

Amsterdam, 23 maart 2015

## De Rijksoverheid als stimulator van sterke steden

In dit essay zetten we onze visie uiteen over hoe centrale en decentrale overheden vanuit een nieuwe onderlinge relatie bij kunnen dragen aan economische groei in stedelijke gebieden.

Ons uitgangspunt is dat economische groei wenselijk is<sup>1</sup> en steeds meer plaats vindt in de stedelijke omgeving. In ons rapport 'NL2030: Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel' beargumenteren we dat toekomstige groei primair gedreven wordt door drie groeidrijvers: 1) maatschappelijk aanpassingsvermogen; 2) vernieuwingstalent voor de private sector; en 3) productiviteitsgroei in de publieke sector. Vernieuwingstalent is van belang om nieuwe proposities te ontwikkelen in een wereld met toenemende technologische vernieuwing, klantvraagversnippering en globalisering. Maatschappelijk aanpassingsvermogen dient om deze nieuwe proposities tijdig en adequaat te kunnen ondersteunen en implementeren. Productiviteitsverbetering in de publieke sector is nodig omdat deze de afgelopen decennia niet of nauwelijks in productiviteit is gegroeid, terwijl het met één miljoen (voornamelijk in de decentrale publieke sector werkzame) werknemers een belangrijk deel van onze economie uitmaakt.

Nederland zal deze drie groeidrijvers voornamelijk in stedelijke omgevingen moeten realiseren, met alle eisen aan infrastructuur, voorzieningen en economische functies die daar bij horen. Stedelijke gebieden vormen wereldwijd de belangrijkste bron van economische groei, welvaart en vernieuwing. De verwachting is dat we aan het begin staan van een periode van radicale vernieuwingen in steden die worden aangejaagd door enerzijds spronggewijze beschikbare toepassingen van nieuwe technologie en anderzijds door de indringende noodzaak vanuit klimaatwijziging, demografische ontwikkelingen, energietransitie, mobiliteitsbehoefte, voedselvoorziening, gezondheidszorg, educatie en dergelijke. Veel indicaties wijzen erop dat ook in Nederland grote groei geaccommodeerd moet worden in en rond steden.<sup>2</sup>

Deze groei kan alleen samengaan met fundamentele vernieuwing in hoe overheden zich organiseren en zich onderling verhouden. De huidige gefragmenteerde systematiek is er namelijk een van enerzijds te sterk gespecialiseerde departementen die inhoudelijk beperkt verbonden opereren richting de stad, en anderzijds een van individueel opererende decentrale overheden die onvoldoende van elkaar leren. Dit terwijl vernieuwingstalent, aanpassingsvermogen en productiviteitsgroei in de publieke sector juist een groot aantal departementen en decentrale overheden raken. Deze rijksdepartementen kennen eigen spelers, eigen logica, eigen wetten en een eigen financiële ordening. Daarmee verschilt de rijksoverheid sterk van steden, waar juist de samenhang domineert. Het vergt een grote transitie om de nationale overheid meer samenhangend te laten sturen en functioneren op deze drie nieuwe groeidrijvers.

Twee interventies kunnen het openbaar bestuur effectiever maken in het realiseren van onze drie groeidrijvers in steden (en kleinere decentrale eenheden). Ten eerste dienen Rijk en steden een inhoudelijk sterke en ambitieuze Agenda Stad te definiëren met voldoende breedte en diepte t.a.v. deze drie groeidrijvers. Ten tweede dienen de stad en de rijksoverheid duidelijkere rollen voor zichzelf te definiëren in het realiseren van deze Agenda. In dit essay doen we aan de hand van vier cases enkele voorstellen voor de invulling van de Agenda Stad en de daarbij horende rolverdeling tussen Rijk en Stad. We geven geen uitputtend overzicht voor de Agenda Stad: naast de vier onderwerpen in de cases die

---

<sup>1</sup> Zoals wij in de 2030 serie 'Groei is wel wenselijk, maar niet meer vanzelfsprekend' betogen

<sup>2</sup> Zie onder andere Centraal Planbureau. "The Netherlands of 2040". Den Haag (CPB 2010)

Amsterdam, 23 maart 2015

zeker onderdeel uit moeten maken van de Agenda Stad, zijn er vele andere mogelijke onderwerpen. De methode die wij aan de hand van deze cases illustreren is echter generiek en breed toepasbaar.

