

Kennis voor Ketens

Verzamelde bijdragen en WODC-lezing 2004

Kennis voor Ketens

Op 22 april 2004 vond in de Haagsche kunstenaarssociëteit Pulchri Studio voor de tweede keer de WODC-lezing plaats. In 2003 beet prof Ybo Buruma het spits af met zijn bijdrage ‘veiligheid of repressie – emotie of verstand?’, dit jaar was het de beurt aan de Tilburgse hoogleraar Maurits Barendrecht met de lezing “Hoeveel licht kan de rechtsstaat hebben?”

Daarnaast werd over het thema ‘Kennis voor Ketens’ gesproken in algemene zin, en waar het twee toepassingsvelden (ongebruikelijke transacties, integratiebeleid) betrof. Dit boekje bevat de licht bewerkte, geannoteerde bijdragen van die dag.

Frans Leeuw

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Ministerie van Justitie
Bezoekadres: Koninginnegracht 19, 2514 AB Den Haag
Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Tel. (070) 370 6561
Fax (070) 370 7948
E-mail: wodc@minjus.nl

Inhoud

KETENS VAN KENNIS EN KENNIS VOOR KETENS

over kennisproductie, interdisciplines en overbruggingsmogelijkheden, typen beleid en wetenschap

Frans Leeuw **7**

GEBOEID DOOR DE KETEN?

Verlag van de workshop

Wynsen Faber en Bert Niemeijer **19**

ROL VAN KENNIS BIJ ONTWIKKELING EN UITVOERING VAN INTEGRATIEBELEID

Verlag van de workshop

Rob Bijl, Annette van Rijn, Huib van de Stadt en Jeroen Slot **25**

HOEVEEL LICHT KAN DE RECHTSSTAAT HEBBEN?

WODC-Lezing 2004

Maurits Barendrecht **27**

EEN VAT VOL GELEERDHEID IS NOG GEEN DRUPPEL WIJSHEID WAARD

Rita Verdonk **37**

Ketens van kennis en kennis voor ketens:

over kennisproductie, interdisciplines en
overbruggingsmogelijkheden, typen beleid en wetenschap¹

Prof. dr. Frans L. Leeuw

directeur WODC

Inleiding

Ketens van kennis en kennis voor ketens is het thema dat ons vandaag bij elkaar brengt. Nu aandacht voor ketens en ketenmanagement (ook in het justitieveld) niet meer weg te denken is - denk aan de vreemdelingenketen, de veiligheidsketen, de AJB's, en de ontwikkelingen op het terrein van de jeugd en de jeugdzorg² -, maar ketens tegelijkertijd niet altijd uitblinken in effectiviteit en daadkracht³, leek het ons juist stil te staan bij de vraag wat we weten over ketens, en over de condities waaronder zij effectief zijn. In het in opdracht van het WODC uitgebrachte rapport van onderzoeksinstituut Faber (2004) naar de evaluatie van de financiële transactieketen, en met name die waar het oneigenlijke transacties betreft⁴, is een aantal redenen genoemd waarom het ketenconcept in dit geval niet zo gewerkt heeft als verondersteld. Het instituut heeft ook een aantal aanbevelingen geformuleerd hoe het beter kan. De vraag onder welke condities ketens en de regie daarop effectief zijn, komt uitgebreid aan de orde. Zie daarvoor ook verder in deze bundel.

Toch zouden we, als het hoofdthema van vandaag de effectiviteit van beleidsketens zou zijn, een wezenlijk, en vanuit het WODC zelfs cruciaal element van ketenregie buiten beschouwing laten. Het WODC maakt immers geen beleid, maar gaat over kennis, onderzoek, informatie en data die daar relevant voor zijn. Daarom ga ik vooral in op de vraag hoe stukken en stukjes kennis, informatie en data die geproduceerd worden door tal van organisaties zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), universiteiten, commerciële instituten, het WODC zelf, en vele andere, gecumuleerd kunnen worden tot ketens van kennis.

Die vraag is cruciaal omdat we weliswaar in een wereld vol onderzoek en studies leven⁵, maar het aanleveren van kennis aan ketenregisseurs, beleidsmakers, politici en geïnteresseerde burgers vaak in partjes en schijfjes geschiedt. De aandacht voor rijksbrede en 'evidence-based' syntheses van de doelmatigheid en effectiviteit van generieke beleidsinstrumenten, zoals 'sticks, carrots and sermons'⁶ is eerder afgenomen dan toegenomen⁷. Ook dragen kennisproducenten hun inzichten soms aan vanuit specifieke discipline perspectieven, zonder zich steeds te bekommeren over de perspectieven vanuit andere disciplines.

Door dit alles moeten beleidsmakers, uitvoerders, Staten-Generaal en geïnteresseerde burgers vaak zélf op zoek gaan naar verbanden en schakelingen in hetgeen is aangeleverd. Kennisketens, of te wel goed-toegankelijke en op elkaar aansluitende kennisbestanden die uit verschillende disciplines afkomstig zijn en vertaald zijn naar beleidsvragen, zijn dus nodig.

Die ketens van kennis vormen daarmee het *pièce de résistance* van deze inleiding. Kennisketens stellen ons in staat effectief gebruik te maken van de 'Errungschafte' uit onderzoek, wetenschap en statistiek.

Ik ga eerst in op enkele achtergronden van dit vraagstuk, en daarna op enkele manieren hoe tot kennisketens te komen is.

Gebrekkige kennisketens en partjes/-en schijfjes kennis

Het bestaan van gebrekkige kennisketens heeft er, ten eerste, mee te maken dat er thans, in vergelijking met zo'n 30 jaar geleden, veel meer onderzoek, evaluaties, analyses, beschouwingen, en strategische vooruitblikken de revue passeren⁸. Een jongere vergelijking laat ook groei zien; kon de Rekenkamer begin jaren '90 hooguit twee- tot driehonderd evaluaties voor de rijksdienst tellen, thans zijn dit er meer dan 1000. Hoe meer onderzoeksmateriaal er is, des te moeilijker het is tot kennisketens te komen.

Een tweede element dat inzichtelijk maakt waarom ketens van kennis vaak nog ver te zoeken zijn, is omdat er nieuwe producenten op de kennismarkt⁹ zijn verschenen, die voor nóg meer 'streams of studies' zorgen. Ik noem U de grotere inspecties die kennisfuncties in hun organisatie beleggen, omdat ze van oordeel zijn geen effectieve toezichtarrangementen te kunnen maken als ze niet veel weten van onder toezicht gestelden. En daarom de *inspectee* met tal van vragen benaderen. Als deze kennisvergaring bij afzonderlijke inspecties en soms zelf binnen een inspectie gefragmenteerd is, zoals de Inspecteur-Generaal Verkeer en Waterstaat onlangs zei, dan komen de kosten om tot kennisketens te komen vooral bij de onder toezicht gestelden te liggen¹⁰.

Een andere relatief nieuwe overheidsactiviteit met deels eigen actoren die bijdraagt aan de productie van kennis is wat de RMO, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de 'meetindustrie'¹¹ van Nederland noemt. De Raad doelt op *meten is weten*-activiteiten die plaatsvinden ten gevolge van

- de VBTB¹² operatie,
- de druk op doelmatigheid door de Algemene Rekenkamer, en
- de verschillende vormen van 'performance' metingen.

In deze wereld wordt heel wat afgemeten, waardoor er flink wat feitenmateriaal op tafel komt. De RMO is kritisch over deze industrietak, niet alleen omdat veel meten nog geen succesvol beleid garandeert¹³, maar ook omdat de systeemvereisten van VBTB, de Rekenkamer en de prestatie meting, een bepaalde, en soms eenzijdige soort van procedurele kennis genereert, die uiteindelijk een negatieve impact op doelmatigheid van organisaties kan hebben¹⁴. Zonder de kritiek van de RMO geheel te delen, is opvallend dat de grote aantallen data en fact-sheets die VBTB-operaties bij de departementen opleveren, nog weinig soepel terugvloeien naar degenen die midden in het inhoudelijk ketenmanagement staan. Anders gezegd, vaak is de productie van kengetallen, outputinformatie en outcome-data los geknipt van het inhoudelijke management. Van een kennisketen tussen evaluatieonderzoek en toezichtactiviteiten enerzijds en inhoudelijk beleid anderzijds is derhalve nog weinig sprake.

Eén verklaring voor deze constatering is dat de geproduceerde informatie niet zeer relevant is, omdat zij vooral gericht is op het functioneren van de afzonderlijke organisatieonderdelen als waren het kokers, of zoals Amerikanen zeggen: *silo's*. Ketenregisseurs zijn daarentegen vooral geïnteresseerd in informatie over horizontale prestaties.

U ziet in dit plaatje tal van actoren die in ingewikkelde interactiepatronen met elkaar verkeren. Elk blokje staat voor een module. Zo omvat de module *Politie* geregistreerde misdrijven, ophelderingen en verdachten. Het beroep op slachtofferzorg en het schadefonds geweldsmisdrijven wordt gerelateerd aan de criminaliteit. Vanuit de politie stromen de zaken door naar verschillende instanties. Een aantal verdachten blijft in voorlopige hechtenis. Indien de voorlopige hechtenis later onterecht blijkt, wordt de ex-verdachte schadeloos gesteld. Een aantal zaken gaat naar bureau Halt toe. Het merendeel stroomt bij het Openbaar Ministerie in. Voor een aantal zaken is de expertise van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) nodig. Het OM kan zelf zaken afdoen, of ze doorsturen naar de zittende magistratuur (ZM). De ZM zal een groot aantal zaken afdoen met een strafoplegging; deze zaken stromen door naar het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB) - boetes en OM-transacties -, de Reclustering - taakstraffen zowel van OM als van ZM) - en/of de Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI) - vrijheidsstraffen. De capaciteit van DJI wordt, naast door tot een celstraf veroordeelden ook in beslag genomen door personen met een vervangende vrijheidstraf, bijvoorbeeld wegens een niet betaalde boete of het mislukken van een taakstraf en door personen in vreemdelingenbewaring. Tijdens het justitiële traject kan een verdachte diverse malen beroep doen op rechtsbijstand en/of een tolk.

U ziet hoe complex deze keten is. Het is schier onmogelijk de *routes, vaarwegen, en kanalen* te kennen, waarlangs de actoren in én de klanten ván de keten opereren, zonder over een objectief-toegankelijk kennisfonds te beschikken. Voor deze veiligheidsketen ontwikkelt het WODC de prognoses. De modellering vindt plaats aan de hand van langjarige cijferreeksen van variabelen die met criminaliteit en opsporing verband houden. Met behulp van econometrische en sociaal-wetenschappelijke theorieën en methoden, komen we tot prognoses over bijvoorbeeld de behoefte aan gevangenisstraffen, boetes en taakstraffen. Deze activiteiten liggen in het verlengde van een eerder door het WODC (2002, 2003) gepubliceerde prognoses over de celcapaciteit¹⁷.

De resultaten uit deze modellering beogen niet primair de ultieme prognoses op te leveren - daar is, zoals U weet, nooit sprake van. Zij beogen vooral als toetsteen te dienen van 'received wisdoms', die bij actoren in de keten bestaan over

- hoe de toekomst 'moet' of 'zal' zijn,
- wat in-, door- en uitvoer is bij deze actoren en processen,
- en, niet onbelangrijk, hoe het verleden er uit zag.

Transparantievergroting in het begrotingsproces is daarmee een wezenlijk doel van deze operatie, en – daardoor —vergroting van de inbreng van rationaliteit in dit proces.

Een *tweede voorbeeld* dat inzichtelijk maakt waarom kennisketens cruciaal zijn en hoe ze werken, betreft de 'handling' van de kennis, die uit verschillende disciplines afkomstig is en daardoor in verschillende talen gesteld is, maar die voor een goed begrip én een effectieve aansturing van een beleidsketen uiterst relevant is.

Toen er nog slechts enkele moederdisciplines waren in de wereld waarmee wij te maken hebben (rechten, economie, filosofie en sociale wetenschappen), toen de productie van wetenschappelijke kennis wereldwijd een miniem onderdeel was van de kennisproductie nu, toen de wereld simpel was en geluk nog heel gewoon, toen was alles anders. Maar die tijd ligt achter ons.

Veel meer kennis over – om wat concreter te worden —de *effecten van regels, procedures, instituties en processen* is beschikbaar gekomen binnen interdisciplines zoals

- de rechtseconomie,
- de rechtssociologie,

- de (organisatie)psychologie en
- de cognitiewetenschappen.

