

Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement

Joop Koppenjan, Mirjam Kars en Haiko van der Voort

Gepubliceerd in: B&M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, jaargang 34, nr 4, 2007, pp.210-225

1 Inleiding

1.1 Horizontaal bestuur en verticale instituties

In de bestuurskundige literatuur én de beleidspraktijk zijn termen als ‘beleidsnetwerken’ en ‘governance’ in zwang (Pierre 2000; Kickert et al. 1997; Van Kersbergen en Van Waarden 2004). Zij weerspiegelen het inzicht dat overheidsbeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd in een horizontale omgeving: een complex krachtenveld tussen wederzijds afhankelijke, maar relatief autonome publieke, private en maatschappelijke partijen. De horizontalisering van het bestuur is het resultaat van strategieën waarmee overheden zich aan hun complexe en onzekere omgeving proberen aan te passen. Deze pogingen worden in sterke mate gedreven door effectiviteitsverwegingen. Door interacties aan te gaan met partijen in haar omgeving probeert de overheid de effectiviteit van haar beleid en sturingsactiviteiten te verhogen (Kooiman 1993; Mayntz 1999; Hajer en Wagenaar 2003).

Vanuit een democratisch gezichtspunt worden deze ontwikkelingen niet zonder zorg gezien (Rhodes 1996; Nelissen 1992; Van Tatenhove en Leroy 1995; Marin en Mayntz 1991). Met name voor de bestaande politieke instituties, gebaseerd op het traditionele gedachtegoed van de representatieve democratie, vormen horizontale bestuursarrangementen een uitdaging. Dat gedachtegoed gaat er immers van uit dat machtsuitoefening binnen een politieke gemeenschap in handen is van gekozen bestuurders. Deze bestuurders hebben een mandaat gekregen van het electoraat en leggen aan het electoraat publiekelijk verantwoording af over de wijze waarop zij dat mandaat uitvoeren (Bovens 2005a; Hupe 2004; Soerensen en Torfing 2006).

Horizontaal bestuur en verticale instituties staan aldus in voortdurende spanning met elkaar (Klijn en Koppenjan 2000; De Bruijn c.s. 2003). Deze spanning is van invloed op het werk van volksvertegenwoordigers. Bovens e.a. wezen al weer geruime tijd geleden erop dat horizontaal bestuur leidt tot ‘verplaatsing van de politiek’. Onder invloed van maatschappelijke processen als professionalisering, bureaucratisering, globalisering, privatisering, informatisering en individualisering worden richtinggevende maatschappelijke besluiten in toenemende mate buiten het invloedsdomein van de verticale sturings- en controlerelaties van de representatieve democratie genomen (Bovens 2002; Bovens 2005b). Dit betekent dat de sturingsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers afnemen. Zij komen ook hoe langer hoe meer op achterstand te staan ten opzichte van de uitvoerende macht waar het gaat om informatie, kennis, deskundigheid en capaciteit. Volksvertegenwoordigers hebben daardoor moeite invloed uit te oefenen op de inhoud en uitvoering van beleid.

1.2 Reacties op de spanning tussen verticale politiek en horizontaal bestuur

De problematische verhouding tussen verticale instituties van de representatieve democratie en horizontale bestuursvormen houdt de gemoederen in de wetenschap en de beleidspraktijk al enige tijd bezig. Grofweg kunnen drie reacties worden onderscheiden.

Reactie I. Herstel van het politiek primaat

De eerste reactie is die van de roep om het herstel van het politieke primaat, de herovering van het publieke domein. Deze reactie betreft voorstellen om de horizontalisering terug te dringen door de noodzaak van leiderschap te benadrukken, verantwoordelijkheden scherper af te bakenen, heldere doelen te formuleren en de uitvoering daarvan scherper te programmeren, te controleren en te handhaven. Er wordt gesuggereerd te wieden in het woud van horizontale relaties, onder meer door procedures te stroomlijnen, bestuursdichtheid te verminderen, verzelfstandiging en privatisering te stoppen en, zo mogelijk, terug te draaien en publiek-private samenwerking te minimaliseren (Commissie Kohnstamm 2003; WRR 2006).

Reactie II. Democratisering van horizontaal bestuur

De tweede reactie is gebaseerd op de assumptie dat in een complexe samenleving horizontale bestuursvormen onvermijdelijk zijn. De inzet is dan ook de verbetering van het democratisch functioneren van deze horizontale bestuursvormen (Soerensen en Torfing 2006; Teisman, 2005). Verbeteringen worden gezocht in:

- De kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde van de beleidsprestaties. Horizontale sturingsarrangementen kunnen tot beleidsuitkomsten leiden die, meer dan de resultaten van verticale sturing, recht doen aan het scala van maatschappelijke waarden dat bij een specifiek probleem betrokken is (Teisman 1992; Koppenjan en Klijn 2004).
- De verbetering van de condities (waaronder transparantie, toegankelijkheid, representativiteit en verantwoording) die van invloed zijn op de kwaliteit van beleidsargumentaties in horizontale interactieprocessen binnen een netwerk omgeving ('deliberative democracy') (Hajer en Wagenaar 2003; Van Kersbergen en Van Waarden 2004; De Bruijn et al. 2002; Bovens 2005b).
- De ontwikkeling van vormen van horizontale verantwoording zoals 'benchmarking', certificatie, maatschappelijke rapportages, zelfevaluaties, 'peergroup'-beoordelingen, beoordelingen door gebruikers en belanghebbenden (Hirst 2004; Bovens 2005a).

Door sommigen worden deze verbeteringen gezien als aanvulling op de verticale instituties van de representatieve democratie. Volgens anderen komen zij daarvoor in de plaats (Frissen 1999).

Reactie III. Verbetering van de koppeling tussen verticale democratie en horizontaal bestuur

De derde reactie gaat uit van het naast elkaar bestaan van horizontale bestuursvormen en de verticale instituties van de representatieve democratie (vergelijk Weiss 1998). Kernvraag is hoe de koppeling hiertussen kan worden verbeterd (vergelijk ook Klijn en Koppenjan 2000; Edelenbos en Monnikhof, 2001)). Zelfs als reactie 2 ertoe leidt dat het democratische gehalte van het horizontale bestuur toeneemt, blijft het verbeteren van deze koppeling van belang. De behoefte blijft namelijk bestaan aan een integrale, democratische afweging tussen belangen en tussen verschillende beleidsopties. Bovendien kan vanuit de verticale keten de democratisering van de uitvoeringspraktijk worden bevorderd.

Een gebrekkige koppeling tussen verticale democratie en horizontaal bestuur kan de potenties van horizontale bestuursvormen inperken of onderuit halen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door al te strikte randvoorwaarden en storende interventies vanuit de verticale keten. Ook de corrigerende werking van verticale sturing en controle kan falen als volksvertegenwoordigers niet in staat blijken bestuurders en ambtenaren en hun horizontale partners voldoende tegenspel te bieden ('t Hart 2004). Het verbeteren van de koppeling betekent daarom het faciliteren van dit interactieproces tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders (als vertegenwoordigers van de uitvoerende macht).

1.3 Vraagstelling

De invoering van het duale stelsel in de lokale en provinciale politiek kan worden gezien als een reactie op het vraagstuk van de problematische relatie tussen verticale politiek en horizontaal bestuur. Met de dualisering werd beoogd de relatie tussen vertegenwoordigende en uitvoerende organen te ontvlechten, door hun samenstelling, functies en bevoegdheden te scheiden (BZK 2003). Het bestuur houdt zich bezig met de totstandkoming en uitvoering van beleid in de bestuurlijke netwerken van burgers, belangenorganisaties, uitvoeringsinstanties en andere overheden. Het vertegenwoordigende orgaan vervult ten opzichte van het bestuur een kaderstellende rol (IPO en BZK 2006).

Doel van de dualisering is de transparantie van de bestuurlijke verhoudingen te vergroten en de invloed van het volksvertegenwoordigende orgaan en de opdrachtgever van het bestuur te versterken. Kaderstelling kan daarom gezien worden als een poging tot het verbeteren van de koppeling tussen de verticale instituties van de representatieve democratie en de horizontale beleidspraktijken waarin het lokale of provinciale bestuur in netwerken met ingezetenen, belangenorganisaties en andere overheidsorganisaties beleid ontwikkelt en uitvoert.

