

Een nieuw speelveld, een andere opstelling?

De governance van gedecentraliseerde beleidsuitvoering

Caspar van den Berg¹ en Sandra Groeneveld²
Instituut Bestuurskunde – Universiteit Leiden

1. Inleiding

Per 2015 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet overgedragen van het rijk naar de gemeenten. Daarmee is het takenpakket van het lokaal bestuur uitgebreid op de gebieden jeugdzorg, de zorg en ondersteuning van kwetsbare burgers, en werk en inkomen. In euro's uitgedrukt is de totale omvang van deze decentralisaties 6,5 miljard op jaarbasis: een stijging van de totale gemeentelijke begrotingen van 13 procent. Als onderdeel van de operatie werd in 2015 en 2016 al 12 procent op de uitgaven voor de drie taakterreinen bespaard ten opzichte van 2014. Deze besparing moet oplopen tot 19 procent ten opzichte van 2014 in 2020 (Rfv 2017).

Het beoogde doel van de decentralisaties is tweeledig. Enerzijds dienen *economies of scope* gerealiseerd te worden. Door de concentratie van uitvoeringstaken in het sociaal domein kunnen gemeenten het aanbod van voorzieningen gericht laten aansluiten bij de vraag. Voor verschillende regelingen geldt dat doelgroepen overlappen (dezelfde persoon krijgt ondersteuning uit meerdere regelingen) en doordat de gemeenten alle regelingen uitvoeren, is er synergie mogelijk en wordt afwenteling op aanpalende regelingen minder aantrekkelijk. Anderzijds zijn de prikkels voor een doelmatige uitvoering sterker geworden, omdat de gemeenten risicodragend zijn geworden (CPB 2013).

Voorafgaand aan de taakoverdracht ging de aandacht in beleidskringen vooral uit naar de financiële gevolgen van het verleggen van geldstromen en het inboeken van besparingen. Daarnaast werden de mogelijke uitvloeisels voor de interbestuurlijke verhoudingen gesignaleerd, alhoewel de precieze gevolgen moeilijker vooraf in te schatten waren. Nu de taken twee en een half jaar onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen, kunnen we vaststellen dat de decentralisaties belangrijke gevolgen hebben voor het functioneren van het lokaal bestuur. Ze brengen aanzienlijke veranderingen teweeg in de verschillende typen verhoudingen binnen het openbaar bestuur: tussen de bestuurslagen rijk en gemeenten, tussen volksvertegenwoordigers, politieke bestuurders en de ambtelijke organisatie, tussen de overheid en de samenleving, en tussen uitvoerende instellingen en de ontvangers van zorg en ondersteuning.

Hoe en in welke mate deze afzonderlijke verhoudingen veranderen, is een belangrijk en relevant bestuurskundig vraagstuk, omdat de aard van deze verhoudingen een directe impact heeft op de legitimiteit van het gevoerde beleid en de kwaliteit van de geboden dienstverlening. Toch is het niet voldoende om alleen de veranderingen in deze afzonderlijke verhoudingen te bestuderen en

¹ Dr. Caspar van den Berg is universitair hoofddocent bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden

² Prof.dr. Sandra Groeneveld is hoogleraar Publiek Management bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden

te duiden, omdat veranderingen op één dimensie (bijvoorbeeld tussen het rijk en de gemeenten) een directe weerslag hebben op de verhoudingen op andere dimensies (bijvoorbeeld tussen bestuurders en ambtenaren) en op de organisationele praktijk.

Als gevolg van de decentralisaties doen zich belangrijke vragen voor ten aanzien van de rollen, relaties en verantwoordelijkheden van de betrokken politieke, ambtelijke en professionele spelers. *Dit essay heeft als doel om die vragen te expliciteren en ze van een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke ondergrond te voorzien.* Met deze combinatie van wetenschappelijke disciplines kunnen we inzicht bieden in hoe de veranderde bestuurlijke verhoudingen uitwerken in de praktijk van de beleidsuitvoering. Zodoende kunnen we de relevante onderwerpen helder identificeren en conceptueel ordenen. Die verheldering van de vragen en conceptuele ordening is een noodzakelijke eerste stap om in een volgende fase daadwerkelijk onderzoek te doen en te komen tot duiding en aanbevelingen. Hieronder gaan we eerst in op het veranderende speelveld, waarbij we de nieuwe rollen en verhoudingen van actoren op de verschillende bestuurlijke niveaus uitwerken. Dit onderdeel heeft vooral betrekking op de *transitie* van het rijk naar de gemeenten (paragraaf 2), met andere woorden de vraag *wie* de zorg, hulp en ondersteuning levert dan wel bewerkstelligt dat die geleverd worden door zorgbedrijven, eigen wijkteams of vrijwilligers. Daarna richten we ons op het functioneren van de organisaties, waarbij de focus ligt op de *transformatie* van *de wijze waarop zorg wordt geleverd*, met andere woorden hoe de zorg wordt geleverd (paragraaf 3). In de slotparagraaf brengen we de twee lijnen bij elkaar. Daarin komt naar voren dat, in samenhang gezien, de decentralisaties voor een toename van onzekerheid zorgen: de transitie zorgt vanwege de ambigue toedeling van verantwoordelijkheden voor meer onzekerheid in de legitimatie en verantwoording, terwijl de transformatie door het verlaten van het klassieke bureaucratische model zorgt voor toegenomen onzekerheid in de zin van verminderde voorspelbaarheid en controleerbaarheid. Daarnaast stellen wij vast dat de bestuurlijke en organisationele spanningen die zich op dit moment voordoen in de gedecentraliseerde beleidsuitvoering met name op het vlak van attitude- en gedragsverandering, en leiderschap liggen. Voor betere inzichten in de nieuw ontstane governance praktijk zou toekomstig onderzoek zich primair daarop moeten richten.

2. Een veranderend speelveld: nieuwe rollen, nieuwe verhoudingen

Interbestuurlijke verhoudingen

De recente decentralisaties in Nederland staan niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van aanzienlijk bredere trends. Twee ontwikkelingen, die zich niet beperken tot Nederland, noch tot het zeer recente verleden, springen daarbij in het oog. In de eerste plaats is dat de algemene trend van het overdragen van taken en bevoegdheden van het centrale overheidsniveau naar kleinschaliger bestuurlijke eenheden. Herschikkingen van de taakverdeling tussen centrale en decentrale overheden hebben sinds de jaren 1960 in alle Westerse landen geleid tot een overdracht van gezag, taken en bevoegdheden naar het decentrale niveau (Hooghe, Marks en Schakel 2010).

In de tweede plaats is er de brede ontwikkeling waarbij de actieve, producerende welvaartsstaat verandert in een voorwaardenscheppende staat, gekoppeld aan een participatiesamenleving (Van der Meer 2012). In deze voorwaardenscheppende staat bestaat de rol van de overheid uit het creëren en aanreiken van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het optimaal opereren van de markteconomie, het maatschappelijke middenveld, en individuele burgers. De overheid richt zich op haar kerntaken: (a) een betrouwbaar en transparant rechts- en bestuursstelsel, (b) een betrouwbaar financieel en monetair stelsel, (c) een stabiele

beleidsomgeving zodat bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld rechtszekerheid hebben, (d) infrastructuur, en (e) een systeemverantwoordelijkheid: wanneer vitale onderdelen van de maatschappij en de economie uitvallen, intervenueert de overheid doeltreffend (Van den Berg et al. 2015: 22-23).

