

P. Kalders, J. van Erp en K. Peters

# Overheid in spagaat

## Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing

Dr. Patrick Kalders werkt als adviseur bij B&A in Den Haag. Dr. Judith van Erp is werkzaam als onderzoeker op het gebied van rechtspleging en handhaving bij het Erasmus Centrum voor recht en Samenleving van de Erasmus Universiteit en het WODC van het ministerie van Justitie. Dr. Klaartje Peters werkt als freelancedocent en -onderzoeker. Het artikel is geschreven op basis van onderzoek dat de auteurs bij B&A Groep verrichtten in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In zijn befaamde bijdrage aan het Catshuisberaad in 1999 wijst toenmalig minister Bram Peper horizontalisering aan als 'fundamentele trend' in het openbaar bestuur. Deze constatering wordt breder gedeeld (zie Schnabel, 1999; Van Twist, 2001, RMO, 2002). Met horizontalisering wordt bedoeld op een overheid die in toenemende mate via horizontale instrumenten en verbanden probeert te sturen en die steeds vaker in een gelijkwaardige verhouding staat met andere overheden, de markt, de samenleving en de burger. Maar horizontalisering betekent niet dat de overheid is gestopt met verticale sturing; integendeel zelfs. Horizontale en verticale sturing zijn zodanig vermengd dat soms paradoxale situaties ontstaan waarin 'de overheid' in een spagaat verzeild raakt.

Met het oog op die spagaat heeft het ministerie van BZK een verkennend strategisch onderzoek geïnitieerd met als hoofdvragen welke spanningsvelden tussen horizontale en verticale sturing kunnen worden geïdentificeerd en wat de mogelijke gevolgen hiervan zijn voor het bestuurlijk vermogen van het openbaar bestuur. Het onderzoek richtte zich vooral op de praktijk door negen casestudy's in verschillende beleidssectoren te analyseren.<sup>1</sup> Het onderzoek had twee doelstellingen. In de eerste plaats is een begrippenkader ontwikkeld om de spanning tussen horizontale en verticale sturing te kunnen benoemen en analyseren. Uit het onderzoek zijn vijf ideaaltypische spanningen naar voren gekomen om de problemen die de mengvorm van horizontaal en verticaal bestuur in de praktijk met zich meebrengt nader te duiden. De tweede doelstelling was in kaart te brengen in hoeverre de vermenging van horizontaal en verticaal bestuur nu werkelijk tot problemen leidt, zoals werd verondersteld. Daartoe is onderzocht in hoeverre de spanningen het bestuurlijk vermogen van de overheid aantasten.

## Begrippen en analysekader

In het exploratief onderzoek is de aandacht gericht op de kernbegrippen horizontale en verticale sturing.

Met *verticale sturing* wordt bedoeld op eenzijdige sturing, ofwel klassieke top- down-sturing waarbij met behulp van juridische, financiële en communicatieve instrumenten<sup>2</sup> beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd. De klassieke sturingsrelatie is 'verticaal': de overheid tracht haar doelstellingen te bereiken door neven- of ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid te beïnvloeden door geboden en verboden. Met *horizontale sturing* wordt bedoeld op twee- of meerzijdige sturing, dat wil zeggen sturingsmaatregelen waarin de horizontale verhoudingen

tussen partijen in het openbaar bestuur en de omgeving (burgers, bedrijven, belangengroeperingen et cetera) tot uiting komen en waarmee via onder meer samenwerking, zelfsturing en/of competitie beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd. De overheid tracht maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden door nevensgeschikte relaties aan te gaan, te onderhandelen en te participeren in netwerken. Deze vorm van sturing wordt ook wel aangeduid als ‘netwerksturing’, de ‘onderhandelende overheid’ of de overheid in een rol als ‘facilitator’.

