiner dan 0 juist een horizontalisering.

Sturingsfilosofie	verkeersveiligheid			jeugdcriminaliteit			arbeidsparticipatie vrouwen			invoering zorgstelsel			milieuvriendelijk gedrag consumenten			
	80-89	90-01	02-hdn	80-89	90-01	02-hdn	80-89	90-01	02-hdn	80-89	90-01	02-hdn	80-89	90-01	02-hdn	
Verticaal	Juridisch eenzijdig	11	10	13	3	7	5	8	4	9	8	3	8	4	6	4
	Economisch eenzijdig	0	2	0	3	0	0	0	0	6	3	2	4	3	2	5
	Communicatief eenzijdig	2	2	2	0	0	0	2	0	2	0	0	0	2	6	6
	Aggregatie	0	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	13	14	15	6	7	9	10	5	17	11	5	12	9	14	15	
Horizontaal	Juridisch meerzijdig	0	6	1	0	2	0	2	0	2	0	2	0	0	3	4
	Economisch meerzijdig	2	2	2	1	1	0	2	1	2	0	0	8	3	4	1
	Communicatief meerzijdig	9	2	3	4	4	4	3	2	3	3	0	1	6	7	4
	Disaggregatie	3	6	4	2	3	3	2	2	5	4	5	8	2	2	5
Totaal	14	16	10	7	10	7	9	5	12	7	7	17	11	16	14	
Verticaal - horizontaal	-1	-2	5	-1	-3	2	1	0	5	4	-2	-5	-2	-2	1	

Tabel D-1: Gewogen aantal verticale en horizontale sturingsinstrumenten per beleidsterrein per periode