Echter, wetenschapstalen verschillen en zijn voor buitenstaanders soms moeilijk te volgen; en óók in *portals* blijft het zoeken. Bovendien vinden wetenschappers het vaak leuker nieuwe zaken uit te zoeken dan bestaande kennis te synthetiseren.

Laat ik met dit tweede voorbeeld laten zien wat er gebeurt wanneer er ten gevolge van behoorlijk diffuse kennisstromen uit behoorlijk diffuse wetenschapsgebieden van de soort die ik zonet noemde, onderbenutting van inzichten dreigt op een juridisch belangrijk terrein. Het gaat om de *herziening van het burgerlijk procesrecht*, zoals die beschreven is door de Commissie-Asser¹⁸. Deze commissie heeft onlangs haar tussenrapport geproduceerd waarin voorstellen te vinden zijn om processen en procesvoering binnen het civiele recht effectiever en efficiënter te maken. Zo wordt gesproken over de invoering van *small claims procedures*, meer werk te maken van *preprocessuele schikkingscompacities*, tot *spreekuur-rechters* te komen en *preprocessuele conferenties* te beleggen. De commissie suggereert ook rechters aan te zetten minder ‘lijdelijk’ te zijn maar meer het voortouw te nemen bij procedures.

Op de achtergrond speelt de assumptie mee dat wederkerigheid en coöperatie van partijen in plaats moet komen van “strijd en oorlog”¹⁹. Invoering van de voorgestelde maatregelen van de Commissie-Asser zou daar aan bijdragen.

Hoe belangwekkend de voorstellen van de Commissie-Asser ook zijn, in het 306 pagina’s dikke tussenrapport is weinig of niets te vinden over wat in de genoemde interdisciplines zoals de rechtseconomie en de rechtssociologie bekend is over de *werking* van met burgerlijk procesrecht verwante regels, procedures, aanpakken, *incentives* en *disincentives*. Het gaat om kennis van de volgende soort (de voorbeelden betreffen slechts een klein deel vormen van de kennis die relevant is).

- *wederkerigheid* is een verstandig uitgangspunt van de commissie, maar bekend is dat zélfs als partijen aangeven wederkerig te willen zijn, in werkelijkheid vaak andere interacties plaatsvinden, interacties die juist níet door wederkerigheid gekenmerkt worden. In plaats van coöperatie overheerst soms het *tit-for-tat* principe: oog om oog, tand om tand, maar dan chiquer. Minstens zo problematisch voor wie wederkerigheid positief acht, is de grim-norm die in interacties tussen mensen een rol speelt²⁰. Die praktijk komt er op neer dat ik U aardig blijf vinden en vóór coöperatie ben, als U tegen mij aardig bent, maar als U het ook maar één keer in mijn ogen verkeerd doet, ik U nooit meer aardig zal vinden en ik – dus - nooit meer met U zal coöpereren.
- Weinig zegt de Commissie over ‘*fee shifting*’. Daarbij staat de vraag centraal wat effectiever en efficiënter is: uurtarieven of ‘*contingency fees*’. Justitiestrategie en rechtseconoom Van Wijck stelt dat er geen sterke argumenten zijn die pleiten tegen opheffing van het generieke verbod op ‘*no cure, no pay*’. Amerikaans onderzoek laat zien dat ‘*hourly fees the filing of low-quality suits*’ aanmoedigen en de ‘time to settlement’ vergroten²¹.
- *Mediation* wordt als hoog goed gezien door de commissie en *rightly so*, gezien uitkomsten van een in 2003 verschenen WODC onderzoek²². Maar tegelijkertijd is het nog niet zo gemakkelijk mensen aan de mediation te krijgen. Werken ‘*sticks, carrots or sermons*’? Wat weten we over de preventie van conflicthantering? Wie doet mee, wie niet? Is er sprake van het ‘*low hanging fruit*-fenomeen’, in die zin dat alleen gemakkelijke zaken zich laten mediëren en moeilijke niet?

Zo goed als niets van dit alles is te vinden in het rapport van de Commissie-Asser. Dat komt, zo is mij gebleken²³, omdat deze én tal van andere inzichten her en der en in onderling zeer verschillende ‘talen’ en vakgebieden te vinden zijn, die bepaald geen deel uit maken van een toegankelijk kennisfonds.

Ik heb dit voorbeeld van een gebrekkige kennisketen rondom de herziening van het burgerlijk procesrecht óók gekozen, omdat ik U kan laten zien hoe relatief gemakkelijk een kennisketen te maken is, zonder dat dit met al te veel institutioneel gedoe of met het bekende beroep op de ‘extra financiële middelen’ – *die er toch niet meer zijn* - gepaard gaat.

De wijze waarop dit onlangs gebeurd is, is via een informeel netwerk, onder ‘leiding’ van Maurits Barendrecht (Universiteit van Tilburg) en Albert Klijn (Raad voor de Rechtspraak). Zij hebben een twaalftal interdisciplinisten bij elkaar gebracht die de gefragmenteerde kennis bundelen uit de vakken, die ik U zonet noemde en een aantal andere. En deze bundeling vervolgens aan Asser en collega’s aan te bieden op een manier die in de buurt komt van Don Corleone’s ‘*offer they can’t refuse*’. Het tijdelijke consortium waaraan, buiten mij zelf, ook twee andere WODC-ers deelnemen, beoogt een keten van kennis van de grond te trekken, die kan dienen bij het analyseren van de gedragsconsequenties van wijzigingsvoorstellen op ander juridisch terrein²⁴.

Hoe verder?

Welke rollen zie ik voor instituten zoals het WODC, als het gaat om het realiseren van ketens van kennis voor ketens van beleid?

Ik noem de volgende.

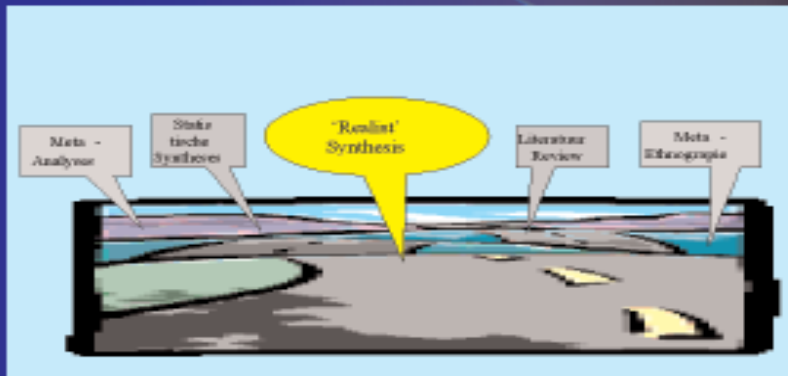
1. Het *ordenen en ontsluiten van kennisdomeinen* ten behoeve van de vraag of de assumptie dat een beleidsproces of uitvoeringsproces een ‘keten’ is, gesteund wordt door wetenschappelijke inzichten. Faber (2004) verrichtte zo’n analyse maar er zijn ook andere voorbeelden te geven. Deels zal de ontsluiting van kennis moeten gaan over gedragsreacties die ketenpartners van elkaar verwachten. Bekend is dat die vaak minstens zo bepalend zijn voor de effectiviteit van de keten dan procedures, doelen, afspraken en structuren.

2. Het *opsporen van assumpties* die aan beleidsinterventies ten grondslag liggen en het vaststellen van de mate waarin deze assumpties aansluiten bij de stand van zaken uit het wetenschappelijk onderzoek. Deels is de ‘*evidence-base-traditie*’ in de criminologie (Sherman et al., 2002) hier onder te rekenen, zij het dat wel wordt nagelaten de ‘*theorieën*’ waar interventies op berusten, te articuleren en te toetsen. Wie de ‘theorie’ achter een interventie in het vizier heeft en die vergelijkt met het kennisfonds dat daarop betrekking heeft, kan niet alleen gericht bepalen waar eventueel aanvullend onderzoek nodig is, maar beleid ook beter onderbouwen (Leeuw, 2003; Klein Haarhuis en Leeuw, 2004).

3. Het bevorderen van *kennisontsluiting* door middel van *research syntheses*, ook ten behoeve van het beleid. Daar zijn inmiddels verschillende vormen van ontwikkeld, zoals het plaatje op de volgende pagina duidelijk maakt.

Meta-analyses nemen bestaande onderzoeken tot uitgangspunt waarbij de onderzoeken zelf de ‘analyse-eenheden’ vormen. *Statistische syntheses* liggen in het verlengde daarvan. ‘*Realist*’ *synthesestudies* zoals die gepropageerd en beoefend worden door Pawson & Tilley (1997) en Pawson (2002a; 2002b) hebben een kritisch-rationalistische (‘Popperiaanse’) grondslag. Zij ordenen bestaande onderzoeken rondom het CMO-uitgangspunt: wat zegt bestaand onderzoek over de context(en) waarbinnen beleid,

Voorbeelden van research syntheses



regelgeving en interventies plaatsvinden, wat zegt het te synthetiseren onderzoek over de *mechanismen* achter dit beleid (op grond waarvan verondersteld wordt dat de interventie of regelgeving effectief is) en wat zegt het onderzoek over de (soort) *uitkomsten* ('*outcomes*') die gemeten zijn²⁵. De *literatuur-review* is de ouderwetse en simpele variant, maar soms uitstekend bruikbaar. En *meta-etnografieën* lijken sterk op vergelijkende case-studies.

Syntheses maken het ook mogelijk componentkennis over vakgebieden te verbinden²⁶.

4. Kennisketens zijn *mensenwerk*. Het bij elkaar brengen van partners die kennisketens kunnen vormen, maar die eerder los van elkaar opereerden, zie ik als een vierde taak voor ons soort instituten. Voor (middel)lange termijn vragen beogen sectorraden dat te doen, maar niet alle beleidsvragen zijn (middel)lange-termijnvragen. Op lichte en flexibele wijze vormgegeven consortia zoals ik die noemde rondom het burgerlijk procesrecht, zijn behulpzaam. Een dergelijke aanpak sluit bovendien aan bij de *light touch*-filosofie die het project 'De Andere Overheid' op het dossier 'kennis & strategie' voor ogen heeft. Geen *zware* regels en procedures maar '*loosely coupled*' netwerkpartners die, redenerende vanuit een coherente methodologie, kennis weten te koppelen. Wezenlijk is dat dit werk gedaan wordt door onderzoeks-deskundigen en niet door 'tussenpersonen', zoals zij die zich 'kennismakelaar' of 'brugfunctionaris' noemen, of zich met nóg mooiere etiketten sieren.

Tot slot

Naast de productie van reguliere onderzoeksrapporten, beleidsanalyses, datasets en prognoses, draagt het WODC op deze manier bij aan het tot koppelen van componentkennis uit tal van disciplines. Syntheses op het terrein van onderzoek naar rechtshandhaving, de effectiviteit van dwang en drangprogramma's in het kader van de strafrechtelijke opvang van verslaafden, de effecten van de modernisering van de sanctietoepassing *evidence-based* bezien, de in een samenwerkingstraject WODC-CBS (cohortsgewijze) plaats gaande vindende monitoring van de mate waarin allochtonen maatschappelijk integreren en werk op het terrein van wat bekend is over determinanten van een 'bruikbare rechtsorde', zijn voorbeelden van initiatieven die in 2004 of 2005 tot producten zullen leiden, soms samen met andere instellingen²⁷. Gezamenlijk met het overige werk van het WODC zijn het pogingen om beleid en bestuur waar mogelijk te grondvesten op wetenschappelijke kennis. En daardoor zowel toetsbaar te maken als bij te dragen aan haar effectiviteit.

