



Bedreven en gedreven

Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving

Den Haag, augustus 2001

1 Twee Regeerakkoorden

In het Regeerakkoord 1994 van Paars I lag het accent enerzijds op versterking en uitbreiding van de werkgelegenheid en anderzijds op de herijking van de verzorgingsstaat. Dat proces is nog niet afgesloten, maar door de onverwacht langdurig gunstige ontwikkeling van de economie en een stimulerend beleid is het werkgelegenheidsvraagstuk inmiddels sterk van karakter veranderd. Er zijn sinds 1994 meer dan een miljoen banen bijgekomen, de kortdurende werkloosheid is bijna verdwenen en het beeld van de arbeidsmarkt wordt bepaald door grote aantallen moeilijk te vervullen vacatures. Het aanbod van jongeren en herintredende vrouwen op de arbeidsmarkt is niet meer in de vraag naar arbeidskrachten te voorzien. Verhoging van de arbeidsproductiviteit en verhoging van de gemiddelde leeftijd waarop mensen feitelijk met pensioen gaan (nu 61 jaar), zullen op de langere termijn een versterking van het draagvlak voor de welvaart van een vergrijzend Nederland moeten leveren.

Een probleem blijft de reïntegratie van een nog altijd vrij grote groep langdurig werklozen, vaak behorend tot de etnische minderheden en gemiddeld slecht opgeleid. Bij de herijking van de arrangementen van de verzorgingsstaat past ook het huidige accent op de preventie van de instroom in de WAO en de stimulering van herintreding op de arbeidsmarkt indien dat maar enigszins mogelijk is.

Paars II heeft al in het Regeerakkoord 1998 het beleid vooral in het teken geplaatst van de zorg over een groeiend gebrek aan maatschappelijke samenhang en de gevolgen van de toenemende economische dynamiek voor de kwaliteit van het leefmilieu. De balans tussen individuele ontplooiing en het behoud van de principes van sociale rechtvaardigheid en solidariteit is precair gebleken. Meer nog dan in het Regeerakkoord 1998 was voorzien is het beleid van de regering inmiddels in het teken komen te staan van de algemeen in de samenleving gevoelde zorg over een groeiend tekort aan sociale veiligheid en maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel. Een antwoord werd gezocht in een beleid gericht op de bevordering van de sociale cohesie en een versteviging van de sociale infrastructuur. Dat thema staat beleidsmatig nog onveranderd hoog op de agenda, ook in het kader van de middellange beleidsverkenningen. Dat kan ook niet anders, omdat op dit gebied pas op de langere termijn en in nauwe samenwerking met de lokale overheden, met name in het kader van het grote-stedenbeleid, en de maatschappelijke organisaties resultaten mogen worden verwacht.

Naast dit beleid, dat zich in het bijzonder richt op de sociale veiligheid in de openbare ruimte en op de integratie van de etnische minderheden in de Nederlandse samenleving, is vooral aandacht gegeven aan de opheffing van de kwantitatieve en kwalitatieve tekorten op het gebied van onderwijs en zorg. Ook dit is een zaak van langere adem dan het leven van een kabinet.

Er blijft nog veel te doen op de velden die in het Regeerakkoord van 1998 tot onderwerp van beleid zijn aangewezen of in de loop van de huidige kabinetsperiode zich nog sterker als zodanig gemanifesteerd hebben. Naar het zich laat aanzien zal een nieuw kabinet ook rekening moeten houden met de gevolgen van een minder gunstige ontwikkeling van de wereldeconomie op de werkgelegenheid in Nederland. De economische groei is ook in Nederland in zeer korte tijd gedaald tot onder het niveau van de laagste verwachtingen. De inflatie is gestegen, de koersen op de beurs zijn al ruim een jaar aan het dalen en veel bedrijven zijn aan het bezuinigen en reorganiseren. De werkloosheid daalt overigens nog steeds en de vrees bestaat dat juist gebrek aan beschikbaar en gekwalificeerd personeel herstel van de groei moeilijk zal kunnen maken. De combinatie van relatief hoge inflatie en een sterke stijging van de lonen kan nadelig uitvallen voor de Nederlandse concurrentiepositie. Voor het beleid van de overheid zal het bereikte evenwicht in de inkomsten en uitgaven gevoegd bij een voortgaande daling van de staatsschuld, een belangrijke opdracht blijven.

2 Het palet van Paars

In de twee kabinetsperioden sinds 1994 heeft op geleide van de maatschappelijke behoefte het palet van Paars de nodige accenten en schakeringen gekregen. Dat is ook zichtbaar in de Verkenningen 2002 die het kabinet hier presenteert voor het eerste decennium van deze eeuw. In de Verkenningen zijn de beleidslijnen van de beide paarse kabinetten duidelijk te herkennen, maar wat hier voorligt moet toch niet gelezen worden als een verzameling beleidsnota's. De verschillende bijdragen bevatten wel visies op beleid, maar ze bevatten geen beleidsvoornemens in de strikte zin van het woord en leggen het beleid voor de toekomst ook niet vast. Op basis van de in de afgelopen jaren opgedane ervaringen, zoveel mogelijk empirisch onderbouwd en met het oog op de toekomst, worden in de verkenningen verschillende beleidsopties nader uitgewerkt en ter discussie aangeboden. De Nederlandse samenleving is uit de laatste tien jaar van de vorige eeuw beter te voorschijn gekomen dan aan het eind van de jaren tachtig ooit voor mogelijk gehouden had kunnen worden. Tegelijkertijd is ook zichtbaar geworden dat economische voorspoed alleen niet de oplossing van alle problemen kan brengen. Sommige problemen zijn er zelfs door verscherpt. Niet iedereen heeft immers deel aan de toegenomen welvaart en ook op een overspannen arbeidsmarkt blijkt niet iedereen een plaats te vinden of zelfs maar te zoeken. De op zichzelf verheugende, sterke toename van het aantal werkende vrouwen heeft de terugdringing van het tekort aan goede kinderopvang tot een acute beleidsopgave gemaakt. In de

gezondheidszorg liepen de wachttijden tot onaanvaardbare hoogten op en in het onderwijs werd op veel fronten een verlies aan kwaliteit gevoeld. In een reeks van dramatisch fout gelopen situaties bleken overheden bovendien onvoldoende in staat preventief en effectief te kunnen optreden.