De centrale these van deze voorstellen is 'intelligente(re) decentralisatie'. Nederlandse overheden vervallen snel in een dichotomie tussen dan wel centraal sturen dan wel het geven van autonomie aan decentrale overheden. Wij zien geen zwart-wit keuze tussen één van deze twee. Waar centralisatie en decentralisatie beiden voor- en nadelen hebben, zien wij het Rijk als slimme centrale katalysator om zo de voordelen van centralisatie en decentralisatie optimaal te benutten.

In de volgende sectie schetsen we een theoretisch raamwerk voor 'intelligente decentralisatie' en vertalen deze vervolgens in praktische toepassingen in vier concrete cases:

1. De opkomst van zelfsturende auto's;
2. Productiviteitsgroei in het decentraal openbaar bestuur
3. De ontwikkeling van een aantrekkelijk kennisvestigingsklimaat;
4. Een ontwikkelmodel voor kwaliteitsverbetering in het voortgezet onderwijs.

## **Naar een strategischer rolverdeling**

Wat zouden de rollen van steden en het Rijk moeten zijn in een decentraliserend speelveld? Ons uitgangspunt is het subsidiariteitsbeginsel (de notie dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger, decentraal, gemaakt moet worden, tenzij er duidelijke redenen zijn om het naar een hoger niveau te tillen).

Decentraal bestuur heeft vier voordelen:

- De mogelijkheid om bestuurlijk in te spelen op de specifieke lokale context en daarmee beleid op maat te kunnen leveren;
- De ruimte voor lokale beleidsexperimenten, waarbij vernieuwend beleid snel op kleine schaal getest kan worden en vervolgens snel door andere gemeenten kan worden opgepakt;
- Gezonde concurrentie in innovatie, economische groei en in kwaliteit tussen steden binnen en buiten Nederland om bedrijven en burgers aan te trekken;
- Een groter gevoel van legitimiteit van besluitvorming, aangezien het verantwoordingsproces dichter bij de burger staat.

Tegenover deze voordelen staan ook vier nadelen:

- Het ontbeert decentrale overheden dikwijls aan de kennis om diensten optimaal aan burgers te leveren. In een tijd waarin technologische vernieuwing steeds sneller en grondiger plaats vindt, is zicht op de implicaties van nieuwe technologieën voor publieke diensten bovendien steeds belangrijker. Kleine(re) gemeenten kunnen dat redelijkerwijs niet zelf opbrengen. Het is bovendien inefficiënt als op 400 plekken dezelfde kennis wordt verzameld.
- Nieuwe technologie vraagt vaak om experimenten en pilots. De weg naar vernieuwing is zelden in één keer goed. Het is echter de vraag of decentrale overheden de juiste prikkels voor experimenten hebben. Als het fout gaat dragen zij de kosten en consequenties. Als het goed gaat kan iedereen de innovatie kopiëren. Dit free-rider probleem kan ertoe leiden dat gemeentes onvoldoende experimenteren en innovatie wordt vertraagd. Een van de krachten van decentralisatie is diversificatie in experimenten. Maar er is ook een risico dat 400 gemeenten in parallel

Amsterdam, 23 maart 2015

onsamenhangende experimenten opstarten. Dat is niet alleen inefficiënt, maar brengt ook risico's voor kwaliteit van beleid en uitvoering.

