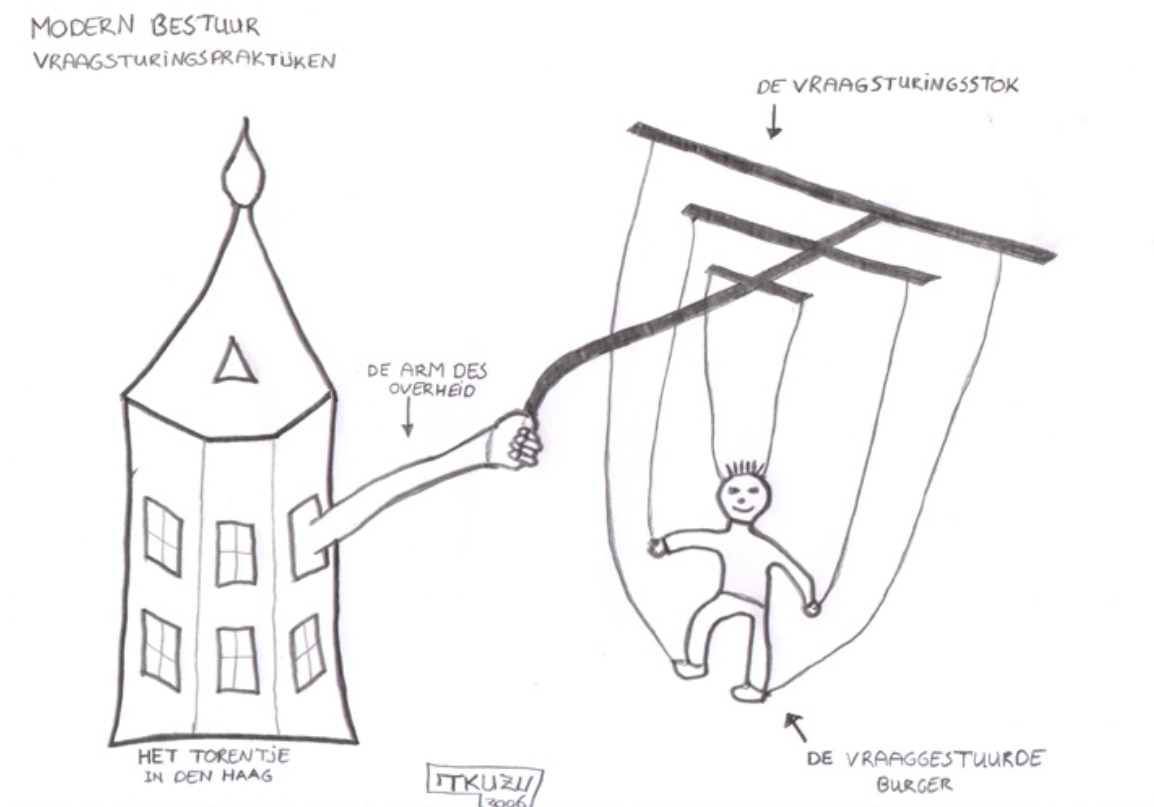


Verdieping in vraagsturing

Vraagsturing in theorie versus vraagsturing in praktijk



Tunahan Kuzu

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Master of Public Administration**

**Begeleiders:
Dr. P. Marks
Dr. S. van Thiel**

Januari 2007

Voorwoord

In maart 2005 ben ik begonnen met het werken aan deze scriptie ten behoeve van de afronding van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Als iemand mij toen zou vertellen dat ik ruim anderhalf jaar bezig zou zijn had ik stellig ontkend en die persoon waarschijnlijk hard uitgelachen. Vroeger kon ik niet begrijpen dat een student zo lang bezig kon zijn met een scriptie. Nu begrijp ik het; januari 2007 is die dan eindelijk helemaal af.

Het idee om een scriptie te schrijven over vraagsturing is bij me opgekomen toen ik stage liep bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Na een brainstorm met Ron van den Ende, die ik hierbij wil bedanken voor de plezierige en leerzame tijd die ik heb doorgemaakt op departementaal Den Haag, kwam het idee naar boven om eens te kijken naar marktanaloge bedrijfsvoering; een concept dat kort geleden nog was ingevoerd bij VROM. Algauw kwam ik terecht bij de term vraagsturing en mijn voorkeur om een ambitieus theoretisch stuk te schrijven overwon het idee om een onderzoek te doen bij VROM om snel af te studeren. Achteraf niet zo praktisch, maar nu bedenk ik me dat ik absoluut geen spijt heb.

Het toeval wilde dat mijn scriptiebegeleider, Peter Marks, ook een aantal dagen in de week bij het Ministerie kwam werken. De periode dat wij beiden in Den Haag zaten ging de voortgang ook vlot. Totdat het bedrijfje dat ik in maart 2005, tegelijkertijd met het starten van mijn scriptie samen met mijn studievriend Abdullah Özel had opgezet, zo snel groeide dat de scriptie op een lager pitje kwam te staan. Net op het moment dat ik voornemens was om weer een beetje vaart achter de scriptie te zetten, kwamen de lokale verkiezingen van 7 maart 2006, waarvoor ik me verkiesbaar had gesteld. Vlak daarna maakte Care Mediator een tweede groeiperiode door. De scriptie ging steeds meer en meer knagen. Ik dank Peter dan ook dat hij mij in deze tijd heeft gesteund door af en toe een mailtje te sturen en mij eraan te herinneren dat die scriptie toch echt af moet. Peter, bedankt, zonder jou was het me echt niet gelukt. In dit verband wil ik ook mijn dank betuigen aan Sandra van Thiel. Zij is een kei in het simpel formuleren van probleemstellingen en heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de uiteindelijke versie.

Mijn grootste dankbetuigingen gaan uit naar mijn liefvallige vrouw Ayşe, die voor mij in de afgelopen twee jaar met haar eindeloze geduld een enorme steun en toeverlaat is geweest. Zij is degene geweest die mij constant emotioneel heeft ondersteund en een enorme bijdrage heeft geleverd in de persoon die ik nu ben. Verder natuurlijk mijn vader, die mij heeft geïnspireerd om te gaan studeren toen ik amper 12 jaar oud was. Ik woonde toen in Maassluis en terwijl hij zijn ene arm uitstreekte naar het westen in de richting van de kassen in het Westland en zijn andere arm uitstreekte naar het oosten in de richting van Rotterdam zei hij in het Turks, wat ik u wil besparen: "Zoon, als je niet je best doet op school ga je die richting op (wijzend naar het westen),

maar als je wel je best doet ga je die richting op (wijzend naar het oosten). Aan jou de keus” (ik kwam namelijk thuis met een slecht rapport). Uiteraard dank ik ook mijn moeder, die ervoor heeft gezorgd dat ik altijd een voorsprong heb gehad op medescholieren. Ik kon al lezen in groep 2, wist alle tafels uit mijn hoofd in groep 3 en kende de hoofdsteden van alle landen in groep 5. Zij was degene die destijds dat extra beetje heeft gegeven die cruciaal was voor mijn ontwikkeling.

Af en toe moet er ook ruimte zijn voor ontspanning. Mijn studietijd is vooral compleet geworden door de gezelligheid die studentenvereniging Mozaik mij bood en de vereniging waar ik één van mijn grootste passies kon uitdragen; toneel bij Entell, waarmee wij in het hele land hebben opgetreden.

Ook alle docenten en hoogleraren van de Vakgroep Bestuurskunde die betrokken zijn geweest bij mijn studie wil ik danken. In het bijzonder professor Van Schendelen, die mij een gouden tip gaf, door aan te geven dat ik mijn transnationale netwerken moest gebruiken en daar mijn werk van moest maken. Dat is gebeurd!

Tunahan Kuzu

Januari 2007

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1. Reden voor het onderzoek.....	7
1.2. Probleemanalyse.....	7
1.3. Probleemstelling.....	8
1.4. Methodologische verantwoording.....	9
Hoofdstuk 2 Vraagsturing in theorie	11
2.1. Definities van vraagsturing	11
2.2. Sturing van vraag	14
2.2.1. De overheid als ondernemer en de consument als koning.....	15
2.2.2. De oordeelvormende overheid en de afhankelijke klant.....	18
2.2.3. De overheid beschikt, de burger schikt.....	22
2.3. Sturing op vraag	26
2.3.1. De luisterende overheid, de tussenpersoon en de vragende burger.....	26
2.3.2. De overheid raadpleegt, de burger participeert.....	31
2.3.3. De overheid als vertegenwoordiger van ideologie.....	34
2.4. Sturing door vraag	38
2.4.1. De burger vraagt, de overheid levert.....	38
2.4.2. De burger vertegenwoordigd in cliëntenraden.....	41
2.4.3. De plichthoudende burger en de leverende overheid.....	45
2.5. Conclusie	49
Hoofdstuk 3 Vraagsturing in praktijk	53
3.1. Inleiding	53
3.2. Het Rotterdams veiligheidsbeleid	53
3.2.1. Achtergrond.....	53
3.2.2. Analyse.....	55
3.2.3. Conclusie.....	58
3.3. De invoering van het nieuwe zorgstelsel	59
3.3.1. Achtergrond.....	59
3.3.2. Analyse.....	60
3.3.3. Conclusie.....	65
3.4. De toepassing van ICT om klantgericht te werken	66
3.4.1. Achtergrond.....	66
3.4.2. Analyse.....	68
3.4.3. Conclusie.....	70
3.5. Reflectie aan theorie	70
Hoofdstuk 4 Conclusie	75
Literatuurlijst	77

Samenvatting

In de publieke sector is de afgelopen decennia gebruikelijk geworden trends te gebruiken. Één van die trends staat centraal in dit onderzoek. De laatste jaren wordt deze trend dan ook vaak opgevoerd als remedie tegen alle problemen die de overheid heeft. Er zou meer geluisterd moeten worden naar de burger en zodoende zou er meer gebruik moeten worden gemaakt van vraagsturing.

Diverse auteurs geven aan dat het woord vraagsturing al te simpel wordt gebruikt. Een artikel van Noordegraaf en Grit is hier één van. Hierin worden drie vormen van vraagsturing uitgezet tegenover drie visies op vraagsturing. Hieruit vloeien negen verschillende vraagsturingsvarianten. In dit onderzoek wordt in de eerste plaats antwoord gezocht op wat vraagsturing nu eigenlijk is. Zodoende worden de negen varianten uitgewerkt. In de tweede plaats probeert dit onderzoek antwoord te geven op de vraag wat deze inzichten kunnen bijdragen aan het gebruik van de term vraagsturing in de dagelijkse gang van zaken in het openbaar bestuur. Doelstelling is dan ook om geïnteresseerden te voorzien van extra informatie en achtergrond over vraagsturing. Personen die dagelijks werken met de term vraagsturing wordt duidelijkheid en helderheid verschaft over welke vraagsturingsvariant(en) voor hem of haar van toepassing zijn.

Dit onderzoek is in tegenstelling tot vele andere bestuurskundige onderzoeken in eerste instantie theoretisch van aard. De voorkeur is uitgegaan om meer theoretisch inzicht te beschrijven dan in te gaan op de empirie. De reden hiervoor is dat het nodig is om een goede theoretische handleiding te hebben dat voldoende duidelijkheid bevat over het onderwerp zodat elke casus in het openbaar bestuur herleid kan worden naar deze theorie. In dit onderzoek, dat overigens kwalitatief van aard is, is ook nadrukkelijk gekozen voor literatuuronderzoek als methode om informatie te verzamelen. De reden hiervoor is omdat deze methode de beste mogelijkheid biedt om theoretische kennis te verwerven over vraagsturing. In het empirische onderzoek wordt overigens wel gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten en beleidsstukken, die zijn geraadpleegd om informatie op te doen over de achtergrond van een casus.

In hoofdstuk twee wordt eerst vraagsturing gedefinieerd. Al gauw blijkt dat het onmogelijk is om deze term te vangen in één definitie. Na de definitie van vraag en sturing afzonderlijk te hebben weergegeven blijkt nog steeds dat dit ontoereikend is. Er wordt dan ook gekozen om een uitvoerige beschrijving te geven van de verschillende vormen van vraagsturing, die zijn afgezet tegen drie visies op vraagsturing. De negen varianten, te weten marketing, oordeelsvorming, besluitvorming, typering, consultatie, ideologie, marktwerking, emancipatie en burgerschap, hebben elk hun eigen kenmerken. De conclusie is dat vraagsturing als afzonderlijke term niet

bestaat. Het is namelijk zo dat elke casus in het openbaar bestuur kenmerken in zich draagt van de negen varianten die in dit onderzoek nader wordt beschreven.

In hoofdstuk drie worden een drietal situaties uit de praktijk beschreven. Het Rotterdams veiligheidsbeleid, de invoering van het nieuwe zorgstelsel en het gebruik van ICT om klantgericht te werken. Deze drie casus bieden een uitstekende illustratie wat het onderzoek als tweede doel heeft. Het verschaft de persoon, die dikwijls werkzaam is in het openbaar bestuur, een duidelijk voorbeeld hoe de term vraagsturing eigenlijk gebruikt moet worden. Dus niet alleen beweren dat het nodig is om vraaggestuurd te werken maar ook elementair en systematisch kijken naar de kenmerken om het vervolgens te benoemen met één of meer varianten van vraagsturing die staan beschreven in hoofdstuk twee. Dit in ogenschouw nemend is het tamelijk lastig, echter niet onmogelijk, om kenmerken te benoemen die gereflecteerd worden aan de theorie, die is beschreven in hoofdstuk twee. Uit deze reflectie komt ook naar voren dat vraagsturing, maar ook vraag en sturing afzonderlijk in een ander daglicht geplaatst kunnen worden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Reden voor het onderzoek

Waar decentralisatie in de jaren tachtig, het afstoten van taken door het instellen van zbo's en privatisering trends waren, ligt in het nieuwe millennium de nadruk op vraagsturing binnen het openbaar bestuur. Zowel vanuit de politiek als vanuit de top van het bestuurlijk apparaat van het openbaar bestuur streeft men naar vraaggestuurd beleid, vraaggestuurde dienstverlening; kortom afstemming op de vraag. Een aantal illustraties; de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie is van mening dat vraagsturing gerealiseerd moet worden op het aanbod van inburgeringscursussen. Het Ministerie van VROM is, zowel intern als extern, sinds het jaar 2000 bezig om het aanbod toe te spitsen op de vraag. Uit bovenstaande voorbeelden wordt duidelijk dat 'vraagsturing' een modewoord is geworden en dat de term te makkelijk wordt gebruikt in het openbaar bestuur. De gebruiker kent in elk apart geval een eigen betekenis toe aan het woord. Zo bedoelt de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie wellicht dat er gestuurd moet worden op de vraag, zodat het aanbod zoveel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de vraag. Het Ministerie van VROM daarentegen bedoelt wellicht dat er gestuurd moet worden door de vraag. De individuele vrager zorgt er in dit geval voor dat er voldoende productie en levering van producten en diensten plaatsvindt.

De reden om een verdieping te geven in vraagsturing als concept is maatschappelijk relevant omdat in het openbaar bestuur de term vraagsturing vaak wordt gebruikt zonder dat men duidelijk maakt wat er precies mee wordt bedoeld. Wanneer in een interview een topambtenaar van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport weer eens roept dat er in de zorgsector in Nederland meer vraaggestuurd gewerkt moet worden, terwijl hij eigenlijk bedoeld dat marktwerking meer zijn intrede moet doen is het klaarblijkelijk nodig dat de term vraagsturing nader uitleg behoeft.

De wetenschappelijke relevantie berust op het feit dat tot nu toe verschillende vormen van en visies op vraagsturing nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Met dit onderzoek, dat als onderwerp verdieping in de term vraagsturing heeft, wordt beoogd meer duidelijkheid te scheppen over vraagsturing in algemene zin en misvattingen daarover weg te nemen. Er zal getracht worden om op een systematische manier vraagsturing zodanig uit te pluizen dat de woorden vraag en sturing een duidelijke betekenis krijgen in de term vraagsturing.

1.2. Probleemanalyse

De term vraagsturing wordt tegenwoordig bij al te veel politici en bestuurders in de mond genomen. Elke functionaris in het openbaar bestuur geeft de term een andere betekenis in zijn

eigen belevingscontext. Ook zie je ministeries, gemeenten en semi-publieke organisaties steeds meer gebruik maken van het concept vraagsturing. Er is sprake van terminologische verwarring zoals Noordegraaf en Grit (2004: 201) aangeven. Zowel 'vraag' als 'sturing' kunnen op uiteenlopende manieren worden ingevuld en gecombineerd.

Noordegraaf en Grit (2004) onderscheiden in hun artikel over vraagsturing drie vormen met evenveel visies op vraagsturing. Zo komen de auteurs uit op de hier onderstaande tabel, waarin elk vakje in de tabel een verschillende vorm en visie van vraagsturing uitdraagt. In deze scriptie zal dit dienen als werkkader.

	Sturing van vraag	Sturing op vraag	Sturing door vraag
Privaat			
Professioneel			
Politiek			

Tabel 1 Matrix vormen en visies van vraagsturing in het publieke domein
Bron: Noordegraaf en Grit, 2004: 210

Met sturing *van* de vraag bedoelen zij dat het publieke orgaan de vraag van de burger probeert te beïnvloeden. De vrager wordt hier in het aanbodregime ingepast, waarmee wordt bedoeld dat de producten en diensten die worden geleverd door een overheid worden aangepast aan het aanbod. Sturing *op* de vraag houdt in dat intermediairen (zoals zorgverzekeraars) het aanbod zoveel mogelijk in overeenstemming met de vraag proberen te brengen. Bij sturing *door* de vraag zorgt de individuele vrager ervoor dat voldoende productie en levering van diensten plaatsvindt. Deze drie vormen worden gecombineerd met evenveel visies op vraagsturing. In de *private* visie is de vrager vergelijkbaar met vragers op gewone markten en in dat opzicht dus een gewone consument. In de *professionele* visie neemt de vrager publieke diensten af die door professionals worden geleverd. Het voldoen aan vragen is dan afhankelijk van professionele oordeelsvorming en professionalisering van klanten. In de *politieke* visie blijft de vrager onderdeel van het publieke domein en dus burger. Voldoen aan de vraag is dan afhankelijk van versterking van burgerschap. Een combinatie van vormen en visies van vraagsturing geeft negen verschillende inzichten op vraagsturing. Noordegraaf en Grit (2004) hebben in hun artikel deze varianten wel benoemd, maar nagelaten deze inzichten op vraagsturing verder uit te bouwen.

1.3. Probleemstelling

Doelstelling van dit onderzoek is, zoals hiervoor ook verwoord, de bestaande inzichten op vraagsturing die zijn uitgewerkt door Noordegraaf en Grit verder uit te bouwen om zo voor personen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur duidelijkheid en helderheid te verschaffen over inzichten in vraagsturing. De centrale vraag vloeit daar logisch uit voort:

“Welke invulling wordt gegeven aan vraagsturing, zowel in theorie als in de praktijk van het openbaar bestuur?”

Mogelijke deelvragen die daartoe moeten worden beantwoord kunnen zijn:

- Wat is vraagsturing en welke vormen/visies kunnen worden onderscheiden?
- Hoe worden deze vormen/visies gebruikt in het openbaar bestuur?
- Wat dragen deze inzichten bij aan de termen vraagsturing en vraag en sturing afzonderlijk?

1.4. Methodologische verantwoording

Dit bestuurskundig onderzoek omhelst een nadere wetenschappelijke uitlichting van een term die in het openbaar bestuur een modewoord is geworden. In die zin wijkt het af van bestuurskundig onderzoek zoals die gekenmerkt wordt door de regulatieve cyclus van Van Strien (in: Hakvoort, 1986). In deze cyclus wordt er een probleem geconstateerd, een diagnose gesteld door de wetenschapper, een ingreep gedaan door de probleemhouder in samenwerking met de wetenschapper om vervolgens af te sluiten met een evaluatie en eventueel weer van voor af aan te beginnen. In dit onderzoek is daar geenszins sprake van. Wel is sprake van een probleem, maar het probleem is niet van dien aard dat door middel van een ingreep het probleem kan worden opgelost. Dit onderzoek beoogt meer een gedragsverandering ten aanzien van het gebruik van de term vraagsturing. Dit type bestuurskundig onderzoek wordt door Hakvoort (1995:96) gekenmerkt als intensief onderzoek. De term intensief heeft dan voornamelijk betrekking op de waarnemingsmethode en de wijze van redeneren. Deze methode wordt door Hakvoort zeer geschikt geacht bij situaties waarbij de leefwereld en het betekenisstelsel van betrokkenen achterhaald moet worden.

Het onderzoek is kwalitatief van aard en zal voor een groot deel bestaan uit theorie. In dit onderzoek wordt een deductieve benadering gebruikt. Neuman (2000:49) omschrijft dit als een benadering waarbij er wordt begonnen met een abstract begrip, dat naar concrete empirische bewijzen leidt. Zo wordt in dit onderzoek begonnen met een beschrijving van de term vraagsturing, die nader wordt uitgelicht. Uiteindelijk worden er drie praktijkvoorbeelden aangehaald, waarmee uitspraken worden gedaan die de waarneming (het onjuist gebruiken van de term vraagsturing) onderbouwen. Literatuuronderzoek is daarbij de methode die gehanteerd is voor het verzamelen van informatie. Daarbij zullen niet alleen boeken worden geraadpleegd, maar ook artikelen. Deze methode wordt gebruikt omdat dit de beste mogelijkheid biedt om theoretische kennis te verwerven over vraagsturing. De gebruikte data in hoofdstuk 2, waarbij gegevens voornamelijk voortkomen uit inhoudsanalyse van wetenschappelijk literatuur, is

verzameld uit verschillende wetenschappelijke bronnen. Daarbij zijn de catalogi van de UB in Rotterdam en de Koninklijke Bibliotheek in Den Haag gebruikt. Aan de hand van trefwoorden is op zoek gegaan naar bronnen die een toevoeging zouden kunnen vormen voor de theorievorming. Vervolgens zijn deze opgeslagen. Bij de beschrijving van de casus zijn verschillende methoden gebruikt. Bij de casus 'het Rotterdams veiligheidsbeleid' is gebruik gemaakt van inhoudsanalyse van beleidsdocumenten. Deze zijn opgespoord in internetarchieven van de gemeente Rotterdam. Eveneens zijn er bronnen gevonden op het internet, zoals een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau. Bij de casus 'de invoering van het nieuwe zorgstelsel' is naast inhoudsanalyse van beleidsdocumenten en de opslag hiervan ook gebruik gemaakt van navraag bij experts. Dit is mede veroorzaakt doordat de uitvoering van het nieuwe zorgstelsel in het prille begin staat en daar veel interpretatieverschillen over bestaan. De casus 'de toepassing van ICT om klantvriendelijker te werken' is zowel gebruik gemaakt van inhoudsanalyse van wetenschappelijke literatuur als inhoudsanalyse van beleidsdocumenten. De reden hiervoor is dat op dit beleidsdomein er in het verleden al een aantal stappen zijn genomen om doelen te bereiken, theorieën zijn voorradig, uitwerkingen worden geëvalueerd en bijgeschaafd.

Hoofdstuk 2 Vraagsturing in theorie

In dit hoofdstuk zal in de eerste plaats vraagsturing nader gedefinieerd worden en zal vervolgens, zoals de titel al suggereert, een uitwijding worden gegeven in negen inzichten op vraagsturing. Een nadere definiëring van vraagsturing is van wezenlijk belang voor het stuk, omdat deze term centraal staat in de rest van dit stuk. Vervolgens zal verder gegaan worden met de uitwijding van de verschillende vormen en visies op vraagsturing, zoals weergegeven door Noordegraaf en Grit (2004). Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een deelconclusie, die tevens zal dienen als operationeel kader voor het onderzoek. Aan het eind van dit hoofdstuk kunnen de eerste twee deelvragen van het onderzoek beantwoordt worden en zal er een aanzet gegeven worden voor de beantwoording van de laatste deelvraag.

2.1. *Definities van vraagsturing*

De eerste vraag die opkomt wanneer over vraagsturing gesproken wordt is waar de term eigenlijk vandaan komt. Een antwoord op deze vraag is niet voorhanden. Vraagsturing kan worden gezien als vervolg van opeenvolging van een aantal trends. In de jaren '80 was die trend decentralisatie. De overheid realiseerde zich in de jaren '90 echter dat decentralisatie hoge kosten met zich meebracht. Er werd gezocht naar structurele oplossingen om de kosten in de hand te houden. Dit vormde zich sterk door privatisering en later vraagsturing. Waar vraagsturing dus vandaan komt is en blijft onduidelijk, wel kan beantwoord worden wat vraagsturing nu daadwerkelijk is. De eerste stap die genomen moet worden is het geven van een definitie van de term vraagsturing.

Vraagsturing is een ruim begrip in de wetenschappelijke literatuur. "Terminologische verwarring zorgt ervoor dat vraagsturing niet altijd op de juiste manier wordt gebruikt. Zowel 'vraag' als 'sturing' kunnen op uiteenlopende wijze worden ingevuld en gecombineerd" (Noordegraaf en Grit, 2004: 201). Waar het begrip 'vraag' dikwijls terugkeert in de economische wetenschap, is 'sturing' terug te vinden in organisatorische, politieke en bestuurskundige wetenschappen. In beginsel moeten de termen 'vraag' en 'sturing' apart worden gedefinieerd.

In de klassieke definitie van vraag hangt vraag onder andere af van de hoeveelheid en prijs. Over het algemeen geldt dat de vraag naar een goed of dienst in relatie staat met het aanbod en het aanbod met de vraag (Engelshoven e.a., 1995:27). Die relatie tussen vraag en aanbod uit zich bijvoorbeeld als volgt; wanneer de prijs van een goed stijgt de gevraagde hoeveelheid daalt. Er is dan sprake van een afgenomen vraag. De gevraagde hoeveelheid stijgt wanneer de prijs daalt. Loohuis (1990:65) definieert vraag als verband tussen enerzijds de gevraagde hoeveelheid van een goed en anderzijds één of meer variabele(n) waardoor die gevraagde hoeveelheid wordt verklaard. Om deze definitie te verhelderen worden drie voorbeelden uitgewerkt. Ten eerste is er de inkomen-vraagfunctie; hierbij wordt de gevraagde hoeveelheid van een goed verklaard uit het

inkomen van de consumenten. Ten tweede de prijs-vraagfunctie; hierbij wordt de gevraagde hoeveelheid van het goed verklaard uit de prijs van een ander goed. Als laatste wordt de kruiselingse vraagfunctie toegelicht; hierbij wordt de gevraagde hoeveelheid van een goed verklaard uit de vraag van een ander goed. Vraag kan ook simpel gedefinieerd worden als de behoeften van een afnemer (Brouwer, 2003:8).

Sturing kan, evenals vraag, op verschillende manieren uiteen worden gezet en onderscheiden. Zo onderscheiden Huften en Koppenjan (2004) vier vormen van sturing, te weten de rationele benadering, netwerksturing, sturing via waarden en sturing op afstand. In de rationele benadering wordt sturing gezien als een logisch uitvloeisel van probleemsignalering, beleidsvorming en een hierop afgestemde besluitvorming die tot bestuurlijk handelen leidt. Sturing vindt dan plaats door toepassing van één of meer instrumenten uit het sturingsmodel, zoals regels, informatie en geld. In netwerken wordt sturing gezien als het creëren van kansen door een bestuurder die de wereld naar zijn hand probeert te zetten. Sturing refereert dan aan combinaties van problemen en oplossingen, het nadenken over coalities van voor- en tegenstanders, de wenselijkheid van overleg met sommige partijen, het identificeren van hindermacht en het schetsen van beleidsvormingsprocessen. Bij sturing via waarden verwijst het sturingsbegrip naar het tonen van leiderschap en wat sturingsoptiek betreft wordt een appèl gedaan op collectieve waarden van groepen van burgers met betrekking op actuele maatschappelijke problemen. In deze benadering is sturing vooral het doen aanvaarden van bepaalde waarden bij het denken en doen van een politiek bestuurder. Bij sturing via waarden gaat het vooral om de zeggingskracht van bestuurders en met name of bestuurders bestuurd kunnen raken met hun woorden en beelden. Bij sturing op afstand is bestuurlijk handelen een vervolg op een politiek besluit dat genomen is na de constatering van bepaalde problemen en een hierop afgestemde beleidsvorming (Huften en Koppenjan, 2004:348-351). Kalders e.a. (2004) maken onderscheid tussen horizontale en verticale sturing. Met horizontale sturing doelen zij op twee- of meerzijdige sturing. Met andere woorden wordt beleid vastgesteld door sturingsmaatregelen waarin de horizontale verhoudingen tussen partijen in het openbaar bestuur en de omgeving, zoals burgers, bedrijven en belangengroepen, tot uiting komen via onder meer samenwerking, zelfsturing en/of competitie). Met verticale sturing dat ook wel de klassieke sturingsrelatie van de overheid wordt genoemd tracht de overheid haar doelstellingen te bereiken door neven- of ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid te beïnvloeden door geboden en verboden (Kalders e.a., 2004: 339).