Noten

- ¹ Dank aan Bert Niemeijer (WODC, VU) en Ben van Velthoven (UL) voor commentaar en suggesties.
- ² AJB's staan voor Arrondissementale Justitiële Ketens
- ³ Van Roost, Marijke & Frank Beemer, Ketensconcept en publieke dienstverlening, in: Jaarboek 2003/2004, Berenschot Procesmanagement BV: Intelligente arrangementen, Den Haag, 2003:p. 59-65
- ⁴ Faber, W. en A.A.A. van Nunen. Uit onverdachte bron – evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties. Den Haag (2004): WODC-Boom Juridische Uitgevers. Serie Onderzoek en beleid, nummer 218
- ⁵ Een begin 2005 te verschijnen boek in de Comparative Policy Analysis Series van Transaction Publishers gaat in zijn geheel over dit onderwerp. Het draagt als titel: 'From studies to streams'.
- ⁶ Regels, wetten, handhaving, disincentives; financiële (subsidie-)achtige instrumenten' (incentives) en voorlichting, interactie, overtuiging, 'praten' (Bemelmans-Vidéc et al, 1998),
- ⁷ Waar de Rekenkamer vanaf midden jaren '80 elk jaar systematisch overzichtsonderzoeken publiceerde naar 'wat rijksbreed bekend was' over subsidies, voorlichtingscampagnes, heffingen, keuringen, vergunningen, contracten, zob's enz. (vgl. Leeuw, 1997), is daar thans minder sprake van.
- ⁸ Vgl. Hoogerwerf (1977)'s oratie over 'effecten van beleid' waarin een nog zo goed als afwezig zijn van onderzoek van deze signatuur werd geconstateerd.
- ⁹ Het punt dat bestaande kennisproducenten zoals universiteiten aanzienlijk productiever zijn geworden, wanneer afgegaan wordt op aantallen publicaties die uit de VSNU- overzichten zijn te halen, laat ik gemakshalve buiten beschouwing.
- ¹⁰ Zie de nieuwjaarstoespraak van de voorzitter van de Beroepsvereniging voor toezichthouders, handhavers, inspecteurs en evaluatoren (VIDE) van 27 januari 2004 : www.videnet.nl. In verkorte versie te lezen in: Frans L. Leeuw, Trends in toezichtland, in: Publiek Management, 1, 2004: pag. 48
- ¹¹ Zie het rapport van de Raad voor de Maatschappelijk Ontwikkeling (RMO), Bevrijdende kaders, 2003. Eerder wees de raad in het advies 'Aansprekend burgerschap'(2000) ook al op dit thema. Zie in dat verband de in dit rapport opgenomen studie van de auteur ('Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht')
- ¹² Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, vanuit het Ministerie van Financiën begeleidde activiteiten om onder andere meer kennis te verkrijgen over de effectiviteit en kosten van beleid en mede daardoor tot effectievere beleidsbegrotingen te komen.
- ¹³ In de sociaal-wetenschappelijke literatuur is daar het concept van de 'performance paradox' voor ontwikkeld. Cf. Van Thiel & Leeuw, 2002
- ¹⁴ Zie Frans L.Leeuw, Doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer als regelgeleide organisatiekunde met een rechtssociologisch tintje? In: Recht der Werkelijkheid, 14 (1998): 35-71 En: Sandra van Thiel & Frans L. Leeuw, The performance paradox in the public sector, in: Public Productivity and Management Review, 25 (3), 2002: 267-281
- ¹⁵ J.Grijpink, De public controller kan niet meer om de ketens heen. In: Public Controlling, December 2003, pag. 28-32.
- ¹⁶ Of, om W. Richard Scott te citeren: kennis over componenten is één ding, kennis over de schakelingen tussen componenten een ander. Hij maakt over dit vraagstuk opmerkingen in zijn 'Organizations', Prentice Hall , 2002.
- ¹⁷ Moolenaar, D.E.G. en G.L.A.M. Huijbregts. Sanctiecapaciteit 2007 – een beleidsneutrale prognose. Den Haag: WODC/Boom Juridische Uitgevers, 2003. O&B 208.
- ¹⁸ Asser, W.D.H., H.A.Groen en J.B.M. Vranken, Een nieuwe balans. Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, Den Haag, Boom, 2003
- ¹⁹ Zo luidde de verwoording van Albert Klijn, Raad voor de Rechtspraak (persoonlijke mededeling 17 maart 2004).
- ²⁰ WRR discussion paper, nr. 1, Blauwe ogen of zwart op wit. Een contingentiebenadering van vertrouwensmechanismen, Robert H.J. Mosch & Imrat Verhoeven, 17 december 2003.
- ²¹ Met dank aan Ben van Velthoven (Universiteit Leiden).
- ²² Ruimte voor Mediation; evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand L. Combrink-Kuiters, E. Niemeijer, M. ter Voert, m.m.v. N. Dijkhoff, M. van Gammeren-Zoetewij, J. Kuppens Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2003. Onderzoek en beleid, nr. 210.
- ²³ Dit kwam aan de orde tijdens een seminar aan de Universiteit Utrecht dd 17 maart 2004 over dit onderwerp waarin de grondslag gelegd werd om deze kennis te bundelen.
- ²⁴ Een vergelijkbaar initiatief is door N.Huls (Erasmus Universiteit/Universiteit Leiden) en R.Visser (Expertise Centrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie) genomen waar het kennis uit de sociale-, bestuurs-, economische en psychologische wetenschappen betreft die relevant is voor het ontwerp van handhavingsstrategieën.

²⁵ Ray Pawson and Nick Tilley (Leeds University, resp. Nottingham University) waren eind 2003 te gast bij het WODC om kennis te delen over specifiek deze aanpak. Een klapper met relevant materiaal is op aanvraag (f.leeuw@minjus.nl) verkrijgbaar.

²⁶ Pawson geeft een voortreffelijk voorbeeld als hij, om de vraag naar effecten van incentives te beantwoorden, uit zes verschillende en op beleidsinhoudelijk niveau niets met elkaar van doen hebbende onderzoeken put. Deze beschouwing verscheen in *Evaluation* (vol. 8, nr. 3, pag. 340-358 onder de titel: 'Evidence-based policy: the promise of 'realist synthesis'.

²⁷ Zie deels het onderzoekprogramma van het WODC, 2004, dat op de website www.wodc.nl te vinden is. Tevens is te wijzen op het datawarehouse dat in opbouw is.

Literatuur

Asser, W.D.H., H.A.Groen en J.B.M. Vranken (2003). *Een nieuwe balans. Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist & Evert Vedung (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, N.J. & London: Transaction Publishers.

Combrink-Kuiters, L., E. Niemeijer, M. ter Voert, m.m.v. N. Dijkhoff, M. van Gammeren-Zoetewij, J. Kuppens (2003). *Ruimte voor Mediation; evaluatie van projecten bij de rechterlijke macht en gefinancierde rechtsbijstand*. Serie Onderzoek en beleid, nr. 210. Den Haag: WODC/Bju

Faber, W. en A.A.A. van Nunen (2004). *Uit onverdachte bron – evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*. Den Haag: WODC-Boom Juridische Uitgevers.

Grijpink, J. (2003). De public controller kan niet meer om de ketens heen, in: *Public Controlling*, 28-32.

Heide, W. van der, D.E.G. Moolenaar, F.P. van Tulder en G.L.A.M. Huijbregts (2002): *Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006*. Serie Onderzoek en beleid, nummer 196. Den Haag: WODC

Hoogerwerf, A. (1977), *Effecten van overheidsbeleid*. Enschede: Universiteit Twentie (oratie)

Kamerstukken II. *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nr. 2

Klein Haarhuis, C. en F. Leeuw (2004) Het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank; een theoretische en empirische evaluatie, in: *Justitiële verkenningen*, themanummer over Beleidstheorieën, 5 (in druk)

Leeuw, Frans L. (1998), The carrot: subsidies as a tool of government—theory and practice, in: M.L. Bemelmans-Videc et al (red.), in: *Carrots, sticks and sermons; policy instruments and their evaluation*, 77-103.

Leeuw, Frans L. (1998), Doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer als regelgeleide organisatiekunde met een rechtssociologisch tintje? In: *Recht der Werkelijkheid*, 14, pp. 35-71

Leeuw, Frans L. (2003) Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved, in: *American Journal of Evaluation*, 24 (1), pp. 5-20.

Leeuw, Frans L. (2004), Trends in toezichtsland, in: *Publiek Management*, 1, pp. 48

Moolenaar, D.E.G. en G.L.A.M. Huijbregts (2003). *Sanctiecapaciteit 2007 – een beleids-neutrale prognose*. Serie Onderzoek en Beleid, no. 208
Den Haag: WODC/Boom Juridische Uitgevers.

Mosch, Robert H.J. en Imrat Verhoeven (2003). *Blauwe ogen of zwart op wit. Een contin-gentiebenadering van vertrouwensmechanismen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR discussion paper, nr. 1

Pawson, R. and N. Tilley (1997), *Realist evaluation*. London: Sage

Pawson, Ray (2002). Evidence based policy: in search of a method, in: *Evaluation*, 8, 2, 157-181

Pawson, Ray (2002a). Evidence-based policy: the promise of realist synthesis, in: *Evaluation*, 8, 3, pp. 340-358

Sherman, Lawrence W., David P. Farrington, Doris Layton MacKenzie and Brandon C. Welsh (2002) *Evidence Based Crime Prevention*. New York/London: Routledge

Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (RMO) (2003), *Bevrijdende kaders*. Den Haag: RMO

Roost, Marijke van, en Frank Beemer (2003). Intelligente arrangementen, in: Jaarboek 2003/2004, *Ketenconcept en publieke dienstverlening*. (pp. 59-65). Den Haag: Berenschot Procesmanagement BV

Scott, W. Richard. (2002). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. New York: Prentice Hall

Thiel, Sandra van and Frans L. Leeuw (2002), The performance paradox in the public sector, in: *Public Productivity and Management Review*, 25 (3), 267-281

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (2004). *Onderzoekprogramma WODC 2004*. Den Haag: WODC

Geboeid door de keten?

Verslag van de workshop

drs. Wynsen Faber

directeur Faber Organisatieontwikkeling

mr. dr. Bert Niemeijer

Afdelingshoofd Onderzoek WODC

Het denken in ketens en in ketensturing heeft inmiddels in het justitieveld ingang gevonden. Daar is veel voor te zeggen. Er zijn immers belangrijke prestatie- en efficiencyvoordelen aan verbonden. Ketendenken focust op datgene wat telt in de samenleving. Een te laste legging of een proces verbaal zijn halffabrikaten, een gevangen gezette crimineel het eindproduct. Het ketendenken maakt bovendien zichtbaar hoe schakels in de keten zich verhouden tot het eindproduct. Met wensen van klanten of specificaties van producten kan daar zo vroeg mogelijk in de keten mee rekening worden gehouden. Ketendenken brengt bovendien afhankelijkheden van activiteiten aan het licht en verklaart knelpunten. Indien de politie minder fouten maakt in processen-verbaal, kan worden bespaard op dure inspanning, bijvoorbeeld van het OM, verderop in de keten en wordt dubbel werk voorkomen.

Tegelijkertijd is te constateren dat ketens ook verwachtingen wekken die niet worden ingelost, dat zij regelmatig gebrekkig werken en daardoor kunnen leiden tot frustratie. Ketenregie lost niet alle problemen zomaar op. En het ideaal van de keten wordt ten onrechte wel gepresenteerd als beschrijving van de werkelijkheid.

We weten nog onvoldoende over de werking van ketens in de publieke sector en de condities waaronder zij effectief zijn. In de workshop 'Geboeid door de keten' is de nuancering in het ketendenken gezocht. In dit kader is onder meer aandacht besteed aan de psychologische functies die het ketendenken vervult. Tevens zijn - ten behoeve van de discussie - enkele minder bekende schaduwzijden van het ketendenken, zoals onwenselijke neven-effecten, voor het voetlicht gebracht.

De psychologische betekenis van ketens

De ketenmetafoor spreekt niet alleen aan om er een technisch-rationeel of juridisch-rationeel proces mee te duiden. De populariteit van het ketendenken kan voor een belangrijk worden verklaard uit psychologische factoren. Het is o.a. populair als ideaalbeeld van waar de overheid zo graag naar toe wil als antwoord op ervaren versnippering. Men spiegelt zich graag aan de logistieke ketens. Geoliede, op elkaar afgestemde bewerkingsfasen die vooral in het bedrijfsleven worden aangetroffen. De vraagstukken waarvoor de handhavingsketen zich gesteld ziet, zijn complex. Actoren voelt zich 'in zijn eentje' niet in staat om de complexe problematiek waarvoor men wordt gesteld, op te lossen. Liever wordt men ook niet exclusief aangesproken op die oplossing. Gezamenlijkheid vermindert de kwetsbaarheid van afzonderlijke actoren voor kritiek.

Met het ketendenken kan het eigen tekortkomen worden geweten aan anderen. "Als openbaar ministerie (OM) wil ik wel, maar als de politie zijn zaken niet beter aanlevert, wat kan men dan van mij verwachten?" Door toenemende druk op prestaties is de alibiwerking van de keten toegenomen. Met als mechanisme, dat falen wel wordt geweten aan de keten, maar slagen vaak wordt toegeschreven aan de eigen inzet.