- Bij decentrale experimenten ontstaat niet zonder meer één overkoepelend beeld over wat de 'winnende' modellen zijn. Er is veelal alleen een lokale evaluatie van deze experimenten. Door het ontbreken van de juiste prikkel is deze niet gericht op een bredere inzet bij andere overheden. Het is ook inefficiënt als decentrale overheden alle andere decentrale overheden zelf af zouden moeten gaan op zoek naar de winnende oplossingen.
- Een vierde nadeel van decentralisatie betreft kennisdeling over hoe succesvolle modellen ingevoerd moeten worden. Verschillende decentrale overheden proberen het zelfde doel te bereiken op verschillende manieren. Die kracht komt echter pas volledig tot zijn recht als 'winnende' modellen ook snel worden omgezet naar een beproefde implementatieaanpak.

Decentralisatie heeft dus substantiële voor- en nadelen. Dat lijkt op een absolute trade-off. In de jaren '60, '70 en '80 heeft de Nederlandse overheid zwaar ingezet op de voordelen van centralisatie. De afgelopen jaren heeft de overheid weer zwaarder ingezet op decentralisatie. In dit essay betogen wij dat deze trade-off niet zo absoluut hoeft te zijn. Met slimme decentralisatie kan de overheid namelijk de krachten van decentralisatie benutten en de risico's ervan aanzienlijk reduceren.

Het Rijk kan de risico's van decentralisatie mitigeren en een opwaartse spiraal creëren door agendering, diversificatie, evaluatie en kennisdeling bij steden te bevorderen. Steden moeten de ruimte hebben om beleid te innoveren en te diversifiëren om zo in te spelen op lokale behoeften en mogelijkheden. Indien hierdoor verschillende innovaties tot stand komen en de resultaten met elkaar vergeleken worden, ontstaat een helder beeld van succesvol beleid en effectieve en efficiënte uitvoering. Door de best-in-class resultaten te delen, kunnen alle steden hun prestaties verbeteren. Zo groeit de kwaliteit en productiviteit over de hele linie.

In iedere stap in deze opwaartse spiraal heeft het Rijk vier heldere taken:

1. **Agendering** - Het Rijk creëert een startpunt en kader voor innovatie door steden structureel toegang te geven tot kennis over nieuwe technologieën, inzichten in beleidseffectiviteit en dergelijke. Het Rijk past regelgeving aan om experimenten mogelijk te maken. Bij deze agendering geeft het Rijk een heldere afbakening tussen de vrijheid van de steden en de grenzen vanuit het Rijk. Hierin kan het Rijk de keus maken waar er juist centraal beleid gemaakt moet worden, bijvoorbeeld op gebieden waar het Rijk schaalvoordelen heeft, waar uniformiteit van beleid noodzakelijk is, of waar het beleid van lokale overheden grote negatieve externe effecten kent zoals bij herverdelingsvraagstukken. Zo ontstaat een helder speelveld voor de decentrale overheden waar zij de verantwoordelijkheid hebben voor hun eigen experimenten.

2. **Diversificatie** - Het Rijk stimuleert zoveel diversificatie en innovatie met experimenten op stedelijk niveau als nodig is om het palet aan mogelijkheden en wensen goed in te vullen. Steden leiden de experimenten. Het Rijk zorgt voor (gedeeltelijke) financiering om de juiste prikkels te geven. Het Rijk heeft zo een regiefunctie om inefficiënte overlap tussen, of herhaling van, experimenten te voorkomen en om te sturen op de ontwikkeling van experimenten over alle relevante beleidsterreinen en implementatiealternatieven. Zo krijgen steden de ruimte voor beleidsexperimenten om de eigen stad te innoveren en/of te profileren, terwijl naast de baten ook de kosten en risico's van deze experimenten gedeeld worden binnen het collectief. Hiermee voorkomen we dat er een collectieve onderinvestering is

Amsterdam, 23 maart 2015

van in eigen belang handelende steden die kosten-baten analyses maken op basis van alleen de eigen kosten, baten en risico's van het experiment in de eigen context.