Uit het bovenstaande blijkt dat zowel 'vraag' als 'sturing' anders kunnen worden gedefinieerd. Een combinatie van de twee begrippen levert de volgende definitie op; sturing van het aanbod van (semi-) publieke diensten door de vrager ofwel bestuurd, waarbij de vrager (bestuurd) ook daadwerkelijk de directe of indirecte zeggenschap heeft over de middelen om het aanbod te

sturen. Onder (semi-)publieke diensten wordt verstaan: “het aanbod van de diensten die een publiek belang borgen, ongeacht de publieke of private status van de aanbieder” (Baljé e.a., 2003:7). Globaal betekent vraagsturing dat niet de dienstverlener beslist wat een klant krijgt, maar dat de klant daar zelf in kan sturen. Vraagsturing impliceert minimaal dat de klant de regie voert en dat hij middelen moet krijgen om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen. Echter moet er gezegd worden dat deze definitie ontoereikend is voor een breed begrip als vraagsturing. Vraagsturing kan namelijk op verschillende manieren geïnterpreteerd en gedefinieerd worden. Met andere woorden; vraagsturing is niet een begrip die gevangen kan worden in één enkele definitie.

Vraagsturing wordt onderverdeeld in drie vormen in de literatuur (Van der Grinten en Meurs, 2004; Noordegraaf en Grit, 2004; Baljé e.a., 2003; Putters, 2001), te weten sturing *van, op en door* de vraag. Met sturing van de vraag wordt bedoeld dat binnen de kaders van aanbodregulering prikkels of mechanismen worden ingebouwd om rekening te houden met de vraag (Baljé e.a., 2003:12). Publieke organen proberen de vraag van burgers te beïnvloeden. Bij deze geactualiseerde, ‘vraagvriendelijke’ of klantvriendelijke vorm van aanbodsturing is de vrager in beeld, maar deze wordt zoveel mogelijk in het aanbodregime ingepast (Noordegraaf en Grit, 2004:209). Bij sturing op de vraag staat een ‘tussenpersoon’ die de (collectieve) vraag uitoefent centraal. Deze intermediair houdt rekening met de wensen van de individuele afnemers (Baljé e.a., 2003:12). De tussenpersoon of zaakwaarnemer vertegenwoordigt groepen van vragers en probeert via onderhandelingen met aanbieders het aanbod zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de vraag (Noordegraaf en Grit, 2004:209). Sturing door de vraag betekent dat de vraag het aanbod leidt. Tussen consument en producent staat geen tussenpersoon die ruis kan veroorzaken (Baljé e.a., 2003:12). Directe vragen van individuele vragers zijn leidend voor de productie en levering van diensten. Naast dat de consumentensouvereiniteit maximaal is, worden vragers financieel of anderszins in staat gesteld om zoveel mogelijk naar eigen inzicht hun behoeften te bevredigen, waarbij de vrager zelf kan bepalen of, waar en hoe de behoefte zal worden bevredigd (Noordegraaf en Grit, 2004:209). Naast deze vormen zijn er drie visies op vraagsturing te onderscheiden. Ten eerste is in de *private* visie de vrager vergelijkbaar met vragers op gewone markten en in dat opzicht dus een gewone consument. Ten tweede neemt in de *professionele* visie de vrager publieke diensten af die door professionals worden geleverd. Het voldoen aan vragen is dan afhankelijk van professionele oordeelsvorming en professionalisering van klanten. Ten derde blijft in de *politieke* visie de vrager onderdeel van het publieke domein en dus burger. Voldoen aan de vraag is dan afhankelijk van versterking van burgerschap (Noordegraaf en Grit, 2004:208). Een combinatie van drie vormen met even zoveel visies van vraagsturing levert de tabel op, die weergegeven is op de volgende pagina (uit Noordegraaf en Grit, 2004: 210).

In dit hoofdstuk zal in het vervolg per kolom deze verschillende inzichten worden uitgewijd. Een verdere uitwijding van deze inzichten kan bijdragen aan verheldering van het begrip 'vraagsturing'. Deze inzichten zullen dienen als kader voor de beschrijvingen van de casus en de analyse die na dit hoofdstuk zullen volgen.

	Sturing van vraag	Sturing op vraag	Sturing door vraag
Privaat	2.2.1. <i>Marketing</i> Public relations	2.3.1. <i>Typering</i> Onderzoek, Profielen	2.4.1. <i>Marktwerking</i> Consumenten
Professioneel	2.2.2. <i>Oordeelsvorming</i> Diagnose	2.3.2. <i>Consultatie</i> Codes, Communicatie	2.4.2. <i>Emancipatie</i> Cliënten, cliëntenraden
Politiek	2.2.3. <i>Besluitvorming</i> Populisme, Propaganda	2.3.3. <i>Ideologie</i> Partijpolitiek	2.4.3. <i>Burgerschap</i> Burgers

Tabel 2 **Vormen en visies van vraagsturing in het publieke domein**
Bron: Noordegraaf en Grit, 2004: 210

Zoals al opgemerkt kan worden in tabel 2 wordt in paragraaf 2.2. sturing van vraag behandeld. De varianten marketing, oordeelsvorming en besluitvorming komen in deze paragrafen uitgebreid aan bod. Deze varianten van vraagsturing liggen dichtbij aanbodregulering, omdat de aanbieder, in dit geval de overheid, doorgaat met het aanbieden van producten en diensten, maar in plaats van dat er geen rekening wordt gehouden met de vrager wordt er wel, ook al is het marginaal rekening gehouden met de burger. In paragraaf 2.3. waar de varianten van sturing op vraag worden behandeld valt te constateren dat er een tussenpersoon actief is die bemiddelt tussen vrager en aanbieder en zo vraag en aanbod met elkaar wil overeenstemmen. De varianten typering, consultatie en ideologie komen hier aan bod. In paragraaf 2.4. worden marktwerking, emancipatie en burgerschap nader toegelicht. In deze varianten zou gesteld kunnen worden dat de vrager aan het woord zou moeten zijn. In het openbaar bestuur is dat nogal lastig omdat de overheid zich toch elk moment moet bedienen met de vraagsturingsvariant besluitvorming.

2.2. *Sturing van vraag*

De eerste vorm van vraagsturing, die onder andere door Noordegraaf en Grit (2004), wordt onderscheiden, is sturing van vraag. De burger wordt hier in het aanbod ingepast en de overheid bouwt mechanismen in het aanbod om de vraag enigszins te beïnvloeden. In de private visie wordt de overheid gezien als ondernemer die collectieve goederen aanbiedt aan de burger. De burger kan vergeleken met een afnemer, zoals een klant. Echter hoeft hier de klant niet altijd koning te zijn. In de professionele visie is de burger afhankelijk van het oordeel van de overheid en in de politieke visie is de overheid wet- en regelgever en is het aan de burger om te schikken.

2.2.1. De overheid als ondernemer en de consument als koning

In de private visie van sturing van de vraag worden reclame, marketing en public relations genoemd als instrumentarium voor de aanbieder. Het is van belang om naar dit inzicht te kijken vanuit twee perspectieven, namelijk vanuit het perspectief van de vrager en de aanbieder. In dit verband wordt de overheid (aanbieder) gezien als ondernemer en de klant (vrager) als koning. Vanuit het perspectief van de aanbieder formuleert een organisatie een marketingplan, dat de klant moet overtuigen om een bepaald product of dienst te kopen. Er wordt door de private markt minder gebruik gemaakt van rationele argumenten, maar van verleiding, associaties of beeldvorming. In een supermarkt worden bijvoorbeeld geuren en muziek gebruikt om de kooplust van de consument te doen toenemen. In overheidsbeleid nemen onder andere financiële prikkels de plaats in van verleiding (Spies, 2003:54), maar dat hoeft niet altijd. Er wordt ook gebruik gemaakt om de burger, klant of bestuurde te beïnvloeden in zijn gedrag. Een passend voorbeeld in dit verband is de jaarlijks terugkerende campagne van de Belastingdienst met de slogan: "Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker" waarin de burger wordt aangespoord om zijn belastingaangifte digitaal te doen. Dit zou bij moeten dragen aan een snellere behandeling van de belastingaangifte.

De overheid die interenieert op de markt om de vraag van consumenten te beïnvloeden bestrijkt het brede veld van Public Affairs Management, oftewel PAM. In de jaren zeventig van het tweede millennium zijn hierover publicaties verschenen in vooral de Verenigde Staten. Deze behandelen onderwerpen als hoe een onderneming of private partij zou moeten opereren in de politiek-bestuurlijke of maatschappelijke markt. PAM wordt daar gedefinieerd als "de manier waarop een individueel bedrijf omgaat met zowel kansen als de bedreigingen vanuit zijn politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving" (Pijnenburg, 1994:143). De omgeving van een bedrijf bestaat uit verschillende delen, zoals technologische en maatschappelijke omgevingen. PAM richt zich op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke deelomgeving van en de bijbehorende onzekerheid voor een bedrijf, kortweg de 'public affairs'.

In het licht van PAM kan gezegd worden dat de overheid net als het bedrijfsleven moet opereren voor de gunst van de burger. Daarvoor is het nodig om de onderlinge verhouding tussen winst maken, rekening houden met de omgeving en rekening houden met de klant te onderscheiden, ook wel aangeduid als de triple-P ('profit', 'people' en 'planet'). Een non-profit organisatie als de overheid gaat niet om maximale winst in valuta, maar om bijvoorbeeld het (her)winnen van het vertrouwen van de burger, wat ook als winst gezien kan worden. Zodoende voert de Rijksoverheid door middel van 'Postbus 51' regelmatig campagnes om gedrag van burgers te beïnvloeden, zoals 'Bob jij of Bob ik' waarbij de kern van de campagne gaat om wie nuchter naar huis rijdt na een avondje stappen. Een instrument dat hiervoor wordt gebruikt is massamedia, wat

zorgt voor een groot bereik van de campagne. Bij 'profit' gaat het overigens om het voortbrengen van goederen en diensten om winst te maken in de zin van maatschappelijke waardering. Maatschappelijke waardering is te meten in succesfactoren als winst, groei, continuïteit en productiviteit. De 'p' van profit kan in de sector overheid misleidend werken, omdat dat gauw wordt geassocieerd met financiële winst. Daarom is het toepasselijker om het brede begrip 'performance' te gebruiken in plaats van 'profit' (Masurel, 2004: 6-9).

De ondernemende overheid dient voorts rekening te houden met de burger, in dit verband beter aan te duiden als klant. De tweede P gaat immers over 'people', waarbij gekeken dient te worden naar de gevolgen van produceren voor mensen, binnen en buiten de onderneming. De overheid als aanbieder dient, volgens de tweede P, te overwegen wat de gevolgen zullen zijn van het product of dienst die zij op de markt brengt. Al gelang de soort van het product of dienst, moet de ondernemende overheid rekening houden met het feit dat het leveren van maatwerk voor burgers bijna ondoenlijk is. Dat zou betekenen dat de overheid haar product of dienst aan zou moeten passen voor elke individuele burger. Naast het feit dat dit wellicht onhaalbaar is, leidt het tot inefficiëntie en administratieve rompslomp. Bij het produceren van producten of het leveren van diensten moet de ondernemende overheid rekening houden met de klant. Ter illustratie; wanneer het Ministerie van VWS plannen heeft om het nieuwe zorgstelsel te implementeren moet het voor de implementatie van de plannen in kaart brengen hoe en of de klant dit gaat waarderen. Ook moet de ondernemende overheid alvorens levering van een dienst of productie van een product meten hoe de uitvoerende medewerker dit gaat waarderen. Het op de markt brengen van een product of dienst leidt vooral op Rijksniveau dikwijls dat processen opnieuw in kaart moeten worden gebracht en gereorganiseerd (Masurel, 2004: 6-9). Kickert (2002) heeft echter aangetoond dat een reorganisatie niet bepaald bijdraagt aan een hogere medewerkerstevredenheidsratio.

De derde P 'planet' gaat om de effecten op de omgeving van de ondernemende overheid. De onderneming dient ook rekening te houden met de omgeving waar producten of diensten worden aangeboden. Organisatieprestaties kunnen niet los worden gezien van de omgeving waarin de onderneming actief is. Ontwikkelingen en partijen (stakeholders/belanghebbenden) dienen constant in de gaten te worden gehouden. Wanneer een ondernemende overheid geen rekening houdt met de wensen, eisen of belangen van betrokken partijen of ontwikkelingen in desbetreffende sector niet periodiek bijhoudt, kan dat leiden tot inefficiëntie. Relaties onderhouden met belanghebbenden op basis van voorzichtigheid en dialoog zijn doorslaggevende succesfactoren. Hiermee dient een antwoord gevonden te worden op de vraag wat gerechtvaardigde vragen zijn vanuit het perspectief van de klant. De onderneming dient hier

zoveel mogelijk op in te spelen, maar moet niet vergeten een evenwicht te houden tussen verschillende en mogelijk conflicterende belangen. (Masurel, 2004: 6-9).

Masurel (2004) betoogt overigens dat een onderneming een evenwicht moet proberen te vinden in het gebruik van de drie P's. Een te nadrukkelijke keuze op één van de drie kan de organisatie ernstig schaden. Een onderneming moet dus balanceren tussen deze drie uitgangspunten, tussen 'people', 'profit' en 'planet' (Masurel, 2004: 8).

Naast dat dit inzicht van vraagsturing uitgewijd kan worden vanuit het perspectief van de aanbieder is het ook nodig om het te bekijken vanuit het perspectief van de vrager, hier ook wel de klant genoemd. De ondernemende overheid investeert grote bedragen in relatie met de afnemers. De burger wordt steeds meer gezien als klant en de klant is koning. De overheid probeert meer te luisteren naar de burger (De Ridder en De Ridder, 1996:91). Een voorbeeld is het referendum in mei 2005 over de Europese Grondwet. Hoewel het een referendum betrof van consultatieve aard is de verwachting nog steeds dat de Tweede Kamer de betreffende grondwet niet zal ratificeren. Kleine groepen burgers krijgen steeds meer kansen om invloed uit te oefenen op de overheid, omdat er steeds minder onderwerpen zijn waarover de samenleving hetzelfde denkt. Voor elk onderwerp wordt er een andere coalitie gezocht om eisen ingewilligd te krijgen. Minderheidsgroepen organiseren een meerderheid en willigen hun wil in. Deels valt bovenstaande te vergelijken met het Advocacy Coalition Framework van Sabatier en Jenkins-Smith (1993). Verder in dit hoofdstuk zal nog aandacht worden besteed aan groepen die zich vertegenwoordigen om belangen te behartigen. Op individueel niveau stapt de klant echter zelden naar de ondernemende overheid toe om de overheid te vragen of ze bepaalde producten en diensten willen leveren.

Opgemerkt dient te worden dat goederen en diensten of individueel of collectief van aard zijn. Om te onderscheiden of een goed of dienst collectief is danwel individueel, zijn twee criteria van belang; rivaliteit en exclusiviteit. Een individueel goed rivaliseert; gebruik van het goed of dienst door één persoon gaat ten koste van het gebruik van de andere persoon. Een individueel goed of dienst is ook exclusief, in de zin dat producenten consumenten kunnen uitsluiten of dat consumenten zich kunnen onttrekken aan het gebruik van het goed of dienst. Een sigaar is hier een voorbeeld van. Wanneer een individu een sigaar oprookt is die niet meer te roken door een ander individu. Maar een individu kan ook besluiten om geen sigaren te roken of een sigarenboer kan een roker de sigaar niet verkopen wegens een slechte verstandshouding tussen de twee. Een collectief goed daarentegen rivaliseert niet (het kan door meerdere personen gebruikt worden) en is niet exclusief; een individu kan zich niet aan gebruik onttrekken of de producent kan de consument niet uitsluiten. Bovenstaande collectieve goederen worden ook wel zuivere

collectieve goederen genoemd. Het bekendste voorbeeld is dijken. Iedereen maakt er gebruik van en een individu kan niet zeggen dat hij er geen gebruik van wil maken of de overheid kan ook niet bepaalde individuen het gebruik van de dijk te weigeren. Er zijn ook quasi-collectieve goederen of semi-collectieve goederen. Deze zijn niet rivaliserend maar wel exclusief. Het gebruik van de ene persoon van het goed gaat niet ten koste van het gebruik van de andere persoon, maar een individu kan zich wel onttrekken aan het gebruik van het goed. Een voorbeeld hiervan is de Westerscheldetunnel, een tunnel waar je tol voor moet betalen als je er gebruik van wilt maken. Deze is quasi-collectief omdat iedereen de tunnel kan gebruiken, mits er tol wordt betaald. Maar individuen kunnen er ook voor kiezen om er geen gebruik van te maken en te blijven waar ze zijn of een stuk omrijden (Dietz e.a., 1996:20).

Bij deze variant van vraagsturing kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Marketing is een vorm van vraagsturing, omdat de overheid als ondernemer diensten en producten aanbiedt op de private markt. Echter, de burger heeft wanneer we spreken over individuele goederen enige zeggenschap, waarvan nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Bij collectieve goederen is de zeggenschap van de burger vrijwel nihil. Ook heeft de burger dan niet eens de mogelijkheid om te kiezen of die er wel of geen gebruik van maakt.
- Marketing en PAM zijn verbonden aan sturing van vraag. Sturing van vraag betekent dat binnen de kaders van aanbodregulering prikkels worden ingebouwd. Het publieke orgaan, oftewel de ondernemende overheid probeert de vraag van de burger te beïnvloeden door marketingstrategieën op te stellen en toe te passen. Vraagsturing kan het wel genoemd worden omdat de vrager tenminste in beeld is, maar deze wordt ingepast in het aanbod.

2.2.2. *De oordeelvormende overheid en de afhankelijke klant*

Aanbodregulering, zo heeft het verleden de overheid geleerd, is vaak niet geliefd bij de afnemer. Begrippen als vraagsturing, vraaggerichtheid en het versterken van de vraagzijde worden geïntroduceerd om diezelfde afnemer het besef te geven dat het de aanbieder om hem of haar gaat. Volgens Oudenampsen (2003) verraadt de term vraagsturing economische en bestuurskundige perspectieven naast een inhoudelijk perspectief. Deze staan op gespannen voet met elkaar, aldus de auteur. De meer economische benadering legt nadruk op het belang van de keuzevrijheid voor de consument, vrije toetredingsmogelijkheden voor nieuwe aanbieders en consumentensoevereiniteit met de daarbij behorende budgettaire mogelijkheden. De inhoudelijke benadering legt nadruk op het proces en de inrichting en met name de relatie aanbieder-afnemer (Oudenampsen: in Bosselaar e.a., 2003: 226-27). Dikwijls is de afnemer in dit proces afhankelijk van het oordeel van de oordeelvormende overheid. Volgens het economisch/bestuurskundig

perspectief van vraagsturing past dat volgens de auteur niet bij de term vraagsturing. Een voorbeeld is de WAO-keuring, die een potentieel arbeidsongeschikte ondergaat, wanneer die in aanmerking wil komen voor de WAO. De overheid, in dit geval vertegenwoordigd door het UWV in de persoon van de keuringsarts, beoordeelt of de potentieel arbeidsongeschikte in aanmerking komt voor een uitkering. De afnemer, de potentieel arbeidsongeschikte, is afhankelijk van het oordeel van de overheid.

Net als de voorgaande paragraaf kan deze variant van vraagsturing bekeken worden vanuit twee perspectieven. Vanuit het perspectief van de overheid, die optreedt als oordeelvormer en vanuit het perspectief van de klant, die hier afhankelijk is van de oordeelvormer. Vanuit het perspectief van de overheid is het eerst nodig om inzicht te krijgen hoe de oordeelvormende overheid te werk gaat. Vervolgens zal een notie gemaakt worden over de kwaliteit van oordeelsvorming; wat zijn kaders, richtlijnen en (ethische) waarden en normen waar de oordeelvormer zich aan moet houden?

Deze variant van vraagsturing wordt geplaatst in de professionele visie van sturing van de vraag. De publieke dienst wordt dikwijls geleverd door een professionele organisatie. Het voldoen aan vragen is dan ook een kwestie van adequate professionele oordeelsvorming (Noordegraaf en Grit, 2004:208). De vraag is echter hoe de professionele oordeelvormende overheid te werk gaat en wat dit betekent voor de kwaliteit van gevelde oordelen. Bemelmans-Vidéc (1993) betoogt dat oordeelsvorming wordt bepaald door de percepties van de oordeelvormer waarin beeldvorming een cruciale rol speelt. In de sector overheid is er sinds de jaren negentig een groeiende diversiteit in de vertegenwoordiging van disciplines wat leidt tot differentiatie in de maatschappelijke en bestuurlijke diagnoses waarmee beleidsvoerders worden geconfronteerd. Een jurist kan een andere perceptie hebben dan een econoom of bedrijfskundige. De typering van generalist wordt aangevoerd als oplossing voor posten waar niet zozeer specialistische kennis wordt gevraagd maar algemene bestuurlijke kennis en vaardigheden (Bemelmans-Vidéc, 1993). Self (1974) onderscheidt oordeelsvorming (appraisal) in economische en sociale oordeelsvorming en plaatst deze tussen het lager gelegen niveau van technische oordeelsvorming en het hoger gelegen, ultieme niveau van de politieke besluitvorming (Self, 1974:209). Over politieke besluitvorming meer in de volgende paragraaf. Oordeelsvorming is een kennisintensieve dienst die de overheid niet kan verlenen zonder de inbreng van een deskundige. Naast de betrokkenheid van een professional zijn drie punten van belang bij oordeelsvorming. Ten eerste is het nodig een heldere productomschrijving te formuleren; het specifieke beoordelingsproces moet voldoende uitontwikkeld zijn. Ten tweede moeten de deskundigen of professionals zonder vooringenomen te zijn bereid zijn om mee te werken aan het beoordelingsproces. Als laatste moeten alle klantgroepen, voor zover die bestaan, bereid zijn om

met de uitvoerende organisaties eisen te ontwikkelen voor het beoordelingsproces. Het beoordelingsproces vindt meestal plaats in kaders van wet- en regelgeving, zoals de Wet op de medische keuringen (Mul e.a., 1999: 1-3).

Vraagsturing in oordeelsvorming impliceert dat de klant/afnemer enige invloed zou moeten kunnen uitoefenen op de aangeboden producten. In hoeverre dit gebeurt staat open voor discussie, wel staat vast dat de klant weinig invloed heeft op de producten en diensten van de oordeelvormende overheid. Het is immers begrijpelijk dat de oordeelvormende overheid zich niet wil laten beïnvloeden door klanten, omdat de klant degene is die beoordeeld wordt. Het gevaar kan bestaan dat degene die beoordeeld moet worden op de stoel gaat zitten van de oordeelvormer. Zonder kwalitatief goede oordeelsvorming is het voor de overheid niet mogelijk om wetsconforme en efficiënte uitvoering van wet- en regelgeving in de hand te werken. Kwaliteitsborging is dikwijls in handen van de uitvoerende organisatie en een goed functionerend systeem van kwaliteitsborging zou een gerechtvaardigd vertrouwen in de kwaliteit van diensten kunnen bieden. Voor een krachtige kwaliteitsimpuls moet er gewerkt worden aan stimulering bestaande uit de volgende elementen:

- het stimuleren van de totstandkoming van overleg tussen alle betrokken actoren.
- het initiëren van onderzoek gericht op instrumentontwikkeling.
- het inventariseren en stimuleren van initiatieven tot kwaliteitsverbetering vanuit het veld.

Succesvol en effectief kwaliteitsbeleid kan alleen tot stand komen indien dit ontwikkeld en uitgevoerd wordt in gezamenlijk overleg tussen alle betrokken actoren, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de uitvoerende professional (Mul e.a., 1999: 1-3).

De oordeelvormende overheid kan de vraag van de afhankelijke klant sturen door gedrag en attitude te beïnvloeden. Daarvoor onderscheiden Kok en Damoiseaux (in Klondermans en Seydel 1991:38) drie basisstrategieën, te weten regelgeving, voorzieningen en voorlichting. Met regelgeving wordt het gewenste gedrag afgedwongen, zoals verkeersregels. Voorzieningen maken het gewenste gedrag gemakkelijker, goed openbaar vervoer om het fileprobleem tegen te gaan. Voorlichting is gebaseerd op de gedachte dat mensen gemotiveerd kunnen worden om zelf voor het gewenste gedrag kunnen kiezen met informatie over verschillende voor- en nadelen, met inschakeling van de sociale invloed of juist weerstandsverhoging daartegen en ook uitgerust om het gedrag ook te kunnen uitvoeren. In vraagsturingstermen is de eerste strategie niet van toepassing, aangezien de klant dan volledig wordt ingekaderd door wet- en regelgeving. De tweede strategie (voorzieningen) is meer toepasbaar in de vraagsturingspraktijk in deze variant, aangezien de klant nog een bepaalde autonomie geniet in het kiezen van zijn product of dienst. Als oordeelvormende overheid kan je de vraag van de afhankelijke klant het best sturen door voorlichting. Het bewust maken van een klant om voor een bepaald product of een dienst in

aanmerking te komen kan het efficiëntst worden bereikt door voorlichting. Door informatie te geven over de voor- en nadelen van een product of dienst kan een klant aangemoedigd of juist ontmoedigd worden om gebruik te maken van dat product of dienst. Doordat de klant zelf kiest voor een product of dienst is het dan aan te merken als een variant van vraagsturing.

De positie van de klant blijft echter afhankelijk. De overheid velst een oordeel, waar de klant aan gebonden is¹. Ter illustratie; bij een WAO-claimbeoordeling zijn er vier hoofdcriteria bekend: tijdigheid, juridische rechtmatigheid, vakinhoudelijke rechtmatigheid en cliëntgerichtheid. Wanneer een klant niet voldoet aan deze criteria kan hij/zij geen aanspraak maken op de WAO.

De oordeelvormende overheid velst dikwijls ook meningen over goederen en diensten waar zijn op tracht in te spelen. Ringeling (1993) legt een directe link tussen externe effecten en merit en demerit goods. Externe effecten zijn een tekortkoming van het marktmechanisme waardoor effecten van bepaalde producten en diensten niet worden doorberekend in de kostprijs. Onderwijs is hier een voorbeeld van, namelijk door het volgen van onderwijs wordt niet alleen de individu beter maar de samenleving als geheel. Bovenstaand voorbeeld is een positief extern effect. Er zijn ook negatieve externe effecten. Een voorbeeld daarvan is een fabriek die milieuverontreiniging veroorzaakt. De kosten van de verontreiniging worden niet in de kostprijs van het goed dat wordt geproduceerd doorberekend. Het totstandkomen van externe effecten is voor de overheid een reden om te interveniëren op de markt. Er ontstaan hierdoor merit en demerit goods, ook wel bemoeigoederen genoemd. Van merit goods is sprake als politici en de overheid vinden dat er van een goed te weinig gebruik wordt gemaakt. Een voorbeeld is het geven van korting op de accijnzen van biodiesel. Van demerit goods is sprake wanneer politici en de overheid de mening is toegedaan om bepaalde producten niet te gebruiken (Ringeling, 1993: 94-96). Een voorbeeld hiervan is roken. Zo worden rokers bij het roken van elke sigaret eraan herinnerd dat roken dodelijk is.

De middelen die hiervoor gebruikt worden door de overheid kunnen onderscheiden worden in drie categorieën. De eerste categorie is het voorschrift. Middels dit voorschrift kan de overheid duidelijk haar intenties aantonen en hierdoor sturen. De tweede categorie is de prikkel, veelal de financiële prikkel. Te denken valt aan subsidie, vermindering of ontheffing van belasting of de heffing. De derde categorie is voorlichting; individuen worden voorgelicht aan de hand van plannen en nota's, waarin de richting wordt aangegeven wat de te volgen strategie is en welke resultaten men daarmee tracht te halen. Ook kan men denken aan het geven van informatie en voorlichting op een directe manier (Ringeling: 1993: 114-130).

¹ Buiten beschouwing gelaten is de juridische bezwaarprocedure.

Wanneer we deze variant van vraagsturing gaan toetsen aan de definitie die we in de eerste paragraaf hebben gegeven is de volgende conclusie te trekken.

- De oordeelvormende overheid die diagnoses opstelt voor klanten is verbonden aan sturing *van* vraag. Sturing van vraag betekent dat binnen de kaders van aanbodregulering prikkels worden ingebouwd om rekening te houden met de vraag. Het publieke orgaan, oftewel de oordeelvormende overheid probeert de vraag van de burger te beïnvloeden door voorlichting te geven over een product of dienst. Andere middelen zijn prikkels en voorschriften. Het kan vraagsturing genoemd worden indien er sprake is van een marginale bevoegdheid of autonomie van de vrager om het product of de dienst aan te nemen of te verwerpen (keuzemogelijkheid).
- De positie van de burger is en blijft afhankelijk van het oordeel van de overheid.
- De overheid als oordeelvormer speelt echter een grote rol aan zowel de aanbodzijde als de vraagzijde, aangezien de overheid middelen heeft om het gebruik van bepaalde goederen of diensten aan te moedigen of juist te ontmoedigen (merit en demerit goods).