In dit artikel vragen we ons, in lijn met de derde reactie uit paragraaf 1.2, af *of kaderstelling de koppeling tussen horizontaal bestuur en verticale politiek kan verbeteren en zo ja, hoe*. Dit is een spannende vraag, omdat kaderstelling een hiërarchisch principe lijkt. De kaders vormen immers per definitie harde randvoorwaarden voor de uitvoering. Het uitvoerende orgaan kan niet tornen aan de kaders zelf; hoogstens wordt het binnen de kaders de benodigde vrijheden gegund. Tegelijkertijd veronderstellen we dat dit hiërarchische principe in een netwerkachtige omgeving wordt toegepast. Als zodanig is de invoering van het duale stelsel te vergelijken met zowel reactie 1 (het herstel van het politiek primaat) als reactie 3 (verbetering van de koppeling tussen verticale democratie en horizontaal bestuur), afhankelijk van de manier waarop kaderstelling verder wordt ingevuld. Moeten kaders, conform de eerste reactie, worden geïnterpreteerd als beheersmiddel van volksvertegenwoordigers voor de uitvoering? Of moeten kaders worden gezien als een middel om de interactie tussen volksvertegenwoordiging en uitvoerende macht te faciliteren? Helaas kunnen we in de wet geen eenduidig antwoord vinden op deze vraag. Dit maakt nieuwsgierig naar de beleidspraktijk. Hoe manifesteert de spanning tussen kaderstelling als hiërarchisch principe en horizontaal bestuur zich en hoe gaan volksvertegenwoordigers en bestuur met deze spanning om? Op basis van deze twee vragen geven we een antwoord op de hoofdvraag naar kaderstelling als middel om de relatie tussen volksvertegenwoordigers en uitvoerende macht meer in balans te brengen.

Het provinciale bestuur als middenbestuur wordt bij uitstek gekenmerkt door een horizontaal karakter. De provincie moet met relatief weinig formele bevoegdheden in samenwerking met andere partijen beleid tot stand brengen. In 2003 werd het duale stelsel in het provinciale bestuur ingevoerd. Omdat in de provinciale praktijk zowel sprake is van horizontaal bestuur als van pogingen middels kaderstelling de koppeling tussen verticale politiek en horizontaal bestuur te versterken, zullen we onze onderzoeksvragen aan de hand van ervaringen in de provinciale praktijk onderzoeken.

In paragraaf 2 gaan wij nader in op het verschijnsel kaderstelling en bespreken we de spanningen die zich bij kaderstelling in netwerken theoretisch gezien kunnen voordoen. Vervolgens doen we in paragraaf 3 verslag van onze studie naar kaderstelling in de provincie Noord-Brabant, waarin we zijn nagegaan of en hoe spanningen tussen kaderstelling en horizontaal bestuur zich manifesteren. In paragraaf 4 concluderen wij dat voor de verbetering van de koppeling tussen verticale politiek en horizontaal bestuur het principe van kaderstelling geherdefinieerd moet worden. Op basis van de theoretische inzichten uit

paragraaf 2 en de empirische bevindingen uit paragraaf 3 doen wij daartoe een aantal voorstellen. Paragraaf 5 bevat een conclusie.

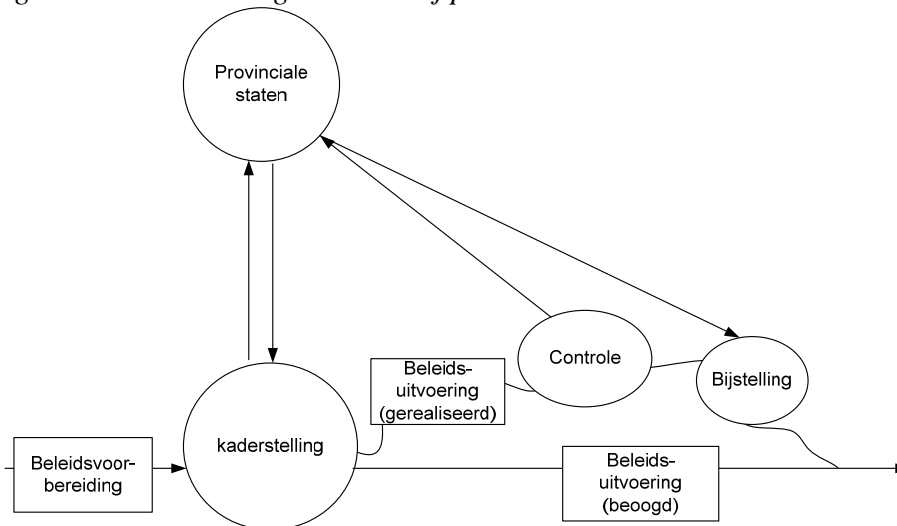
2 Kaderstelling als koppelingsarrangement tussen verticale politiek en horizontaal bestuur

De kaderstellende rol van Provinciale Staten houdt formeel gezien in dat ‘de Staten van tevoren vaststellen wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders’ (IPO en BZK 2006). *Kaderstellende beleidsnota’s* zijn een belangrijk instrument voor PS om binnen de duale verhoudingen van het provinciale bestuur zijn sturende en controlerende rol te vervullen. Het zijn nota’s waarin PS kaders stelt aan de uitvoerende activiteiten van GS. Zij zijn tevens uitgangspunt voor de controlerende activiteiten van PS. (Koppenjan et al. 2006, 5).

2.1 Kaderstelling: de theorie achter het beleid

Dit idee van kaderstelling is gebaseerd op de constatering dat vertegenwoordigende organen in een complexe samenleving de expertise, kennis en hulpbronnen ontberen om beslissingen met betrekking tot de realisatie van beleid te nemen. Anderzijds zijn deze organen de belichaming van het primaat van de politiek binnen de representatieve democratie. De oplossing voor dit dilemma wordt gezocht in het onderscheid tussen uitvoeringsbeslissingen en beleidsvormende beslissingen. Beleidsvormende oftewel kaderstellende beslissingen hebben betrekking op de inhoudelijke en procesmatige hoofdlijnen van het beleid. Zij bepalen de bestuurlijke verhoudingen tussen de bij de uitvoering van beleid betrokken partijen: bestuurders, ambtenaren, uitvoerende instanties, doelgroepen, burgers. Uitvoeringsbeslissingen worden aan de expertise en professionaliteit van uitvoerders en hun partners overgelaten. Vertegenwoordigende organen bepalen met hun beleidsvormende beslissingen de kaders waarbinnen de uitvoerders opereren. Doordat zij niet meer belast zijn met de uitvoering, raken zij minder snel overbelast. Door zich op hoofdlijnen te richten, vergroten zij hun sturend vermogen (Scheltema 1982; Witteveen 1991; Stout 1994). Kaderstelling bestaat in deze opvatting, kort samengevat, uit het ex ante formuleren van beleidskaders voor de uitvoerende partijen en het op basis van die kaders controleren en bijstellen van de uitvoering in de latere fasen van het beleidproces (BZK 2003; IPO en BZK 2006; zie figuur 1).

Figuur 1. Kaderstelling door PS bij provinciaal beleid



2.2 Kaderstelling en bestuurskundige theorievorming over horizontaal bestuur

Op basis van bestuurskundige theorievorming over bestuur in een netwerk omgeving kan worden beargumenteerd dat de hierboven geschetste wijze van kaderstelling de problemen die zich bij sturing en controle door vertegenwoordigende organen in een netwerk omgeving voordoen niet oplost. Deze problemen hebben te maken met de eisen die de complexiteit, interdependenties en dynamiek van horizontale uitvoeringssituaties stellen aan de wijze waarop kaderstelling vormgegeven kan worden (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2007). Deze eisen kunnen niet zonder meer door kaderstelling worden ingelost. We formuleren de eisen als drie spanningen tussen kaderstelling en horizontaal bestuur.

1. *Kaderstelling en complexiteit.* Net zo goed als dat het voor vertegenwoordigende organen moeilijk is goede uitvoeringsbesluiten te nemen, is het voor hen moeilijk besluiten over kaders te nemen. Ook hier spelen beperkingen als gebrek aan informatie, expertise en middelen een rol. Een groot probleem daarbij is te bepalen wat beleidsvormende beslissingen zijn en wat uitvoeringsbeslissingen zijn. Hoe kun je met een beperkte kennis van een beleidsdossier bepalen wat de hoofdlijnen van het beleid zijn? Daarbij komt dat er bezwaren verbonden zijn aan het vastleggen van beleidsprestaties in kaders. Beleidsprestaties zijn vaak moeilijk definieerbaar en kwantificeerbaar. Fixatie op harde doelstellingen kan tot verwaarlozing van bepaalde taken leiden. Ook kan het uitvoerders verhinderen op basis van hun professionaliteit tot adequate afwegingen tussen uiteenlopende of tegenstrijdige beleidseisen te komen (De Bruijn 2006).

2. *Kaderstelling en interdependenties.* Uitvoerders zijn voor de uitvoering van beleid sterk afhankelijk van andere partijen. Zo kan, in het geval van een provincie, Gedeputeerde Staten (GS) op bepaalde beleidsterreinen alleen door samenwerking met andere overheden, uitvoerende organisaties en doelgroepen tot beleidsprestaties komen. Beleidskaders moeten de bestuurders de nodige beleidsvrijheid bieden om met deze partijen beleid in co-productie tot stand te brengen. De vraag is of ex ante geformuleerde kaders de hiervoor benodigde beleidsruimte en flexibiliteit bieden. Dit te meer daar er prikkels voor politici zijn om hun invloed op het beleid vast te leggen en kaders dicht te timmeren ('t Hart 2004). Bij controle van beleidsuitkomsten in netwerksituaties bestaat het risico dat bestuurders worden afgerekend op beleidsprestaties waarvoor zij in sterke mate afhankelijk zijn van andere partijen.