Om de mengvormen van horizontaal en verticaal bestuur te kunnen beschrijven, achten wij het zinvol om onderscheid te maken tussen drie analyseniveaus: het strategisch niveau, het tactisch niveau en het operationeel niveau. Het strategisch niveau betreft de positionering van partijen ten opzichte van elkaar. De overheid kan ten opzichte van andere partijen zowel een bovengeschikte positie innemen als een nevensgeschikte rol vervullen. Vanuit beide posities kan de overheid trachten andere partijen te sturen en beïnvloeden, de ene keer van bovenaf, de andere keer in de rol van partner. Het tactisch niveau van een sturingsrelatie verwijst naar de beleidsdoelstellingen van de betrokken partijen en de wijze waarop zij hierover verantwoording afleggen. Zowel in horizontale als in verticale relaties trachten partijen doelstellingen te realiseren en leggen zij, naar elkaar of naar anderen, verantwoording af. Ten slotte gaat het operationeel niveau over de inzet van instrumenten. Op dit niveau is een onderscheid aan te brengen tussen verticale instrumenten (zoals wet- en regelgeving, vergunningen, subsidies et cetera) en horizontale instrumenten (zoals contracten, convenanten, cofinanciering et cetera).

## Vijf spanningen

In de negen cases zijn op alle analyseniveaus vele voorbeelden van spanningen gevonden die ontstaan bij de gecombineerde inzet van horizontale en verticale sturing. Via deductie zijn deze spanningen teruggebracht tot vijf verschillende typen (zie tabel 1). De typen spanningen worden geïllustreerd aan de hand van de onderzochte cases. De gevonden spanningen zijn in een expertsessie voorgelegd aan vertegenwoordigers van de rijksoverheid en andere bestuurslagen om onze interpretaties te onderbouwen. In de sessie zijn de spanningen bevestigd. In dit artikel worden per spanning een of twee van de meest treffende voorbeelden uit het onderzoek gegeven.<sup>3</sup>

Tabel 1: Vijf ideaaltypische spanningen

Sturingsniveau	Type spanning	Omschrijving
Strategisch niveau	1. Dubbele pet	Vermenging van verticale en horizontale sturingsrol door de sturende actor
Tactisch niveau	2. Sturingsspagaat	Tegelijkertijd moeten voldoen aan eisen uit een horizontale en een verticale relatie
	3. Verantwoordingsbocht	Verticaal verantwoording moeten afleggen over

		horizontale relatie zonder zeggenschap
Operationeel niveau	4. Horizontale vermomming	Verticaal gebruik van horizontaal instrument
	5. Verticale reflex	Reflex om naar vertrouwde, verticale sturing te grijpen

### **Spanning op strategisch niveau**

Als horizontale en verticale sturingsrelaties worden gecombineerd, doet zich op strategisch niveau een spanning voor die kan worden gekarakteriseerd als de ‘dubbele pet’. Voor degene op wie de sturing zich richt, is het onduidelijk of en wanneer de sturingsrelatie verticaal of horizontaal is. De overheid gedraagt zich als een kameleon die in een en dezelfde sturingsrelatie als het ware heen en weer kan schieten tussen een horizontale en verticale positie.

#### *Spanning 1. De dubbele pet*

Door in zowel horizontale als verticale sturingsrelaties te participeren kan een overheidsactor verschillende rollen met elkaar vermengen of combineren. De spanning die hieruit ontstaat, heet toepasselijk de ‘dubbele pet’. Een mooi voorbeeld hiervan is te vinden in de sociale pijler van het grotestedenbeleid (GSB) waarin het GSB en het integratiebeleid samenkomen, zoals in het beleid gericht op de zogenoemde ‘oudkomers’: groepen migranten die zich sinds het begin van de jaren zestig in Nederland hebben gevestigd en voor een deel de aansluiting met de Nederlandse samenleving niet hebben gevonden. Het ministerie van BZK hanteert op de twee terreinen een verschillende sturingsfilosofie. <sup>4</sup> Op het terrein van het GSB bestaat een horizontale sturingsrelatie tussen Rijk en gemeenten, waarin partnerschap wordt gepredikt en gemeenten op lokaal niveau de ruimte krijgen eigen beleid vorm te geven. Binnen de kaders van afgesloten convenanten, prestatieafspraken en verantwoordingsmechanismen hebben de steden beleidsvrijheid.

