

De som en de delen

*In gesprek over
systeemverantwoordelijkheid*

prof. dr. Martijn van der Steen
dr. Martin Schulz
drs. Nancy Chin-A-Fat
prof. dr. Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

dr. Martin Schulz is co-decaan en adjunct-directeur Denktank bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

De som en de delen

In gesprek over
stelsystemverantwoordelijkheid

prof. dr. Martijn van der Steen

dr. Martin Schulz

drs. Nancy Chin-A-Fat

prof. dr. Mark van Twist

De auteurs danken Danja von Salisch voor haar uitstekende ondersteunende en inhoudelijke werkzaamheden voor dit essay.

2016

ISBN 978-90-75297-53-9

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	4
1	Inleiding	9
1.1	Gelaagd bestuur en grenzenwerk	9
1.2	Leeswijzer	11
2	Afbakening van een omstreden begrip	13
2.1	Definities van systeemverantwoordelijkheid	13
2.2	Systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel	15
3	Principes en ‘problemen’ van de delen en de som	17
3.1	Formeel-juridisch perspectief: <i>rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid</i>	17
3.2	Financieel-economisch perspectief: <i>efficiency, effectiviteit, ‘economy’</i>	18
3.3	Politiek-bestuurlijk perspectief: <i>consensus, coalitie, confrontatie</i>	20
3.4	Sociaal-maatschappelijk perspectief: <i>relaties, randvoorwaarden, ruimte</i>	22
3.5	Verschillende perspectieven maken andere sommen	24

4	Patronen in de praktijk van systeemverantwoordelijkheid	27
4.1	Systeemverantwoordelijkheid als vaandel voor grote variëteit	27
4.2	Terugkerende thema's bij de 'inzet' van systeemverantwoordelijkheid	29
4.2.1	<i>Is het een resultaatverplichting of een inspanningsverplichting?</i>	30
4.2.2	<i>Is het een toedeling van verantwoordelijkheid of oproep tot sturing?</i>	31
4.2.3	<i>Informatieverzameling als toezicht of monitoring?</i>	32
4.2.4	<i>Gaat het om het systeem of om de mensen?</i>	33
5	Conclusie: systeemverantwoordelijkheid vereist gericht grensverkeer	35
5.1	De inherente dilemma's van systeemverantwoordelijkheid	35
5.2	Het omgaan met systeemverantwoordelijkheid: gericht grensverkeer	37
5.2.1	<i>Grensverkeer langs de inhoudelijke route</i>	39
5.2.2	<i>Grensverkeer langs de procesmatige route</i>	40
5.3	De som en de delen van stelselverantwoordelijkheid	41
5.4	BZK en de stelselverantwoordelijkheid: gericht grensverkeer, met oog voor deel én som	45
	Eindnoten	48

Managementsamenvatting

In de afgelopen decennia zijn veel taken van het Rijk gedecentraliseerd naar provincies, waterschappen en gemeenten. Decentrale overheden hebben een verantwoordelijkheid gekregen voor specifieke delen van beleidsterreinen. Het Rijk houdt op diezelfde terreinen een overkoepelende verantwoordelijkheid voor het geheel, voor de som: systeemverantwoordelijkheid. Dit leidt tot de vraag hoe de som en de delen zich tot elkaar verhouden. In dit essay onderzoeken we die verhouding.

Wat systeemverantwoordelijkheid is, wat we eronder verstaan, hangt af van het perspectief dat we hanteren. Vanuit een formeel-juridisch perspectief gaat systeemverantwoordelijkheid over het zorgvuldig en rechtmatig organiseren van de verhouding tussen som en delen. Het gaat om een juridisch heldere en deugdelijke toedeling van bevoegdheden en aanspreekbaarheden die rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid borgt. Het moet 'goed geregeld' zijn. Bezien vanuit een financieel-economisch perspectief is de kern daarentegen eerder of de verhouding tussen som en delen 'uit kan'. Zolang de baten van decentrale productie opwegen tegen de kosten van centrale coördinatie ligt decentralisatie voor de hand. Het oordeel over de werking van systeemverantwoordelijkheid krijgt dan betekenis in termen van het saldo van het arrangement in termen van efficiëntie, effectiviteit en 'economy'. Een politiek-bestuurlijk perspectief op systeemverantwoordelijkheid ziet 'zetten in het spel om de macht'. De verhouding tussen som en delen is een kwestie van machtsverhoudingen en het vinden van balans. Door confrontatie en conflict komen coalities tot stand die de verhoudingen bepalen. Impasses vormen dan de aanleiding om posities en verhoudingen te herzien. Een sociaal-maatschappelijk perspectief – tot slot – bezieet de verhouding tussen som en delen als product van een gezamenlijk proces. Het gaat erom 'nog met elkaar door een deur te kunnen'. Onderlinge werkafspraken en randvoorwaarden bepalen de verhouding tussen som en delen. Afhankelijk van welk perspectief of combinatie van perspectieven wordt gehanteerd, ontstaat een andere verhouding tussen som en delen.

In de praktijk blijkt systeemverantwoordelijkheid een veelvormig begrip. Niet alleen door de verschillende betekenissen die het heeft vanuit verschillende perspectieven, maar ook de veelvormige invulling ervan in de praktijk. Die veelvormigheid is te zien in vijf dilemma's, die betrekking hebben op verschillende vormen van systeemverantwoordelijkheid. Deze dilemma's vormen telkens *uiteinden van een continuüm*. Het eerste dilemma heeft betrekking op stelsel versus instelling: heeft systeemverantwoordelijkheid alleen betrekking op het stelsel als geheel of ook op de afzonderlijke instellingen? Het tweede dilemma richt zich op patroon versus incident: is systeemverantwoordelijkheid alleen gericht op het beïnvloeden van onderliggende terugkerende patronen of ook op het ingrijpen bij eenmalige gebeurtenissen? Het derde dilemma gaat over specifiek versus generiek: gaat systeemverantwoordelijkheid over wat er gebeurt in concrete gevallen of over het beoordelen wat er in het algemeen speelt? Het vierde dilemma richt zich op ordening versus werking: heeft systeemverantwoordelijkheid betrekking op *hoe* het gebeurt, of ook op *wat* er gebeurt? Het vijfde dilemma heeft betrekking op het beleidssysteem versus maatschappelijk systeem: gaat systeemverantwoordelijkheid over de beleidsmatige randvoorwaarden van het systeem of over het beïnvloeden van maatschappelijke fenomenen?

Systeemverantwoordelijkheid is in zekere zin bedoeld als een concept om een *ambivalentie op te lossen*. Het drukt uit dat we van twee tegenstrijdigheden (de som en de delen) allebei het beste kunnen nemen. Verantwoordelijkheid is belegd bij het systeem én bij een decentraal bevoegd gezag. Systeemverantwoordelijkheid is het antwoord op de spanning tussen het lokaliseren van verantwoordelijkheid zonder het overkoepelende niveau uit te hollen. Gelijktijdig is systeemverantwoordelijkheid een *redundant begrip*: er is overlap tussen de verantwoordelijkheid van de één en die van de ander. In zoverre is er dus ook geen sprake van een verantwoordelijkheidstekort, maar van het overlappen daarvan. Het is niet duidelijk waar de verantwoordelijkheid van de een

begint en die van de ander eindigt. Wiens verantwoordelijkheid in concrete gevallen het zwaarst weegt is niet duidelijk. In een poging om dit duidelijk te maken, ontrafelen we het begrip systeemverantwoordelijkheid waardoor we het ook als het ware opheffen. Het formeel-juridisch definiëren van verantwoordelijkheden leidt dan wel tot helderheid, maar heft systeemverantwoordelijkheid op. Kiezen voor systeemverantwoordelijkheid betekent dus ook het accepteren van 'grijs gebied'. Dat maakt systeemverantwoordelijkheid uiteindelijk ook tot *symboolbegrip*. Het kanaliseert een dieper liggende spanning en vormt voor iedereen een herkenbaar label dat de onderliggende ambiguïteit samenpakt. Als we proberen het begrip te ontrafelen en preciseren in termen verantwoordelijkheden van wie waar over gaat, dan valt het begrip uit elkaar. Niet omdat het niet goed in elkaar zat, maar omdat het symbool de onderliggende ambiguïteit bij elkaar hield. Het is daarmee dus nadrukkelijk iets anders dan een 'symbolisch begrip' dat inhouds- en betekenisloos is.

Als opgave voor de toekomst zien wij twee manieren om met de inherente ambiguïteit van het begrip systeemverantwoordelijkheid om te gaan – of beter gezegd, de inherente ambiguïteit van de werkelijkheid waarop het begrip systeemverantwoordelijkheid betrekking heeft. Ambiguïteit kan worden opgelost via een inhoudelijke en een procesmatige route. Een *inhoudelijke* oplossing bestaat er uit dat betrokkenen helder maken waar precies de grenzen liggen, het terrein zagezegd verkavelen, en zich daar vervolgens aan houden. Dat sluit aan bij een formeel-juridische en financieel-economische invulling van het begrip systeemverantwoordelijkheid, waarbij het doel is om het grijze gebied uiteindelijk op te lossen in precisering van wat zwart is en wat wit. Een *procesmatige* oplossing neemt als vertrekpunt dat er altijd een grijs gebied zal zijn rondom de betekenis van het begrip systeemverantwoordelijkheid en richt zich op het maken van afspraken of het benoemen van werkvormen en de onderliggende verhoudingen om met dat grijze gebied om te gaan. Dat sluit weer meer aan bij een politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke invulling van het idee van systeemverantwoordelijkheid.

De veelvormige omgang met systeemverantwoordelijkheid in de praktijk – de steeds weer andere keuzes op de geschetste dilemma's – maakt dat de verhoudingen in het bestuurlijke stelsel wijzigen en verschillen. De verhoudingen tussen overheden worden per beleids-terrein zo ingevuld als betrokkenen zelf regelen. Dit heeft consequenties voor het bestuurlijke stelsel als geheel. In de metafoor van het Huis van Thorbecke is het huis op deze wijze in de afgelopen jaren danig verbouwd. Zo komt stelselverantwoordelijkheid in beeld: systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel. De logische stelselverantwoordelijke is de minister van BZK. Die rol kan smal of breed worden opgevat. De smalle opvatting is dat het alleen gaat om kwesties waarin expliciet en *alleen* de interbestuurlijke verhoudingen aan de orde zijn. De brede opvatting van stelselverantwoordelijkheid is dat nagenoeg alle sectorale specifieke arrangementen van systeemverantwoordelijkheid een directe of indirecte betrekking hebben op het bestuurlijke stelsel, en dat deze daarom ook onder de stelselverantwoordelijkheid vallen. Hoewel de keuze hierin uiteindelijk politiek is, suggereert de gegroeide praktijk van systeemverantwoordelijkheid volgens ons wel dat een meer actieve rol voor de minister van BZK als stelselverantwoordelijke op zijn plaats is.

1

Inleiding

1.1 *Gelaagd bestuur en grenzenwerk*

In de afgelopen decennia zijn veel taken van het Rijk (en dus van specifieke bewindspersonen) gedecentraliseerd. Ze zijn als verantwoordelijkheid terechtgekomen bij provincies, waterschappen en gemeenten. Daarnaast is er sprake van steeds meer gemengde arrangementen, waarin overheidsverantwoordelijkheid invulling krijgt door inspanningen van overheidsorganisaties én maatschappelijke organisaties. Zo is er steeds meer sprake van domeinen waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden op verschillende niveaus zijn belegd. Dat is in lijn met de idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De diversiteit in het Nederlandse bestuurlijk stelsel is een *bedoelde* uitkomst, die in het ontwerp en de onderliggende principes is ingebakken. Er is in het Nederlandse bestuurlijke model altijd sprake van medebewind en een gelaagdheid in taakuitvoering.

De verspreiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over het bestuurlijk stelsel roept tegelijkertijd vragen op. Wie is waar precies aanspreekbaar op en hoe verlopen de interacties tussen de verschillende niveaus waar bevoegdheden zijn belegd? Die vragen gaan ook gepaard met vragen naar het zwaartepunt van de verdeling. Ligt de ‘eindverantwoordelijkheid’ bij het Rijk, bij de gemeente als ‘eerste overheid’, of steeds meer in bovenlokale en regionale samenwerkingsverbanden (die in sommige gevallen geen formele wettelijke bevoegdheid hebben)? Dat zijn deels feitelijke vragen, maar meestal ook normatieve en politieke vragen: is de verdeling wel *goed*? Is de bewindspersoon voldoende in positie? Is er genoeg ruimte voor de decentrale overheden? Dat is de context van het gesprek over bestuurlijke verhoudingen: hoe zijn de taken belegd, hoe zijn de verhoudingen tussen de niveaus en hoe past dat alles in het geheel van democratische controle en verantwoording?

De decentralisering van taken en bevoegdheden van de afgelopen jaren leiden er toe dat de expliciet ‘eigen’ taken van het Rijk kleiner zijn geworden. Het bevoegd gezag is in veel gevallen verplaatst naar een ander

bestuurlijk niveau. Toch kan het parlement een bewindspersoon nog steeds verantwoordelijk stellen voor al datgene dat hij doet of nalaat op zijn beleidsterrein. En het parlement doet dat ook. Toen bijvoorbeeld de ontploffing in Moerdijk zich voordeed werd de burgemeester als bevoegd gezag aangesproken, maar moest ook staatssecretaris Mansveld naar de Kamer. Zij werd als *systeemverantwoordelijke* aangesproken. Vervolgens ontstond een interessante discussie over waar de systeemverantwoordelijkheid van de bewindspersoon ophield en het domein van het lokaal bestuur als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de gemeente begon. Dat werd heel concreet in de oproep om de Inspectie Leefomgeving & Transport meer direct in te schakelen, om de systeemverantwoordelijkheid van de staatssecretaris 'waar te maken'. Formeel kon dat, hoewel dat tegelijkertijd een expliciete taak was die decentraal was belegd. De vraag die daarmee treffend naar voren kwam was wie nu precies waar verantwoordelijk voor is, waarbij duidelijk werd dat het hier niet ging om een *tekort* aan verantwoordelijkheid, maar om een *overschot en overlap* van verantwoordelijkheden. Dat bleek in de discussie bijzonder ingewikkeld en het zette het debat in de Kamer maar ook tussen gemeenten, provincies en rijksoverheid op scherp. Het onderscheid tussen *deel* en *geheel* bleek in de hitte van het debat moeilijk overeind te houden.