3. *Kaderstelling en dynamiek.* Het ex ante vastleggen van kaders voor een langere periode houdt onvoldoende rekening met het feit dat zich tijdens het uitvoeringsproces allerlei ontwikkelingen kunnen voordoen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om marktontwikkelingen, het beschikbaar komen van nieuwe middelen of ideeën, veranderingen in politieke voorkeuren of wijzigingen in het beleid van hogere overheden. Kaders dreigen al gauw door de realiteit achterhaald te worden. Het statische karakter van kaders betekent dat ze al snel rigide of irrelevant worden (Koppenjan et al. 2006).

De spanningen geven aan dat kaderstelling niet zonder meer effectief is bij horizontaal bestuur. Die effectiviteit zal in grote mate afhangen van de manier waarop volksvertegenwoordigers en bestuurders omgaan met de spanningen tussen enerzijds kaderstelling en anderzijds de complexiteit, interdependenties en dynamiek die horizontaal bestuur kenmerken. In paragraaf drie bespreken we onze studie naar deze drie spanningen bij de provincie Noord-Brabant. Hoe manifesteren deze spanningen zich en hoe gaat PS van Noord-Brabant hier mee om?

3. Een onderzoek naar de praktijk van kaderstelling in Noord Brabant

3.1 Naar onderzoeksvragen: de problematiek rond kaderstelling in Noord-Brabant

Het blijkt in de provinciale praktijk niet zo gemakkelijk om invulling te geven aan de kaderstellende rol van PS. Ten aanzien van bestaande kaderstellende beleidsnota's wordt bijvoorbeeld in de provincie Noord-Brabant gesteld dat deze vaak abstract en vrijblijvend zijn. Dat heeft tot gevolg dat deze nota's voor PS weinig aangrijpingspunten bieden om de uitvoering van beleid door GS in het netwerk van bij de uitvoering betrokken organisaties te sturen en te controleren (Koppenjan et al. 2006). PS heeft moeite met het bepalen waar een kader uit moet bestaan. Is het de bedoeling dat PS procedurele doelstellingen formuleert of ook inhoudelijke doelstellingen? Is het mogelijk en gewenst dat beleidsdoelstellingen in kaderstellende nota's gespecificeerd worden, bijvoorbeeld in de vorm van SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht, tijdsgebonden)-afspraken? Deze vragen waren in 2005 voor de provincie Noord-Brabant reden om onderzoek te laten doen. In dit onderzoek diende te worden nagegaan aan welke voorwaarden een kaderstellende beleidsnota moet voldoen, zodat PS voldoende kan sturen en controleren en het college van GS de geëigende ruimte krijgt om zijn uitvoerende taken waar te maken.¹

Dit onderzoek bood ons de gelegenheid na te gaan *hoe in de Brabantse praktijk met de spanning tussen kaderstelling als principe en de kenmerken van horizontaal bestuur werd omgegaan en of kaderstelling resulteerde in een verbeterde koppeling tussen verticale politiek en horizontaal bestuur.*

In dit onderzoek zijn de inhoud van en de processen rondom een aantal kaderstellende beleidsnota's van de provincie Noord-Brabant geanalyseerd. Onderzoeksvragen die we daarbij hebben gehanteerd waren:

1. *Waaruit bestaat het kader van een kaderstellende beleidsnota?*
2. *Welke rol speelt PS bij de totstandkoming, vaststelling en uitvoering van deze nota's?*
3. *Hoe is in deze processen omgegaan met de spanningen tussen kaderstelling enerzijds en complexiteit, interdependentie en dynamiek anderzijds, en in hoeverre droeg dat bij aan de kwaliteit van de sturing en controle door PS?*
4. *Wat kan op basis van deze analyse geconcludeerd worden ten aanzien van de voorwaarden die aan kaderstellende nota's gesteld moeten worden? En breder: Hoe zou kaderstelling in een netwerk moeten worden ingevuld?*

In paragraaf 3.2 wordt de opzet van het onderzoek toegelicht. Daarna worden in paragraaf 3.3 de belangrijkste empirische bevindingen ten aanzien van de vragen 1 tot en met 3 besproken. De laatste onderzoeksvraag – hoe kaderstelling in een netwerk zou moeten worden ingevuld – is het onderwerp van paragraaf 4.

3.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek naar de provinciale beleidspraktijk is in drie stappen uitgevoerd. De eerste stap bestond uit een analyse van zes kaderstellende nota's. Kaderstellende nota's zijn een belangrijk instrument in handen van PS om zijn kaderstellende rol te realiseren. We hebben geprobeerd een representatieve selectie van kaderstellende nota's te maken door te variëren in de periode die het kader beslaat, de beleidsterreinen en de mate waarin provincie autonomie geniet op het betreffende beleidsterrein. Er is een analyse van de inhoud van de nota's gemaakt en van de processen waarlangs zij tot stand kwamen en zijn uitgevoerd. Naast documentenonderzoek zijn er in totaal 18 interviews afgenomen met Statenleden, leden van GS en medewerkers van uitvoerende organisaties en doelgroepen. Tabel 1 geeft een overzicht van de onderzochte nota's en beleidsprocessen.

Stap twee was de organisatie van een validerende workshop, waarin 18 Statenleden de gelegenheid kregen om te reflecteren op hun sturende en controlerende rol tijdens het proces van totstandkoming, vaststelling en uitvoering van kaderstellende nota's.

Tenslotte hebben we in stap drie aanbevelingen geformuleerd voor de verbetering van de wijze waarop PS kaders stelt en met deze kaders omgaat.

Tabel 1: Onderzoek kaderstellende beleidsnota's provincie Noord-Brabant

Nota	Inhoud
Dynamiek en vernieuwing – de kracht van Brabant. Kadernota Sociaal-Economisch Beleid 2002-2006, 5 februari 2002.	De nota presenteert de visie op en inzet voor het economische beleid voor de periode van 2002 tot 2006. Missie van de nota is: 'De concurrentiekracht van het bedrijfsleven in internationaal perspectief structureel versterken teneinde daarmee een bijdrage te leveren aan de welvaart en het welzijn van de Brabantse bevolking en aan een duurzame ontwikkeling, ook op mondiaal niveau' (p. 18).
Reconstructie aan Zet. Koepelnota Reconstructie Concentratiegebieden, 26 juni 2001.	De nota voert de Reconstructiewet Concentratiegebieden (2000) uit. De nota wijst delen van het landelijk gebied aan waarvoor reconstructiecommissies plannen opstellen. De nota geeft kaders voor deze planvorming en formuleert doelstellingen voor de situatie die uiterlijk 10 jaar na de vaststelling van de plannen moet zijn bereikt.
Cultuur in Uitvoering. Uitgangspunten voor uitvoering van provinciaal Cultuurbeleid 2005-2008, 9 september 2003.	De nota 'Cultuur in Uitvoering' schetst een kader voor de uitvoering van het provinciale cultuurbeleid. De missie is: 'Het bevorderen van een zo breed en actief mogelijke deelname van de inwoners van Noord-Brabant aan een divers en kwalitatief goed cultureel leven binnen hun provincie.' (p.5).
Kadernota 2005 (voormalige Voorjaarsnota), april 2005.	De Kadernota is 'het belangrijkste document in de duale planning en controlcyclus: het document op basis waarvan Provinciale Staten de beleidsvoorstellen voor de komende jaren integraal kunnen afwegen' (p. 3). De nota bevat een 'pakket aan voorstellen' voor de tweede helft van de bestuursperiode, 2005-2007.
Meer samen, samen meer. Programma BrabantStad 2004-2008, 27 april 2004.	Programma BrabantStad is een gezamenlijke nota van B&W van Breda, Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch en Tilburg en GS van de provincie Noord-Brabant, gericht op 'duurzame groei van de

	kwaliteit van het bestaan in het stedelijke netwerk BrabantStad in economisch, ruimtelijk, sociaal en cultureel opzicht' (p. 9).
Verplaatsen in Brabant. Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan (PVVP+), 3 november 2006.	De nota PVVP+ geeft uitvoering aan de landelijke Nota Mobiliteit en Nota Ruimte. De nota geeft een visie op de mobiliteit binnen de provincie voor de komende 15 jaar. Uitgangspunt is de zogeheten 'van deur-tot-deur-benadering', waarbij tegemoet wordt gekomen aan individuele mobiliteitsbehoeften van burgers en bedrijven.

3.3 Bevindingen

In het vervolg van deze paragraaf wordt de inhoud van het kader zoals het in kaderstellende nota's is geformuleerd besproken. Bovendien wordt de betrokkenheid van Provinciale Staten bij het proces van respectievelijk agendering, totstandkoming, vaststelling en uitvoering van de onderzochte kaderstellende beleidsnota's geanalyseerd.

3.3.1 Het kader in de nota

Een van de premisses achter kaderstelling is dat de kaders richtinggevend zijn voor de uitvoering en dat ze ook een ondersteunende rol kunnen hebben voor controle en bijsturing door PS. De bestudeerde kaders hebben die ondersteuning echter slechts in beperkte mate geboden. Een analyse van de kaders leidt tot de volgende constatering.