Tezamen hebben de decentralisatie-ontwikkeling en de opkomst van de voorwaardenscheppende staat geleid tot een bestuursstelsel dat we ook wel multi-level governance noemen (Van den Berg 2011). In dit bestuursstelsel is een groot aantal overheidsactoren en private organisaties (al dan niet met een officiële publieke taak) gezamenlijk betrokken bij publieke dienstverlening op verschillende territoriale niveaus. Daaruit volgt dat beleid in toenemende mate gemaakt en uitgevoerd wordt in een stelsel van beleidsnetwerken. Die beleidsnetwerken zijn een samenspel van territoriale overheden (zich uitstrekkend van de Europese Unie tot gemeenten of zelfs stadsdelen), functionele overheden van ZBO's en waterschappen tot en met functionele regionale samenwerkingsverbanden) en publiek-private partnerschappen (PPP's) (Van den Berg et al. 2015).

Hoewel multi-level governance vaak geprezen wordt om zijn inclusiviteit, flexibiliteit en probleemoplossend vermogen, rijzen al snel ook vragen met betrekking tot verantwoording, democratie, legitimiteit en de gelijke behandeling van burgers. Peters en Pierre vergelijken multi-level governance daarom ook wel met een Faustiaans pact: heldere democratische legitimering en verantwoording worden ingeruild voor waarden als differentiatie, flexibiliteit en informaliteit (2006: 88). Zo kunnen actoren de bestaande formele en hiërarchische structuren waarop het bestuur en de interbestuurlijke verhoudingen berusten, omzeilen, om zo meer publieke waarde te creëren (Moore 2013). *De mate waarin* dit omzeilen van formele en hiërarchische sturen inderdaad leidt tot een grotere publieke waarde-creatie, *én de mate waarin* dit ten koste gaat van verantwoording, legitimering en gelijke behandeling, zijn empirische vragen die per situatie beantwoord moeten worden. De mate waarin de toegenomen publieke waarde-creatie een eventuele vermindering van legitimering en verantwoording *rechtvaardigt*, is een normatief vraagstuk dat ook apart onderzoek vereist.

In zekere zin doet de spanning tussen bestaande formele en hiërarchische structuren enerzijds, en flexibiliteit en probleemoplossend vermogen anderzijds zich ook voor bij de recente decentralisaties in Nederland. De rijksoverheid heeft een besluit genomen om de verantwoordelijkheid voor de drie terreinen aan de gemeenten over te dragen dan wel verantwoordelijkheden van andere overheden bij gemeenten te beleggen (jeugdzorg). Een veelgehoorde uitspraak daarbij is dat "Den Haag" ook controle moet loslaten. "Den Haag" is echter geen monolithische actor, maar een conglomeraat van vele actoren met eigen taken, bevoegdheden en belangen, en van verschillende verantwoordingsfora (Bovens 2010).

Om de nieuwe interbestuurlijke verantwoordingsrelaties goed te kunnen duiden, is het behulpzaam om de analogie te maken met een eerdere golf van decentralisatie van de beleidsuitvoering, namelijk de horizontale decentralisatie die in de jaren 1990 plaatsvond. Uitvoerende onderdelen van de rijksoverheid werden omgevormd tot zelfstandige bestuursorganen met een aanzienlijke mate van autonomie en eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de taakuitvoering, maar nog steeds ressorterend onder de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de borging van de taak. Voorbeelden zijn de RDW en destijds de IB-groep. Deze golf van verzelfstandiging speelde zich naast Nederland ook in veel andere westerse landen af (Politt en Bouckaert 2011). De ministeriële kerndepartementen die overbleven konden zich daardoor "richten op kerntaken" en "kleiner en slagvaardiger worden" (Regeerakkoord 1994). Het duurde niet lang voordat bleek dat de kwaliteit van de (sturings)relatie tussen de departementen en de zelfstandige

uitvoeringsorganisaties vaak onvoldoende was. Dit was terug te voeren op de nieuw ontstane complexe verbindingen met meervoudige relatiepatronen, met spanningen en soms ‘verbroken verbindingen’ tussen departementen en uitvoeringsorganisaties tot gevolg (Korsten 2005).

De ervaring met de verantwoordingsrelaties tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie leerde dat waar precies de borgingsverantwoordelijkheid voor het systeem (moederdepartement) eindigt en de operationele verantwoordelijkheid (uitvoeringsorganisatie) begint, erg afhankelijk is van de inhoudelijke en politieke context (Bovens 2010). De relaties werden daardoor complexer en de verantwoording werd daarmee meer het voorwerp van de politieke verhoudingen en politieke opportuniteit van het moment.

Een vergelijkbare dynamiek is te verwachten bij de recente decentralisaties. In zekere zin is het te verwachten dat de complexiteit van de verantwoordingsrelaties in deze context nog sterker toeneemt, omdat de actoren en relaties zich uitstrekken over meerdere bestuurslagen. Als we ons hier beperken tot de betrokken rijkoverheidsorganisaties die geacht worden de gemeenten meer ruimte te geven om hun nieuwe taken uit voeren, wordt al snel duidelijk dat dit makkelijker gezegd dan gedaan is. Gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan constructieve betrokkenheid van het rijk, in plaats van incidentenpolitiek. Hier ligt een uitdaging voor de Tweede Kamer, bewindspersonen en de betrokken ambtenaren. Binnen de politiek-bestuurlijke sfeer - en met name binnen het zogenoemde politiek-media complex – blijft de reflex onverminderd om bij ophef, incidenten, ongewenste uitkomsten van beleid en praktijken die individuen hard raken, de nationale politiek ter verantwoording roepen, niet de lokale politiek, al dan niet met verwijzing naar het containerbegrip systeemverantwoordelijkheid.

Ondanks die sterk toegenomen mate van multi-level governance, zijn voor democratische legitimatie en voor de politieke afrekening de ogen primair op de centrale overheid gericht. Anders gezegd: Taken laten zich decentraliseren, de bijbehorende ophef niet (NRC 30-12-2015). Met name de afrekendynamiek bij zaken die mislopen, zorgt ervoor dat elke casus kan leiden tot incidentenpolitiek en het aanwijzen van schuldigen voor de “schade” die zich heeft voorgedaan. In deze context loont het de moeite van actoren en organisaties om zich bezig te houden met zogenoemde *blame games* (Bovens et al. 1999). Verschillende reactiestrategieën op de kans om de zwarte piet toegespeeld te krijgen zijn spinning (de beeldvorming naar je hand proberen te zetten); structuurwijzigingen (verantwoordelijkheid voor hoog-risico activiteiten op afstand beleggen) en protocollisering (fouten proberen uit te bannen door middel van regels) (Hood 2012). Hoe gefragmenteerder verantwoordelijkheden zijn over verschillende typen actoren en verschillende bestuurslagen, hoe groter de prikkel voor *blame avoidance*. Vanuit het belang van individuele leiders en organisaties is de neiging om blaam af te wenden begrijpelijk, maar vanuit het algemeen belang gezien tekent zich een vicieuze cirkel af: actieve *blame avoidance* voedt het gevoel bij burgers dat verantwoordelijken hun verantwoordelijkheid ontlopen, waardoor vertrouwen in het systeem daalt, fouten in de toekomst zwaarder aangerekend worden, *blame avoidance* verder toeneemt, et cetera.