De GSB-verantwoordelijkheid van BZK betreft in belangrijke mate een systeem methodiekverantwoordelijkheid, volgens de lijn visie-programma-projecten. De verantwoordelijkheid voor het minderhedenbeleid is daarentegen vooral beleidsinhoudelijk van aard en gaat gepaard met een meer verticale aansturing van de steden. De minister voor Grotestedenbeleid en Integratiebeleid (GSI), gedwongen door de Tweede Kamer, heeft op dit beleidsterrein een aparte oudkomersregeling met een eigen verantwoordingsrelatie aan de GSB-steden opgelegd. Voor deze steden betekent de ‘dubbele pet’ van het ministerie van BZK dat zij binnen de sociale pijler van het GSB zowel horizontaal als verticaal worden aangestuurd. De gevolgen van deze spanning voor de steden zijn negatief: de relatieve vrijheid die het grotestedenbeleid hen biedt om het beleid (in de sociale pijler) vorm te geven volgens lokale wensen en behoeften, wordt weer ‘teruggenomen’ door een extra regeling voor oudkomers en een aparte monitorings- en verantwoordingsrelatie. De achtergrond voor deze dubbele pet ligt in de trend van afrekenen op resultaten, weerspiegeld in de VBTB-operatie. De ruimte die ministeries eerder hebben gegeven aan andere partijen om zelf, of op gelijkwaardige voet met het Rijk, tot lokale of regionale afspraken en maatwerk te komen, moeten zij onder druk van de Tweede Kamer weer ‘terugnemen’.

### **Spanningen op tactisch niveau**

Het gelijktijdig optreden van horizontale en verticale sturing leidt tot spanningen op het

niveau van de doelstellingen van actoren en de verantwoording hier- over. De vermenging van sturingsvormen brengt een actor in een situatie van ‘dubbele binding’, waarbij deze tegelijkertijd verschillende richtingen uit wordt getrokken. We onderscheiden hier twee typen spanningen: de ‘sturingsspagaat’ en de ‘verantwoordingsbocht’.<sup>5</sup>

### *Spanning 2. De sturingsspagaat*

De sturingsspagaat duidt op de situatie waarin een actor wil voldoen aan normen en verwachtingen die hem in zowel verticale als horizontale sturingsrelaties worden opgelegd. De actor wordt als het ware twee verschillende kanten opgetrokken en belandt in een spagaat. Een goed voorbeeld is de rol van de arrondissementsparketten van het OM in het integraal veiligheidsbeleid. De relatie tussen de rijksoverheid enerzijds en de regionale en lokale (overheids)organisaties anderzijds (bijvoorbeeld gemeenten, bureaus jeugdzorg, en Justitie In de Buurt – JIB), vertoont zowel verticale als horizontale kenmerken. Enerzijds stelt het College van Procureurs-Generaal in de zogenoemde Landelijke taakopvatting dat het OM moet terugkeren naar de kerntaken opsporing en vervolging en niet langer verantwoordelijk moet zijn voor veiligheid en wijkproblematiek. Anderzijds participeren medewerkers van diverse arrondissementsparketten op lokaal en wijkniveau in de integrale aanpak van veiligheidsproblemen. In het onderzoek stellen medewerkers van het arrondissementsparket Amsterdam dat de landelijke taakopvatting haaks staat op hun inspanningen om samen te werken in driehoeksoverleggen op wijk- en buurtniveau. Problemen op wijkniveau vragen juist om preventieve aanpak en inzet op lichte vergrijpen, zoals jongerenoverlast op pleinen. Voor bepaalde zaken is een strafrechtelijke aanpak het meest geschikt, in andere zaken kan deze ondersteunend zijn of kan informatie-uitwisseling tussen OM, politie en gemeente tot een andere aanpak leiden. De medewerkers van het parket Amsterdam zouden het onverstandig vinden om, met het oog op de spanning tussen lokale en landelijke prioriteiten, zich als OM terug te trekken, omdat dat de effectiviteit van de integrale aanpak op wijkniveau ondermijnt.<sup>6</sup>