Zoals het voorbeeld van Moerdijk zijn er vele anderen. Daarbij is het patroon steeds dat *systeemverantwoordelijkheid* bij het ontwerp van het arrangement bewust is ingezet als ordenend begrip in een stelsel waarin verschillende partijen gelijktijdig en met enige overlap verantwoordelijk zijn. Partijen hebben verantwoordelijkheid gesplitst in verantwoordelijkheid voor *het geheel* en verantwoordelijkheid voor *de delen*. Zo is de minister van Onderwijs van *het onderwijs* en gaan de schoolbesturen over *de instellingen*. Er zijn praktische afbakeningen gevonden die in ieder geval de suggestie van een heldere verkaveling van het terrein wekken. Dat perceel behoort hier, dat deel is van daar. Hierover ga ik, daarover de ander. Deel versus geheel, individueel geval versus grote lijn, verantwoordelijkheid voor de uitvoering versus verantwoordelijkheid voor het systeem. Dat zijn de termen die hierbij vaak gebruikt worden.

Dergelijke termen maken een onderscheid helder tussen verschillende niveaus waarvoor bestuurlijke entiteiten verantwoordelijk zijn. Systeemverantwoordelijkheid is een ordenend begrip in het bestuurlijk stelsel,

maar het gebruik ervan betekent ook grenzenwerk: waar liggen de grenzen van het begrip, wie bepaalt die grenzen, zijn de grenzen gedeeld en hoe kunnen grenzen ter discussie worden gesteld? Ook als de termen helder lijken is de handelingspraktijk niet zonder spanning. Wat op papier helder lijkt, komt onder spanning als er een incident plaatsvindt of de Kamer inhoudelijk wil optreden. Wie gaat doorvragen op de grenzen komt er vaak op uit dat de grenzen onhelder, of in ieder geval niet sluitend zijn. Dan komt de discussie los over waar de onder de vlag van systeemverantwoordelijkheid aangebrachte grenzen precies liggen. Met andere woorden: waar houdt het systeem op en begint het individuele geval? Waar ligt het deel en wanneer begint het geheel? Waar eindigt de concrete praktijk en gaat het om de grote lijn? Wat is het systeem of stelsel en wat is 'gewoon' de samenleving en het maatschappelijk verkeer? En wat gebeurt er als overheid en samenleving steeds meer door elkaar heen komen te lopen, bijvoorbeeld omdat ze op grote schaal samenwerken in akkoorden, convenanten, PPS-constructies en allianties? Hoe verhouden papier en praktijk zich dan tot elkaar? Met andere woorden: *wat is de som en wat zijn de delen?*

Bezien in het licht van de metafoer van het huis van Thorbecke is het huis de laatste decennia tamelijk ingrijpend verbouwd. Het is interessant om te zien hoe deze verbouwing heeft uitgedaakt, wat de gevolgen ervan zijn voor individuele sectoren, maar ook voor het geheel. Dit essay kijkt daarom naar concrete toepassingen van systeemverantwoordelijkheid in sectoren, maar ook naar het geheel van al die systeemverantwoordelijkheid op het niveau van het bestuurlijk stelsel.

1.2 Leeswijzer

Dit essay van de NSOB Denktank is bedoeld om de discussie over systeemverantwoordelijkheid te voeden. We reiken een kader aan om het gesprek over systeemverantwoordelijkheid met meer scherpheid te voeren en daarbij niet zozeer de grenzen zelf, maar het *grensverkeer* bespreekbaar te maken. Door het grensverkeer beter te duiden wordt het beter mogelijk om keuzes te maken over de inzet van en omgang met het constructieve systeemverantwoordelijkheid in maatschappelijke domeinen en beleidsdomeinen. We kijken eerst naar het concept zelf, dan naar het gebruik ervan in recente debatten en werken dan een kader uit om het gesprek over het grensverkeer bij systeemverantwoordelijkheid effectiever te voeren.

2 Afbakening van een omstreden begrip

2.1 Definities van systeemverantwoordelijkheid

Een verkenning van het begrip systeemverantwoordelijkheid begint met een definitie. Er zijn verschillende definities van het begrip in omloop, en verschillende definities leggen andere accenten, maar gebruiken ook andere woorden. Zo worden de begrippen 'systeem' en 'stelsel' vaak door elkaar gebruikt. Wij kiezen ervoor om consequent te spreken over systeem. Onder het begrip *systeem* verstaan wij alle partijen die een formele positie hebben binnen een bepaald beleidsdomein. Het begrip *stelsel* gebruiken we alleen als het gaat om het 'bestuurlijk stelsel', als het systeem van de bestuurlijke posities en interbestuurlijke verhoudingen.

Die opvatting van het systeem is wel sterk beleidsgericht. Maatschappelijke fenomenen zijn echter breder dan het beleidssysteem. Denk bijvoorbeeld aan wonen. Er zijn mensen met een laag inkomen die een huurwoning zoeken. Voor hen is er het 'beleidssysteem' van de sociale huur, met woningcorporaties als 'toegelaten instellingen', binnen het beleidskader van de 'volkshuisvesting' en 'sociale woningbouw'. Daarmee lijkt wonen voor mensen met een laag inkomen hetzelfde te zijn als het daarvoor gemaakte beleidssysteem. Tegelijkertijd is het maatschappelijk fenomeen breder en rijker dan dat. Tot het maatschappelijk systeem behoren naast de woningcorporaties ook maatschappelijke initiatieven die samen de leefbaarheid van sociale woningbouwcomplexen op peil houden. Zij behoren niet tot het stelsel, maar mogelijk wel tot het maatschappelijk systeem van de sociale huur of de volkshuisvesting. Zo is het spreken over systeemverantwoordelijkheid ook een actie tot 'beleidsmatige ordening' van maatschappelijke dynamiek. Daar waar we hier spreken over systeemverantwoordelijkheid bedoelen we het vanuit het beleid als zodanig benoemde systeem, maar zonder dat wij daarmee menen dat dit hetzelfde is als het maatschappelijk systeem waarop het beleid betrekking heeft.

Een analyse van de verschillende beleidsdocumenten over systeemverantwoordelijkheid levert de volgende generieke definities van het begrip op.

De Algemene Rekenkamer definieert systeemverantwoordelijkheid als volgt: ‘Bij een systeemverantwoordelijkheid heeft de verantwoordelijke minister een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid en is de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten neergelegd bij andere actoren. De minister houdt echter wel een toezichthoudende (toetsende) verantwoordelijkheid voor de resultaten, zoals die door het systeem worden voortgebracht. Door bijvoorbeeld monitoring en beleidsevaluatie dient de minister zich ervan te vergewissen dat het systeem goed functioneert en zo nodig moet de minister kunnen bijsturen’.¹

Het Planbureau voor de Leefomgeving hanteert een andere definitie van systeemverantwoordelijkheid: ‘... het goed laten verlopen van de processen op het gebied van de ruimtelijke ordening, ongeacht wie verantwoordelijk is voor het resultaat of welke doelen worden nagestreefd. Dit kan bereikt worden door generieke regelgeving, maar ook door middel van coördinatie en kennis- en informatieverstrekking’. Dit wordt ook wel systeemverantwoordelijkheid genoemd. De rijksoverheid is daarbij verantwoordelijk voor de inrichting van het ruimtelijk ordeningstelsel binnen het gehele stelsel van omgevingsrecht’.²

De Raad van State hanteert geen definitie, maar geeft wel een omschrijving: “Daarnaast is het Rijk systeemverantwoordelijk voor de wetten die in medebewind worden uitgevoerd. Het Rijk heeft echter ook een bredere stelselverantwoordelijkheid. Het Rijk draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt het Rijk de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Daarbij staat de vrijheid en zelfstandigheid van de bestuurslagen voorop.”

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties definieert systeemverantwoordelijkheid als: “[...] de verantwoordelijkheid van een minister over goed functioneren van het systeem als geheel, de verantwoordelijkheid van de uitkomsten van het systeem ligt bij andere actoren.”³ Het departement geeft daarbij verder aan dat om de systeemverantwoordelijkheid te waarborgen de minister een viertal taken op zich neemt. (1) Door te controleren wordt er toezicht gehouden of de actoren zich aan de voorwaarden binnen het systeem houden. (2) De staat stelt de normen binnen het kader; dit doet zij door te reguleren. (3) Zij ondersteunt processen van de uitvoerende en (verantwoordelijke) actoren. (4) Wanneer het bestuurlijk stelsel wankelt kan de minister interveniëren.

In Denemarken is er tevens sprake van een zekere systeemverantwoordelijkheid. Daar is het ministerie van Welzijn verantwoordelijk voor de

gemeenten. De Deense opvatting van systeemverantwoordelijkheid wordt als volgt beschreven: “The Ministry of Welfare is represented at regional level by the so-called ‘regional administrative authority officers’, who have the responsibility for legal supervision on the municipalities and the regions. Also, the local government can be put under close monitoring by the Minister of Welfare, if it cannot live up to its financial responsibilities, e.g. if it has liquidity problems”.⁴

	Kernonderscheid definitie	Aard van het begrip
Algemene Rekenkamer	Ordering versus werking: systeemverantwoordelijkheid heeft betrekking op hoe het gebeurt, niet op wat er gebeurt.	De minister is verantwoordelijk voor de ordering (randvoorwaarden) en niet voor de werking (resultaten).
Planbureau voor de Leefomgeving	Stelsel versus instelling: systeemverantwoordelijkheid heeft betrekking op het gehele stelsel, niet op afzonderlijke instellingen.	De minister is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel.
Raad van State	Stelsel versus instelling: systeemverantwoordelijkheid heeft betrekking op het gehele stelsel, niet op afzonderlijke instellingen.	De minister is verantwoordelijk voor het behoorlijk functioneren van het stelsel, de decentrale overheden voor de uitvoering van de taken.
Ministerie van BZK	Patroon versus incident: systeemverantwoordelijkheid heeft betrekking op het beïnvloeden van onderliggende terugkerende patronen en niet op het ingrijpen bij eenmalige gebeurtenissen.	De minister is verantwoordelijk voor het bestuurlijk stelsel door te controleren, te reguleren en te interveniëren.
Denemarken	Beleidssysteem versus maatschappelijk systeem: systeemverantwoordelijkheid heeft betrekking op de inrichting van beleidsmatige ordering en procedures, en niet op de alledaagse belevingswereld van maatschappelijke fenomenen.	De minister is verantwoordelijk voor de monitoring en de controle op het functioneren van de decentrale overheden.

Schema 1 Analyse van definities

2.2 Systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel

De spanning rond systeemverantwoordelijkheid doet zich in het openbaar bestuur op allerlei plekken voor. In veel delen van het openbaar bestuur zijn afspraken gemaakt tussen bestuursniveaus en de betreffende vak-

ministers. Dat heeft betekenis voor die concrete sectoren, maar het roept ook de vraag op wat al die gevallen van systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel als geheel betekenen. Voor het functioneren van het bestuurlijke stelsel is de minister van BZK systeemverantwoordelijk. Dit kunnen we aanduiden als **stelselverantwoordelijkheid**: de systeemverantwoordelijkheid voor het systemisch functioneren van het bestuurlijk stelsel. Zijn de onderlinge verhoudingen helder, maar tellen ze ook op tot een goed werkend bestuurlijk gebouw?

Dat is nadrukkelijk een andere kwestie dan de vraag of alle individuele sectoren goed geregeld zijn. Dat partijen sectoraal tevreden zijn betekent niet dat het stelsel als geheel ook op orde is. Ook hier geldt systeemverantwoordelijkheid als dubbelzinnig begrip: de minister van BZK (die systeemverantwoordelijke is voor het bestuurlijk stelsel) maakt de afspraken tussen bestuurslagen in sectoren niet zelf, maar is wel verantwoordelijk voor de optelsom van al die aparte afspraken. Ook hier vloeien deel en geheel in elkaar over, maar doet zich ook de vraag voor wie nu waarvoor precies verantwoordelijk is. De staatssecretaris van I&M maakt zelf afspraken met de sector over de Omgevingsdiensten, maar die afspraken zijn van invloed op de rol van gemeenten en provincies en dus ook het bestuurlijk stelsel als geheel. Hoe verhouden de bewindspersonen van BZK en I&M zich dan tot elkaar? En wie spreekt met wie, over wat? Op het niveau van stelselverantwoordelijkheid spelen dezelfde kwesties als bij systeemverantwoordelijkheid in individuele sectoren.

De wijze waarop een individuele bewindspersoon systeemverantwoordelijkheid sectoraal in overleg met de andere betrokkenen inricht, is direct van invloed op de verhoudingen in het bestuurlijk bestel. Wat bijvoorbeeld als een ministerie een decentralisatie zo inricht dat de systeemverantwoordelijkheid de decentrale overheid bijna tot uitvoeringsloket van het Rijk maakt? Bijvoorbeeld doordat er zo strak toezicht is op heel gedetailleerde normen voor de uitvoering van de taak, dat van feitelijke autonomie voor het lokaal bevoegd gezag geen sprake meer is en taken meer weg hebben van *deconcentratie*. Dat heeft consequenties voor het bestuurlijk stelsel, want het Rijk treedt dan dwingend binnen in de huishouding en het lokaal gezag van de gemeente. En wat als die gemeente aan de andere kant te maken heeft met een ander ministerie, dat zijn systeemverantwoordelijkheid opvat als een 'zorgplicht' voor de grote lijn? Wat betekenen die invullingen voor de verhoudingen in het bestuurlijk stelsel?