Politiek-ambtelijke verhoudingen

In de context van de gedecentraliseerde beleidsuitvoering zijn twee typen politiek-ambtelijke verhoudingen relevant: die tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders en tussen bestuurders en het ambtelijke apparaat. Daarnaast spelen deze relaties zich op twee bestuurlijke niveaus af: het centrale en het lokale. Dit leidt tot vier soorten politiek-ambtelijke verhoudingen, weergegeven in tabel 1 hieronder.

| | | |
|-----------|---|--|
| | Volksvertegenwoordigers ↕ Bestuurders | Bestuurders ↕ Ambtelijk apparaat |
| Rijk | (A) Tweede Kamer / regering | (B) Minister / ambtenaren |
| Gemeenten | (C) Gemeenteraad / B&W | (D) Wethouder / ambtenaren |

Tabel 1. Vier soorten politiek-ambtelijke verhoudingen in de context van de gedecentraliseerde beleidsuitvoering.

In theorie kunnen we de volgende verwachtingen formuleren ten aanzien van de veranderingen in de relaties. De relatie tussen de Tweede Kamer en de regering (A) verandert drastisch, omdat de betrokken minister niet langer operationeel verantwoordelijk is, maar wel verantwoordelijk is voor de borging van het systeem. Mede gedreven door overwegingen van *blame-avoidance*, is de reflex van zowel de Kamer als bewindspersonen om blijk te geven van hun gevoelde urgentie door snel en op detail te interveniëren. Die reflex sluit minder goed aan bij een situatie waarin de bewindspersoon systeemverantwoordelijk is en het gemeentebestuur verantwoordelijk is voor de inhoud, de vorm en de uitvoering van het beleid. De controle die op nationaal politiek niveau uitgeoefend dient te worden, is er één die niet zozeer door incidenten wordt gedreven, maar zich op een hoger abstractieniveau en lager verhitingsstemperatuur afspeelt. De verantwoordelijkheid verdwijnt dus niet, maar wordt anders van aard. Een dergelijke vorm van verantwoording vergt een verandering van attitude en gedrag van zowel de Kamerleden als de bewindspersonen, een transformatie waarvoor tot op heden niet veel aandacht is geweest.

Als functie van de veranderende verhouding tussen Kamer en regering, verandert ook de relatie tussen de verantwoordelijk minister en haar ambtenaren (B), want de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de gedecentraliseerde taken is een toezichtsverantwoordelijkheid in plaats van een uitvoeringsverantwoordelijkheid geworden. De informatievoorziening en advisering van ambtenaren aan hun bewindspersoon zal meer over de grote lijnen en moeten gaan, waarbij problemen die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen, benaderd dienen te worden vanuit een systeemverantwoordelijk perspectief. De snelle regelreflex moet daarom plaats maken voor een grondiger analyse van problemen en de mogelijke onderliggende patronen, belemmeringen of prikkels die al dan niet aangepakt moeten worden. Ook hier is een attitude en gedragsverandering nodig. Gegeven het primaat van de politiek en de dienende rol van ambtenaren zal de attitude- en gedragsverandering onder betrokken ambtenaren op rijksniveau echter pas tot stand komen, nadat de attitudeverandering aan de kant van de politieke superieuren in voldoende mate heeft plaatsgevonden.

Een nog grotere verandering vindt plaats op het lokale niveau, waar de relatie tussen de gemeenteraad en het college van B&W (C) drastisch verandert, omdat het bestuur over aanzienlijk meer budget en aanzienlijk meer operationele taken beschikt dan voorheen, waarvoor de gemeenteraad het bestuur moet legitimeren en controleren. Over zaken die misgaan, zoals de individuele casus waarbij de zorg niet of verkeerd terechtkomt bij degene die het nodig heeft, moet het gemeentebestuur verantwoording afleggen, net als over de algemene financiële kaders van planning en daadwerkelijke uitgaven voor het sociale domein.

Een voordeel voor de democratische verantwoording op lokaal niveau is dat het gemeentebestuur meer druk zal ervaren om de eigen keuzes goed te verantwoorden aan de gemeenteraad. Doordat de gevolgen van de keuzes direct worden gevoeld in de lokale gemeenschap kan door de decentralisaties een impuls in de democratische verantwoording verwacht worden.

Anderzijds veronderstelt een goede lokale democratische controle dat de gemeenteraadsleden over de inhoudelijke en financiële kennis beschikken die nodig is om het gemeentebestuur scherp te controleren, geholpen door de rekenkamer. De verwachting is dat dit, zeker in het begin niet overal het geval zal zijn, en dat hier verschillen tussen gemeenten zullen bestaan. Daarbij lijkt het waarschijnlijk dat grotere gemeenten een beter toegeruste gemeenteraad hebben dan kleinere gemeenten. Ook aan de kant van de gemeentebestuurders kan er sprake zijn van een suboptimale kennispositie: van hen wordt verondersteld dat zij goed zicht hebben op de nieuwe doelgroepen en de kosten, en zodoende de gemeenteraad goed kunnen informeren, terwijl dit niet in alle gevallen zo hoeft te zijn. De verwachting is dat ook hier tijd en ervaring nodig is voordat gemeentebestuurders op een adequate manier verantwoording kunnen afleggen.

Een laatste relevant aspect van de transitie voor de politieke verantwoording op lokaal niveau is de prioritering van gemeenten in de eerste fase na de decentralisatie: alle gemeenten richtten zich primair op het waarborgen van de continuïteit rond hulp en zorg. Dit om burgers goed te bedienen en om falen en blaam te voorkomen. Beschikbare reserves zijn aangesproken zodat politiek lastige keuzes ten aanzien van de inzet van schaarse middelen uitgesteld konden worden. Zodra die keuzes wel gemaakt moeten worden, wordt ook de kans op politisering groter. Pas dan zal ook duidelijker naar voren komen waar de politieke verantwoording goed werkt en waar het schuurt.

Als laatste type politiek-ambtelijke verhoudingen bespreken we die tussen de wethouder en het ambtelijk apparaat. Voor beide actoren geldt dat hun opgave zowel verzaagd is als anders van aard is geworden. Er zijn meer taken bijgekomen, en de taken die erbij zijn gekomen vereisen veel meer overzicht van complexe operationele activiteiten. Bestuurders en ambtenaren dragen meer verantwoordelijkheid voor het optreden van (zorg)professionals, en dit kan de onderlinge relatie onder druk zetten, omdat dat overzicht in eerste instantie ontwikkeld moet worden. Gemeenteambtenaren moeten aan hun wethouder rapporteren en adviseren over complexe operationele activiteiten en dit vereist meer inhoudelijke kennis, en nauwere verbindingen tussen de ambtenaren en de zorgprofessionals. De ambtenaar moet zich, meer dan voorheen, opstellen als een zelfbewuste dienaar die de politiek en de maatschappij faciliteert vanuit de eigen professionaliteit. Hij dient zich pro-actief op te stellen, een slijpsteen te zijn voor de bestuurder en zich op te stellen als een kritische mee- en tegendenker die aan regels gebonden is (Van der Meer et al. 2012). Op deze manier kan de bestuurder op tijd over de juiste informatie beschikken om zich te kunnen verantwoorden ten overstaan van de raad.