Een eerste constatering is dat er in de provinciale praktijk verwarring is over wat precies onder kaderstelling wordt verstaan. Er zijn allereerst verschillen in terminologie. 'Dynamiek en Vernieuwing' was een 'kadernota', 'Reconstructie aan Zet' was een 'koepelnota', het 'Programma Brabantstad' was een 'programma' of 'stimuleringskader' en 'Cultuur in Uitvoering' werd 'uitgangspunten voor uitvoering' genoemd. Het is niet altijd duidelijk waar de terminologieën vandaan komen en of ze duiden op verschillen tussen de kaders. Bovendien zijn er vormverschillen tussen de bestudeerde kaders. In de meeste kaderstellende nota's worden belangrijke inhoudelijke prioriteiten uiteengezet en wordt beschreven welke partijen een belangrijke rol spelen en hoe zij bij het beleid worden betrokken. Afgezien van de 'Kadernota 2005' bevatten de bestudeerde nota's een dergelijke inhoudelijke en strategische visie. De nota's bevatten veelal ook een overzicht van de instrumenten waarmee de provincie kan sturen en de middelen die hiervoor kunnen worden uitgetrokken. Verschillen zijn er met name in de wijze waarop het proces van controle en bijsturing door PS wordt georganiseerd. In slechts twee gevallen ('Reconstructie aan Zet' en 'PVVP+') is een dergelijk proces uiteengezet. In de andere vier nota's is niets over de rol van Provinciale Staten opgenomen. Tenslotte bestaan er verschillen in de functie van de kaders in het beleidsproces. Kaders stellen aan de uitvoering door Gedeputeerde Staten is slechts één van deze functies. In de tekst blijven de functies vaak impliciet. Uit de interviews blijkt dat de meeste kaders een integrerende functie hebben: het kader geeft aan hoe het voorgestelde beleid zich tot bestaand beleid verhoudt. Een kader biedt zo een duidelijke referentie voor de uitvoering. Een andere mogelijke functie is sturing: kaders zijn vaak ontwikkeld om uitvoerende organisaties en doelgroepen te kunnen sturen en controleren. Tenslotte dienen sommige kaders als legitimatie richting externe fora. Zo kan de opstelling van een beleidskader een verplichting of een voorwaarde vormen voor het ontvangen van Rijksgelden.

Een tweede constatering bij de analyse is dat de meeste kaders weliswaar lange lijsten met uitgangspunten, doelen, instrumenten, middelen en projecten bevatten, maar zelden kwantitatieve uitspraken over doelbereiking. Doelen en prestaties zijn nauwelijks

gespecificeerd of gekwantificeerd. Voor zover beleidsindicatoren zijn opgenomen, zijn deze niet voorzien van een norm, bijvoorbeeld in de vorm van een resultaatverplichting. De nota's dragen daarmee wel veel gegevens aan, maar bieden weinig aangrijpingspunten voor PS om zijn controlerende en (bij)sturende rol gericht te vervullen.

3.3.2 Patronen bij de agendering en totstandkoming van de kaderstellende nota

Alle nota's zijn ambtelijk voorbereid. PS heeft bij een aantal nota's een initiërende rol gehad. Bij 'Reconstructie aan Zet' heeft PS samen met betrokken gemeenten de agenda verbreed, waarbij technische onderwerpen werden aangevuld met sociaal-economische kwesties. Voor de 'Kadernota 2005' heeft PS zelf de agenda opgesteld, waarna de voorgestelde onderwerpen ambtelijk zijn uitgewerkt. Het kaderstellende deel van het 'PVVP+' wordt gepresenteerd als 'van PS'. Niet alle respondenten herkenden echter een verschil tussen dat deel en een ander, ambtelijk, deel van de nota. Bij de andere kaders is PS veel minder betrokken. Die kaders zijn ambtelijk geïnitieerd en voorbereid. PS komt langszij vlak voor het moment dat het kader wordt vastgesteld.

Statenleden signaleerden tijdens de workshop onder meer dat zij eerder een reactieve dan pro-actieve rol vervullen bij de totstandkoming van beleidsnota's en dat zij derhalve een geringe sturende invloed hebben. De kaders zijn al heel ver ontwikkeld alvorens PS zich er over kan buigen. Het blijkt moeilijk om het overzicht te houden over de verschillende beleidsprocessen en de verschillende stukken die die beleidsprocessen genereren. Statenleden hebben te weinig tijd om zich de complexe materie eigen te maken. Ook wordt er veel geklaagd over een informatie-overload. Statenleden werken in deeltijd en hebben dus beperkte tijd en middelen om een grote hoeveelheid informatie te verwerken.

Zo krijgen Statenleden de indruk dat veel stukken PS 'overkomen'. Statenleden hebben geen zicht op de sturings- en controlemomenten waarover ze beschikken. Dit is helemaal het geval wanneer bij een beleidsnota meerdere beleidssectoren betrokken zijn, zoals bij het 'Meerjarenprogramma BrabantStad' en 'Reconstructie aan Zet'.

Tenslotte is tijdens de workshop gebleken dat er weinig systematiek bestaat in de contacten met burgers. Bij veel dossiers, zoals 'Cultuur in Uitvoering' en 'Dynamiek en Vernieuwing', bleek dat Statenleden weinig contacten hebben met uitvoerende organisaties. Die organisaties onderhouden wel contacten met ambtenaren en bestuurders. In andere dossiers zoeken Statenleden zelf het contact met betrokken partijen.

3.3.3 Patronen bij de vaststelling van de kaderstellende nota

Op het eerste gezicht lijkt PS bij de vaststelling geen sterk sturende rol te vervullen. Vaak zijn er stevige discussies over de voorliggende nota's, maar zelden leiden deze tot substantiële amendementen. Voor zover er moties en amendementen worden ingediend, hebben deze volgens de respondenten nauwelijks sturende werking. Dit beeld wordt bevestigd door de gang van zaken bij nota's waarin het samenwerkingsverband 'BrabantStad'² een rol speelt. Er is veel discussie over de onduidelijkheid van de rol van PS en de provincie in BrabantStad. Uiteindelijk wordt er echter geen oplossing gevonden en wordt het kader vastgesteld. In het geval van het 'PVVP+' worden anticiperend op de vaststelling al operationele beslissingen genomen door GS, zoals de co-financiering van de A4 en het uitkeren van geld aan GGA-regio's (regio's die zijn aangewezen om invulling te geven aan mobiliteit; GGA staat voor GebiedsGerichte Aanpak). Tijdens de workshop kwam naar voren dat PS soms de neiging heeft om zich met details te bemoeien in plaats van met de hoofdlijnen. Bovendien werd opgemerkt dat het commentaar van PS op kaders vaak 'hap snap' is. Oorzaak hiervoor zou zijn gelegen in het gebrekkige overzicht van PS over het gehele beleidsproces en de stukken

die hieruit voortkomen. Ook het informatie-overload wordt in deze context genoemd. De kaderstellende nota is al ver uitgewerkt alvorens PS commentaar levert. Veel belangrijke onderwerpen zijn al een ‘gepasseerd station’.

Het beeld van een zwak sturend PS klopt echter niet geheel. PS heeft op een aantal dossiers wel degelijk een belangrijke rol gespeeld bij de vaststelling. We noemen twee voorbeelden van sturing bij vaststelling:

- PS heeft de ambtelijk ontwikkelde kaderstellende nota ‘Cultuur in Uitvoering’ pas vastgesteld na de op handen zijnde bestuurswisseling, zodat belangrijke delen van het bestuursakkoord er in konden worden verwerkt. Op deze wijze is bestuurlijk ‘commitment’ gegarandeerd voor de politiek gevoelige onderwerpen. Bovendien kan een op dat moment belangrijk geacht onderwerp, de reorganisatie van de steunpunt-structuur, in het kader worden opgenomen.
- PS heeft de nota ‘Dynamiek en Vernieuwing’ vastgesteld zonder zich te committeren aan de daarin gevraagde extra uitgaven. Tijdens de Statenvergadering werd gesteld dat de discussie hierover zou moeten plaatsvinden tijdens de bespreking van de programmabegroting en de jaarrekening. Motief hiervoor was dat men een inhoudelijke discussie over het beleid wilde, los van het geld. Bovendien wordt de integrale afweging over middelen, die in het kader van de Planning en Control-cyclus moet worden gemaakt, dan niet ingeperkt door eerdere financiële toezeggingen. Nadeel is echter dat de controlemogelijkheden op het kader zelf afnemen, omdat de doelen, instrumenten en prestaties niet (meer) zijn gekoppeld aan middelen.

PS heeft soms dus wel degelijk een sturende invloed op de inhoud van de beleidskaders. De algemene conclusie is evenwel dat er weinig systeem zit in de interventies van PS bij de vaststelling van beleidskaders en dat de effectiviteit van deze interventies gering is.

3.3.4 Patronen bij de uitvoering van de kaderstellende nota

Voor zover er afspraken in kaders zijn opgenomen over informatievoorziening aan PS, bijvoorbeeld in de vorm van een paragraaf over ‘monitoring’, worden deze tijdens de uitvoering niet altijd in praktijk gebracht. In het dossier ‘Cultuur in Uitvoering’ heeft PS uitvoeringsprogramma’s geëist. In de nota worden twaalf van dergelijke programma’s aangekondigd. Slechts twee zijn er daadwerkelijk uitgebracht. De vraag is of PS vervolgens GS aan de gemaakte afspraak gaat houden. Soms is hier geen politiek momentum voor. Bij ‘Cultuur in Uitvoering’ stelden respondenten dat zij zich de toezegging van de uitvoeringsprogramma’s niet meer herinneren.