Al deze ontwikkelingen hebben een intense politieke en maatschappelijke discussie over de rol en de taak van de overheid opgeroepen. Wat mag de samenleving van de overheid verwachten? Voor welke kwaliteit van voorzieningen kan de overheid verantwoordelijk gesteld worden en wat is als een eigen verantwoordelijkheid van mondige en financieel goed voorziene burgers te beschouwen? Wat moet de overheid in ieder geval doen om de samenleving tegen onaanvaardbare risico's te beschermen? Ook omgekeerd: wat mag de overheid verwachten aan betrokkenheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bij het algemeen belang? Wat legitimeert het handelen van de overheid nog en in hoeverre kan en mag de overheid de handelingsvrijheid van de burger beperken of minstens richting geven?

In de Verkenningen 2002 gaat een systematische analyse van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen op middellange termijn gepaard met een inventarisatie van de eisen die in relatie daarmee aan de kwaliteit en beschikbaarheid van collectieve voorzieningen gesteld kunnen worden en de mogelijkheden van de rijksoverheid om daar met beleid adequaat op te reageren. De Verkenningen 2002 geven op een aantal belangrijke beleidsterreinen aan welke maatschappelijke vraagstukken en welke beleidsalternatieven relevant zijn voor de kabinetsformatie van 2002 en in anticipatie daarop van belang zijn voor de programma's waarmee de politieke partijen de verkiezingen in willen.

In de eerste plaats gaat het om een bezinning op de veranderingen die zichtbaar worden in de verhouding tussen overheid en samenleving. Een van de belangrijkste elementen daarin is de uitgesproken wens van de burger naar een effectieve en efficiënte overheid, maar tegelijkertijd ook een overheid die hem persoonlijk zo min mogelijk in de weg staat. Een bescheiden en toch bedrijvige en bedreven overheid. In de tweede plaats gaat het om een verkenning van de mogelijkheden stijl en functioneren van het openbaar bestuur beter in overeenstemming te brengen met de beleidsbehoeften zoals die op de verschillende terreinen van verantwoordelijkheid van de overheid gevoeld worden. De in de Verkenningen 2002 gepresenteerde opties laten de politiek duidelijk ruimte voor het maken van eigen keuzes. Kijkend vanaf het Regeerakkoord van 1994 verschuift het perspectief politiek en beleidsmatig zo van een accentuering van eerst de vraagstukken van economie en werkgelegenheid naar vervolgens die van verzorgingsstaat en sociale samenhang en tenslotte – ceteris paribus – naar de rol van rijksoverheid en bestuur.

3 Van Trends naar Verkenningen

De Verkenningen 2002 sluiten aan op de ontwikkelingen op langere termijn zoals die in 2000 door het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau in 'Trends, dilemma's en beleid' op verzoek van het kabinet geschetst zijn. De thema's waren toen de ontwikkeling van de samenleving en de plaats van de verzorgingsstaat daarin, het internationale perspectief en de kans op de ontwikkeling van een kenniseconomie, de gezondheidszorg, het onderwijs, het welzijn, de veiligheid, de arbeid en de ruimtelijke omgeving. Het ging om een schets van de grote maatschappelijke ontwikkelingen en de uitdagingen en dilemma's die daar voor het beleid van de rijksoverheid uit voort zouden kunnen komen. Het beeld werd bepaald door concepten als kwaliteit, diversiteit en differentiatie. Met het begrippenpaar kwantitatief individualisme versus kwalitatief individualisme werd de overgang beschreven van een in de 20e eeuw vooral op de gelijkheid van alle burgers gericht beleid naar in de 21e eeuw een daaropvolgend, maar ook blijvend daarop gebaseerd, beleid van meer vrijheid voor iedere burger in de vormgeving van zijn eigen leven, ook wat betreft het gebruik van de voorzieningen van de verzorgingsstaat.

Anders dan de Trends gaan de Verkenningen uit van de beleidsopdracht van de rijksoverheid zelf. In de Verkenningen 2002 gaat het om de mogelijke reacties van de overheid op belangrijke ontwikkelingen en problemen in samenleving en maatschappij. Daarin wordt de spanning tussen de onvermijdelijke beperkingen van het collectieve arrangement en de onbegrensde breedte van de wensen en behoeften van individuele burgers sterk voelbaar. Dat wordt eens te meer duidelijk, omdat de Verkenningen de organisatie van het aanbod aan voorzieningen tot op grote hoogte als een afgeleide zien van de vraag zoals die in de maatschappij of bij de individuele burger leeft. Niet het aanbod en de aanbieder zijn dominant, maar de maatschappelijke vraag en de individuele burger.

Uit de Verkenningen blijkt hoe divers van aard de rollen van de overheid inmiddels zijn geworden, ook in de sfeer van de beleidsuitvoering. De rijksoverheid is nu eens regelaar en regisseur, dan weer onderhandelaar of bemiddelaar, toezichhouder of inspecteur, dienstverlener en financier. Niet zelden oefent de overheid ook ten opzichte van zichzelf diverse rollen tegelijkertijd uit en kunnen overheden tegenover elkaar komen te staan. Veel van de taken van de rijksoverheid zijn in een proces van functionele en territoriale decentralisatie 'beneden' of 'opzij' terechtgekomen, terwijl de Europese eenwording ook weer tot een overdracht van bevoegdheden naar 'boven' heeft geleid. Uitvoerende activiteiten zijn inmiddels in belangrijke mate geprivatiseerd of ondergebracht in organisaties die wel niet zelf tot de overheid behoren, maar geen andere taak hebben

dan de overheid vroeger zelf ten uitvoering bracht.

De positie, de rol en de taken van de rijksoverheid veranderen voortdurend. In deze inleiding op de Verkenningen wordt, mede op basis van de daarin doorklinkende opvattingen over de ontwikkeling van de positie van de rijksoverheid in de komende jaren, een poging ondernomen zicht te krijgen op het proces van verandering en de gevolgen daarvan in kaart te brengen, zowel voor de overheid zelf als voor de samenleving. De continue wisselwerking tussen politiek, beleid en praktijk verandert niet alleen naar inhoud, maar ook in hun onderlinge samenhang en in hun verhouding tot partijen buiten de overheid. Niet op alle beleidsterreinen is dat op dezelfde manier en in dezelfde mate het geval, maar er zijn toch wel een aantal belangrijke gemeenschappelijke ontwikkelingen te traceren.