Staat-samenleving verhoudingen

De transitie houdt niet alleen een decentralisatie van rijk naar gemeenten in, maar veronderstelt ook in algemene zin een transitie waarbij minder dienstverlening door de overheid wordt geleverd, en meer door *non-state actors* (private aanbieders, mantelzorgers, mensen zelf). Belangrijke vraag is echter of, los van de retoriek over de participatiesamenleving en de activerende overheid, de betrokken spelers (zowel aan de kant van de overheid als de burgers) deze transformatie in hun denken en doen helemaal hebben geïnternaliseerd. Burgers - niet alle - willen graag meer eigen keuzevrijheid, zelfstandigheid en maatwerk, maar verwachten nog altijd heel veel van de overheid wanneer hun kwetsbaarheden en ondersteuningsbehoeften toenemen. De overheid wil graag bezuinigen en burgers ondersteunen in hun eigen verantwoordelijkheid, maar neemt de wensen en zorgen van burger (die als een meer gelijkwaardige partner gezien wordt) niet altijd serieus. Het omvormen van rechten naar voorzieningen is een belangrijke principiële koerswijziging die burgers niet zonder meer begrijpen en accepteren als zij niet ook een worden meegenomen in die

koerswijziging en zo hun attitudes en verwachtingen ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de overheid kunnen bijstellen.

Een specifieke relatie die onder de noemer staat-samenleving verhoudingen valt, is ten slotte die tussen de dienstverlenende professional en de burger. De professional speelt een cruciale rol in de nieuwe verhoudingen. Deze handelt op basis van de eigen professionele normen en verwachtingen, maar is tegelijkertijd poortwachter van diensten en schakel in een complexe keten van publieke en private actoren. Waar van ambtenaren steeds meer operationeel-inhoudelijke en operationeel-procedurele kennis verwacht wordt, wordt van de dienstverlenende professional verondersteld dat deze steeds meer beleidsmatig-procedurele en beleidsmatig-inhoudelijke expertise en know how heeft. De eerste bevindingen duiden erop dat de keukentafelgesprekken een verkleinend effect hebben gehad op de afstand tussen zorgvragende burgers en professionals en tussen zorgvragende burgers en beleidsambtenaren. Hierin zijn echter wel grote verschillen tussen de gemeenten. Het contact met de burgers lijkt een van de kritieke succesfactoren voor het slagen van de decentralisaties, met name als het gaat om het leveren van maatwerk en het voorkomen dat mensen die in aanmerking komen voor zorg, toch buiten de boot vallen (Pandey et al. 2007).

Een verstoord bureaucratisch evenwicht

Hiervoor is toegelicht hoe de decentralisaties te begrijpen zijn tegen de achtergrond van de opkomst van multilevel governance en de participatiesamenleving. Bovenstaande heeft bovendien laten zien dat de verschillende verhoudingen die relevant zijn bij het leveren van sociale voorzieningen en het afleggen van verantwoording daarover, als gevolg van de decentralisaties sterk in beweging zijn gekomen. Het bureaucratische evenwicht van de oude situatie - hoe imperfect die situatie ook was - is nu verstoord en een nieuw evenwicht is nog niet ontstaan. Een rode draad door de verschoven verhoudingen is de veronderstelling aan de kant van beleidsmakers dat met het verleggen van verantwoordelijkheden en geldstromen, ook de attitudes en de gedragingen van de betrokkenen een duidelijke verandering doormaken zodat deze attitudes en dit gedrag onmiddellijk weer passend zijn bij de nieuwe structuur (voor praktische voorbeelden, zie Rob 2017b). In de volgende paragraaf vullen we het bestuurskundige perspectief aan met een organisatiekundige blik op de decentralisaties. Daarmee wordt de aandacht ook verlegd van de transitie - *wie* levert zorg en hulp? - naar de transformaties - *hoe* worden zorg en hulp geleverd en *wat* wordt er precies geleverd?

3. Een ander spel: uitdagingen voor de organisatorische en beleidspraktijk

Organisatiekundig bezien vallen de decentralisaties te begrijpen als het vinden van een antwoord op de toenemende complexiteit en onderlinge verwevenheid van overheidsopgaven en moeten ze maatwerk en integrale samenwerking mogelijk maken. Flexibele organisaties waarin bevoegdheden laag in de organisatie zijn belegd en die samenwerken met tal van stakeholders over de grenzen van de organisatie heen, zijn daarvoor het beste toegerust, een organisatie-model dat eerder door Paul 't Hart (2014) treffend getypeerd is als 'plat' en 'poreus'. De decentralisaties laten bovendien veel ruimte voor de vormgeving van de hulp, omdat er vooralsnog geen gestandaardiseerde vorm (*hoe*) of norm (*wat*) is voor de voorzieningen die geboden worden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de meeste gemeenten werken aan het vormgeven van dergelijke platte en poreuze organisaties in het sociaal domein, omdat verwacht mag worden dat deze het meest effectief zijn.

Een dergelijke organisatievorm is echter het spiegelbeeld van de bureaucratische organisatievorm, een hiërarchische en geformaliseerde organisatie die zekerheid biedt ten aanzien

van *wat* organisaties leveren en ten aanzien van *hoe* zij dat doen. Dit schept traditioneel zekerheid voor de top van publieke organisaties, die verantwoording moet afleggen aan de politiek, en ook zekerheid voor de ambtenaar die zekerheid kan ontlenen aan de kaders waarbinnen hij of zij inhoudelijke beslissingen neemt. Bovendien heeft ook de burger zekerheid over wat hij of zij van de overheid kan verwachten. Deze zekerheid betreft het verleden – het handelen van de overheid is controleerbaar – en de toekomst – het handelen van de overheid is voorspelbaar. Al deze aspecten van zekerheid verschaffen publieke organisaties de nodige legitimiteit (Gajduschek 2003).

Met de decentralisaties is dit bureaucratische model verlaten. Daarmee is er onzekerheid in het systeem gekomen en zullen er vragen rijzen rond de legitimiteit van het beleid en van de uitvoering ervan. Vanwege de eisen van controleerbaarheid en voorspelbaarheid die we aan de overheid stellen, zal er dan ook gezocht moeten worden naar manieren om deze onzekerheid terug te dringen, maar zonder aan de effectiviteit van de organisaties te tornen (Groeneveld 2016). Dat geeft uitdagingen op verschillende niveaus, namelijk op systeemniveau, op het niveau van organisaties en op het niveau van individuele professionals. Daarnaast ontstaat er een nieuwe leiderschapsopgave. Op deze nieuwe uitdagingen gaan we hieronder in.