In het onderzoek naar de keten ongebruikelijke transacties werd opgemerkt dat wanneer je als Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) of Bureau ter ondersteuning van de landelijk officier van justitie inzake MOT (BLOM), geen onderdeel uitmaakt van een keten, je werk dus als zinloos kan worden beschouwd. Het eindresultaat van ketens zou er zonder de activiteiten van de verschillende schakels niet zijn. En dat maakt het fijn om tot een keten gerekend te worden. Dat men ook zonder die afhankelijkheid van anderen tot zinvolle resultaten kan komen is weinig meer aan de orde. Omdat in de strafrechtketen het eindresultaat voor schakels vroeg in die keten zo moeilijk zichtbaar is (een beetje strafzaak duurt jaren en ontnemingstrajecten vaak nog langer), heeft de opvolgende schakel de rol van degene waarvoor men werkt overgenomen. Het beeld van de klant voor wie men werkt, wordt vereenzelvigd met de opvolgende ketenpartner.

Case ongebruikelijke transacties

Voor MOT en BLOM is transactie-informatie het hoofdproduct. Zij zijn er als enigen in wat men de keten noemt, volledig op gericht. Nadat zij aan transactie-informatie gewerkt hebben, wordt deze afgezet bij de opsporingsinstanties. Opsporingsinstanties zien zich niet als afhankelijk van het MOT of het BLOM. Zij zien het MOT en BLOM niet als onderdeel van een serie van noodzakelijke bewerkingen. Met een zingevingprobleem voor het MOT en BLOM als gevolg. Dit leidde in deze case tot goaldisplacement. Het BLOM ging zich steeds meer uitvoerend richten op de daadwerkelijke opsporing (wat wel als zinvol werd ervaren), en het MOT schoof steeds meer op naar de als zinvol ervaren primaire activiteiten van de melders van transactie-informatie.

(Faber 2004)

De psychologische factoren zijn diep geworteld. Om het wat tendentius te zeggen: het ketenbegrip en wat daar verder aan wordt opgehangen, is een strohalm waaraan men zich vastklampt. Dit lijkt te maken te hebben met het eigen beeld van schakels in de keten, dat men zich voor een onmogelijke opgave gesteld ziet. Theorieën of noties die aan een oplossing kunnen bijdragen, worden omarmd.

Organisatiekundige plaats van het ketenbegrip

Een keten is volgens De Bruijn/Ten Heuvelhof (1999) een netwerk van actoren die ieder voor zich een bijdrage leveren aan de voortbrenging van een product of dienst; slechts in onderlinge samenhang in staat zijn tot die voortbrenging, en ter wille van de samenhang in staat zijn tot het aangaan van duurzame samenwerkingsrelaties. Maar is met deze definitie het ketenbegrip organisatiekundig verankerd? En waaruit bestaan dan het specifieke begrippenkader, ontwerpparameters, of cultuurdimensies van ketens? De literatuur moet daarop vooralsnog het antwoord schuldig blijven. Ondertussen blijkt de premisse waaruit de aangehaalde definitie vertrekt in de praktijk van de keten ongebruikelijke transacties te ontbreken. Wederzijdse afhankelijkheid wordt niet zo gevoeld.

Case ongebruikelijke transacties

De ketendefinitie vertrekt vanuit het besef van wederzijdse afhankelijkheid. Het opvallende aan het ketendenken is dat impliciet wordt verondersteld dat die wederzijdse afhankelijkheid bestaat en zo wordt gezien. Goede voorbeelden waarin dat mis gaat is de positie van de dienst Nationale Recherche Informatie (voormalige CRI). Als dienst ziet men zichzelf als onderdeel van de keten, maar een groot deel van de politie ziet dat niet zo. In de beleving van veel politiemensen kan het ketenproces ook zonder de bijdrage van bijvoorbeeld een BLOM of een MOT.

(Faber 2004)

Ketenconcepten zijn terug te voeren op het principe van arbeidsdeling: het opdelen van een productieproces in een aantal afzonderlijke bewerkingen. Dat vereist coördinatie van die verschillende bewerkingen. De wijze waarop taken zijn gefragmenteerd en vervolgens worden gecoördineerd, duiden we aan met de structuur (Mintzberg, 1994). Het ketendenken raakt aan twee van de vijf coördinatiemechanismen die Mintzberg onderscheidt: standaardisatie van werkprocessen (het specificeren en programmeren van de inhoud van het werk) en standaardisatie van output (het specificeren van de resultaten van het werk). Juist die standaardisatie zorgt binnen overheidsketens voor problemen. De output is vaak lastig te definiëren, werkprocessen kennen door hun realtime-karakter een grote diversiteit, en legio verstoringen doen zich voor waardoor de standaard wordt bedreigd. In een dergelijke context valt men terug op de meest basale vorm van coördinatie: onderlinge aanpassing bestaande uit het simpele proces van informele communicatie. Waarmee de belangrijkste voordelen van het ketendenken in termen van standaardisatie teniet worden gedaan.

Constaterend dat het huidige ketendenken is afgeleid van gesmeerd lopende logistieke processen, en dat beleidsketens en de condities waaronder die functioneren daarmee niet vergelijkbaar zijn, hebben we het in het geval van beleidsketens dus over iets anders dan logistieke ketens. Vanuit deze optiek alleszins reden om beleidsketens nader empirisch te onderzoeken. Maar als de problematiek van beleidsketens is terug te voeren op meer fundamentele principes van arbeidsdeling, dan zou men zijn toevlucht ook kunnen zoeken in de vele basisliteratuur die daarover is geschreven.

Neveneffecten van het ketendenken

Bestuurders van de keten ongebruikelijke transacties bleken niet in staat om oplossingen voor knelpunten te zoeken buiten wat zij als keten zagen. Hun denken werd bepaald door de premisse dat het rendement van transactie-informatie bestaat uit een keten van bewerkingen, met als uiteindelijke lakmoesproef het aantal gegenereerde opsporingsonderzoeken. Ondanks herhaaldelijk tegenvallende resultaten, bleef het aantal opsporingsonderzoeken de norm voor het succes van de keten. Exploratiemogelijkheden van transactie-informatie buiten de keten (ten behoeve van bijvoorbeeld melders, toezichhouders, kennisinstututen, de belastingdienst) bleven daardoor stelselmatig onbenut. Men werd in het vinden van oplossingen voor het geringe gebruik van transactie-informatie "geboeid" door het ketendenken.

Op basis van de populariteit van het ketendenken binnen het publieke domein, zou men verwachten op tal van plaatsen daarvan de consequenties terug te vinden. Zoals sterke sturing op de keten, ruime informatieverzameling, sterke standaardisatie, zorgvuldig beschreven overdrachtsprotocollen van de ene organisatie naar de andere, samenwerking tussen de departementen om versnippering tegen te gaan etc.. Het tegendeel lijkt het geval. Men omarmt het ketendenken, maar lijkt geen last te hebben van het gebrek aan instrumentarium dat nodig is om ketens te laten functioneren. Het ketendenken omvat kennelijk niet interventies die er toe leiden dat wordt beschikt over een ketendoel, ketenbeleid, proceseigenaar, overzicht over de schakels, ketenbesturing etc.. Het lijkt alsof men van het ketendenken op zich al voldoende effect verwacht en het niet meer nodig vindt om dat verder handen en voeten te geven. Het risico van het ketendenken is dat men beperkt zaken uit de als voorbeeld dienende logistieke processen overneemt en andere zaken niet. Terwijl het geheel van die kenmerken wel verantwoordelijk is voor het soepele verloop van dat logistieke proces. Daardoor tast men het concept zoals dat elders werkt aan. Desondanks wordt verwacht dat het als keten succesvol zal functioneren.

Case ongebruikelijke transacties

Een belangrijke strategie voor ketenbesturing is het beheersen van zoveel mogelijk schakels van een keten. In het voorbeeld van de keten ongebruikelijke transacties is het vooral het OM dat vele schakels beheerst. En desondanks controleert zij die keten niet. Het OM blijkt er weinig voor te voelen om deze sturing naar zich toe te trekken. In een complex geheel van actoren zoals zijn verzameld rondom verwerking en gebruik van transactie-informatie, wordt de kans dat sturing slaagt door het OM laag ingeschat. Het OM heeft er geen behoefte aan om de verantwoordelijkheid daarvoor al te duidelijk op zich te nemen en houdt die liever diffuus.

(Faber 2004)

Maken we een uitstapje naar gemeenten die integrale veiligheid vertalen in het intensief gezamenlijk optrekken van afzonderlijke diensten, dan worden we geconfronteerd met andere consequenties van het ketendenken. Door het integrale karakter verliezen diensten en professionals het zicht op de eigen kerntaak. Nu zult u zeggen dat is mooi, en juist de bedoeling van een integrale ketenbenadering. Theoretisch zou men dit immers kunnen zien als een voorbeeld van het inkorten van een keten door integratie van in eerste instantie afzonderlijke schakels. Maar de praktijk is anders. Door diffusering van de eigen kerntaken ontstaat iets van apathie. Sterk uitvergroet: professionals ondernemen alleen nog iets gezamenlijk. Alles moet worden afgewogen, overlegd en besproken en alles wordt voorzien van gezamenlijke inzet. Dat in sommige gevallen een probleem (en dus een burger) uitstekend geholpen zou zijn door uitsluitend de aandacht van één actor (bijvoorbeeld de politie die een jongere respect bijbrengt door een milde vorm van zinvol geweld) raakt verder op de achtergrond.

In termen van de ketenmetafoor spreekt men vaak van "de zwakste schakel". De keten is zo sterk als die schakel. Organisaties die het in de keten goed doen, zien hun deelprestatie teniet gedaan door een navolgende zwakke schakel. Of ze kunnen niet aan de slag als gevolg van het wanpresteren van een voorafgaande schakel. De beeldvorming is in dit verband al voldoende, van daadwerkelijk wanpresteren hoeft geen sprake te zijn. De kans dat organisaties die zich hiermee geconfronteerd zien zich terugtrekken op het eigen domein (maken wat er van te maken valt), is groot. Want inhalen in een keten kan niet, zeker niet in ketens waar de volgorde juist te zetten stappen deel uitmaken van de genoemde technische of juridische rationaliteit. Beleidsketens zijn daarom niet altijd efficiënt. Als de politie tijd over heeft kun je deze niet inzetten bij de ZM.

Case ongebruikelijke transacties

Enige jaren geleden stelde het MOT zich direct open voor informatievragen van de politie. Dat leidde tot een forse discussie met het BLOM dat zich gepasseerd voelde. Met als uitkomst een expliciet verbod van het OM aan het MOT om zich nog langer rechtstreeks tot het politieveld te wenden. Sindsdien is het MOT (noodgedwongen) sterk gericht op schakels eerder in de keten (waar haar input vandaan komt) en is er van terugkoppeling uit schakels na het MOT veel minder sprake.

(Faber 2004)

Alternatieve benaderingen

Als de keten niets anders is dan een vorm van arbeidsdeling, dan beschikken we over een groot bestaand potentieel aan wetenschappelijke beschouwingen van de omstandigheden waaronder organisaties effectief kunnen zijn, om uit te putten voor alternatieven of varianten. Er is op dit terrein nogal wat onderzocht en geschreven. Ketens in de context van beleidsprocessen zijn al gauw complex. Er speelt een groot aantal actoren in mee, vele regels zijn er op van toepassing, en het risico van verstoringen door bijvoorbeeld

inmenging van de politiek is groot. Beleidsketens en hun schakels vragen voortdurend aanpassing en afstemming, met hoge coördinatiekosten als gevolg, niet in de laatste plaats bestaande uit het vele overleg. Het verdient daarom aanbeveling om activiteiten van organisaties zo lang mogelijk buiten een keten te houden. Resultaten moeten zo vroeg mogelijk in de keten worden bereikt, waardoor de rest van de keten niet hoeft te worden ingeschakeld. Gezocht moet worden naar veiligheidsproducten die door zelfstandige organisatie kunnen worden voortgebracht. Dus zonder dat er een keten aan te pas komt.

Een keten gedijt het beste bij standaardisatie. En als gevolg van standaardisatie wordt mijn probleem als burger in een vakje geduwd van wat als soortgelijke problemen worden beschouwd. Om ze daarna volgens een efficiënte standaardbenadering te kunnen afdoen. Professionals zijn door die standaardisatie meer en meer aan handen en voeten gebonden. Het is begrijpelijk dat, gezien de omvang van de taken en problemen waarmee de overheid wordt geconfronteerd, er gezocht wordt naar efficiëntie. Maar dat heeft zijn grenzen in de effectiviteit. Professionals in de veiligheidsketen moeten aanspreekbaar blijven op hun vermogen om vraagstukken op basis van hun inzicht en vaardigheden op te lossen. Waar mogelijk zonder afhankelijk te zijn van een keten. Beslisruimte voor professionals moet weer voorrang krijgen boven onpersoonlijke ketenstandaardisatie.