**3. Evaluatie** – Het Rijk heeft een rol in het meten en vergelijken van succesvol beleid. Het Rijk organiseert de reflectie op de waarde van de verschillende (beleids)experimenten. Hierbij legt het Rijk de startsituatie van steden vast via een benchmark op relevante, sturende indicatoren en evalueert en vergelijkt vervolgens de resultaten van verschillende stedelijke praktijken. Het is daarbij belangrijk een brede set aan indicatoren bij te houden, waaronder – afhankelijk van het beleidsterrein – economische vooruitgang, leefbaarheid, milieu, veiligheid, sociale ongelijkheid en neveneffecten. Het gaat hierbij dus ook om informatie over bestaand beleid. Het is te overwegen ook informatie over steden in het buitenland te betrekken om zo te leren van internationale best-in-class voorbeelden.

**4. Kennisdeling** - Het Rijk bevordert kennisdeling tussen steden over succesvol beleid en implementatie. Hierdoor ontstaat zicht op zowel het succes als problemen van nieuwe initiatieven, alsook de verandering van kwaliteit van het staande beleid van steden over de tijd. Het doel hiervan is het realiseren van snelle kruisbestuiving tussen steden van succesvol beleid en leren van elkaars fouten. Hiervoor heeft het Rijk drie opties. Allereerst kan het Rijk de steden stimuleren om kennis te delen, bijvoorbeeld door dit als randvoorwaarde op te nemen bij het verstrekken van subsidies voor decentrale beleidsexperimenten. In de tweede plaats kan het Rijk zelf de positie van kennisbank op zich nemen en best-practices zodanig documenteren dat het voor steden mogelijk is deze zelf te implementeren. Tenslotte is er de optie steden dwingend te sturen naar best-practices als standaard, bijvoorbeeld door wettelijke kaders aan te passen. De optimale situatie is er echter een waarin een eco-systeem ontstaat van onderling verbonden steden die snel en pro-actief elkaars best-practices overnemen.

Alleen als Rijk en gemeenten hun rollen goed pakken kan het openbaar bestuur bijdragen aan de volle economische potentie van steden. Wij illustreren dat hieronder aan de hand van vier cases.

## **1. De opkomst van zelfsturende auto's**

In het verleden hebben nieuwe vormen van mobiliteit (opkomst van trams, metro's, grootschalig autobezit) steden sterk gevormd. De zelfsturende auto, de volgende nieuwe vorm van mobiliteit, heeft de potentie om significante economische en maatschappelijke waarde te creëren in steden en stedelijke regio's. Voor Nederland schatten wij de economische voordelen tussen EUR 35-70 miljard per jaar. Deze voordelen bestaan zowel uit kostenbesparingen als uit het effect van meer productieve uren, grotere veiligheid en minder files. Daarnaast kunnen deze auto's gemakkelijk gedeeld worden, en gebruikt worden door mensen met beperkingen, aangezien ze zelf naar de gebruiker toe kunnen rijden. Dit kan leiden tot een radicaal lager autobezit en lager gebruik van andere vervoersmiddelen. Dit alles heeft ook majeure implicaties voor de stedelijke infrastructuur en economie. Er is sterk verminderde behoefte aan parkeervoorzieningen en grote impact op het milieu en de leefomgeving in een stad. Nederlandse steden kunnen bij de invoering van de zelfsturende auto internationaal voorop lopen door vroege experimenten uit te voeren, waarbij het Rijk een katalyserende rol neemt. Beleid hieromtrent raakt verschillende departementen: naast het Ministerie van Infrastructuur & Milieu worden ook Economische Zaken (sector- en industrieimplicaties), Veiligheid en Justitie (aansprakelijkheidsvraagstukken) en Financiën (investeringen van staatsparticipaties zoals ProRail en NS) hierdoor geraakt. Maatschappelijk aanpassingsvermogen is essentieel voor het adopteren van een dergelijke nieuwe technologie.

Amsterdam, 23 maart 2015

In haar **agenderende en kaderscheppende** rol kan het Rijk experimenten stimuleren door in een vroeg stadium, zoals de huidige minister van Infrastructuur en Milieu van plan is, wetgeving aan te passen. Op dit moment mogen zelfrijdende auto's bij wet nog niet op publieke wegen rijden. Een ander belangrijk faciliterend element is wie er de aansprakelijkheid draagt bij ongelukken. Ten slotte zal de centrale overheid waarborgen moeten creëren voor de veiligheid, aangezien een flink ongeluk het zelfvertrouwen van de consument kan aantasten en de invoering, en daarmee de economische voordelen, een flinke tijd naar achteren kan verplaatsen.