Stysteem: Samenwerking en verantwoordelijkheid

Wanneer we met een organisatiekundige bril naar het bestuursstelsel van na de decentralisaties kijken, bevinden we ons op interorganisatieel niveau. De aandacht gaat dan naar hoe organisaties in netwerken samenwerken. Organiseren in netwerken is steeds populairder geworden, om het hoofd te kunnen bieden aan complexe problemen die de grenzen van organisaties en taakgebieden overschrijden. Samenwerken in netwerken brengt meer flexibiliteit dan de bureaucratische organisatievorm en doet meer recht aan de onderlinge afhankelijkheid tussen stakeholders dan mogelijk is via de markt (Powell 1990).

Het primaire coördinatiemechanisme in netwerken is onderlinge samenwerking. De wetenschappelijke literatuur heeft nog maar weinig houvast gegeven hoe die samenwerking gestuurd kan worden en hoe verantwoording kan worden georganiseerd (Groeneveld & Van de Walle 2011). In het recente verleden is veel vertrouwd op de sturing en verantwoording volgens het mechanisme van de markt. Dit als alternatief voor het mechanisme van de bureaucratie, namelijk regels en direct toezicht, een sturingsinstrument dat moeilijk benut kan worden in een situatie van interorganisatiele samenwerking waarbij de relaties horizontaal en niet hiërarchisch zijn.

Toegepast op de decentralisaties zien we dat van organisaties verlangd wordt dat zij de taken coördineren door middel van onderlinge samenwerking, maar dat de afstemming van verantwoordelijkheden nog onduidelijk is. Zo constateert de Rob (2017a) dat een gedeeld verantwoordingskader nog ontbreekt, waardoor het onduidelijk is wie waarover verantwoording aflegt aan wie en op welke wijze. Hoe de horizontale samenwerking in te bedden in de verticale lijnen van sturing en verantwoording is daarmee een urgente vraag. Onzekerheid ontstaat doordat de horizontale en verticale relaties tussen en binnen organisaties niet goed verbonden zijn.

Door deze onzekerheid in de interorganisatiele samenwerking zal de neiging ontstaan om zekerheid in te bouwen door middel van regels, de natuurlijke reflex in de verticale lijn. Dat gebeurt zeker in situaties waarin de verantwoordingslijnen niet duidelijk zijn en zich incidenten gaan voordoen. Dit kan tot bureaucratisering leiden en daarmee tot beperking van de gewenste flexibiliteit en maatwerk. Regels die in verschillende beleidsvelden gemaakt worden, kunnen bovendien conflicteren, waardoor behoefte aan centralisering kan toenemen. Dit wordt des te complexer doordat scheidslijnen tussen wetten en bijbehorende financieringsstromen samenwerking en daarmee een integrale aanpak en maatwerk belemmeren (Rob 2017a). Daarbij komt dat

samenwerkingsconstructies vaak per taak of beleidsveld zijn georganiseerd en de territoriale oriëntatie sterk uiteen kan lopen. Dit belemmert een integrale aanpak verder.

Een risico is dan ook dat we vervallen in verbureaucratiseerde netwerken. In een situatie waarin de verdeling van taken en verantwoordelijkheden complex, veranderlijk en onduidelijk is, zal er een veelheid aan regels en steeds weer nieuwe regels nodig zijn. Dit mechanisme staat in de wetenschappelijke literatuur bekend als de dereguleringsparadox: een overdaad aan regels wordt aangepakt door te dereguleren, maar in de praktijk blijkt dat veel bepalingen nodig zijn om te bereiken dat er inhoudelijk minder bemoeienis komt. Bovendien vergt inhoudelijke deregulering vaak meer regels inzake de procedures. Kortom: in de praktijk blijken er meer regels nodig te zijn om minder regulerend te kunnen optreden (Veldheer 2002; Nelissen 2002). De complexiteit van de regels zal bovendien makkelijker tot regelovertreiding leiden. Het verantwoordingsrisico is daarmee dus alsnog niet verdwenen.

Organisaties: Flexibel, decentraal en bureaucratisch

Processen die we waarnemen tussen organisaties, worden weerspiegeld binnen organisaties. Van de organisaties die betrokken zijn in het sociaal domein, wordt verwacht dat zij samenwerken over de grenzen van de organisatie heen. Teams die zijn samengesteld uit personen afkomstig uit verschillende organisaties worden geacht flexibel in te spelen op de wensen en behoeften van burgers. Organisaties moeten dus vooral niet bureaucratisch zijn, maar in plaats daarvan flexibel met bevoegdheden laag in de organisatie om verscheidende samenwerkingsvormen mogelijk te maken en om ruimte te geven aan professionals.

In het sociaal domein staan de wijkteams centraal. Zij zijn na de decentralisaties de centrale actor geworden en hun plaats ten opzichte van onder meer de zorgorganisaties en gemeenten is nog niet helder. Teamwerk is gekozen als organisatievorm om de flexibele, decentrale en integrale aanpak mogelijk te maken, al krijgt dit in verschillende gemeenten op verschillende wijzen vorm (Steijn, Van der Voet en Huizenga 2016; Mevissen, Timmerman & Van der Woude 2015). Sommige gemeenten werken met specialisten aan de voorkant; de meerderheid kiest ervoor dure specialistische zorg uit te stellen en kiest voor sociale wijkteams die in eerste instantie de toegang koppelen aan collectieve voorzieningen en poortwachter zijn voor (dure) specialistische zorg (Rob, 2017a). Wijkteams kunnen zich beperken tot een of enkele taken of integraal werken en alle beleidsvelden bestrijken (Steijn et al., 2016). Teams verschillen ook in hun werkwijze, zowel binnen als tussen gemeenten.

Ondanks de verschillende verschijningsvormen van de sociale wijkteams, laten de eerste onderzoeken wel zien dat er enkele kenmerken van deze teams bepalend zijn voor hun effectiviteit. In het onderzoek naar high performance teams in de publieke sector vonden we eerder dat teams met een hoge mate van taak-, doel- en stakeholdergerichte samenwerking en een hoge mate van zelfsturing het best presteren (Kuipers & Groeneveld 2014). Dat gold evenzeer voor teams binnen organisaties als projectteams die over de grenzen van organisaties heen waren samengesteld. Steijn, Van der Voet & Huizenga (2016) vinden in hun onderzoek onder 108 wijkteams in 11 gemeenten dat met name doelgerichte samenwerking het succes van sociale wijkteams bepaalt. Dit komt overeen met eerder onderzoek naar goal setting voor het bevorderen van individuele, team- en organisatieprestaties (Van der Hoek, Groeneveld & Kuipers 2017).