Professionals binnen de schakels van wat als keten wordt gedefinieerd, hebben vanuit hun kerntaken meer of minder te maken met veiligheid. Iemand die werkzaam is op de gemeentelijke afdeling 'Groen' heeft daaraan al de handen vol. Er is weinig belangstelling om, alle integraliteit ten spijt, ook nog eens de raakvlakken met aanpalende of samenhangende beleidsterreinen als veiligheid 'op de nek te nemen'. Van professionals kan en hoeft ook geen super-integraal denken te worden verwacht, tenzij anderen (die over het totaaloverzicht beschikken) hem of haar concreet kunnen aangeven wat binnen de eigen kerntaken (in dit geval het 'Groen') moet worden gedaan aan bijvoorbeeld veiligheid. De scope van de professional wordt daardoor gericht op de eigen kerntaak. Van hem/haar wordt dus niet iets extra's verlangd buiten die kerntaak. Waar de professional als gevolg daarvan wordt afgerekend op zijn eigen stuk van de taart (zijn kerntaak), wordt het besturende niveau afgerekend op het aan elkaar passen van de afzonderlijke stukken tot een geheel (de integraliteit).

Wat er na toepassing van de voorgaande principes als keten resteert, moet worden bestuurd als één proces. Ook al zijn daarbij verschillende organisaties betrokken. Het primaire doel is niet om alles wat samenhangt in één organisatie onder te brengen (wat wel zou neerkomen op het maximaal inkorten van de keten), maar om per proces te kiezen voor enkelvoudige besturing. Nemen we de strafrechtsketen als uitgangspunt, dan zou die eenduidig moeten worden bestuurd van het opnemen van een aangifte tot de executie van onherroepelijke uitspraken ten aanzien van zaken die helaas niet vroeger in de keten konden worden opgelost.

Tenslotte

In reacties vanuit de zaal kwam naar voren dat de introductie van het ketendenken binnen Justitie de nodige weerstand heeft opgeleverd, mede ook omdat het gepaard is gegaan met verlies van autonomie van onderdelen van de keten. Bovendien werd met het ketendenken de vraag actueel wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor de sturing van de keten. In reacties werd voorts gewezen op de positieve werking die het ketendenken voor Justitie heeft gehad, bijvoorbeeld m.b.t. de problematiek van de veelplegers en doorlooptijden. Volgens de sprekers werken ketenpartners bij deze kwesties tegenwoordig

goed samen, hetgeen tot aanmerkelijke verbeteringen heeft geleid. Hierbij wordt gerefereerd aan de oude situatie van het veiligheidsbeleid in de jaren '80, toen er extra geld voor de politie beschikbaar kwam, terwijl bekend was dat de extra arrestanten en/of veroordeelden die daarvan het gevolg zouden zijn niet te huisvesten waren, omdat niet tegelijkertijd ook de celcapaciteit werd uitgebreid. Ook werd vanuit de zaal gewezen op het positieve effect dat mensen zich meer verantwoordelijk zijn gaan voelen voor zaken die het eigen organisatiebelang overstijgen.

Literatuur

Aa, A. van der, T. Konijn (2001), *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, Utrecht: Lemma

Adams, John (1984), *Transformatie, van produktgericht naar mensgericht ondernemen*, Rotterdam: Lemniscaat

Beemer, F.A. en M.A.R. van Roost (2002), *Ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag: Berenschot procesmanagement

Beemer, F.A. en M.A.R. van Roost (2003), *Ketenconcept en publieke dienstverlening*, Den Haag: Berenschot procesmanagement

Bruijn, Hans de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector - Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: Lemma

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma

Duivenboden, Hein van, Twist, Mark van, Veldhuizen, Maarten, In 't Veld, Roel, (2002) *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma

Faber, W., A.A.A., van Nunen, *Het ei van Columbo? Evaluatie van het Project Financieel Rechercheren*. (2002) Oss: Faber organisatievernieuwing b.v.

Faber, W., A.A.A. van Nunen, (2004) *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*. Den Haag: WODC/Bju

Galbraith, J.R. (1992), *Het ontwerpen van complexe organisaties*. Alphen aan den Rijn/Zaventem: Samsom

Hoogerwerf, A., M. Herweijer (red.) (1998), *Overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Samsom

In't Veld, J. (2001), *Analyse van organisatieproblemen. Een toepassing in het denken in systemen en processen*. Houten: EPN

Kastelein, J. (1990), *Modulair organiseren - tussen autonomie en centrale beheersing -*, Groningen: Wolters-Noordhoff

Leeuw, A.C.J. de (1990), *Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*, Assen/Maastricht: Van Gorcum

Mintzberg, H. (1994), *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Prentice Hall/Academic service

Rol van kennis bij ontwikkeling en uitvoering van integratiebeleid

Verslag van de workshop

Dr. Rob Bijl,

Afdelingshoofd Onderzoek WODC

Drs. Annette van Rijn,

onderzoeker WODC

Dr. Huib van de Stadt,

hoofd sector Statistische analyse personen, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Drs. Jeroen Slot,

hoofd Beleidsonderzoek, Dienst Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam

De sessie De rol van kennis bij de ontwikkeling en uitvoering van integratiebeleid concentreerde zich op de kennisvergaring ten behoeve van het beleid op het gebied van de integratie en sociale participatie van (im-)migranten. Centraal stonden drie vragen:

- 1) Welke kennis is nodig om het integratiebeleid vorm te kunnen geven?
- 2) Idem, om het te kunnen uitvoeren?
- 3) en om het te kunnen beoordelen op zijn effectiviteit?

In zijn inleiding benadrukte Bijl dat voor de beantwoording van deze vraag uiteraard de veronderstelling is, dat beleidsmakers méér willen dan alleen maar uitdragen van ideologie, maar ook in zekere mate ‘evidence based’ te werk willen gaan. De eerste vraag is dan of de fundamenten van het (voorgenomen) beleid voldoende stevig zijn. Zijn de (gedrags-)veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het integratiebeleid aannemelijk in de zin dat zij aansluiten bij hetgeen de verschillende wetenschappelijke disciplines, de psychologie, de sociologie, de economie, misschien zelfs wel de biologie, ons zegt over de manier waarop mensen omgaan met elkaar, omgaan met nieuwe, voor hen onbekende situaties, nieuwe inzichten eigen maken, omgaan met onbekende en soms zelfs vijandige medeburgers. Kort gezegd: heeft het inburgerings- en integratiebeleid enige door empirisch bewijs ondersteunde theoretische grondslag en daarmee kans van slagen? Pas op de tweede plaats komt de vraag welke kennis en informatie op dit moment al aanwezig is of node gemist wordt. In Nederland is een veelheid aan informatie over sociale cohesie, participatie van minderheden op uiteenlopende levensgebieden. Deze kennis lijkt echter beter benut te kunnen worden, door bronnen aan elkaar te koppelen.

Van Rijn gaf een karakteristiek van het huidige integratieonderzoek in Nederland. Zij constateerde dat er op dit moment een behoorlijk goed overzicht bestaat van de mate van participatie van de bekende groepen (im-)migranten, de Grote Vier (Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers) op vooral structurele, sociaal-economische terreinen. Wat echter ontbreekt, is voldoende inzicht in het proces van integratie bij uiteenlopende groepen. Wat zijn de mechanismen die er toe bijdragen dat sommige groepen – of personen binnen een groep – succesvol participeren in de samenleving? En anderen niet, of minder, of minder snel? En wat is het effect van het beleid daarbij? En hoe is het gesteld met de integratie in sociaal-culturele zin?

Teneinde deze vragen te kunnen beantwoorden, is het WODC in 2003 begonnen met het ontwikkelen van een monitor om processen van integratie te gaan meten bij vele groepen van immigranten. Centraal daarbij staat longitudinaal onderzoek met gebruikmaking van

het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. Op termijn zal hier een modulaire aanvulling bij komen met gegevens van gemeenten en andere onderzoeksinstituten. Ook aanvullend onderzoek naar indicatoren die niet in het SSB zitten – in het bijzonder op het terrein van sociale en culturele participatie – zal worden uitgevoerd. Een dergelijke monitor moet het mogelijk maken meer inzicht krijgen in de complexe processen van maatschappelijke participatie, om helderder te krijgen wat we onder integratie (kunnen) verstaan, en om genuanceerder en doeltreffender het integratiebeleid te kunnen volgen.

Van de Stadt gaf een overzicht van de inhoud van het SSB en van de huidige mogelijkheden en beperkingen. In het SSB zijn momenteel circa 20 integrale registraties gekoppeld, onder meer de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), bijstandsgegevens van gemeenten, uitkeringsgegevens, gegevens van de Belastingdienst, en gegevens over gezondheidszorgconsumptie. Het bestand bevat daarmee enkele honderden variabelen voor 16 miljoen records (personen). Bovendien zijn er ook nog enkele persoonssteekproeven aan gekoppeld. Beschikbaar zijn op dit moment gegevens over de periode 1999 – 2002. In het SSB is, wat betreft de allochtone groepen, onderscheid te maken naar herkomstlanden, naar eerste en tweede generatie, verblijfsduur in Nederland, migratiemotief (onder andere asiel, arbeid, gezinshereniging en gezinsvorming). De grootste voordelen van het SSB zijn dat het integraal is, en er dus veel detail mogelijk is, en dat het koppelbaar is aan andere bestanden. Bovendien is het een longitudinaal bestand en is het proces van integratie in de tijd te volgen. Omdat het SSB uit administratieve gegevens is opgebouwd is er geen selectieve non-respons of sociaal wenselijk antwoordgedrag. Het SSB kent echter ook beperkingen. Op dit moment bevat het vooral ‘harde’ (economische) variabelen. En gebruikers zitten vast aan de gehanteerde administratieve begrippen en definities.

Slot ging in zijn inleiding in op de Amsterdamse Integratiemonitor. De Dienst Onderzoek en Statistiek heeft een integratiemonitor ontwikkeld waarbij het uitgangspunt is dat integratie een construct is, en dus een beweeglijk begrip is. De ontwikkeling van een monitor is dan ook een continue bezigheid. De belangrijkste doelstellingen van de Amsterdamse integratiemonitor zijn om meer eenheid in cijfers te krijgen, meer eenheid in de discussies over integratie te krijgen, om door empirische gegevens te presenteren mythes en vooroordelen weg te nemen, en om de monitor een goede link met het beleid te laten hebben. Tot dusver ligt de nadruk van de monitor op participatie, op de deelname van Amsterdammers aan het maatschappelijk verkeer, met een nadruk op werk, onderwijs, inkomen en huisvesting. De Dienst Onderzoek en Statistiek is in opdracht van de gemeente doende een bredere ‘integratie-index’ te ontwikkelen. Daarin wordt als richtinggevend het begrip burgerschap gehanteerd. Bovendien is daarin aandacht voor de context waarin integratie zich afspeelt: de betekenis van het opinieklimaat, de effecten van schaalgrootte. Ontwikkelingen door de jaren heen - zowel op groeps- als op wijkniveau - kunnen zichtbaar gemaakt worden. Er wordt veel aandacht geschonken aan de toegankelijkheid van de gegevens, vooral via internet moeten de gegevens straks eenvoudig opvraagbaar zijn.

Hoeveel licht kan de rechtsstaat hebben?