### *Spanning 3. De verantwoordingsbocht*

De verantwoordingsbocht doet zich voor in de sturingsrelatie tussen een hogere en een lagere overheid. De lagere overheid wordt afgerekend op de prestaties van haar partnerorganisaties waarmee in horizontale verbanden afspraken zijn gemaakt, zonder dat zij voldoende zeggenschap heeft over deze partners. Een goed voorbeeld doet zich voor in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA), in de relatie tussen Rijk en gemeente. Het onderwijsachterstandenbeleid is een lokale verantwoordelijkheid en komt tot stand door horizontaal overleg tussen gemeenten en scholen. Scholen ontvangen daarnaast rechtstreeks middelen van het ministerie van OCenW. Zij zijn niet formeel verplicht gemeenten inzage te geven in de besteding van deze middelen, laat staan dat zij willen onderhandelen over bijvoorbeeld een gerichte inzet daarvan, terwijl gemeenten dit inzicht nodig hebben om een effectief onderwijsachterstandenbeleid te kunnen voeren. De gemeenten hebben geen instrumenten in handen om de rol en bijdrage van scholen in het onderwijsachterstandenbeleid af te dwingen. Echter, gemeenten dienen wel verantwoording af te leggen aan het Rijk over het gevoerde onderwijsachterstandenbeleid en de resultaten daarvan. Gemeenten moeten in een lokaal plan onder andere aangeven hoe de GOA-gelden én de schoolgebonden middelen die scholen rechtstreeks vanuit het Rijk ontvangen, tezamen op een effectieve wijze worden ingezet. Of aan deze verplichting kan worden voldaan, hangt af van de bereidwilligheid van scholen en niet zozeer van de (on)wil van de gemeenten.

### **Spanningen op operationeel niveau**

De laatste twee spanningen doen zich voor op het analyseiniveau van de beleidsinstrumenten.

Ten eerste kan een instrument dat horizontaal van karakter lijkt, in feite een verticaal instrument zijn: de 'horizontale vermomming'. In het onderzoek is ten slotte een spanning geïdentificeerd die zich kenmerkt door een ongelijktijdige combinatie van verticale en horizontale instrumenten: de 'verticale reflex'. Dit type spanning ontstaat door de reactie van actoren op een verdwenen of verdwijnende verticale sturingsrelatie.

*Spanning 4. Horizontale vermomming* Als een horizontaal instrument door een sturende actor als het ware op verticale wijze wordt ingezet of gebruikt, is sprake van 'horizontale vermomming'. Een fraai voorbeeld van de horizontale vermomming doet zich voor in het verkeersveiligheidsbeleid met het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig, dat in 1997 is afgesloten tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. In het convenant wordt inhoud gegeven aan een structurele verbetering van de verkeersveiligheid door middel van concrete maatregelen. Op het eerste gezicht lijkt hier sprake te zijn van een horizontaal instrument, maar in de loop der tijd blijkt dat het ministerie van VenW het convenant als een verticaal instrument gebruikt. Het ministerie bepaalt vaak eenzijdig de spelregels binnen het convenant en zelfs uiteindelijk het antwoord op de vraag of een convenant nog wel nodig is. Gevolg van deze verticale inzet van het convenant is dat de decentrale overheden steeds meer het vertrouwen verliezen in een convenant met het ministerie.