Een rijksoverheid die zelf, uitgezonderd enkele onvervreembare terreinen als bijvoorbeeld de belastingen, niet meer uitvoerend werkzaam is, komt als vanzelf aan het begin en het eindpunt van het beleidsproces en de uitvoeringspraktijk te staan. Richtinggevend aan het begin en rekenschap vragend aan het eind. Wie richting geeft, definieert ook de handelingsruimte waarbinnen het beleid zich dient te bewegen. Wie rekenschap vraagt, wil ook resultaten zien. In de Verkenningen wordt zowel im- als expliciet de eerste taak van de rijksoverheid in hoge mate gezien als een richtinggevende, initiërende, stimulerende en faciliterende. Tegelijkertijd is er een sterk besef van de noodzaak om goede afspraken met en tussen de uitvoerende partijen te maken, ook over de te behalen resultaten. Dat maakt het de overheid mogelijk ook zelf weer rekenschap af te leggen.

De sterkere verbinding van rijksoverheid met lagere overheden en partijen in het veld maakt dat de traditioneel 'verticale' organisatie van de overheid steeds meer 'horizontale' trekken gaat vertonen. Die ontwikkeling is onvermijdelijk, maar zeker niet zonder risico's. De kans op een 'beleid in spagaat' is levensgroot aanwezig. Dat wordt nog versterkt door pogingen om in reactie op vragen uit de samenleving een probleemgeoriënteerd homogeen en geïntegreerd beleid tot stand te brengen in een wereld die juist gekenmerkt werd door departementale verkokering en dus heterogeniteit. We zullen zien dat de concepten homo- en heterogeniteit door de kanteling van verticalisering naar horizontalisering een andere betekenis krijgen. Het idee van een rijksoverheid, die richting, ruimte, resultaat en rekenschap tot de parameters van het eigen handelen maakt, leidt mede in het licht van de verkleining van het actuele werkgebied van de rijksoverheid, tot een opvatting van de overheid waarin de eenheid van de nationale gemeenschap meer normatief dan geografisch gedefinieerd wordt. Die gedachte wordt uitgewerkt in de laatste paragraaf van deze inleiding. Hier brengen we nu eerst de parameters richting, ruimte, resultaat en rekenschap modelmatig ('het 4-R-model') in relatie tot de verschillende verkenningen.

4 Het 4-R-model: richting, ruimte, resultaat en rekenschap

Van het idee van een maakbare samenleving is in het maatschappelijke en politieke debat al lang geleden afstand genomen. Zo krachtig, dat het een cliché geworden is te zeggen dat de samenleving niet maakbaar is. Zoals wel vaker het geval is met boud gestelde clichés gaat het hier om een simplificatie die de afstand tot de werkelijkheid vergroot tot onbereikbaarheid. Samenlevingen worden gemaakt, ze ontstaan in en door het handelen, bewust en onbewust, van mensen. Ten dele zijn ze zeker ook maakbaar en in ieder geval gevoelig voor bewuste pogingen van individuele mensen, groepen of organisaties om bepaalde veranderingen tot stand te brengen en bepaalde resultaten te bereiken. Er is alleen geen garantie dat die resultaten, en geen andere dan de gewenste, ook werkelijk bereikt zullen worden.

De overheid is in de 19e en 20e eeuw in toenemende mate in staat gebleken maakbaarheid te bewijzen op maatschappelijke gebieden waar eerst de natuurlijke orde van het toeval of het lot leek te heersen. Niettemin hebben de ervaringen inmiddels wel geleerd, dat de prijs van de maakbaarheid al gauw te hoog wordt als de overheid in principe alles als door haar maakbaar wil zien en dat bovendien nog wil beschouwen als een taak van de overheid alleen. De overheid is een partij tussen andere partijen die de maakbaarheid van de samenleving in het vaandel hebben. De overheid is wel een bijzondere partij, omdat zij op een aantal terreinen een in wetgeving vastgelegd monopolie van maakbaarheid heeft, bijvoorbeeld waar het de handhaving van rust en orde betreft. De overheid heeft in veel andere situaties bovendien een bijzondere rol binnen de samenleving om regelend op te treden in het algemeen belang. Dat betekent dat de overheid ook gelegitimeerd is de samenleving als 'makelbaar' te zien, dat wil zeggen, politieke keuzes om te zetten in het 'richting' en 'ruimte' geven aan maatschappelijke partners, bijvoorbeeld waar het de verzorging van het onderwijs of het bieden van zorg betreft. Afspraken over 'resultaat' en 'rekenschap' maken het bovendien mogelijk maakbaarheid tot blijvend thema te maken. Wie rechten geeft, legt vast en kiest voor continuïteit, wie resultaat en rekenschap verlangt, kiest voor verandering en verbetering.

In de Verkenningen 2002 is de overheid op gebieden als zorg en onderwijs niet erg gericht op het zelf bepalen van de toekomst van deze sectoren of het voorschrijven van de wijze waarop zij hun maatschappelijke functie inhoud moeten geven. Op geleide van de vraag uit de samenleving moeten de aanbieders van zorg en onderwijs juist meer vrijheid krijgen in het verzorgen en het organiseren van het aanbod. Tegelijkertijd is de ruimte die wordt geboden niet onbepikt: ook 4-jarigen vallen nu onder de leerplicht, nieuwkomers moeten een inburgeringsprogramma volgen, de principes van 'evidence based

medicine' sluiten bepaalde interventies van opname in het basiszorgpakket uit. De ruimte van de partijen om naar eigen inzicht te handelen kan op sommige terreinen sterk verruimd worden, maar zal op andere gebieden juist beperkt worden.