Aangezien de eindtoestand van zelfsturende auto's zeker nog niet helder is zal het Rijk in haar **diversificatierol** moeten aansturen op verschillende experimenten. Aan de ene kant zal zij zelf experimenten willen organiseren op Rijks- en snelwegen, zoals de zelfrijdende vrachtwagenpilot rond Rotterdam volgend jaar. Aan de andere kant zijn er experimenten nodig met deur-tot-deurconcepten omdat een groot deel van de economische waarde (in de vorm van auto- en ritdelen, electrificatie) hiervan afhankelijk is. Om verloren investeringen te voorkomen moeten we tijdig de impact op openbaar vervoer begrijpen. Tenslotte is het van belang het effect van nieuwe zelfrijdende toepassingen op gedragingen van verschillende klantsegmenten zoals ouderen en mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking te kennen. Het Rijk heeft een duidelijke rol in de **financiering** van deze experimenten. Voor een stad zijn de kosten en risico's van een verkeerde technologiekeuze of standaard te groot, terwijl de opbrengsten ten goede komen aan alle andere steden in Nederland en mogelijk ook ver daarbuiten. Deze rol kan ook ingegeven worden door de economische bedrijvigheid die 'first mover' voordeel voor Nederland kan genereren.

Omdat de zelfsturende auto zoveel invalshoeken heeft, is het Rijk bij uitstek in staat om een brede **evaluatie** van de experimenten te (laten) organiseren, waar steden naar een andere, misschien smallere agenda zouden kijken. Hierbij gaat het zowel om het directe succes van het experiment, als ook om het opbouwen van inzicht in veranderend mobiliteitsgedrag. Goed georganiseerde **kennisdeling** kan de lessen snel bij andere decentrale overheden brengen.

## 2. Productiviteitsgroei in het decentraal openbaar bestuur

Voor de economische groei van Nederland en haar steden is productiviteitsgroei in de publieke sector essentieel. Een meer productieve publieke sector creëert dan wel meer publieke waarde uit dezelfde middelen, dan wel dezelfde publieke waarde uit minder middelen – zodat de bespaarde middelen via lastenverlagingen in sectoren met hogere productiviteit kunnen worden ingezet. Beiden zijn wenselijk. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat de productiviteit in de publieke sector over de afgelopen 10 jaar is gedaald. Steden hebben een uitgelezen kans om economische groei te realiseren en bovendien de eigen uitgaven te beheersen.

De primaire verantwoordelijkheid voor productiviteitsontwikkeling van het gemeentelijke apparaat ligt bij de steden zelf. De productiviteit van de decentrale publieke sector wordt echter sterk beïnvloed door centrale kaders en prikkels. Bijna alle departementen (op Buitenlandse Zaken en Defensie na) leveren beleid op dat lokaal moet worden geïmplementeerd. Binnen deze kaders valt door de uitvoering van gemeentes nog veel aan productiviteit te winnen. Een voorbeeld zijn de gemeentelijke sociale diensten. Aan de ene kant bepaalt de wetgeving vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de

Amsterdam, 23 maart 2015

kaders, aan de andere kant hebben gemeentes significante vrijheid bij het inrichten van de processen waarmee zij invulling geven aan deze verantwoordelijkheden. Dit leidt tot uiteenlopende aanpakken van gemeentes met uiteenlopende niveaus van productiviteit en effectiviteit.

Het Rijk heeft hier een **agenderende en kaderstellende rol**. Door middel van productiviteitsmeting en benchmarken van stedelijke organisaties kan de centrale overheid daar waar nodig helpen een 'burning platform' te creëren. Een dergelijke meting en benchmarking geeft een beeld van zowel volume als kwaliteit van output van stedelijke dienstverlening. Dit is een taak voor de rijksoverheid: ze vergt namelijk expertise en schaal in het verzamelen van data.