Teamwerk betekent een fundamentele verandering ten opzichte van de traditionele bureaucratische organisatiestructuur. En deze nieuwe structuur vraagt om ander gedrag. De introductie van de wijkteams betekent dus niet alleen een ingrijpende structuurverandering, maar ook een gedrags- en cultuurverandering (McHugh & Bennett 1999). Het is deze transformatie die om

aandacht vraagt en waar nog weinig handvatten voor beschikbaar zijn. Hoe moet een team gemanaged worden dat in grote mate zelfsturend is of geacht wordt dat te zijn? Die vraag is des te complexer in multidisciplinaire teams van professionals die afkomstig zijn uit verschillende organisaties en graag onafhankelijk werken volgens hun eigen professionele normen. Hoe professionals in teams moeten samenwerken, vraagt om andere competenties, ander gedrag en andere aansturing.

Naast deze gedragsverandering moet er ook antwoord worden gevonden op de vraag hoe deze teams omgaan met de spanning tussen de autonomie die zij nodig hebben om hun doelen te bereiken en de doorgaans bureaucratisch vormgegeven behoefte aan onzekerheidsreductie (Groeneveld & Kuipers 2014). Hoe kunnen zelfsturing door de teams en voorspelbaarheid en controleerbaarheid tegelijkertijd gerealiseerd worden? Onzekerheidsreductie zou gevonden kunnen worden in cultuur als alternatief voor toenemende regulering: *tacit rules* - ongeschreven regels - en daarop sturen (Piore 2011). Zijn er organisatievormen denkbaar waarin gedrag gestuurd wordt door de cultuur meer dan door formele regels of (individuele) beloningen en zo dat ongeschreven regels gedrag voorspelbaar en controleerbaar maken? Ook deze vragen zijn in deze interorganisationele context extra complex: de uitvoering van de taken moet verantwoord worden in de politiek-bestuurlijke arena met een andere logica dan die van het zorgveld.

Professionals: Professioneel, responsief en neutraal

Ruimte voor professionals is nodig om maatwerk te bieden voor individuele burgers. We zien dan ook dat de decentralisaties niet alleen een verschuiving betekenen van taken en verantwoordelijkheden van het nationale naar het lokale, van het systeem naar netwerken en van organisaties naar teams, maar ook van management naar medewerkers. Decentralisatie werkt dus binnen organisaties door, waarbij individuele medewerkers meer discretionaire ruimte krijgen. Autonomie voor professionals wordt over het algemeen toegejuicht, in de wetenschappelijke literatuur en door professionals zelf. Beslissingen over complexe cases worden dan immers genomen door hen die de juiste expertise bezitten. Zij kunnen per geval een afweging maken en daarmee maatwerk bieden. Bovendien is uit de arbeidspsychologie bekend dat autonomie bijdraagt aan de werkmotivatie en daardoor de kwaliteit van het geleverde werk vergroot.

Autonomie en de discretionaire ruimte die ermee gepaard gaat, hebben echter ook hun keerzijden. In de eerste plaats levert het onzekerheid op voor de desbetreffende professionals. Besluitvorming is bij afwezigheid van duidelijke richtlijnen door onzekerheid omgeven, terwijl de verantwoordelijkheid in grotere mate bij de individuele professional is komen te liggen. Verantwoordelijkheden jegens individuele cliënten, de maatschappij en de eigen professionele standaarden kunnen verder op gespannen voet staan wat onzekerheid over de eigen rol en over de (morele) juistheid van de beslissing verder vergroot. Dit type onzekerheid kan tot stress leiden wat juist een negatieve invloed op de kwaliteit van het werk kan hebben (Bakker & Demerouti 2004).

Naarmate publieke professionals meer discretionaire ruimte hebben, beïnvloeden zij in de tweede plaats in de uitvoering van hun werk in grotere mate de inhoud van het beleid en de toegang tot collectieve voorzieningen (Lipsky 1980). De persoonlijke inschatting van de publieke professional gaat een grotere rol spelen. De inschatting van vergelijkbare gevallen kan verschillend zijn tussen professionals, maar ook dezelfde professional zal niet zeker zijn dat hij of zij vergelijkbare gevallen in de loop van de tijd gelijk behandelt. Ongelijkheid tussen burgers binnen en tussen wijken en gemeenten zal het gevolg zijn.

Deze beide effecten worden versterkt door de context waarbinnen de decentralisaties gerealiseerd moeten worden. In de eerste plaats is dat de verandering naar de

participatiesamenleving, waarbij de politiek en de ambtelijke organisatie in de beleidsvoorbereiding en in de uitvoering hoe langer hoe meer de input van burgers meenemen. Het gelijktijdig ruimte bieden aan professionals en burgers aanmoedigen om te participeren zet de relatie tussen professional en burger onder druk (Peters & Pierre 2000). De burger zal verlangen dat er geleverd wordt en de professional daarvoor verantwoordelijk houden.

Het is daarbij bovendien de vraag welke burgers worden bereikt en welke niet. Gezichtspunten van ondervertegenwoordigde groepen komen in de beleidsuitvoering niet vanzelfsprekend aan de orde. Niet alle groepen kunnen en zullen in gelijke mate hun stem kunnen laten doorklinken. Naarmate de beslisruimte toeneemt, wordt het dan ook minder vanzelfsprekend dat het algemeen belang wordt gediend, niet ondanks, maar juist dankzij alle mogelijkheden voor inspraak (Mosher 1968). Het sociaal kapitaal van de organisatie of het team, dat wil zeggen de relatie van de organisatie of het team met burgers en maatschappelijke organisaties in hun omgeving, speelt daarom een belangrijke rol. Het sociaal kapitaal van gemeenten en wijken varieert en is daarmee een belangrijke voorspeller voor een geslaagde transformatie.

Naast de veranderde bestuurlijke context speelt de financiële context een rol. Juist vanwege de zorg over de gelijke toegang tot voorzieningen gekoppeld aan de diepe wens om de decentralisaties tot een succes te maken, hebben gemeenten voor de eerste fase extra middelen vrijgemaakt. De financiële consequenties van de transitie zijn weliswaar nog niet helder, maar zeker is wel dat er op termijn een bezuiniging gerealiseerd moet worden. Hoewel de gedachte is dat de transformatie ertoe zal leiden dat er op termijn structureel minder geld nodig is door gerichte en effectieve inzet van die middelen, zullen professionals niet alleen rekening moeten houden met een beperkter budget, maar vermoedelijk ook zelf een grotere werkdruk ervaren. Er zal immers minder ruimte zijn voor reflectie en afstemming, beslissingen moeten sneller genomen worden, wat de kans op ongelijkheid in toegang en behandeling vergroot.

Opnieuw sluiten we af met de vraag hoe onzekerheid op het niveau van de individuele professional en zijn of haar relatie met burgers kan worden gereduceerd. Het betreft dan zowel de onzekerheid van de professional – ten aanzien van de juistheid van beslissingen en de verdeling van schaarste - als de onzekerheid van de burger – ten aanzien van het tegemoetkomen aan zijn of haar zorgvraag en gelijkheid in behandeling. Onzekerheid kan worden gereduceerd door de discretionaire ruimte te verkleinen, maar dan gaan vanzelfsprekend de voordelen die die ruimte biedt eveneens verloren. Verkleinen van de discretionaire ruimte is echter wel de eerste reflex: protocollen maken en verantwoordelijken in de organisatie aanwijzen. We hebben dat eerder de structurele reflex genoemd, de neiging om problemen van onzekerheid op te lossen door wijzigingen in de structuur aan te brengen (Groeneveld, 2016). Het alternatief voor het beperken van de discretionaire ruimte is wegen zoeken om haar te managen, niet in te grijpen in de structuur, maar praktijken te ontwikkelen die de consistentie in het gedrag, en daarmee de voorspelbaarheid en controleerbaarheid van de organisatie, kunnen vergroten. Mogelijkheden voor overleg en afstemming, voor intervisie waarbij cases getoetst worden aan gedeelde normen, kunnen een mogelijke weg zijn.