WODC Lezing 22 april 2004

Prof. mr. Maurits Barendrecht

Hoogleraar Privaatrecht Universiteit van Tilburg

LICHT EN DONKER

Ooit bezocht ik een wereldstad die leefde onder de vrees van terrorisme, maar waar, zoals dat alleen in wereldsteden kan, tegelijkertijd prachtig onderzoek naar de rechtsstaat werd gedaan. Niet dat wij dat toen wisten, want de internationale groep waar ik mee verkeerde, was gekomen voor de cultuur en natuur van het onmetelijke land. Op de laatste avond van ons verblijf werd ons eten verstoord door enkele doffe klappen. Toen wij het restaurant uitliepen, woedde er een stevige brand in een nabij winkelcentrum. En het was aardedonker geworden. Alleen in het Hiltonhotel brandde nog licht. Op zoek naar veiligheid – of wilden we gewoon zorgeloos doorpraten en drinken? – liepen wij het hotel in, en kwamen uit in de bar op de hoogste verdieping. Daar zagen wij, terwijl de pianist, ik kan het niet helpen, maar zo gaat het in wereldsteden, gewoon doorspeelde, hoe de woonwijken van Lima één voor één weer licht kregen. Eerst de rijkste wijk, Miraflores, en dan de mindere buurten. Pas uren later gingen in de golfplaten sloppenwijken de televisies en ijskasten weer aan die wij daar overdag tot onze verbazing hadden gezien. Door het opblazen van electriciteitsmasten, door het licht uit te doen, terroriseerde het Lichtend Pad de steden; in de verre bergdorpen woedde zo'n vuile 'War on terror' tussen leger, boeren en opstandelingen, ver ook buiten het bereik van de rechtsstaat.

In een prachtig serie onderzoeken, die in de ontwikkelingseconomie klassiekers zijn geworden, maar net zo goed rechtssociologie zouden kunnen heten, documenteert de Peruaan Hernando de Soto waarom bewoners van de sloppenwijken in zijn stad Lima en in andere derde-wereldsteden televisies en ijskasten hebben en geen sanitair of een fatsoenlijk huis. Zijn eerste boek heet overigens niet toevallig 'The Other Path'. Zijn boek zegt kennelijk ook iets over de terrorismeketen in zijn land, om van migratieketens nog maar niet te spreken. Die televisies en ijskasten hebben niets te maken met verslaving aan soaps of bier, maar staan onder het golfplaat omdat de bewoners goed afgewogen en verstandige keuzes maken. Ijskasten en televisies kun je meenemen, als je verjaagd wordt van de plaats waar je golfplaten huisje staat. Sanitair en een stenen huis, daar kies je alleen voor als je eigendom beter wordt beschermd. Nu was er in het Peru van toen recht, volop recht zelfs, want je kon best land in eigendom krijgen. Alleen de procedure daarvoor kende tientallen stappen, kostte vele jaarsalarissen en duurde vele jaren. Dus koos 95% van de inwoners van Lima verstandig voor een onzeker bestaan op illegaal in bezit genomen grond, onder een privaat rechtsregime dat een mengsel is van onderlinge afspraken en het recht van de sterkste, en waarin het centrale staatsgezag vaak een stoorzender is, omdat het dan weer probeert te legaliseren en dan weer de illegalen verdrijft, steeds zonder succes.

Hoe creëer je dan een werkende rechtsstaat, vroeg de Soto zich af. Met regels alleen kom je er niet, want die waren er genoeg in Peru. Geld voor de uitvoering? De Soto liet zien dat in tientallen landen miljarden ontwikkelingsgeld zijn gestoken in systemen voor eigendomsregistratie, maar dat ze vaak niet werken. Maatschappelijk middenveld? De Soto vond dat Peruanen zich verrassend goed georganiseerd hadden in vakbonden, onderne-

mersbelangenclubs en in buurtbelangenorganisaties, maar het was niet voldoende. Juristen? Waren er wel, maar vaak te duur voor de gewone man. Toen hij de oplossing in andere ontwikkelingslanden ging zoeken, zag hij dezelfde patronen. Uiteindelijk toog hij naar de archieven in het Amerikaanse wilde westen, waar de eigendomsverhoudingen al even onzeker waren, en zocht naar de wettelijke regeling, de jurist-staatsman, of de vakbondsleider die het beslissende verschil had gemaakt. Wat hij aantrof was een hele negentiende eeuw lang van legalisering, verjaging van illegalen, weggeven van grond, mislukking van uit Europa geïmporteerde systemen, voor de gewone man veel te dure ambtenaren en juristen, ontstaan van lokale privéregistraties, overname door de overheid, weer ineenzakken, en weer terugkomen ... Totdat, zo ergens aan het begin van de twintigste eeuw, de service van de rechtsstaat zo goed was, dat voor de meeste verstandige Amerikanen de voor- en nadelen van registratie en legaliteit positiever uitvielen dan de voor- en nadelen van een zelf zo'n beetje met de naaste omgeving gereguleerd bestaan.

Eigendom was een prachtidee van de Romeinen. Een prachtidee door en voor gewone mensen laten uitvoeren, dat is niet gemakkelijk, zo weet iedere uitvinder. In Peru, en in de meeste ontwikkelingslanden, was het tweeduizend jaar later nog niet gelukt om dit stukje rechtsstaat te laten werken.

Rechtsstaat

Onomstreden ...

Bij ons is de rechtsstaat is onomstreden, en hoog verheven. De rechtsstaat is vooral een aantal prachtideeën:

- De overheid is gebonden aan democratisch tot stand gebrachte regels;
- De burger heeft fundamentele rechten tegenover die overheid;
- Rechtspraak is onafhankelijk en onpartijdig.

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid genieten deze ideeën grote steun. WRR en de regeringsreactie spreken zelfs van kernwaarden die de pluriformiteit van andere waarden mogelijk maken. Zij zien de rechtsstaat als het middel om 'overeenstemming te behouden over de wijze waarop waardeconflicten moeten worden bijgelegd.'

... maar gebrekkig

Tegelijkertijd is er al vele decennia ongelofelijk veel kritiek op de concrete producten van de rechtsstaat. We wringen ons in allerlei bochten om de rechtsstaat te ontzien, of zelfs te omgaan. Er wordt ook heel hard gewerkt om de rechtsstaat beter te laten lopen, maar echt veel resultaat lijken we daarbij niet te boeken. Een bestandsopname:

- Er zijn veel te veel regels, waarvan een deel niet wordt gehandhaafd. Ziet u een begin van een oplossing gloren?
- De administratieve lasten, en dat zijn alleen nog de lasten van het voldoen aan informatie plichten die in wetten zijn opgenomen, zijn gemeten op 17 miljard Euro voor het bedrijfsleven alleen. Zal het lukken om daar in deze kabinetsperiode 25% vanaf te halen, zoals de doelstelling van het kabinet is?
- De sector strafrecht is niet goed in staat gebleken om de criminaliteit in de hand te houden. Het lijkt nu iets beter te gaan, maar is dat vast te houden, en wat is de prijs die we betalen?
- Voor geschillen tussen burgers duurt rechtspraak veel te lang, is te duur, en zij scherpt geschillen eerder aan dan ze op te lossen. Denkt u dat 5 miljoen Euro voor mediation naast rechtspraak dat echt verandert?

De diagnoses en de reacties geven ook al weinig hoop:

- De rechtsstaat is overbelast. Mensen willen er te veel van, deregulering, zelfregulering, de rechter in de tweede linie, zeggen de regering en de instituties van de rechtsstaat. We kunnen het niet aan. Niet aan? Dat is een rare bocht. Als mensen het zonder de toch niet al te toegankelijke rechter en wetgever konden, deden ze dat toch al wel? Waarom zijn die mensen dan zo hardnekkig? Ik kom daarop terug.
- De neiging groeit om de rechtsstaat te omzeilen, zoals George Bush niet alleen doet op Guantanamo Bay. Het wordt steeds meer de lijn van de Republikeinen, omdat hun kiezers juristen te veel als geldverslindende hindermacht zien, die met het verdiende geld ook nog eens Democratische partijkassen spekken, en daarmee hun hindermacht vergroten. Is dat wat we willen?
- Er lopen veel programma's die er op neer komen dat de instituties van de rechtsstaat gewoon beter, sneller en harder moeten werken. Prestatie-afspraken: niet zeuren over verandering, maar poetsen. Die houding wekt veel bewondering, want er wordt zeer gemotiveerd gewerkt en de dingen die gedaan worden beter doen, levert best wat winst op. Maar de achterstanden in de rechtspraak lopen weer op.
- Of we laten het maar zo. Is het Kamerdebat een vrijwel zinloos ritueel, dat we tientallen jaren alleen maar door Ferry Mingele's bril bekijken? Ach, het is maar de belangrijkste institutie van onze rechtsstaat. We doen nog een rondje langs het D66-erfgoed.

Als we dit alles op ons in laten werken, is het niet vreemd dat het vertrouwen van de mensen in de rechterlijke macht, en daaraan gekoppeld het vertrouwen in andere instituties, langzaam maar gestaag afneemt. Mensen zijn meestal verstandig en maken goede keuzes.

... want het blijft mensenwerk

Wat ontbreekt in de reacties en de diagnoses, ook die van de WRR, is de optie om de rechtsstaat zelf fundamenteel te innoveren. Het kernidee dat belangenconflicten via wettelijke regels worden opgelost, dat het bestuur de wet uitvoert, en dat onafhankelijke rechtspraak controleert, straft en geschillen oplost, is en blijft geweldig. Maar het is wonderlijk hoe wij met zijn allen in die abstractie blijven hangen, en vergeten dat een idee pas goed werkt na heel veel implementeren, experimenteren, organiseren, aanpassen en innoveren. Recht is, iets anders gezegd, gewoon mensenwerk.

Vàn hele gewone mensen, met beperkte tijd en aandacht, met gewone en dus beperkte capaciteiten. Rechters, politici, wetgevingsjuristen en advocaten bijvoorbeeld, die gewone eigen belangen hebben, zodat je ze ook gewoon weer een beetje moet controleren en moet belonen, met gewoon geld of met andere vormen van waardering.

Vóór mensen die, deels zelfzuchtig, deels veel altruïstischer dan economen kunnen verklaren, meestal verstandige keuzes maken. Mensen die soms de weg naar het recht kiezen, omdat het een aantrekkelijke optie is, en soms ook niet, afhankelijk van wat het recht te bieden heeft en wat het ze kost. Mensen, dames en heren. Geen burgers, justitiabelen, subjecten met rechten en plichten, of andere abstracties uit overheidsnota's over de rechtsstaat.

Recht is een goed dat mensen zullen moeten produceren. Een goed dat niet vanzelf ontstaat, omdat de overheden, markten, kortom de mensen die het leveren, niet perfect wer-

ken. Een goed dat beter wordt gewaardeerd als het beter aansluit bij de behoeften van de klanten. Dat alleen wordt gebruikt, als het zo toegankelijk is, zo'n lage prijs heeft, dat mensen het gaan gebruiken, tenminste als het beter is dan wat zij als de alternatieven voor recht beschouwen. Een goed dat veel kost; wat je slimmer kunt produceren en dommer; en waar je tevreden gebruikers ook best een prijs voor kunt vragen.

Verandering van de rechtsstaat

Over mensen, en over de manier om ze te laten samenwerken om zo iets als recht te maken, weten we nu heel veel. Gedragswetenschap bestond nog niet in de negentiende eeuw, toen onze eigendomsbescherming gerealiseerd werd. Nu is er 'kennis voor ketens', het motto van deze middag.

Maar dringt die kennis ook door tot de ketens? Mijn hypothese van vandaag is dat de centrale instituties van de rechtsstaat te weinig vermogen hebben om dat kennisvoordeel te gebruiken, om die kennis op te nemen, haar te verwerken, en er hun organisatie mee te veranderen en te verbeteren. Eén van de belangrijkste belemmeringen is het rechtsstatelijke denken wat daar domineert. Dat is ongeschikt om de rechtsstaat mee te organiseren.

Hoe kan ik een dergelijke stelling objectief maken en voorkomen dat u mijn verhaal afdoet als de gekleurde mening van een beroepsveranderaar? Een korte route zou zijn dat er een *benchmark* is voor rechtsstaten, waarop wij slecht scoren. Maar die maatstaf is er nog niet en ik kan zeker niet aantonen dat andere rechtsstaten het systematisch beter doen dan de onze. Mijn route is dus langer. Ik bekijk eerst welke indicaties er zijn in de organisatie van de rechtsstaat die zouden kunnen wijzen op een gering organisatievermogen. Dan onderzoek ik de aanwijzingen dat er belangrijke kennis is, of gemakkelijk ontwikkeld zou kunnen worden, die niet wordt gebruikt; en daarmee ook wat we kunnen winnen als de instituties van de rechtsstaat beter zouden werken. Ik sluit af met een paar concrete voorstellen.

Institutionele vernieuwing?

De kerninstituties van de rechtsstaat

Eerst een iets nadere omschrijving van de instituties waar ik het oog op heb.