De tweede rol voor het Rijk ligt in **diversificatie**. Om de productiviteit te verbeteren zijn er opties in het uitbesteden van taken, verdere inzet van ICT voor automatisering, maar ook in benutting van Big Data en het verbeteren van bedrijfsprocessen. Het onderzoeken van opties brengt kosten en risico's met zich mee, zeker wanneer het grootschalige projecten betreft. Het Rijk kan hier een compenserende rol spelen door experimenten te co-financieren. Co-financiering leidt tot meer experimenten en naar verwachting tot meer geteste succesvolle initiatieven, die vervolgens landelijk kunnen worden uitgerold. Diversificatie van experimenten is nodig om de meest doelmatige productiviteitsverbeteringsinitiatieven te identificeren en om invulling te geven aan locatiespecifieke factoren.

De laatste rol ligt op gebied van **evaluatie**. Naast de benchmarking rol die we hierboven onder de agenderingsparagraaf schreven is er ook een detailevaluatie van afzonderlijke initiatieven nodig. De primaire verantwoordelijk hiervoor ligt bij de steden zelf. Echter, het Rijk kan wel een landelijk overzicht laten maken van welke initiatieven wel en niet succesvol zijn geweest om de productiviteit van een stedelijke organisatie te verhogen, en deze – met bijbehorende implementatieoverwegingen – vervolgens delen (**kennisdeling**) met alle steden die hier zo hun voordeel mee kunnen doen.

### 3. De ontwikkeling van een aantrekkelijk kennisvestigingsklimaat

Kennismigratie is een bron van vernieuwingstalent. In tijden waarin bedrijfsvoordelen vergankelijker worden, talent mobieler wordt en werknemers meer belang hechten aan leefomgeving, wordt het vestigingsklimaat voor talent steeds belangrijker in verhouding tot het vestigingsklimaat voor bedrijven. Steden concurreren op het gebied van kennismigratie in een internationaal speelveld. Om het vestigingsklimaat voor talent in Nederland te bevorderen dient ook Nederland een kennismigratiestrategie te ontwikkelen, te meer daar Nederland vooralsnog in vergelijking met omringende landen niet erg succesvol lijkt met het aantrekken van kennismigranten.

Een dergelijke kennismigratiestrategie vraagt naast een landelijke component een gezamenlijke strategie van verschillende departementen: V&J (migratie), Financiën (belastingmaatregelen), Economische zaken (talent- en sectorfocus), Buitenlandse Zaken (vertegenwoordiging). Maar er zijn ook zeker stadsspecifieke componenten. De economische profielen van de Nederlandse steden verschillen namelijk substantieel (technologie, voedsel, design, logistiek en handel of zakelijke en financiële dienstverlening). Kennismigranten zijn geen uniforme groep en ook de kennisbehoefte vanuit steden is zeer divers.

Amsterdam, 23 maart 2015

Het Rijk heeft hier een **agenderende** taak. Het afgelopen decennium is er in Nederlandse bij veel steden veel aandacht geweest voor het bedrijfsvestigingsklimaat. Zo heeft de Gemeente Amsterdam een afdeling om buitenlandse bedrijven aan te trekken. De meeste steden lijken zich echter een stuk minder bewust van het belang van talentvestigingsklimaat en de rol die zij hier kunnen spelen.

Een **diversificatierol** voor het Rijk is er om te voorkomen dat de grote steden allemaal dezelfde aanpak kiezen zodat er voldoende diverse experimenten plaatsvinden. Beter een stad die probeert de beste vestigingsplaats voor Japanners te worden, dan drie steden die dat een beetje doen. De invulling van het aanbod ligt bij de grote steden zelf. Zij kunnen het beste inschatten of er behoefte is aan een internationale school, een expat-desk, specifieke woningen, ambtenaren die Japans spreken, etc.