Leiderschap: Verbindend en hiërarchisch

De rode draad door deze, maar ook de vorige paragraaf is dat er meer aandacht zou moeten zijn voor de verandering van rollen en daarmee de attitudes en het gedrag van de centrale actoren in het sociaal domein. Dat is in de eerste plaats noodzakelijk, omdat met een structuurwijziging het gedrag niet vanzelf volgt. In de tweede plaats hebben we in deze paragraaf betoogd dat er een vanzelfsprekende spanning bestaat tussen de eisen van organisatiekundige effectiviteit en bestuurskundige legitimiteit en de daarvoor best toegeruste organisatievorm. Die spanning richt de

aandacht op de vraag hoe zonder bureaucrativering zekerheid over rollen, attitudes en gedrag kan worden bewerkstelligd. Met de aandacht voor attitudes en gedrag is een belangrijke rol weggelegd voor leiderschap waarvoor we de belangrijkste uitdagingen hier ten slotte kort aanstippen.

De introductie van wijkteams betekent dat werkwijzen die lange tijd gebruikelijk waren en gewaardeerd werden, opnieuw moeten worden ontworpen. Dat geldt ook voor het management: management van individuele prestaties en leiderschap gericht op controle moeten tot op bepaalde hoogte plaats maken voor management van samenwerking en dienend leiderschap. Verbinding is een woord dat vaak gebruikt wordt, om de kerneigenschap van dit nieuwe leiderschap te kenschetsen. Uit eerder onderzoek naar teamwerk in de publieke sector (Kuipers & Groeneveld 2014) en in het sociaal domein in het bijzonder (Steijn et al. 2016) komt naar voren dat de leidinggevende een belangrijke rol heeft voor het bevorderen van de doelgerichte samenwerking in een team. Naarmate teams meer zelfsturend zijn, komt het voor de leidinggevende erop aan om de individuen en hun onderlinge samenwerking in het team te blijven verbinden met de team- en organisatiedoelen. Naast het verbinden van medewerkers aan een doel, is een belangrijke opdracht ook het verbinden van organisaties om samenwerking tussen organisaties mogelijk te maken en het verbinden met de samenleving om burgers, overheid en beleid samen te brengen (Gittel & Douglas 2012; Smith & Umans 2015). Tegelijk moeten deze activiteiten worden ingebed in, en dus verbonden met, bestaande, vaak bureaucratische structuren (Pearce 2004) en de logica van de publieke verantwoording. Leiderschap wordt daarmee een heuse balanceeract.

Wanneer politieke steun ontbreekt en doelen daardoor onhelder worden, kan de balans doorslaan naar een voorkeur van managers voor bureaucrativering (Stazyk & Goerdel 2010). Bureaucrativering is immers een instrument om dergelijke onzekerheid weg te nemen. In deze vroege fase van de transitie is hiervan geen sprake: het gemeenschappelijke belang om de decentralisaties te laten slagen is groot, evenals de wens om de zorg te handhaven en te verbeteren. De vraag is hoe zich dat ontwikkelt, als budgetten geringer worden of als de eerste incidenten zich voordoen. Incidentenpolitiek kan tot bureaucratische verkramping leiden.

Er is nog een tweede leiderschapsopgave die tot op heden weinig aandacht heeft gekregen en dat is het leiderschap dat nodig is om de transformatie zelf in goede banen te leiden. Zoals bij vele hervormingen in de publieke sector lijkt er op voorhand weinig aandacht te zijn voor het meenemen van de betrokken ambtenaren in de verandering van rol en gedrag die van hen verlangd wordt (Rob, 2017). Juist hier ligt een belangrijke leiderschapsopgave, omdat het slagen van een hervorming in belangrijke mate afhankelijk is van het management van deze verandering (Ricucci 2005). Dit proces goed begeleiden en reflectie en leren bevorderen, vraagt om de inzet van veranderkundige expertise.

4. Naar een nieuw begrip van governance van gedecentraliseerde beleidsuitvoering: aandacht voor de opstelling, de spelers en het spel

Voor een goed begrip van de nieuw ontstane praktijk van gedecentraliseerde beleidsuitvoering is het belangrijk om twee onderscheiden lijnen, die van de bestuurlijke rollen en verhoudingen enerzijds en die van de organisationele en beleidspraktijk anderzijds, bij elkaar te brengen. Dan blijkt dat de transitie en transformatie ieder op eigen wijze gezorgd hebben voor een toename van de onzekerheid in de governance praktijk. Op bestuurlijk vlak is die onzekerheid toegenomen door de meer ambigue toedeling van verantwoordelijkheden tussen het rijk en de gemeenten, waardoor de bestaande interbestuurlijke, politiek-ambtelijke en staat-samenleving verhoudingen voor het moment uit het lood zijn geslagen. De zekerheid die bestond ten aanzien van de legitimering en

verantwoording van bestuurlijk handelen is daarmee aanzienlijk verminderd. Op het organisationele vlak is de onzekerheid toegenomen doordat de beleidspraktijk niet langer verankerd is in het klassieke bureaucratische model, zodat de voorspelbaarheid en de controleerbaarheid van het optreden van de overheid ook aanzienlijk is afgenomen.

In de aanloop naar de decentralisaties en in de eerste periode nadat de taken en verantwoordelijkheden waren overgedragen, is er veel aandacht uitgegaan naar de beleidsinhoudelijke en financiële aspecten van de operatie. Daarbij lijkt er een impliciete veronderstelling te zijn geweest dat wanneer er sprake is van een structuurverandering, de attitudes en het gedrag van de betrokken actoren ook min of meer automatisch mee veranderen, zodat deze weer passend zijn bij de nieuwe structuren. Uit dit essay wordt duidelijk dat de vragen die zich in deze fase met name voordoen ten aanzien van de bestuurlijke verhoudingen (paragraaf 2) en de organisatiepraktijk (paragraaf 3) voor een groot deel te maken hebben met rolopvattingen, attitudes en gedrag. Met andere woorden, het speelveld is veranderd, maar de opstelling en het spel zijn niet vanzelf mee veranderd.

Wij stellen dat de veronderstelling dat de attitudes en het gedrag van betrokken actoren vanzelf zou mee veranderen, te vroeg gedaan is. In de eerste plaats omdat de academische literatuur over organisatieverandering juist laat zien dat die attitudeverandering géén gegeven is, en dat het actief inzetten op de gewenste verandering van attitudes en gedrag, een van de kritieke succesfactoren bij organisatieverandering is. In de tweede plaats omdat het door de Rob uitgevoerde pilot-onderzoek naar de effecten van de decentralisaties ook in de richting wijzen van individuen en organisaties die voor een groot deel (niet overal) voortgegaan zijn in de rolopvatting en verhoudingen met andere partijen zoals deze vóór de decentralisatie bestonden, en dat op dit moment het risico op frictie in de samenwerking en uitdagingen met betrekking tot de verantwoording met name daaruit voortkomen (zie Rob 2017a).