Sleutelonderdelen van de rechtsstaat zijn de wetgevingsafdelingen op ministeries, de directie wetgeving op Justitie, de ambtelijke Justitietop, de Minister van Justitie natuurlijk, de vaste kamercommissie voor Justitie, Raad van State, Hoge Raad, Raad voor de Rechtspraak, College van PG's, OM en rechterlijke colleges. Zonder hulp van deze kerninstituties komt geen wet tot stand, wordt er niet veel gehandhaafd en wordt geen geschil door een rechter beslecht.

Om deze kern zitten instituties die voor een steeds kleiner deel rechtsstatelijk zijn, zichzelf voor een deel heel anders zullen definiëren, en ook veel opener zijn: parlement, andere ministeries, bestuur, advocatuur, pers, politie en de instituten van het maatschappelijk middenveld.

Ik zal het voornamelijk over de kern van de rechtsstaat hebben, maar denk dat mijn betoog in mindere mate ook voor de periferie geldt. Ik zal ook iets voor juristen onvergefeelijks doen, en dat is vele verschillende instituties over één kam scheren, met weinig aandacht voor individuele verschillen.

Waarom minder vernieuwing dan gewenst?

Waarom zouden de instituties van de rechtsstaat zich minder vernieuwen dan gewenst? Als we naar die organisaties kijken, is het eigenlijk niet zo moeilijk om vanuit verschillen-

de perspectieven redenen te bedenken waarom de vernieuwingsimpulsen per saldo niet al te groot zullen zijn.

- Sterke kanten zijn er zeker. Men is slim, integer, en werkt hard.
- Maar verandering ontstaat pas als er echte urgentie is. Die is er kennelijk nog niet, behalve wellicht in de strafrechtsketen, en de vreemdelingenketen, waar inderdaad meer lijkt te veranderen dan in andere sectoren.
- De instituties van de rechtsstaat worden afgeschermd voor vernieuwing, omdat ze staan voor stabiliteit. We lijken bang om ons enige middel om waardeconflicten te beslechten in de waagschaal te stellen door aan de rechtsstaat te morrelen. Gebrek aan vernieuwing is daarvoor de prijs.
- De richting van verandering, de doelen ontbreken. De Raad voor de Rechtspraak heeft nog geen echte visie gepresenteerd waar het met de rechtspraak heen moet. Wel veel plannen om harder te poetsen.
- De instituties van de rechtsstaat hebben een monopolie en ondervinden dus geen concurrentieprikkels tot innovatie, zou je kunnen zeggen.
- Veel van de instituties zijn oud, en staan bol van de tradities en gewoonten, die ze moeilijk kunnen doorbreken.
- De instituties zijn misschien geblokkeerd geraakt, murw door kritiek en overbelasting, en te veel in het defensief gedrongen.
- Iedere institutie is onafhankelijk. Uitvloei van de machtscheiding is dat ieder zijn eigen wet, vonnis, of ander ding doet: men kijkt wat er binnenkomt, behandelt dat op zijn eigen manier volgens de gestelde regels, en levert het af. Machtscheiding is de natuurlijke vijand van ketendenken.
- Verandering vraagt bezielende leiding. Laatst was ik toevallig in het vergadercentrum waar ook de rechterlijke macht zijn beslissingen neemt. Dat gebeurt in een zaal met een paar leden van de Raad voor de Rechtspraak en een stuk of dertig presidenten van alle mogelijke rechterlijke colleges. Mij lijkt de kans dat daar iets wezenlijks wordt veranderd klein. En waar zit het leiderschap over de rechtsstaat als geheel? Bij de Minister? De huidige heeft het zeker in zich, maar waarom laten we hem iedere dag een paar uur media-brandjes blussen?
- Kennis die relevant is, dringt wellicht onvoldoende door tot de kerninstituties van de rechtsstaat. Dat is het punt dat ik verder met u wil uitwerken.

Rechtsstatelijk denken

In een spraakmakend artikel van begin dit jaar plaatste de rechtseconoom Gerrit de Geest het juridisch denken in de Middeleeuwen. Hij vergelijkt het met 'scholastiek', en hij zegt dat kloosterlingen maar liefst vijf denkfouten maakten. De monniken proberen alle problemen op te lossen met tekstanalyse en niet met empirisch onderzoek, gingen er vanuit dat alle kennis al gevonden was in de oudheid en dat het antwoord dus in een oude tekst besloten ligt, dat je sommige dingen niet mocht denken, dat de eigen visie altijd in de mond van een andere gezaghebbende bron moet worden gelegd en zij argumenteerden vooral intuïtief en niet expliciet.

Nou, nou. Mijn collega Vranken was één van degenen bij wie dit artikel tot veel weerstand leidde, maar hij had wel net ook een stuk gepubliceerd, waarin hij zich verbaast over de manier waarop rechters argumenteren. En jawel, hij heeft er ook vijf die verdacht veel lijken op die van De Geest. Rechters oordelen casuïstisch, het nieuwe oordeel wordt verpakt in een oude regel, de achterliggende argumenten worden niet verteld, de empirische basis ontbreekt en de rechter houdt afstand van het persoonlijke, van emoties, ik durf het bijna niet te zeggen, van mensen.

Vranken noemt dit: springen met lemen voeten, en dat beeld is buitengewoon treffend. Want springen doen ze, die rechters. De Nederlandse rechterlijke macht is over het algemeen buitengewoon goed in het nemen van beslissingen, die zowel passen in het bestaande systeem van wet, jurisprudentie en grondrechten, als praktisch werkbaar zijn. Hun beslissingen zijn gewoon goed tot uitstekend, en gelukkig niet foutloos.

Rechters moeten goed leren beslissen op basis van normen. Daarom is rechtsstatelijk denken een toegangseis voor rechters en advocaten. De wet zegt dat advocaten en rechters een universitaire opleiding moeten hebben in de juridische kernvakken strafrecht, staatsrecht, burgerlijk recht en het bijbehorende procesrecht. Universiteiten en beroepsgroepen hebben afgesproken dat drieëneuhalf van de vier jaar studie, dat wil zeggen 87,5% van de studietijd, wordt besteed aan bestudering van het recht, en de overige 12,5% aan vaardigheden en 'randvakken', zoals rechtsfilosofie en economie. In de praktijk leren juristen in opleiding bijna alleen maar wat in Nederland de geldende rechtsnormen zijn, en hoe die op individuele gevallen moeten worden toegepast. Zij leren strafrecht en strafprocesrecht, maar weinig of niets over de werking van straf of over preventie. Juristen kunnen afstuderen zonder ooit van criminologie te hebben gehoord.

Beroepsgroepen en rechtenfaculteiten houden elkaar gevangen met deze opleidingsnormen. Rechtenfaculteiten worden door de markt gedwongen om onderwijs in regels aan te bieden, want rechtenstudenten willen natuurlijk de mogelijkheid openhouden om rechter of advocaat te worden, hoewel maar een klein deel in die kernberoepen terecht komt.

In de praktijk, zoals dat zo onspecifiek heet, leer je wel bij, van je begeleiders, maar dat is vooral praktische doe-kennis, die impliciet blijft, casuïstisch en intuïtief. In de rechtspraktijk leer je niet systematisch om kennis expliciet te maken, en om problemen te herkennen als een type dat om een bepaald soort kennis vraagt. Hoeveel rechters lezen ooit een handboek over beslissen in situaties van onzekerheid, terwijl dat toch lijkt te zijn wat ze de hele dag doen? Hoeveel advocaten en wetgevingsjuristen doen een cursus onderhandelingstheorie?

Ondertussen wordt het rechtsstatelijke denken verder ontwikkeld. Bij ieder probleem dat zich aandient, zijn de vragen die men zich stelt ongeveer de volgende:

- Hoe leggen we de wensen van contractanten of vertegenwoordigende organen, (de rommelige, waan van de dag, opportunistische, en tegenstrijdige wensen van mensen of politici, heet het dan al gauw) netjes in regels vast?
- Met zo min mogelijk schade aan grondrechten en aan de structuur van wetboek, standaardcontract en recht?
- Hoe moeten de regels worden begrepen?
- Zijn ze gevolgd?
- Wie heeft de bevoegdheid om de knoop door te hakken als onenigheid bestaat over de betekenis van de regels?
- En wat zijn de sancties?

Prima voor een functie waarin het inderdaad gaat om regels vastleggen of regels recht toe recht aan toepassen. Net als ik na 10 jaar advocatuur, leerde u wellicht ook zo denken. Maar met dit rechtsstatelijk denken krijg je mensen niet zover dat ze hun belangengeschild creatief oplossen. En met deze leem aan je voeten, kun je zeker geen organisatie van de grond krijgen of verbeteren. Als binnen de instituties van de rechtsstaat zo over de eigen organisatie en wat die voor mensen kan betekenen wordt nagedacht, wordt het zorgelijk. De sleutelfiguren in de rechtsstaat zijn voor 95% juristen die in typisch juridische omge-

vingen carrière hebben gemaakt. Natuurlijk denken de Donners, de De Wijkerslooths, en de Tjeenk Willinks lenig in alle mogelijke patronen. En natuurlijk volgt het middelmanagement van deze instituties tegenwoordig managementcursussen. En iedere individuele rechter, wetgevingsjurist, Justitieambtenaar, op hogere of lagere functies, is best in staat te reflecteren op wat hij of zij doet en problemen in andere termen te vertalen.

Maar wat zijn hun reflexen? Wat gebeurt er als zij, terug in hun eigen organisaties, weer met elkaar samen zitten, met allemaal mensen die één ding gemeen hebben, rechtsstaatkijk denken? Als onenigheid ontstaat, en die krijg je als je over wezenlijke vernieuwing praat, zullen zij waarschijnlijk op hun gewone manier van denken terugvallen, maar die is nu juist ongeschikt om tot wezenlijke vernieuwing te komen.

Kennis en kansen voor de rechtsstaat

We hebben een lange lijst van indicaties doorgenomen, dat de rechtsstaat niet snel zal vernieuwen. Is dat erg? Ik denk dat de rechtsstaat te veel kennis over mensen laat liggen en kansen om daarvan gebruik te maken. De neiging om 'Deltaplan-retoriek' te gebruiken, kan ik maar nauwelijks onderdrukken. Die kansen lijken groot en fundamenteel, maar ik begin met iets wat klein lijkt:

- In het recht stikt het van de archaïsche elementen: zinloze functies, zoals procureurs; onleesbare en onhandige brieven, wetten, processtukken, akten, processen-verbaal en arresten; onbegrijpelijke telasteleggingen in het strafrecht. Is dat alleen ergernis, of verliest het recht daar al het contact met mensen? Wat maakt dat we kennis over communicatie niet toepassen op het recht? Waarom is een wet niet een verhaal in spreektaal met een paar voorbeelden?
- Alle ketens beginnen bij mensen die recht nodig hebben. We weten heel weinig over de behoefte aan recht. In Tilburg deden wij onlangs een voorstudie voor de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling naar toegang tot het recht. Alle gangbare definities van toegang tot het recht bleken circulair te zijn. Zo iets als: mensen zoeken toegang tot het recht, als ze een rechtsprobleem hebben. Laten we er op de manier van De Soto achteraan gaan. Net zo lang zoeken tot we weten wanneer mensen recht het meeste nodig hebben. De strafrechtsketen beginnen we te begrijpen, denken we.

Maar wat produceert die nu eigenlijk voor de mensen? Veiligheid? De Wijkerslooth en de hoofdcommissarissen lijken het er nog niet over eens.

- Wat voor soort normen hebben mensen nodig om onderling hun problemen op te kunnen lossen? Burenlawaai, iets dat veel mensen als groot probleem ervaren. Duidelijke regels? Vuistregels, die zeggen dat het na 10 uur 's avonds buiten stil is, tenzij ...? Aanbevelingen? Open normen? Helemaal geen norm, als mensen maar een respectvol gesprek met elkaar aangaan? We weten niet wat werkt. Interessant is dat er voor burenlawaai geen bruikbare rechtsnormen zijn. De 'Handreiking burenlawaai', een normen en waardenroep van het Ministerie van VROM, die overigens gericht is tot hulpverleners, en niet tot mensen zelf, staat vol met vloerkleden, koptelefoons en andere tips hoe mensen kunnen voorkomen dat zij lawaai maken. En ook vol met mensen en instanties waar kan worden geklaagd als andere mensen toch lawaai maken. Maar je vindt geen enkele hint hoeveel lawaai je mag maken of moet dulden. Als je goed zoekt, is er één link naar een website van een mevrouw die in 1991 een lijstje leefregels heeft opgesteld, prachtige leefregels, die het waarschijnlijk geweldig zouden doen, als de overheid die suggesties eens zou uitzetten in al die probleembuurtten.