2.2.3. *De overheid beschikt, de burger schikt*

In de politieke visie op sturing van de vraag is de overheid besluitvormer in klassieke zin en de burger is onderdeel van het publieke domein en schikt naar de regels of wetten die gesteld zijn door de overheid, hoe individueel ook de vragen zijn. Wanneer een besluitvormer een beslissing neemt, in het oog hebbend de burger die geraakt zal worden door de besluitvormer, is de vrager in beeld. Er wordt echter op aanbod gestuurd en de burger wordt ingepast in het aanbod, waardoor er gesproken kan worden over de politieke visie van sturing van de vraag. In de literatuur (Etzioni, 2002) worden grofweg drie vormen onderscheiden van besluitvorming. Hieronder zullen deze kort worden behandeld. Het is niet de bedoeling om een uitgebreide opsomming te maken van verschillende modellen over besluitvorming, omdat dat niet het onderwerp is van dit stuk. De modellen zullen echter kort en bondig beschreven worden om de verbinding te leggen met vraagsturing.

Ten eerste is er het oude ideaal van rationele besluitvorming. Rationalisten betoogden dat beslissers elke weg die naar hun uiteindelijke doel kon leiden, konden en moeten onderzoeken, dat ze informatie moeten verzamelen over de kosten en de bruikbaarheid van elk van die wegen, dat ze die verschillende alternatieven systematisch moesten vergelijken en dat ze tot slot de effectiefste oplossing moesten kiezen. Van de gekozen weg mocht niet meer afgestapt worden. In de loop van de jaren is men echter afgestapt van deze gedachte en werden er geen besluiten genomen waarvan de effecten drastisch waren. Men stapte over naar incrementele besluitvorming, waar besluiten in kleine stapjes worden genomen. Wanneer het besluit is genomen en geïmplementeerd worden de effecten geëvalueerd. Wanneer dit positief uitpakt

wordt er weer een besluit genomen wat tot een kleine verandering leidt. Wanneer echter de effecten negatief uitpakken kiest men ervoor om de ingreep terug te draaien. Het laatste model vloeit voort uit de rationele gedachte van besluitvorming. Toen men erkende dat rationaliteit was begrensd (bounded rationality), werd de voorwaarde gesteld dat de besluitvormer een aantal alternatieven moest kennen evenals de effecten daarvan. Het besluit moest worden genomen dat tevredenstellend (satisficing) is (Etzioni, 2002: 37-48). In elk van deze besluitvormingsmodellen zit een component van vraagsturing, omdat beslissingen worden genomen met het oog op burgers. De burger is in zicht, maar hoort zich te schikken aan de genomen besluiten. De burger en de overheid zijn echter wel van elkaar afhankelijk. Deze afhankelijkheidsrelatie wordt in Nederland weergegeven door het electorale stelsel dat we kennen op basis van representatieve democratie. De burger kiest om de vier jaar vertegenwoordigers, die besluiten nemen die de burger zelf raakt en of de burger nou tevreden is of ontevreden, in die vier jaar heeft de burger te schikken naar de besluiten die de vertegenwoordigers nemen. De burger kan pas bij nieuwe verkiezingen afrekenen met de vertegenwoordigers. Net als in de voorgaande varianten van vraagsturing is de burger vrager en de overheid aanbieder. De vrager is in beeld bij de aanbieder en dat is met name te merken in verkiezingsperiodes, waar gebruik wordt gemaakt van 'propaganda' en 'populisme', in letterlijke zin van het woord. Zoals de overheid afhankelijk is van de burger geldt dit nog meer in omgekeerde vorm. De burger kan alleen proberen punten op de agenda te zetten door zich bijvoorbeeld in te zetten voor een belangengroepering.

Teisman (1992) tracht besluitvormingsprincipes liever te vangen door er perspectieven op te werpen dan het in modellen te gieten. Hij onderscheidt drie benaderingen; het unicentrische, het multicentrische en het pluricentrische. In het unicentrisch perspectief hebben beleidsprocessen een gefaseerd karakter, waarin agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering, evaluatie en eventuele aanpassing fasen zijn die elkaar opvolgen. In de fase van beleidsvaststelling nemen politieke organen besluiten. In de multicentrische benadering nemen verschillende autonome eenheden eigen besluiten en de 'invisible hand' zorgt voor de afstemming. Eigenbelang staat voorop en de aggregatie van besluiten leidt tot maatschappelijke verandering. Beslissen vindt plaats op basis van vraag en aanbod. Cruciale besluitvormingscriteria zijn dan snel handelen en inspelen op preferenties van anderen. In de pluricentrische benadering is sprake van 'meer dan één besluitvormingseenheid. Besluitvorming bestaat uit een kluwen van reeksen van beslissingen. Afstemming vindt plaats door interactie tussen verschillende actoren (Teisman, 1992:34-36).

Besluitvorming moet in de politieke visie op vraagsturing beperkt worden tot de locus van politiek en niet die van bestuur. Toonen (1995:402) schrijft over de verwevenheid van politiek en bestuur. Op analytisch niveau is er echter wel een onderscheid mogelijk. Hoewel de bestuurlijke dimensie

van het openbaar bestuur noopt tot het maken van keuzen gebeurt besluitvorming echter vaak op politiek niveau. Niet het bestuur maar de politiek is rationeel in zijn voortdurende streven naar oppurtune en bevredigende vormen van maatschappelijke probleemverwerking (Toonen, 1995:382-405). Twee voorbeelden van middelen die vraagsturingsconnotaties hebben waarvan de overheid gebruik maakt zijn 'propaganda' en 'populisme'.

Propaganda kent verschillende definities en soorten. Bij de definities over propaganda wordt er onderscheid gemaakt tussen definities met nadruk op intentie en definities met nadruk op overtuigen. Een definitie met nadruk op intentie wordt gegeven door Young (uit: Van der Meiden, 1988:16) die propaganda definieert als "het meer of minder bewust uitgewerkte systematische gebruik van symbolen door middel van suggesties en verwante psychologische technieken, via weloverwogen methoden met als doel het veranderen en controleren van opinies, denkbeelden en waarden en uiteindelijk het veranderen van uiteindelijke gedragingen". Een definitie met nadruk op overtuiging wordt gegeven door Sturminger (uit: Van der Meiden, 1988: 17) die propaganda aanmerkt als "iedere activiteit, die de opinies, de psychologische gesteldheid, de gedragingen en de handelingen van enkelingen en groepen beoogt te veranderen". Propaganda is hier een middel om macht en gezag te verwerven en die te behouden. Doelstelling van propaganda is om mensen bewust of onbewust dezelfde ideeën en gedachten te onderwerpen als die van de zender van de boodschap. De intentie van de zender is het uitoefenen van invloed op de consumptie van de ontvanger. Propaganda betekent niets meer dan dat men iets gelooft of aanhangt dat door anderen is overgedragen en dat op zijn beurt weer wordt doorgegeven aan een nieuwe aanhang (Van der Meiden, 1988: 12-18).

Ook kent propaganda verschillende soorten. Naast democratische propaganda en persuasieve propaganda wordt ook monopolistische propaganda onderscheiden. De overheid maakt gebruik van alle soorten, afhankelijk van het onderwerp. Wanneer er bijvoorbeeld wordt gewezen op de nadelen van roken is de overheid persuasief bezig wanneer het campagne voert over dat roken dodelijk is. Hitler maakte gebruik van monopolistische propaganda in Nazi-Duitsland. De burger moet overgehaald en overtuigd worden om gedrag te veranderen en niet meer te roken. Er wordt gesproken over monopolistische propaganda wanneer alternatieve informatie wordt afgesloten waardoor mensen op den duur van alles wijsgemaakt kunnen worden. Een zittende regering zal er alles aan doen om zich te handhaven, haar beleid te verdedigen en aannemelijk te maken. Beweren dat propaganda in Nederland niet voorkomt is dan niet correct. De beslissende overheid in Nederland maakt echter gebruik wat gekenmerkt kan worden als democratische propaganda. Deze vorm van propaganda kenmerkt zich door dat zowel voor- als nadelen in kaart worden gebracht en er een standpunt wordt ingenomen door de overheid die burgers wordt gepropageerd (Van der Meiden, 1988: 20). In democratische propaganda schuilt vraagsturing; de

beslissende overheid neemt vanuit een bepaald standpunt een besluit waarvan de voordelen op samenlevingsniveau zwaarder worden gepropageerd dan de nadelen. Een voorbeeld is hoe er in het najaar van 2005 campagne werd gevoerd voor de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Rijen van voordelen worden opgesomd en eventuele nadelen worden niet genoemd of zelfs verzwegen, omdat er eenmaal een besluit is genomen. De beslissende overheid staat dan achter dat besluit en de burger hoort zich te schikken aan het genomen besluit.

Een andere vraagsturingsconnotatie waarvan de overheid zich bedient is populisme. Populisme wordt in de Van Dale omschreven als “de neiging zich te richten naar de massa van de bevolking of de massa van de kiezers” (Koenen en Drewes, 1992: 974). Volgens deze definitie zijn alle politieke partijen te omschrijven als populistisch, omdat ze zich richten op het volk in het algemeen. De vraag is dan waarom bepaalde groeperingen en partijen het verwijt krijgen dat ze populistisch zijn. Is populisme een ‘vies woord’ of heeft de slechte naam, dat populisme heeft vergaard meer te maken met beeldvorming waarvan burgers zich laten bedienen. Over beeldvorming in populisme schrijft Van der Zwan (2003:11) het volgende: “in de beeldvorming waarvan het populisme zich bedient, worden aan burgers morele kwaliteiten als wijsheid toegeschreven”. Door burgers kwaliteiten en wijsheid toe te dichten wordt een volksvertegenwoordiger of politicus populair en geliefd bij burgers. Populistische bewegingen hebben een herkenbaar karakter ondanks alle verschillen in omstandigheden. Overdrijving en stemmingmakerij zijn wapens van de populist, waardoor de gevestigde orde zich bejegend door voelt omdat zaken uit zijn verband worden getrokken. Populisme laat zich dan ook vooral zien in verkiezingstijden. De traditie is dat politici en vertegenwoordigers van politieke partijen elkaar aanvallen en zelf menen dat ze het beter kunnen. Door nadrukkelijk te laten zien dat er geluisterd wordt naar burgers wordt simpelweg gezegd dat de burger het zo wil. Dikwijls wordt in debatten aangehaald dat lasten moeten worden verlicht om de koopkracht of de vraag te stimuleren. Doordat de burger zich gewaardeerd voelt, voelt hij zich vrij om zijn vraag te uiten en zijn verlangens van de overheid kenbaar te maken. De bevoegdheid om besluiten te nemen ligt echter bij de overheid en de burger heeft zich te schikken aan de besluiten die worden genomen door de overheid. Een mogelijkheid die de burger heeft om af te rekenen met de overheid is stemmen tijdens verkiezingen. De trend van de laatste jaren is echter interactieve beleidsvorming. Hierop wordt uitgebreid teruggekomen in het volgende hoofdstuk.

Wanneer we deze variant van vraagsturing gaan toetsen aan de definitie die we in de eerste paragraaf hebben gegeven zijn de volgende conclusies te trekken:

- In de politieke visie op sturing van vraag heeft de overheid de touwtjes sterk in handen. De overheid heeft een doorslaggevende rol in het opstellen van kaders waar burgers zich

aan moeten schikken. De rol van de burger is marginaal; hij heeft de mogelijkheid om vraag te reguleren door te stemmen tijdens verkiezingen.

- De variant van de beschikkende overheid en de schikkende burger marginaliseert niet alleen de rol van de burger maar maakt hem ook vatbaar voor propaganda en populisme. De burger wordt in deze zin beschouwd als een individu wiens vraag makkelijk te sturen is. Ter illustratie; wanneer een toonaangevend politicus roept dat een gemeente onveilig is, kunnen burgers die zich veilig voelden in de gemeente zich onveilig voelen, omdat ze beïnvloed zijn geraakt door de benoeming van het probleem.

2.3. Sturing op vraag

De tweede vorm van vraagsturing is sturing op de vraag. Noordegraaf en Grit (2004) beschrijven deze vorm van sturing dat er een intermediair is ingeschakeld, die zoveel mogelijk het aanbod van de overheid probeert af te stemmen op de vraag van de burger. Vanuit normatief oogpunt is het aan de overheid om minstens te luisteren naar de burger (of het gevoel geven dat er geluisterd wordt). Als de overheid er niet uitkomt, kan zij de burger oproepen om zijn mening te horen. Aan de burger is het dan om te participeren in de mogelijkheden die worden geboden. Op politiek niveau zijn er dan altijd nog vertegenwoordigers van ideologieën, waar de burger minstens op kan stemmen tijdens verkiezingen. De politieke partij wordt dan gezien als intermediair die vraag en aanbod op elkaar afstemt.

2.3.1. De luisterende overheid, de tussenpersoon en de vragende burger

Noordegraaf en Grit (2002) spreken over typering, onderzoek en profielen en plaatsen deze in de kolom van sturing op vraag in de private visie. In eerste instantie is het moeilijk om te begrijpen wat de auteurs precies bedoelen met deze variant van vraagsturing. Echter wanneer verder wordt gekeken en dieper wordt geanalyseerd, komt naar boven wat de achterliggende gedachte is. Immers, bij sturing op de vraag staat een intermediair centraal, die probeert vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. In de private visie kunnen vragers ook vergeleken worden met vragers op gewone markten. De aanbieder is echter de overheid en die heeft toch een iets andere rol als een aanbieder op een gewone markt. In deze variant van vraagsturing typeert de aanbieder de vrager door naar hem te luisteren, doet vervolgens onderzoek naar het gevraagde en plaatst de vrager in een profiel. De burger vraagt, de overheid onderzoekt het gevraagde, plaatst de vrager in een profiel en levert uiteindelijk.

Edelenbos (2000:39) noemt vraaggericht beleid als een vorm van interactieve beleidsvorming. Verder vermeldt hij ook dat interactieve beleidsvorming over kenmerken beschikt die algemene achterliggende basisassumpties kent. Deze zijn openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed. Terecht merkt hij ook op dat de mate van interactiviteit situatieafhankelijk is en er dus sprake kan zijn van een meer of minder vérgaande mate van interactieve beleidsvorming. De

bovengenoemde kenmerken en essenties dienen door de procesbegeleider in de gaten gehouden te worden, waarbij gestreefd moet worden naar het maximum (Edelenbos, 2000:37-40).

Pröpper (1999) spreekt ook over verschillende vormen van interactieve beleidsvorming. Hij plaatst deze in een zogenaamde participatieladder. Bij deze ladder speelt inspraak een belangrijke rol. Inspraak wordt door Pröpper (1999:24) omschreven als dat “burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de gelegenheid krijgen om hun mening te uiten over het beleid van het gemeentebestuur (een overheid). Dit kan aan het eind (consultatieve stijl) maar ook aan het begin (participatieve stijl). Bij interactief beleid hoeft niet het beleid van de overheid centraal te staan (faciliterende en samenwerkende stijl) en kunnen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven niet alleen meepraten, maar kunnen zij ook beslissen (faciliterende en samenwerkende stijl) of meebeslissen (delegerende stijl).” De vraag is nu welke vorm van interactieve beleidsvorming bedoeld wordt bij typering door onderzoek van profielen. De intermediair die nodig is bij sturing op vraag kan hier aangeduid worden als procesbegeleider. Het uiten van de mening gebeurt aan het begin van het proces en niet aan het einde. Want wanneer meningsuiting door de burger aan het einde van het proces aan bod komt spreekt men over consultatie. Dit komt aan bod in de volgende paragraaf.

In deze variant van vraagsturing kan gesproken worden over participatieve stijl van interactieve beleidsvorming. In welke mate de participant invloed uitoefent kan variëren. Voor het bewerkstelligen van deze invloed kan de burger verschillende instrumenten of verschillende bestuurlijke vormen gebruiken. Enkele van deze instrumenten of bestuurlijke vormen zijn monitoring, het oprichten van een burgerpanel en het organiseren van conferenties over een bepaald beleidsterrein (Holland, Bongers en Bouwman, 1999:64). Wanneer de participant mag beslissen noemt Pröpper (1999) dit de samenwerkende stijl en wanneer de participant meebeslist wordt dit de delegerende stijl genoemd.

Interactieve beleidsvorming is een breed begrip en wordt op verschillende manieren gedefinieerd. Van Woerkum (2000:1) definieert interactieve beleidsvorming als “het proces waarin door de overheid de ontwikkeling van (nieuw) beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers.” Deze definitie is zeer ruim omdat het toegepast kan worden op alle niveaus van de publieke sector (lokaal, regionaal, landelijk en zelfs supranationaal). Gomis (1999:46) hanteert een andere definitie die uitstekend verband houdt met sturing op vraag in de private visie. Hij beschrijft interactieve beleidsvorming als “een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere

overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.”

‘De overheid moet beter naar de burger luisteren’ is een credo die de laatste jaren steeds meer gehoord wordt. Als reactie daarop heeft de overheid onder andere interactieve beleidsvorming in het leven geroepen. Hierboven is aangetoond dat inspraak een belangrijke rol heeft bij interactieve beleidsvorming. Zo kan er over deze variant van vraagsturing ook een onderverdeling gemaakt worden tussen formele en informele inspraak. Formele inspraak is geregeld bij de wet². De rechten en de plichten van de burger zijn dan vastgelegd in de wet en hiervan kan de overheid geen afstand nemen. Naast formele inspraak bestaat ook informele inspraak. Belangrijkste eigenschap hiervan is dat het niet wettelijk is geregeld. Een overheid is dan vrij om al naar gelang invulling te geven aan de mate van interactiviteit van het beleid. In de praktijk ziet men echter een beweging naar het interactieve. Hiervoor worden twee redenen gegeven. Ten eerste wordt de burger steeds mondiger, zijn bureaucratistische competenties nemen toe en hierdoor wil de burger meer invloed uitoefenen op het beleidsproces. De burger neemt dus geen genoegen meer met verkiezingen om de vier jaar. De tweede reden waarom interactieve beleidsvorming steeds populairder aan het worden is ligt gelegen aan het feit van imagoverbetering. Beleid dat in een achterkamertje door enkele specialisten wordt gemaakt heeft een negatief imago in tegenstelling tot een ronde-tafel gesprek met betrokkenen. De rol van de overheid is in het begin vooral luisteren, vervolgens worden de belangen van betrokkenen gewogen en waar mogelijk uitgevoerd.³

Om beleid interactief tot stand te brengen kan een aantal redenen worden genoemd:

- De doelgroep weet dat er naar hun geluisterd wordt, omdat ze vanaf de beginfase worden betrokken bij het tot stand brengen van beleid, waardoor de relatie met de burger verbetert.
- Burgers doen mee aan de discussie rondom het beleidsterrein. Eventuele problemen kunnen makkelijker in kaart worden gebracht en aangepakt. Zo kunnen de plannen inhoudelijk aan kracht winnen, doordat de acties zijn aangegeven door de burgers zelf.
- Er wordt draagvlak gecreëerd; door de burger mee te laten praten en zelfs mee te laten beslissen over het onderwerp dat hem raakt zal de uitvoering makkelijker verlopen.
- Participatie van de burger bij de overheid wordt vergroot wat weer kan leiden tot een verbeterd imago van de overheid.

Naast deze voordelen kunnen ook drie belangrijke nadelen worden opgesomd:

² Zie bijvoorbeeld Wet op de Ruimtelijke Ordening art. 19 lid 1

³ Interview met Dhr. J.F. Koen in 2003, voormalig wethouder in Maassluis, nu burgemeester in Zederik

- Het probleem van de representativiteit. Is een groep van bijvoorbeeld 25 burgers representatief voor de gehele doelgroep? Als dat niet het geval is, waarom wordt er dan gebruik gemaakt van interactieve beleidsvorming? Als het alleen maar wordt gedaan voor het imago en de publiciteit is dat geen goede zaak. Het dient te gaan om het proces zelf en niet om het imago van het proces.
- Bij de burger als 'homo economicus' gaat het dikwijls om eigenbelang. Bij de overheid daarentegen gaat het om het publieke belang. Er dient dus goed in de gaten gehouden te worden dat een wens of een eis van een burger niet direct wordt opgenomen als actiepunt. De overheid dient er wel naar te luisteren, het belang van die burger af te wegen tegenover het publieke belang en daar een besluit of beschikking op te formuleren. Als het publieke belang beter gediend is met dat besluit behoort je, normatief gezien, de burger uit te leggen waarom dat het geval is. De kunst van interactieve beleidsvorming is vaak dat er net zo lang met burgers gepraat wordt totdat ze allemaal gelukkig zijn en zich kunnen vinden in het beleid.
- Vraagtekens bij de competentie van de burger; niet alle burgers zijn deskundig genoeg om mee te doen met het proces van interactieve beleidsvorming. Alhoewel de bureaucratische competenties van de burger de afgelopen decennia sterk zijn verbeterd en diezelfde burger beleid steeds beter kan beïnvloeden, kan nog steeds aangemerkt worden dat de overheid de instantie is met de meeste kennis en ervaring in huis over de effecten van bepaalde beleidsinstrumenten.

In deze variant van vraagsturing heeft de overheid drie rollen. In de eerste plaats dient de overheid in deze variant te luisteren naar de burger. Vervolgens dient de overheid de belangen van de verschillende betrokkenen af te wegen om uiteindelijk beleid te kunnen formuleren. Edelenbos, Teisman en Reudink (2003) betogen in een artikel dat de overheid de eerste twee rollen wel goed aangaat. Kern van het probleem zit volgens deze auteurs in het omzetten van informele, interactief tot stand gekomen beleid in formele overheidsbesluitvorming. De term 'procesarchitectuur' van interactieve beleidsvorming wordt geopperd als verbinding tussen die twee soorten processen. Voor de procesarchitectuur zijn verschillende richtlijnen geformuleerd. Allereerst moet in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk worden wat de verwachtingen zijn over de invloed van het interactieve proces op de formele besluitvorming. Ten tweede moet voor het interactieve proces duidelijk gesteld worden binnen welke kaders de ideeën, plannen en uitkomsten moeten blijven om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken. In de derde plaats moet professionals een actieve meediscussiërende rol worden gegeven, opdat verschillende stromen van kennis in een zo vroeg mogelijk stadium in elkaar gaan stromen. Ten vierde moeten bestuurders en politici een actief-volgende rol krijgen, zodat zij het proces en de inhoud van dichtbij kunnen volgen, om gevoel te krijgen voor de achterliggende gedachten. Ten vijfde moet

er te allen tijde gewaakt worden dat het interactieve proces open en interactief blijft. Ook in periodes in het proces waarbij de procedures intern georiënteerd zijn. Als laatste moet een gerichte politieke verantwoording georganiseerd worden waarbij politici inhoudelijke argumenten aangeven waarom wel of niet bepaalde processen in het interactieve proces worden overgenomen in formele beslissingen. In deze laatste richtlijn schuilt het grootste probleem. Eindbeslissers (politici) hebben meer moeite om de resultaten van het interactieve proces om te zetten naar politieke beslissingen dan ambtenaren die de voorbereiding van de beslissing treffen. Oplossing hiervoor is dat enkele eindbeslissers toezichthouders worden op het interactieve proces, zodat zij zich hard kunnen maken voor de uitkomsten van het interactieve proces in bijvoorbeeld de gemeenteraad waar een eindbeslissing wordt genomen. Op die manier kunnen uitkomsten van het interactieve proces beter gewaarborgd worden (Edelenbos, Teisman en Reudink, 2003:9-26).

Over deze variant van vraagsturing kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De overheid heeft een driedubbele rol in het geheel, namelijk dat de overheid luistert naar de burger (typeert), vervolgens de belangen afweegt van de verschillende betrokkenen (onderzoek), waarbij het publieke belang centraal gesteld wordt om vervolgens te komen tot een besluit waar de burger zich in kan vinden. Interactieve beleidsvorming is een voortvloeisel van dit vraaggerichte werken en denken van de overheid.
- Interactieve beleidsvorming kent verschillende varianten. Wanneer gesproken wordt over interactieve beleidsvorming in termen van vraagsturing wordt bedoeld op de faciliterende stijl, waarbij de burger in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheid krijgt tot inspraak, de samenwerkende stijl, waarbij de burger beslist en de delegerende stijl, waarin de burger meebeslist.
- De procesbegeleider is de persoon of instantie die toezicht houdt op het gehele traject van het interactieve proces. Daarbij moet de procesbegeleider, tussenpersoon/intermediair bij uitstek, ervoor waken dat bevindingen in het interactieve proces niet verloren gaan bij de uitwerking tot een eindbeslissing.
- De mate van interactiviteit is afhankelijk van verschillende factoren. Burgers kunnen afhankelijk van de kwestie waarop interactiviteit wordt losgelaten inspraak krijgen. Naast formele inspraak die bij de wet is geregeld bestaat informele inspraak. Bij informele inspraak, waarop deze variant van vraagsturing van toepassing op is, is het belangrijkste probleem dat punten in het interactieve proces moeilijk vertaald kunnen worden in eindbeslissingen.

2.3.2. *De overheid raadpleegt, de burger participeert*

In de paragraaf hierboven is bij het bespreken van de participatieladder van Pröpper (1999:24) al aangekaart dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op het beleid van de overheid. Waar de paragraaf hierboven ging over formele en informele inspraak aan het begin van het beleidsproces gaat het bij deze variant van vraagsturing over consultatie achteraf. Noordergraaf en Grit (2004:210) plaatsen deze variant dan ook in de kolom van sturing op vraag in de rij van de professionele visie. Volgens Baljé (2003:12) dient er sprake te zijn van een tussenpersoon of intermediair die centraal staat in het proces. Noordergraaf en Grit (2004:209) vullen dit aan door te stellen dat deze tussenpersoon of zaakwaarnemer groepen van vragers vertegenwoordigt door te onderhandelen met aanbieders om zo het aanbod optimaal af te stemmen op de vraag van die burgers die vertegenwoordigd worden. Naast deze algemene kenmerken van sturing op de vraag gaat het in deze variant om de professionele visie. Dat houdt in dat vragers (burgers) geprofessionaliseerd moeten worden door verschillende middelen waar de aanbieder beschikking over heeft, zoals codes en communicatie. Waar het uiteindelijk om gaat is dat de competentie van de vrager dusdanig wordt aangescherpt dat deze een oordeel kan vellen over het product of de dienst die wordt aangeboden. De vraag kan gesteld worden of deze variant van vraagsturing overlapping heeft met oordeelsvorming bij sturing van vraag. Die overlapping is er inderdaad, echter is het zo dat bij consultatie de overheid over het leveren van een bepaald product of dienst al een oordeel heeft. Bij de professionele visie op sturing van vraag is de overheid meer stuurbaar omdat het oordeel door diezelfde overheid nog gevormd moet worden.

Het begrip consultatie wordt in literatuur in verschillende contexten gebruikt. Adema e.a. (2004:10) gebruiken het in de context van zorg. Een generalisering van deze definitie komt erop neer dat consultatie een vorm van overleg is waarbij consultgevers (professionals) en consultnemers (vragers/burgers) met elkaar in contact staan. De consultgever verheldert de consultnemer over bepaalde problematiek en verschaft inzichten en gespecialiseerde kennis over tal van aspecten met betrekking tot het geconsulteerde (Adema e.a., 2004:210). De consultgever heeft volop de mogelijkheid om de consultnemer te sturen door hem die informatie en inzichten te verschaffen en zo te sturen op de vraag. Dikwijls is het aanbod bij deze variant van vraagsturing al bewerkstelligd.

Er zijn verschillende voorbeelden te noemen van consultatie. Drie zullen er genoemd worden, waarbij de eerste twee besproken zullen worden. Het derde voorbeeld zal genoemd worden, maar besproken worden in de volgende paragraaf. De drie voorbeelden zijn inspraak aan het einde van interactief beleid, (consultatieve) referenda en democratische verkiezingen. Verkiezingen zullen worden besproken in de volgende paragraaf omdat dit een schakel is tot de

politieke visie van sturing op vraag. Bij de andere twee voorbeelden zal aangetoond worden hoe de overheid de consultgever (professional) inzet om consultnemers (burgers) door middel van codes en communicatie te sturen op vraag.

Interactief beleid is volgens Edwards (2001) een noemer waaronder de overheid politieke en bestuurlijke vernieuwing tracht door te voeren om zo de relatie tussen burgers en bestuur te verbeteren. Zowel interactief beleid als referenda kunnen aangemerkt worden als vormen van directe democratie in een democratie die indirect van aard is. Edelenbos en Monnikhof (1998) noemen dit een overgang naar een nieuwe vorm van democratie, namelijk de hybride democratie. Edwards (2001) toont aan de hand van de participatieladder van Pröpper (1999) aan dat er verschillende vormen bestaan van interactief beleid. Hij deelt deze grofweg in in de klassieke sequentiële aanpak en de parallelle aanpak waar interactieve beleidsvorming onder valt. Dit beschrijft hij vervolgens aan de hand van vijf verschillende beleidsprocessen in verschillende gemeenten. In het beleidsproces is er een aantal belangrijke actoren op te noemen, zoals het college, de raad, de ambtenarij en een groepering die fungeert als klankbord. In drie van de vijf onderzochte cases valt te zien dat de raad, het college of de ambtenarij vervalt in de klassieke sequentiële aanpak en in de besluitvormende fase de consulten van het klankbord negeert, terwijl ze haar wel geconsulteerd heeft (Edwards, 2001:117-144).