Ook elders in het verkeer- en vervoersbeleid doet de 'horizontale vermomming' zich voor, zoals bij de onderhandelingen voor het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) tussen het Rijk (de ministeries van VenW en Financiën), de vier grote steden, de Kaderwetgebieden en de Randstadprovincies. Een van de belangrijkste redenen voor het ministerie van VenW om te onderhandelen, is dat het de medewerking van andere partijen nodig heeft om tot invoering van prijsmechanisch rijden (onder andere rekeningrijden) te kunnen komen. Tijdens de onderhandelingen blijkt echter dat het Rijk zich op een hiërarchische wijze opstelt. Zo bepaalt het Rijk de financiële speelruimte, stelt de onderhandelingsagenda op en bepaalt welke partijen er aan de onderhandelingen kunnen meedoen. De horizontale werkwijze van het Rijk wordt door andere partijen als verticale sturing opgevat, wat schadelijk blijkt te zijn voor het onderhandelingsproces. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat bepaalde gemeenten een hindermacht vormen. Niet toevallig zijn dit de gemeenten die niet aan de onderhandelingsstafel waren uitgenodigd.

#### *Spanning 5. De verticale reflex*

In reactie op horizontalisering in het openbaar bestuur zijn actoren nogal eens geneigd terug te grijpen op vertrouwde, verticale instrumenten. Deze zogenaamde 'verticale reflex' doet zich in twee vormen voor: een 'topdown'- en een 'bottom up'-variant. De verticale 'bottom up'-reflex duidt op de situatie waarin lagere overheden het ontbreken van verticale sturing als een gemis wordt ervaren, en zij daartoe als vanouds naar de rijksoverheid kijken voor 'meer samenhang en richting'. Bij de verticale 'topdown'-reflex gaat het om het van bovenaf opleggen van horizontale sturing, bijvoorbeeld als het Rijk een gemeente verplicht overleg te voeren met andere partijen en daar strakke, verplichte kaders voor aanreikt.

De verticale 'topdown'-reflex is zichtbaar bij de totstandkoming van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). Omdat in veel gemeenten de samenwerking tussen de Arbeidsvoorziening en gemeentelijke sociale diensten niet of nauwelijks op gang komt, worden gedurende dit traject de vrijheid en diversiteit van bestaande en zich ontwikkelende samenwerkingsverbanden door de landelijke CWI-top langzaam maar zeker aan banden gelegd en van bovenaf ingekaderd. Echter, in enkele gemeenten en regio's zijn de betrokken partijen reeds vergevorderd in hun samenwerking en worden ze juist gehinderd door van

boven opgelegde generieke kaders voor deze samenwerking. In het beste geval zijn deze kaders irrelevant, omdat de bestaande samenwerking verder gaat dan het kader; in het ergste geval contraproductief, omdat ze bestaande initiatieven doorkruisen. Alhoewel het opleggen van deze samenwerking misschien begrijpelijk is gezien de bedenkelijke reputatie van de voormalige Arbeidsvoorziening op het gebied van administratieve processen, blijkt het niet goed uit te pakken voor het bestuurlijk vermogen op lokaal niveau. <sup>7</sup>

In het integraal veiligheidsbeleid speelt een verticale 'bottom up'-reflex, zo blijkt uit het onderzoek. Het Rijk wil in het veiligheidsbeleid bevorderen dat lokale partijen horizontale relaties met elkaar aangaan, maar bespeurt bij gemeenten een behoefte aan verticale sturing. Als gemeenten door het ministerie worden aangespoord om meer met horizontale sturing te doen, leggen zij de bal weer terug en verlangen zij meer centrale aansturing: 'Ze blijven naar boven kijken', aldus een respondent van de betrokken ministeries. Als mogelijke reden voor deze opstelling van gemeenten wordt gewezen op een historisch gegroeide gewenning bij gemeenten van centrale aansturing, waarop in lastige tijden wordt teruggegrepen 'als in een reflex'.