Niet bij alle Statenleden bestaat klaarblijkelijk voldoende inzicht in het totale proces waarin een kader is totstandgekomen, vastgesteld en uitgevoerd. Zo is niet altijd bij iedereen bekend of er toezeggingen zijn gedaan, welke dat zijn en of toezeggingen al dan niet zijn nagekomen. Vaak wordt de Griffie aangewezen als een geschikte actor om dit gebrek aan institutioneel geheugen op te vangen. De Griffie heeft echter vaak slechts een beperkte capaciteit.

Bij bestuurlijke arrangementen als BrabantStad wordt beleid in coproductie met andere besturen (in dit geval de vijf grote steden) ontwikkeld. Veel kaders (zoals ‘PVVP+’) geven BrabantStad al een grote rol in het beleid, terwijl niet helder is hoe de kaderstellende rol van PS in het geval van coproductie van beleid vorm moet krijgen. Dit leidde bij PS in sommige gevallen tot een reactieve opstelling. Betrokken Statenleden meenden dat zolang er geen berichten over problemen waren, zij geen activiteiten hoefden te ontplooien: ‘geen nieuws is goed nieuws’.

Tenslotte geldt dat PS bij alle bestudeerde kaders kampt met een gebrek aan zicht op de mate van doelbereiking. De respondenten hebben hiervoor verschillende oorzaken aangegeven:

- Complexiteit ('Reconstructie aan Zet')
- Abstractie van het kader ('Dynamiek en Vernieuwing'; 'Cultuur in Uitvoering')
- Onduidelijkheid over de rol van PS ('Programma BrabantStad')
- Een teveel aan indicatoren, zonder dat streefwaarden en normen zijn gespecificeerd ('PVVP+')
- Een gebrek aan referentie aan de prestaties van het jaar ervoor ('Kadernota 2005')

Opvallend is dat bij 'Dynamiek en Vernieuwing' bewust is gekozen voor het formuleren van activiteiten in plaats van meetbare indicatoren. Reden hiervoor was dat teveel externe factoren van invloed zouden zijn op de prestaties, waardoor een score op de meetbare indicatoren niet per sé een indicatie zou zijn van de prestaties. De geformuleerde activiteiten bleken echter onvoldoende aangrijpingspunten te bieden voor PS om te controleren op het behalen van doelstellingen. Wel heeft het oorspronkelijke voornemen om meetbare indicatoren te formuleren volgens de respondenten tot nuttige discussies geleid.

Uiteraard controleert PS wel, maar de rol van de kaderstellende nota's bij deze controle is onduidelijk. Slechts 'Reconstructie aan Zet' heeft een belangrijke modererende rol gespeeld bij controle door PS. In deze nota is een proces uiteengezet waarin reconstructiecommissies (bestaande uit o.a. belanghebbenden uit het veld) binnen provinciale kaders inhoudelijke reconstructievoorstellingen moesten voorleggen. PS heeft een rol gespeeld bij de samenstelling van de commissies, bij het oplossen van een conflict met een belangengroep binnen de commissies en bij de omgang met verschillen tussen het kader en de conclusies van de commissies. Vervolgens heeft PS een inhoudelijk debat gevoerd over de spanning tussen de conclusies van de commissies en 'kwetsbare provinciale belangen'.

3.3.5 Analyse: Kaderstelling, complexiteit, interdependentie en dynamiek

PS van de provincie Noord-Brabant heeft de afgelopen jaren gezocht naar een invulling van zijn kaderstellende rol en een manier om kaderstellende beleidsnota's daarbij als instrument te gebruiken. Dit blijkt een moeizame zoektocht en de kaderstellende rol komt nog niet zo uit de verf. Maar waarom is het zo moeilijk? In hoeverre ligt dit aan de complexiteit, interdependenties en de dynamiek van horizontale beleidsnetwerken? We confronteren het gevonden empirische materiaal met de drie theoretische spanningen tussen kaderstelling en beleidsnetwerken:

Kaderstelling en complexiteit

- *Complexiteit leidde ertoe dat Statenleden geen invloed hadden op de agendering en totstandkoming van kaderstellende nota's.*

Beleidsnota's werden ambtelijk voorbereid op initiatief van Gedeputeerde Staten.

Statenleden hadden geen zicht op de voorbereiding van het kader en voelen zich door initiatieven tot het uitbrengen van kaderstellende nota's overvallen. Doordat PS bij de totstandkoming van nota's meestal niet of nauwelijks betrokken was, hadden statenleden geen sturende invloed op het totstandkomingsproces van de nota, en liepen zij al vroeg een informatie-achterstand op.

- *Complexiteit leidde ertoe dat Statenleden moeite hadden kaders te formuleren.* Doordat Statenleden in het totstandkomingsproces maar zeer beperkt betrokken waren, werden zij bij de vaststelling geconfronteerd met kant-en klare voorstellen, waaraan zij – mede door hun informatie-achterstand – naar hun gevoel weinig hebben toe te voegen.

- *Complexiteit leidde tot gebrekkig zicht op sturings- en controlemomenten.* Uit de analyse bleek dat beleidsnota's niet op zichzelf staan, maar dat er vaak sprake is van meerdere kaders en processen. Zo verwezen de drie nota's 'PVVP+', 'Dynamiek en Vernieuwing' en 'BrabantStad' veelvuldig naar elkaar. Dit maakte het proces van sturing en controle onoverzichtelijk. Wat betekent vaststelling van een kader voor andere kaders? Welke kaders zijn relevant voor concrete kwesties? Welk kader verdient voorrang? PS had maar beperkt zicht op de sturings- en controlemomenten waarover men beschikte. Bovendien was er begripsverwarring over wat kaders en kaderstellende nota's zijn.

Kaderstelling en interdependenties

- *Interdependenties zetten Statenleden op achterstand.* De beleidsnota's kwamen in vaak nauwe interactie tussen ambtenaren en gedeputeerden enerzijds en het veld anderzijds tot stand. Statenleden hadden veel minder en veel incidenteler contact met belanghebbende organisaties. Ook dit versterkte de informatie-achterstand van Statenleden. Bovendien had de betrokkenheid van het veld een sterk legitimerende functie. Tijdens de workshop vroegen Statenleden zich hardop af wat PS nog vanuit zijn representerende rol aan het ontwikkelde kader had toe te voegen.
- *Interdependenties leidden tot vage kaders.* De kaders in de bestudeerde nota's waren nogal abstract en vaag en boden GS veel speelruimte. Sommige nota's bevatten weliswaar prestatie-indicatoren, zoals het PVVP+, maar geen normen. Voor de nota 'Dynamiek en Vernieuwing' is expliciet gekozen voor het formuleren van activiteiten in plaats van meetbare succesindicatoren. Reden hiervoor was dat ambtenaren en Gedeputeerde vonden dat externe factoren de prestaties beïnvloedden. Het leek onverstandig dat de Gedeputeerde zich zou vastleggen op resultaten, die hij niet in de hand had.

Kaderstelling en dynamiek

- *Door dynamiek gaan kaders niet altijd over de verhouding tussen PS en GS.* Vaak was er in kaderstellende beleidsnota's weinig aandacht voor de relatie tussen PS en GS. De kaders die in de nota's werden gepresenteerd, vervulden verschillende functies. Ze gaven soms een overzicht van het beleidsveld en de kwesties die aan de orde waren ('Cultuur in Uitvoering'), soms boogden ze het beleid een nieuwe impuls te geven ('Reconstructie aan Zet'), en soms legitimeerden ze beleidsvoorstellen richting het Rijk ('BrabantStad'). Met het presenteren van kaders reageerde de provincie op de dynamiek in het krachtenveld rond provinciaal en rijksbeleid. Maar daarbij betrof het vaak niet kaderstelling zoals beoogd bij de invoering van het dualistische stelsel.
- *Dynamiek erodeert de relevantie van het kader voor uitvoering en controle.* Bij de uitvoering van de nota 'Cultuur in Uitvoering' bleek dat zowel uitvoerders als Statenleden die het beleid controleerden de inhoud van de nota na enige tijd min of meer vergeten waren. PS kan in kaderstellende nota's eisen aan de uitvoering stellen, maar deze eisen kunnen kennelijk in de loop van de tijd door veranderende omstandigheden aan relevantie of gezaghebbendheid inboeten..

We constateren dat de drie theoretische spanningen, zoals weergegeven in paragraaf 2, in de Brabantse praktijk kaderstelling door PS kaderstelling bemoeilijkten. Er was sprake van een grote mate van onduidelijkheid en vrijblijvendheid. Van een bewust gearrangeerde koppeling tussen verticale politiek en horizontaal bestuur was nauwelijks sprake.