Consultatie vindt in deze variant van vraagsturing achteraf plaats. Dikwijls is er sprake van een bestaand inzicht van de consultgever. De consultnemer is dan aan te raden om informatie in te winnen over het geconsulteerde onderwerp. Zo ook bij referenda. Referenda, die overigens gezien kunnen worden als een inbreuk op het primaat van het stelsel van democratische representatie via volksvertegenwoordiging, bieden burgers de mogelijkheid om vraag uit te oefenen (Elzinga, 1998). In welke mate de overheid daarop kan sturen is gelegen aan de vorm van het referendum dat wordt uitgeschreven. In principe wordt er onderscheid gemaakt in twee verschillende vormen van referenda. In de eerste plaats het formeel bindende of correctief referendum. De uitslag van dit referendum wordt dikwijls overgenomen in de besluitvormende fase. De overheid heeft zich bij deze vorm van referenda te schikken en kan hier alleen sturen op informatievervalsing. Naast formeel bindende referenda zijn er ook consultatieve referenda. Bij consultatieve referenda is de inbreuk op het hierboven beschreven primaat aanzienlijk kleiner, omdat de besluitvormer de mogelijkheid heeft om de uitslag te respecteren cq. doorvoeren of af te wijzen. Een voorbeeld van een consultatief referendum was die over de Europese Grondwet die 1 juni 2005 werd gehouden. Nederland beleefde een primeur omdat het ging om een kwestie die supranationaal van aard is. Kort daarna volgde Frankrijk. De Tweede Kamer ging in het najaar van 2004 akkoord om over de acceptatie van de Europese Grondwet een referendum te houden. Alhoewel politieke partijen van tevoren uitspraken deden over dat ze de uitslag van het

referendum zouden accepteren, bestond het gevaar (en die bestaat nog steeds) dat de regering alsnog de Grondwet zou ratificeren. Over consultatieve referenda kan gezegd worden dat die steeds meer aan kracht inwinnen, immers het gaat om de vraag van burgers en belet het feit dat de vrager/burger steeds meer beschikking krijgt over informatie is het aan de competentie van de burger gelegen hoe die omgaat met een dergelijk machtsmiddel.

Het sturen op de vraag bij deze variant gaat om de professionalisering van burgers. Burgers kunnen door middel van codes en communicatie geprofessionaliseerd worden. Een tussenpersoon of zaakwaarnemer bestaat uit een individu of groepering die consultatie afdwingt. Door een tussenpersoon of zaakwaarnemer in het leven te roepen wordt er afgeweken van de klassieke sequentiële aanpak van beleidsvorming. Hieronder zal aan de hand van de twee hierboven genoemde voorbeelden beschreven worden hoe de tussenpersoon door middel van communicatie en codes burgers kan professionaliseren.

In de vorige paragraaf is beschreven dat er twee redenen kunnen zijn om beleid interactief tot stand te brengen. Ten eerste heeft de burger krachtens de wet de mogelijkheid om invloed uit te oefenen door inspraak. Ten tweede wordt informele inspraak genoemd, waarbij de overheid kan bepalen in welke fase burgers de mogelijkheid wordt gegeven om inspraak uit te oefenen op een bepaald beleidsonderwerp. Inspraak in deze twee vormen van inspraakregeling kan uitgeoefend worden door een individu of door een groepering. Het belangrijkste nadeel van een individu die inspraak probeert te krijgen op een bepaald beleidsonderwerp is dat deze persoon niet representatief wordt geacht voor de gehele doelgroep. Het vormen van een groepering die de belangen behartigt van de gehele doelgroep staat krachtiger. Deze groepering kan, mits het goed georganiseerd wordt, een belangrijke partner zijn en een sleutelrol spelen in de besluitvormende fase. Voorbeeld van een dergelijke groepering is een bewonersorganisatie. Zo heeft de bewonersorganisatie in Crooswijk, ook al is het marginaal, invloed weten uit te oefenen op het Masterplan Nieuw-Crooswijk⁴, waarin de bewonersorganisatie onder andere voor elkaar heeft weten te krijgen dat bewoners die nu in Crooswijk wonen ook kunnen terugkeren in Crooswijk na de herstructurering, de zogenaamde terugkeergarantie (Linze en Edwards, 2006:23-30). De tussenpersoon, in dit voorbeeld de bewonersorganisatie die tegen het Masterplan Nieuw-Crooswijk is, probeert door middel van communicatiekanalen zoals een website op het Internet, nieuwsbrieven die maandelijks verspreid worden en acties burgers te informeren over het beleid dat van invloed zal zijn op hen. De tussenpersoon probeert zelfs invloed uit te oefenen op het kiesgedrag van de burger die tegen het Masterplan is.

⁴ Het Masterplan Nieuw Crooswijk is een stedenbouwkundig ruimtelijke beschrijving hoe Nieuw Crooswijk eruit moet zien na d herstructurering dat plaats vindt tussen 2006 en 2016.

Ook bij referenda is er sprake van tussenpersonen en zaakwaarnemers die invloed proberen uit te oefenen op stemgedrag van burgers. Bij referenda zijn er twee groeperingen aan te wijzen, namelijk voorstanders en tegenstanders. Beide partijen voeren argumenten aan waarom men voor- of tegenstander van dat beleidsonderwerp moet zijn. Deze twee partijen die voor het referendum campagne voeren kunnen aangemerkt worden als tussenpersoon of zaakwaarnemer. De tussenpersoon heeft de mogelijkheid om te sturen op de vraag. Ter illustratie zal opnieuw het referendum over de Europese Grondwet gebruikt worden. Toen het referendum werd aangekondigd werden er actiecomités opgericht die zich voor of tegen de Europese Grondwet profileerden. Het kabinet Balkende II, de regeringspartijen, enkele oppositiepartijen en een aantal andere organisaties profileerden zich voor de Grondwet. Tijdens de campagnevoering gaven de consultgevers informatie over de voordelen van de Europese Grondwet. Tegenstanders van de Europese Grondwet noemden de nadelen van de Europese Grondwet. Voor- en tegenstanders hebben middels codes informatie doorgegeven aan de consultnemers. Codes of het coderen heeft betrekking op het interpreteren op een bepaalde manier. De zender of de ontvanger in het proces van communicatie vullen als het ware de boodschap in (Dirksen, 2001:2-4).

Ter afsluiting van deze paragraaf kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Consultatie is een vorm van sturing op de vraag, waarbij burgers geprofessionaliseerd kunnen worden door middel van een tussenpersoon of zaakwaarnemer. Die tussenpersoon vertegenwoordigt groepen van vragers door met aanbieders te onderhandelen om het aanbod zo optimaal mogelijk af te stemmen op de vraag.
- Groepen van vragers kunnen worden geprofessionaliseerd door communicatie, waarbij er stromen van informatie van de aanbieder naar de vrager toe gaan om zo te sturen op de agenda van de burger. Burgers kunnen in verschillende fasen worden geconsulteerd, dikwijls achteraf. Veelal is het zo dat de overheid terugvalt in de klassieke sequentiële aanpak. Vragers kunnen ook worden geprofessionaliseerd door codes. Dezelfde informatie kan dan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, waardoor er groepen ontstaan in de samenleving.

2.3.3. *De overheid als vertegenwoordiger van ideologie*

Edwards (2003) meent dat er tussen burgers en politieke besluitvormers talloze intermediairen staan. Om de rol van intermediairen te achterhalen is het volgens hem belangrijk met welk perspectief er naar democratie wordt gekeken. De vorige paragraaf behandelde het perspectief van de deliberatieve democratie; "het arrangement waarin burgers onderling of met politici en vertegenwoordigers van publieke en private organisaties voorstellen en argumenten voor en tegen die voorstellen uitwisselen ten einde te komen tot overeenstemming of een compromis"

(Edwards, 2003:28). Deze paragraaf handelt over ideologie en partijpolitiek en wordt door Noordergraaf en Grit (2004:210) geplaatst bij sturing op vraag in de politieke visie. Het perspectief dat Edwards (2003) hierop zou werpen is die van de competitieve democratie; “het arrangement waarin politieke partijen de belangen, zorgen en verlangens van burgers bundelen in verkiezingsprogramma’s en op basis van deze programma’s bij de kiezers in concurrentie gaan om de regeringsmacht” (Edwards, 2003:28). Sturing op vraag houdt in dat een tussenpersoon centraal moet staan die de collectieve vraag uitoefent (Baljé e.a., 2003:12). In dit verband kan aan de hand van het perspectief van Edwards (2003) gesteld worden dat politieke partijen deze rol vervullen. In vergelijking met de vorige twee paragrafen is in deze variant de tussenpersoon duidelijker aan te wijzen. Noordergraaf en Grit (2004:209) merken ook terecht op dat deze tussenpersoon groepen van vragers vertegenwoordigt en dat deze tussenpersoon ook onderhandelingen voert om het aanbod zoveel mogelijk af te stemmen op vraag. Het luisterende oor van politieke partijen zal dan ook aandacht moeten krijgen. Verder plaatsen de auteurs ideologie in de politieke visie, omdat de vrager onderdeel is van het publieke domein. Alvorens in te gaan op functies van politieke partijen zal eerst een nadere toelichting worden gegeven aan de term ideologie in politiek verband.

Cviic (1973:1) legt uit dat het woord ideologie nog niet zo oud is. Het woord werd 200 jaar geleden voor het eerst gebruikt door de Franse wijsgeer De Tracy, die een woord zocht voor een aantal nieuwe ideeën over de mens en de wereld. Hij wilde zich losmaken van de traditionele godsdienst en metafysische wijsbegeerte en wilde de wereld kritisch en wetenschappelijk benaderen. Het woord ideologie komt dan ook voort uit de Griekse woorden logos (wetenschap) en idea (idee) (Cviic, 1973:1).

“Ideologie is een theoretische levensbeschouwing, een visie op hoe mensen hun leven zouden moeten inrichten”, stelt Gatz (2001:170) in de inleiding over zijn betoog dat ze in België ook wel een links liberale partij op het politieke spectrum zouden moeten hebben. Politieke ideologieën zijn normatieve uitgangspunten en die normatieve uitgangspunten horen binnen politieke partijen de basis te zijn voor een beslissing op een bepaald beleidsterrein. Nader onderzoek naar deze normatieve uitgangspunten leveren discrepantie op tussen een bepaald beleidsvoorstel van een politieke partij jegens het ideologische uitgangspunt. Zo stelt de VVD, een partij waarvan niet beargumenteerd hoeft te worden dat ze in Nederland de liberale stroming vertegenwoordigen, in haar partijprogramma dat nieuwkomers verplicht dienen in te burgeren. Dit is in sterk contrast met het vrijheidsprincipe waar de liberale ideologie zich hard voor maakt.

Ideologieën worden in maatschappijen gezien als een stelsel van ideeën die burgers aanhangen en worden in democratische maatschappijen vertegenwoordigt door politieke partijen. Politieke

partijen oefenen namens burgers vraag uit. De burger heeft in een democratisch stelsel de mogelijkheid om te sturen op de vraag door middel van verkiezingen.

Wanneer politieke partijen door middel van verkiezingen een belangrijke actor worden in de besluitvorming spreken we over een representatieve democratie. De burger kiest dan een om de zoveel tijd zijn vertegenwoordiger die hem vertegenwoordigt in een volksvertegenwoordiging. Zonder politieke partijen is een stelsel van representatieve democratie zoals wij dat kennen ondenkbaar. Een belangrijke functie van politieke partijen is dat ze maatschappelijke opvattingen en belangen voortbrengen. De opvattingen worden gecommuniceerd door politieke ambtdragers die uit de politieke partij voortkomen. Hiermee wordt gestuit op een tweede functie van politieke partijen, namelijk de rekruteringsfunctie. Politieke partijen hebben een monopolie op het rekruteren van volksvertegenwoordigers. Ten derde word ook wel de integratiefunctie genoemd. Politieke partijen hebben als taak verschillende belangen te verenigen en verschillende waarden af te wegen. Zo ontstaat een platform binnen een partij voor discussie en debat. Als laatste wordt ook wel de educatiefunctie genoemd waarbij politieke partijen vorming, scholing en training van partijleden verzorgen (Van Es, Entzinger e.a., 1998:13-15).

Met de ontwikkeling van democratie in de negentiende eeuw en vooral door de invoering van kiesrecht en directe verkiezingen is de relatie tussen kiezer en gekozene van groot belang. De gekozene behoort de kiezer te vertegenwoordigen. Wanneer dat volgens de kiezer niet goed gebeurt kan hij de gekozene bij de volgende verkiezingen niet steunen door zijn stem op een ander uit te brengen. Van Es (1998) noemen een aantal redenen waarom politieke partijen op afstand komen te staan van de samenleving. Ten eerste is er sprake van ideologische convergentie; politieke partijen gaan qua standpunten steeds meer op elkaar lijken. Verschillen worden niet duidelijk, wat ruimte biedt aan single-issue partijen waar de burger zich tot aangetrokken kan voelen. In de tweede plaats worden personalisering en professionalisering genoemd. Politiek wordt steeds meer gepersonaliseerd om herkenbaarheid op te roepen bij de burger. Het gaat dan om de persoon en niet om de inhoud. Professionalisering van de politiek heeft te maken met het feit dat politieke partijen in de rekruteringsfase ambtenaren met een hoge mate van kennis van een bepaald dossier benoemen als vertegenwoordiger. Van herkenbare volksvertegenwoordigers is dan nauwelijks sprake. Informatisering, met name de intrede van informatie en communicatietechnologie is een derde factor die afstand creëert tussen samenleving en politiek. Omdat er nieuwe directe vormen van contact ontstaan is het mogelijk dat stromen van informatie zich opdringen aan politici, wat meer kansen biedt voor populistische partijen dan voor beginselpartijen. De laatste reden is een ontwikkeling die ervoor zorgt dat politiek wordt verplaatst naar andere bestuurslagen, zoals de Europese Unie (Van Es e.a., 1998:18-20).

Van Schendelen (1982) benadert politiek als een markt en schetst drie verschillende situaties die hij weerlegt in een simpel economisch vraag-en-aanbod model. Hij beschouwt een politieke partij als een groep van aanbieders, waar in dit stuk politieke partijen worden gezien als tussenpersonen. Zijn theorie is echter bruikbaar omdat hij een weerspiegeling geeft van drie alternatieven met betrekking tot vraag en aanbod, waarbij gesteld wordt als normatief uitgangspunt dat in een democratie de vraagzijde maatgevend is en dat het aanbod de vraag dient te volgen. In de eerste plaats het scenario dat vraag en aanbod met elkaar in evenwicht zijn. Direct wordt opgemerkt dat dit bijna nooit het geval is, omdat er simpelweg tijd nodig is om het gevraagde te bewerkstelligen. In het tweede scenario overtreft de vraag naar producten het aanbod. Bij een onvervulde vraag gaan kiezers op zoek naar een nieuwe aanbieder die de vraag wel kan vervullen. In het derde scenario kan ongevraagd aanbod leiden tot verzet wanneer hier een prijs tegenover staat, zoals belastingverhoging. Het is dan ook volstrekt logisch dat kiezers op zoek gaan naar aanbieders die de gewenste producten of diensten kunnen leveren (Van Schendelen: 1982: 111:114). Daar zijn verkiezingen dan ook voor, om de vraag te meten van de burger. De politiek heeft na verkiezingen de mogelijkheid om naar wens te sturen, omdat ze het mandaat heeft van de burger, maar wordt eens om de zoveel tijd afgerekend.

Uit deze variant van vraagsturing kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Ideologie en het daarbij horende stelsel van politieke partijen zijn een vorm van sturing op de vraag, omdat deze de belangen, zorgen en verlangens van burgers bundelen in een programma. Een programma kan aangemerkt worden als samenvoeging van de vraag van burgers. Politieke partijen en de overheid kunnen sturen op deze vragen door er invulling aan te geven.
- De politieke partij kan aangewezen worden als tussenpersoon.
- Een politieke ideologie is een normatief uitgangspunt dat als leidraad genomen dient te worden bij de visie op een bepaald beleidsonderwerp.
- Politieke partijen hebben een aantal functies die een belangrijke rol spelen op de manier hoe er gestuurd kan worden op de vraag. Ook zijn er punten die de relatie tussen burgers en politici verstoren waardoor de vraag niet optimaal tot uiting komt en hier niet op gestuurd kan worden.
- Politiek kan heel simpel gegoten worden in een vraag-en-aanbod model, waarbij het niet voldoen aan de vraag door partijen afgestraft kan worden tijdens verkiezingen door op zoek te gaan naar een partij die wel kan voldoen aan de vraag. Verkiezingen vormen een sturingsmechanisme voor de burger. De burger kan daardoor sturen op de vraag welke producten en diensten hij wil afnemen.

- Bij het geheel blijft de vrager onderdeel van het publieke domein, omdat die in de eerste plaats burger is.

2.4. Sturing door vraag

Sturing door vraag is de derde vorm die wordt onderscheiden in onder andere Noordegraaf en Grit (2004). Directe vragen van burgers zijn leidend en de vrager wordt de mogelijkheid gegeven om de behoeften naar eigen inzicht in te vullen. Simpelweg kan gezegd worden dat de burger vraagt en de overheid levert. In de professionele visie staat de publieke organisatie niet op gelijke voet met de burger en is er een cliëntenorganisatie nodig om op gelijke voet te staan met de publieke organisatie. In de politieke visie speelt burgerschap een belangrijke rol.

2.4.1. De burger vraagt, de overheid levert

Adam Smith is één van de wetenschappers die de grondslagen heeft gelegd aan een methodische economiebeoefening gedurende de achttiende eeuw. Hij stelde vast dat op een markt van vragers en aanbieders een onzichtbare hand werkzaam is die harmonie brengt op de markt, die de kwaliteit van de productie van goederen en diensten afstemt op de wensen van de burgers. Deze harmonie mocht niet verstoord worden door overheidsingrijpen, wat ervoor zorgde dat economen in die tijd de nachtwakerstaat predikten; de overheid moest zich afzijdig houden van het economisch leven en slechts waken over 'recht en orde' (Dietz, e.a., 1996: 68). In de loop van de jaren is een gros van wetenschappers afgestapt van dit denken, maar de notie van de harmonie tussen vraag en aanbod en de daarbij horende term 'nachtwakerstaat' ligt aan de basis van een trend die ook wel marktwerking wordt genoemd en die de laatste jaren als het ware een herintreding heeft gedaan in de verhouding tussen markt en staat. Op een vrije markt is de prijs van een goed of product afhankelijk van de vraag en het aanbod. Marktwerking is de benaming voor het automatisch tot stand komen van een geschikte prijs voor een goed of voor een dienst.

Marktwerking wordt in de tabel van Noordegraaf en Grit (2004:210) geplaatst in de private versie van sturing door vraag. De reden dat zij kiezen om het daar te plaatsen is omdat de vrager vergeleken kan worden met vragers op gewone markten en in principe gewoon consument is. Ringeling (1993) vindt deze vergelijking echter scheef. Hij formuleert een zestal bouwstenen, inzichten voor een andere kijk op de publieke sector. Wanneer publieke en private organisaties worden vergeleken qua doelstellingen als effectiviteit en efficiëntie valt dat meestal negatief uit ten opzichte van de publieke organisatie. Er wordt echter niet gekeken naar condities waarin de organisatie zich bevindt. Zo is een belangrijke conditie de aan- of afwezigheid van omstandigheden van concurrentie. Alhoewel concurrentie niet onmogelijk is in de publieke sector, mag de publieke sector niet vergeleken worden met de private sector, omdat, zo stelt Ringeling (1993:285) "de overheid geen bedrijf is en ook niet als zodanig mag worden bekeken". Noordegraaf en Grit (2004:209) plaatsen marktwerking bij sturing door vraag, omdat directe

vragen van burgers leidend zijn en de consumentensoevereiniteit maximaal is. Vragers worden financieel of anderszins in staat gesteld om zoveel mogelijk hun behoeften naar eigen inzicht te bevredigen, waarbij de vrager zelf kan bepalen of, waar en hoe de behoefte zal worden bevredigd (Noordegraaf en Grit, 2004:209). Bij deze variant van vraagsturing is het ook noodzakelijk om vraagsturing vanuit twee perspectieven te benaderen. Om te beginnen vanuit het perspectief van de aanbieder cq. overheid om vervolgens verder te gaan vanuit het perspectief van de vrager, burger maar toch meer cliënt.

Marktwerking vanuit het perspectief van de overheid behelst het feit dat, zoals Tonkens (2003:27) het verwoordt “men eerst moet kijken wat de vraag is van de cliënt, en daar het aanbod bij zoekt en als het er niet is, het creëert”. Marktwerking betekent voor de overheidsorganisatie dat activiteiten verschuiven van overheidsingrijpen naar de markt. Wanneer dat bekeken wordt in de tabel van Noordergraaf en Grit (2004:210) betekent dat een verschuiving van linksonder, de politieke visie op sturing van vraag naar rechtsboven, namelijk de private versie op sturing van vraag. Overheidsingrijpen heeft als belangrijkste voordeel, zo stellen De Nooij en Baarsma (2005:20) dat besluitvorming kan plaatsvinden. Daartegenover staat dat een verschuiving van besluitvorming naar marktwerking als belangrijkste voordeel heeft dat er prijsprikkels worden ingebouwd in een overheidsorganisatie. Dit heeft drie consequenties. Het ontbreken van de koppeling tussen prestatie en tegenprestatie (de prijs) heeft als gevolg dat de voor de markt kenmerkende koppeling meestal doorbroken wordt bij de inschakeling van de overheid, omdat strikt genomen, degenen die over een overheidsuitgave beslissen niet degenen zijn die over de uitgave profiteren. Ten tweede kan het optimale voorziening- en kwaliteitsniveau niet goed worden ingeschat, omdat er geen link is tussen de voorkeuren van de burgers. Zo heeft elke burger zijn eigen preferentierangorde en voor de overheid is het moeilijk, wellicht onmogelijk om rekening te houden met elke preferentie van iedere burger. Als laatste is het in de collectieve sector ook zo dat er meestal maar één aanbieder is en daardoor een gebrek aan keuzevrijheid voor de burger ontstaat. Voorzichtig stellen de auteurs dan ook dat het ontbreken van een prijsmechanisme in de publieke sector leidt tot hoge kosten. Zo wordt verondersteld dat bij vuilophaal private bedrijven goedkoper werken dan de gemeente, omdat verzuim van werknemers in de private sector veel lager is. Ook private dienstverlening kan veel goedkoper zijn en kwalitatief niet slechter. Dit bleek bij het uitbesteden van busvervoer aan particuliere ondernemers waarbij de kwaliteit na uitbesteding zelfs beter werd (De Nooij en Baarsma: 2005:20-22).

Ook in het verslag van het congres van FNV/ABVAKABO wordt er stilgestaan bij marktwerking vanuit het perspectief van de aanbieder, maar meer bij de negatieve consequenties. Zo wordt gesteld dat de aard van een product verhindert dat er sprake kan zijn van marktwerking. Dit geldt

vooral voor publieke goederen, zoals landverdediging, openbare veiligheid of infrastructuur. Aangezien deze producten collectieve goederen zijn en dus niet exclusief, kan er geen prijs worden berekend voor het gebruik van deze goederen. Dit betekent dat er geen markt ontstaat voor deze producten of diensten en dat zonder overheidsingrijpen vanuit het motief van paternalisme het product of de dienst niet tot stand kan komen. Verder wordt opgemerkt dat marktwerking kan uitmonden tot een gevaar wanneer marktmacht opeengehoopt wordt bij enkele partijen wegens schaalvoordelen. Consumenten betalen dan vaak de rekening in de vorm van een hogere prijs. Als voorbeeld kan de verhoging van energiekosten anno 2005 genoemd worden. Ook is het mogelijk dat de kwaliteit van een product of dienst verslechtert. Als laatste kan marktwerking leiden tot een ongewenste allocatie van welvaart. De markt geeft meestal een reactie op koopkrachtige vraag, waardoor essentiële levensbehoeften voor minder koopkrachtige burgers moeilijk bereikbaar worden (FNV/ABVAKABO, 2006:4-5).

Hierboven is een weergave gegeven van voordelen en nadelen ten opzichte van elkaar wanneer het gaat om de markt of de overheid. Van Mierlo (2001) bestrijdt het vangen van twee institutionele arrangementen in de markt of de overheid en noemt degene die dat wel doet 'ongeneeslijke romantici'. In zijn visie heeft de wereld van dé markt of dé overheid nooit bestaan. Hij betoogt voornamelijk dat marktwerking en overheidsingrijpen in elkaar overlopen. Wanneer bijvoorbeeld de marktmacht van ondernemingen te groot wordt faalt de markt en dient mededingingsbeleid te worden ingevoerd. Wanneer bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten van vervuiling niet in de prijzen van producten en diensten wordt verwerkt zijn milieubelastingen nodig. Andersom kunnen er ook voorbeelden worden genoemd. Wanneer overheidsorganisaties door marktfalen bepaalde sectoren overnemen ontbreekt elke prikkel om fatsoenlijke diensten of producten te leveren zoals elektriciteit of openbaar vervoer. Dit komt omdat er in de publieke sector een rationeel prijssysteem ontbreekt, waardoor vraag en aanbod in evenwicht gebracht kunnen worden en waardoor tekorten en overschotten uit de weg kunnen worden geholpen. De kosten voor overheidsfalen kunnen dan groter worden als de kosten van marktfalen of andersom. Met andere woorden; "het middel kan erger zijn als de kwaal" (Van Mierlo: 2001:3-7).

In het publieke domein staat de burger centraal. De burger wordt, wanneer er gesproken wordt over marktwerking, beschouwd als cliënt. Wanneer we marktwerking bekijken vanuit het perspectief van de cliënt komt de term 'homo economicus' naar boven. Schram (1998) gaat in zijn oratie in op mensbeelden en bekritiseert het eenzijdige beeld dat wordt geschetst over deze calculerende burger. Die zou alleen rationeel het eigenbelang nastreven zonder oog te hebben voor belangen van anderen. Naast de 'homo economicus' is er ook een groep die waarde hecht of nut toekent aan het welzijn van anderen. Als laatste bestaat het mensbeeld dat ervan uitgaat dat men bereid is het directe eigenbelang op te offeren ten behoeve van samenwerking met

anderen, als het resultaat van de samenwerking iets wenselijks is (Schram:1998:7). Voor de cliënt is de volgende vraag leidend; 'hoe kan ik (de burger) effectief vragen?', zonder stil te staan of de overheid het gevraagde kan bewerkstelligen. De 'homo economicus' zal namelijk niet stilstaan bij haalbaarheid. Zijn eigenbelang vooropstellend zal hij ervoor kiezen om kost het wat kost zijn nut te bevredigen. De altruïst houdt rekening met zijn omgeving en zal ervoor waken dat het welzijn van anderen niet in gedrang komt. De coöperatist zal ervoor zorgen dat hij als het ware een beetje nut inlevert om er meer voor terug te krijgen. Deze mensbeelden in acht nemend is het begrijpelijk dat de overheid onmogelijk rekening kan houden met alle wensen en eisen van burgers en daar ook nog prioriteiten aan toe te kennen. Marktwerking in de publieke sector lijkt dan een moeilijke opgave. Ideologie en partijpolitiek of consultatie van burgers (interactieve beleidsvorming) kan die opgave vergemakkelijken.

Over marktwerking in de publieke sector kunnen drie conclusies getrokken worden:

- Marktwerking betekent feitelijk het ontstaan van een geschikte prijs voor een product of dienst. Door preferenties van burgers en het nut die zij toekennen aan een bepaald goed, die door de overheid wordt geleverd, kan de prijs voor dat goed moeilijk vastgelegd worden. Ter illustratie; een burger kan veel waarde hechten aan defensie en daar door trouw belasting voor betalen. Voor een pacifist geldt echter dat hij die belasting ook betaalt. Voor de dienst defensie is het dus onmogelijk om er een prijskaartje aan te hangen.
- Aan de andere kant is het voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheidsorganisatie van belang dat er prijsprikkels worden ingebouwd. Prijsprikkels kunnen ervoor zorgen dat de overheid meer rekening zal houden met de wensen van cliënten en zodanig verspilling tegen kan gaan. Door prijsprikkels in te bouwen kan de overheid sturen.
- De overheid is moeilijk vergelijkbaar met de vrije markt omdat de condities waarin de overheid zich bevindt anders zijn dan de condities waarin de markt zich bevindt.

