

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45872>

Please be advised that this information was generated on 2019-11-20 and may be subject to change.

VERNIEUWEND VERBINDEN, VERBINDEND VERNIEUWEN

Prof. dr. M.J.W. van Twist

Het is bijna niet te geloven, maar enkele decennia geleden bestond er in ons land nog geen door de overheid georganiseerde en geregisseerde opvang van asielzoekers. Een vluchteling meldde zich ergens in Nederland in een gemeente, maakte kenbaar waar hij zich wilde ophouden en kreeg een uitkering in afwachting van de beoordeling van zijn asielverzoek. Toen was de opvang van asielzoekers dus nog een particuliere zaak. Asielzoekers moesten zelf maar op zoek naar onderdak.

Aan die praktijk kwam in de jaren tachtig een einde toen de rijksoverheid begon met het zelf organiseren van de asielopvang. De organisatie die daarvoor in ons land verantwoordelijk is, het COA, is redelijk succesvol en doet zijn werk naar beste vermogen wanneer halverwege de jaren negentig het aantal asielzoekers ineens weer scherp begint te dalen. Het 'succes' van ons streng en sober asielbeleid bedreigt dan ineens de werkgelegenheid in de zojuist tot ontwikkeling gekomen opvangsector. In die tijd hoorde ik iemand van het COA op televisie vertellen: 'Het is afschuwe-

Prof. dr. M.J.W. van Twist is directeur van Berenschot Procesmanagement in Den Haag, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en bijzonder hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Ook is hij buitengewoon lid van het College van de Algemene Rekenkamer, lid van de Raad van Advies van de Algemene Bestuursdienst en voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde.

lijk, maar als ik nu naar de televisie kijk en ik zie dat de agressie in de regio rond Irak toeneemt, denk ik toch van: mijn arbeidsplaats is voorlopig weer even gered.'

Meest voor de hand liggende scenario is op dat moment dat een aantal centra gesloten wordt en dat capaciteit wordt afgebouwd. De directie van het COA noemt het kapitaalsvernietiging: al die goede mensen en mooie locaties. Daarom gaat men op zoek naar een manier om in samenwerking met andere partijen gebruik te maken van

de kwaliteiten die door de jaren heen zijn opgebouwd. Wat te denken van de opvang van daklozen? Of van illegalen? Ook rondzwervende psychiatrisch patiënten moeten voortaan bij het COA terecht kunnen. En waarom niet ook gaan werken aan de opvang ter plaatse, door ook aan de Europese buitengrenzen nieuwe organisaties op te zetten en activiteiten te ondernemen? Kennisexport blijkt al eveneens een optie: 'In andere landen zouden ze onze kennis over opvang goed kunnen gebruiken. Het COA moet zich verbreden en onder meer door allianties aan te gaan met andere partijen een allround humanitaire hulporganisatie worden.'

Een artikel in *Vrij Nederland* over deze plannen, in combinatie met het optreden van de directeur uitvoering van het COA in het televisieprogramma *Twee Vandaag*, leidt tot 'enig ongenoegen' binnen het ministerie van Justitie. De staatssecretaris maakt het COA kenbaar dat er moeilijkheden dreigen wanneer het COA dit soort pogingen tot marktverbreding en alliantievorming via de media aankondigt. Justitie vindt dat het COA zich veel terughoudender moet opstellen als het gaat om ideeën die beleidsontwikkellend of innoverend zijn. De beleidslijn vanuit Justitie is bovendien: 'Er is op dit moment geen enkele behoefte om het takenpakket van het COA uit te breiden of te verbreden.' De staatssecretaris maakt op bestraffende toon duidelijk dat het niet de bedoeling is dat het COA activiteiten ontwikkelt die niet direct te maken hebben met de eigenlijke kerntaak, namelijk: de eerste opvang van asielzoekers. Vervolgens wordt de capaciteit in de loop der jaren afgebouwd tot eind jaren negentig de toestroom van asielzoeker ineens weer sterk gaat stijgen en er een rampzalig tekort aan opvangplaatsen blijkt te zijn ontstaan. Wie

herinnert zich niet de beelden op het achtuurjournaal van die tijd over asielzoekers die in de maïsvelden moeten slapen, omdat er in de opvangcentra geen plaats meer voor hen zou zijn?