4 Complexiteit, interdependenties en dynamiek als uitgangspunt voor kaderstelling

Onze bevindingen suggereren dat de huidige manier van omgang met kaderstelling leidt tot een vrijblijvende koppeling tussen verticale politiek en horizontaal bestuur: de relatie tussen PS en GS is nauwelijks gearrangeerd. PS heeft nog geen duidelijke werkwijze ontwikkeld voor het stellen van kaders en slaagt er niet in op systematische wijze een sturende of controlerende rol te vervullen. Een mogelijke beleidsaanbeveling zou kunnen luiden dat kaderstelling zoals in het duale stelsel wordt beoogd, veel strikter en consequenter moet worden toegepast. Maar een dergelijk advies zou voorbij gaan aan onze analyse van de spanningen tussen kenmerken van horizontaal bestuur en kaderstelling. Juist de complexiteit, interdependenties en dynamiek van horizontaal bestuur belemmeren het stellen van kaders of maken gestelde kaders al snel obsoleet.. Uitgangspunt bij pogingen een koppeling tussen horizontaal bestuur en verticale politiek tot stand te brengen, zou ons inziens moeten zijn dat is deze recht oedot aan genoemde kenmerken van horizontaal bestuur. Kaderstelling zoals voorzien in het duale stelsel doet dat onvoldoende. Voordat we beleidsaanbevelingen kunnen formuleren is daarom eerst een nadere bezinning op het verschijnsel kaderstelling nodig.

4.1 Voorwaarden voor een betere koppeling

Om de koppeling tussen verticale politiek en horizontaal bestuur te verbeteren, dienen we rekening te houden met de complexiteit, interdependenties en dynamiek die de beleidspraktijk kenmerken. Dat houdt voor kaderstelling onder meer het volgende in.

Voorwaarde 1: Omgaan met asymmetrie in kennis en informatie. Het probleem van de informatie-achterstand van het vertegenwoordigende orgaan dient te worden opgelost, zodat dit orgaan zicht krijgt op de hoofdlijnen van beleid en beter geïnformeerd kaders stelt. Wat de hoofdlijnen van beleid zijn, is echter geen objectief gegeven, maar is afhankelijk van politieke oordeelsvorming. Er is met andere woorden behoefte aan een vroegtijdige en voortdurende dialoog tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders, waarin in gezamenlijkheid wordt vastgesteld wat men als de hoofdlijnen van beleid ziet (Koppenjan 1996).

Daarbij dienen volksvertegenwoordigers er voor te waken geen deel uit te gaan maken van het interactieproces in het netwerk. Vanuit praktisch oogpunt is dit niet haalbaar, omdat de asymmetrie in hulpbronnen hen daartoe niet in staat stelt. Om principiële redenen is het niet gewenst, omdat zij dan hun taak kaders te stellen zouden verzaken. Analoog aan het voorstel van Jasanoff om in de wisselwerking tussen beleidsonderzoek en beleidsproces de onpartijdige positie van onderzoekers te waarborgen, is hier 'boundary work' nodig: het arrangeren van interactiemomenten, waarbij de grenzen tussen beide domeinen voor betrokkenen duidelijk herkenbaar afgebakend zijn op basis van overeengekomen en geëxpliciteerde regels en rollen (Jasanoff 1994).

Voorwaarde 2. Creëren van beleidsruimte en condities voor leren. Kaders dienen bestuurders ruimte te laten om in complexe netwerken ten aanzien van complexe problemen beleid tot stand te brengen. Indien beslissingsmacht aan uitvoerders wordt gelaten, moet daar een verantwoordingsplicht van uitvoerders naar volksvertegenwoordigers tegenover staan (Bovens 2005a). Het proces van verantwoording afleggen dient evenwel zo georganiseerd te zijn, dat recht wordt gedaan aan de kwaliteit van beleidsprestaties van uitvoerders, gegeven de ingewikkeldheid van de beleidsopgave en de afhankelijkheden van andere partijen. Hoewel het specificeren van beleidsprestaties de gerichtheid van sturings- en controle activiteiten kan verhogen en de vrijblijvendheid in het verantwoordingsproces kan verminderen, weten we tegelijkertijd dat de kwaliteit van beleidsprestaties niet eendimensionaal en zuiver kwantitatief te meten is. Een losse koppeling tussen beleidsprestaties en beoordeling is een absolute voorwaarde. Dit kan ten eerste voorkomen dat het beleidskader rigide wordt toegepast en een eigen leven gaat leiden. Ten tweede kan het beleidskader zo bijdragen aan de kwaliteit van de

discussies tussen volksvertegenwoordiging en bestuurders over het te realiseren beleid en de wijze waarop dat het beste kan worden uitgevoerd. Alleen zo kan worden voorkomen dat kaderstelling in een afrekencultuur onttaardt (De Bruijn 2006). Alleen met een losse koppeling wordt leren mogelijk. Stelregel is dat afwijkingen zijn toegestaan, mits zij in het proces van verantwoording afleggen gelegitimeerd worden.

Voorwaarde 3. Dynamiseren van het proces van kaderstelling. Kaders dienen om te kunnen gaan met veranderende omstandigheden waaronder beleid tot stand wordt gebracht en wordt uitgevoerd. Met regelmaat dient het kader te worden herzien. De gedachte dat er één specifiek politiek hoofdmoment van beleid benoemd kan worden is te simplistisch. In complexe interactieprocessen ontwikkelen partijen al doende beleid, ontdekken zij gaandeweg welke maatregelen werken en welke niet en spelen zij ondertussen op allerlei ontwikkelingen in. Er is sprake van een voortgaand leerproces, waarin zich bij voortduring politieke hoofdmomenten aandienen (Teisman 1992, 2005). Dit heeft ingrijpende gevolgen voor kaderstelling. Er is behoefte aan een meer dynamische wijze van kaderstelling.

Tabel 2 illustreert de geschetste wijze van kaderstellen door deze te confronteren met ex ante kaderstelling, zoals beoogd met de dualisering.

Tabel 2. Twee benaderingen van kaderstelling

Ex ante kaderstelling	Kaderstelling in een horizontaal beleidsnetwerk
Er zijn duidelijke politieke hoofdmomenten van beleid. Dit maakt het mogelijk vooraf te sturen en achteraf te controleren en bij te stellen.	In beleidsprocessen worden voortdurend richtinggevend beslissingen genomen. Er is een reeks van voortgaande sturings-, controle en bijsturingsmomenten.
Het is mogelijk onderscheid te maken tussen uitvoeringsbeslissingen en beleidsvormende beslissingen.	Hoofdpijnen van beleid zijn niet gegeven, maar het resultaat van interactie tussen politiek en bestuur en tussen bestuur en belanghebbenden.
Eenzijdige relatie opdrachtgever-opdrachtnemer gericht op beheersing van het beleidsproces.	Dialogo en wederzijds leren onder erkenning van elkaars specifieke rollen (boundary work).
Kaderstelling beoogt het verkleinen van de informatieachterstand van het vertegenwoordigende orgaan voor zover dit nodig is voor het nemen van beleidsvormende beslissingen.	Kaderstelling beoogt de informatiepositie van vertegenwoordigende organen ten aanzien van het beleidsnetwerk gedurende het gehele proces te verbeteren, afgestemd op de beperkte middelen waarover het vertegenwoordigend orgaan beschikt.
Statisch: Het kader is een vast referentiepunt gedurende lange tijd.	Dynamisch: Het kader wordt in interactie met andere partijen voortdurend aangepast.
Het kader behelst een opdracht voor het uitvoerende orgaan over zowel de beleidsinhoud (beleidsproblemen, prestaties) als het beleidsproces (de wijze waarop de interactie met belanghebbenden vormgegeven wordt).	Het kader behelst afspraken met het uitvoerende orgaan over zowel de beleidsinhoud als het beleidsproces, inclusief voorzieningen voor de interactie met het vertegenwoordigend orgaan.

4.2 Naar een meer dynamische manier van kaderstelling

Ex ante kaderstelling veronderstelt een volgtijdelijke koppeling tussen kaderstelling en beleidsproces. Vooraf worden kaders gesteld. Beleidsuitkomsten worden teruggekoppeld naar ex ante geformuleerde kaders, eventueel gevolgd door bijsturing. Indien kaderstelling gericht is op het bevorderen van wederzijds leren, kunnen kaderstelling en beleidsproces beter als twee parallele processen worden opgevat. Het proces van totstandkoming en uitvoering bestaat uit een reeks van beslissingen, een serie van beleidsronden. Gedurende dat proces dienen koppelingen gelegd te worden met het politieke debat dat door het vertegenwoordigende orgaan (aan-)gevoerd wordt. Die koppelingen bestaan eruit dat volksvertegenwoordigers op afgesproken momenten gevoed worden door informatie, voorstellen en verantwoording uit de beleidsarena. Op hun beurt nemen zij op zulke

momenten richtinggevende beslissingen die kaderstellend zijn voor het gedrag van bestuurders in volgende rondes van interactie in het beleidsproces. Er is dus een doorgaande wisselwerking waarbij politiek en beleidsproces onderling afgestemd worden (vergelijk Kingdon 1984). Bijstelling van de uitvoering van het kader, of van het kader zelf, gebeurt overigens niet alleen omdat er in de beleidsstroom geleerd wordt. Deze bijstelling vindt ook plaats omdat de opvattingen binnen het vertegenwoordigende orgaan, al of niet onder invloed van het bredere maatschappelijke debat, of van politieke gebeurtenissen zoals verkiezingen en personele wisselingen, zijn gewijzigd.