In haar **evaluatie- en kennisdelingsrol** kan het Rijk stimuleren dat Nederlandse steden zich met buitenlandse steden vergelijken op het gebied van kennismigratieinitiatieven. Een dergelijke benchmark van kennisvestigingsklimaat zou zich kunnen richten op drie vragen:

1. Hoe eenvoudig is het proces om als talent te migreren naar een stad?
2. Hoe aantrekkelijk is de kwaliteit van leven in de stad?
3. Hoe sterk zijn de pull-factoren waarmee de stad migranten aantrekt, bijvoorbeeld in samenwerking met werkgevers, kennisinstellingen en start-up incubators?

#### **4. Een ontwikkelmodel voor kwaliteitsverbetering in het lokale onderwijs**

De ontwikkeling van vernieuwingstalent is een belangrijke succesfactor in de economische ontwikkeling van Nederland en haar stedelijke gebieden. Het voortgezet onderwijs is de generator van de vaardigheden die nodig zijn voor een internationaal concurrerende arbeidsmarkt. In onze artikelen serie "NL 2030: Naar een nieuw Nederlands verdienmodel" hebben wij net als de WRR in haar rapport "Naar een lerende economie" betoogd dat onderwijscurricula zich veel meer moeten richten op excellentie en op de vaardigheden van ons toekomstig verdienmodel: o.a. flexibiliteit, creativiteit en meta-leren. Onderwijs- en onderzoeksinstituten dienen zich daarnaast meer structureel te verbinden met hun regio's en de daar gevestigde ondernemingen en organisaties. Onderwijs is in Nederland echter sterk decentraal georganiseerd en scholen hebben veel vrijheid. Een recent initiatief dat goed laat zien hoe het Rijk decentrale ontwikkeling kan stimuleren is 'School aan Zet 2.0'. De rollen die het Rijk daarin kiest sluiten nauw aan bij de eerder beschreven rolverdeling. Hoewel de School aan Zet casus over voortgezet onderwijs gaat, biedt de methode vooral ook generaliseerbare lessen voor de rol die het Rijk kan pakken in een sterk gedecentraliseerde omgeving, bijvoorbeeld in andere onderwijsgebieden maar ook op de terreinen van de recente drie decentralisaties: jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie.

OCW **agendeert** samen met het veld de terreinen waarop zij verbetering noodzakelijk acht in de Onderwijsbestuursakkoorden. OCW neemt verantwoordelijkheid voor het ordenen van het stelsel en maakt nauwkeurige afwegingen tussen wat centraal belegd moet worden en wat decentraal bij de scholen moet blijven. Scholen zelf weten vaak wel welke doelen zij zouden moeten nastreven, maar weten niet hoe zij die doelen in het samenspel tussen bestuur, directie, leraren, leerlingen en ouders moeten bereiken: zij zijn "handelingsverlegen". Inzicht over de eigen prestatie ten opzichte van andere scholen, bijvoorbeeld vanuit de data van DUO, kan scholen verder helpen bij de agendering van hun

Amsterdam, 23 maart 2015

prioriteiten. Vaak ontbreekt een heldere implementatiestrategie (vooralsnog), omdat de betrokken partijen daar niet goed voor geëquipeerd zijn. In dit decentrale speelveld vindt al een grote diversiteit van experimenten plaats. Er zijn volop “best practices” bij de 700 middelbare scholen, maar deze zijn voor de andere scholen nauwelijks toegankelijk.

OCW **financiert** de onafhankelijke School aan Zet organisatie. School aan Zet heeft in nauwe samenwerking met een tiental scholen naar een Australisch voorbeeld een ontwikkelmodel opgesteld voor kwaliteitsverbetering in voortgezet onderwijs op vijf terreinen. Deze gebieden dekken bijvoorbeeld de beleidsvorming door de schoolleiding, de professionele ontwikkeling van leraren en de mate waarin scholen tussen leerlingen differentiëren. Het ontwikkelmodel stelt scholen in staat om via een eenvoudige survey onder leraren en leerlingen de plaats van de school in het ontwikkelmodel te bepalen. Binnen deze ontwikkelgebieden kunnen scholen zichzelf **evalueren** ten opzichte van een absolute schaal maar zich ook vergelijken met andere scholen. Daarmee wordt zichtbaar waar prestaties verbeterd kunnen of moeten worden.