3 Principes en ‘problemen’ van de delen en de som

Systeemverantwoordelijkheid gaat altijd over delen en de som daarvan. Tegelijkertijd betekent dat ook per definitie een opvatting over hoe delen van elkaar onderscheiden worden, hoe deze zich tot elkaar verhouden, hoe ze tot één som worden gebracht en wat voor al deze aspecten criteria zijn. Waarom is het een deel en wat maakt de som? Vanuit verschillende wetenschappelijke tradities zijn verschillende redeneringen met andere principes voor het onderscheiden van deel en som. Daarbij hoort ook een andere problematisering van de delen en de som. De onderliggende principes en de ‘problemen’ van het onderscheid tussen de delen en de som is vanuit verschillende perspectieven anders. We verkennen hier daarom vanuit vier perspectieven de onderliggende principes en het ‘probleem’ van het maken van onderscheid tussen som en delen. We kijken naar het *formeel juridische* perspectief, het *financieel-economische* perspectief, het *politiek-bestuurlijke* perspectief en het *sociaal-maatschappelijke* perspectief.

3.1 *Formeel-juridisch perspectief: rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid*

Vanuit een formeel-juridisch perspectief wordt meestal gesproken over stelselverantwoordelijkheid. Een stelsel is een geheel van samenhangende regels. Door regels op te stellen en vast te leggen worden verhoudingen gedefinieerd. Stelsels zijn juridische realiteiten die zijn ingekaderd en afgebakend, zoals het belastingstelsel, het borgstelsel of het verzekeringsstelsel.

Systeemverantwoordelijkheid is – bezien vanuit een formeel-juridisch perspectief – een lastig begrip. Juridisch bestaat de term strikt genomen niet. Het is een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid die vooral in beeld komt wanneer concrete bevoegdheden zijn gedecentraliseerd of anderszins bij de minister vandaan zijn gehaald. De minister staat zo voor een lastige opgave: geen bevoegdheden, maar wel verantwoordelijk.⁵ Bevoegdheden zijn elders (decentraal) in het stelsel belegd (bij medeover-

heden, ZBO's of andere actoren) en als gevolg daarvan is er geen centrale bevoegdheid om een *aanwijzing* te geven.⁶ In het formeel-juridisch perspectief is dit laatste relevant. De mogelijkheid van het bevoegd gezag op het niveau van 'het systeem' (als dat al is gedefinieerd) om in een concrete verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag elders te treden is juridisch heel beperkt. Zonder de expliciete bevoegdheid blijft het decentrale niveau resultaatverantwoordelijk en kan het centrale niveau zich hooguit inspannen door met het decentrale niveau in gesprek te gaan. Wat rest is dan een soort oneigenlijke en officieuze beïnvloeding van decentrale actoren door centrale actoren – niet zozeer via juridische bevoegdheid, maar vanuit machtsdwang of procesmatige druk.⁷ Het recht zoekt naar zo specifiek mogelijke aanwijzing van verantwoordelijkheid en bevoegdheid en die is, in op 'systeemverantwoordelijkheid' gebouwde arrangementen, doorgaans op het decentrale niveau te vinden.

Het gebied in de centraal-decentrale verhoudingen waarin verantwoordelijkheden overlappen is *grijs gebied*. Het is ongedefinieerd, niet gereguleerd en niet formeel ingevuld. Het is daarbij belangrijk op te merken dat het niet de taken en bevoegdheden zijn die overlappen. Taken en bevoegdheden zijn precies en formeel belegd bij het centrale of decentrale niveau. Het zijn de verantwoordelijkheden die overlappen en die – ongereguleerd – voor problemen zorgen. In het kielzog van die verantwoordelijkheden staan in het grijze gebied dan ook het bevoegd gezag en de aanspreekbaarheid ter discussie; ze zijn formeel belegd én overlappen desalniettemin, naar gelang de uitleg van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid.⁸

De oplossing die het formeel-juridisch perspectief biedt voor het grijze gebied ligt in het scherper formuleren van de verantwoordelijkheden, in het preciezer toewijzen van bevoegdheden, in het voorkomen van overlap en redundantie en in het zorgvuldig definiëren van het grijze gebied. Al datgene dat buiten het stelsel valt dient via regels binnen het stelsel te worden gebracht, of staat er expliciet buiten. Het is dan vooral een kwestie van het preciezer vastleggen van de verantwoordelijkheidsrol van het centrale niveau.

3.2 Financieel-economisch perspectief: efficiency, effectiviteit, 'economy'

Financieel-economisch gezien heeft systeemverantwoordelijkheid betrekking op efficiënte marktordening. Op het eerste gezicht is systeemverantwoordelijkheid een weinig economisch voordelig concept. De

overlap van verantwoordelijkheden impliceert de noodzaak van veel overleg en afstemming, waardoor de efficiëntie van het systeem afneemt. Tegelijkertijd kan de centrale overheid langs de lijn van systeemverantwoordelijkheid invloed uitoefenen op de ordening en werking van het systeem waardoor frictiekosten verminderd kunnen worden. Vanuit dat perspectief is systeemverantwoordelijkheid wel een financieel-economisch voordelig concept. Als de baten van ordening en de afname van frictiekosten opwegen tegen de lasten van afstemming en overleg dan is systeemverantwoordelijkheid economisch voordelig.

Een economisch argument voor systeemverantwoordelijkheid is dat het mogelijk maakt om een arrangement zo in te richten dat uitvoering en keuzes zo lokaal mogelijk belegd kunnen worden. Daardoor vindt lokaal maatwerk plaats en kunnen lokale keuzes worden gemaakt die voor efficiënte en effectieve productie zorgen. Economische argumentatie impliceert dat die winst alleen geboekt kan worden bij taken of diensten die lokaal voordelen kennen en waarbij schaalvoordelen niet direct aan de orde zijn. Ook hier gaat het weer om de balans: wegen de baten van lokaal maatwerk op tegen de schaalvoordelen/nadelen die aan de orde zijn?

Daarnaast beïnvloedt de overheid langs de lijn van systeemverantwoordelijkheid de ordening, vormgeving, organisatie en verhoudingen in markten, bijvoorbeeld door een bekostigingssysteem toe te passen. Over interventie in het systeem kan in een financieel-economisch perspectief pas worden gesproken als vitale delen van marktomgevingen (in casu (semi-)publieke organisaties of private organisaties met publieke taken) in economische problemen terechtkomen, zoals het hebben van financiële tekorten of zelfs een bedreiging van hun voortbestaan. De vraag is dan nog steeds op welk moment (vooraf ter voorkoming of achteraf ter correctie) van meer interveniërende bevoegdheden in de systeemverantwoordelijkheid gebruik wordt gemaakt – als en voor zover die er zijn.⁹

Onder de systeemverantwoordelijkheid van een bewindspersoon valt ook het bedrijfseconomische gedrag van de organisaties binnen het systeem. De bedoeling is dat de overheid op afstand staat en zich niet bemoeit met details. Deze grens is echter moeilijk omdat de overheid om toezicht te houden ook inzicht wil krijgen in de financiële huishouding en details van een organisatie.¹⁰ *Sturing op hoofdlijnen vraagt inzicht in de details.* Dat is vanuit economisch oogpunt ingewikkeld, omdat informatievoorziening of verantwoording op detailniveau administratieve lasten met zich

meebrengt op het decentrale niveau – een verlies aan efficiëntie waarvoor het centrale niveau in het kader van de systeemverantwoordelijkheid juist te waken heeft. Bovendien vraagt het interpreteren van die detailkennis precies dat, namelijk het beschikken over detailkennis en het is vanuit een bedrijfsmatig oogpunt nog maar de vraag of de centrale overheid wel de nodige capaciteit, operationele kennis en vaardigheden heeft om op dat vlak de rol van systeemverantwoordelijke te vervullen.¹¹ Daarom gaat systeemverantwoordelijkheid vanuit financieel-economisch perspectief gepaard met het principaal-agent dilemma. De principaal heeft informatie nodig om de prestaties van de agent te kunnen doorzien: dat krijgt vorm in vanuit principaal-agent theorie gebouwde systemen van toezicht, monitoring en controle. Met systeemverantwoordelijkheid gaat zodoende ook een soms omvangrijk gebouw van controle gepaard, om de informatie-asymmetrie tussen principaal en agent op te lossen.

De oplossing die het financieel-economisch perspectief biedt voor de spanningen die systeemverantwoordelijkheid oproept, ligt in het zo efficiënt mogelijk laten werken van systemen en in het organiseren van een voldoende sterke informatiepositie door controle en monitoring. De belangrijkste vraag bij de beoordeling van een op systeemverantwoordelijkheid gebouwd arrangement is of het saldo van kosten en baten van systeemverantwoordelijkheid positief is. De inrichting van het systeem dient erop gericht te zijn om tegen minimale kosten maximale prestaties te realiseren. Hierin ligt een gezamenlijk belang van het centrale en decentrale niveau. Systeemverantwoordelijkheid is daarom vooral een kwestie van een goede allocatie van bevoegdheden en middelen, het scheppen van financiële en beleidskaders voor efficiëntie en het inrichten van systematiek van monitoring en control om de informatieasymmetrie te overbruggen.

3.3 Politiek-bestuurlijk perspectief: consensus, coalitie, confrontatie

Vanuit dit perspectief is systeemverantwoordelijkheid in de eerste plaats een spel om macht, in de klassieke politicologische betekenis van het vermogen om de ander de wil op te kunnen leggen. Afhankelijk van de wijze waarop systeemverantwoordelijkheid wordt ingevuld veranderen ook de machtsverhoudingen, is het vermogen om de ander de wil op te leggen binnen een arrangement anders belegd. Die verdeling wordt zelden direct en in die woorden besproken, maar ligt besloten in allerlei 'ontwerpkeuzes' en instrumentarium. Door keuzes over bijvoorbeeld informatie-

plichten en interventiemogelijkheden ontstaan andere machtsverhoudingen. Systeemverantwoordelijkheid kan betekenen dat er meer macht bij het decentrale niveau komt te liggen, maar door keuzes in het ontwerp en de inrichting van het arrangement kan dat evengoed andersom uitpakken. Gemeenten worden dan bijvoorbeeld weliswaar 'eerste overheid', maar ze opereren per saldo als 'uitvoeringsloket van rijksbeleid'. We zeggen niet dat het zo is, maar vanuit het politiek-bestuurlijke perspectief is dat het soort analyse dat gedaan wordt: wat betekenen deze verhoudingen voor de politieke balans in het stelsel, vooral in de verhouding tussen het lokale en decentrale niveau?

Een hieraan verbonden vraag is wat systeemverantwoordelijkheid doet met de mogelijkheid van *checks and balances* in het systeem. Waar ligt politieke verantwoording en controle in het systeem en zijn daar geen belangrijke tekorten? Wie is waarvoor verantwoordelijk en kan aansprakelijk worden gehouden als incidenten zich voordoen? Als een taak tot de gemeentelijke autonomie behoort, binnen een heel beperkte systeemverantwoordelijkheid van het Rijk, is het Rijk dan voldoende in positie om te controleren en kaders te stellen? Dat is bijvoorbeeld een vraag die wordt opgeworpen bij de vele regionale samenwerkingen die ontstaan om gedecentraliseerde taken goed uit te kunnen voeren. Regionale samenwerkingsverbanden zijn geen formele bestuurslaag. De vraag is of er wel voldoende politieke controle op de regionale verbanden is door gemeenteraden of door bijvoorbeeld lokale Rekenkamers. Gemeentelijke controle heeft immers weinig invloed, als besluiten elders worden genomen en besluitvorming plaatsvindt op beleids- en rechtsgronden die ook van elders komen.¹² Vallen die decentrale regionale verbanden dan onder de systeemverantwoordelijkheid van de bewindspersoon? Zo was de inrichting van de Omgevingsdiensten (RUD's) vanuit het politiek-bestuurlijk perspectief een spannend proces. Door de systeemverantwoordelijkheid van de minister ruim en hiërarchisch te interpreteren ontstond er veel ruimte voor bovenlokale *inmenging*. Dat zorgde voor weerstand op het lokale niveau en de vraag of decentralisatie zo niet verwordt tot deconcentratie. Vergelijkbare zorgen spelen in het sociaal domein: waar ligt na de decentralisaties de feitelijke macht in het systeem en waar vindt politieke sturing en controle nu werkelijk plaats? In het lokale debat tussen Colleges en gemeenteraden, of toch meer in het debat tussen de Kamer en de verschillende betrokken ministers?

In discussies over de verdeling van macht tussen bestuurslagen klinkt vaak een roep om meer *duidelijkheid* omtrent het begrip systeemverantwoordelijkheid.¹³ De discussie over de machtsbalans wordt vaak gevoerd in termen van grenzen en roept op tot afbakening daarvan; dan kan een voor partijen acceptabele machtsverhouding worden afgesproken en is de discussie tijdelijk gesloten. Het omgaan met het grijze gebied is dan vooral een zaak van onderhandeling en gecodificeerde afbakening van grenzen. Of meer extreem: het opbouwen en innemen van een machtspositie die het de ander onmogelijk maakt om de verdeling ter discussie te stellen. Als de macht verdeeld of gevarieerd is dan is overleg en uiteindelijk consensus de oplossing, in het geval van scheve verhoudingen in de verdeling is het opleggen en afdingen ook een manier om het grijze gebied af te dekken: “zo doen we het en niet anders”. Interessant is daarbij dat dezelfde machtsvraag ook aan de orde is bij die onderhandelingen zelf: wie neemt daartoe het initiatief, wie heeft welke stem, kan de systeemverantwoordelijke bijvoorbeeld “een eindbod” neerleggen en anderen dwingen om mee te bewegen?