Op economisch gebied stelt de overheid zich in de Verkenningen 2002 tot taak de condities te scheppen voor de ontwikkeling van een hoogproductieve en duurzame kenniseconomie. De overheid zal met het oog daarop allereerst kritisch moeten kijken naar de eigen regelgeving en het eigen handelen. Deze vorm van rekenschap is nodig om het bedrijfsleven de voor het bereiken van de nieuwe doelstellingen noodzakelijk ruimte te kunnen geven. In het handelen van het bedrijfsleven – Zijn er meer hoogwaardige arbeidsplaatsen gekomen? Wordt er meer met duurzame productiewijzen gewerkt? Is de arbeidsproductiviteit gestegen? – worden de resultaten van het beleid zichtbaar en dat kan voor de overheid reden zijn om het eigen beleid bij te stellen of het bedrijfsleven rekenschap te vragen. Ruimte geven en laten aan het bedrijfsleven legt beperkingen op aan de ruimte van de overheid, maar geeft wel weer richting aan het vervolg van het overheidsbeleid. Als de resultaten achterblijven bij wat als uitkomst werd nagestreefd of in onvoldoende mate door het bedrijfsleven rekenschap gegeven wordt van het eigen handelen – ten aanzien van investeringen, arbeidsplaatsen of milieu – kan dat voor de overheid aanleiding zijn het beleid te herzien. Dat kan ook gevolgen hebben voor de ruimte die aan het bedrijfsleven wordt gelaten. Belastingen zijn per definitie een zaak van de overheid. De keuze voor de aard en de hoogte van de belastingen – de richting die de overheid wenst te gaan en de ruimte die de overheid wenst te nemen – is in principe vrij, maar het is duidelijk dat richting en ruimte hier grote economische en maatschappelijk consequenties kunnen hebben. Overwegingen ten aanzien van een hogere arbeidsparticipatie, een betere internationale concurrentiepositie of een lagere nationale schuld zullen hier in afweging en soms in tegenspraak met elkaar de richting van het beleid bepalen en de principieel vrije ruimte die de overheid hier ter beschikking heeft vooral instrumenteel beperken. Het maakt daarbij heel wat uit in termen van resultaat of men voor verplichtende, overredende of sturende instrumenten kiest. In de pogingen om de sociale infrastructuur te versterken worstelt de overheid in de Verkenningen met de mate waarin en de wijze waarop burgers hun bijdrage willen leveren aan de maakbaarheid van de samenleving. De aandacht gaat dan ook met name uit naar ontwikkelingen die positief beïnvloedbaar zijn en naar trends die te gebruiken zijn om binnen de ruimte van de samenleving zelf richting te geven en als overheid – vooral op lokaal niveau – actief bij te dragen aan het bereiken van het gewenste resultaat. Onmiskenbaar klinkt in de verkenning op het gebied van de sociale infrastructuur het inzicht door dat de bestaande infrastructuur onvoldoende in staat is geweest

bepaalde negatieve ontwikkelingen (criminaliteit, sociale uitsluiting) tegen te houden of tegen te gaan. Hier wordt van de overheid allereerst richting verwacht in een beperking van negatief uitwerkende vrijheden. Om opnieuw ruimte te kunnen scheppen voor positieve ontwikkelingen zullen eerst stringente beperkingen aan het doorzetten van dergelijke negatieve ontwikkelingen gesteld moeten worden. De garantie van fysieke en sociale veiligheid is de eerste taak die de burgers van de overheid verwachten.

In alle verkenningen gaat het om de rijksoverheid en richting, ruimte, resultaat en rekenschap. In globale zin is de richting van de rijksoverheid al tot uitdrukking gebracht in de essays van de planbureaus ten behoeve van het langere termijnbeleid. Concepten als kwaliteit en diversiteit wijzen in de richting van meer ruimte voor individuele burgers en de maatschappelijke partijen. Ideeën als duurzaamheid, veiligheid of integratie vragen daarentegen juist om meer handelingsvrijheid voor de overheid. Resultaat en rekenschap nodigen als concepten uit tot permanente kritische toetsing van het beleid op zijn uitkomsten, maar altijd ook op zijn uitgangspunten. Op zichzelf zeggen resultaten niets over de juistheid van de richting van het beleid, maar wel over de adequaatheid van de concrete keuzes die in het beleid gemaakt zijn. Ook maken ze het mogelijk de consequenties van concurrerende beleidslijnen in kaart te brengen. Als vorm van verantwoording kunnen ze bijdragen aan het streven naar een verhoging van de rationaliteit en de legitimiteit van het beleid. Alleen meetbare verantwoording geeft verandering in beleid een eerlijke kans ook een verbetering te zijn.

Het 4-R-model van richting, ruimte, resultaat en rekenschap kan beschouwd worden als een werkmodel voor de rijksoverheid zelf: de overheid geeft richting, neemt ruimte, boekt resultaat en legt verantwoording af. Het VBTB-traject komt in veel opzichten dicht bij deze interpretatie uit, en zeker vanuit het parlement gezien is de weg van 'rekenschap' terug naar 'richting' een welhaast vanzelfsprekende route, die in het verleden nog te weinig systematisch begaan kon worden. De introductie van de 'derde woensdag in mei' is parlementair het duidelijkste symbool van een overheid die naast een procedurele ook steeds meer een materiële en op resultaten gerichte verantwoording moet geven van het eigen handelen. Benchmarking, monitoring, audit en evaluatie zijn de instrumenten die de overheid zelf weer inzet om van anderen rekenschap te vragen.

Met dit laatste wordt al zichtbaar dat het 4-R-model voor de overheid in de praktijk vooral het karakter zal hebben van een interactief model, waarin de overheid de eigen positie bepaalt in relatie tot andere partijen. De overheid geeft dan niet alleen richting, maar toont zich ook gevoelig voor de richting waarin de maatschappelijke ontwikkelingen gaan en neemt deze in zich op, voorzover dat

verenigbaar is met de bijzondere opdracht waar de rijksoverheid in de samenleving nu eenmaal voor staat. Als in de samenleving de solidariteit ernstig onder druk komt te staan of de neiging tot eigenrichting praktisch begint te worden, dan zijn dat ontwikkelingen waar de overheid zich op gezag van de politiek en met het oog op de grondwet tegen te weer moet stellen. Omgekeerd hoeft de overheid niet steeds zelf ruimte te nemen, maar moet zij ook tot doel hebben anderen ruimte te geven of te laten. Waar ruimte geven de overdracht betekent van taken die eerst door de overheid zelf werden uitgevoerd, ligt het voor de hand ook afspraken te maken over te behalen resultaten en de wijze waarop rekenschap gegeven wordt van de uitvoering van de taken.

In de vorm van convenanten en contracten presenteert de overheid zich steeds vaker als partner en zowel het parlement als de Algemene Rekenkamer zijn in toenemende mate alert op de uitkomsten van beleid, los van de partij die de feitelijke uitvoerder is. Het 4-R-model biedt als een echte 'four wheel drive', onafhankelijk en toch in samenhang, de mogelijkheid expliciet te maken hoe de rijksoverheid van rol kan veranderen zonder zijn bijzondere verantwoordelijkheid op te hoeven geven.