- Dit is symptomatisch, overigens. De rechtsstaat produceert talloze procedures, maar voor de dingen die de mensen of bedrijven echt raken, vaak geen suggesties hoe problemen op te lossen. Waarom?
- Wat voor interventies werken het beste? Ook daar weten we nog weinig van. Neem die buurt. Elkaar aanspreken? De in de rechtsstaat gebruikelijke toon van elkaar aansprakelijk stellen werkt waarschijnlijk averechts. Politie? Mensen in zwarte toga's die schriftelijke vonnissen wijzen? Buurtmediators, die er wel zijn, maar waar ruziemakers zelden samen voor zullen kiezen? Op het gebied van geschiloplossing weten we veel, maar de overheid heeft nog nooit een serieuze analyse gemaakt van de stappen waarmee mensen het beste kunnen worden geholpen als zij een geschil hebben. Alleen het einde van de keten, de beslechting door de rechter, is uitputtend geregeld.
- Wie kan wat het beste doen? Wat kan de markt op het gebied van normering en geschiloplossing en wat niet? Dat zelfregulering, mediation en arbitrage mogelijk zijn, weten we nu wel, maar het gebeurt niet spontaan. Dus is op zijn minst de vraag hoe de overheid dit kan faciliteren. Welke vormen van marktfalen, overheidsfalen en ander menselijk falen spelen hier?
- Wat zijn de baten en lasten van normen en andere interventies? Hoe werkt het prijsmechanisme in de rechtsstaat? Over kosten/baten-analyses wordt al jaren gepraat, maar pas met de administratieve lasten operatie van Financiën en met de kaders voor regulering die EZ nu aan het ontwikkelen is, wordt die kennis echt gebruikt voor de verbetering van de rechtsstaat. Verlaging van de transactie kosten voor de Nederlandse samenleving faciliteert groei en vermeerderd welzijn. Maar dit denken komt niet bij het hart van de rechtsstaat. Want Justitie laat dit aan EZ en Financiën over, en glijdt als vanzelf in de rol van toetsen en tegenhouden.

Dames en heren, U merkt dat mijn blik wat economisch gekleurd is. Maar het gaat niet om de kleur, het gaat om wat mensen willen en kunnen en daar het recht op in te richten. Het is al vaak gezegd, maar te veel alleen op de inhoud van het recht betrokken, en niet op de organisatie: maak het recht responsief, een service aan mensen; ja, ook het strafrecht is een service.

Hoe de rechtsstaat in beweging te krijgen?

De instituties van de rechtsstaat zijn niet echt op vernieuwing ingericht, en we laten te veel mooie kansen liggen. Stel, ik heb u overtuigd, wat kunnen we er aan doen? Stel, ik heb u niet overtuigd, wat kunnen we doen zonder dat het veel kwaad kan? We begonnen met een lange lijst van vraagtekens bij het vernieuwingsvermogen van de rechtsstaat. Wat zijn de mogelijke remedies?

- Urgentie is te creëren. De angst om aan de basis van de samenleving te sleutelen, kan misschien worden overwonnen door veel meer te experimenteren.
- Het lijkt absoluut gewenst dat er meer leiding en visie komt. Regie over de ketens heen. Al die onafhankelijke schakels worden niet vanzelf een soepel lopend machientje. Los die machtsvragen nu eens op. Door daar van bovenaf tegen aan te kijken, in plaats van om de macht te knokken.
- De murwheid, die het gevolg lijkt te zijn van de constante kritiek en overbelasting, zal moeten plaatsmaken voor uitdagingen. Laat die oude en eerbiedwaardige instituties maar voor iedere traditionele werkwijze uitleggen waarom ze het nog steeds zo doen, en niet zoals alle andere gewone organisaties van andere gewone mensen in de maatschappij. Waarom kan iemand die een burengeschil,

arbeidsgeschil, of ruzie in een bedrijf heeft, geen rechter bellen, die dan telefonisch een afspraak met partijen maakt, in plaats van via de negentiende-eeuwse deurwaarder, en zonodig dezelfde middag nog de fiets pakt, met partijen een oplossing vindt, en een rekening stuurt? Zijn er echt geen mooie, nieuwe, misschien zelfs speelse, manieren om de idealen van de rechtsstaat te realiseren? De rechtsstaat is, en neemt zichzelf, dodelijk serieus.

- In de opleidingseisen kan, neen moet echt, het mes. De Nederlandse regels over voor- opleiding voor juridische beroepen staan op dit moment ter discussie. Die regels zijn nog gebaseerd op de gedachte dat advocaten en rechters individueel werken en dat zij hun klanten voldoende kwaliteit zullen bieden als zij worden volgegoten met de meest recente kennis over normen. Beide uitgangspunten lijken achterhaald. En de manier waarop ze uitwerken is funest: ze creëren een lemen rechtsstaat, en rechtenfaculteiten die weinig voor de organisatie van de rechtsstaat relevante kennis leveren. Ik ben er niet zeker van, maar trekt de huidige situatie niet zelfs een soort kennisvacuüm om de rechtsstaat heen? Goede economen en psychologen blijven op veel te eerbiedige afstand van de rechtsstaat.
- Maar om kennis te laten stromen, zal er meer moeten gebeuren. Nu worden de instituties van de rechtsstaat bevolkt door mensen die qua opleiding en ervaring elkaars klonen lijken. Commissies over fundamentele herziening van burgerlijk procesrecht en administratief procesrecht die alleen uit juristen bestaan? Kunnen we kerninstituties als de Hoge Raad en de wetgevingsafdelingen van Ministeries niet bewegen om minimaal 40% anderen dan juristen aan te nemen?

Licht op de rechtsstaat

Dames en heren, dit ziet er waarschijnlijk uit als kunstlicht. Het gaat te plotseling aan, en het is te schel, en misschien krijgt u zelfs een associatie met het Lichtend Pad. Bij te fel licht, zie je alleen nog maar zwart. Ik hoop aannemelijk te hebben gemaakt dat onze rechtsstaat het licht kan verdragen, want het concept is prima en kan nog heel lang mee. Maar rechtsstatelijk denken is niet de manier om de rechtsstaat zelf te innoveren. Meer licht, dat van verschillende kanten schijnt, en dat we echt laten doordringen tot op en onder de huid van de mensen die in de centrale instituties van de rechtsstaat werken, is hard nodig. De rechtsstaat zal er van opbloeien, en vooral veel menselijker van worden. Licht warmt.

Vat vol geleerdheid is nog geen druppel wijsheid waard

Mw drs M.C.F. Verdonk

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Van Pythagoras (u kent hem ongetwijfeld nog uit de wiskundelessen van de middelbare school) is deze uitspraak: 'Een vat vol geleerdheid is nog geen druppel wijsheid waard'.

U begrijpt de boodschap achter dit citaat. Wetenschappelijke kennis is mooi maar we kunnen niet volstaan met kennis alleen. Om die kennis praktisch toe te passen, om er problemen mee op te lossen is meer nodig. Die kennis dient vertaald te worden naar beleid en uitvoering.

Dat gold bij de oude Grieken, en dat geldt vandaag de dag.

En in de toekomst zal dat nog veel sterker gelden.

De productie en de verspreiding van wetenschappelijke kennis en informatie neemt immers- mede door de ICT - geweldig toe.

Het vat vol geleerdheid dreigt over te lopen.

Het zal u duidelijk zijn dat het van het grootste belang is die vertaling van wetenschappelijke kennis naar de bedenkers, coördinatoren en uitvoerders van beleid zo adequaat mogelijk te realiseren.

Zo'n vertaalslag is niet vanzelfsprekend.

Het WODC signaleert terecht dat er tussen kennis enerzijds en beleid en uitvoering anderzijds een kloof kan ontstaan.

Laten we het terrein van het integratiebeleid eens nader beschouwen. Een omvangrijk en complex gebied, alleen al door de overstelpende hoeveelheid kennis over het integratieproces van minderheden.

Denkt u bijvoorbeeld aan het recente rapport van de Tweede Kamercommissie Blok en de vele bijlagen van het Verwey Jonker Instituut. Hoe bewaar je daarbij het overzicht?

Hoe verwerf je nieuwe inzichten?

Zowel overzicht als inzicht zijn immers nodig om nieuw beleid te kunnen formuleren, om uitzicht te houden op daadwerkelijke integratie. Gelukkig hebben we de ICT. Die zorgt voor productie en verspreiding van wetenschappelijke kennis. Maar ICT is evengoed bruikbaar voor het ontsluiten van die kennis en voor de toepassing ervan.

Toch zijn we er daarmee niet. ICT is geen panacee voor alle problemen. De praktijk dwingt ons om – naast hetgeen we al kennen en kunnen - nieuwe wegen in te slaan.

Zo constateerde ik, toen ik aantrad als minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, dat het tot dusver gevoerde integratiebeleid geen helder criterium voor integratie kende.

Het is niet goed mogelijk vast te stellen of het overheidsbeleid de integratie bevordert of zelfs maar beïnvloedt.

Vandaar mijn besluit om een zogeheten integratieladder te ontwikkelen. Dat is een meet-instrument waarmee je de mate van integratie van personen en groepen kunt registreren. Aan het WODC heb ik gevraagd een stelsel van relevante en meetbare indicatoren op te stellen en in 2005 zal dit instrument gebruikt worden bij de jaarrapportage.

Over de jaarrapportage gesproken. Ook die gaan we voortaan anders aanpakken.

Tot en met het begrotingsjaar 2003 kreeg de Tweede Kamer op Prinsjesdag een rapport over de voortgang van het integratieproces. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) kwam dan met een minderhedenrapportage en - in samenwerking met onderzoeksinstituut ISEO (van de Erasmusuniversiteit) - met een integratiemonitor.

De belangrijkste bron hiervoor was een vierjaarlijks uitgebreid onderzoek onder Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen - en sinds 2002 - Afghanen, Somaliërs, Irakezen, Iraniërs en voormalig Joegoslaven met een referentiegroep autochtonen.

En dan is er nog de jaarlijkse CBS- rapportage Allochtonen in Nederland, die in november verschijnt, met - naast actuele thema's - ook de laatste demografische gegevens.

Dat alles was wel erg veel. Eerlijk gezegd te veel, en ook niet allemaal even relevant. Het kan eenvoudiger, het kan efficiënter.

Vandaar mijn besluit om jaarlijks één rapportage op te stellen die alle gegevens integreert. Vanaf 2005 komt het SCP elk jaar met een wetenschappelijk rapport integratie. Dat vervangt de SCP/ISEO/CBS rapportages.

Voor het overgangsjaar 2004 volstaan we met een bondig jaarrapport "Integratie" en verschijnt bovendien de laatste editie van Allochtonen in Nederland.

Dames en heren,

We zijn hier te gast bij het WODC en daar wil ik nog even het volgende over kwijt.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is verbonden aan het ministerie van Justitie en heeft daar - letterlijk - een unieke positie. Zoiets is niet zonder risico.

Een politiek gevoelig thema als integratie bijvoorbeeld vereist een evenwichtige afweging van kennis. En laten we vaststellen dat een onderwerp als integratie verschillende perspectieven kent.

Bedenkers van het beleid hebben hun eigen optiek. Zij moeten de ruimte hebben om betrekkelijk onafhankelijk te kunnen optreden ten opzichte van kennisinstellingen.

Dat wil niet zeggen dat verbandingen of samenwerking tussen beleid en kennisinstellingen ongewenst zijn. Integendeel.

De kennisafdeling van de Directie Integratiebeleid bijvoorbeeld werkt nauw samen met het WODC. Dat is simpelweg nodig, alleen al om de onderzoeken op elkaar te kunnen afstemmen.

Ten slotte wil ik wijzen op een risico dat zowel de kennisproducenten lopen, als de beleidsmedewerkers, als de uitvoerders.

Het staat buiten kijf dat zij alledrie over bruikbare en actuele kennis dienen te beschikken.

Alleen moeten we wel voorkomen dat er kennis-overload ontstaat en een overproductie aan kennis. Zoals ik al zei: het vat vol geleerdheid dreigt over te lopen.

Ook dat gevaar kan gekeerd worden met - het zal u niet verbazen - de ICT. Die biedt ook hier mogelijkheden.

In een tijd van krimpende budgetten is ICT een efficiënt instrument om bruikbare en nuttige kennis te verzamelen en met elkaar te delen.

Wij moeten immers door het bos van kennisketens de bomen kunnen blijven zien.

Ik hoop dat dit congres heel veel druppels wijsheid heeft opgeleverd.