3.4 Sociaal-maatschappelijk perspectief: relaties, randvoorwaarden, ruimte

Vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief heeft de centrale actor een verantwoordelijkheid voor het proces. Systeemverantwoordelijkheid gaat dan primair over de manier waarop actoren hun onderlinge relaties vorm weten te geven en in hun onderlinge verhoudingen tot goede uitkomsten weten te komen. Dat is dus een sterk procesmatig perspectief, dat gaat over procesontwerp, hoe partijen met elkaar omgaan en op welke wijze zij hun verantwoordelijkheid in relatie tot elkaar nemen. De systeemverantwoordelijke stuurt dan op bijvoorbeeld de culturele omgangsvormen, de wijze waarop wordt samengewerkt, de manier waarop met signalering wordt omgegaan en de wijze waarop interventie voor alle betrokken partijen zowel acceptabel als werkzaam is. Een voorbeeld hiervan is de Code Interbestuurlijke Verhoudingen waarin de betrokken partijen (Rijk, provincies en gemeenten) voor het eerst tot bestuurlijke overeenstemming zijn gekomen over de interbestuurlijke verhoudingen. In deze Code staan afspraken over de verdeling van de taken, het toezicht en de informatie-stromen.¹⁴ Een ander voorbeeld zijn de Spelregels Interbestuurlijke Informatie (IBI) waarin het informatieverkeer tussen het Rijk en decentrale overheden is ingericht volgens de uitgangspunten van een ‘transparent en interactief proces’.¹⁵

Vanuit het sociaal-maatschappelijk perspectief gaat het om al die afspraken die de wijze van samenwerking tussen centraal en decentraal inkleden: wie doet wat en hoe?¹⁶, zoals: de mate van transparantie, de voorwaarden voor informatieverstrekking, de wijze waarop prestaties worden beoordeeld en of en hoe tot een prestatiebeoordeling wordt gekomen. Het gaat om afspraken over wie wanneer de lead heeft, hoe communicatie naar buiten toe verloopt en wat daarin de toonzetting is, maar ook om afspraken over waar het systeem begint en waar het eindigt, wanneer een systeem naar de mening van het centrale en decentrale niveau in een crisis terecht komt en hoe wordt omgegaan met decentrale incidenten die niet tot een systeemcrisis leiden. Kortom, het betekent de facto dat centraal en decentraal hun onderlinge *relaties determineren*. Dat is een wederkerig proces waarin centraal en decentraal vanuit hun eigen primaat en legitimiteit afspraken maken over hoe ze in concrete gevallen te werk willen gaan.

Dit is ook direct de oplossingsgerichte bijdrage van het sociaal-maatschappelijke perspectief aan de spanningen die het concept systeemverantwoordelijkheid oproept. Grijze gebieden moeten niet in verdere afbakening worden opgelost, maar via procesmanagement. Ze zijn bovendien alleen maar problematisch als ze het proces belemmeren, als ze de interactie tussen partijen negatief beïnvloeden. Bijvoorbeeld als partijen in incidenten rond het grijze gebied steeds tegenover elkaar komen te staan en dat negatief doorwerkt in de andere interacties en verhoudingen binnen het systeem. Vanuit het sociaal-maatschappelijke perspectief zijn spanningen eerder een 'fact of social life' dan een probleem. Spanningen zijn inherent aanwezig in de sociale werkelijkheid en dus ook in de praktijk van systeemverantwoordelijkheid. Datzelfde geldt voor interpretatieverschillen, ambiguïteiten en uiteenlopende betekenissen. Die kunnen sociale interactie juist gemakkelijker maken. Zolang dat het geval is, is er geen probleem. Als het grijze gebied de interacties verstoort, dan ligt vanuit het sociaal-maatschappelijk perspectief de oplossing in het versterken van het proces. Dat kan door nieuwe procesafspraken te maken of te investeren in gezamenlijke betekenisgeving, bijvoorbeeld door het afspreken van strakke nieuwe kaders of door het vinden van nieuwe gedeelde betekenissen van onverminderd ambigue of onduidelijke grenzen en kaders. Inkaderen kan één antwoord zijn, het afspreken van omgangsvormen voor onduidelijkheid en ambivalentie is vanuit dit perspectief een net zo voor de hand liggende oplossing.

3.5 Verschillende perspectieven maken andere sommen

De verschillende perspectieven zijn kaders om naar eenzelfde praktijk te kijken. Ze bieden elk een eigen blik op *systeemverantwoordelijkheid* en van daaruit andere problemen en oplossingsrichtingen. De kern van de verschillende perspectieven en hun betekenis voor systeemverantwoordelijkheid geven we in onderstaand schema weer.

	Systeemverantwoordelijkheid als ...	Ordening door ...	Inzet op ...
<i>Formeel-juridisch perspectief</i>	Afgebakende verantwoordelijkheid, voor scherp gestelde kaders en randen.	Bevoegdheid, regels, mandatering	Rechtmatigheid Rechtsgelijkheid Rechtszekerheid
<i>Financieel-economisch perspectief</i>	Doelmatige en efficiënte verdeling tussen niveaus.	Speelveld	Efficiëntie Effectiviteit 'Economy'
<i>Politiek-bestuurlijk perspectief</i>	Verdeling van macht en bevoegdheden, die voldoende steun oplevert.	Verhoudingen	Consensus Compromissen Coalities
<i>Sociaal-maatschappelijk perspectief</i>	Kader van verdeelde verantwoordelijkheid, als startpunt voor verdere dynamiek.	Procesontwerp	Relaties Randvoorwaarden Ruimte

Schema 2 *Perspectieven op systeemverantwoordelijkheid*

De perspectieven maken vanuit andere principes onderscheid tussen delen en som: zowel in het actief aanbrenge van het onderscheid en de beantwoording van de vraag *wat hoort waar*, als in het ordenen van de onderlinge verhoudingen.

Vanuit een formeel-juridisch perspectief gaat het om het zorgvuldig en rechtmatig indelen van het systeem. Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zodanig belegd dat er zorgvuldige procedures doorlopen kunnen worden en dat er rechtmatig gehandeld kan worden. Opdelen in delen en het beleggen van een centrale systeemverantwoordelijkheid is dan vooral het beantwoorden van die vragen. Is voldoende helder en juridisch deugdelijk vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is? Het is 'goed geregeld' als die helderheid en deugdelijkheid

er zijn en de rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid geborgd zijn, los van hoe het er in de werkpraktijk van de productie aan toe gaat. Dat is voor het toedelen en ordenen van de som en de delen van secundair belang, vanuit het formeel-juridisch perspectief bezien. Andersom geldt hetzelfde: als het goed werkt, maar niet 'goed geregeld' is, is er vanuit het formeel-juridisch perspectief een probleem.

Vanuit het financieel-economisch perspectief zijn economische motieven leidend bij het onderscheiden van de som en de delen. Als het economisch voordelig is om productie in decentrale delen te beleggen en als die baten opwegen tegen de kosten van centrale coördinatie en toezicht, dan ligt decentralisatie voor de hand. Of de systeemverantwoordelijkheid goed werkt is dan vooral een vraag naar het saldo van het arrangement en naar het vermogen van het systeem om de delen optimaal in termen van efficiëntie, effectiviteit en economy (zuinigheid) te laten renderen.

Het politiek-bestuurlijk perspectief stelt het principe van de macht en de verdeling daarvan centraal. Dit perspectief ziet 'zetten' in een politiek spel om de macht. Daarbij is rond decentralisaties en systeemverantwoordelijkheid ook steeds de vraag relevant hoe de machtsbalans verschuift en wie er per saldo op vooruit gaat. Dat zijn analysevragen, bijvoorbeeld voor onderzoekers of evaluatoren, maar ook ontwerp vragen voor de beleidsmakers die zich over de inrichting van arrangementen buigen. Het arrangement is goed als het blijkbaar gedragen is door voldoende machtige partijen, die er consensus en een compromis over weten te vinden en een coalitie sluiten. Tegelijkertijd gaat dat dus ook over confrontatie: delen en som gaan ook over verdelen, opbreken van machtsbases, opknippen van verbanden en het uitspelen van tegenstrijdige belangen. Conflict en confrontatie horen er inherent bij, zijn zelfs het onderliggende principe voor dit perspectief: het 'probleem' van delen en som ontstaat pas als het niet meer goed lukt om tot een voor een voldoende sterke coalitie gedragen verdeling van macht en bevoegdheid te komen. Als partijen tegenover elkaar staan zonder verder te komen, of elkaar in een wurggreep houden waarbij niemand uiteindelijk baat heeft. Dan is het tijd om de verhoudingen te herzien en te zoeken naar een nieuwe verdeling van macht en positie tussen delen en som.

Vanuit het sociaal-maatschappelijk perspectief wordt veel meer het vermogen benadrukt om over de grenzen heen in een goed proces tot tijdelijke overeenstemming te komen. Ook daar worden regels en afspraken gemaakt en normen vastgesteld, maar dat zijn andersoortige vormen

dan met diezelfde woorden vanuit het juridisch perspectief wordt bedoeld. Geen wetten of juridische regels, maar onderlinge werkafspraken en randvoorwaarden, bekrachtigd door de betrokkenen, en geldig voor hoelang ze voor de betrokkenen werken. Ordening geschiedt dan door de onderlinge relaties, waarbij partijen in interactie met elkaar ruimte scheppen om tot handelen te komen. Het is goed geregeld als die interacties nog productief verlopen, er ruimte is om tot elkaar te komen en spanningen in het proces worden opgelost. Dat het schuurt is niet erg, dat hoort er vanuit dit perspectief bij, maar het gaat om het vermogen om met die wrijving om te gaan. Zolang dat lukt, is er met de som en de delen geen probleem. Andersom wel: zodra het niet meer lukt om in de onderlinge relaties tot oplossingen te komen en de ruimte voor interactie steeds beperkter wordt, ontstaat er een probleem en moet de verhouding tussen delen en som worden herzien.

4 Patronen in de praktijk van systeemverantwoordelijkheid

4.1 Systeemverantwoordelijkheid als vaandel voor grote variëteit

In de praktijk blijkt dat de invulling van systeemverantwoordelijkheid sterk verschilt per toepassing. In een scan van een aantal toepassingen van systeemverantwoordelijkheid die we hebben gemaakt, hebben we bekeken hoe systeemverantwoordelijkheid in verschillende beleidsdomeinen ingevuld is: bijvoorbeeld in het onderwijs, bij de omgevingsdiensten en in het sociaal domein. Het principe ‘systeemverantwoordelijkheid’ wordt vaak onder dezelfde noemer ingezet, maar de sectorale uitwerking verschilt enorm. Systeemverantwoordelijkheid is steeds een poging om een weerbarstige en gelaagde praktijk te ordenen, waarbij gepoogd wordt invulling te geven aan het subsidiariteitsprincipe. Taken en bevoegdheden worden zo dicht mogelijk bij de lokale uitvoering gelegd, om lokaal inzicht en nabijheid te benutten voor de uitvoering en ook voor inhoudelijke afwegingen. Tegelijkertijd wordt systeemverantwoordelijkheid daarbij ingezet om toch ook op overkoepelend niveau inzicht, overzicht én sturingsmogelijkheden te houden. De ene keer gaat het om doeltreffendheid of doelmatigheid, de andere keer om het vergroten van kwaliteit en weer een andere keer gaat het om beide. Zo worden in alle beleidsdomeinen bewoordingen gekozen die het accent op de decentrale praktijk leggen en gelijktijdig duidelijk maken dat er sprake is van een overstijgende en allesomvattende systeemverantwoordelijkheid. Systeemverantwoordelijkheid wordt daarbij bovendien doorgaans ingezet om lokale verantwoordelijkheid voor handelen te scheppen, maar ook om op het Rijksniveau de mogelijkheid te behouden om direct in lokale praktijken te interveniëren. In dat opzicht schept systeemverantwoordelijkheid op alle niveaus interventiemogelijkheden: op het decentrale niveau mandaat en zelfs autonomie om naar eigen inzicht te handelen, op het centrale niveau de bevoegdheid of verantwoordelijkheid om ‘zo nodig’ – en de vraag is steeds wanneer dat is – op te treden, eventueel tot diep in de lokale praktijk. Daarbij geldt ook steeds dat het niet alleen gaat om een juridische bevoegdheid om te handelen, maar ook om het daarvoor beschikbaar stellen

van voldoende financiële middelen. Dat laatste is in elk geval van systeemverantwoordelijkheid een belangrijk punt: wanneer zijn de middelen ‘voldoende’? In de meeste voorbeelden van inzet van systeemverantwoordelijkheid gaat de transitie naar meer decentrale verantwoordelijkheid gepaard met een korting op de middelen die ‘meekomen’. Dat sluit enerzijds aan bij de economische argumentatie dat decentrale uitvoering tot efficiency leidt, maar zorgt anderzijds ook voor de veel gehoorde verdenking dat systeemverantwoordelijkheid vaak een middel voor ‘bezuiniging’ is. Let wel, het is niet onze conclusie dat dit daadwerkelijk zo is, maar we zien in alle onderzochte voorbeelden terug dat er debat is over wat ‘voldoende middelen’ behelst.