Hoe nu te oordelen over een ondernemende organisatie die gefinancierd wordt uit publieke middelen, maar (bij een dreigende leegloop, waarvan bovendien op voorhand niet duidelijk is of die structureel dan wel conjunctureel van aard is) op zoek gaat naar mogelijkheden tot functieverbreiding en nieuwe allianties wil vormen om zo het eigen bestaansrecht en de eigen continuïteit te verzekeren? En hoe zou het Rijk zich tot dergelijke initiatieven moeten verhouden? Direct afkappen of toch maar enige ruimte geven en meebewegen of zelfs zover gaan dat ze deze alliantiestrategie ook zelf overnemen? Het zijn vragen die ook op andere beleidsterreinen aan de orde van de dag zijn in het publieke domein, en die naar mijn idee een breder beschouwing verdienen, voordat ze in relatie tot het COA van een concreet antwoord worden voorzien. Ik wil ze in dit artikel adresseren door steeds nadrukkelijk een relatie te leggen met het thema innovatie bij publieke dienstverlening. Vandaar ook de titel van deze bijdrage: vernieuwend verbinden, verbindend vernieuwen.

Innovatie door alliantievorming

Innovatie krijgt in de praktijk niet zelden vorm via verbintenissen die vooraf niet erg voor de hand leken te liggen, maar waarvan achteraf wordt vastgesteld dat ze eigenlijk heel logisch en vernieuwend zijn (Van Twist, 2005a). Een succesverhaal uit het bedrijfsleven is de strategische alliantie tussen Philips en Douwe Egberts die resulteerde in een totaal ander concept voor een koffiezetapparaat: de Senseo Crema.

Een ander voorbeeld is de slim ingevulde samenwerking tussen bijvoorbeeld Heineken en Krups die ons de 'beertender' heeft opgeleverd: een tap voor thuis. Niet alleen als het gaat om product vernieuwing, maar ook als het gaat om innovatieve dienstverlening leveren juist onverdachte en onverwachte allianties soms verrassende mogelijkheden voor vernieuwing: denk maar aan de 'gratis naar huis' actie, die de NS en Heineken samen op nieuwjaarsnacht organiseerden en waarvan het succes zo groot bleek te zijn dat op een zeker moment in de krant moest worden gemeld dat aanmelding voor deze actie helaas niet meer mogelijk was.

Ook in het publieke domein – of op het grensvlak van het publieke en private domein – komen dergelijke op voorhand onvermoede, maar achteraf bezien volkomen logische innovatieve verbintenissen regelmatig voor. Denk maar aan de afvalberg die werd omgebouwd tot skiheuvel dankzij de toevallige ontmoeting tussen een afvalverwerker en een slimme projectontwikkelaar. Of neem nu het idee van een slimme juf om kinderopvang te realiseren in een bejaardenhuis. Op het eerste gezicht niet bijzonder logisch, tot je bedenkt dat de bewoners van zo een huis bijzonder blij zijn als ze weer eens met enige regelmaat in contact komen met jonge kinderen, en die kinderen vervolgens weer kunnen gloriëren in alle aandacht die ze van deze mensen op leeftijd met genoeg tijd kunnen krijgen. Innovatiebevordering vraagt zo bezien om ruimte voor (interorganisationele) hybriditeit, om netwerkontwikkeling en ruimte voor alliantievorming. Inno-

vaties komen tot stand door vernieuwende verbindingen: tussen de transportsector en de creatieve industrie, tussen opleidingsinstituten en asielcentra, tussen elektronicafabrikanten en begrafenisondernemers, tussen uitgeverijen en verzekeraars, tussen kunstenaars en bankiers of tussen afvalbedrijven en de automobiellindustrie, om maar een paar voorbeelden te noemen.