## **Gevolgen voor het bestuurlijk vermogen**

Om het belang van de gevonden spanningen te kunnen duiden, heeft het onderzoek zich gericht op de gevolgen ervan voor het bestuurlijk vermogen van het openbaar bestuur. Wij hebben dat bestuurlijk vermogen vertaald als de effectiviteit en de legitimiteit van het overheidsoptreden. Volgens het merendeel van de vijftig respondenten die wij in het onderzoek hebben gesproken, hebben de spanningen gevolgen voor zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het overheidsoptreden. De legitimiteit is in het geding als de spanningen leiden tot beschadigd vertrouwen of een aantasting van de geloofwaardigheid van een overheid bij andere overheden en maatschappelijke partijen. Deze aantasting van het vertrouwen leidt volgens veel respondenten tot een vermindering van het bestuurlijk vermogen. Uit het onderzoek blijkt dat met name de kameleontische combinatie van horizontale en verticale sturingsrelaties, in de vorm van de spanningstypen 'dubbele pet' en 'horizontale vermomming', aanleiding geeft tot een vertrouwensbreuk tussen betrokken actoren. Het wantrouwen kost op de korte termijn veel energie en leidt ertoe dat overheden vooral letten op elkaar, en niet op de burger; op de lange termijn legt het een hypotheek op nieuwe projecten omdat het moeilijker wordt anderen van de eigen betrouwbaarheid te overtuigen.

De spanningen hebben gevolgen voor de effectiviteit van de overheid als lokale en regionale actoren, inclusief private partijen, naar eigen zeggen te weinig ruimte hebben om tot afspraken en beleid te komen dat is toegespitst op hun specifieke omstandigheden. Met name de gelijktijdige combinatie van horizontale en verticale sturingsrelaties, die zich uit in de spanningstypen 'sturingsspagaat' en 'verantwoordingsbocht', leidt tot een inperking van die ruimte, en tast daarmee het bestuurlijk vermogen van deze actoren aan. Doordat zij moeten voldoen aan van bovenaf opgelegde regels, kunnen zij onvoldoende maatwerk leveren, wat weer ten koste gaat van de effectiviteit.

In het onderzoek komt overigens naar voren dat de combinatie van horizontale en verticale sturing wel degelijk ook positieve gevolgen kan hebben. Bij een bewuste combinatie worden deze voordelen ook nagestreefd. Een 'dubbele pet' kan soms tot combinatievoordelen leiden voor degene die ze draagt, en daarmee diens bestuurlijk vermogen vergroten. Dit speelt bijvoorbeeld bij de minister voor GSI, die zijn rol als verantwoordelijke voor het GSB en het integratiebeleid vermengt op het terrein van het oudkomersbeleid, wat leidt tot een voordeel in de aansturing van steden. De vraag daarbij is wel of de voordelen van de dubbele pet op de

korte termijn wel opwegen tegen de genoemde nadelen van deze spanning op de langere termijn.

## Oplossingen

Wie kampt met negatieve gevolgen van de aangetroffen spanningen, heeft grofweg drie mogelijkheden tot zijn beschikking: verticaliseren, horizontaliseren en beter combineren. De oplossingsrichting *verticaliseren* wordt op allerlei terreinen aangetroffen. Kern van deze oplossing is dat het Rijk zijn verticale sturing versterkt en/of verbetert. Met verticalisering wordt ingespeeld op een brede roep om een strenger optreden van de overheid. Op sommige beleidsterreinen acht men de horizontalisering te ver doorgeschoten en maakt men er een potje van; er wordt gepleit voor een cultuuromslag, waarbij heldere en eenduidige verticale instrumenten de effectiviteit van het overheidsbeleid zouden verhogen.