Het ingezette instrumentarium voor systeemverantwoordelijkheid is in alle onderzochte voorbeelden ongeveer hetzelfde. Het centrale niveau draagt taken en bevoegdheden over aan een ander niveau waarbij die taken en bevoegdheden zijn omschreven en passend bij open huishoudingen de wijze waarop de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid wordt ingevuld relatief open is geformuleerd. Gezien die openheid houdt het centrale niveau vervolgens een verantwoordelijkheid voor de wijze waarop die taken en bevoegdheden in de open huishouding worden ingevuld vanuit de gedachte dat decentrale taakuitoefening ook binnen het grotere systeem valt. De overdracht gaat dan ook gepaard met instrumentarium voor verantwoording, informatieoverdracht en rapportages. Formeel toezicht (soms interbestuurlijk) vormt dan een stok achter de deur. Bovendien kan het centrale niveau altijd in ieder geval in praktische zin sturen langs de lijn van de financiën als het disciplineren van het decentrale nodig acht. Dat is waarschijnlijk niet formeel de functie van de financiële relatie, maar het is in de praktijk wel een sturingsmogelijkheid. Daarmee bedoelen we dat ‘het beschikbaar stellen van voldoende middelen’ en de controle op de besteding van die middelen vaak niet expliciet als instrument voor sturing is benoemd, maar dat het in de praktijk van onder systeemverantwoordelijkheid ingerichte arrangementen wel een krachtig instrument voor disciplineren, correctie, beïnvloeding en anderszins inhoudelijke interventie is voor het centrale niveau. Interessant punt van verschil is de allocatie van financiële risico’s in het arrangement. Soms gaan de financiële risico’s mee met de verantwoordelijkheid, soms niet. In alle gevallen gaat systeemverantwoordelijkheid ook met systeemrisico gepaard. Dat kan heel direct zo zijn, namelijk dat alle overschrijdingen op het decentrale niveau uiteindelijk toch voor rekening van de

systeemverantwoordelijke komen. Het kan ook meer indirect zijn, waarbij de systeemverantwoordelijke uiteindelijk als 'last resort' geldt en decentrale verantwoordelijken die in onoverkomelijke problemen komen toch moeten 'redden' – waarbij de kosten al dan niet op andere decentrale verantwoordelijken worden verhaald.

De praktijk laat ook zien dat er verschillende vormen van verantwoordelijkheid zijn, die elkaar niet opheffen of uitsluiten, maar naast elkaar bestaan – gelijktijdig, in de vorm van potentiële overlap, die partijen kunnen activeren als zij dat nodig achten. In het domein Jeugd is heel nauwgezet georganiseerd wie waarvoor verantwoordelijk is, waarbij heel duidelijk is dat het decentrale niveau verantwoordelijk is voor keuzes voor de individuele gevallen in het eigen domein. Tegelijkertijd kan altijd – in ieder geval als inzet – de systeemverantwoordelijke dat individuele geval oppakken en ter discussie stellen. De vraag is of dat moet en hoort; daarop gaan wij later in. Voor nu is de conclusie van belang dat de aangebrachte ordening die overlap niet opheft, maar dat deze in elke ordening in potentie altijd aanwezig blijft. Dat is de ambiguïteit die het concept systeemverantwoordelijkheid inherent in zich draagt. Het is geen kwestie van *of-of* in termen van verantwoordelijkheden, maar van *en-en*. De dagelijkse praktijk is in *of-of* termen onderscheiden, maar dat heft de uiteindelijk overlap van *en-en* niet op.

4.2 Terugkerende thema's bij de 'inzet' van systeemverantwoordelijkheid

Systeemverantwoordelijkheid is vaak onderwerp van debat tussen het parlement en de regering. Het patroon daarbij is vaak dat het parlement (een Kamerlid) de regering (een bewindspersoon) aanspreekt op diens systeemverantwoordelijkheid. Of dat de regering aan het parlement de eigen rol richting concrete beleidsterreinen beoogt te verduidelijken door van het begrip systeemverantwoordelijkheid gebruik te maken. De formulering van een vraag vanuit het parlement en het gegeven antwoord illustreren steeds weer *wisselende appreciaties* van wat systeemverantwoordelijkheid inhoudt en ook van hoe het wordt gebruikt. Inhoud en gebruik zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Doel van dit hoofdstuk is om die wisselende appreciaties van systeemverantwoordelijkheid te laten zien en hun betekenis te analyseren. Via een analyse van het parlementaire debat brengen we dus in beeld waar de belangrijkste spanningen rond het begrip systeemverantwoordelijkheid liggen.

4.2.1 Is het een resultaatverplichting of een inspanningsverplichting?

In Nederland is voor de invulling van de systeemverantwoordelijkheid voor alle samenhangende watervraagstukken een Deltacommissaris ingesteld. Deze heeft tot taak om een deltaprogramma op te stellen en toe te zien op de uitvoering daarvan. De individuele vakministers blijven op hun beurt systeemverantwoordelijk voor dat deel van de waterproblematiek dat zich op hun beleidsterrein bevindt. Zo dient het ministerie van Economische Zaken vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid het in werking houden en snel herstel van het openbare elektronische communicatienetwerk voor telecomdiensten bij een overstroming te bevorderen, en is het ministerie van vws verantwoordelijk voor het in werking houden en snel herstel van de zorginstellingen bij een overstroming. De systeemverantwoordelijkheden zijn in het Deltaprogramma geformuleerd als inspanningsverplichtingen ten opzichte van de eigen sectoren.

Een situatie waarin de systeemverantwoordelijkheid meer gericht is op het resultaat is de *Wet Natuurbescherming*. Het natuurbeleid wordt grotendeels naar de provincies gedecentraliseerd, maar het Rijk blijft als systeemverantwoordelijke aanspreekbaar op de resultaten. Systeemverantwoordelijkheid heeft dan niet zozeer betrekking op individuele instellingen, maar lijkt meer het karakter te hebben van een resultaatverplichting: het Rijk moet onverminderd zorgen voor bepaalde opbrengsten, maar het realiseren daarvan is aan anderen – in dit geval de provincies, die met natuurorganisaties, gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de slag moeten. Het ministerie van EZ staat daarbij op afstand, is verantwoordelijk voor het systeem, maar de staatssecretaris kan in de Kamer wel aangesproken worden op de resultaten die met het Natuurbeleid behaald worden.

Dat leidt tot interessante uitwerkingsvragen: bijvoorbeeld over de vraag hoe de monitoring en verantwoording plaats gaan vinden. Het gaat dan over de aard van systeemverantwoordelijkheid: is het de inspanning om alles op instellingsniveau zo goed mogelijk voor te bereiden en te ondersteunen, zonder de uiteindelijke aanspreekbaarheid op resultaten? Of is het uiteindelijk toch aanspreekbaarheid op resultaten op het niveau van het stelsel, ook omdat het risico hier uiteindelijk wel ligt bij de systeemverantwoordelijke? Vanuit de aard van het gedecentraliseerde natuurbeleid zeggen de meeste Kamerleden dat de systeemverantwoordelijke bewindspersonen vooral randvoorwaardelijk moeten opereren en niet direct in de processen van de provincies moeten treden. Dat pleit voor

een terughoudende opstelling als het op aanspreken op resultaten aankomt. Tegelijkertijd vinden de Kamerleden dat er op systeemniveau wel degelijk iemand op resultaten aanspreekbaar moet zijn. In beginsel vindt men dat al, maar dat wordt versterkt door de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor het risico. Retorisch wordt die spanning deels opgelost in termen van ‘terughoudendheid’ en ‘finale resultaatverantwoordelijkheid’, waarbij ingrijpen alleen aan de orde is in extreme gevallen of bij ernstige incidenten.

4.2.2 Is het een toedeling van verantwoordelijkheid of oproep tot sturing?

Via de vraag wat de aard van systeemverantwoordelijkheid is, komt ook de vraag naar voren of en hoe een systeemverantwoordelijke het systeem eigenlijk stuurt? Denk bijvoorbeeld aan een vraag van een Kamerlid aan de staatssecretaris van vws, gesteld naar aanleiding van het bericht in de media dat mensen met een uitkering worden ingezet in de thuiszorg. Het leidde tot de volgende vraag in de Kamer, aan de Staatssecretaris in zijn rol als systeemverantwoordelijke: “Bent u bereid uw systeemverantwoordelijkheid in te zetten om deze onwenselijke situatie te voorkomen.”¹⁷ Deze veel gebruikte formulering maakt systeemverantwoordelijkheid tot een instrument dat de bewindspersoon kan inzetten om de werking van een bepaalde praktijk te corrigeren. Systeemverantwoordelijkheid is dan niet zozeer de verantwoordelijkheid voor wat er in totaliteit gebeurt, maar een ultiem vermogen om een decentrale praktijk vanuit het centrale niveau te corrigeren. Of, in het verlengde daarvan, de mogelijkheid om ‘als het moet’ vanuit het centrale niveau de decentrale praktijk proactief te sturen. Systeemverantwoordelijkheid betekent in die uitleg dat de bewindspersoon normaliter op de achtergrond blijft, maar dat als het individuele geval het vraagt correctie vanuit systeemverantwoordelijkheid als een soort laatste toets mogelijk is. Nog steeds verantwoordelijk voor elk geval, maar met terughoudendheid in te zetten. Als het niet meer anders kan (en blijkbaar kan de bewindspersoon beslissen wanneer dat het geval is) komt systeemverantwoordelijkheid dan naar de voorgrond en pakt de bewindspersoon door, grijpt hij in en treedt hij op.

Tegenover deze dwingende sturing zien we ook nog een meer terughoudende vorm van sturing. Het gaat dan niet om het geven van directe aanwijzingen, maar om het faciliteren van de partijen in het systeem door ze in staat te stellen hun verantwoordelijkheden goed in te vullen. Na die meer ordenende handelingen kan de bewindspersoon vervolgens een stapje terug doen en de voortgang monitoren om daarover later weer te

berichten. Systeemverantwoordelijkheid wordt dan vanuit interventie-repertoire gezien zeer terughoudend opgevat: het is meer een rol dan een instrument. De bewindspersoon is verantwoordelijk voor de deugdelijkheid van het spel, niet voor de uitkomsten ervan. Systeemverantwoordelijkheid is dan niet alleen het mogelijk maken van het naleven van wetten en regels, maar ook het meegeven van *concrete kaders*. Dat is dus disciplinerend en sturing aan de voorkant, die weliswaar de uitvoering onverminderd elders laat, maar die wel een inhoudelijke rol voor de systeemverantwoordelijke onderscheidt. Een dergelijke opstelling heeft ook gevolgen voor de dynamiek in het systeem. De bewindspersoon kan interveniëren door de kaders te wijzigen, maar de decentrale partijen kunnen er ook tegen in verweer gaan of stellen dat de kaders onduidelijk zijn. Zo wordt via 'kaderende sturing' de systeemverantwoordelijke minister vanuit een ordenende rol weer meer partij in het systeem.

4.2.3 Informatieverzameling als toezicht of monitoring?

Systeemverantwoordelijkheid gaat over het aanleggen van *afstand* tussen het niveau van het systeem en de lokale decentrale praktijk. Tegelijkertijd impliceert systeemverantwoordelijkheid ook dat er een informatiestroom moet zijn waardoor de systeemverantwoordelijke kan weten wat er lokaal speelt – wat de staat van het systeem is, of wat de kwaliteit of stand van individuele of gegroepeerde lokale praktijken is. De vraag is hoe die informatiepositie in systeemverantwoordelijkheid invulling krijgt. De betekenis van *informatiestroom* wordt in verschillende domeinen verschillend ingevuld. Soms meer in de sfeer van toezicht houden om zeker te stellen dat elke individuele praktijk 'deugt', en incidenten te proberen te voorkomen. Soms meer overkoepelend en informatief ingestoken, om zo het algemene patroon in beeld te brengen en zicht te krijgen op de dynamiek en ontwikkeling van het veld.

De taak van de systeemverantwoordelijke is om informatie in te winnen, om de vinger aan de pols te houden en de decentrale verantwoordelijken dienen informatie aan te leveren. De systeemverantwoordelijke monitort de ontwikkelingen die decentraal in het systeem plaats hebben. Het doel daarvan is *de onderliggende terugkerende patronen in kaart te brengen* en (mogelijke) problemen te *signaleren en helpen op te lossen*. De verzamelde informatie dient niet primair om in te grijpen, maar om te bezien waar het systeem in zijn organisatie, ordening en ontwerp dient te worden verbeterd. Daarbij is overigens de klacht van veel decentrale partijen vaak dat diezelfde informatie soms ineens *wel* gebruikt wordt om direct te interveniëren.

Een veel meer directe en toezichhoudende invulling van de informatie-functie zien we terug bij de veiligheidsregio's. Daar wordt het meten van decentrale prestaties vanuit de systeemverantwoordelijkheid ingevuld als toezicht. De peiling vormt een controle moment. Het doel van signaleren en oplossen is hier *het plegen van een interventie om incidenten te voorkomen*. De taal is die van monitoring, maar de achterliggende toon is veel meer die van toezicht en informatiegestuurde interventie. Informatie dient dan niet het vergaren van een globaal overzicht, maar is eerder een instrument voor 'risico-gestuurde interventie'.

4.2.4 Gaat het om het systeem of om de mensen?

Het debat over systeemverantwoordelijkheid gaat vaak over de *de facto* verhouding tussen de centrale en de decentrale verantwoordelijkheid: over hoe de verhoudingen liggen en de invloed ervan op de onderlinge relaties. Systeemverantwoordelijkheid legt daarvoor als juridische en economische ordening de basis, maar binnen die ordening zijn tal van betekenisvolle keuzes mogelijk die de daadwerkelijke werking van het systeem bepalen. Daarbij dient rekening te worden gehouden dat de beleidsmatige ordening van het systeem van invloed is op de maatschappelijke dynamiek.