Nieuwe allianties hoeven niet alleen van het bedrijfsleven en de markt te worden verwacht. Er zou ook heel nadrukkelijk aandacht kunnen en moeten zijn voor het publieke domein en het ondernemerschap van de overheidsorganisaties die daarbinnen actief zijn (In 't Veld, 1997). Juist in de combinatie van ondernemerschap en grensoverschrijding liggen namelijk de grootste kansen voor innovatie, zowel ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe ideeën als van de realisatie daarvan via de vorming van adequate netwerken.¹

Door nieuwe allianties aan te gaan en zo functies op een onverwachte manier te combineren (hybriditeit te organiseren) ontstaan vaak ineens mogelijkheden om de dienstverlening aan burgers in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin te verbeteren (Van der Heijden, 2005). Denk maar aan de zorgboerderij die door een contractrelatie met een zorginstelling niet langer alleen een plek is waar agrarische activiteiten plaatsvinden, maar ook een omgeving kan zijn waar juist ook in het kader van die agrarische functie vervulling ook gehandicapt en terechtkunnen voor therapeutisch verantwoorde dagopvang. Of nog een ander voorbeeld: een opvanghuis voor zwerfjongeren gaat er,

1. Alliantievorming kan vorm krijgen tussen private of publieke partijen onderling, maar ook worden bereikt door samenwerking tussen publieke en private partijen over en weer. In dat laatste geval spreken we ook wel van publiek-private samenwerking. Een alliantie kan vorm krijgen door een overeenkomst te sluiten waarin afspraken worden vastgelegd over wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft om het gezamenlijke doel te realiseren. Van een hybride organisatie is in dat geval nog niet per definitie sprake, wel van organisatorische (contractueel tot stand gebrachte) hybriditeit. Een andere variant om een alliantie op te tuigen is door een gemeenschappelijke onderneming of organisatie op te richten, dus een joint venture te creëren. Zo ontstaat ook daadwerkelijk een hybride organisatie.

samen met een scholingsinstituut, voor de mensen die er toch maar doelloos rondhangen onderwijsfaciliteiten aanbieden. Achteraf gezien allemaal heel logisch, maar je moet er toch maar opkomen. Het via strategische allianties (tijdelijk) benutten van vakantieparken of hotelboten voor de opvang van pieken in de huisvesting van asielzoekers valt ook als zodanig te typeren.

Soms zijn technische hoogstandjes noodzakelijk om functies te kunnen combineren en/of intensiever gebruik te maken van een bepaalde capaciteit; denk bijvoorbeeld aan ondergronds ruimtegebruik, automatische voertuiggeleiding en aan een multifunctioneel gebruik van het spoor, waarbij deze infrastructuur niet meer alleen voor de trein wordt ingezet. Maar veel vaker nog schuilen mogelijkheden voor innovatie door het (in nieuwe allianties en netwerken) beter en gecombineerd benutten van functies juist vaak in de eenvoudige dingen: sportverenigingen die doordeweeks dienstdoen als daklozenopvang, herintreders op de arbeidsmarkt die als hulp in de huishouding soms een prima alternatief kunnen zijn voor thuiszorg of schoolgebouwen die zo worden ontworpen dat ze na een onvermijdelijke vergrijzing van de wijk kunnen worden omgebouwd tot ouderenhuysvesting. En een mooi voorbeeld is wat mij betreft dus ook een publieke organisatie die verantwoordelijk is voor asielopvang en die bij een afname van de behoefte daaraan op zoek wil gaan naar samenwerking met andere partijen om inhoud te geven aan nieuwe functies, zoals studentenhuysvesting of de begeleiding van delinquenten of psychiatrisch patiënten bij hun terugkeer in de samenleving.

Kaderstelling door een Andere Overheid

Zeker als het gaat om zelfstandige uitvoeringsinstellingen, zoals verzorgingshuizen of hogescholen, kunnen overheidsorganisaties heel goed als partij participeren in een innovatieve alliantie en er zo zelf deel van uitmaken. Maar overheidsorganisaties kunnen daarnaast ook een kaderstellende, sturende en regulerende rol hebben bij de totstandkoming ervan – of in ieder geval die rol aan zichzelf toedichten. Dat is niet zelden het geval aan de zijde van de centrale overheid in Den Haag. En als we het over concrete organisaties hebben moeten we daarbij dan dus met name denken aan de departementen.