5 Verticalisering en horizontalisering

Hoewel het huis van Thorbecke iedere poging om de geleding van het openbaar bestuur formeel een ander karakter te geven tot nu toe succesvol heeft weten af te weren, bestaat er toch weinig twijfel over het feit dat de praktijk van het openbaar bestuur al heel anders functioneert dan anderhalve eeuw geleden kon worden voorzien. De strenge leer van de bestuurlijke verticalisering (rijk, provincie, gemeente) heeft ruimte moeten laten aan een praktijk van toenemende horizontalisering. In zijn essay 'Op zoek naar samenhang en richting' (1999) heeft minister Peper voor het kabinet al een intrigerend beeld gegeven van deze verschuiving in zwaartepunt. De verschillende bestuurslagen komen als partners en vaak in de vorm van convenanten meer op ooghoogte met elkaar te staan. Daarnaast worden tussen de publieke en de private sector, eveneens op basis van gelijkwaardigheid, contracten gesloten. De overheid weet zich partner in een min of meer uitgebreid netwerk van deelnemers aan en betrokkenen bij een bepaald beleid, al zal de positie van de overheid toch zelden helemaal vergelijkbaar zijn met die van de andere partners. De beleidsverantwoordelijkheid in dienst van het algemeen belang ('richting geven'), in veel gevallen ook de financiële verantwoordelijkheid en altijd de bijzondere structuur van het rekenschap geven door de overheid, zorgt onontkoombaar voor een andere positie.

Als deel van het proces van horizontalisering worden gezagsdragers zichtbaarder voor en steeds kritischer gevolgd door de media en de individuele burgers. Iedereen is zijn eigen Multatuli geworden en net als bij Multatuli in zijn strijd tegen het Nederlands-Indisch gezag houdt dit in dat zowel op ambtelijk als op politiek niveau de scheiding tussen persoon, functie en positie aan contour verliest. Men wordt in persoon aangesproken voor wat men als ambtsdrager doet of laat. Zo kan men, nu verantwoordelijkheid steeds meer gepersonifieerd wordt, ook ieders Brest van Kempen worden. Dat is begrijpelijk, omdat de netwerkstructuur van de relaties en de verhoudingen de formele toeschrijving van verantwoordelijkheid juist weer zoveel moeilijker maakt. Procedures zijn diffuser geworden en daarmee heeft ook het leerstuk van de scheiding der machten veel van zijn scherpte verloren. Op organisatorisch en bestuurlijk niveau heeft het netwerk van partners en partijen - en het daarbij horende sturingsconcept van 'governance'- in veel gevallen niet formeel maar wel feitelijk de plaats van de traditionele en uiteraard verticaal georganiseerde hiërarchie ingenomen. Differentiatie en decentralisatie, voor de rijksoverheid een uitdaging in de vorm van 'de kunst van het overlaten', hebben de oude piramide van verantwoordelijkheden veranderd in een eilandenrijk van relatief autonome eenheden. Waar in de formele gelaagdheid van de piramide samenhang het volgen van de juiste regels en procedures inhield, en dus vaak als dwang en beperking beleefd werd, komt samenhang in het eilandenrijk van de horizontalisering per geval tot stand in een reeks afspraken die over en weer resultaten vastleggen. Om daar goed rekenschap van af te kunnen leggen, is transparantie op procesniveau (wie doet wat met welke inzet in welke tijdsvolgorde?) een noodzakelijke voorwaarde, waar in de praktijk nog lang niet altijd aan voldaan wordt.

6 Beleid in spagaat

De combinatie van verticalisering en horizontalisering, met hun onderling ook nog zo heel verschillende bestuursstijlen en sturingsculturen, heeft de overheid in een ingewikkelde positie gebracht ten opzichte van zichzelf, de samenleving en de individuele burger. Van de overheid wordt enerzijds nog altijd een bij de verticalisering passende cultuur van bureaucratische perfectie verwacht (zorgvuldig volgens de regels werkend, zonder onderscheid des persoons, onkreukbaar), maar anderzijds ook een meer bij de horizontaliseringstendentie passende houding van alert reageren en improviseren, van toegankelijkheid en onderhandelingsbereidheid, van roldistantie en regelflexibiliteit.

Regels en ruimte sluiten elkaar wel niet uit, maar ze zijn niet altijd gemakkelijk met elkaar te combineren. In de Verkenning Sociale

Infrastructuur is per beleidscluster de spanning zichtbaar gemaakt tussen in het verleden (en ook nu nog) veel regelgeving en weinig individuele speelruimte en in de toekomst minder regels en meer ruimte. Ook in de andere verkenningen zijn veel voorbeelden van deze spanning, tussen een traditie van vooral verticalisering en een toekomst van meer horizontalisering, te vinden. Het gaat om het zoeken naar een balans tussen beide om te voorkomen dat het beleid uiteindelijk in een fatale spagaat blijft steken.

In de Verkenning Economische Structuur zal de zorg voor de omgevingskwaliteit en de duurzaamheid onverkort, ja zelfs versterkt, een zaak en een taak van de overheid blijven. Dat zal ook bij uitstek veel regelgeving met zich meebrengen, die uiteraard niet altijd gemakkelijk te combineren zal zijn met een praktijk gericht op het stimuleren van economische bedrijvigheid. Meer vrijheid bij de inrichting en organisatie van het onderwijs vraagt in de Verkenning Onderwijs en Onderzoek tegelijkertijd om meer regelgeving over de resultaten die in ieder geval geleverd moeten worden (exameneisen) en zeker over de kwaliteit die de leerling of student mag verwachten (accreditatie). In het algemeen is er in het beleid een duidelijke verschuiving te zien van een traditioneel. Vooral input-en proceduregerichte overheid, die ook veel in eigen beheer uitvoerde, naar een overheid die meer georiënteerd is op proces en outcome, maar de uitvoering graag aan anderen overlaat. In de traditie overheerst de ervaring, de toekomst wordt beheerst door het experiment.

Bij beoordeling van de resultaten gaat het uiteraard niet alleen om de prestaties van anderen, maar ook van de overheid zelf. Dan gaat het om vragen naar de opbrengst en kwaliteit van voorzieningen en regelgeving, zowel op het niveau van de individuele burger als van de samenleving als geheel. Zijn de doelstellingen bereikt? Is er doelmatig gewerkt? Deze vragen spelen eens te meer waar het gaat om decentralisatie, privatisering of 'op afstand plaatsing', want ze bepalen de mogelijkheden van de overheid om anders te kiezen als de omstandigheden dat nodig of de uitkomsten dat wenselijk maken. Juist waar de rijksoverheid ruimte laat aan lokaal, functioneel of institutioneel gedifferentieerde uitvoerings- en beleidspraktijken (in de gezondheidszorg, in het onderwijs, in de welzijnssector, in het lokale bestuur) is het belangrijk de vinger aan de pols te houden en ook in te kunnen ingrijpen waar en wanneer dat nodig is. Decentralisatie is geen doel op zich meer, maar een middel dat wordt ingezet wanneer de oplossing van bepaalde maatschappelijke vraagstukken daar bij uitstek mee gediend lijkt te zijn. Als middel moet het ook weer vervangen kunnen worden door een ander middel, als dat een welomschreven beter resultaat op zal kunnen leveren.

