

De blinde vlekken van beleidssturing

Peter Visser bespreekt:

J.M.C. Dirven, Th. M. Snellen,
P. Rademaker en J.A.Schild (red.),

*Stuur of overstuur. Over bestuurlijke
wisselwerking tussen overheid en
samenleving*, Den Haag: Elsevier, 1998

Afgelopen maart zijn er Provinciale Statenverkiezingen geweest. Ik behoor tot een van de 760 Statenleden in Nederland, die toen gekozen zijn. Aangezien het in mijn geval de eerste keer is dat ik een politiek vertegenwoordigende functie vervul, zijn er zeker ambities aanwezig. Met name als het gaat om het sturen van de economische ontwikkeling van 'mijn' provincie in een wat meer duurzame richting.

De vraag doet zich dan voor wie ik eigenlijk moet aansturen, en hoe dan, om dat doel te bereiken. Als

gekozen vertegenwoordiger behorend tot een politieke partij, ben ik geneigd om het bestuur van de provincie politiek aan te sturen, dus de leden van Gedeputeerde Staten. Zij dienen er dan voor te zorgen dat de provinciale overheid ontwikkelingen stuurt in de gewenste richting.

In principe stuur ik dus politiek aan. Lastig is dan wel dat de rol van de politiek, en daarmee ook politieke partijen, geringer is geworden. Politieke partijen zijn geen dragers meer van maatschappelijke consensus over grote vraagstukken. Wellicht daarom ben je, voor je er erg in hebt, als vertegenwoordiger van een politieke partij vooral bezig met de uitvoering van beleid, en niet meer met de politieke uitgangspunten. Je wordt bij gebrek aan sturende waarden bijna als vanzelf in die uitvoeringsdiscussie gezogen. Daarbij heerst er ook niet de cultuur om je te baseren op politieke uitgangspunten, maar veel

sterker op wat men ziet als wetenschappelijke feiten. Wie bijvoorbeeld naar de Schipholddiscussie kijkt, ziet daar een enorme stapel van zulke 'feiten' over werkgelegenheidsontwikkeling, gehinderde woningen of milieugevolgen over elkaar heen tuimelen. Terwijl de meer politieke georiënteerde discussie, gebaseerd op wat je vanuit politieke waarden wilt, wat je fatsoenlijk of nodig vindt, veel minder gevoerd wordt.

Nu valt het ook niet mee om vanuit de politiek zodanig naar het overheidsbestuur te opereren dat die de maatschappelijke werkelijkheid gaat sturen. Tot in de jaren zeventig leek het geloof in de sturingsmogelijkheden van de overheid groot. Maar geconfronteerd met nogal wat dilemma's die optreden bij het willen sturen vanuit de overheid, is dat geloof heel wat minder geworden. Tegelijkertijd is er alom de roep om een kleinere

B O E K E N

overheid, die regisseert en met maatwerk beleid vorm geeft. Kortom met het wegebben van het geloof in de stuurbare samenleving lijkt de roep om een overheid die juist daar stuurt waar het het meest nodig is, nog heel sterk.

Al dit soort bespiegelingen dringen de gedachte op om toch eens wat indringender te kijken naar het sturend vermogen van de overheid. Hoe staat het daar nu mee, en is daar in deze sterk geïndividualiseerde tijd nog wat mee te doen.

Deze vraag is onderwerp geweest van studie in de Werkgroep Maatschappelijke Sturing van het Platform Beleidsanalyse, waarvan het hier besproken boek het (eind?)resultaat vormt. Van deze werkgroep waren een veertigtal mensen lid, variërend van wetenschappers, ambtenaren, bestuurders, bedrijfsmensen en adviseurs. Zes subgroepen hebben elk een casus vanuit de overheidspraktijk beschreven en geanalyseerd. Dit gebeurde tegen de achtergrond van een aantal geformuleerde sturingsconcepten als mogelijke denkmogellen voor de wisselwerking tussen overheid en samenleving.