Nu past daarbij wat mij betreft meteen al een relativerende opmerking. Stilzwijgend wordt vaak aangenomen dat voor een gerichte en innovatieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken betrokkenheid van (bovengeschikte) overheden een eerste vereiste is. Bij nader inzien is het echter maar zeer de vraag of Haagse bemoeienis wel zo wenselijk is en het verschil kan uitmaken tussen een succesvolle en niet-succesvolle aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Als ik de innovatieve praktijken bezie die nu soms op het terrein van de publieke dienstverlening worden ontwikkeld door uitvoeringsinstellingen, krijg ik stellig de indruk dat eerder het ontbreken hiervan een belangrijke succesvoorwaarde is (zie ook de WRR, 2005). Maar dat terzijde.

Overheidsbemoeienis kan innovatieve ontwikkelingen tot op zekere hoogte bevorderen, maar zal veel vaker en belangrijker nog ook vaak juist in de weg staan. Het maakt nogal uit of afvalverbranders zichzelf als energieproducenten mogen zien en zo een alternatieve vorm van opwekking tot stand mogen brengen. Het maakt nogal verschil of

de overheid een partij die verantwoordelijk is voor asielopvang al dan niet de ruimte geeft om zich ook in andere richtingen te ontwikkelen tot een brede, zelfs grensoverschrijdend werkende humanitaire hulporganisatie.

Duidelijk is dat er heldere randvoorwaarden moeten worden gesteld aan alliantievorming. Valse concurrentie is uit den boze en moet dus voorkomen worden. In dat kader moet er aandacht zijn voor het fiscale regime, voor het kostenpatroon van de organisaties die onderling allianties aangaan en voor de toetredingscondities die gelden op de markt waar de allianties ontstaan. Simpel gezegd komt het erop neer dat het fiscale regime tussen publiek en privaat moet worden geharmoniseerd, dat scheve elementen in de kostenpatronen (bijvoorbeeld als het gaat om arbeidskosten) moeten worden verwijderd en dat gedwongen winkelnering voorzover aan de orde moet worden opgeheven. Verder moeten natuurlijk de publieke belangen worden geborgd. Maar daarmee is naar mijn idee het meeste over de regulerende en sturende rol die door de overheid moet worden ingevuld dan ook wel gezegd.

Interessanter naar mijn idee is een heel andere ingang. Overheidsbemoeyenis is niet alleen van invloed op het tot ontwikkeling komen van allianties. Ook het omgekeerde is waar. Het tot ontwikkeling komen van allianties kan vaak niet zonder consequenties blijven voor de wijze waarop de (rijks)overheidsbemoeyenis wordt ingevuld. Aanwijzingen geven over de betamelijkheid van de inhoud van televisieprogramma's wordt veel ingewikkelder als we niet langer alleen via de televisie die programma's kunnen bekijken, maar ook via de telefoon, de pc of zelfs de elektronische zakagenda. Een organisa-

tie die verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers, maar ook actief is in studentenhuisvesting en halfopen detentie en daarnaast grensoverschrijdend bezig is in het kader van terugkeerbegeleiding van uitgeprocedeerde asielzoekers ter plaatse, valt voor de overheid veel minder makkelijk te controleren en te beheersen dan een taakorganisatie die zich beperkt tot de kerntaak van asielopvang.