Dat lijkt nogal evident, maar in de praktijk blijkt het toch erg lastig om eenmaal overgedragen verantwoordelijkheden weer terug te halen of

anders te verdelen. De gevoeligheid voor wat als een overmaat aan centralisatie gezien wordt is veel groter dan voor een teveel aan decentralisatie. De spijt achteraf op landelijk niveau over een teveel aan decentralisatie of een al te ver doorgezette verzelfstandiging of privatisering heeft niet betrekking op de verplaatsing van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering of zelfs de richting van het beleid, maar op een gebrek aan mogelijkheden op basis van 'resultaat' en 'rekenschap' bij te kunnen sturen. Dat hoeft niet altijd op hoger niveau te gebeuren, het kan ook 'horizontaal'. In de gezondheidszorg zou op deze manier meer gewicht gegeven kunnen worden aan de positie van de patiënten- en familieraden. In het onderwijs geldt hetzelfde voor de ouderraden. In het welzijnsbeleid is het bij nieuw beleid, dat op initiatief van de rijksoverheid lokaal wordt ontwikkeld en uitgevoerd, al bijna vanzelfsprekend dat er duidelijke afspraken over prestaties en toetsingscriteria worden gemaakt. Daar passen ook afspraken over beleidstermijnen bij.

7 Homogeniteit en heterogeniteit

Ruimte geven aan andere partijen binnen en buiten de overheid betekent voor het rijk ook het accepteren van een zekere mate van heterogeniteit in de uitvoering van de taken door de verschillende instanties of op de verschillende lokaties. In het handelen van de overheid zelf kan meer ruimte worden gegeven voor heterogeniteit, afhankelijk van het maatschappelijke vraagstuk dat om een oplossing vraagt en afhankelijk van de sector of het niveau waar de oplossing gezocht wordt. Op dit moment is de heterogeniteit vooral nog het gevolg van de traditionele departementale verdeling van taken: ieder ministerie heeft zijn eigen stijl van werken, zijn eigen relatie met de individuele burger of maatschappelijke instituties, en ook zijn eigen wetsfamilie. Dat levert problemen op zodra het gaat om de aanpak van interdepartementale en intersectorale vraagstukken.

In de Verkenning Economische Structuur wordt uitvoerig uiteengezet op hoeveel verschillende terreinen opgaven verwezenlijkt moeten worden om een kansrijk economische-structuurbeleid te kunnen voeren. Naast instanties op het niveau van de rijksoverheid wordt ook van gemeenten en provincies een belangrijke inzet gevraagd. In de Verkenning Sociale Infrastructuur bepalen met name mensen in achterstandssituaties het beeld. In de huidige samenleving duidt achterstand bijna altijd op de aanwezigheid van meervoudige problematiek (slechte scholing, geen werk, verslaving, enz.), waar op individueel niveau door de gezamenlijke inspanning van de verschillende partijen een geïntegreerd antwoord op gegeven moet worden. In de Verkenning Onderwijs en Onderzoek wordt een radicale optie uitgewerkt als oplossing voor de departementaal verkokerde

aandacht voor de jeugd. Het ministerie van OCenW zou ook het departement voor de jeugd kunnen worden. In de Verkenning Sociale Infrastructuur worden in het bijzonder voor de jeugd in risicosituaties, vier opties uitgewerkt die tot een versterking van de samenhang in de voorzieningen voor de jeugd moeten leiden.

Wat in alle gevallen gezocht wordt, is een nieuwe vorm van homogeniteit in beleid en praktijk. Het concept van de Brede School is daarvan een mooi voorbeeld, dat zowel in de Verkenning Onderwijs als in de Verkenning Sociale Infrastructuur een belangrijke plaats inneemt als knooppunt van activiteit. Omgekeerd blijkt er zowel in de Verkenningen op het gebied van het onderwijs, de zorg en de belastingen gezocht te worden naar mogelijkheden om een inmiddels als hinderlijke beleefde homogeniteit om te zetten in heterogeniteit. In vergelijkbare situaties kan op individueel of lokaal niveau behoefte zijn aan heel verschillende oplossingen. Wat zich vanuit het perspectief van de rijksoverheid aandient als functionele of territoriale decentralisatie is juist op lokaal niveau weer zichtbaar in de vorm van een gecentraliseerd aanbod. Over centralisatie en decentralisatie wordt bestuurlijk vooral in 'top-down' termen gesproken. Uitgaande van de probleem- en vraaggerichte aanpak in de Verkenning Sociale Infrastructuur ligt een 'bottom-up' benadering als ontwikkelingsprincipe voor beleid meer voor de hand.

In het verschieft van de discussie over homo- en heterogeniteit in de uitvoering van beleid vindt een concept als responsiviteit zijn plaats. Responsiviteit is sterk verbonden met de tendentie tot horizontalisering. Het verwijst naar de mate waarin de overheid zich gevoelig toont voor de vragen en behoeften van burgers. Het concept krijgt er een dimensie bij wanneer ook de beleidsantwoorden naar vorm en inhoud getoetst worden op hun empathisch karakter: sluit het beleid in zijn praktische uitwerking ook naar hun eigen mening voldoende aan op de leefwereld van de betrokken burgers? Veel van de problemen in sectoren als onderwijs, veiligheid, welzijn en gezondheidszorg hebben te maken met het feit dat wat er geboden wordt niet zozeer naar de inhoud als wel naar de vorm, de plaats of de tijd niet aansluit op de wensen van burgers.

In de Verkenning Zorg en de Verkenning Onderwijs en Onderzoek wordt in een aantal opties zichtbaar gemaakt hoe responsiviteit in beleid vorm gegeven kan worden. Bij onderwijs is dat bijvoorbeeld te zien in het snel toenemen van de vrijheid van keuze, maar ook van de eigen verantwoordelijkheid, naarmate de leerling of student meer jaren ondervinding heeft. Empathie klinkt door in de voorstellen om in het beroepsonderwijs de huidige obstakels in de keuze voor en het met succes volgen van dit onderwijs weg te nemen. Meer dan de helft van de jongeren gaat naar het beroepsonderwijs en voor de meeste vacatures wordt ook een beroepsopleiding gevraagd. Het beroepsonderwijs heeft te lang in de schaduw van het algemeen vormend onderwijs gestaan en te weinig kansen gehad goede

doorstromingsmogelijkheden binnen de eigen onderwijskolom te creëren of de overstap naar en van het algemeen vormend onderwijs goed te laten verlopen.