4.2.1 Het benoemen van ijkmomenten

De momenten waarop volksvertegenwoordigers en bestuurders kaderstellende afspraken maken, noemen wij ijkmomenten. Dit zijn de momenten waarop vertegenwoordigende organen en bestuurders hun horloges gelijk zetten. Deze momenten zijn deels bekend en liggen deels ook voor de hand. Het kan bijvoorbeeld gaan om de behandeling van een ontwerpnota, een jaarverslag of een evaluatierapport. Opvallend bij het onderzoek in Brabant was dat er bij Statenleden, bestuurders, ambtenaren, uitvoerders en doelgroepen onduidelijkheid bestond over wanneer er nu precies gestuurd en gecontroleerd diende te worden. Het onderling afspreken van ijkmomenten is met andere woorden een belangrijk onderdeel van kaderstelling. Dat wil niet zeggen dat ijkmomenten vooraf voor eens en altijd geprogrammeerd worden. Wijzigingen zijn steeds mogelijk, mits partijen daarover goed met elkaar communiceren opdat verwachtingen afgestemd blijven. Geredeneerd vanaf het moment waarop een beleid of meer specifiek een kaderstellende nota wordt vastgesteld, zijn er zowel ijkmomenten die daaraan voorafgaan (voorwaartse koppelingen) als ijkmomenten die volgen (achterwaartse koppelingen).

4.2.2 Het vaststellen van een beleid(snota) als ijkmoment: de inhoud van het kader

Bij de vaststelling van een beleid of beleidsnota, richten Provinciale Staten zich met name op het maken van kaderstellende afspraken met Gedeputeerde Staten.

Het kader bestaat grofweg uit drie typen afspraken over beleidsprestaties, namelijk ten aanzien van de beleidsinhoud (o.a. specificatie van doelen en middelen), het uitvoeringsproces (waaronder sturingsfilosofie, werkwijzen, kring van betrokkenen) en de wijze en de (ijk-)momenten waarop het bestuur hierover verantwoording aflegt aan Provinciale Staten. Specificatie en kwantificering van beleidsprestaties ten aanzien van inhoud en uitvoeringsproces, gebeuren op voorstel van GS, waarbij beargumenteerd gedifferentieerd wordt tussen al of niet gekwantificeerde prestaties, resultaat- en inspanningsverplichtingen en inhoudelijke en procesmatige doelstellingen.

Deze kaderstellende afspraken komen niet uit de lucht vallen en zijn evenmin absoluut: zij borduren voort op afspraken die tijdens eerdere ijkmomenten zijn gemaakt en zullen op de ijkmomenten tijdens het vervolgtraject voortdurend worden aangepast en aangevuld.

4.2.3 Voorwaartse koppelingen: agendamangement en sturing van de beleidsontwikkeling

Voorwaartse koppelingen zijn ijkmomenten die aan de vaststelling van het beleidskader voorafgaan in de fase van agendering en totstandkoming. Vroegtijdige betrokkenheid geeft de mogelijkheid ook in de voorfasen sturing te geven ten aanzien van zowel de inhoud als het proces waarlangs het beleid (de kaderstellende nota) tot stand wordt gebracht (Klijn en Koppenjan 2000). Zo kan het vertegenwoordigende orgaan richtlijnen geven voor de betrokkenheid van belanghebbenden bij de opstelling van de nota of aangeven welke afbakeningen van het beleidsprobleem het gewenst acht. Tegelijkertijd wordt het informatieprobleem verkleind doordat deze betrokkenheid ook informatie genereert en leren mogelijk maakt. Er is dus ook bij de vaststelling van het beleid winst: de informatiepositie

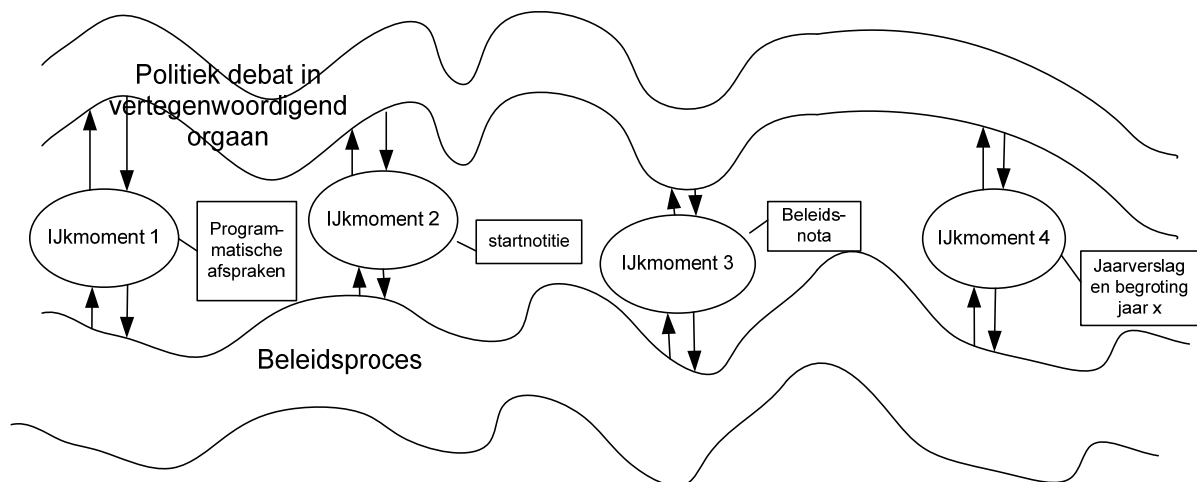
van waaruit voorstellen beoordeeld worden is verbeterd. Voorwaartse koppelingen kunnen bijvoorbeeld gestalte krijgen door het maken van programmatische afspraken tussen vertegenwoordigende organen en bestuurders over welke nota's het bestuur tijdens zijn bestuursperiode denkt uit te brengen. Of door de eis aan het bestuur een kaderstellende nota vooraf te laten gaan door een startnotitie. Een dergelijke notitie stelt het vertegenwoordigende orgaan in staat zich vroegtijdig over de inhoud en opzet van de beleidsvoornemens te informeren en uit te spreken.

4.2.4 Achterwaartse koppelingen: verantwoording, bijsturing en leren

Achterwaartse koppelingen houden in dat het vaak door vertegenwoordigende organen verwaarloosde en daardoor vrijblijvende proces van controle en bijsturing bewust wordt ontworpen. Tussen vertegenwoordigende organen en bestuurders wordt de procesafpraak gemaakt dat er sprake is van een losse koppeling tussen prestaties en beoordeling. Afwijking van afgesproken prestaties duidt niet automatisch op falen. Over afwijkingen van het kader wordt op ijkmomenten verantwoording afgelegd en deze afwijkingen worden op hun legitimiteit en consequenties (bijvoorbeeld in hun rechtswerking naar andere partijen toe) getoetst. Op basis van veranderende inzichten, nieuwe informatie of leerervaringen bij de uitvoering kunnen afspraken uit het beleidskader worden bijgesteld. Oogmerk is de neiging tot afstraffen in te perken en condities te creëren voor leren.

Aldus ontstaat een dynamisch beleidskader: de initiële ex ante geformuleerde set afspraken is niet statisch en absoluut, maar wordt gedurende de beleidsuitvoering gewijzigd, verfijnd en verbeterd. Tegelijkertijd mag het uitvoeringsproces niet vrijblijvend worden, want dan zouden kaders in de interactie tussen uitvoerders en hun partners geen gezag hebben en al gauw 'verdampen'. Vandaar dat over afwijkingen verantwoording moet worden afgelegd. Als vertegenwoordigende organen niet overtuigd zijn van de argumenten, houden zij vast aan het kader en moet de uitvoeringspraktijk worden bijgesteld. Figuur 2 geeft het proces van dynamische kaderstelling weer.