Overheidsorganisaties met sturingsambities komen zo, gewild of ongewild, voor de vraag te staan of niet heel andere vormen van organisatie voor beleid en toezicht nodig zijn. De klassieke organisatie van beleid en toezicht, dat vaak historisch is ingericht langs de lijnen van de traditionele sectorindeling, voldoet dan niet meer. Overheden zijn in de organisatie van hun beleid en toezicht lang niet altijd in staat om de snelle ontwikkelingen die voortvloeien uit nieuwe allianties te volgen en zichzelf (in hetzelfde tempo) sectoroverstijgend en internationaal te organiseren. Heel praktisch kan dat bijvoorbeeld gestalte krijgen in de vraag in hoeverre een overheid wil toestaan dat de sector zelf bepaalt wat op een zeker moment als alternatief is op te vatten. Stel dat het lukt om spoor- en wegvervoer in hoge mate interoperabel te maken. Mag dat dan bijvoorbeeld betekenen dat vervoer via spoor van gevaarlijke stoffen gemakkelijk via de weg kan plaatsvinden, als het spoor door een ongeval onbruikbaar is geworden? Als dit transport een chemische ramp op de ringweg van een grote stad veroorzaakt, komt natuurlijk onmiddellijk de vraag naar de publieke verantwoording om de hoek kijken. Toestaan dat sectoroverstijgende allianties (al dan niet uitgewerkt in organisatorische hybriden) tot ontwikkeling komen, brengt aldus altijd ook het risico met zich mee

dat lastige kwesties die samenhangen met de ene sector worden verplaatst naar de andere, zeker als die ook nog eens de grenzen van nationale overheden gaan overschrijden (zoals nu bijvoorbeeld voor het spoor en de energievoorziening aan het gebeuren is). Dergelijke vragen kunnen reactief worden opgepakt en steeds van antwoord worden voorzien op het moment dat strategische allianties tot nieuwe innovaties op het gebied van publieke dienstverlening hebben geleid. Dat is de benadering die tot nu toe gangbaar lijkt. Maar ze kunnen ook juist proactief worden benaderd, bijvoorbeeld door dergelijke innovaties niet alleen van randvoorwaarden te voorzien maar door ze via (veranderingen in) de eigen organisatie van beleid en toezicht zelf ook bewust uit te lokken. Ik zou dat willen benoemen als verbindend vernieuwen. Naar mijn idee zou dat nog eens een mooie invulling van de *Andere Overheid* zijn!

Nu lijkt dit verhaal over vernieuwend verbinden als uitlokking van innovatie op het eerste gezicht wellicht heel ver af te staan van de beleids- en organisatie-werkelijkheid in Den Haag, waar onder het mom van het project *Andere Overheid* weliswaar stapels papier worden geproduceerd over de toekomst van de departementen, maar overtuigend ogende departementale en interdepartementale takenanalyses onder invloed van vermoeiende bureaupolitieke gevechten slechts weinig beweging brengen. Toch is het zeker de moeite waard om ook daar nog eens naar te kijken, vanuit de gedachte dat alliantievorming – zeker wanneer die voortkomt uit de ambitie om onverwachte ontmoetingen te organiseren – een bron van innovatie kan zijn.

Zoveel is duidelijk als we de takenanalyses die recent zijn verschenen doornemen: departementale herindeling is een optie die momenteel op maar weinig steun kan rekenen als het gaat om de verbetering van de organisatie en het functioneren van de rijksdienst. Wie durft te opperen dat het nu toch echt hoog tijd wordt om weer eens goed naar de huidige indeling van de departementen te kijken, krijgt het zwaar te verduren (Van Twist, 2005b). Een volstrekt achterhaald idee, zo is dan doorgaans de reactie. Door de departementen opnieuw en anders in te delen wijzigt er op zichzelf nog niets aan de wijze waarop ambtenaren hun werk (moeten) doen. Als een directoraat-generaal overgaat van het ene naar het andere departement, verhuizen er wat ambtenaren en worden de bordjes verhangen. Mogelijk moet ook nog een nieuwe naam worden bedacht en een ander beeldmerk worden ontworpen. Briefpapier en visitekaartjes dienen vast en zeker te worden aangepast. Maar verder blijft iedereen (hopelijk toch) gewoon proberen om zo goed mogelijk zijn werk te doen. Ondertussen wordt de burger er niet veel wijzer van... Op basis van redeneringen als deze bestaat er in het Haagse een bepaalde hui-ver, zelfs een zekere allergie tegen het 'kwartetten met departementen'. Op zichzelf kan ik me best indenken dat departementale herindeling moeilijk ligt. Als secretaris van de commissie-Wiegel mocht ik jaren geleden al (1993) noteren: 'Pleidooien voor departementale herindeling zijn in de meeste gevallen gebaseerd op de veronderstelling dat een andere samenstelling van de departementen leidt tot een betere interne samenhang in het beleid en dus tot minder coördinatie en een effectievere besluitvorming. De gewenste samenhang tussen beleidsterreinen is