Deze casussen vormen een brede greep uit de verschillende beleidsterreinen. Zo wordt achtereenvolgens ingegaan op het asielbeleid, de sociale vernieuwing, het gebiedsgericht beleid in Friesland, besluitvorming over grote infrastructurele projecten, de CTSV-crisis en de (provinciale) begroting. Over het algemeen worden na een introductie van het onderwerp (ja, wat was sociale vernieuwing ook al weer?) ingegaan op de uitwerking van het beleid en worden de sturingsdilemma's besproken waarmee men bij de uitvoering gecon-

fronteerd is. Vervolgens worden per casus een aantal conclusies besproken. Het geheel van de zes casus hoofdstukken is omlijst met een introductie- en conclusiehoofdstuk.

Zoals uit de hoofdstukindeling blijkt is het boek wat schools en leerboekachtig opgezet. Persoonlijk ervaar ik dat niet als een groot bezwaar, maar het valt wel op. Nog een ander klein puntje van kritiek, het is in layout en typografie ook een beetje een saai boek. Maar dat is louter vorm, nu de inhoud.

Hoewel het boek daar wel eens wat te theoretisch blijft, vind ik dat de samenstellers een zeer te waarderen poging hebben gedaan om de lezer nadrukkelijker na te laten denken over de sturings-wisselwerkingen tussen overheid en samenleving.

Friese verkeersperikelen

Als voorbeeld wil ik ingaan op de casus gebiedsgericht beleid in Friesland. Deze casus begint met het onderdeel duurzaam veilig verkeer in Friesland. Na het beschrijven van de beleidsaanpak, wordt aangegeven hoe men de systematiek van de wegen zo wil maken dat zij voldoen aan de daar gestelde functie. De ROV-Friesland wordt opgericht, voor de regionale coördinatie van het verkeersveiligheidsbeleid. Er komt een strategische beleidsnota, waarin het duurzaam veilig verkeer-principe uitgewerkt wordt in de categorisering van de wegen en het wijzigen van het gebruiksgime. Helaas, inhoudelijk zat het allemaal wel goed, maar men was vergeten om de acceptatie te regelen. Vandaar dat besloten wordt om de nota als discussiestuk naar buiten te brengen.

Vervolgens bespreken de auteurs de dilemma's. Heel aardig is om te zien dat veelal stadsgeoriënteerde beleidsontwikkelaars vergeten dat lokale wegen in een provincie als Friesland vooral ook gebruikt worden om met zware en brede landbouwmachines ergens te komen. Dat laat de gewenste versmalling van deze wegen niet toe. Zo worden nog wat punten genoemd die aangeven dat het landelijk langs bestuurlijk-hiërarchische lijnen gelanceerde beleidsconcept van duurzaam veilig verkeer, niet altijd even goed aansluit op het lokale agenderingsproces.

Dit dilemma steekt des te meer omdat het hele concept in de uitvoering wel afhankelijk is van lokale consensus en steun. En daar zit het tweede grote dilemma. Veelal zijn er lokaal allerlei actoren die nog in het proces betrokken moeten worden, en dus nog een heel proces van herkenning moeten doormaken vanuit andere belangen. Heel snel begint dan ook het derde dilemma op te spelen. De spanning tussen centrale en lokale legitimiteit: wie is er nou uiteindelijk verantwoordelijk en wiens probleem lossen we nu op. Een bijna vervelend wezenlijke vraag wil je mensen gemotiveerd een bepaalde kant op sturen.

Kortom, wie nog echt wat wil sturen in onze samenleving, doet er goed aan om over de mogelijkheden daarvan en de dilemma's die op kunnen treden na te denken. Dit boek kan daar zeker behulpzaam bij zijn, en dat is toch beslist wat waard.

PETER VISSER
Provinciaal Statenlid
Noord-Holland voor de PvdA