Een onderzoeksagenda zou zich in onze visie dan ook in de eerste plaats moeten richten op de *veranderingen in rollen, attitudes en gedrag*. De centrale vragen zijn voor een deel empirisch: Welke rolopvattingen en attitudes zijn er bij de verschillende betrokken actoren aanwezig? Welk gedrag vertonen zij in de praktijk? Welke logica's, prikkels, overtuigingen, waarden en ervaringen liggen ten grondslag aan deze attitudes en dit gedrag? En, met welke spanningen en onzekerheid wordt men geconfronteerd en hoe gaat men daarmee om? Het antwoord op deze vragen is voor de onderscheiden actoren verschillend en kan onderling conflicterend zijn. Voor een ander deel zijn de vragen normatief: Welke attitudes en gedrag worden verwacht? Hoe kan een (dynamisch) optimum bepaald worden tussen (a) de ruimte voor gemeenten om hun beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid waar te maken en (b) het houvast voor de rijksoverheid om haar systeemverantwoordelijkheid waar te maken? En vervolgens: welke attitudes van de verschillende politieke en ambtelijke actoren, en professionals dragen bij aan het bereiken van dit optimum? De onderkenning van het belang van attitudes en gedrag van actoren in het sociaal domein vestigt in de tweede plaats de aandacht op *leiderschap*, met als centrale vragen: Welke opgaven zijn er voor het politiek en ambtelijk leiderschap op de verschillende niveaus? Hoe wordt daar invulling aan gegeven? En, niet in de laatste plaats, welk leiderschapsgedrag draagt bij aan de effectiviteit en legitimiteit van de gedecentraliseerde beleidsuitvoering in het sociaal domein? Omdat het slagen van de decentralisaties in belangrijke mate bepaald wordt door de spelers en hun opstelling, moet onze aandacht nu naar deze vragen uitgaan.

Literatuur

- Bakker, A. B. & Demerouti, E. (2007). The job demands-resources model: State of the art. *Journal of managerial psychology*, 22(3), 309-328.
- Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer, M. van Mannekes, D. van Osch, J. Porth, A. Schmidt (2015) *Koers houden in turbulentie: De rol van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en milieu internationaal vergeleken*. Den Haag: CAOP
- Bovens, M. (2010) Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, 33:5, 946-967
- Bovens, M., P. 't Hart, S. Dekker, G. Verheul (1999) The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime Fighting Fiasco, in: H.K. Anheir (red.) *When Things Go Wrong: Organizational Failures and Breakdowns*, pp. 123-47.
- Centraal Planbureau (2013) *Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: CPB
- Gajduscsek, G. (2003). Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society*, 34(6), 700-723.
- Gittell, J. H. & Douglass, A. (2012). Relational bureaucracy: Structuring reciprocal relationships into roles. *Academy of Management Review*, 37(4), 709-733.
- Groeneveld, S.M. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Oratie Universiteit Leiden, 27 mei 2016.
- Groeneveld, S., & Kuipers, B.S. (2014). Teamwork in the public cage: Antecedents of self-management of teams in public organizations. In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 2014, No. 1, p. 12064). Academy of Management.
- Groeneveld, S. & Van de Walle, S. (eds.) (2011). *New Steering Concepts in Public Management*. Emerald Group Publishing Limited.
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM).
- Hood, C. (2012) *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press
- Hooghe, L., G. Marks en A. Schakel (2010) *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge
- Korsten, A. (2005) *Verzelfstandiging: Vorming van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen*. <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organisaties/Verzelfstandiging%20van%20organisaties.pdf>
- Kuipers, B. & Groeneveld, S. (2014). *De kracht van high performance teams*. Mediawerf uitgevers.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- McHugh, M. & Bennett, H. (1999). Dream on: Team work from the confines of the bureaucratic cage. *Strategic Change*, 8(4), 189-203.
- Meer, F.M. van der (2012) *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: De consequenties van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en*

internationaal vergelijkend perspectief. Universiteit Leiden: Oratie

Meer, F.M. van der, C.F. van den Berg en G.S.A. Dijkstra (2012) *De ambtenaar in het openbaar bestuur: De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*. Leiden: Leiden University Press.

Mevissen, J., Timmerman, J. & Van der Woude, F. (2015). *Werk in uitvoering. De doorwerking van de drie decentralisaties op de arbeidsorganisatie en het personeel van gemeenten*. Amsterdam: Regioplan.

Mosher, F.C. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.

Nelissen N. (2002) The dynamic of aesthetic control in the Netherlands, in: *Urban Design International* vol. 7, no. 1: pp. 49-57.

NRC (30-12-2015) "Nieuwe route in de zorg: zoek de pers en Van Rijn grijpt in"

Pandey, S.K., D.H. Coursey en D. Moynihan (2007) Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study, in: *Public Performance & Management Review*, vol. 30 no. 3, pp. 398-425

Pearce, C.L. (2004). The future of leadership: Combining vertical and shared leadership to transform knowledge work. *Academy of Management Executive*, 18(1), 47-57.

Peters, B.G. & Pierre, J. (2000). Citizens Versus the New Public Manager. The Problem of Mutual Empowerment. *Administration & Society*, 32(1), 9-28.

Peters, B.G. en J. Pierre (2004) Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: I. Bache en M. Flinders (red.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press pp. 75-92.

Piore, M.J. (2011). Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, 5, 145-164.

Pollitt, Ch. en G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Powell, W.W. (1990). Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization. *Research on Organizational Behavior*, volume 12, 295-336.

Raad voor de Financiële Verhoudingen (2017) *Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk? Een toelichting op de geldstromen in het sociaal domein* http://robrfv.magzmaker.com/gemeenten_in_3d

Raad voor het Openbaar Bestuur (2017a) Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Adviestraject Gemeenten in 3D*, 26 mei 2017. http://robrfv.magzmaker.com/gemeenten_in_3d

Raad voor het Openbaar Bestuur (2017b) *Relazen* http://robrfv.magzmaker.com/gemeenten_in_3d

Regeerakkoord (1994) *Keuzes voor de toekomst* http://www.parlement.com/9291000/d/tk23715_11h.pdf

Riccucci, N. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Georgetown University Press.

Smith, E. & Umans, T. (2015). Organizational Ambidexterity at the Local Government Level: The effects of managerial focus. *Public Management Review*, 17(6), 812-833.

Stazyk, E.C. & Goerdel, H.T. (2010). The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 645-672.

Steijn, B., Van der Voet, J. & Huizenga, S. (2016). *Teamkenmerken en gepercipieerde prestaties van wijkteams*. Rotterdam/Den Haag: Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit Leiden.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.

Veldheer, V. (2002) De paradoxale bestuurlijke bemoeienis. In: *Averechtse effecten*. Den Haag: SCP.