echter politiek bepaald en dus tijdsgebonden. Het gevaar van een herschikking van taken tussen departementen op basis van een dergelijk tijdsgebonden inzicht in samenhangen is dan ook, dat tegen de tijd dat de herindeling voltooid is, de inzichten alweer veranderd zijn. De doelstelling van een herindeling, namelijk het realiseren van meer samenhang, komt daarmee op losse schroeven te staan.'

Ingewikkeld aan die redenering vind ik – bij nader inzien toch – dat ze op papier wel overtuigen kan en met name in ambtelijke kringen op grote instemming kan rekenen, maar naar alle waarschijnlijkheid (ook deze keer weer) niet de doorslag zal geven op het moment dat het er echt toe doet, namelijk wanneer er in alle beslotenheid een nieuw kabinet wordt geformeerd en 'en passant' ook de indeling van de departementen voorbij komt.

Natuurlijk zal er dan niet grootschalig gekwartet gaan worden met departementen, maar dat er opnieuw enkele grenscorrecties zullen plaatsvinden, laat zich toch wel voorzien. Bij de vorige formatie ging het onder meer om de overgang van het directoraat-generaal Telecommunicatie en Post (DGTP) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar Economische Zaken. En deze keer zal er wel op het gebied van de veiligheid het een en ander aan verantwoordelijkheden tussen de departementen gaan verschuiven. Belangrijkste argument daarvoor zal zonder twijfel zijn het aanbrengen van meer samenhang in het beleid, met als achterliggende intentie het verminderen van de coördinatielast en het realiseren van een effectiever besluitvorming. Precies de redenering dus die de commissie-Wiegel al aanvocht en die ook nu weer door de tegenstanders van het herontwerp van de rijksdienst vol vuur wordt bestreden.

Bij nader inzien valt er misschien wel niet aan te ontkomen dat om de zoveel tijd weer opnieuw naar (meer) samenhang wordt gezocht in de organisatie van de rijksdienst en dat departementale herindeling voor het realiseren daarvan toch steeds weer een voor de hand liggende optie is. Mijn pleidooi zou zijn om dat dan niet als een (zo lang mogelijk te verdoezelen) politiek risico te beschouwen. In plaats daarvan is het immers ook juist als een kans te zien om tijdig (dus nu al!) naar minder voor de hand liggende, maar minstens zo interessante vormen van samenhang te zoeken.

In het streven naar (meer) samenhang in beleid en organisatie hoeft men zich immers in het geheel niet te beperken tot volstrekt voor de hand liggende verbindingen. Interessanter is het juist om naar geheel nieuwe, nog bijna contra-intuïtieve vormen van samenhang te zoeken. Waarom in de toekomst bijvoorbeeld niet eens Zorg samengebracht met Wonen of Welzijn met Landbouw? En waarom nu eens niet Sociale Zaken bij Onderwijs of Cultuur bij Verkeer en Waterstaat? Natuurbeheer zou kunnen samengaan met Werkgelegenheid en Sport met Ruimtelijke Ordening. Interessant is wat zich dan aan volstrekt nieuwe (samenhangende!) invalshoeken en beleidsvragen aandient.

Helemaal idioot is die gedachte niet. Via een dergelijke recombinatiestrategie zijn immers de afgelopen jaren op het gebied van publieke dienstverlening op talloze gebieden prachtige innovaties tot stand gebracht. Zou het niet aardig zijn om, al was het maar als gedachte-experiment, ook die recombinatiestrategie van vernieuwend verbinden en verbindend vernieuwen eens te volgen, in plaats van alleen maar defensief te reageren op elke mogelijke aanzet tot structuurdiscussie?