Waar meer vrijheid gelaten wordt, zullen ook meer verschillen komen. Er zal meer ruimte kunnen zijn voor experimenten en uitzonderingen op de regel. Ook dat is heterogeniteit. Het gelijkheidsprincipe zal op veel terreinen - en vaak nadrukkelijk ook zo gewenst door individuele burgers en het betreffende veld - meer ruimte moeten laten aan het vrijheidsprincipe. De overgang zal nooit volledig zijn, maar de verschuiving van zwaartepunt is in de sectoren onderwijs en zorg in vrijwel iedere optie voelbaar. In de Verkenning Sociale Infrastructuur is dat uiteraard juist minder het geval, omdat het daar gaat om het opheffen en tegengaan van achterstandsituaties.

8 Grenzen verschuiven en verdwijnen

Overheid is in het kader van de Verkenningen 2002 eerst en vooral rijksoverheid. Per definitie is de jurisdictie van de rijksoverheid geografisch beperkt tot de grenzen van het land. Sociaal en in het geval van Nederland zeer zeker ook cultureel gesproken vallen die grenzen samen met de grenzen van de natie, zoals de bevolking bij ons ook vrijwel samenvalt met het Nederlandse volk als zodanig. Dat laatste is overigens inmiddels wat minder het geval dan in het recente verleden nog vanzelfsprekend was. De vestiging van inmiddels zo'n anderhalf miljoen allochtonen brengt hier een opdracht voor de overheid met zich mee, die zij in andere vorm voor de eigen bevolking al meer dan een eeuw geleden heeft voltooid: de ontwikkeling van wat toen 'een vaderlands gevoel' werd genoemd, het geloof in een gemeenschappelijke geschiedenis en het besef van de gemeenschappelijkheid van taal en ook godsdienst als basis voor de vorming van een eigen nationale identiteit. Het verburgerlijgingsproces van de autochtonen in de 19e en 20e eeuw is bij alle verschillen toch te vergelijken met het inburgeringsproces van de allochtonen in de 21e eeuw. Het initiatief en de eerste verantwoordelijkheid ligt ook nu, net als toen, bij de rijksoverheid. Het doel is onveranderd de schepping van een gemeenschap van mensen die het vanzelfsprekend vinden met elkaar op één territorium te leven en zich ook op elkaar en op het geheel betrokken voelen. Dat is wat een bevolking tot een natie maakt. De grenzen van de nationale soevereiniteit zijn inmiddels in belangrijke mate en vrijwillig opgegeven voor het groeiende gezag van de internationale samenwerking in Europees verband. Tot nu toe is de invloed van de Europese Unie met name op de arrangementen van de verzorgingsstaat beperkt gebleven. Naarmate de eenheid meer gestalte krijgt, zal dat zeker veranderen, zoals nu al zichtbaar begint te worden op het gebied van de zorg en het onderwijs. In de verschillende

verkenningen wordt hier ook al op geanticipeerd. De accenten verschuiven daarbij. De vergelijking met andere landen is al vanzelfsprekend geworden bij iedere poging om de Nederlandse resultaten op bijvoorbeeld het gebied van arbeidsproductiviteit, milieu of onderzoek te beoordelen. Europese regelgeving heeft op het gebied van de zorgverzekeringen zijdelings behoorlijk wat invloed. In bepaalde omstandigheden kan de burger het recht op het zoeken van hulp in een ander land niet worden ontzegd. Onafhankelijk van de Europese Unie worden nu tussen bijna alle Europese landen afspraken gemaakt over de inrichting van het hoger onderwijs. Ook zonder regelgeving wordt de betekenis van de nationale grenzen geringer. Internationaal verkeer, toerisme, migratie, massamedia en informatica maken dat mensen steeds meer zelf bepalen waar zij de grens leggen wat betreft contact en beïnvloeding. De informatica maakt de contacten in hoge mate virtueel: in principe altijd traceerbaar, maar praktisch oncontroleerbaar en sociaal onzichtbaar. Het individu is de centrale figuur in een netwerk waarvan alleen hijzelf de figuratie kent. Door migratie verandert het leven binnen de nationale grenzen soms in korte tijd sterk, terwijl op cultureel gebied de zeer uiteenlopende voorkeuren van individuele burgers leiden tot heel eigen vormen van internationalisering, verbonden met een groeiend bewustzijn van de positieve betekenis van de eigen culturele identiteit, die juist weer sterk regionaal of zelfs lokaal bepaald kan zijn. De relativering van de betekenis van de nationale grenzen doet op het niveau van de nationale overheid een behoefte ontstaan aan verruiming van de betekenis van wat met het woord 'realm' in eerste instantie beter wordt aangegeven dan met het begrip 'rijk'. Het gaat om de symbolische aanduiding van de ruimte waarin gemeenschapelijkheid van normen, waarden en politieke keuzen bestaat. Daarvoor gelden de nationale grenzen nog onverkort en voor de rijksoverheid betekent dit een nieuwe vervulling van de opdracht uitdrukking te geven aan wat bindt, bindend en verbindend is.

9 Veiligheid en visie

De normatieve ruimte van de nationale gemeenschap houdt voor de rijksoverheid in twee opzichten een opdracht in. Allereerst gaat het om het garanderen van de veiligheid van de nationale gemeenschap. Deze historisch eerste taak van de overheid is bij ontstentenis van een reële externe bedreiging steeds meer gericht op het zeker stellen van de veiligheid van de gemeenschap als samenleving. Zowel in de Verkenning Sociale Infrastructuur als in de recente Nota Criminaliteitsbeheersing wordt aandacht gevraagd voor de noodzaak van meer preventieve en repressieve interventies. Teveel mensen voelen zich niet veilig in de huidige samenleving en teveel mensen

zijn slachtoffer van misdrijven. Dat heeft op termijn vergaande consequenties, die kunnen reiken van een verval van de sociale infrastructuur tot het uitblijven van investeringen van bedrijven en de verloederding van de grote steden.