Figuur 2. Het proces van dynamische kaderstelling



4.3 Aanbevelingen voor de implementatie van dynamische kaderstelling in Noord-Brabant

Op basis van deze ideeën over dynamische kaderstelling hebben wij de Provinciale Staten van Noord-Brabant op hoofdlijnen het volgende geadviseerd (Koppenjan e.a., 2006):

1. *Zie kaderstelling niet als een zaak van opleggen, maar van overleggen.* Door het proces en niet de inhoud centraal te stellen, kan al onderhandelend een passende inhoud van het kader worden bepaald. Zaak is dat PS en GS dit onderhandelings spel vanuit hun eigen specifieke rol zelfbewust spelen.
2. *Maak afspraken over de aard en inhoud van een beleid(snota).* Spreek met GS af wat kaderstellende beleidsnota's zijn, waartoe ze dienen en wat erin moet staan. Kadern dienen helderheid te geven over beleidsprestaties, maar ook over wijze van beleidsuitvoering en -bovenal - de wijze waarop ten opzichte van PS over het beleid verantwoording wordt afgelegd.
3. *Organiseer voorwaartse koppelingen.* Spreek met GS af hoe voornemens om kaderstellende nota's op te stellen zullen worden geagendeerd. Laat GS bij de start van de bestuursperiode een overzicht geven van de beleidsnota's die het wenst uit te brengen. Spreek met GS af dat voorafgaand aan de opstelling van een kaderstellende beleidsnota een startnotitie wordt uitgebracht.
4. *Organiseer achterwaartse koppelingen.* Maak afspraken met GS over wanneer, waarover hoe verantwoording wordt afgelegd. Maar daarbij procesafspraken teneinde de vaststelling van prestaties los te koppelen van oordelen en sancties.
5. *Leg de werkwijze bij kaderstelling vast.* Leg als PS de bij kaderstelling te volgen werkwijze vast en neem de beslissing deze werkwijze over een termijn van circa 2 jaar te evalueren. Aanbevelingen over andere, nieuwe werkwijzen blijven immers gemakkelijk papier. Oogmerk van dit advies is ook statenleden zich te laten committeren aan de nieuwe manier van kaderstelling en deze te verankeren.
6. *Investeer in reflectie en cultuur.* Zorg voor reflectiemomenten waarop Statenleden met elkaar over hun nieuwe rolvervulling en de daarbij passende gedragingen en werkwijzen nadenken en debatteren. Want uiteindelijk zullen de ideeën over nieuwe wijzen van kaderstellen alleen beklijven als ze door partijen geïnternaliseerd zijn, regelmatig bevestigd en aangepast worden en aan nieuwkomers worden overgedragen.

Deze voorstellen impliceren een ingrijpend andere manier van interacteren tussen Statenleden en Gedeputeerde Staten, maar geen revolutionaire organisatorische wijzingen. In de provincie Noord-Brabant wordt er gewerkt met een bestuursagenda, zijn er kaderstellende beleidsnota's, bestaat er een 'Planning and Control-cyclus' met een programmabegroting en jaarverslag en worden er voortgangsrapportages en evaluaties uitgebracht. Waar het om gaat is dat deze voorzieningen weldoordacht en systematisch voor dynamische kaderstelling worden benut.

5. Conclusie

In dit artikel hebben we de problemen die vertegenwoordigende organen tegenkomen bij de toepassing van het idee van kaderstelling als koppelingsmechanisme tussen verticale instituties van de representatieve democratie en de praktijk van horizontaal bestuur geanalyseerd. Kaderstelling bleek in de onderzochte casus nog niet in een goede koppeling te hebben geresulteerd. Geconstateerd is dat dit komt doordat kaderstelling zoals voorzien in het beleid rond de dualisering onvoldoende afgestemd is op de werkelijkheid van het horizontaal bestuur. Vervolgens is een meer dynamische wijze van kaderstelling uitgewerkt die recht doet aan de complexiteit, interdependentie en dynamiek die bestuur in een netwerkomgeving kenmerkt.

Daarbij zijn we ons ervan bewust dat pogingen tot koppeling van verticale politiek en horizontaal bestuur altijd kwetsbaar zijn. Deze koppelingen zijn per definitie tijdelijk en onvolmaakt zijn. Beide praktijken kennen hun eigen dynamiek, waardoor koppelingen moeilijk in stand blijven. De electorale cyclus, bijvoorbeeld, leidt tot wisseling van personen

en nieuwe beleidskeuzen, waardoor eerder bereikte afstemming tussen statenleden onderling en tussen PS en GS over rollen en beleid wordt doorbroken. Bovendien zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders geneigd kaderstelling in theorie te belijden, maar in de praktijk makkelijk op oude gewoonten terugvallen. Veel politiek zal in achterkamertjes bedreven blijven worden.

Volksvertegenwoordigers op lokaal en provinciaal niveau zijn onder het gesternte van de ingevoerde dualisering evenwel heel bewust op zoek naar een nieuwe rolinvulling en zijn daarbij ontvankelijk voor nieuwe ideeën en werkwijzen. Dit is reden tot optimisme over de mogelijkheid dat volksvertegenwoordigers en bestuurders erin slagen de koppeling tussen representatieve democratie en horizontaal bestuur te verbeteren.

Literatuur

- Bovens, M.A.P, 2002, 'De permanente verplaatsing van de politiek', in: *De gangen van de macht*, jaargang 59, nr.12
- Bovens, M.A.P, 2005a, 'Public Accountability', In: E.Ferlie, L.Lynne and C.Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press
- Bovens, M.A.P., 2005b, 'De verspreiding van de democratie'. *Beleid en Maatschappij*, 32 (3): 119-127.
- Bruijn, J.A., de, 2006, *Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: Lemma (2e herziene druk).
- Bruijn, J.A., de, W.M. Dicke en H.G. van der Voort, 2003, 'Procesmanagement in een representatieve democratie. Spanningen en strategieën', In: *Beleidswetenschap*, 17^e jaargang, nr.4
- Bruijn, J.A., de, en E.F. ten Heuvelhof, 2007, *Management in Netwerken, Over veranderen in een Multi-actorcontext*, Den Haag: Lemma (3e herziene druk).
- Bruijn, J.A., de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, 2002, *Process Management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Commissie Kohnstamm, 2003, 'Een herkenbare Staat: investeren in de overheid', rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau'. *Interdepartementale beleidstudies, 2003-4*, 1.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), 2001, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma.
- Frissen, P.H.A., 1999, *Politics, governance and technology: A postmodern narrative on the virtual state*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hajer, M. en H. Wagenaar (red.), 2003, *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hart, P. 't, 2004, 'Tussen onmacht en overmacht. De rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten'. In: Tweede Kamer, 2004-2005, *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten (Achtergrondstudies)*, 29283, nr. 10 *Onderzoek naar Infrastructuurprojecten*.
- Hirst, P., 1994, *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hupe, P., 2004, *Powers behind control: an essay on democracy*. Paper presented at the Annual Work Conference of the Netherlands Institute of Government, Rotterdam, October 29, 2004.

- IPO (Interprovinciaal Overleg) en BZK (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2006, *Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie*. <http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl> Geraadpleegd op 1 juni 2006.
- Jasanoff, S., 1994, *The Fifth Branche. Science Advisers as Policy Makers*, Cambridge MA/Londen: Harvard University Press.
- Kersbergen, K. van en F. van Waarden, 2004, 'Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy'. *European Journal of Political Research*, 43: 143-171.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.), 1997, *Managing Complex Networks*, Londen: Sage.
- Kingdon, J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown & Company [2e editie 1995, New York: Harper Collins College Publishers].
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, 2000, 'Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers'. *Public Administration*, 78 (2), 365-388.
- Kooiman, J. (red.), 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londen: Sage.
- Koppenjan, J.F.M., 1996, 'Technisch-complexe projecten tussen technocratie en politiek primaat'. In: J.A. de Bruijn, P.de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Grote projecten. Besluitvorming en management*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1996, 143-152
- Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn, 2004, *Managing Uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, Londen: Routledge.
- Koppenjan, J.F.M, M. Kars, H.G. van der Voort en E.F. ten Heuvelhof, 2006, *Sturen met kaders. Onderzoek in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie van de Provinciale Staten van Noord-Brabant*, Delft/Den Bosch.
- Marin, B. en R. Mayntz (red.), 1991, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Colorado: Westview Press.
- Mayntz, R, 1999, 'Nieuwe uitdagingen voor de governance theory'. *Beleid en maatschappij*, 26 (1), 2-12.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003, *Dualisme en provinciale democratie. Integrale tekst Provinciewet vanaf 12 maart 2003*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Afdeling Bestuur en Wetgeving.
- Nelissen, N.J.M., 1992, *Besturen binnen verschuivende grenzen*, Zeist: Kerckenbosch
- Pierre, J. (red.), 2000, *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W, 1996, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, reflexivity and accountability*, Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Scheltema, M., 1982, 'Bestuursrecht: is het bestuur wetgever in eigen zaak?' In: W.F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van wetgeving*, Deventer: Kluwer, 131-143.
- Soerensen, E. en J. Torfing, 2006, *Theories of Democratic Network Governance*, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan,.
- Stout, H, 1994, *De Betekenissen van de wet*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Tatenhove, van J. en P. Leroy, 1995, 'Beleidsnetwerken'. *Beleidswetenschap*, 9 (2), 128-145.
- Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming in ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R., 2005, *Publiek management op de grens tussen chaos en orde*, Schoonhoven: Academic Service.
- Weiss, L , 1998, *The myth of the powerless state*, Ithaca, New York: Cornell University Press.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, 2006, *Lerende Overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. WRR-Rapport nr 75*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Witteveen, W.J., 1991, *Evenwicht van machten*, oratie KU Brabant, Zwolle: Tjeenk Willink.

Noten

¹Het onderzoek 'Sturen met kaders' (Koppenjan et al. 2006) is uitgevoerd door medewerkers van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie van de Provinciale Staten van Noord-Brabant. Het is uitgevoerd in de periode van maart tot september 2006.

²'BrabantStad' is een samenwerkingsverband tussen de provincie en 5 grote Brabantse steden. Dit samenwerkingsverband speelt een rol in meerdere kaderstellende nota's, waaronder uiteraard het bestudeerde 'Meerjarenprogramma BrabantStad'.