Conclusie

Ik begon deze beschouwing over verbindend vernieuwend en vernieuwend verbinden met een kleine geschiedenis van het COA, om te laten zien hoe een al te rigide oppositie daartegen uiteindelijk ten koste kan gaan van de kwaliteit van publieke dienstverlening. In dit geval tot uiting komend in achterstanden bij de opvang, gebrek aan professionele begeleiding, lekkende tentenkampen. Gaat die geschiedenis zich de komende tijd weer opnieuw herhalen? Helemaal uit te sluiten valt dat zeker niet.

Dat er bij het COA ook momenteel weer capaciteit wordt afgebouwd is zeker. Initiatieven gericht op marktverbreding en de vorming van nieuwe allianties lijken op dit moment echter met net iets meer welwillendheid te worden bejegend (Van Beek, 2005). Maar of dat ook zo blijven zal bij een nadere concretisering van de plannen die nu ontwikkeld worden, is (zeker wanneer ze werkelijk een vergaande functieverbreiding impliceren) natuurlijk nog maar de vraag, gezien de stevig opgetuigde controleomgeving en sectorgerichte beoordelingskaders van de centrale overheid in Den Haag.

Ik hoop echter toch van wel, want uiteindelijk komt dat naar mijn stellige overtuiging de kwaliteit van de publieke dienstverlening ten goede. Juist daarom moeten we niet al te zenuwachtig worden als een zorginstelling besluit om samen met een lokale projectontwikkelaar in Spanje een luxe woonzorgcomplex te ontwikkelen, op een heuvel met pijnbomen en cactussen waar het geurt naar lavendel en achter het duingebied en langerekte zandstrand het azuurblauw van de Atlantische Oceaan zichtbaar is. Natuurlijk is het zuur dat we in Nederland discussie moeten hebben over pyjamadagen en kostenbe-

heersing in de gezondheidszorg, terwijl aldaar 55-plussers zon en zee combineren met Nederlandse zorg op kosten van de AWBZ. Maar om daar iets aan te doen, moeten we niet door sturing van bovenaf het ondernemerschap en de alliantiebereidheid van de zorginstelling gaan bestraffen en beperken. In plaats daarvan moeten we hogere overheden dwingen vooraf beter na te denken over de praktische implicaties van eigen beleid en regels. Chagrijn mag wat mij betreft nooit de basis van beleid zijn. Dat is een les die ook zonder meer van toepassing is op de casus over de organisatie van asielopvang waarmee ik deze beschouwing opende. Nu alleen maar hopen dat de rijksoverheid die les ook voor zichzelf wil trekken en er niet reactief mee omgaat, maar proactief, door ook in de eigen organisatie op zoek te gaan naar interessante recombines die op voorhand misschien niet logisch lijken, maar (daardoor) achteraf gezien juist wel innovatie uitlokken.

Literatuur

- Andel, P. van, Serendipiteiten in Groningen. Ongezochte vondsten in stad en land, Groningen, 2005.
- Beek, S. van, Alternatief voor opvang asielzoekers. COA actief op zoek naar nieuwe taken, in: *Binnenlands Bestuur*, 28 januari 2005, p. 7.
- Florida, R., *The rise of the creative Class, and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, Basic Books, New York, 2002.
- Heijden, G. van der (red.), *Recombinatie van overheid en samenleving. Denken over innovatieve beleidsvorming*, Eburon, Delft, 2005.
- Twist, M. van, Innovatie door alliantievorming in de kenniseconomie, in: bundel van het Innovatieplatform en de wetenschappelijke bureaus en de politieke partijen, Den Haag, 2005a.
- Twist, M. van, Rijksdienst: reorganisatie via recombinate, in: *Staatscourant*, 29 juni 2005b.
- Veld, R. in 't, Noorderlicht. *Over scheiding en samenballing*, VUGA, Den Haag, 1997.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, 2004.