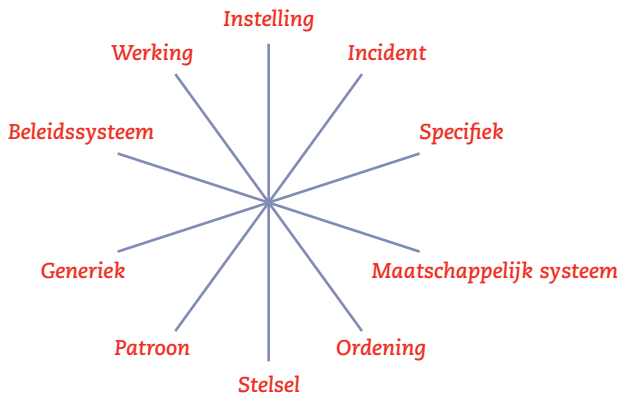
Het gebruik van het begrip systeemverantwoordelijkheid drukt uit dat er decentrale uitvoering en misschien zelfs wel autonomie is, maar dat dat alles gebeurt onder de vlag en directe verantwoordelijkheid van een bovengelegen niveau. Al het decentrale gebeurt onder die vlag en dat rechtvaardigt ook vergaande en directe interventie, met informatiestromen die een toezichhoudend karakter hebben. De aandacht kan daarbij gericht zijn op de verticale hiërarchische verhoudingen in het begrip – wat ook kan betekenen dat vanuit die verticale verhouding naar het 'lagere niveau' wordt verwezen. Systeemverantwoordelijkheid kenmerkt zich dan doordat het centrale niveau toezicht houdt op het decentrale niveau om te controleren dat daar niets mis gaat. Het disfunctioneren van (kleine) delen van het systeem is onwenselijk en om te voorkomen dat het systeem als geheel in disbalans raakt, dienen kleine schommelingen of problemen ook direct te worden aangepakt vanuit het centrale niveau. Dat vraagt veel aandacht voor gedetailleerde regelingen, voor ingrepen en aanwijzingen als die nodig zijn en maakt ook dat een bewindspersoon zichzelf aanspreekbaar vindt op het succes en falen van deelsystemen.

Een meer terughoudende interpretatie richt zich veel meer op de integriteit van het systeem als geheel, waarbij decentrale interruptie doorgaans geen bedreiging vormt voor het systeem als geheel. Het centrale niveau houdt dan de vinger aan de pols op het decentrale niveau door middel van monitoring en probeert vanuit die kennis te leren over de dynamiek in de verhoudingen in het systeem. Lessen die ook voor het decentrale niveau betekenisvol kunnen zijn waarmee wederzijdse uitwisseling tot stand komt. Het centrale heeft dan een ordenende en voorwaardenscheppende rol richting het decentrale waardoor een bewindspersoon zich vooral aanspreekbaar toont op de wijze waarop de systeemorganisatie is ingericht.

5 Conclusie: systeemverantwoordelijkheid vereist gericht grensverkeer

5.1 De inherente dilemma's van systeemverantwoordelijkheid

De taal waarmee over de invulling van systeemverantwoordelijkheid wordt gesproken is van essentieel belang, omdat de woorden die we gebruiken om systeemverantwoordelijkheid te beschrijven bepalend zijn voor wat we zien. Taal is in die zin niet alleen beschrijvend, maar ook scheppend: taal beïnvloedt de wijze waarop wij systeemverantwoordelijkheid beschouwen. In de praktijk zijn vijf dilemma's te onderscheiden, die betrekking hebben op verschillende vormen van systeemverantwoordelijkheid en telkens uiteinden van een continuüm zijn.



Figuur 1 Dilemma's van systeemverantwoordelijkheid

Het eerste dilemma heeft betrekking op *stelsel versus instelling*: heeft systeemverantwoordelijkheid alleen betrekking op het stelsel als geheel of ook op de afzonderlijke instellingen? Het tweede dilemma richt zich op *patroon versus incident*: is systeemverantwoordelijkheid alleen gericht op het beïnvloeden van onderliggende terugkerende patronen of ook op het ingrijpen bij eenmalige gebeurtenissen? Het derde dilemma gaat over *specifiek versus generiek*: gaat systeemverantwoordelijkheid over wat er

gebeurt in concrete gevallen of over het beoordelen wat er in het algemeen speelt? Het vierde dilemma richt zich op **ordening versus werking**: heeft systeemverantwoordelijkheid betrekking op hoe het gebeurt, of ook op wat er gebeurt? Het vijfde dilemma heeft betrekking op het **beleidssysteem versus maatschappelijk systeem**: gaat systeemverantwoordelijkheid over de beleidsmatige ordening van het systeem of over het beïnvloeden van maatschappelijke fenomenen?

De vijf dilemma's laten de ambivalentie van het begrip zien, en systeemverantwoordelijkheid blijkt in de praktijk dan ook een broos gedefinieerd begrip. Bestaande beschrijvingen en definities helpen doordat ze helderheid verschaffen waarmee ordening en organisatie plaats kunnen vinden, maar vervolgens kunnen ze eenvoudig weer open worden gebroken als betrokken partijen gaan doorvragen naar de exacte grenzen en de precieze inhoud van de indeling. De onhelderheid en ambiguïteit concentreert zich op de volgende aspecten (zie schema 3). Ten eerste is er de *inhoud van de systeemverantwoordelijkheid*. Tot hoe ver reikt de systeemverantwoordelijkheid van de bewindspersoon en hoe intens dient het door de bewindspersoon te worden ingevuld? Daarnaast is er de *afbakening van het systeem en het stelsel*. De centrale vraag die zich hierbij voordoet is waar de grenzen van verantwoordelijkheid nu concreet liggen? Tenslotte is er onhelderheid over het *onderscheid tussen deel en geheel* nu eigenlijk ligt: hoe ziet de verdeling van taken en bevoegdheden eruit?

	Aard van het onderscheid	Vervloeiende grenzen
<i>Inhoud van de systeemverantwoordelijkheid</i>	De reikwijdte van het begrip bepaalt de mate van overlap tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden. De intensiteit van het begrip bepaalt de aard van de verhouding tussen centrale en decentrale partijen.	Heeft het alleen betrekking op medebewindstaken of ook op autonome taken van decentrale overheden? Gaat het alleen om faciliteren en geïnformeerd zijn of ook om toezichthouden en ingrijpen?
<i>Afbakening van systeem en stelsel</i>	De mate van concreetheid van formele afbakeningen bepaalt ook de grenzen van verantwoordelijkheden.	Gaat het alleen om objectief vast te stellen begrenzingsen of ook om zaken die daarbuiten liggen?
<i>Onderscheid tussen deel en geheel</i>	De verdeling van taken en bevoegdheden bepaalt in de praktijk niet de verdeling van verantwoordelijkheden.	Gaat het alleen om taken en bevoegdheden die via het subsidiariteitsbeginsel worden belegd of ook om de politieke verantwoordelijkheden die deze overstijgen?

Schema 3 Vervloeiende grenzen

5.2 Het omgaan met systeemverantwoordelijkheid: gericht grensverkeer

Systeemverantwoordelijkheid is een concept dat is bedoeld om een *dilemma op te lossen*: het drukt uit dat je van twee tegenstrijdigheden allebei het beste neemt. De argumenten daarvoor zijn doorgaans als volgt. Verantwoordelijkheid is belegd bij het systeem én bij het decentraal bevoegd gezag. Dat biedt mogelijkheid voor maatwerk, een goed beeld op de realiteit, een korte feedbackloop als het niet goed dreigt te gaan en directe aanspreekbaarheid. Maar ook de continuering van centrale verantwoordelijkheid is belangrijk, omdat er een minimale bodem voor decentrale verschijnselen binnen het systeem dient te zijn, een beeld van hoe het op het niveau van het geheel gaat, iemand die in de gaten houdt dat het lokaal goed gebeurt en het systeem moet ook mogelijk maken dat die anderen goed hun werk kunnen doen: middelen beschikbaar stellen, goede wetgeving maken en randvoorwaarden organiseren. En als het dan echt een keer helemaal verkeerd loopt, dient dat centrale niveau dwingend te kunnen bijdragen aan de concrete oplossing van decentrale kwesties. Systeemverantwoordelijkheid zorgt zo voor een tegenwicht voor lokalisering, als manier om op het centrale niveau ook politieke aanspreekbaarheid te organiseren, zoeken we dan naar een uitdrukking van een verantwoordelijkheid voor het 'grotere geheel' of 'het bredere beeld'. Die spanning tussen lokaal en centraal, tussen het lokaliseren van verantwoordelijkheid zonder het uithollen van het centrale of overkoepelende niveau, is waar systeemverantwoordelijkheid als begrip of construct een antwoord op is.

Tegelijkertijd is systeemverantwoordelijkheid ook een *redundant begrip*: er is overlap tussen de verantwoordelijkheid van de één en die van de ander. Het is niet duidelijk waar het systeem (het geheel) begint en waar het lokaal (het deel) eindigt. Of waar de individuele praktijk begint en eindigt. En waar de randvoorwaarden stoppen en de werkelijke taakuitvoering begint. Op hoofdlijnen en in algemene termen natuurlijk wel, maar verder dan dat wordt het lastig. Elk specifiek geval ligt uiteindelijk ook binnen het systeem. Wiens verantwoordelijkheid dan het zwaarste weegt, is niet vanzelf duidelijk. Dat heeft tot gevolg dat als we aan het losse draadje van systeemverantwoordelijkheid beginnen te trekken – op zoek naar de afbakening van de grenzen van het systeem of de lokale praktijk – we het begrip steeds verder afwikkelen. Daarmee heffen we het begrip uiteindelijk ook op. De betekenis van systeemverantwoordelijkheid verdwijnt als we het helemaal gaan uitpluizen of proberen om de grenzen helemaal scherp te stellen. Uiteindelijk komen we dan op terreinen waarbij we het

alleen goed kunnen afspreken als we of het Rijk óf het decentrale niveau de *volledige* verantwoordelijkheid geven. Maar dan is het geen systeemverantwoordelijkheid meer. Daarbij is het een illusie dat we de problemen van systeemverantwoordelijkheid kunnen wegnemen door vanuit een formeel-juridisch perspectief zoveel mogelijk overlap weg te definiëren; er zal altijd een ‘restverantwoordelijkheid’ blijven. Het is wel mogelijk om juridisch en scherp af te spreken wie waarover gaat en helder onderscheid te maken: dan is het alleen geen systeemverantwoordelijkheid meer. Een keuze voor systeemverantwoordelijkheid impliceert dus ‘grijs gebied’ en roept daarom automatisch de vraag op hoe de betrokkenen met dat grijze gebied willen omgaan.

Uiteindelijk is systeemverantwoordelijkheid een *symboolbegrip* dat dient om een diepere spanning te kanaliseren. Let wel, het is geen ‘symbolisch begrip’ dat verder niets voorstelt. Maar een voor allen herkenbaar label dat de onderliggende ambiguïteit in een pakket samenbrengt en in zekere zin ook al aankondigt. Het gebruik ervan zou voor betrokkenen een signalering moeten zijn van het feit dat in dit domein *niet alle grenzen helder zijn* en dat zij elkaar in grijze gebieden tegen zullen komen. Zolang we dat pakket van onderliggende ambiguïteit *heel laten* en zolang betrokkenen weten dat niet alles geregeld is en kan worden, kan het werken. Maar zodra we het pakket willen uitpakken en helemaal preciseren – wat zit er nou precies in, voor wie, van wie, waarom eigenlijk? – dan valt het uit elkaar. Niet omdat het niet goed in elkaar zat, maar omdat het *symbool* de onderliggende ambiguïteit bij elkaar hield. Die onderliggende ambiguïteit is er moeilijk uit te halen. De uiteindelijke spanning tussen het centrale en decentrale is alleen al vanwege de omvangrijke politieke aanspreekbaarheid van bewindspersonen *nooit* helemaal weg te nemen. Maar die algemene aanspreekbaarheid en de principiële onbegrensdeheid van elke systeemverantwoordelijkheid kan nooit het uitgangspunt zijn om een goed werkend arrangement te ontwerpen. Daarom moeten er vormen gevonden worden om met het grijze gebied dat achter systeemverantwoordelijkheid ligt om te gaan.

Wij zien twee richtingen om met de inherente ambiguïteit om te gaan. Ambiguïteit kan worden opgelost via een inhoudelijke en een procesmatige route. Een inhoudelijke oplossing betekent dat de betrokkenen helder maken waar de grenzen liggen, het terrein zagezegd verkavelen, en zich daar vervolgens aan houden. Het vraagt om een formeel-juridische en financieel-economische invulling van het begrip systeemverantwoordelijk-

heid, waarbij het doel is om het grijze gebied uiteindelijk op te lossen in precisering van wat zwart en wat wit is. Een procesmatige oplossing kent ook een zekere inhoudelijke ordening, maar erkent daarbij dat er altijd een grijs gebied zal zijn. De aanpak gaat daarbij uit van het politiek-bestuurlijk en sociaal-maatschappelijk perspectief op systeemverantwoordelijkheid, en richt zich op het maken van afspraken of het benoemen van werkvormen en de onderliggende verhoudingen om met dat grijze gebied om te gaan. We zullen beide routes om door het grijze gebied te navigeren hier nader uitwerken.