Een tegenovergestelde manier om met de spanningen om te gaan is *horizontaliseren*, door andere overheden en private partijen vrij te laten om zelf hun eigen beleid op te stellen, of zichzelf als volledig gelijkwaardige speler in het netwerk op te stellen. De voorstanders van deze aanpak redeneren dat de ingezette trend van horizontalisering niet meer te keren is. Het probleem is juist dat de horizontalisering niet volledig wordt doorgezet. Dit betekent dat gemeenten en marktpartijen zich beter moeten richten op de wensen van de mensen (cliënten, klanten en burgers). De oplossing vereist een andere attitude van overheden, zowel Rijk als lagere overheden, namelijk 'echt loslaten'. De term 'vertrouwen' is hierbij cruciaal. In het onderzoek blijkt dat vooral lagere overheden zoeken naar oplossingen in de richting van horizontalisering. Zij hebben behoefte aan meer ruimte om zelf hun beleid te kunnen bepalen, met minder sturing van bovenaf. In het onderzoek zijn echter ook belangrijke belemmeringen naar voren gekomen voor verdergaande horizontalisering. Tegenstanders betogen dat de overheid met horizontalisering te veel haar ambities weggeeft: de rijksoverheid heeft in haar rol als wetgever veel doelstellingen die niet zonder meer kunnen worden prijsgegeven. Een tweede tegenargument is dat de (rijks)overheid zich steeds meer gedwongen ziet rekenschap af te leggen over bestede middelen en tijd, en daar dus ook zeggenschap over wil.

De derde, en ons inziens meest vruchtbare oplossingsrichting, begint met erkenning van de spanning tussen horizontale en verticale sturing en richt zich op het *beter combineren* van horizontale en verticale sturing door de oorzaken van de spanningen aan te pakken. Een door veel respondenten genoemde oorzaak is de opstelling van de landelijke politiek: de Tweede Kamer grijpt terug op verticale sturing om de eigen prioriteiten op te leggen aan andere overheden en private partijen. Door middel van steeds meer Kamervragen en moties worden de departementen gedwongen om de decentrale overheden 'de duimschroeven aan te draaien'. De reden hiervoor is de wens om als rijksoverheid zelf de kaders vast te stellen, in plaats van de lokale en regionale wensenlijstjes af te wachten. Een andere reden is ongeduld, ingegeven door naderende verkiezingen of de wens om te snel te 'scoren': als resultaten niet snel genoeg worden gerealiseerd, worden de touwtjes aangetrokken. Een slimmere combinatie van horizontale en verticale sturingsvormen, waarbij rekening wordt gehouden met de spanningen die dit met zich meebrengt, kan een oplossing zijn. Daarbij hoort ook een grotere bewustwording van de bestaande spanningen, een heldere communicatie over de spanningen (ook naar de politiek), en het zoeken van maatregelen in overlegstructuren (gelijkwaardige tegenhangers van overlegstructuren op de verschillende niveaus) en percepties (gedeelde perceptie over gekozen sturingsstijl en combinatie van horizontale en verticale sturing).

## Conclusies

In dit artikel is een begrippenkader geschetst voor de analyse van spanningen die zich voordoen als horizontale en verticale sturing worden vermengd. Het begrippenkader kan worden gebruikt om in concrete sturingsrelaties de mix van horizontale en verticale sturing meer te doordenken. Met behulp van dit begrippenkader kan preciezer worden benoemd op welk sturingsniveau een mix van horizontale en verticale sturing wordt gezocht, welke meerwaarde men hiervan verwacht. De invalshoek van spanningen kan er vooral toe bijdragen dat men zich bewust is van de problemen die hierbij kunnen optreden, zodat hiervoor (vooraf) een oplossing kan worden gezocht. Nader onderzoek naar de combinatie van horizontale en verticale sturing zou kunnen bijdragen aan verdere onderbouwing en verfijning van dit begrippenkader.

Ten tweede zijn in dit artikel de gevolgen onderzocht van de combinatie van horizontale en verticale sturingsinstrumenten voor het bestuurlijk vermogen van de overheid. We kunnen concluderen dat de combinatie een meerwaarde heeft, maar het bestuurlijk vermogen van overheden ook negatief kan beïnvloeden. Wij zien perspectief in een oplossingsrichting die expliciet de combinatie van verticale en horizontale instrumenten beoogt. Voorstellen hiervoor worden onder meer gedaan door Schnabel (2002), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), en ook in het Actieprogramma Andere Overheid (2004). In deze documenten wordt een voorkeur uitgesproken voor een sturingsmodel waarin een richtinggevende visie of kaderstelling wordt aangevuld met horizontalisering. Dit betekent dat het Rijk generieke kaders stelt en andere actoren daarbinnen de vrijheid laat om naar eigen inzicht en goeddunken te handelen. Of een dergelijke aanpak werkt, zal in sterke mate afhangen van de zelfbeheersing van de landelijke politiek. Het vereist ook een minister die de rug rechthoudt en gemaakte, 'horizontale' afspraken handhaaft, zodat de rijksoverheid een betrouwbare samenwerkingspartner blijft. Wij zien daarom ook meer in een sturingsmodel waarin prikkels voor leren en verbeteren zijn ingebouwd, bijvoorbeeld via benchmarking, dan in een model dat werkt met strakke, verticale verantwoordingsmechanismen.

## Noten

1. De negen cases zijn: 1. Integraal veiligheidsbeleid in Utrecht; 2. Certificering van asbestverwijdering; 3. Onderwijsachterstandenbeleid; 4. Centrum voor Werk en Inkomen in Leiden; 5. Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam Rotterdam; 6. Sociale pijler GSB gemeente Haarlem; 7. Bereikbaarheidsoffensief Randstad; 8. Verkeersveiligheid en Infrastructuur; 9. Reconstructie concentratiegebied Achterhoek en Liemers. Het onderzoek bestond uit interviews, groepsgesprekken, en dossieronderzoek. De cases zijn ieder met een vast stramien benaderd waarbij de casebeschrijvingen zo mogelijk zijn voorgelegd aan respondenten uit de cases of aan andere betrokkenen bij de besluitvorming voor een check op zowel de feiten als de beoordeling door de onderzoekers.
2. Een beleidsinstrument definiëren wij in navolging van Van den Heuvel (1998, p. 21) als een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken.
3. Voor meer illustraties wordt verwezen naar het rapport Kalders et al., *Spanning tussen verticalisering en horizontalisering*, 2002.
4. Met 'sturingsfilosofie' doelen wij op de betekenis die deze term in de praktijk van het openbaar bestuur meekrijgt als 'opvatting' of 'gedachtegang' over sturing, en niet op een of ander wijsgerig stelsel.



5. Deze term is geïntroduceerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur in het advies 'Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid', april 2000.
6. 'Het is geen taakopvatting, maar een taakmisvatting', in: *Opportuun*, 2002, nr. 8, pp. 3-6.
7. Zie Van den Blink et al, 2002.

## Literatuur

Blink, L. van den, P. van der Heijden en H. Neeleman, Tien jaar Tripartiete Arbeidsvoorziening, Arbeidsvoorziening, 2002.

Bruijn, H. de en E. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Houten, 1991.

Bruijn, H. de en E. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht, 1999.

Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, Eindrapport: De vuurwerkramp, Den Haag, 2001.

Hendriks, F. en P. Tops, *Politiek en interactief bestuur: interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Elseviers bedrijfsinformatie, Den Haag, 2001.

Heuvel, J. van den, *Beleidsinstrumentatie – Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht, 1998.

Kalders, P., J. van Erp en K. Peters, *Spanning tussen verticalisering en horizontalisering*, B&A Groep, Den Haag, 2002.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieprogramma Andere Overheid, Den Haag, 2004.

Peper, B., *Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, Den Haag, 1999.

Peper, B., P. Schnabel, H. Tjeenk Willink en B. Tromp, *Haagse tegenstrijdigheden – Vier essays over burgers, overheid en politieke partijen in Nederland*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2000.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Bevrijdende kaders – Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2003.

Schnabel, P., *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving (essay)*, in: SCP, *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*, Den Haag, 2002.

Twist, M. van, M. den Boer, B. van Mil en L. Geut, *Beelden van bestuur*, Berenschot trendstudie, Lemma, Utrecht, 2002.