Binnen het programma kunnen scholen zelf verbeterinitiatieven ontwikkelen, waarvoor (enige) ondersteuning beschikbaar is van School aan Zet. Belangrijker nog is de beschikbaarheid van een databank van eerdere succesvolle initiatieven, de mogelijkheid om referentiescholen te bezoeken en het ontstaan van leernetwerken waarin scholen van elkaar kunnen leren. De reacties uit het onderwijsveld op deze manier van prestatieverbetering zijn zeer positief. Binnen een jaar waren meer dan 500 van de 700 scholen bij School aan Zet 2.0 aangesloten.

In dit specifieke voorbeeld is OCW een katalysator van **evaluatie** en **kennisdeling** zonder zelf in de uitvoering ervan te zitten. Het Rijk laat de sector in de lead: de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsverbetering blijft bij de scholen liggen. Scholen bedenken zelf de verschillende oplossingen en stellen zelf prioriteiten tussen de verschillende ontwikkelgebieden. Dit voorbeeld is voor Rijk en steden relevant om te laten zien hoe verandering bereikt kan worden, zonder de verantwoordelijkheid bij decentrale partijen weg te nemen.

## 5. Conclusie

De Nederlandse overheden staan voor grote opgaven om de economische positie van ons land op niveau te houden en om grotere transities te begeleiden. In dit essay hebben wij aangegeven dat er voor zowel steden als de nationale overheid nieuwe rollen ontstaan. Een grondige reflectie op de vormgeving van die rollen is nodig voor vooruitgang.

Een eerste test voor deze nieuwe rolverdeling vindt nu plaats met de ingang van de drie decentralisatiewetten per 1 januari van dit jaar. De verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie zijn grotendeels verschoven richting gemeenten. De belofte van de drie decentralisaties is om beleid beter aan te laten sluiten bij de behoeften van de burger en om het effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper te leveren. Het vervullen van deze belofte volgt niet vanzelfsprekend uit het verleggen van de verantwoordelijkheid van Rijk naar 400 onafhankelijk experimenterende gemeenten. In tegendeel, het vraagt om door het Rijk gefaciliteerde beleidsinnovatie bij gemeenten. Om de drie decentralisaties tot een succes te brengen moet het Rijk nu ook op deze beleidsterreinen invulling geven aan haar vier taken zoals in dit essay beschreven: het dient innovatieprioriteiten te agenderen, diversificatie aan lokale experimenten te stimuleren en te



Amsterdam, 23 maart 2015

coördineren, goede voorbeelden van beleid door evaluatie te identificeren en actief bij te dragen aan het verspreiden van opgedane kennis uit deze experimenten onder gemeenten. Alleen als Rijk en gemeenten hun rollen goed pakken kan de volle potentie van de decentralisaties worden bereikt.

In onze wereldwijde adviespraktijk hebben wij relevante inzichten opgedaan over effectiviteit van sturing en over goed werkende sturingsmodellen tussen centrale en decentrale eenheden. Van oudsher is er tussen centraal en decentraal bestuur veel politieke interactie en wrijving. Er is nu de mogelijkheid om tot een resultaatgerichte benadering te komen die tot grotere kwaliteit en productiviteit leidt en tot een substantiële verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur. We illustreerden onze gedachten met gevallen die dichtbij de huidige praktijk liggen, maar benadrukken dat het sturingsmodel een breder potentieel heeft.

Dit vergt een nieuwe vorm van interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking. In lijn met het model is om ook dit sturingsmodel stapsgewijs te introduceren, mogelijk eerst met experimenten voor enkele relevante initiatieven zoals we die hebben beschreven.

Thomas Steffens, Henk de Jong en Jan Willem Maas

Amsterdam, 23 maart 2015