5.2.1 Grensverkeer langs de inhoudelijke route

De **inhoudelijke route** stelt het *goed regelen* van de inhoud centraal, volgens een proces dat partijen herkennen en erkennen. Dat laatste is belangrijk, want de ordening moet uiteindelijk door partijen in de praktijk ook gevolgd worden. Eenzijdig afkondigen kan wel, maar verlaagt de kans op succes. Inhoudelijk goed regelen vereist vier vormen van duidelijkheid:

- Duidelijkheid scheppen over de afbakening en grenzen binnen het regime van systeemverantwoordelijkheid. Dit is – eenvoudig en beeldend uitgedrukt – een lijst van onderwerpen die tot het systeem behoren en onderwerpen die voor het decentrale niveau zijn. Die lijst moet in de inhoudelijke route zo compleet mogelijk zijn. In theorie moeten alle mogelijke gevallen er toe te herleiden zijn, liefst in zo concreet mogelijke termen. Als helder is welk niveau over welke taken gaat, dan volgen daaruit ook bevoegdheden en procedures voor verantwoording en politiek debat. Als helder is of een taak onder de verantwoordelijkheid van het College van B&W van een gemeente valt, dan is daarmee ook helder wat de rol van de gemeenteraad is en wat de minister moet doen in geval van een Kamervraag over een lokale praktijk – die op de ‘lijst’ als primair lokaal is benoemd.
- Duidelijkheid scheppen over de vraag of de betekenis van systeemverantwoordelijkheid steeds uniform dezelfde is of dat er varianten zijn. En onder welke omstandigheden en in welke mate? Moet systeemverantwoordelijkheid in het gehele domein voor alle gevallen hetzelfde zijn, of zijn er varianten mogelijk? Het kan bijvoorbeeld zijn dat in één domein dossiers van verschillende zwaarte of risico worden onderscheiden, waarbij voor verschillende categorieën andere regimes van systeemverantwoordelijkheid gelden.
- Duidelijkheid scheppen over de vraag op welke momenten de betekenis en invulling van systeemverantwoordelijkheid wordt bepaald, voorafgaand aan (de)centralisaties, via periodieke herijking, tijdens (de)

centralisatieprocessen of juist na afloop. Omdat de inhoudelijke ordening hier zo dwingend is, is het belangrijk om voor alle partijen helder te maken hoe het proces rondom die ordening verloopt.

- Duidelijkheid scheppen over wie het laatste woord heeft in conflict-situaties. Hoe sterk en stevig de inhoudelijke ordening ook is, er zal altijd sprake zijn van conflictsituaties. Omdat partijen een belang hebben bij het herdefiniëren van de eerder gemaakte ordening, maar ook omdat er nieuwe gevallen bij komen die niet direct helder in de bestaande ordening te brengen zijn. De vraag is dan hoe het proces verloopt rond dergelijke gevallen. Een daaraan gekoppelde vraag is of die inhoudelijke ordening in het veld gemaakt kan worden, of dat er ook nog partijen daarbuiten zijn die zich er dwingend mee mogen bezig houden. Deze vraag geldt overigens ook op andere momenten in de inhoudelijke route, bijvoorbeeld in het 'opstellen van de lijst' en het afspreken van de onderlinge verhoudingen in een domein. Is dat iets van de betrokkenen zelf, of is het een onderwerp waarin anderen een dwingende of codificerende rol hebben?

5.2.2 Grensverkeer langs de procesmatige route

Naast de inhoudelijke route is er ook een **procesmatige route**. De focus ligt daarbij op het organiseren van het proces waarin betrokkenen in de tijd tot tijdelijke inhoudelijke overeenstemming kunnen komen. Hierin is inhoud dus wel degelijk aan de orde, het is geen 'open' route. Wat hier cruciaal is, is de erkenning dat er ondanks goede inhoudelijke afspraken altijd grijs gebied zal zijn, dat niet op voorhand helemaal te regelen is. Daarvoor zoeken partijen *ex ante* al naar afspraken over hoe zij hun onderlinge gesprek gaan inrichten. Dat vereist op een aantal punten duidelijkheid:

- Duidelijkheid scheppen over de contouren van het grijze gebied. Niet alles is ambigu en omstreden, er is veel waarover partijen heel helder kunnen zijn in de rolverdeling en relaties. Die helderheid vormt een eerste vereiste voor een goed proces. Afbakenen wat kan en moet, zodat vervolgens het gesprek over de andere delen ingericht kan worden.
- Duidelijkheid scheppen over de proces- en spelregels waarop in gezamenlijkheid over dat grijze gebied gesproken kan worden. Wat zijn de omgangsvormen en 'manieren' om met het grijze gebied of omstreden taken of onderwerpen om te gaan?
- Duidelijkheid scheppen over de vraag wie er meepraten en arena's vormgeven waarin het debat over systeemverantwoordelijkheid wordt

gevoerd. Dat kan in een speciaal periodiek overleg, maar ook door bijvoorbeeld de afspraak te maken dat elk van de partijen een dergelijk overleg kan beleggen.

- Duidelijkheid scheppen over de vraag hoe om te gaan met het feit dat het parlement steeds kan interveniëren in gemaakte procesafspraken en de inhoud en betekenis van systeemverantwoordelijkheid kan beïnvloeden. Partijen kunnen daar principieel over zijn en zich er tegen verzetten, maar uiteindelijk is het recht van de Kamer om zich met elders belegde kwesties te bemoeien er nu eenmaal. Partijen moeten zich er dus rekenschap van geven dat het onvermijdelijk op momenten zal gebeuren en met elkaar afspreken hoe ze met die gevallen omgaan.

Beide routes zijn manieren om op hetzelfde uit te komen: het omgaan met het grijze gebied dat met het gebruik van systeemverantwoordelijkheid inherent ontstaat. Inhoud en proces kunnen niet los van elkaar worden gezien en komen uiteindelijk hoe dan ook bij elkaar. De inhoudelijke lijn impliceert dat partijen kiezen voor helderheid over wat waar hoort. De prijs van die helderheid is dat het op momenten zal knellen, arbitrair overkomt, niet goed past en de ontwikkelingen de overeengekomen grenzen steeds inhalen. Inhoudelijke helderheid vereist dus regelmatige bijstelling. Daarbij zijn er, zoals aangegeven, allerlei inrichtingsmogelijkheden. Bijvoorbeeld over hoe concreet de inhoudelijke overeenstemming moet zijn, over de timing ervan, en over de vraag wie de duidelijkheid bepaalt, vaststelt of toetst. Binnen deze richting valt er dus nog veel te kiezen en is er veel ruimte voor maatwerk.

Een procesmatige aanpak neemt de onmogelijkheid van zwart-wit helderheid als gegeven en ordent het gesprek over het grijze gebied. Als we accepteren dat er grijze gebieden zijn – dat is immers de reden om over systeemverantwoordelijkheid te praten – dan is de oplossing om omgangsvormen voor het grijze gebied af te spreken. Wie praten er mee? Wie zet het gesprek in gang? Doen we dat in een vast gezelschap periodiek, of ad hoc al naar gelang er behoefte is? Allemaal vragen die gaan over de context waarin uiteindelijk inhoudelijke afspraken gemaakt kunnen worden. Met weer eigen ontwerp vragen, bijvoorbeeld over wie er aan het gesprek deelnemen en hoe open de afwegingen zijn.

5.3 De som en de delen van stelselverantwoordelijkheid

Naast de afwegingen over systeemverantwoordelijkheid in sectoren speelt heel indringend de vraag wat de verschillende sectorale oplossingen doen

op het niveau van het stelsel als geheel. Hoe zit het met de stelselverantwoordelijkheid? Waar ligt deze en hoe krijgt deze concreet invulling?

De praktijk van de verhoudingen tussen bestuurlijke entiteiten en instituties is bijzonder divers. De afgelopen jaren zijn er vanuit de idee van 'governance' en decentralisatie op allerlei plekken constructies bedacht die de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het bestuurlijk stelsel herverdelen. Dat is vooral gebeurd vanuit sectorale argumenten, vaak alleen door sectorale betrokkenen. Zij hebben samen bedacht wat voor hun domein de beste inrichting is, soms is dat relatief eenzijdig opgelegd bovendien. In die verschillende sectoren zijn andere vormen gekozen, die de verdeling tussen systeem en lokaal niveau – en alles daartussen – anders organiseren. Dat maakt dat bijvoorbeeld gemeentebesturen nu voor de totale portefeuille aan onderwerpen werken in heel andere arrangementen. Dat is ingewikkeld, ook omdat veel van de onder systeemverantwoordelijkheid gedecentraliseerde taken vaak in verlengde vorm worden opgepakt op het decentrale niveau: in regionale samenwerkingsverbanden in allerlei soorten en maten. Gemeenten opereren voor verschillende onderwerpen in andere verbanden, met andere verantwoordelijkheden en bevoegdheden, onder systeemverantwoordelijkheid die per onderwerp weer heel anders is ingericht. Diezelfde verwarring doet zich voor in het debat met de Kamer. Sommige onderwerpen kennen een heel directe en actieve rol van de systeemverantwoordelijke bewindspersoon, waar andere onderwerpen juist het lokale niveau centraal stellen en de rol van de systeemverantwoordelijke ver weg, faciliterend en terughoudend opvatten. Dat gebeurt allemaal naast elkaar, tegelijk, vaak zonder inzicht wat de gestapelde gevolgen van al die sectorale arrangementen zijn.

Zo komt **stelselverantwoordelijkheid** steeds meer in beeld, systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel. De logische stelselverantwoordelijke is dan de minister van BZK, in zijn verantwoordelijkheid voor het bestuurlijke stelsel. Die rol kan beperkt en smal worden opgevat. De smalle opvatting van stelselverantwoordelijkheid is dat het alleen gaat om kwesties waarin expliciet en *alleen* de interbestuurlijke verhoudingen aan de orde zijn. Bijvoorbeeld in discussies over het gemeentefonds, de gevolgen van het werken in regio's, of debat over schaalvergroting van gemeenten of provincies. Dan gaat het om discussies die primair of alleen vanuit de interbestuurlijke verhoudingen worden gevoerd, waarbij de inhoud van wat er binnen die interbestuurlijke arrangementen gebeurt

niet van groot belang is. In dat geval is er maar heel beperkt sprake van een ‘stelsel­discussie’ en is er ook maar beperkt sprake van een expliciete rol van de minister van BZK als stelsel­verantwoordelijke.

De brede opvatting van stelsel­verantwoordelijkheid – systeem­verant­woordelijkheid voor het bestuurlijke stelsel – is dat nagenoeg alle sectorale specifieke arrangementen van systeem­verant­woordelijk een directe of indirecte betrekking hebben op het bestuurlijk stelsel, en dat deze daarom ook onder de stelsel­verant­woordelijkheid vallen. Hoe I&M, gemeenten en provincies samen de vth-taken organiseren is zo gezien geen sectorale discussie van de vak­minister met de portefeuillehouders, maar is net zozeer een kwestie voor de minister van BZK als systeem­verant­woordelijke voor het bestuurlijke stelsel. In extremis zegt deze brede opvatting van stelsel­verant­woordelijkheid dat overal waar interbestuurlijke verhoudingen of verschuivingen van taken, verantwoordelijkheden en relaties tussen bestuurslagen aan de orde is, er iets gebeurt in het stelsel en de minister van BZK in zijn rol als systeem­verant­woordelijke voor dat stelsel wordt ‘geactiveerd’. Dat betekent dat, net als de minister van Financiën vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de overheids­financiën in tal van sectorale afwegingen een rol speelt, ook de minister van BZK via zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel in heel veel onderwerpen in beeld komt. Het stelsel wordt daarmee een actieve factor, waarover gerichte afweging plaats moet vinden, in plaats van een van ‘de inhoud’ afgeleide context waarin partijen de inhoudelijke afspraken plaatsen.

Uiteindelijk is de keuze voor een smalle of brede opvatting van systeem­verant­woordelijkheid een politieke keuze. Tegelijkertijd suggereert de gegroeide praktijk van systeem­verant­woordelijkheid volgens ons wel dat een meer actieve rol voor de minister van BZK als stelsel­verant­woordelijke op zijn plaats is. Daarvoor zien wij een aantal argumenten.

Om te beginnen is elk sectoraal arrangement in potentie van directe invloed op het functioneren van het bestuurlijk stelsel. Brede of smalle opvattingen van systeem­verant­woordelijkheid hebben betrekking op de vraag wie de afweging maakt, niet op de vraag of er consequenties van sectorale keuzes op het bestuurlijk stelsel zijn. Die zijn er altijd, per definitie. Sectorale arrangementen suggereren een inhoudelijke afbakening van een vraagstuk – en de gekozen oplossing – die zich tot dat ene vraagstuk beperkt. Daar staat tegenover dat het hier gaat om bestuurlijke verhoudingen, die via de betrokken bestuurlijke entiteiten

brede gevolgen hebben. De drie decentralisaties zijn van grote invloed op elke gemeentelijke organisatie, op de capaciteit van het bestuur en op de gemeentelijke begroting. Keuzes rond de bestuurlijke verhoudingen rondom het sociaal domein kunnen niet los gezien worden van het functioneren van gemeenten als geheel. Het is daarom onjuist om ze te geïsoleerd vanuit een inhoudelijke afbakening te bezien. Het perspectief van de bestuurlijke entiteit, die een rol speelt in een bestuurlijk stelsel, moet daarbij meer nadrukkelijk op tafel komen. Nu lijkt dat te gebeuren in de vorm van ‘geen rol, tenzij...’. Passender lijkt ons een argumentatie van ‘ja, tenzij...’ Altijd een rol voor BZK als stelselverantwoordelijke, tenzij er heldere en gedeelde argumenten zijn waarom dat in dit geval niet nodig is. Dat kan dan nog steeds vaak voor komen, maar het is dan niet langer de default-optie die min of meer automatisch gevolgd wordt. De bewijslast wordt daarmee omgekeerd.