2.4.2. De burger vertegenwoordigd in cliëntenraden

Wanneer gesproken wordt over de professionele visie op sturing door de vraag spreken Noordegraaf en Grit (2004:208) over emancipatie, cliënten en cliëntenraden. Een nadere invulling wordt door de auteurs echter niet gegeven. Eerder is al verteld dat de professionele visie op sturing gelegen is in het feit dat publieke diensten aan de vrager worden geleverd door professionals. Sturing door vraag houdt volgens Baljé e.a. (2003:12) in dat er tussen de vrager en aanbieder geen ruis kan ontstaan door de aanwezigheid van een tussenpersoon. De professionele visie op sturing van de vraag zou dan in eerste opzicht niet kunnen bestaan wanneer de vrager wordt aangemerkt als individu. De professional is namelijk een tussenpersoon. De definitie van Baljé kan alleen toegepast worden op een collectief als

cliëntenraden, mits deze raden direct contact hebben met de leverancier van goederen en diensten. Noordegraaf en Grit (2004:209) definiëren sturing door de vraag dan ook anders, namelijk dat directe vragen van individuele vragers leidend zijn voor de productie en levering van diensten. Wanneer de vrager, oftewel de cliënt, aangemerkt kan worden als professional en zijn wensen en eisen leidend zijn, is er sprake van emancipatie met de leverancier van de diensten of producten, oftewel de overheid. Waar de overheid in bijvoorbeeld de politieke visie op sturing van de vraag nog een hiërarchische relatie had met de burger (zie paragraaf 2.4.1. de overheid beslist, de burger schikt) is deze hiërarchische lijn in verhoudingen verdwenen bij deze variant van vraagsturing. In deze paragraaf zal in eerste instantie aan de orde komen waarom cliënten behoefte hebben aan cliëntenraden en waarom deze belangrijk zijn in het uiten van vraag. Vervolgens zullen er connotaties gemaakt worden met vraagsturing.

Volgens Does e.a. (2002) zorgen institutionele belemmeringen ervoor dat cliënten hun vraag niet kunnen uiten. Het uiten van de vraag en keuzes maken in het aanbod is minder eenvoudig dan het lijkt. Dikwijls komt het gebrek aan vraag vooruit het gebrek aan inzicht in het proces. Er worden termen gebruikt die ondoorzichtigheid met zich meebrengen, zoals 'arbeidsongeschiktheidspercentage' en 'verdiencapaciteit'. Deze termen maken het de cliënt veelal moeilijk om een werkingsproces te begrijpen. Ten tweede is er het probleem dat cliënten wel hun vraag uiten en vele hindernissen ervaren en gefrustreerd raken door de complexe uitvoering. Problemen bij uitvoeringsinstellingen, zoals lange wachttijden, fouten bij overdracht van dossiers, ingewikkelde procedures en capaciteitsproblemen (Does e.a., 2002:683).

Volgens talloze schrijvers, onder andere Boudewijn en Van Keulen (2005:25) wordt de burger steeds mondiger. Om vraagsturing tot een succes te maken is het ook belangrijk dat de burger opkomt voor zijn belangen; mondigheid is een vereiste. Blaauwbroek (2001) is het hiermee eens, maar vindt dat in de zorgsector, waar vraagsturing anno 2005 vorm heeft gekregen door de invoering van het nieuwe zorgstelsel, afhankelijkheid ervoor zorgt dat cliënten niet adequaat hun vraag kunnen uiten, zodat de plichthoudende organisaties niet kunnen sturen door de vraag. Immers "ziekte en gebrek maken afhankelijk en soms onmondig". Het is daarom belangrijk dat de cliënt de mogelijkheid krijgt om zich te laten vertegenwoordigen door een onafhankelijk collectief van cliënten, om aan te geven hoe het staat met de kwaliteit van zorg en om aan te geven of het aanbod aansluit bij de vraag (Blaauwbroek, 2001). Een cliëntenraad, waarin een groep cliënten de overige cliënten vertegenwoordigt, vervult een dergelijke rol.

De zorg is de sector waar cliëntenraden het meest zijn vertegenwoordigd. Om die reden zal ingegaan worden op cliëntenraden in de zorgsector. In de zorgsector zijn cliëntenraden goed vertegenwoordigd omdat Nederland sinds 1996 de Wet Medezeggenschap Cliënten

Zorginstellingen (WMCZ) heeft. De cliëntenraad in de Nederlandse zorg heeft zodanig sinds 1996 een juridische grondslag gekregen, waardoor cliëntenraden bevoegdheden hebben gekregen waardoor er inspraak van cliënten geregeld wordt bij ontwikkeling en uitvoering van beleid rond zorginstellingen. De cliënt moet omgeven worden door extra waarborgen door de afhankelijkheidspositie. Één van die waarborgen is medezeggenschap in bijvoorbeeld een cliëntenraad (Blaauwbroek, 2001).

Aanleiding voor de reactie van Blaauwbroek over de afhankelijkheid van cliënten in de zorg was de nota 'Met zorg kiezen' van het Ministerie van VWS uitgebracht in 2001. De nota behandelt instrumenten die de cliënt kan gebruiken om invloed uit te oefenen op de geleverde zorg. De nota hamert erop dat de regie weer in handen moet komen van de cliënt zelf, zodat hij zelf keuzes kan maken en zelf middelen moet hebben om zijn wensen en verlangens kracht bij te zetten. Dat kan, volgens de nota, door de inkoopmacht te geven aan de cliënt. Cliëntenorganisaties worden in de nota aan voorwaarden gesteld, zoals dat ze hun resultaten inzichtelijk moeten maken en op basis van prestaties gesubsidieerd zullen worden (VWS, 2001: 44). De nota impliceert eigenlijk dat wanneer men vraaggestuurd gaat werken in de zorgsector, de cliëntenraden misschien overbodig zullen worden. Talloze auteurs, onder meer Blaauwbroek (2001), Oudenampsen (2001) en (Van der Wolk en Zwart) bekritisieren de plannen zoals voorgesteld in de nota over de positie van de cliëntenraden.

Oudenampsen (2001) is één van de tegenstanders die felle kritiek levert tegen de plannen zoals ze zijn weergegeven in de nota 'Met zorg kiezen'. Hij maakt in de eerste plaats onderscheid tussen twee invalshoeken ten aanzien van het probleem van de rol van de burger en de cliëntenraad. In de eerste plaats is er de economische bestuurlijke invalshoek, die voet aan de grond heeft gekregen door de invoering van het Persoonsgebonden Budget (PGB) in de gehandicaptenorganisaties. In de aanbodgereguleerde markt van zorg riep het PGB in de eerste plaats spookbeelden op bij andere ministeries. Cliënten die gebruik wensten te maken van PGB moesten safeguards en bureaucratische belemmeringen overwinnen, maar wanneer ze eenmaal die barrières waren doorgeslagen waren ze tevreden over de mogelijkheid om zelf te bepalen wat ze wilden. In de Tweede Kamer gingen er ook meer stemmen op in de richting van marktwerking in de zorg. De redenering was dat als PGB ingevoerd kon worden en zich kon ontworstelen van haar marginale positie, het voor grote veranderingen zou kunnen zorgen in het zorglandschap. Nieuwe aanbieders zouden kunnen optreden als tussenpersoon tussen budgethouders en zorgaanbieders. Budgethouders zouden zich kunnen organiseren en een goed georganiseerde groep kunnen vormen om ook interessant te worden voor de grotere zorgaanbieders. Wat echter wel problematisch is, en dan komt de zorginhoudelijke invalshoek om de hoek kijken, dat er geen controle zal zijn op de markt en dat de kwaliteit van zorg minder aandacht krijgt. De vraag wordt

gesteld of “de cliënt niet teveel wordt gezien als ‘homo economicus’ die over de competenties beschikt om zorg tegen een scherpe prijs van goede kwaliteit in te kopen?” (Oudenampsen, 2001: 232-233). De zorginhoudelijke invalshoek benadrukt dat voor veel cliënten keuzemogelijkheden ontberen, omdat zij struikelen over zorgmonopolies en wachtlijsten. Juist voor groepen waar PGB is geïntroduceerd is het een moeilijke opgave om die competenties te verwerven om te kunnen kiezen voor een zorgaanbod dat aansluit bij hun behoeften. Ook doet de nota vaag over de positie van patiënten- en cliëntenorganisaties, maar is duidelijk in de rol van eventuele organisaties op het gebied advies en begeleiding, die voldoet aan criteria als laagdrempeligheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid. Er wordt echter niet stilgestaan bij het feit dat deze laag van adviseurs, consultants en casemanagers een nieuwe groep wordt waar cliënten weinig invloed op hebben. Waar de nota niet bij stilstaat, is de positie van chronisch zieken en gehandicapten. Deze hebben immers een kennisvoorsprong waar gebruik van gemaakt kan worden. Als deze categorie zich ontworstelt en zorgonafhankelijkheid vergaart, worden ze in andere sectoren geconfronteerd met barrières die het moeilijk maken een eigen bestaan op te bouwen. Voor deze groep van cliënten is een integrale benadering van de maatschappelijke positie nodig (Oudenampsen, 2001: 234-235).

Van der Wolk en Zwart (2001) gaan zelfs een stapje verder over de rol van cliëntenraden. Waar de algemene tendens is dat vraagsturing cliëntenraden verdrukt, overbodig en zelfs onwenselijk maakt, bepleiten de auteurs cliëntenraden juist een grotere rol moeten vervullen in implementatie en uitvoering van het overheidsbeleid. De auteurs stellen dat het noodzakelijk is voor het slagen van vraagsturing om beleid bottom-up vorm te geven dan ‘door hen van boven’. Bij beleidsvorming moeten cliënten en vertegenwoordigers van cliënten worden betrokken, omdat zij juist actoren zijn die het veld door en door kennen en essentiële bijdragen kunnen leveren. Om dit proces te bewerkstelligen hebben zij een soort van stappenplan ontwikkeld. In de eerste plaats is het essentieel dat de doelstelling van de beleidsaanpak ruim wordt gedefinieerd en dat de werkwijze open is. De praktijk en de werkelijkheid op het laagste niveau moeten centraal staan en er moet creatief nagedacht worden over de taakverdeling en invulling van het proces. In de tweede plaats moeten de cliënt en de cliëntenraden stilstaan bij de strategie die ze gaan hanteren. Er moet een duidelijke rol opgeëist worden, waarbij de houding pro-actief is en op samenwerking gericht. De cliëntenraad moet mikken op de rol van regisseur of stimulator van vernieuwing vanuit cliëntenperspectief. In de derde plaats is het nodig dat de cliëntenraad in staat moet zijn een brede visie te hebben op het probleem waarvoor beleid wordt ontwikkeld. De cliëntenraad moet oog hebben voor belangen van andere partijen en waken dat hun visie (de visie van de cliënt) niet de enige visie is. Volgens de auteurs is het een uitdaging voor beleidsmakers om een deel van hun verantwoordelijkheden en dus ook hun macht over te dragen aan cliëntenraden (Van der Wolk en Zwart, 2001:166-168). Ook Blaauwbroek (2001) ziet een rol

weggelegd voor cliëntenraden in het ontwikkelen van beleid. Hij is wat feller en doet geen voorstellen, ontwikkelt geen stappenplan, maar vindt het onbegrijpelijk dat een cliëntenraad niet wordt betrokken bij het ontwikkelen van beleid. De grote verandering, namelijk de omslag van aanbodgericht naar vraaggestuurd, wettigt het doen van investeringen in het functioneren van een cliëntenraad. Er wordt echter wel onderkend dat de cliëntenraad eenzijdig de belangen van die cliënten zullen behartigen die reeds lid zijn en dat juist dat vernieuwing kan tegenwerken. Juist om dit probleem te voorkomen moet de cliëntenraad vroegtijdig en volledig bij de beleidsontwikkeling worden betrokken (Blaauwbroek, 2001).

Over deze variant van vraagsturing kunnen de volgende punten worden opgemerkt:

- de cliënt heeft het heft in handen en de belangen van een groep cliënten wordt behartigd in de cliëntenraad. De burger wordt gezien als een afhankelijk individu die niet opgewassen is tegen de macht van de overheid. Een cliëntenraad is sterker en kan ervoor zorgen dat emancipatie plaatsvindt tussen burger en overheid.
- Een cliëntenraad kan een belangrijke rol vervullen in de professionele visie op sturing van de vraag. De cliëntenorganisatie is namelijk de aangewezen instelling die belangen kan behartigen van cliënten tegenover aanbieders van producten en diensten.
- De rol van cliëntenraden wordt echter minder belangrijk wanneer een aanbieder wil inspelen op de persoonlijke en individuele behoeften van de vrager/cliënt. De cliëntenraad is een collectief en wordt dan afhankelijk van de sector gezien als wenselijk, maar met beperkte bevoegdheden, tot overbodig en onwenselijk.

2.4.3. De plichthoudende burger en de leverende overheid

In de conclusie van de vorige paragraaf wordt beschreven dat de rol van cliëntenraden steeds meer ter discussie wordt gesteld en mede daardoor hun positie steeds zwakker wordt. Zowel de overheid als andere (semi-)publieke aanbieders van diensten en producten richten zich steeds meer richting de persoonlijke en individuele behoeften van de vrager. Vraagsturing is in deze zin het beste te typeren als sturing door vraag, omdat consumentensoevereiniteit maximaal is en vragers theoretisch in staat zijn om zelf te bepalen hoe zij hun behoeften willen bevredigen. De vrager wordt steeds meer aanspreekpunt nummer één en omdat de vrager onderdeel is van het publieke domein wordt deze aangesproken als burger. De visie waarmee het concept burgerschap dan ook wordt benaderd is politiek, omdat de vrager onderdeel blijft van het publieke domein. Noordergraaf en Grit (2004:208) zijn dan ook van mening dat voldoen aan de vraag dan ook afhangt van versterking van burgerschap. In deze paragraaf zal in de eerste plaats behandeld worden wat burgerschap is. Vervolgens zal beschreven worden of burgerschap versterkt kan worden of juist verzwakt wordt en hoe die versterking of verzwakking plaatsvindt. De leidende vraag in deze kwestie is ideologisch van aard en handelt over de notie van

individueel verantwoordelijkheidsbesef. Zoals gebruikelijk zal deze paragraaf worden afgesloten met een deelconclusie.

In de politieke visie van sturing door vraag worden burgers en de rollen die burgers vervullen in de maatschappij genoemd wanneer het gaat om maatschappelijke participatie van burgers. In de maatschappelijke participatie heeft de burger ten opzichte van overheidsbeleid een dubbele rol. In de eerste plaats is de burger de kritische doelgroep van het overheidsbeleid en dus consument. In de tweede plaats is voor de burger een rol weggelegd als co-producent van overheidsbeleid, omdat zij een eigen stem hebben in de totstandkoming van overheidsbeleid. Deze twee rollen van burgerschap kunnen niet los van elkaar worden gezien omdat er sprake is van een samenhang in de twee genoemde rollen. Beiden kunnen namelijk teruggevoerd worden naar de notie van mate van individueel verantwoordelijkheidsbesef. Individueel verantwoordelijkheidsbesef betekent voor de burger als consument de mate van soevereiniteit of zelfredzaamheid en voor de burger als co-producent de mate van maatschappelijke betrokkenheid. De discussie kan gevoerd worden hoe soevereiniteit, zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid als vormen van individueel verantwoordelijkheidsbesef aangemoedigd kunnen worden. Een greep uit het klassieke instrumentarium hiervoor zijn prijsmechanismen, het gebruik van nieuwe technologieën, versterking van de rechtspositie van cliënten, medezeggenschap en allerlei vormen van burgerraadpleging. Sommige instrumenten zijn effectief gebleken en andere minder. Het succes van de inzet van instrumenten hangt af in welke context het instrument gebruikt wordt (RMO, 2000: 7-9).

Noordergraaf en Grit (2004: 210) benoemen burgerschap als een variant van vraagsturing, met één noodzakelijke voorwaarde, namelijk dat het voldoen aan de vraag afhangt van de mate waarin je burgerschap aanmoedigt. In deze context is het eerst van belang om het begrip burgerschap wat nader te omschrijven. Wanneer de literatuur wordt nageslagen over deze kwestie komt de naam van Van Gunsteren duidelijk naar voren. In een (bijna) klassiek geworden artikel (1991) handelt hij over de reden waarom burgerschap als problematisch wordt ervaren en benoemt hij vier concepties van burgerschap.

“Burger is zij/hij die zowel regeert als geregeerd wordt” stelt Van Gunsteren (1991:44). In deze zin is er sprake van dubbelzinnigheid. Burgers worden namelijk bestuurd door medeburgers. Om dat te kunnen doen wordt aan burgers een drietal eisen gesteld; een minimum aan autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit. Vroeger was de indicator voor het voldoen aan deze eisen het hebben van bezit. Moderne republieken trachten de groep van volwaardige burgers te vergroten. De inbreng van sociale zekerheid is daar bijvoorbeeld een uitvloeisel van. De auteur beweert echter dat burgerschap problematisch is geworden door vier redenen. In de eerste plaats is

burgerschap tot een gewild en schaars goed geworden in de internationale orde. Ten tweede gebruiken 'profiteurs' het systeem van rechten en voorzieningen op een wijze die niet strookt met de verwachtingen van burgerzin en competentie. In de derde plaats ontstaat er een nieuwe publieke orde, waarin naast nationale staat ook supranationale instituties steeds belangrijker worden (denk bijvoorbeeld aan de Verenigde Naties). Als vierde en laatste reden waarom burgerschap steeds problematischer wordt is de kritiek op pogingen van moderne republieken om toegangsbakkele voor burgerschap te beslechten. Sociale voorzieningen bevrijden in deze visie mensen juist niet, maar houden ze gevangen. De eerste drie concepties van burgerschap kennen tekortkomingen. De vierde en laatste conceptie die wordt gegeven is een soort synthese van de eerste drie en past het meeste bij de hedendaagse maatschappij (Van Gunsteren, 1991: 44-47). Om die reden zullen we eerst stilstaan bij deze vier concepties van burgerschap.

De eerste conceptie is de liberaal individualistische, waarin een individu wordt aangemerkt als individualist die constant bezig is met het maximaliseren van eigen nut. Twee problemen die deze conceptie van burgerschap problematisch maken is het gegeven van het individualisme en de manier waarop individuen worden gevormd. Bij individualisme is het probleem niet dat de 'mens' slecht zou zijn. Ook 'te goed' zijn kan een individu parten spelen. Bij vorming gaat het om het gegeven dat de inzichten en voorkeuren van een individu op onzuivere wijze tot stand kunnen komen. Dit is geen probleem wanneer individuen zich verantwoord gedragen, maar die tijden zijn niet meer. Alle remedies die tegen deze problemen worden aangedragen voldoen niet, zolang ze worden opgevat vanuit het oogpunt van individualistisch burgerschap (Van Gunsteren, 1991: 47-50). De tweede conceptie handelt over de burger als lid van een gemeenschap. De nadruk ligt op de burger die lid is van een historisch gegroeide gemeenschap. De bezwaren van de burger als individualist worden weggenomen door de nadruk te leggen op het gegeven dat de burger wordt gevormd door de gemeenschap. Gedragscodes zijn er dan om de gemeenschap in stand te houden. Hiermee wordt echter ook het eerste bezwaar aangegeven; inzicht in het nut of de noodzaak van een bepaalde gemeenschap biedt onvoldoende basis om een gemeenschap in stand te houden. Ook is de wenselijkheid van een gemeenschap een punt van discussie; gemeenschappen bieden weinig ruimte en beperken vrijheid (Van Gunsteren, 1991: 50-52).

De derde conceptie wordt 'republikeins burgerschap' genoemd. In deze conceptie staat het publieke domein centraal en zijn moed, toewijding, militaire discipline en staatsmanschap de deugden. Bezwaren hiertegen zijn onder andere dat het militaire als gevaarlijk wordt ervaren in de politiek en dat er weinig aandacht is voor de economische kant. De republikeinse gemeenschap staat centraal en er is weinig waardering voor eigen inzichten en diversiteiten in andere gemeenschappen (Van Gunsteren, 1991: 52).

De drie hierboven genoemde concepties van burgerschap passen niet in deze tijd. Om die reden introduceert Van Gunsteren een nieuwe conceptie, genaamd 'neorepublikeins burgerschap'. In deze conceptie is de burger lid van een publieke gemeenschap en niet van één gemeenschap. Deugden bestaan wel maar zijn niet militair maar gebaseerd op debat, rationaliteit, democratie etc. Burgerschap wordt beschouwd als een ambt in de publieke gemeenschap. De belangrijkste taak is het reproduceren van burgers die autonoom en oordeelkundig zijn en in de publieke sfeer hun stem kunnen laten horen. In deze conceptie is er een duidelijke visie op de publieke sfeer met haar grenzen en spelregels. Er kan worden omgegaan met pluriformiteit en de burger moet eigendom of een regulier inkomen hebben, maar de overheid moet geen passieve houding aannemen ten opzichte van sociale voorzieningen (Van Gunsteren, 1991: 55-61).

Van Gunsteren (1991) benadrukt niet alleen maatschappelijke betrokkenheid, maar ook de kunde voor het vormen van oordeel en het autonoom zijn, getoetst aan het hebben van een regulier inkomen. Pas wanneer aan deze condities voldaan wordt kan een burger zijn taak als burger uitvoeren. De burger houdt een plicht en de overheid moet de condities creëren zodat de burger zijn taak als burger kan volbrengen. Maar de burger mag ook weer niet te afhankelijk en lui gemaakt worden. Dit heeft in de afgelopen decennia gezorgd voor de paradoxale situatie waarin de verzorgingsstaat nu verkeert. Het blijft moeilijk om een stabiel evenwicht te verkrijgen in het aanmoedigen van burgerschap, het aanmoedigen van individueel verantwoordelijkheidsbesef en het aanmoedigen van maatschappelijke betrokkenheid, want de burger blijft zoals in de eerste conceptie is geschetst calculerend en zal proberen om zijn nut te maximaliseren.

Naast het institutionele aspect dat hierboven door Van Gunsteren is benadrukt moet er ook stilgestaan worden bij het morele aspect van burgerschap. Het debat over de morele aspecten van burgerschap staan zowel op de maatschappelijke als politieke agenda⁵. Daarbij is er sprake van spanning tussen de overheid enerzijds en burgers anderzijds. "Politici beklagen zich over een gebrek aan betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak" (Hemerijck, Simonis en Lehning, 1992:9). Burgers beklagen zich op hun beurt dat achter het gebrek aan betrokkenheid falend overheidsbeleid zit.

De discussie wordt verder aangezwengeld door Oudenampsen en Nieborg (in Hortulanus: 2002) die sociale competenties van burgers aan de orde brengen aan de hand van drie dimensies van burgerschap, die zijn ontwikkeld door de Raad van het Binnenlands Bestuur in het advies 'Etniciteit, burgerschap en binding'. De eerste dimensie handelt over burgerschap als formele status. Deze bestaat simpel uit het hebben van rechten en plichten in een bepaalde gemeenschap. Tegenover de rechten van de burgers staan plichten van de overheid, zoals het

⁵ Een voorbeeld die gegeven kan worden in dit verband is de Rotterdamcode, die onlangs (februari 2006) door het college van Rotterdam is gelanceerd. Deze benadrukt dilemma's die voortkomen uit morele aspecten van burgerschap.

respecteren van die rechten. De tweede dimensie handelt over burgerschap als democratische praktijk. In overheidsbeleid krijgt dit vorm door het leggen van verantwoordelijkheid op burgers. Een burger moet op zijn minst stemmen. Burgerschap als identiteit, tevens de laatste dimensie van burgerschap, is de meest gecompliceerde dimensie. Het bepalen van de identiteit is tamelijk lastig omdat daardoor groepen buiten de boot kunnen vallen. Het vormen van identiteit hangt nauw samen met sociale competenties als het vermogen tot identificatie, het vermogen tot representatie, verantwoordelijkheid nemen en opkomen voor eigen belangen. Het verwerven van een eigen open identiteit is pas mogelijk wanneer de eigen plaats in de maatschappij helder is. Identiteit kan zich dan ontwikkelen in het sociale verkeer met andere burgers (Oudenampsen en Nieborg, 2002: 37-51).

Ter conclusie;

- ook burgerschap is een variant van vraagsturing, die echter moeilijk te plaatsen is. Het voldoen aan de vraag hangt namelijk af van een aantal factoren. Zo mag de burger geen 'homo economicus' zijn, want hij moet niet alleen proberen zijn eigen nut te maximaliseren. Verder moet hij financieel onafhankelijk zijn, wat de burger lui kan maken, omdat hij niet hoeft te werken. Om dit soort redenen is het aanmoedigen van burgerschap moeilijk.
- Het aanmoedigen van burgerschap, wat gezien kan worden als sturing, heeft alleen kans van slagen als er een beroep wordt gedaan op het moreel van de individu. De overheid kan trachten dit burgers bij te brengen middels reclamecampagnes⁶, die op rijksniveau zijn ondergebracht onder het project SIRE (Stichting Ideële Reclame). Ook de gemeente Rotterdam probeert dit te doen door een campagne waarin verschillende Rotterdammers bedankt worden omdat ze hun taak als burger hebben vervuld. Het probleem van dit instrument is dat het te idealistisch is en de kans klein is dat het leidt tot een gedragsverandering.

2.5. Conclusie

In het voorgaande is gesteld dat vraagsturing niet zomaar een begrip is dat te verwoorden is in één enkele definitie. Vraagsturing kan namelijk opgedeeld worden in negen verschillende varianten. Per variant kunnen er kenmerken worden genoemd, die uiteen zetten wat de aspecten van vraag zijn van de zijde van de vrager en hoe de overheid kan sturen van, op en door de vraag. De kenmerken worden weergegeven in de tabel hieronder.

⁶ Het gebruik van reclamecampagnes als moreel aspect om de burger verantwoordelijkheidsbesef bij te brengen is nauw verbonden met een andere variant van vraagsturing; de private visie op sturing van vraag

Vorm van sturing	Variant van vraagsturing	Kenmerken
Sturing van vraag	<i>Marketing</i>	<ul style="list-style-type: none"> - overheid probeert burger te sturen d.m.v. reclame - overheid prikkelt burger om op het aanbod in te gaan - burger heeft weinig tot geen zeggenschap over het aanbod van goederen en diensten - burger is in beeld bij de overheid waardoor marketing een variant is van vraagsturing
	<i>Oordeelsvorming</i>	<ul style="list-style-type: none"> - overheid probeert burger te sturen d.m.v. voorlichting en gedrag en attitude te beïnvloeden - overheid (ont)moedigt gebruik van goederen of diensten (aan) - positie van de burger blijft afhankelijk van het oordeel van de overheid - burger heeft de mogelijkheid het eens of oneens te zijn met het oordeel van de overheid waardoor oordeelsvorming een variant is van vraagsturing
	<i>Besluitvorming</i>	<ul style="list-style-type: none"> - overheid is wet- en regelgever tevens besluitvormer - burger wordt ingepast in het aanbod - overheid stuurt d.m.v. propaganda en populisme - burger wordt ingepast in het aanbod van producten en diensten waardoor besluitvorming een variant is van vraagsturing
Sturing op vraag	<i>Typering</i>	<ul style="list-style-type: none"> - overheid luistert naar de burger, weegt verschillende belangen af en besluit uiteindelijk - overheid zet procesbegeleider in als tussenpersoon, die ervoor moet waken dat bevindingen in het proces niet verloren gaan bij de uitwerking tot een eindbesluit - burger heeft invloed op het proces door bevoegdheden die bij de wet worden gegeven of door de mogelijkheid die door de overheid worden gegeven - alhoewel wensen en eisen van de burger moeilijk te vertalen zijn in beslissingen is typering een variant van vraagsturing omdat de procesbegeleider de vraag van de burger in overeenstemming probeert te brengen met het aanbod van de overheid
	<i>Consultatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - overheid houdt toezicht op het proces van consult, waar naast de overheid consultgevers en consultnemers bij betrokken zijn - consultgever probeert vraag van de consultnemer optimaal af te stemmen op het aanbod van de overheid - burger wordt aangemerkt als consultnemer en consultgever en overheid kunnen consultnemers professionaliseren door middel van codes (stromen van informatie die op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd) en communicatie (stromen van informatie die van de overheid en consultgever naar consultnemer gaan) - overheid kan sturen op de vraag door stromen van informatie te geven of juist achter te houden
	<i>Ideologie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - politieke partijen vervullen in een democratie de functie van intermediair tussen burgers en overheid - in een representatieve democratie kiest de burger tijdens verkiezingen de volksvertegenwoordiging die de vraag van de burger proberen af te stemmen op het aanbod van de overheid - het niet voldoen aan vragen van de tussenpersoon zorgt ervoor dat door verkiezingen de oude tussenpersoon wordt vervangen door een nieuwe tussenpersoon - politieke partijen hebben dikwijls als normatief uitgangspunt een ideologie, waar burgers zich bij aan kunnen sluiten of verwerpen - overheid kan sturen op de vraag door invulling te geven aan een partijprogramma, waarin de vraag van burgers is verwoord

Sturing door vraag	<i>Marktwerking</i>	<ul style="list-style-type: none"> - overheid mag niet ingrijpen in de harmonie van de markt maar mag alleen waken over recht en orde - vragen van burgers zijn leidend, overheid heeft als taak het gevraagde aanbod te bewerkstelligen - burger streeft eigenbelang na, probeert zijn nut te maximaliseren en staat niet stil bij haalbaarheid - overheid kan onmogelijk alle wensen en eisen van individuele burgers in acht nemen en daar ook nog eens prioriteiten aan toe kennen - overheid is moeilijk vergelijkbaar met de markt, omdat de overheid in andere omstandigheden verkeert als de markt - het inbouwen van marktmechanismen en prijsprikkels in een overheidsorganisatie kan er in bepaalde omstandigheden voor zorgen dat effectiviteit en efficiëntie worden bewerkstelligd
	<i>Emancipatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - de verhouding tussen overheid en individuele burger is meestal in het voordeel van eerstgenoemde - om emancipatie te behalen kunnen burgers zich organiseren in een groep, zoals een cliëntenraad - vragers zijn in dit perspectief in staat om zelf invulling te geven aan hun behoeftes en hoe ze deze willen bevredigen - cliënt heeft het heft in handen en een cliëntenraad behartigt de belangen van cliënten tegenover aanbieders van producten en diensten - de rol van cliëntenraden, afhankelijk van de sector, wordt gezien als wenselijk met beperkte bevoegdheden, overbodig en zelfs onwenselijk
	<i>Burgerschap</i>	<ul style="list-style-type: none"> - burgers behoren gezien te worden al individu en individueel verantwoordelijkheidsbesef zorgt ervoor dat burger kan bijdragen aan de levering van producten en diensten - het voldoen aan de vraag is afhankelijk in de mate waarin je burgerschap aanmoedigt - het is echter moeilijk om burgerschap aan te moedigen, mits er een beroep wordt gedaan op het moreel van een individu

Tabel 2 Kenmerken van verschillende varianten van vraagsturing

Uit de inhoud van deze tabel, maar ook in de vorige paragrafen afzonderlijk, komt naar voren dat bepaalde varianten van vraagsturing in elkaar overlopen. Er zijn ook twee varianten die elkaars tegenovergestelde zijn, namelijk besluitvorming en marktwerking. Het is echter niet zo dat deze twee varianten elkaar uitsluiten. Wanneer er geroepen wordt dat er in het openbaar bestuur meer vraaggestuurd gewerkt moet worden, bedoelt men dat er een verschuiving moet optreden van besluitvorming naar marktwerking. Het is echter fout om te verkondigen dat er geen vraagsturing plaatsvindt binnen het openbaar bestuur, omdat zelfs besluitvorming een variant is van vraagsturing. Noordegraaf en Grit (2004:210) vinden dan ook dat in het openbaar bestuur de dominante neiging heerst om vraagsturing te verbinden met marktwerking. Er wordt over tussenvormen gesproken die onderbelicht blijven. Met bovenstaande is geprobeerd meer inzicht te geven over die tussenvormen. De trend waarover gesproken wordt bij de reden voor het onderzoek in de inleiding (paragraaf 1.1) is een verschuiving van besluitvorming naar marktwerking. In dit hoofdstuk is een poging gedaan om uit te lichten dat er, wanneer over vraagsturing wordt gesproken, geen duidelijke scheidlijn is tussen besluitvorming enerzijds en marktwerking anderzijds. Er zijn namelijk zeven andere varianten van vraagsturing.

Over de relatie tussen de verschillende varianten van vraagsturing kan theoretisch veel gezegd worden. Uit bovenstaande kan vastgesteld worden dat de term vraagsturing per casus specifiek ingevuld dient te worden. De relaties en de overlapping in elkaar van verschillende varianten (indien daar sprake van is) is per context en per casus verschillend. Om dit te verhelderen zal in het volgende hoofdstuk een aantal casus worden beschreven en geanalyseerd aan de hand van de theoretische inzichten die zijn opgedaan in dit hoofdstuk. Het is verder ook mogelijk om aan de hand van deze inzichten uit de praktijk een reflectie te geven op de begrippen vraagsturing, vraag en sturing afzonderlijk, zodat deze theoretische begrippen nog duidelijker worden.

Hoofdstuk 3 Vraagsturing in praktijk

3.1. *Inleiding*

Nadat in het vorige hoofdstuk theorieën over vraagsturing zijn behandeld en uitgelicht zal in dit hoofdstuk een aantal voorbeelden gegeven worden uit de praktijk. De voorbeelden uit de praktijk zullen beschreven worden in de vorm van een casusonderzoek. Het criterium voor het selecteren van deze casus is dat er sprake moet zijn van een dynamiek; er dient sprake te zijn van een vorm van verandering, een aanpassing of een wijziging, dat voortkomt uit een voornemen van één van de betrokken actoren in de casus. Aan het einde van elke casus zullen de kenmerken van die casus met betrekking tot vraagsturing geanalyseerd worden aan de theoretische inzichten die zijn beschreven in hoofdstuk 2. Ook zal schematisch weergegeven worden wat de verandering inhoudt, c.q. naar welke variant van vraagsturing is verschoven. Er kunnen oneindig veel casus gevonden worden die geschikt zijn voor een dergelijke beschrijving. Er zijn echter drie casus geselecteerd, die nader beschreven zullen worden, te weten het Rotterdams veiligheidsbeleid, de invoering van het nieuwe zorgstelsel en de invoering van ICT om klantgerichter te werken in het openbaar bestuur.

3.2. *Het Rotterdams veiligheidsbeleid*

3.2.1 *Achtergrond*

Veiligheid wordt een belangrijk onderwerp gevonden in Rotterdam. In 2002 werd het zelfs het belangrijkste verkiezings Thema voor de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam. Het onderwerp veiligheid stond echter langer op de politieke agenda van de gemeente. Het was echter geen Thema op zich, maar werd integraal aangepakt. Zo werd in 1980 de motie Simons aangenomen, waarin werd gevraagd vijf procent van het gemeentelijke budget ter beschikking te stellen aan het herstel van schade aan schoolgebouwen en andere preventieve activiteiten van dien aard. De motie leidde tot het instellen van een bureau tegen vandalismebestrijding en kleine criminaliteit. Eind 1992 werd er in de gemeenteraad een debat gevoerd over de noodzaak van een samenhangend veiligheidsbeleid. In 1993 werd het plan 'Geïntegreerd Veiligheidsbeleid' gepresenteerd, waarin een aantal probleemvelden werd benoemd. In dit plan werd ook ingegaan op onveiligheidsgevoelens die bij de burger leefden. Intensieve communicatie over criminaliteit en overlast, het versterken van het vertrouwen in de overheid, het vergroten van de weerbaarheid van de bevolking en het verbeteren van hulp aan slachtoffers moesten ertoe leiden dat onveiligheidsgevoelens werden verminderd. De gemeente veronderstelde dat het niet mogelijk was om op centraal niveau compleet overzicht te houden en instrumenten om veiligheid te vergroten niet voorhanden zijn. Om specifiek en situationeel inzicht te krijgen moest het worden uitgevoerd door de deelgemeenten en elk van de zestig wijken in de stad moesten de wijkveiligheidsplannen uitvoeren. Met deelgemeenten werden daarvoor convenanten gesloten

waarin de overeenkomst werd opgenomen dat voor elke wijk een wijkveiligheidsplan tot stand kwam. Per wijk moest het deelgemeentebestuur, het politiedistrict en het openbaar ministerie aangeven hoe samen met woningbouwverenigingen, bewonersorganisaties en het wijkoverleg van de gemeentelijke diensten, de leefbaarheid en de veiligheid in hun taakgebied wilden verbeteren. Eind 1995 lagen er 60 wijkveiligheidsplannen op tafel die tot uitvoering moesten worden gebracht (Haan, 1997:77-81). In het collegeprogramma 1998-2002 wordt er opnieuw aandacht gegeven aan veiligheid als thema. Aan de hand van rapportcijfers kon het college afgerekend worden. Het college stelt tot doel dat de veiligheid aan het eind van de periode (in 2002) moet worden gewaardeerd met een zeven. Alhoewel het college aantoont dat de doelen zijn behaald weet Pim Fortuyn in te spelen op het ongenoegen dat leeft bij de burger. In zijn verkiezingsprogramma stelt hij als één van zijn speerpunten de veiligheid in de stad aan de orde en kiest voor een harde aanpak met zero-tolerance. Dat slaat aan en zorgt voor een daverend succes bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002.

De vraag die als eerste gesteld kan worden is wat de verandering ten opzichte van de voorgaande jaren met betrekking tot veiligheid is. Het belangrijkste wat opvalt bij een vluchtige blik in verschillende beleidsdocumenten is dat veiligheidsbeleid niet 'bottom-up' tot stand komt maar 'top-down'. In 2002 krijgt Rotterdam zelfs een wethouder Veiligheid, die verantwoordelijk is voor het ten uitvoer leggen van het veiligheidsbeleid. Hieronder zal het veiligheidsbeleid tussen 2002 en 2006 onder de loep worden genomen. In de volgende paragraaf zal dit gereflecteerd worden aan het veiligheidsbeleid in de jaren daarvoor.

Het collegeprogramma van 2002-2006 noemt veiligheid topprioriteit. Hoofddoelstelling is Rotterdam meetbaar veiliger maken. Daarvoor is de in 2001 in het leven geroepen veiligheidsindex leidraad. Deze index geeft aan de wijken en de stad in zijn geheel een rapportcijfer. Leidraad bij het veiligheidsbeleid is het vijfjarenprogramma 'Versterking Veiligheid Rotterdam'. In het collegeprogramma wordt gesteld dat het kenmerkend is voor de nieuwe aanpak dat gemeentelijke diensten, politie, justitie, woningbouwcorporaties en welzijns- en hulpverleningsinstellingen samenwerken. Kenmerkend is dat niet, omdat dat al in de jaren negentig ter sprake kwam. Wel kenmerkend is het feit dat de bijdrage van elke partij wordt vastgesteld in prestatieafspraken. Ook valt op te merken dat wijkveiligheidsprogramma's herintrede doen. Eind 2003 moeten de inmiddels 72 wijken een dergelijk wijkveiligheidsprogramma hebben. De veiligheidsindex die jaarlijks uitkomt, moet uitwijzen of Rotterdam ook daadwerkelijk veiliger wordt. Het college stelt verder dat zij verantwoordelijkheid neemt voor veiligheid, maar dat burgers en bedrijven ook verantwoordelijk zijn, omdat veiligheid een zaak is van iedereen. In het programma is ook op te merken dat er nieuwe problemen worden benoemd. Zo worden 'hotspots' benoemd; bepaalde gebieden in een wijk waar het

gevoel van onveiligheid het hoogst is, dat het openbaar vervoer veiliger moet worden, dat de Keileweg wordt gesloten, er 700 criminelen persoonsgericht worden aangepakt en dat preventief fouilleren wordt toegestaan (Collegeprogramma Rotterdam 2002-2006).

Bovens en Molenaar (2005) merken op dat de gemeente Rotterdam een trend overneemt. Die trend is dat de overheid op een andere manier probeert te sturen. Er wordt geprobeerd om te sturen op prestaties en op maatschappelijke effecten en minder op algemene bedoelingen, inzet van middelen of activiteiten. Doelstellingen moeten voldoen aan SMART-eisen. Dat houdt in dat ze specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden dienen te zijn. Daarnaast neemt aandacht voor verantwoording toe (Bovens en Molenaar, 2005:36).

In Rotterdam heeft deze nieuwe trend gezorgd voor de invoering van de veiligheidsindex in 2001, dat wordt uitgevoerd door het gemeentelijke programmabureau Veilig. In deze index worden gegevens uit registraties van aangiften en meldingen en enquêtes over veiligheid gecombineerd tot één cijfer dat de mate van veiligheid aangeeft in de stad, de deelgemeente of de afzonderlijke wijken. Acht veiligheidselementen (diefstal, drugsoverlast, geweld, inbraken, vandalisme, overlast, schoon en heel en verkeer) worden gecombineerd met vier omgevingskenmerken (sociale samenhang en bevolkingssamenstelling, economische welvaart, bebouwing en tevredenheid met de buurt). Afhankelijk van de score worden wijken ingedeeld in vijf categorieën (onveilig, probleem, bedreigd, aandacht of redelijk veilig). In het meest recente Veiligheidsindex is vastgesteld dat Rotterdam veiliger is geworden. Als reden daarvoor wordt de integrale aanpak (het samenwerken van verschillende publieke en semi-publieke organisaties) genoemd, die het mogelijk heeft gemaakt om een intensieve en doelgerichte aanpak te realiseren op het gebied van toezicht en handhaving, beheer en onderhoud en fysieke en sociale investeringen.

3.2.2 *Analyse*

Wanneer het thema veiligheid in Rotterdam wordt bekeken vanuit het perspectief van vraagsturing valt op dat de gemeente Rotterdam gebruik maakt van verschillende vraagsturingsvarianten. In deze paragraaf zal geanalyseerd worden aan de hand van de theoretische inzichten uit hoofdstuk twee.

In de eerste plaats is veiligheid een collectief goed. Burgers hebben geen invloed op het feit dat de overheid veiligheid aanbiedt. De overheid is éénmaal wet- en regelgever en neemt besluiten, waarbij het behartigen van publieke belangen centraal staat. De overheid veronderstelt dus dat het verhogen van het gevoel van veiligheid het welzijn van de burger verhoogt. De burger heeft in principe niet veel in te brengen op de besluiten die de lokale overheid neemt. De overheid maakt veiligheidsbeleid vanuit een paternalistisch motief en de burger wordt hierin ingepast. In de casus veiligheid in Rotterdam is ook te zien dat de overheid stuurt op het veiligheidsgevoel door middel

van populisme. Verondersteld kan worden dat bepaalde politieke groeperingen de burger hebben bediend met beeldvorming. Hoewel eind jaren negentig door het bestuur van de gemeente Rotterdam werd aangetoond dat de stad veiliger was geworden is er tijdens de verkiezingscampagne in 2002 gestuurd op het tegenovergestelde. Op basis van een andere methodologische meting, de veiligheidsindex, werd de stad onveilig verklaard en moest er alles aan gedaan worden om het veiligheidsgevoel te verbeteren. Na het nemen van maatregelen en het ten uitvoer leggen van programma's om de veiligheid te verbeteren is gemeten dat de stad meetbaar veiliger is geworden. Verondersteld kan worden dat de negatieve berichtgeving over veiligheid anno 2002 het veiligheidsgevoel negatief heeft beïnvloed en de positieve berichtgeving in de jaren erna het veiligheidsgevoel positief heeft beïnvloed. Politieke partijen, die als belangrijke actor aangewezen kunnen worden in het openbaar bestuur, hebben de vraag gestuurd. Doordat de overheid wet- en regelgever is bij uitstek, die voornamelijk beslissingen neemt over hoe het veiligheidsbeleid er in de gemeente Rotterdam eruit komt te zien en waarbij de burger wordt aangepast in het aanbod van diensten, zonder dat hij er zeggenschap over heeft en dus schikt, en waarbij de overheid kan sturen door middel van het bedienen van de beeldvorming van de burger kan het Rotterdamse veiligheidsbeleid gezien worden als de vraagsturingsvariant besluitvorming.

Er dient echter een kanttekening gemaakt te worden. Niet alleen communicatie van de overheid richting de burger heeft voor verbetering in het veiligheidsgevoel gezorgd. Er zijn namelijk tal van maatregelen genomen van overheidszijde om het veiligheidsgevoel te versterken. Zo is er na 2002 harder opgetreden tegen kleine criminaliteit of drugsgebruik. Kwesties van deze aard werden door de politie harder aangepakt en werden strenger door justitie vervolgd. Op wijkniveau heeft er een herintrede plaatsgevonden van wijkveiligheidsprogramma's. In een dergelijk programma maakt een aantal publieke en semi-publieke organisaties plannen hoe de veiligheid in een wijk verbeterd kan worden. Aan de wijkveiligheidsprogramma's werden prestatieafspraken toegevoegd, waarbij elke betrokkene wordt afgerekend op de prestaties die men levert. De bedoeling was om zoveel mogelijk te decentraliseren. Alleen problemen die stadsbreed speelden moesten centraal worden aangepakt. Gebruik makend van de vraagsturingsvariant besluitvorming besloot de overheid en schikte de burger. Op wijkniveau echter stuurt de overheid op de vraag. Er wordt een intermediair ingesteld die invulling dient te geven aan elke wijkveiligheidsprogramma. Deze taak wordt vervuld door de verschillende deelgemeenten in Rotterdam, die ervoor moeten zorgen dat in samenwerking met verschillende partners, waaronder ook bewoners (burgers), er voor elke wijk een wijkveiligheidsprogramma komt. Bij het maken van die wijkveiligheidsprogramma's geeft de overheid in de hoedanigheid van de deelgemeente de burger en andere betrokkenen bij het uitvoeren van het veiligheidsbeleid op wijkniveau een luisterend oor. Verschillende wensen en eisen worden geuit en problemen

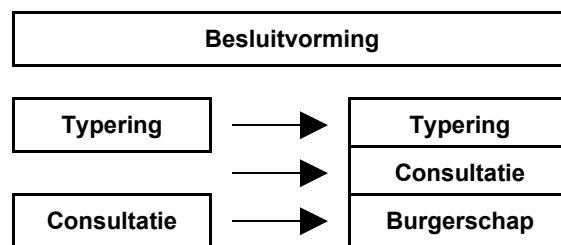
benoemd. Aan de hand van de input die door diverse actoren wordt gegeven volgt de inhoud van het wijkveiligheidsprogramma en worden er diverse punten geformuleerd waarop actie wordt genomen. De taak van de deelgemeente is om het proces zo soepel mogelijk te laten verlopen. Nadat alle betrokkenen zijn gehoord is het de taak van de deelgemeente, die dus optreedt als procesbegeleider, om de inhoud van het wijkveiligheidsprogramma dusdanig invulling te geven dat er brede maatschappelijk draagvlak ontstaat in de wijk. Het aanbod dient daarvoor zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht te worden met de vraag. Uiteindelijk is het een feit dat de burger ook een belangrijke rol heeft in het bijdragen aan een wijkveiligheidsplan. De burger moet daarvoor toegang hebben tot informatie over hoe het met veiligheid ervoor staat. Die informatievoorzienende taak wordt uitgevoerd door projectbureau Veilig van de gemeente Rotterdam. In de jaarlijks uitgebrachte veiligheidsindex, die voor elke geïnteresseerde burger te raadplegen is wordt door de gemeente Rotterdam uitgebreid informatie gegeven over hoe het met het thema veiligheid in Rotterdam gaat. In de gemeente Rotterdam kan er op wijkniveau gesteld worden dat sprake is van de vraagsturingsvarianten typering en consultatie. Er is namelijk een tussenpersoon ingesteld die de vraag probeert af te stemmen op het aanbod. Verder heeft de burger de mogelijkheid om bij te dragen aan de invulling van het wijkveiligheidsprogramma, een mogelijkheid die bij de gemeente Rotterdam is gegeven. Ook stuurt de overheid op de vraag door de burger te professionaliseren. Er zijn stromen van informatie, die opgepikt kunnen worden door de burger, over veiligheid in Rotterdam. Naast dat de gemeente burgers professionaliseert door communicatie doet zij dit ook door codes, door bijvoorbeeld een persbericht uit te geven waarin Rotterdam veilig wordt verklaard, hoewel een burger in de wijk Nieuwe Westen dit niet hoeft te ervaren.

De grote omslag in vraagsturingstermen is dat de overheid ook stuurt door de vraag. De gemeente hamert erop dat de gemeente alleen veiligheid niet kan bewerkstelligen. Daarvoor is het nodig dat burgers actief participeren en deels eigen verantwoordelijkheid nemen door bijvoorbeeld andere burgers aan te spreken op gedrag dat niet getolereerd kan worden. Op die manier moet individueel verantwoordelijkheidsbesef eraan bijdragen dat de stad leefbaarder, schoner, heler en veiliger wordt. Om individueel verantwoordelijkheidsbesef initieert de gemeente jaarlijks het project 'Mensen maken de stad' waarbij burgers op straatniveau initiatieven ontplooiën om bij te dragen aan een veiligere stad. Het beste initiatief wordt dan beloond met een geldprijs die weer geïnvesteerd dient te worden in desbetreffende wijk. Ook al wordt de burger aangespoord door middel van een beloning is hier sprake van het versterken van burgerschapssentiment. Ook organiseert de gemeente voorlichtingsbijeenkomsten. Ook werden de afgelopen collegeperiode de zogenaamde 'islamdebatten' georganiseerd, om burgers dichter bij elkaar te brengen en hem het gevoel te geven dat het de gemeente gaat om de burger. Het slagen van dit soort initiatieven is wel sterk afhankelijk van het aanscherpen van het moreel van

het individu. Er kan gesteld worden dat de overheid gebruik maakt van de vraagsturingsvariant burgerschap. Het voldoen aan de vraag is afhankelijk in hoeverre burgerschap wordt aangemoedigd. Als dit met de juiste instrumenten wordt gedaan en met name een beroep gedaan kan worden aan het moreel van de individu kan aan de vraag worden voldaan. De sturingspositie van de overheid is dan afhankelijk.

3.2.3 Conclusie

De casus 'Het Rotterdams veiligheidsbeleid' toont aan hoe complex het begrip vraagsturing is. Bij nader onderzoek van het veiligheidsbeleid in Rotterdam dat er verschillende vormen van vraagsturing verwerkt zitten in het veiligheidsbeleid. De ene variant ziet men echter duidelijker terug als de andere variant. In voorgaande paragraaf is geconstateerd dat de overheid gebruikt maakt van alle drie de vormen van vraagsturing. In het Rotterdams veiligheidsbeleid valt er ook een omwenteling te bespeuren na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002. De maatregelen die men neemt getuigen van zero-tolerance. Voor onze casus is er ook sprake van de verschuiving, die hieronder in schema wordt weergegeven.



Figuur 1 Verschuiwing in variant van vraagsturing

Van besluitvorming is zowel voor als na 2002 sprake. De mate waarin er echter gebruik wordt gemaakt van deze vraagsturingsvariant is niet zozeer veranderd, maar de intensiteit ervan is verlegd. Op probleemvelden die stadsbreed aangepakt moeten worden is de lokale overheid regelgever. De wijkveiligheid wordt echter gedelegeerd aan deelgemeenten aan de hand van wijkveiligheidsprogramma's. In de jaren voor 2002 is op te merken dat er vooral sprake was van de vraagsturingsvarianten 'typering' en 'consultatie'. In 2002 is daarbij gekomen de vraagsturingsvariant 'burgerschap'. Voor 2002 lag het accent namelijk op het feit dat de overheid luisterde en een antwoord probeerde te formuleren op het veiligheidsvraagstuk. Na 2002 is dat feitelijk hetzelfde gebleven. Echter is er bijgekomen dat de gemeentelijke overheid ook nadruk ging leggen op het individueel verantwoordelijkheidsbesef van de burger. De burger werd aangemoedigd om bij te dragen aan veiligheid. De gemeente Rotterdam doet duidelijk een beroep op het moreel van de Rotterdammer. Daardoor kan gesteld worden dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van sturing op vraag naar een combinatie van sturing op vraag en sturing door vraag. Specifieker houdt die verschuiving in dat de vraagsturingsvarianten

typering en consultatie na 2002 in combinatie met de vraagsturingsvariant burgerschap zijn gebruikt.

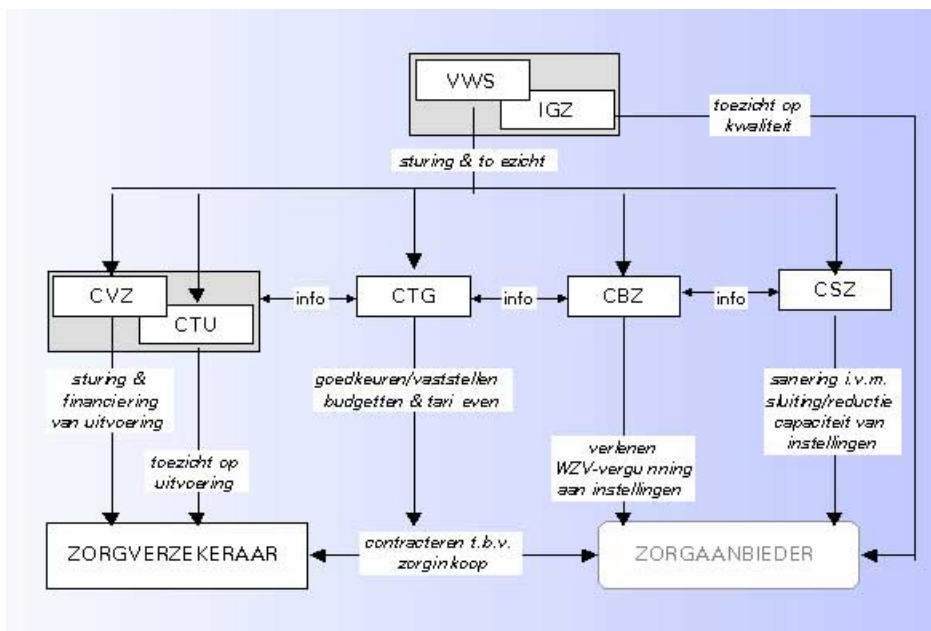
3.3. De invoering van het nieuwe zorgstelsel

3.3.1. Achtergrond

Artikel 22 lid 1 van de Nederlandse grondwet stelt dat “de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid.” In dit verband heeft de overheid een sturende rol tegenover instanties die de dagelijkse gang van zaken binnen het zorgstelsel leiden. In 1974 stelde staatssecretaris Hendriks van Volksgezondheid dat de overheid zorg moest centraliseren. Daarvoor diende hij een Structuurnota in, die tot ambitie had dat de overheid de regie moest voeren binnen het zorgstelsel. Die ambitie werd echter nooit waargemaakt. In 1987 kwam de commissie Dekker met het advies om de gehele gezondheidszorg te onderwerpen aan gereguleerde concurrentie. De drie kabinetten Lubbers hebben gedurende zes jaar hier aanvulling aan proberen te geven, zonder succes. De paarse coalitie heeft weer aansluiting gezocht bij het traditionele concept en probeerde kleine veranderingen door te voeren. De oriëntatie week echter niet af van de adviezen van de commissie Dekker; terughoudende rol van de overheid, geloof in marktwerking en vertrouwen in de rol van ondernemerschap. Aan het einde van de paarse coalitie bleek in de zorg weinig sprake van marktwerking (Van der Grinten en Kasdorp, 1999:5). Het eerste kabinet Balkenende kwam met een ambitieus plan om het zorgstelsel te vernieuwen. Daarbij werd een aantal zaken fundamenteel aangepast. Het voornaamste doel dat op politiek niveau werd gebruikt was om de zorg in de toekomst betaalbaar te houden en meer ruimte te geven om aan de behoefte van patiënten en cliënten in te kunnen spelen.

‘Meer markt in de zorg’ was één van de belangrijkste thema’s die op de politieke agenda werd gezet door de kabinetten Balkenende. In beginsel lijkt er een enorme verschuiving te zijn opgetreden in de structuur van het stelsel. Zo is er in plaats van het ziekenfonds of particuliere verzekering één basisverzekering met een vaste premie neergelegd die voor iedereen geldt. De inhoud van de nieuwe basisverzekering is te vergelijken met de inhoud van het ziekenfondspakket. Uitgangspunt van het nieuwe stelsel was echter dat zorgverleners meer moesten concurreren ten gunste van de cliënt. Om dit te bewerkstelligen worden er twee segmenten onderverdeeld. In het zogenaamde A-segment worden de tarieven, evenals in het oude stelsel bepaald door het CTG (College Tarieven Gezondheidszorg). In het B-segment kan er door zorgaanbieders geconcurrereerd worden. Het is de bedoeling dat in de loop van de jaren steeds meer diensten in de zorg, die overigens worden vastgesteld in DBC’s (Diagnose Behandeling Combinatie), dienen te verschuiven van het A-segment naar het B-segment. Voor de overheid is in het geheel een sturende rol en een toezichhoudende rol weggelegd. De zorgverzekeraar daarentegen heeft in het nieuwe stelsel een regisserende rol. Zorgverzekeraars kunnen evenals

in het oude stelsel zorgaanbieders contracteren. Maar in tegenstelling tot het oude stelsel hebben ze een financiële prikkel om krachtigere contracten af te sluiten. Theoretisch heeft de zorgverzekeraar in het nieuwe model de mogelijkheid om cliënten te verwijzen naar een zorgaanbieder waarmee zij een voor de zorgverzekeraar beter contract hebben. Dit moet dan resulteren in het feit dat de zorgconsument minder premie hoeft te betalen. Zo kunnen zorgverzekeraars onderling concurreren. Op de manier waarop zorgverzekeraars uitvoerende taken bewerkstelligen houdt het CTU (College van Toezicht op de Uitvoeringsorganen) toezicht. Het CTU is onderdeel van het CVZ (College voor de Zorgverzekeringen). Deze instantie is een zbo die de publieke randvoorwaarden borgt en ontwikkelt van het zorgverzekeringsstelsel, zodat burgers hun aanspraken kunnen realiseren op de zorg. Het nieuwe stelsel ziet er in schema als volgt uit.



Figuur 2 Het nieuwe zorgstelsel in schema

Bron: www.healthlaw.nl (14-10-2006)

3.3.2. Analyse

Wanneer over vraagsturing wordt gesproken wordt dikwijls als voorbeeld of illustratie zorg aangehaald. De kwestie, zo is geconstateerd in de vorige twee paragrafen, houdt de gemoederen al ruim drie decennia bezig. Uiteindelijk is de verandering waar lang over werd gesproken, gedebatteerd, en gediscussieerd doorgevoerd. Het is echter wel zo dat de verandering die wordt doorgevoerd incrementeel van aard is en sterk afhankelijk van de politieke context.

Verschillende varianten van vraagsturing zijn terug te vinden in deze casus. Er is duidelijk sprake van meer marktwerking in de zorg, maar dat is niet de enige variant van vraagsturing. Van pure

marktwerking kan echter geen sprake zijn omdat er nog steeds aspecten in de zorg zitten van besluitvorming. Zo mogen zorginstellingen op behandelingen van medisch specialistische aard geen winstoogmerk hebben volgens de WTZi (Wet toelating Zorginstellingen). Voor een partij op de markt is het niet lucratief om die zorg aan te bieden. Dit is wel in tegenstelling tot het doel dat men voor ogen had bij het invoeren van het nieuwe stelsel. Het opkomen van kleine ZBC's (Zelfstandig Behandel Centrum), die maar één behandeling aanbieden, kan voordelen bieden. Door de kleinschaligheid kan een dergelijke instelling zich specialiseren op het gebied van desbetreffende behandeling, kan het de geboden zorg efficiënter aanbieden, wat weer kan betekenen dat de prijs van die behandeling kan dalen en ten gunste kan komen van de zorgconsument. Een voorbeeld is het behandelen van een vergrote prostaat, ook wel BPH (Benigne Prostaat Hyperplasie). Dit is een ziektebeeld dat meestal ontstaat bij mannen na een bepaalde leeftijd. Wanneer een arts BPH vaststelt kunnen er drie dingen gedaan worden. Er kan gekozen worden om niets te doen, om het te behandelen met medicatie en om de TURP-behandeling toe te passen. Bij de TURP-behandeling wordt het vergrote deel van de prostaat weggesneden. Naast dat dit een dure behandeling is, is het ook zo dat het herstel lang duurt. Bij de Greenlight-methode, dat in het buitenland al geruime tijd wordt toegepast wordt er endoscopisch een fiber geplaatst waar aan het uiteinde een laserstraal het vergrote deel verdampt. De cliënt kan direct na de behandeling de dagelijkse werkzaamheden oppakken en de methode is goedkoper. Voor een ZBC is het echter niet interessant om deze methode in Nederland te introduceren, omdat een ZBC geen winstoogmerk mag hebben bij het aanbieden van deze methode. Door een reeds bestaande ziekenhuis kan het wel geïntroduceerd worden, echter leert de ervaring dat ziekenhuizen uiterst traag zijn bij het introduceren van nieuwe behandelmethoden en het doorvoeren van innovaties.

Hierboven is een illustratie gegeven waarom in de casus zorg er nog niet gesproken kan worden van pure marktwerking. Hier zal later in deze paragraaf op teruggekeerd worden. Aan de hand van de inzichten die zijn opgedaan in hoofdstuk twee valt te constateren dat in de casus zorg er ook veel andere varianten van vraagsturing verscholen zitten. Er kan dus niet gesproken worden over besluitvorming en marktwerking alleen, ook de varianten marketing, oordeelsvorming, emancipatie en burgerschap zijn duidelijk terug te vinden in deze casus. Hieronder zal de casus zorg geanalyseerd worden aan de hand van deze varianten van vraagsturing.

Eind 2005 heeft de overheid een massamediale campagne gestart om de nieuwe zorgverzekering aan de burger te presenteren. Er werd geld gespendeerd aan diverse reclamecampagnes op de televisie, de radio en in nationale dagbladen. Ook heeft de overheid de website www.denieuwezorgverzekering.nl in het leven geroepen om burgers te informeren over de nieuwe wetgeving omtrent het nieuwe zorgstelsel. Wat opvalt is dat er wordt gehamerd op wat

voor de burger van belang is. Er wordt weinig ingegaan op de achterliggende gedachte, maar op het feit dat er bijvoorbeeld een nieuwe basisverzekering komt voor iedereen. De overheid prikkelt de burger om meer informatie in te winnen over de nieuwe zorgverzekering en gebruik te maken van het aanbod. Zo werd er een aantal deadlines gesteld. Zo moest de burger voor 1 mei 2006 verzekerd zijn. Als dat niet het geval was volgden er sancties. Ook werd de burger gestimuleerd om verzekeraars te vergelijken. In het nieuwe stelsel is het namelijk zo dat de zorgverzekeraars moeten concurreren ten gunste van de cliënt. Het overheidsinitiatief KiesBeter, een website waarop verschillende zorgverzekeraars vergeleken kunnen worden en waar voor de marketing ook enorm in is geïnvesteerd, is daar voortvloeisel van. Verder is er ook campagne gevoerd voor de Zorgtoeslag. De burger die financieel niet daadkrachtig genoeg was kwam in aanmerking voor een compensatie. Zo werd de burger gestimuleerd om gebruik te maken van die financiële prikkel. Al met al kan gesteld worden dat er bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel enorm gebruik is gemaakt van de vraagsturingsvariant marketing. Voorbeelden zijn de campagnes die zijn gevoerd ter introductie van de nieuwe zorgverzekeringswet, de zorgtoeslag en KiesBeter. De burger werd door al deze campagnes gestimuleerd om op het aanbod in te gaan. Daarbij is het ook zo dat de burger zelf geen invloed of zeggenschap heeft over het aanbod. De marketingcampagnes zijn er dikwijls op gericht om draagvlak te creëren. Er wordt in die campagnes ingegaan op de voordelen voor zorgconsumenten. Over de nadelen, en dan met name het feit dat de premies stegen, had de burger geen zeggenschap.

De overheid was dus van oordeel dat er drastische wijzigingen in het zorgstelsel doorgevoerd moesten worden om bijvoorbeeld zorg betaalbaar te houden. Vanuit paternalistisch oogpunt heeft de overheid ook de mening dat iedere burger verzekerd dient te zijn voor zorg. De burger verkeert, wanneer het gaat om zorg in een afhankelijkheidspositie. De manier waarop de burger zijn vraag uit is dus afhankelijk van derden. De overheid heeft de mogelijkheid om hierop te sturen. Zo is er bijvoorbeeld de no-claimteruggaafregeling. Elke verzekerde kan 255 euro terugkrijgen van de zorgverzekeraar als hij of zij geen zorgkosten maakt. Bezoeken aan de huisarts, verloskundige zorg en kraamzorg tellen echter niet mee. De no-claim is ingevoerd zodat de burger beter bewust zou worden van de zorgkosten. Zo stelt de overheid dat de burger kiest voor goedkopere medicijnen en hulpmiddelen. De burger wordt door de overheid financieel geprikkeld om eerst goed na te denken over welke zorgkosten hij of zij maakt. Deze regeling is wel ten nadele van chronisch zieken, omdat deze groep die kosten moet maken. Daarvoor wordt echter gesteld dat die kosten afgetrokken kunnen worden bij de jaarlijkse inkomensbelastingaangifte als bijzondere uitgave. Afhankelijk van het jaarinkomen kan dan een bepaald deel vergoed worden. De overheid stuurt door middel van de no-claim op het gedrag van de zorgconsument. De positie van de cliënt is en blijft echter afhankelijk van wat de overheid vindt. Zo ontmoedigt de overheid bijvoorbeeld roken, door hoge accijns te heffen en de rokende

burger bij het opsteken van elke sigaret eraan te herinneren dat roken dodelijk is, omdat de overheid volgens de grondwet maatregelen moet treffen om de volksgezondheid te bevorderen. In de casus zorg is er sprake van de vraagsturingsvariant oordeelsvorming door de overheid tegenover de burger.

Op het publieke domein heeft de overheid een monopolie op wet- en regelgeving. Zo ook in de casus van het invoeren van de nieuwe zorgverzekering. De overheid is besluitvormer in klassieke zin en de burger heeft te handelen naar de regels en wetten die gesteld worden door de overheid, hoe individueel de vragen ook zijn. Toch is het zo dat de vrager in beeld was bij het nemen van besluiten over het nieuwe zorgstelsel. Zo moest de zorg ook voor toekomstige generaties betaalbaar blijven, wat genoemd kan worden als de grondslag van het doorvoeren van de nieuwe wet- en regelgeving op dit gebied. Daarbij is het echter wel zo dat de burger wordt ingepast in het aanbod. De overheid stuurt in deze context op de gevoelens van de burger door het gebruik maken van propaganda. In Nederland, zo is geconstateerd in paragraaf 2.2.3., wordt gebruik gemaakt van democratische propaganda. De beslissende overheid neemt in deze context het standpunt in dat er verandering nodig is in het zorgstelsel op de manier waarop de politiek dat aankondigt. Verschillende voor- en nadelen worden in kaart gebracht, waarbij de overheid de voordelen sterker naar voren brengt als de nadelen. Op die manier wordt getracht, zoals Sturminger (uit: Van der Meiden, 1988:17) het verwoordt, opinies, gedragingen en handelingen van individuen en groepen te veranderen. Zo kan gesteld worden, bijna net als ieder onderwerp dat speelt op het publieke domein, dat de overheid gebruik maakt van de vraagsturingsvariant besluitvorming.

Lijnrecht tegenover besluitvorming staat marktwerking. Marktwerking impliceert dat er een onzichtbare hand werkzaam is die harmonie brengt op de markt, die de kwaliteit van goederen afstemt op de wensen van de burgers. Wanneer bovenstaande als leidraad genomen zou worden als kenmerk voor marktwerking kan vastgesteld worden dat er in de zorg helemaal geen sprake is van marktwerking. Immers, de overheid maakt nog steeds gebruik van de vraagsturingsvariant besluitvorming. Verder is het ook zo dat de overheid niet mag ingrijpen, maar alleen mag waken. Dat is echter niet het geval en is ook niet wenselijk. De IGZ (Inspectie voor de Gezondheidszorg), onderdeel van het ministerie van VWS, heeft de bevoegdheid om al dan niet tijdelijk, zorginstellingen die niet voldoen aan bepaalde (kwaliteits)criteria te sluiten. Voor de burger, die in de zorg afhankelijk is van specialisten en die kwaliteitscriteria niet in de gaten kan houden, is het onmogelijk om de kwaliteit af te stemmen op de wensen van de burger. Het grootste probleem in het oude stelsel was het ontbreken van concurrentie. In het nieuwe stelsel is er wel sprake van concurrentie. Zorgverzekeraars, die de regie voeren, worden geprikkeld om efficiënt zorg in te kopen. Zodoende worden zorginstellingen geprikkeld om zorg efficiënter te verkopen aan de

zorgverzekeraar, omdat de zorgverzekeraar alleen zorg inkoop bij zorginstellingen die een voor de zorgverzekeraar acceptabele prijs leveren. Zorgverzekeraars die het meest efficiënt zorg weten in te kopen kunnen dat weerspiegelen in de prijs naar de cliënt toe, wat ervoor moet zorgen dat die zorgverzekeraar meer cliënten binnenhaalt. Uiteindelijk kan gesteld worden dat er sprake is van marktwerking wanneer een zorgverzekeraar aangeeft dat er een polis bestaat, die een lage premie kent, maar waarvan er ook gesteld wordt dat verzekerden alleen in aanmerking komen voor zorg bij een aantal zorginstellingen. Ook zal er sprake zijn van marktwerking als een bepaalde zorginstelling gaat aankondigen bij zorgverzekeraars dat een bepaalde behandeling bij hen het goedkoopst is. Wel is het belangrijk om te vermelden dat het hier alleen gaat om diensten in het B-segment, omdat voor diensten in het A-segment nog steeds de CTG-tarieven geldig zijn. De burger gaat wel op zoek naar een voor hem meer nut hebbende zorgverzekering. Eind 2005 hebben diverse zorgverzekeraars miljoenen uitgegeven om de verzekerde over te halen om zich te verzekeren bij hun zorgverzekeraar. In de premies op de basisverzekering was al sprake van een verschil van enkele tientallen euro's op jaarbasis. Op de aanvullende verzekeringen kon dit verschil oplopen tot honderden euro's op jaarbasis. De verzekerde die bekeken kan worden vanuit het mensbeeld van homo economicus, die bezig is met het vergroten van het eigen nut, heeft inderdaad gereageerd op de prijsverschillen in verschillende polissen. Zo heeft zorgverzekeraar Agis in één klap 430 duizend van de 1,6 miljoen verzekerden verloren aan de concurrentie⁷, hoewel Agis toch één van de zorgverzekeraars is die zich duidelijk heeft gepresenteerd door middel van reclamecampagnes. De prijs was echter vergeleken met andere aanbieders aan de hoge zijde, zodat veel verzekerden hebben gekozen voor goedkopere aanbieders. De zorgsector valt tegenwoordig het best te typeren door een sector waar marktprikkels in verwerkt zitten. Van marktwerking in pure zin van het woord is geen sprake.

Op een gewone markt is de prijs van een goed of een product afhankelijk van vraag en aanbod. In de zorg is de grootste belemmering een probleem dat rijst aan de vraagzijde. De burger wordt door institutionele belemmeringen verhinderd om efficiënt vraag te uiten, omdat de burger in een afhankelijkheidspositie verkeert. Ook wanneer de vraag eenmaal geuit is kunnen andere problemen het pad kruisen van de burger, zoals hindernissen die ervoor zorgen dat burgers gefrustreerd raken door de complexe uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan wachttijden, het zoekraken van dossiers en capaciteitsproblemen aan de zijde van de aanbieder. In de verhouding tussen overheid en burger heeft de overheid dus duidelijk een voordeel. Om dit tegen te gaan kunnen burgers zich laten vertegenwoordigen door een collectief, die toezicht houdt op de kwaliteit van zorg en toezicht houdt of het aanbod aansluit bij de vraag. Op die manier kan emancipatie bereikt worden tussen de burger en de overheid. Dit is vooral van toepassing op de casus in de zorg. Cliëntenraden zijn sterk vertegenwoordigd in deze sector, omdat wetgeving

⁷ 'Agis krijgt grote klap in zorgstrijd' in De Volkskrant van 3 maart 2006

daar mogelijkheden toe bied⁸. De reden voor het instellen van een cliëntenraad in de zorg is dat er bepaalde waarborgen, zoals medezeggenschap, door de afhankelijkheidspositie moeten worden ingebouwd in de zorgsector. Cliëntenraden dienen belangen van de burger te behartigen, maar wanneer de overheid wil inspelen op de persoonlijke behoeften van de burger komt de vraagsturingsvariant burgerschap meer naar voren.

In de nota 'Met zorg kiezen' wil de overheid de regie in handen geven aan de burger zelf, zodat hij zelf keuzes kan maken over wat hij wil en zodoende middelen krijgt om voor individuele vragen het aanbod te creëren. Vooral wanneer het gaat om het zogenaamde PGB (Persoonsgebonden Budget) heeft een cliëntenraad daar weinig invloed op. De rol van de cliëntenraad vervaagt en de burger heeft zelf het heft in handen. Individueel verantwoordelijkheidsbesef moet ervoor zorgen hoe de burger zijn behoeften dient te bevredigen. Omdat de burger onderdeel is van het publieke domein, consumentensoevereiniteit maximaal is en de mate van het aanmoedigen van burgerschap centraal staat kan wanneer het bijvoorbeeld gaat om het PGB gesproken worden van de vraagsturingsvariant burgerschap. De burger wordt namelijk zelf duidelijk betrokken hoe hij invulling kan geven aan zijn vraag, een punt waarvan politici burgers verwijten deden en burgers hun beklag deden bij de overheid over falend beleid. Bij het PGB kan dit niet meer, omdat iedere burger die daarvoor in aanmerking een budget krijgt, die hij naar zijn eigen inzicht mag spenderen. Burgerschap wordt daarmee aangemoedigd omdat de burger morele wijsheden worden toegedicht.

3.3.3. Conclusie

De casus 'de invoering van het nieuwe zorgstelsel' laat zien hoe verschillende vraagsturingsvarianten in hetzelfde onderwerp verscholen kunnen zitten. De overheid bedient zich van talloze vraagsturingsvarianten in deze casus. Twee daarvan zijn overduidelijk aanwezig en vier andere varianten kunnen aangewezen worden als overgangsvarianten of tussenvarianten. De twee die het meest duidelijk aanwezig zijn, zijn besluitvorming en marktwerking. De tendens zit ook in de overgang van besluitvorming naar marktwerking. De wil is er in ieder geval wel, maar feitelijk is in het nieuwe zorgstelsel meer de vraagsturingsvariant besluitvorming aanwezig dan de vraagsturingsvariant marktwerking. Wanneer het echter vergeleken gaat worden met het oude stelsel dat getypeerd kan worden als aanbod geïnduceerd is er een verschuiving te bespeuren naar meer marktwerking.

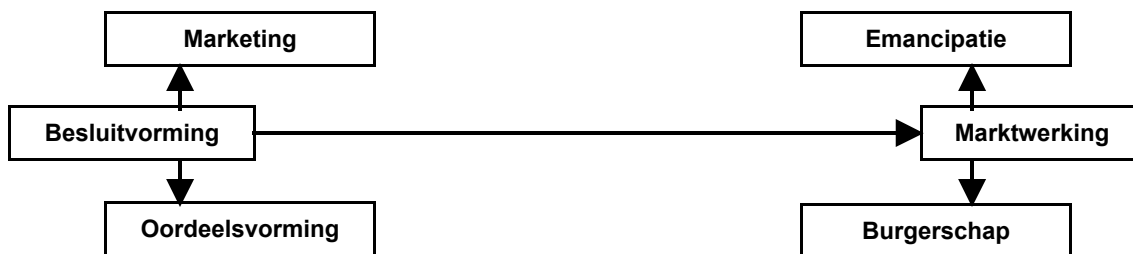
Daarnaast is het ook zo dat naast besluitvorming, de overheid ook gebruik maakt van de twee andere varianten van sturing van vraag, te weten marketing en oordeelsvorming. De overheid

⁸ Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen

heeft namelijk enorme campagnes gevoerd in de aanloop naar de nieuwe zorgverzekering en heeft ook gebruik gemaakt om te oordelen over wat goed zou zijn voor de burger.

De tendens is echter om te sturen door vraag. Naast marktwerking wordt daarvoor gebruik gemaakt van de varianten emancipatie en burgerschap, omdat enerzijds de burger afhankelijk is en niet efficiënt vraag kan uiten en anderzijds, wanneer de overheid in wil gaan op de individuele vragen van burgers, de wensen en eisen van die burger leidend is en hij zelf aan de hand van het geven van verantwoordelijkheid aan de burger, die burger zelf mag bepalen hoe hij zijn behoeften vervult.

De verschillende vraagsturingsvarianten, zoals hierboven toegelicht, kunnen schematisch als volgt worden weergegeven.



Figuur 3 Het nieuwe zorgstelsel in schema

3.4. De toepassing van ICT om klantgericht te werken

3.4.1. Achtergrond

Aan de nieuwe overheid worden allerlei wijsheden toegedicht. Zo zou de overheid klantvriendelijker, toegankelijker, transparanter, efficiënter en democratischer moeten zijn. Om dit te bewerkstelligen is vanuit overheidswege een aantal initiatieven genomen, zoals het Actieprogramma Elektronische Overheid (1998) en de Digitale Delta (1999). Één van de doelstellingen van deze plannen was dat in 2002 25 procent van de dienstverlening langs digitale weg zou moeten worden verstrekt. Vraaggerichtheid wordt in deze beleidsdocumenten centraal gesteld, ook in de filosofie van het Overheidsloket 2000, zoals verwoord in het handboek 'Van vraagpatroon naar loket-idee' (Bekkers, 2001: 227-295).

De vraag kan gesteld worden waarom publieke organisatie klantgericht willen werken. Besamusca-Jansen (1997) onderscheidt vier doelstellingen die ten grondslag liggen aan het concept klantgericht werken van overheidswege. Het verbeteren van de effectiviteit van de dienstverlening, het verbeteren van de interne efficiëntie van de organisatie, het verbeteren van het imago van de organisatie en het bieden van nieuwe uitdagingen voor managers en medewerkers. Deze vier redenen kunnen niet direct worden teruggedeneerd naar noties over

vraagsturing. Wanneer echter gekeken wordt naar Albeda en Van Bijlert (2001) kunnen er wel redenen teruggevonden worden die in vraagsturingstermen geplaatst kunnen worden. Deze auteurs geven drie belangrijke verklaringen waarom er momenteel veel aandacht wordt geschonken aan klantgericht werken in de publieke sector. In de eerste plaats wordt het veranderende verwachtingspatroon van burgers genoemd. Toegenomen mondigheid zorgt ervoor dat de burger zich steeds meer opstelt als klant, die goed bediend dient te worden. De burger trekt steeds meer de vergelijking met bedrijven en verwacht dat beter op het individu toegespitste diensten geleverd kunnen worden. De goede bedoelingen van de overheid worden daarbij steeds minder vanzelfsprekend. Als tweede reden waarom er steeds meer aandacht geschonken wordt aan klantgerichtheid noemen Albeda en Van Bijlert (2001) de steeds complexer wordende maatschappelijke omgeving die om nieuwe vormen van sturing vraagt. De overheid wordt in deze context gezien als één van de partijen die invloed kan uitoefenen op de omgeving. Centrale sturing is inmiddels onmogelijk geworden wat de overheid noopt tot het invoeren van nieuwe sturingsmechanismen waarbij de oriëntatie extern is gericht. Bovendien brengt de veranderende omgeving met zich mee dat burgers steeds meer aangesproken worden op eigen verantwoordelijkheden. Als laatste noemen Albeda en Van Bijlert (2001) een ander aanbod van publieke diensten door gebruik te maken van ICT. De huidige ICT-ontwikkelingen maken nieuwe vormen van publieke dienstverlening mogelijk, zoals dienstverlening op maat en dienstverlening die op verschillende locaties toegankelijk is. Zodoende kunnen dienstverlenende activiteiten meer worden afgestemd op de individuele wensen en behoeften van burgers.

Duivenboden e.a. (2002) stellen dat de overheid sinds de jaren tachtig diverse inspanningen heeft ondernomen om een kanteling te maken van een organisatie die aanbodgericht te werk gaat naar een organisatie die vraaggericht georiënteerd is. Daarbij wordt uitgegaan van een holistische benadering van de klant in tegenstelling tot de bureaucratische benadering, waarbij de klant voor elke dienst of product zich diende te wenden tot een andere functionele organisatie(eenheid). De overheid maakt dus een kanteling waarbij ze zich bewust dient te worden dat het invoeren van nieuwe processen om klantgericht werken, zoals ICT, andere sturingsmechanismen met zich meebrengt. Zo wordt er een scheiding gebracht tussen front-office en back-office werkzaamheden. Aan de front-office vindt het contact met de klant plaats, waar aan de back-office de bedrijfsvoering van de organisatie plaatsvindt. Voor een goede dienstverlening is het dan ook nodig dat er goede informatie-uitwisselingsprocessen tussen front-office en back-office worden opgesteld. Immers een front-office die slecht op de hoogte is van wat er speelt in desbetreffende back-office is gedoemd om te falen (Duivenboden e.a., 2002: 322-327).

3.4.2. Analyse

Wanneer het onderwerp de toepassing van ICT om klantgericht te werken wordt bekeken valt in eerste instantie op dat er verschillende varianten van vraagsturing door elkaar heen lopen. Vooral de vraagsturingsvarianten sturing van vraag en sturing door vraag vallen op. Een variant van sturing door vraag is ook terug te vinden in deze casus. In deze casus is er vergeleken met de twee voorstaande casus wel een opmerkelijk verschil. Waar bij het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de invoering van het nieuwe zorgstelsel er geredeneerd kon worden vanuit een verandering in de aanpak van het beleid, is bij deze casus de toepassing van ICT een relatief nieuw vraagstuk. De verandering en dynamiek zit niet in een omwenteling van het beleid zelf, maar het introduceren van een tamelijk nieuw beleidsinstrument dat ervoor moet zorgen dat structuren en processen in het openbaar bestuur opnieuw moeten worden ingericht. Er kan gesproken worden over sturing van vraag omdat de toepassing van ICT-instrumenten van instrumenten door de overheid worden aangeboden en de burger in het stelsel wordt ingepast. Er kan gesproken worden over sturing op vraag omdat de overheid intermediairen inschakelt om ICT-instrumenten in te voeren. Uiteindelijk kan gesproken worden over sturing door vraag en dan met name de variant burgerschap, omdat burgers aangemoedigd moeten worden om de toegereikte instrumenten ook daadwerkelijk te gebruiken.

De overheid past ICT toe in de publieke sector om klantgerichter op te treden naar de burger toe. Hierdoor is de burger als vrager in beeld bij de overheid. De overheid is de mening toebedeeld dat het gebruik van ICT het de burger makkelijker maakt. Hiervoor worden jaarlijks diverse budgetten versleten aan massamediale campagnes en brochures voor bijvoorbeeld de Belastingdienst. Het doel is om efficiëntie in desbetreffende organisatie te verhogen. Doordat bijvoorbeeld ondernemers verplicht zijn om belastingaangiftes digitaal in te dienen en burgers de mogelijkheid krijgen om hetzelfde te doen kan dit ook leiden tot meer efficiëntie. De burger heeft echter weinig zeggenschap over het aangeboden product. De overheid is in deze context besluitvormer in klassieke zin en kan burgers of bedrijven verplichten om in te gaan op het aanbod door verschillende instrumenten. Voorlichting door campagnes, financiële prikkels (door bijvoorbeeld korting te geven op een dienst wanneer het online wordt aangevraagd) en verplichtingen naar de burger toe wanneer de overheid optreedt als wet- en regelgever. Er kan dus worden gesproken van marketing als vraagsturingsvariant.

Er kan echter geconstateerd worden dat een klant van een publieke organisatie een heel andere rol heeft dan een klant van een private organisatie. Burgers en bedrijven zijn dikwijls niet op vrijwillige basis klant van de overheid. Die onderlinge relatie heeft meer te maken met bepaalde rechten en plichten die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Het ontbreken van concurrerende organisaties die dezelfde producten en diensten afgeven is dikwijls niet denkbaar. De benadering

vanuit de overheid dat de burger klantgerichter benaderd moet worden is dan ook onduidelijk. Wie stelt namelijk vast dat de burger klantgerichter benaderd moet worden? Het antwoord daarop is terug te vinden in de vraagsturingsvarianten oordeelsvorming en besluitvorming. De overheid oordeelt namelijk, tamelijk subjectief, dat de burger op een andere manier moet worden benaderd en besluit om daarop gerichte actie te ondernemen. Beleidsplannen als 'De Digitale Delta' zijn daar voortvloeisel van. Er kan gesteld worden dat de overheid gebruik maakt van de vraagsturingsvarianten oordeelsvorming en besluitvorming.

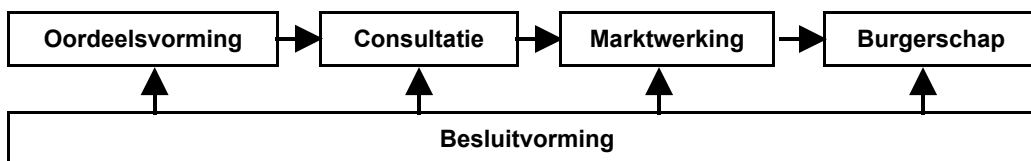
Wanneer de overheid ICT toepast op bepaalde dienstverlening wordt er dikwijls een specialistisch bureau ingeschakeld die het gehele traject in samenwerking met de overheid mogen opstellen en implementeren. Zo geeft de overheid jaarlijks ruim 2 miljard uit aan ICT⁹. Er is duidelijk een rol weggelegd voor een intermediair, een specialistische organisatie, die mogelijke wensen van de zijde van de burger en bedrijven in kaart brengt, dit rapporteert aan de overheid om zo vervolgens een keuze te maken hoe het aanbod zo efficiënt mogelijk afgestemd kan worden op de vraag. Met andere woorden is er sprake van een proces van consult, waarbij het specialistisch bureau gezien kan worden als consultgever. De burger kan aan de hand van bijvoorbeeld gebruiksaanwijzingen worden geprofessionaliseerd. Gebruiksaanwijzingen kunnen dan gezien worden als een communicatiestroom. Er kan dan gesteld worden dat de overheid door middel van consultatie stuurt op de vraag van de burger.

Waarom zou de burger echter ingaan op het aanbod van de overheid? Waarom zou de burger ervoor moeten kiezen om bijvoorbeeld de belastingaangifte digitaal te versturen, hoewel hij het daarvoor met minder moeite handmatig deed. Het downloaden van het aangifteprogramma en het aanvragen van een digitale handtekening zijn toch barrières die overwonnen dienen te worden. Dan is het zo dat de notie van burgerschap ter tafel komt. De burger moet er bewust gemaakt van worden dat als hij gebruik maakt van ICT, dit ervoor kan zorgen dat dit op een directe manier de overheid en op een indirecte manier hemzelf geld kan besparen. Individueel verantwoordelijkheidsbesef moet er dan toe leiden dat individuen ook daadwerkelijk de toegereikte middelen moeten gebruiken. Om aan de vraag te voldoen moet in sommige gevallen zelfs een beroep worden gedaan op het moreel van de burger, want als iedere burger denkt dat als hij het nog op de oude manier wil doen dit op samenlevingsniveau zorgt voor meer kosten, omdat in de eerste plaats niemand gebruik maakt van de diensten die efficiëntie beogen en in de tweede plaats omdat de vaste kosten voor het bedenken en implementeren van die dienst al zijn gemaakt.

⁹ Persbericht MarketCap van 8 januari 2004. In dit bericht staat 38% wordt besteed aan het inhuren van dienstverlening, 35 % aan hardware infrastructuur en 27 % aan software.

3.4.3. Conclusie

Bij de analyse van de casus de toepassing van ICT om klantgericht te werken blijkt des te meer dat vraagsturing een term is die op verschillende manieren kan worden gebruikt. In het hele stuk zijn deze verschillende manieren dan ook vraagsturingsvarianten genoemd. Bij de toepassing van deze casus blijkt dat de overheid zich bedient van verschillende vraagsturingsvarianten. In tegenstelling tot de twee casus hiervoor kan echter wel gesteld worden dat er sprake is van een gefaseerde aanpak bij de toepassing van ICT om klantgericht te werken. In de eerste fase maakt de overheid gebruik van de vraagsturingsvariant oordeelsvorming. De overheid oordeelt dat het meer rekening houden met de burger om hem klantgericht te bedienen met behulp van ICT goed is. Om dit voor elkaar te krijgen consulteert de overheid specialistische bedrijven om ICT in te voeren bij een bepaalde organisatie(eenheid). De specialistische organisatie stelt een plan op om het beoogde te bewerkstelligen en implementeert deze dan ook. Gebruik is gemaakt van de vraagsturingsvariant consultatie. Vervolgens maakt de overheid gebruik van de vraagsturingsvariant marketing. Het product of de dienst die is bewerkstelligd en geïmplementeerd dient dan op de markt gezet te worden. De burger zelf heeft weinig te zeggen in dit geheel. Alleen het feit dat de overheid rekening heeft gehouden met de burger om voor hem te bepalen dat dit beter zou zijn betoogt van vraagsturing. Allerbelangrijkste is om tijdens het gebruik maken van de vraagsturingsvariant marketing ook gebruik te maken van de vraagsturingsvariant burgerschap. Alleen door een beroep te doen op het moreel van de burger door bij hem erop aan te dringen om gebruik te maken van het product of de dienst kan het product of de dienst een succes zijn. Tijdens het hele proces is er ook sprake van de vraagsturingsvariant besluitvorming. Dit is niet te plaatsen in het proces omdat het terugkomt in elke fase van het proces. Wanneer de overheid een oordeel velt besluit die om ICT toe te passen en een specialistische organisatie in te schakelen. Met desbetreffende organisatie wordt dan besloten om het één en ander te doen etc. Bovenstaande is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 4 Vraagsturingsvarianten in 'De toepassing van ICT om klantgericht te werken'

3.5. Reflectie aan theorie

In dit hoofdstuk zijn drie verschillende casus nader beschreven. De voornaamste reden waarom deze casus zijn beschreven is om de theorie te verhelderen. In het voorgaande werd immers

gesteld dat vraagsturing een containerbegrip is dat nader gepreciseerd dient te worden bij gebruik daarvan. De vraag kan gesteld worden wat de verschillende casus over vraagsturing in de praktijk hebben bijgedragen aan de theorie. Met andere woorden; is door het beschrijven van de casus duidelijk geworden wat de theorie voor ogen heeft met de term vraagsturing?

In dit reflectieve kader zal eerst kort samengevat worden welke inzichten er zijn opgedaan over vraagsturing in dit onderzoek tot nu toe. Om te beginnen is vastgesteld dat het moeilijk was om vraagsturing te definiëren. De definities die gegeven worden zijn ontoereikend en niet alomvattend voor een breed begrip als vraagsturing. Wanneer het begrip wordt opgesplitst in de term 'vraag', welke terug te vinden is in de economische wetenschap en de term 'sturing', die terug te vinden is in organisatorische, politieke en bestuurskundige wetenschappen volgen onuitputbare bronnen die trachten een bijdrage te leveren aan theoretische inzichten over de twee termen (zie hoofdstuk 2.1.). Het is echter mogelijk om de term vraagsturing nader toe te lichten zoals Noordegraaf en Grit (2004) hebben gedaan in een tabel waarin drie vormen van vraagsturing worden uiteengezet tegenover drie visies op vraagsturing. Hieruit komen negen verschillende vraagsturingsvarianten aan het licht, die elk hun eigen kenmerken hebben (zie hoofdstuk 2.5.). Om de theorie te verduidelijken zijn drie onderwerpen uit het openbaar bestuur onder de loep genomen. Deze onderwerpen zijn uitgelicht aan de hand van het onderscheid dat in hoofdstuk twee is gemaakt. Het is echter de vraag welke resultaten er gevonden kunnen worden over wat de praktijk (aan de hand van de theorie) zegt over vraagsturing. In deze paragraaf zal antwoord gezocht worden op de vraag of door het nader onderzoeken van de drie onderwerpen duidelijk is geworden wat de theorie zegt over vraagsturing.

Zoals al diverse malen is opgemerkt is vraagsturing een complex begrip. Wanneer de praktijk wordt onderzocht en gereflecteerd wordt aan de theorie kan een aantal punten opgemerkt worden. Deze zullen hieronder opgesomd worden.

- In de eerste plaats valt op dat wanneer een achtergrond en analyse wordt gegeven van een praktijkvoorbeeld waarin een vermoeden bestaat dat vraagsturing op de één of andere manier tot uiting komt, is het onmogelijk deze te plaatsen in één van de vakjes van Noordegraaf en Grit. Om een voorbeeld te geven; het voorbeeld waarin gesproken wordt over meer marktwerking in de zorg bestaat niet alleen uit marktwerking. Er kunnen namelijk ook ander vraagsturingselementen in gevonden worden, namelijk elementen van besluitvorming, burgerschap, marketing etc.
- In de tweede plaats valt op dat in elk voorbeeld uit de praktijk van het openbaar bestuur de vraagsturingsvariant besluitvorming terugkomt. Aangezien dit onderzoek als doel heeft om een verdieping te geven in de terminologie van vraagsturing en in het openbaar bestuur van Nederland er sprake is van een legitiem primaat dat berust op een

representatieve democratie, is het onvermijdelijk dat één of meerdere kenmerken van besluitvorming aan de orde komt in elk voorbeeld dat gegeven wordt in het domein van het openbaar bestuur.

- In de derde plaats is het opvallend dat wanneer men spreekt over vraagsturing, daarmee meestal bedoeld wordt op de vraagsturingvariant marktwerking. Dit is echter een misvatting. Marktwerking is een variant van vraagsturing. De term vraagsturing is meer een koepelbegrip waarvan marktwerking een onderdeel is. Alhoewel de algemene trend een verschuiving van besluitvorming naar marktwerking is, is het ongepast om aan marktwerking en vraagsturing dezelfde betekenis toe te kennen.
- In de vierde plaats valt ook op dat er sprake is van een tweezijdige dimensie waarover hierboven al is gesproken. Daarbij wordt marktwerking aan de ene zijde geplaatst en besluitvorming aan de andere zijde. Het is echter wel zo dat marktwerking besluitvorming en andersom elkaar niet uitsluiten. De overige zeven varianten kunnen niet in deze dimensie geplaatst worden. Voor elke context kan een andere invulling worden gegeven.
- Uit de praktijk valt op te merken, in de vijfde plaats, dat er sprake is van een grijs gebied met betrekking tot het ontdekken van vraagsturingselementen in een casus. De negen varianten bieden een handreiking, maar geen oplossing. Om het grijze gebied te ontdekken is het belangrijkste dat er nauwkeurig gekeken wordt naar de terminologie die gehandhaafd wordt. Terminologische verwarring, zo onderschrijven ook Noordegraaf en Grit (2004:207), wordt dan ook gezien als basis van het probleem.

Nu de belangrijkste punten zijn opgemerkt over wat de praktijk bijdraagt aan theorieën over vraagsturing aan de hand van de casus, kunnen ook een aantal punten opgemerkt worden over wat dit zegt over de afzonderlijke begrippen vraag en sturing. Vraag en sturing afzonderlijk zijn begrippen waar al tientallen decennia onderzoek naar gedaan wordt. In dit onderzoek echter zal alleen het gedeelte aan de orde komen die ook betrekking heeft op de term vraagsturing. Om naar voren te laten komen welke aspecten van vraag en sturing te herkennen zijn, wordt gekozen om een beschrijving te geven wat voor aspecten van vraag en sturing voorkomen in sturing van vraag, op vraag en door vraag.

Bij sturing van vraag heeft de burger de mogelijkheid om vraag te uiten. Deze vraag is echter niet doorslaggevend voor het aanbod van de overheid. De aanbieder van goederen en diensten prikkelt de burger op een aantal manieren om op het aanbod in te gaan, namelijk door reclame (marketing), het beïnvloeden van attitude en gedrag (oordeelsvorming) en door wet- en regelgeving te produceren (besluitvorming). Desalniettemin wordt in deze varianten van vraagsturing uitgegaan van de beïnvloedbare vrager. Zo kan het voorkomen dat de overheid een product of dienst aanbiedt waar de burger naar vraagt. Zo is bijvoorbeeld in de casus dat handelt

over de toepassing van ICT sprake van programma's waarin de overheid bepaalde diensten automatiseert. Als de burger hier gebruik van maakt is vraag uitgeoefend. De mate van sturing is bij de drie varianten van sturing tamelijk hoog te noemen. Zoals reeds is gesteld is de overheid bij de varianten van vraagsturing aanbieder in ruime zin. De burger wordt gestuurd door reclame (marketing), financiële prikkels (oordeelsvorming) en wet- en regelgeving (besluitvorming). Zo is er het voorbeeld van de Belastingdienst, die in reclamecampagnes de burger aanspoort om Zorgtoeslag aan te vragen (marketing). Diezelfde burger wordt gestuurd door een financiële prikkel omdat de overheid oordeelt dat onder een bepaalde inkomensgrens de burger in aanmerking kan komen voor een bepaalde teruggaaf (oordeelsvorming). Uiteindelijk is dit alles vastgelegd en besloten door middel van wet- en regelgeving (besluitvorming).

Bij sturing op vraag heeft de vrager ten opzichte van de overheid een meer horizontale verhouding. Bij sturing van vraag is meer sprake van een verticale relatie waarbij de aanbieder boven de vrager staat. Bij deze vorm van vraagsturing produceert de aanbieder en wordt de vrager ingepast in het aanbod. Bij sturing op vraag wordt vraag op een andere manier geuit. In deze varianten (typering, consultatie en ideologie) valt aan de vraagzijde op dat de burger de mogelijkheid heeft om door middel van een tussenpersoon vraag te uiten. De tussenpersoon weegt de belangen van de vrager en aanbieder tegen elkaar af en heeft een intermediaire rol. Hij kan groepen vragers typeren den de aanbieder adviseren om te produceren of te leveren (typering). Hij kan in zijn rol als consultant de overheid adviseren door informatie die hij heeft te communiceren (consultatie). Ook kan de intermediair in de hoedanigheid van een politieke stroming of partij groepen burger representeren in een volksvertegenwoordiging (ideologie). Opvallend met betrekking tot de vraag in deze varianten is dat de vraag van burgers gevangen getracht te worden in gemeenschappelijke vragen. Er is weinig ruimte voor individuele vraag. Met andere woorden kan niet al het gevraagde geproduceerd of geleverd worden. De meest dominante vraag overwint het meestal van minder dominante vragen.

Met betrekking tot sturing in de vraagsturingsvorm sturing op vraag heeft de overheid een redelijke mate van sturend vermogen. De overheid in de rol van aanbieder tast namelijk in tegenstelling tot sturing van vraag eerst af wat de vragen van burgers zijn. Deze worden eerst in kaart gebracht. Nadat informatie is verzameld probeert de overheid juist op punten te sturen waarvan men vindt dat daarop gestuurd moet worden. De vrager heeft echter de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het sturend vermogen van de overheid door interactieve beleidsvorming of het vervangen van een volksvertegenwoordiging door een nieuwe.

Bij sturing door vraag dient de vraag van de burger leidend te zijn. De vraag van de individuele burger is leidend. De ruimte die wordt gegeven aan de burger om vraag uit te oefenen is echter

van belang bij de mate waarin vraag uitgeoefend kan worden. Wanneer deze ruimte wordt gegeven kan de mate van vraag zeer hoog zijn. Bij marktwerking heeft de burger de ultieme ruimte om vraag uit te oefenen. Wanneer sprake is van emancipatie wordt de individuele vraag van de burger niet gehoord. Deze zoekt dan lotgenoten die exact hetzelfde denken om de vraag geproduceerd te krijgen. Bij burgerschap is het juist weer belangrijk dat dit wordt aangemoedigd om het gevraagde tot stand te brengen. De mate van sturing kan tamelijk laag zijn. Sturing door vraag kan zelfs een middel zijn tot zelfsturing of een hybride vorm van zelfsturing en sturing. Dit heeft te maken met het bijbrengen van individueel verantwoordelijkheidsbesef. Wat dat betreft wacht de Nederlandse overheid die decennialang bekend heeft gestaan als verzorgingsstaat een moeilijke opgave.

Noordegraaf en Grit (2004:204) geven om die reden dan ook aan dat de term vraagsturing “een uiting is van de zoektocht naar gemoderniseerd bestuur, waarbij gepoogd wordt de noodzaak van een sturende overheid te verzoenen met het ideaal van vrije vragers in vrije samenlevingen”. Ook geven Noordegraaf en Grit (2004:207) aan dat vraagsturing “innovaties op uiteenlopende niveaus omvat en die in verschillende beleidsdomeinen anders uitpakt”. Met dit citaat geven de auteurs, die de aanleiding gaven om dit onderzoek te verrichten, de kloof tussen theorieën over vraagsturing aan met de toepassing op de praktijk. Zo is geconstateerd dat op verschillende beleidsdomeinen (veiligheidsbeleid, zorgstelsel en de toepassing van ICT) vraagsturing anders uitpakt. Met andere woorden is het zo dat er sprake is van vraagsturing in alle drie de casus, maar dat vraagsturing in elke afzonderlijke casus op een andere manier wordt ingevuld.

Hoofdstuk 4 Conclusie

Vraagsturing is niet een begrip dat te vangen is in één enkele definitie. Het is onmogelijk om de term te omlijnen met een aantal woorden, die duidelijk inzicht geven over de inhoud van de term. Vraagsturing kan gedefinieerd worden aan de hand van vraag en sturing afzonderlijk. Desondanks geeft een combinatie van deze twee definities alsnog geen alomvattend beeld over de term die de afgelopen jaren is uitgegroeid tot één van de belangrijkste trends in het openbaar bestuur.

De centrale vraag in dit onderzoek bevat in principe een confrontatie tussen theorie en praktijk in het openbaar bestuur. Een onderwerp dat misschien wel gezien kan worden als één van de basisprincipes van de bestuurskunde. In bestuurskundig onderzoek is het namelijk zo dat de theorie wordt gevolgd door de empirie waar het in andere takken van wetenschap andersom is. De bedoeling was dan ook om de bestaande inzichten over vraagsturing verder uit te bouwen om zo te kijken hoe de termen vraag en sturing gebruikt worden in het openbaar bestuur en wat deze inzichten kunnen betekenen in de dagelijkse gang van zaken voor vraagsturing en voor vraag en sturing afzonderlijk.

Er is voor gekozen om de centrale vraag op te delen in een aantal deelvragen. Het concluderende deel zal beschreven worden aan de hand van antwoorden op deze deelvragen. Daarbij is het ook zo dat de eerste deelvraag deels, wat vraagsturing is, hierboven beantwoord. Aan het tweede deel van de eerste deelvraag wordt antwoord gegeven in een artikel van Noordegraaf en Grit uit 2004, die verschillende vormen van vraagsturing hebben uitgezet tegenover drie verschillende visies op vraagsturing. De vormen van vraagsturing zijn, sturing van vraag, sturing op vraag en sturing door vraag, die zijn uitgezet tegenover de private visie, de professionele visie en de politieke visie. Dit heeft geresulteerd in negen verschillende vraagsturingsvarianten. Elk van deze varianten is uitvoerig besproken waarna uiteindelijk kenmerken zijn benoemd.

De tweede deelvraag is hoe deze inzichten momenteel worden gebruikt in het openbaar bestuur. Het antwoord daarop zou in eerste instantie 'niet' zijn. Immers, wanneer een minister spreekt over meer vraagsturing in het nieuwe zorgstelsel, is het voor een enkele opmerkende toevoerder de vraag wat daar eigenlijk mee bedoeld wordt. Wanneer nader onderzoek wordt gedaan blijkt dat de minister met vraagsturing de variant marktwerking bedoelt wanneer er wordt gesproken over de keuze van consumenten voor een zorgverzekeraar, burgerschap wanneer de maatregel no-claim korting aan de orde is en besluitvorming wanneer sprake is van inspectie van zorginstellingen. De verschillende vraagsturingsvarianten zijn dus niet nieuw, maar worden in een *fashion words* en *one-liners* gebruikt.

Bij de doelstelling van dit onderzoek werd gesteld om personen die werkzaam zijn in het openbaar bestuur en met name diegenen die zich op de één of andere manier bezighouden met de term vraagsturing, duidelijkheid en helderheid te verschaffen over welke variant van vraagsturing van toepassing is op het onderwerp dat door hen wordt behandeld. De praktijkvoorbeelden die in hoofdstuk drie zijn aangehaald hebben een aantal punten duidelijk gemaakt over het gebruik van het woord vraagsturing. Zo is het onmogelijk gebleken om een casus in het openbaar bestuur te benoemen met één van de negen vraagsturingsvarianten. Ook is het zo dat elk voorbeeld uit de praktijk van het openbaar bestuur minstens kenmerken heeft van besluitvorming. Deze lijn doortrekkend kan zelfs gesteld worden dat alles in de publieke sector vraaggestuurd is. Van belang is dan te kijken wat vraagsturing zegt over de afzonderlijke termen vraag en sturing. De mate van vraag en de mate van sturing bij sturing van vraag, op vraag en door vraag kunnen dan (mede afhankelijk van de context) variëren van hoog tot redelijkerwijs tot laag. Hiermee is een antwoord gegeven op de laatste deelvraag. Zodoende is het doel wat dit onderzoek voor ogen had, namelijk het uitbouwen van de bestaande inzichten van Noordegraaf en Grit (2004) over vraagsturing om zo bij te dragen aan de theorievorming en de praktische invulling van vraagsturing aan de publieke sector.

De deelvragen beantwoord hebbend is het mogelijk om dit onderzoek af te sluiten met het antwoord op de centrale vraag. Deze zijn deels in de deelvragen beantwoord. De centrale vraag stelt naast een vraag over de confrontatie tussen theorie en praktijk over vraagsturing, ook een vraag over wat de confrontatie tussen theorie en praktijk heeft bijgedragen aan de begrippen vraagsturing, vraag en sturing. Uit dit onderzoek kan opgemaakt worden dat vraagsturing niet nieuw is in het openbaar bestuur. Zelfs in de Atheense democratie zijn kenmerken van vraagsturing terug te vinden. De manier waarop heden ten dag vraagsturing wordt gebruikt in de praktijk wijkt af van de theorie. Elke aangelegenheid in het openbaar bestuur dient nader onderzocht en benoemd te worden wanneer men voor ogen heeft om te praten over vraagsturing. Daarbij is het wel zo dat er een aantal specifieke kenmerken voor vraagsturing in het algemeen gelden, die hun weerslag hebben op vraag en sturing afzonderlijk. Het kan dan voorkomen dat in het ene geval het vraagaspect sterker naar voren komt als het sturingsaspect.

Literatuurlijst

- Albeda, H. & Bijlert, J. van (2001). Oude klanten verwachten inspanningen, nieuwe klanten verwachten resultaat. In: Duivenboden, H. van & Lips, A., *Klantgericht werken in de publieke sector-inrichting van de elektronische overheid*. Utrecht: Lemma.
- Ankersmit, F.R. (2000). De hedendaagse politieke partij. Van representatie van de kiezer naar zelf-representatie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. 8-18.
- Baeten, J. (2003). *Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming. Onderzoek naar kritische succesfactoren en de ontwikkeling van een generieke checklist voor interactieve beleidsvorming*. Universiteit van Tilburg, Studie Beleids- en Organisationswetenschappen.
- Baljé, S., Henzing, M., Krajenbrink, H., Lammerts, B., Middeldorp, J., Vries, T. de & Waarden, J. van der. (2003). *Vragender wijs. Vraagsturing in de praktijk*. (Publicatienummer 03ME07). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Bekkers, V.J.J.M. (2001). De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit. In: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 4, 277-295.
- Bemelmans-Videc, M.L. (1993). *Bekwamen in besturen: over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Besamusca-Janssen, M., *Klantgerichte dienstverlening in non-profit organisaties*. Baarn: Nelissen.
- Beus, J.W. de (1992). Economisch burgerschap: een ideaal zonder beweging. In: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C. & Lehning P.B. *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*. Meppel: Boom. 121-143.
- Blaauwbroek, H.G. (2001). De cliëntenraad in een maatschappelijke onderneming. In: *Veranderend ondernemen in de publieke sector. Elsevier/De Tijdstroom*, 2001.
- Bosselaar, H. (2002). Tien doelen van vraagsturing. In: Bosselaar, H., Wolk, J. van der, Zwart, K. & Spies, H. *Vraagsturing; de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg. TAP*, 23, 10-25.
- Bovens, A. & Molenaar, G. (2005). Zicht op doelen, prestaties en effecten van beleid. *TPC Public Audit*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Collegeprogramma 2002-2006. Gemeente Rotterdam.
- Cviic, C. (1972). *Ideologieën*. 's-Gravenhage: Stichting Maatschappij en Onderneming. (vertaling van artikel uit The Economist uit 1970)
- Dietz, F.J., Heijman, W.J.M. & Kroese, E.P. (1996). *Micro-economie* (3^e herziene druk). Houten: Stenfert Kroese.

- Does, B., Geuns, R. van & Jurgens, K. (2002). Cliënten kunnen vraag niet uiten. *Reïntegratie*, 9, 683-684.
- Edelenbos, J., Teisman, G.R. & Reudink, M.A. (2003). *De LAT-relatie tussen interactief beleid en besluitvorming. Naar een handreiking voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming*. Rapportnummer 03.2.063. 's-Gravenhage: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Edwards, A. (2001). Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur. In: Edelenbos, J. & Monnikhof, R. *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma. 117-142.
- Edwards, A. (2003). *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Edwards, A. & Schaap, L. (2006), *Burgerparticipatie in Rotterdam*. Rotterdam: Centrum voor Lokale Democratie.
- Eijgelshoven, P.J., Nentjes, A. & Velthoven, B.C.J. (1996). *Markt en overheid* (2^e druk). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Es, A.C., Entzinger, H.B., Montfrans-Hartman, G.W. van, Vijver, C.D. van der & Mensen, J.H. (1998). *Tussen staat en electoraat: politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*. 's-Gravenhage: Raad van Openbaar Bestuur.
- Etzioni, A. (2002). Bescheiden besluitvorming. In: Harvard Business Review, *Over Besluitvorming*. Zaltbommel: Thema. 34-42. (Origineel werk gepubliceerd in 1989)
- FNV/ABVAKABO. (2006). Publieke dienstverlening. Congres 2006.
- Grinten, T.E.D. van der & Kasdorp, J. (1999). *25 jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondernemerschap*. 's-Gravenhage: SCP.
- Grinten, T.E.D. van der. (2000). Sturing door en sturing van de vraag: kanttekeningen bij vraagsturing in de gezondheidszorg. *Beleid en Maatschappij*. 27/4. 249-255.
- Gunsteren, H.R. van (1992). *Eigentijds burgerschap*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Haan, W.J.M. de. (1997). *Evaluatie Integraal Veiligheidsbeleid. Een verkennende studie in Rotterdam en Amsterdam*. SCP.
- Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hemerijck, A.C., Simonis, J.B.D. & Lehning, P.B. (1992). De herontdekte burger. In: Simonis, J.B.D., Hemerijck, A.C. & Lehning P.B. *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*. Meppel: Boom, 9-24.
- Holland, C., Bongers, F. & Bouwman, H. (1999). *Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming*. 's-Gravenhage: Senter, Technologie & Samenleving.

- Hufen, J.A.M. & Koppenjan, J.F.M. (2004). Is dit een passend instrument? Bestuurskundige theorievorming en praktische sturings- en instrumentatievragen. *Bestuurskunde*, 13/8, 347-357.
- Kalders, P., Erp, J.van & Peters, K. (2004). Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing. *Bestuurskunde*, 13/8, 338-347.
- Kickert, W.J.M. (2002). *Verhalen van verandering. Sociale reconstructie van reorganisaties op de Ministeries van Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen, Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Kleijer, H. & Tillekens, G.J. (1997). *Burgerschap zonder moraal: een sociologische kijk op de verantwoordelijke burger*. Leuven, Apeldoorn: Garant.
- Kok, G. & Damoiseaux, V. (1991). Beïnvloeding van attitudes en gedrag in vogelvlucht. In: Klandermans, P.G. & Seydel, E.R. *Overtuigen en activeren: publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*. Assen: Van Gorcum. 30-49.
- Meiden, A. van der (1988). *Propaganda*. Muiderberg: Coutinho.
- Mierlo, J.G.A. van. (2001). *Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse*. Universiteit van Maastricht.
- Mul, C.A.M. e.a. (1999). *Kwaliteit van oordeelsvorming: een verkennend onderzoek naar kwaliteitsbeleid bij arbeidsgezondheidskundig onderzoek PAGO, medische aanstellingskeuringen en WAO-claimbeoordeling*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Noordergraaf, M. & Grit, K. (2004). Vragen over vraagsturing. De onvermijdelijke, maar 'onmogelijke' zoektocht naar gemoderniseerd bestuur. *Beleidswetenschap*, 18, 201-222
- Oudenampsen, D.G. (1999). *De patiënt als burger, de burger als patiënt*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Oudenampsen, D.G. & Nieborg, S. (2002). Burgerschap en sociale competenties op het gebied van zorg en welzijn. In: Hortulanus, R.P. & Machielse, J.E.M. *Modern burgerschap*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie. 37-53.
- Oudenampsen, D.G. (2002). Vraagsturing en de rol van de burger. In: Bosselaar, H., Wolk, J. van der, Zwart, K. & Spies, H. *Vraagsturing; de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg*. *TAP*, 23, 226-235.
- Pijnenburg, A.A.G. (1994). Omgang van bedrijfsleven met politiek: basiselementen. In: Schendelen, M.P.C.M. van. *Politiek en bedrijfsleven: een actuele confrontatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 143-164.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2000). *Aansprekend burgerschap: de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers* (Advies 10). 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

- Ridder, de W.J. & Ridder, de W.P. (1996). *De ondernemede politiek: een visie op Public Affairs*. 's-Gravenhage: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Schendelen, M.P.C.M. van. (november 1982). Wetenschappelijke analyse ideologie en electorale competitie. Symposium georganiseerd door Parlementir, Rotterdamse Politicologen Vereniging; Vakgroep BPS/Politicologie, Studierichting Politicologie, Subfaculteit der Sociaal- en Culturele Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Schendelen, M.P.C.M. van. (1988). *De markt van politiek en bedrijfsleven: Den Haag verklaard voor ondernemers: de politieke omgeving van het bedrijfsleven*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Schram, A.J.H.C. (1998). *Ik en de Ander: Mensbeelden in de experimentele economie*. CREED, Universiteit van Amsterdam.
- Spies, H. (2002). Sturen van de vraag? De risico's van de opkomst van 'workfare' in Europa. In: Bosselaar, H., Wolk, J. van der, Zwart, K. & Spies, H. Vraagsturing; de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg. *TAP*, 23, 54-64.
- Stuurman, S. (1985). *De labyrintische staat: over politiek, ideologie en moderniteit*. Amsterdam: SUA.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (3^e druk). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector* (2^e druk). Utrecht: NIZW.
- Toonen, T. (1995). Besluitvorming in de publieke sector: bestuurskunde tussen 'politiek', 'beleid' en 'management'. In: Hart, P. 't, Metselaar, M. & Verbeek, B. *Publieke Besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA, 381-407.
- Vandendijck, W. (1968). *Politieke propaganda: grenzen en mogelijkheden*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Veiligheidsindex 2006. Meting van de veiligheid in Rotterdam. Rapportage bevolkingsenquête januari 2006 feitelijke criminaliteitsgegevens en contextgegevens 2005. Rotterdam: Programmabureau Veilig.
- Versterking veiligheid Rotterdam. Vijfjarenprogramma in samenwerking tussen stadsbestuur, deelgemeenten, stedelijke diensten, politie, justitie, bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Behorend bij raadstuk 2001-723. Rotterdam 18 oktober 2001.

- Wolk, J. van der & Zwart, K. (2002). Cliëntenorganisaties moeten moderne beleidsvorming afdwingen. In: Bosselaar, H., Wolk, J. van der, Zwart, K. & Spies, H. Vraagsturing; de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg. *TAP*, 23, 156-175.
- Zwan, A. van der. (2003). *De uitdaging van het populisme*. Amsterdam: Meulenhoff.