Hoewel zeker niet onomstreden, is er onmiskenbaar in de samenleving sprake van een trend om van de overheid een uitdrukkelijker vervulling van de positie van normatieve gezagsdrager te verwachten, zeker bij het vasthouden aan de naleving van gestelde en maatschappelijk relevante gedragsregels. De discussie over het gedoogbeleid laat zien dat juist de ruimte die hierin ooit verwelkomd werd, nu als een gevaarlijk gebied gezien wordt. Er is behoefte aan een overheid die zich weer als de drager van het primaat van de maatschappelijke inrichting beschouwt en in zijn uitspraken niet alleen normatief richting geeft, maar ook grenzen stelt en deze effectief bewaakt. Een nieuwe taak van de overheid is dit allerminst. Wel lijkt het erop dat de neiging tot horizontalisering hier de behoefte aan en ook de noodzaak van het vasthouden aan de reeds lang geleden vastgelegde principes van de verticalisering – de overheid als opperste drager van gezag en monopolist van geweld – al te zeer in de weg is gaan staan. De burgers zien te vaak een wijkende en ontwijkende overheid waar ze een stellige en stellende verwacht hadden. Op een wat onverwachte manier is ook de MKZ-crisis daar een goed voorbeeld van. De overheid heeft zich hier zonder twijfel zeer stellig en stellend getoond. Haar handelen heeft zij echter steeds gelegitimeerd met een verwijzing naar eerdere Europese besluitvorming (overigens met volledige Nederlandse instemming) en de grote afhankelijkheid van de Nederlandse Veehouderij van internationale, met name Europese, marktverhoudingen. De cultuur van horizontalisering klinkt door in de wijze waarop de overheid omgaat met dit typische voorbeeld van een geverticaliseerde en onontkoombare beleidspraktijk, namelijk door haar te bestempelen als komend van elders.

Het bieden van veiligheid en het scheppen van zekerheid in de regelhandhaving alleen is niet genoeg. Een samenleving heeft op nationaal niveau – en dat is de tweede opdracht – ook een inspirerend perspectief op zichzelf en haar toekomst nodig. De rijksoverheid is de instantie die op geleide van politieke keuzes dat perspectief moet uitdragen en vormgeven in het beleid. Onder de noemers van kwaliteit, aanbod op maat, gelijke kansen en duurzaamheid worden in de Verkenningen opties aangedragen voor een toekomstgericht beleid dat er bewust anders wil uitzien dan meer van hetzelfde. Met name in de Verkenning Onderwijs en Onderzoek is door de keuze voor een levensloopbenadering een inspirerend beeld ontstaan van de bijdrage die onderwijs aan ieders toekomst in de samenleving kan bieden. Het hoeft niet altijd om grootse perspectieven en verreikende visies te gaan. De overheid als richtinggevende instantie kan ook in normatieve zin initiatieven nemen die op deelgebieden bijdragen aan of leiden tot

gewenste veranderingen in de samenleving (inkomensverantwoordelijkheid van vrouwen, homohuwelijk) of al plaatsvindende veranderingen een basis van legitimiteit bieden die verder gaat dan een persoonlijke overtuiging (euthanasiewetgeving). Het zijn maar enkele voorbeelden van de wijze waarop in de vorm van modificatie – de sociale werkelijkheid, veranderende wetgeving – in het recente verleden de overheid zelf het bewijs levert van de maakbaarheid van de samenleving. In de Verkenning Sociale Infrastructuur bieden beleidsopties als combinatietrajecten naar economische zelfstandigheid en de bevordering van tweede carrières voor oudere werknemers nieuwe kansen belangrijke maatschappelijke idealen te verwezenlijken. Een keuze voor een levensloopsperspectief op belasting-en pensioengebied zal de verwerkelijking van de daarin besloten liggende wensen van burgers met betrekking tot de vormgeving van hun eigen leven versnellen. Wie nog niet zo zelfbewust was in het nadenken over de eigen toekomst, zal door de nieuwe mogelijkheden als het ware uitgedaagd worden dat te doen. Juist in de moderne ‘civil society’ is de overheid zelf een belangrijke vormgevende partij in het maatschappelijk debat geworden. Uiteindelijk is de overheid ook de instantie die geacht wordt de consequenties uit het debat te trekken in de vorm van nieuwe regels of de afschaffing van regels die hun geldigheid hebben verloren. In veel gevallen doet de overheid dat ook nu al wel, maar het blijft opvallend vaak impliciet bij codificatie van wat kennelijk gemeengoed is geworden.

Tegenover een sterk op het eigen belang gerichte burger, een verbrokkelend maatschappelijk middenveld en een sterk op een polarisatie tussen markt en staat gerichte Europese ontwikkeling, vertegenwoordigt de overheid een algemeen belang dat verder reikt dan de staatsraison alleen. Het zichtbaar maken van het algemeen belang, het bewaken van de grenzen daarvan en het leiding geven aan de maatschappelijk discussie zijn daarmee belangrijke taken van de overheid geworden.

10 Tenslotte

De Verkenningen 2002 zijn in vervolg op ‘Trends, dilemma’s en beleid’ (CPB/SCP 2000) opgesteld, redenerend vanuit de verantwoordelijkheid van een departement voor een specifiek beleidsveld. De maatschappelijke vraagstukken die in de komende jaren om actief en nieuw beleid vragen zijn bepalend geweest voor de Verkenningen. In deze algemene beschouwing over de heroriëntatie op de rol van de overheid wordt een beeld geschetst van de bestuursfilosofie die in meer en minder uitgewerkte vorm in de Verkenningen tot uitdrukking komt. Met het begrippenkader ‘richting, ruimte, resultaat, rekenschap’

was het mogelijk een interactief model op te stellen, waarin de overheid als partner met een bijzondere verantwoordelijkheid optreedt in het maatschappelijke veld.

In de meeste gevallen zal de overheid niet meer zelf optreden als de uitvoerder van beleid, maar een grote mate van vrijheid laten aan partijen in het veld, die zich actief richten op het waarnemen van de belangen van individuele burgers en de gemeenschap als geheel. Niettemin zal de overheid, vanuit haar verantwoordelijkheid, gehouden zijn de richting van de beleidsontwikkelingen aan te geven en rekenschap te vragen aan de partijen in het veld. Waar dat op grond van de resultaten die in de praktijk behaald zijn nodig lijkt, zal de overheid de ruimte van partijen in het veld ook kunnen beperken en nieuwe keuzes kunnen maken.

De Verkenningen 2002 veronderstellen een overheid die de toekomst als project ziet en in staat is een visie te ontwikkelen die de toekomst ook zo maakbaar mogelijk laat zijn. Het is ook een overheid die zich de drager weet van wat de nationale gemeenschap waardevol maakt en die herkenbaar en aanspreekbaar wil zijn voor de samenleving.