Een tweede argument voor een actieve opvatting van stelselverantwoordelijkheid ligt in de stapeling van de sectorale oplossingen. Wat betekenen de individuele arrangementen in hun optelling voor het stelsel? Op zichzelf hebben sectorale keuzes al gevolgen op het stelsel, maar in hun optelling en onderlinge interactie zijn die gevolgen nog groter. Komt niet teveel druk op een bepaald niveau te liggen en snappen de volksvertegenwoordigers of bestuurders het op dat niveau nog? Hoeveel variëteit kunnen het bestuurlijk stelsel en de functionarissen of gezagsdragers daarbinnen verdragen? Los van een toets op de deugdelijkheid van een oplossing binnen de sector waarop deze betrekking heeft is het wellicht ook nodig om een toets te doen op de gevolgen daarbuiten. Wat doet een gekozen verbouwing met het Huis van Thorbecke als geheel? Daarbij lijkt in het bijzonder aandacht voor regionalisering op zijn plaats. In veel domeinen waarin systeemverantwoordelijkheid wordt toegepast vindt vanuit lokalisering juist opschaling plaats. Lukt het alle betrokkenen voldoende om vanuit de lappendeken aan bestuurlijke samenwerkingen en arrangementen die dan ontstaan om het democratische proces te laten plaatsvinden? Dat is deels een technisch-juridische vraag – naar de juridische deugdelijkheid – maar ook een pragmatische kwestie: snapt iedereen het nog wel?

Het derde argument voor stelselverantwoordelijkheid ligt in de disciplinerende van de betrokkenen in een arrangement van systeemverantwoordelijkheid. We hebben vastgesteld dat systeemverantwoordelijkheid wordt ingezet als de verhoudingen ambivalent zijn. Als het niet precies te

regelen is en als er per definitie een grijs gebied ontstaat. Dat betekent dat er spanning zal ontstaan, die door betrokkenen onderling ‘uitgevochten’ moet worden. Dat moeten zij zelf doen, maar het is raadzaam om daar een partij bij te hebben die de spelregels borgt, die indien nodig corrigeert en partijen wijst op hun mogelijkheden en beperkingen. Nu wordt vaak verzucht dat een bewindspersoon in de Kamer een vraag zou moeten terugverwijzen naar de gemeente, in plaats van zelf de beantwoording te doen. Dat wordt geassocieerd met durf en vermogen van de betreffende bewindspersoon, maar misschien zou dat een taak van de stelselverantwoordelijke moeten zijn. De vraag niet vakhoudelijk oppakken, maar expliciet behandelen als een kwestie van het bestuurlijk stelsel. Daarmee zijn de inhoudelijke problemen nog niet opgelost, maar ontstaat wel een beter besef van wat het betekent om vanuit systeemverantwoordelijkheid een stelsel in te richten. Dat zou overigens als paradoxaal gevolg kunnen hebben dat systeemverantwoordelijkheid *minder* wordt ingezet. Wanneer betrokkenen zich realiseren dat systeemverantwoordelijkheid voor ambivalentie zorgt kan dat ertoe leiden dat voor hen de aantrekkelijkheid van de optie afneemt. Nu leidt de voorkeur voor helderheid boven ambivalentie ertoe dat achteraf inbreuk wordt gedaan op de inrichting van systeemverantwoordelijkheid. Als partijen zich vooraf beter realiseren dat systeemverantwoordelijkheid voor ambivalentie zorgt beginnen ze er mogelijk minder vaak aan.

5.4 BZK en de stelselverantwoordelijkheid: gericht grensverkeer, met oog voor deel én som

De stelselverantwoordelijkheid rust bij het de minister van BZK, die verantwoordelijk – systeemverantwoordelijk! – is voor het bestuurlijk stelsel als geheel.¹⁸ Het is de verantwoordelijkheid van de minister van BZK om ervoor te zorgen dat in het bestuurlijk stelsel geen gevaarlijke cocktail ontstaat van allerlei verschillende sectorale invullingen van het concept systeemverantwoordelijkheid. Let wel, dat is geen pleidooi *tegen* de inzet van systeemverantwoordelijkheid in sectoren. Het lijkt ons een werkzame vorm, helemaal wanneer partijen via de inhoudelijke of procesmatige route expliciteren hoe ze met grijze gebieden willen omgaan. Ons pleidooi is niet tegen systeemverantwoordelijkheid op zich, maar *vóór* een meer actieve invulling van de stelselverantwoordelijkheid. Dat kan via de minister van BZK, via het huidige bestuursrecht, maar wellicht moet in Nederland ook het gesprek heropend worden over de mogelijkheid van een autoriteit. Niet als finale oplossing, maar het denken in dergelijke arrangementen die elders voor hetzelfde vraagstuk worden

ingezet, kan helpen om de Nederlandse situatie helder te krijgen. De gedachte is in ieder geval dat stelselverantwoordelijkheid baat heeft bij een eigenstandige entiteit. Het gesprek over systeemverantwoordelijkheid en de gevolgen voor het bestuurlijk stelsel heeft een partij nodig die vanuit oog voor het bestuurlijk stelsel spreekt: dat kan het Ministerie van BZK zijn, de bestuursrechter, een autoriteit, of welke andere vorm dan ook. Het gaat er om dat de ‘stem van het stelsel’ stevig en stelsel-specifiek moet zijn, niet belegd bij allerlei partijen die uiteindelijk primair oog hebben voor het oplossen van een actueel inhoudelijke sectorale kwestie. Waarbij de bestuurlijke verhoudingen een instrument worden om een probleem op te lossen. Daarmee wordt het gesprek mogelijk luidruchtiger en op korte termijn voor sommigen vast ook ongemakkelijker. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat het op korte termijn lastiger wordt om problemen aan te pakken – omdat het instrument de ingezette richting van het stelsel tegenspuutert. Maar op termijn zijn alle partijen gebaat bij een stevige stem en een goed gesprek over de inrichting van het bestuurlijk stelsel. De *agenda* voor het gesprek over systeemverantwoordelijkheid is daarbij tweeledig.

1. Ten eerste is het zaak de formele verdeling van taken en bevoegdheden tussen actoren op concrete beleidsterreinen inzichtelijk te maken. Onafhankelijk van het gekozen arrangement om de systeemverantwoordelijkheidsdiscussie te voeren, is het ten behoeve van die discussie noodzakelijk om te bezien hoe taken en bevoegdheden zijn verdeeld.
2. Ten tweede dient het gesprek te gaan over de sectorale systeemverantwoordelijkheden. Er moeten vormen worden gevonden om met het grijze gebied dat achter systeemverantwoordelijkheid ligt om te gaan. Die vormen kunnen inhoudelijk worden ingevuld, waarbij partijen kiezen voor helderheid over wat waar hoort. Maar de vormen kunnen ook meer procesmatig worden ingericht. In dat geval is het van belang om in gesprek met de sectoren omgangsvormen voor het grijze gebied af te spreken.
3. Ten derde is het van belang dat het ministerie van BZK nadenkt over een meer actieve invulling van de stelselverantwoordelijkheid. Dat kan binnen het ministerie, maar wij raden aan om juist ook buiten het ministerie te gaan en het gesprek daarover met de andere departementen te voeren. Het ministerie van BZK kan daarvoor de uitnodigingen versturen, maar belangrijker in deze fundamentele discussie over de inrichting van het bestuurlijk stelsel is dat het ministerie meer actief en ook wat luider mee gaat praten.

4. Ten vierde is het wenselijk dat enige uniformiteit wordt aangebracht in het soort afwegingen dat in termen van stelselverantwoordelijkheid passend wordt geacht om de concrete invulling van systeemverantwoordelijkheid te bepalen (meer onderschikkend of meer nevenschikkend). Het gaat erom een *afwegingskader* te bestemmen dat laat zien welke ontwikkelingen aanleiding geven tot het kiezen van een bepaalde invulling van systeemverantwoordelijkheid. Een dergelijk afwegingskader geeft ook houvast voor het gesprek tussen parlement en regering over de invulling van systeemverantwoordelijkheid in concrete gevallen en kan helpen dit gesprek enigszins te verzakelijken.

De vraag naar de delen en de som is zodoende geen wiskundige formule, die door optellen en aftrekken op te lossen is. Het is een som die in gesprek tot een oplossing en een antwoord moet worden gebracht. Om de aanhoudende discussies over systeemverantwoordelijkheid een stapje verder te brengen – en op termijn wellicht op te lossen – moet het gesprek en het debat erover in eerste instantie geïntensiveerd worden.

Eindnoten

- ¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014*.
- ² Twynstra Gudde (2014). *Rapport Beleidsdoorlichting ruimtelijke ontwikkeling, Begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu, artikel 13*. 13 november 2014.
- ³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*. Den Haag, 20 mei 2014, p.14.
- ⁴ Local Government Denmark (2009). *The Danish Local Government System*.
- ⁵ Munneke, S.A.J. (2014). *Systeemverantwoordelijkheid*.
- ⁶ Vergelijk: Commissie voor de Evaluatie van de RUD's (2014). *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid.*; Zijlstra, S.E. (2006). *Bestuurlijk organisatierecht*. Deventer: Kluwer.
- ⁷ Elzinga, D.J, R.J.M.H. de Greef & S.A.J. Munneke (2014). *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*. Rijksuniversiteit Groningen / Vrije Universiteit Amsterdam.
- ⁸ Vergelijk: Commissie voor de Evaluatie van de RUD's (2014). *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid.*; Elzinga, D.J, R.J.M.H. de Greef & S.A.J. Munneke (2014). *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*. Rijksuniversiteit Groningen / Vrije Universiteit Amsterdam
- ⁹ Vergelijk: CPB (2007). *Notitie: Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: Kansen voor beleidsrenderend onderzoek*; Koning, P.W.C. (2015). *Beleidsbeoordelingen: we kunnen het wél leuker maken*. Tijdschrift voor Openbare Financiën (tvof). Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag. Editie 47, nr. 2; Meer, van der, F. M. (2012). *Oratie: Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren*.
- ¹⁰ Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht; Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*.
- ¹¹ Van der Meer, F.,M. (2012). *Oratie: Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren*. Universiteit Leiden.
- ¹² VNG (2014). *Elzinga: Rijk holt verantwoordelijkheden gemeenten uit*. Den Haag, 8 mei 2014.
- ¹³ Donk, W. van de (2014). *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkmaken, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*. 11e ROV lezing 2014, 12 november 2014.
- ¹⁴ BZK, IPO, VNG (2005). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag.
- ¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2012). *Spelregelkaart Interbestuurlijke Informatie*.

- ¹⁶ Raad voor Openbaar Bestuur (1997), *Verscheidenheid in vervlechting. Bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie*, Den Haag. In: PLB (2013). *Kennis maken met decentrale overheden*.
- ¹⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014), *Aanhangsel bij de handelingen. Vragen gesteld door de leden der Kamer met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Vergaderjaar 2014-2015, Nr. 3169, p.2.
- ¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Donk, W. van de (2014). *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*. 11e ROB lezing 2014, 12 november 2014.

Eerder in deze reeks verschenen:

2015

- **Speels (be)sturen**

De toepassing van gamification in het openbaar bestuur

Aart Verloop, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Gestuurde zelfsturing**

Decentralisaties en participaties in het sociaal maatschappelijk domein

Daphne Bressers, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Sedimentatie in sturing**

Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

- **Fast-Track Institution Building**

The founding of AMS

Nancy Chin-A-Fat, Ilsa de Jong, Mark van Twist, Martijn van der Steen,

Daphne Bressers, Jorren Scherpenisse

- **Verbindingen tussen instelling en stelsel in het onderwijstoezicht**

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist,

Jorren Scherpenisse, Ferdinand Mertens

- **Bodem in balans**

Een evaluatie van de organisatie van de uitvoering van het Convenant

Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010 – 2015

Nancy Chin-A-Fat, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

2014

- **Ogen en oren, handen en tanden**

Over de invoering van bestuurscommissies als verlengd lokaal bestuur in Amsterdam

Paul Frissen, Jaap van der Spek, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse

- **Gewoon, In Amsterdam-West**

Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken

Mark van Twist, Martijn van der Steen, Anna Wendt

- **Van voortgang boeken naar bestemming kiezen**

Strategisch kiezen om de decentralisaties te realiseren

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorgen Schram

- **Buitenlangs en binnendoor**

Het Openbaar Ministerie en de netwerkaanpak van criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Naar een ge(s)laagde strategie**

Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse

2013

- **Pop-up publieke waarde**

Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat,
Tobias Kwakkelstein

- **Amarantis**

Het verhaal achter een vertraagde val

Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen,
Mark van Twist, Martin Schulz

- **Vroege signalen, tijdige strategie**

Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Erna Ovaa,
Wim van den Boogaard

- **Ibn Ghaldoun**

Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek

Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat,
Martijn van der Steen

- **De Deltacommissaris**

*Kroniek van de instelling van een regeringscommissaris
voor de Nederlandse Delta*

Mark van Twist, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Jony Ferket

- **Omgaan met het onbekende**

Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties

Martijn van der Steen, Josta de Hoog, Anna Wendt, Mark van Twist

- **Van een zachte landing naar een verlengde vlucht**

Een reflectie op het kleineveldenbeleid

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse,
Mark van Twist

2012

- **Open data, open gevolgen**

Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

2011

- **Beweging bestendigen**

Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom

Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**

Over gezagsdragers in beeld

Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**

Fatalisme in politiek en technologie

Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**

Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**

Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**

Politiek assistenten van bestuurders als ‘verborgen verbinders’

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries

- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**

Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020

Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes

- **De regulerende staat**

Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties

Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**

Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturing en toezicht

Peter van der Knaap

2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**

De dwaalleer van de statistische vermarkting

Marc Chavannes

- **Verschuivende verwachtingen**

Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit

Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2007

- **Reïnventing the Netherlands:**

de vormgeving van het openbaar bestuur

Tracy Metz

- **Denktanks in beweging**

Paul 't Hart

- **Een gemakkelijke waarheid**

Waarom we niet leren van onderzoekscommissies

Hans de Bruijn

- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**

Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid

Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl