

Het functioneren van de overheid staat ter discussie. Volgens critici is er te weinig waardering en ruimte voor professionals. Leraren, politieagenten en verplegend personeel zijn gereduceerd tot uitvoerders. De huidige ‘schoolstrijd’ in het onderwijs is vooral gericht tegen landelijk opgelegde onderwijsvernieuwingen en de toegenomen invloed van het management. Vergelijkbare discussies doen zich voor in de zorg. Door richtlijnen, protocollen en prestatiecontracten worden de handelingsvrijheid en verantwoordelijkheid van professionals steeds meer ingeperkt. Daarnaast wordt in de kritiek benadrukt dat de normatieve dimensie van de politiek te veel ondergeschikt is gemaakt aan bedrijfsmatig en bureaucratisch denken.

VIER TYPEN LOGICA

In de aansturing van organisaties in het publieke domein spelen vier typen logica een belangrijke rol: de politieke, de bedrijfsmatige, de professionele en de logica van de legitimiteit.

De politieke logica richt zich op doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden. Daarbij gaat het om de kaders waarbinnen de uitvoering vorm krijgt en de wijze waarop deze kaders tot stand komen. Met andere woorden om het afbakenen van het speelveld en het vaststellen van de spelregels. Afweging van belangen en normatieve en ideologische overwegingen spelen hierbij een belangrijke rol. Centrale vraag is wat voor samenleving we willen zijn. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn: de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van publieke voorzieningen en diensten; een rechtvaardige verdeling van kansen en middelen; de verhouding tussen rechten en plichten en de vraag naar de rolverdeling en sturingsrelaties tussen de overheid, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven.

De bedrijfsmatige logica richt zich op een effectieve en efficiënte realisatie van de doelen, binnen de (door de politiek) vastgestelde kaders. Centrale invalshoek hierbij is het

optimaliseren van de inzet van de beschikbare middelen (tijd, geld, formatie, expertise en organisatie).

Binnen de professionele logica staat de kwaliteit van de uitvoering centraal. Uitgangspunt is dat professionals voldoende (regel)ruimte moeten hebben voor de uitvoering van hun taken in het primaire proces. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn opleiding en deskundigheidsbevordering en professionele kwaliteitsstandaarden.

Binnen de logica van de legitimiteit staan de kwaliteit van het besluitvormingsproces en betrokkenheid van belanghebbenden centraal. Centrale noties zijn draagvlak, inspraak, informatie en participatie.

PERVERSIE

Elk type logica heeft de neiging te perverteren als zij te dominant wordt in de aansturing van organisaties.

De politieke logica kan ontaarden in wensdenken of in een te groot geloof in de maakbaarheid van de samenleving door beleid en regelgeving. De basisvorming en de tweefasestructuur in het voortgezet onderwijs zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Als de politieke logica bij de uitvoering te weinig ruimte laat voor de bedrijfsmatige logica en de professionele logica, kan dat leiden tot te veel nadruk op regelgeving, toezicht en verantwoording. Een voorbeeld is de regelgeving die het kabinet heeft opgesteld naar aanleiding van de Commissie Schutte, die de HBO-fraude onderzocht. Doel was het voorkomen van fraude, gevolg is een sterke toename van verantwoordingslasten voor onderwijsinstellingen en professionals.

De bedrijfsmatige logica kan leiden tot het eenzijdig sturen op zaken als output, rendement en marktaandeel, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van het primaire proces en op gespannen voet kan staan met politieke kaders en professionele standaarden. Zo hebben de invoering van marktwerking en prestatienormen in de thuiszorg als risico dat de taken van de thuiszorg beperkt worden tot huishoudelijk werk, terwijl de persoonlijke aandacht voor de cliënt tenminste zo belangrijk is. Een eenzijdige focus op het behalen van doorlooptijden en prestatienormen gaat voorbij aan de professionaliteit en deskundigheid van de professional. Bij schaalvergroting van onderwijsinstellingen, welzijnsinstellingen, instellingen in de jeugdzorg en woningcorporaties staan concurrentieoverwegingen en vergroting van het marktaandeel vaak voorop. Zaken als het effect op het primaire proces en het perspectief van klanten en professionals lijken slechts

een ondergeschikte rol te spelen. De huidige roep om kleinschaligheid vormt een reactie op deze doorgeslagen ontwikkeling. Dit sluit aan bij onderzoek, waaruit blijkt dat de meest succesvolle bedrijven zich concentreren op datgene waar zij goed in zijn.

De professionele logica kan ontaarden in het geen oog meer hebben voor vragen op het gebied van efficiency en prioritering. Officiëren van justitie en artsen willen vaak tot het uiterste gaan om een individuele zaak te winnen of de patiënt te helpen. Risico is dat het belang van de individuele zaak of patiënt niet meer wordt afgewogen tegen collectieve belangen en dat er onvoldoende aandacht is voor een efficiënte inzet van de veelal schaarse middelen.

Teveel nadruk op de logica van de legitimiteit kan leiden tot het sturen op consensus en daarmee op het ontlopen van keuzes die nodig zijn. Overleg en participatie kunnen leiden tot fletse compromissen. Soms gaat het om keuzes maken, leiderschap en doen wat nodig is. Betrokkenheid is goed. Goed bestuur is beter.

DE BEDRIJFSMATIGE OVERHEID ...

In de jaren '80 van de vorige eeuw vond een omslag plaats in het denken over de overheid. Als gevolg van een sterk toenemend begrotingstekort kwam de efficiëntie van het overheidsoptreden in het centrum van de belangstelling te staan. 'Run government like a business' werd onder invloed van het New Public Management denken het nieuwe adagium in het overheidshandelen. Bedrijfsmatige principes als prestatiemanagement, het formuleren van outputnormen, productieafspraken, financiële prikkels en vraagsturing werden geïntroduceerd om de doelmatigheid van het overheidsoptreden te bevorderen. De principes van de Weberiaans bureaucratie, die vooral gericht zijn op het waarborgen van rechtmatigheid in een stabiele omgeving en deskundige ambtenaren, werden ter discussie gesteld. Zij zouden niet meer passen in de dynamische wereld van vandaag.

De bedrijfsmatige overheid is gebaseerd op 5 principes:

- verzelfstandiging van de uitvoering
 - privatisering van (semi)overheidsorganisaties
 - vergroting van de zelfstandigheid van publieke organisaties
 - een bedrijfsmatig sturingsmodel
 - versterking van het toezicht.
-

Verzelfstanding van de uitvoering

Verzelfstanding werd gezien als een instrument om de dynamiek en efficiëntie van het overheidsoptreden te vergroten. Uitvoerende overheidsorganisaties werden omgevormd tot agentschappen (IND), die ten aanzien van middelen en beheer meer vrijheden kregen en tot zelfstandige bestuursorganen (IBG), die niet meer in een hiërarchische relatie tot de minister staan. Door deze scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering zou de uitvoering efficiënter kunnen plaatsvinden. De politiek stelt de kaders vast, de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties kunnen zich binnen die kaders richten op het optimaliseren van kwaliteit en doelmatigheid.

Privatisering van (semi)overheidsorganisaties

Op grond van vergelijkbare overwegingen werd gekozen voor privatisering van (semi)overheidsorganisaties, voor zover het taken betrof die niet behoren tot de kerntaken van de overheid en er geen sprake is van marktfalen dat overheidsoptreden noodzakelijk maakt.

Vergroting van de zelfstandigheid van publieke organisaties

Ook het vergroten van de zelfstandigheid van onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties was bedoeld om efficiëntie en dynamiek terug te brengen in het uitvoeren van publieke taken. Daarbij ging het om het bieden van ruimte voor autonomie en maatwerk en het invoeren van marktwerking als prikkel voor verbetering van doelmatigheid, kwaliteit en innovatie.

Een bedrijfsmatig sturingsmodel

In de relatie tussen uitvoerende instellingen – zowel verzelfstandigde overheidsorganisaties als maatschappelijke instellingen die publieke taken uitvoeren – en de ministeries kwam de nadruk steeds meer te liggen op sturing op output, verantwoording en toezicht. Met andere woorden: principes uit het bedrijfsleven vormden meer en meer het uitgangspunt van sturing bij en door de overheid.

Versterking van het toezicht

Tegen de achtergrond van deze verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties werd de positie van overheidsinspecties versterkt. Ondanks een versterking van de zelfstandigheid van publieke organisaties (onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorginstel-

lingen) bleef de overheid wel verantwoordelijkheid dragen voor kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare voorzieningen. Met de afnemende invloed van de overheid op de uitvoering nam de behoefte aan toezicht en verantwoording toe.

... TER DISCUSSIE

Recent is gepleit voor het terugdringen van de bedrijfsmatige logica die volgens critici een te dominante rol is gaan spelen binnen de overheid. Hoogleraar rechtstheorie Dorien Pessers stelt bijvoorbeeld dat het “vertrouwen van de burger verkwanseld is, want de vorm is belangrijker dan de norm”¹. De vraag hoe publieke belangen moeten worden behartigd wordt volgens haar te veel overgelaten aan de markt. Zij onderscheidt twee morele registers. De eerste is reciprociteit, de moraal van duurzame verbindingen en solidariteit, waarin verplichtingen worden nagekomen op basis van vertrouwen dat verevening op een later moment zal plaatsvinden. De tweede is mutualiteit, de moraal van de kortstondige verbindingen van de markt, waarin over en weer contractueel vastgelegde prestaties worden geleverd. Kenmerkend voor de rechtstaat is dat op basis van het sociale contract tussen vreemden sociaal vertrouwen wordt gerealiseerd. Vertrouwen vormt de basis voor de rechtsorde. Volgens Pessers is sinds de jaren '70 van de vorige eeuw sprake van een verschuiving van het evenwicht tussen rechtsorde en economische orde. Het marktdenken is het publieke domein gaan overheersen. Dat leidt tot verschuivingen: van regeren per wet naar reguleren per privaat contract, van rechtmatigheid naar doelmatigheid, tot sturing op basis van marktprincipes (ranking, prestaties, rendement, marketingtoezicht) en - vanwege de groei van het marktmechanisme - tot toename van toezicht.

¹ Pessers, D., 'Vertrouwen van de burger is verkwanseld, want de vorm wordt belangrijker dan de norm', NRC Handelsblad, zaterdag 23 september 2006.

De combinatie van verzelfstandiging, privatisering, beëindiging van publieke taken en bedrijfsmatige sturing hebben volgens de vice-voorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, vooral geleid tot een 'terugtrek' van de politiek en een verschromping van de inhoudelijke deskundigheid binnen het bestuur en de ambtenarij. Er is een dominante bureaucratisch- bedrijfsmatige logica ontstaan, die de verschillen tussen wetgever, bestuur en rechter (de Trias Politica) afzwakt, vooral gericht is op homogeniteit en niet aansluit bij de logica van het recht. Deze logica staat haaks op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ruimte voor maatwerk door uitvoerders. Dat is volgens Tjeenk Willink de kloof waar burgers last van hebben. Hij meent dat deze kloof alleen

te dicht en is door het doorbreken en terugdringen van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica. Een vereiste hiervoor is dat politici, uitvoerders en burgers tegenwicht bieden.²

2 Raad van State, Jaarverslag 2005. Samenvatting algemene beschouwingen vice-president Tjeenk Willink, 27 april 2006

De Raad van Economische Adviseurs (REA) gaat in haar advies Lof der eenvoud in op de vraag waarom hervormingen en maatregelen, bedoeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheid te vergroten, vaak niet het gewenste effect hebben. Een belangrijke reden hiervoor is volgens de REA het feit dat de overheid geen transparante organisatie is. Er is weinig zicht op financieringsstromen, beschikbare capaciteit en verantwoordelijkheidslijnen. Ook ontbreken incentives om goede voornemens te vertalen in concreet handelen. Het ontbreekt volgens de REA aan goede diagnoses van de problematiek. De REA constateert dat de balans tussen de wetgevende en de uitvoerende macht verstoord is. Het parlement beschikt over onvoldoende middelen om tegenwicht te bieden aan de uitvoerende macht. Daarnaast moet de overheid vooral haar eigenheid bewaren. Juist een versterking van het publieke karakter moet haar onderscheiden van de bedrijfskundige praktijk.³

De REA pleit voor: versterking van de positie van de politiek, verbetering van de transparantie (onder meer door kosten-baten analyses) en introductie van prikkels (bijvoorbeeld visitaties) om het lerend vermogen van en bij de overheid te vergroten en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

3 Raad van Economische Adviseurs, Lof der eenvoud (2007)

In de 'strijd' tegen de dominantie van de bedrijfsmatige logica bij de overheid worden door betrokkenen verschillende oplossingen aangedragen. De belangrijkste zijn:

- herstel van het primaat van de politiek ten opzichte van de bureaucratie. Hiervoor zal onder andere de medewetgevende en controlerende rol van het parlement (weer) in ere hersteld moeten worden
- verkleinen van de kloof tussen politiek en burgers door burgers meer en actiever bij zowel de besluitvorming als de beleidsvoorbereiding te betrekken. Dat betekent dat interactieve en participatieve vormen van bestuur en beleidsontwikkeling een nadrukkelijke plek op de agenda moeten krijgen
- meer ruimte voor de professionals om eigen afwegingen te maken. Die ruimte kan onder andere gecreëerd worden door deregulering van de uitvoeringsprocessen en het verschuiven van de nadruk van toezicht en verantwoording naar professionele standaarden die door de professionals zelf worden opgesteld.

Schema: De uitdaging: managen van meervoudigheid



Kenmerkend voor logische systemen is dat ze binnen de eigen kaders ‘logisch’ zijn. Maar ook dat ze aangeven hoe naar de werkelijkheid gekeken kan worden, met andere woorden, wat als werkelijk en betekenisvol ervaren kan worden. Ze hebben de neiging totalitair te zijn en andere manieren van kijken naar de wereld uit te sluiten.

Het huidige debat over het functioneren van de overheid is op te vatten als een pleidooi voor herwaardering van de politieke logica, de professionele logica en de logica van de legitimiteit.

Gegeven de dominantie van de bedrijfsmatige logica is dit een terecht pleidooi. Het is echter van belang te beseffen dat de spanning tussen de verschillende typen van logica niet op te heffen is. Het gaat er steeds opnieuw om een tijdelijk evenwicht te vinden tussen de typen van logica. Dit evenwicht heeft principieel een dynamisch karakter, omdat de spanningen tussen de verschillende typen logica niet te vermijden zijn. Overheidssturing gaat in essentie om het managen van deze onvermijdelijke spanningen, op een wijze die aansluit bij actuele maatschappelijke opvattingen en in de wetenschap dat er altijd sprake zal zijn van een tijdelijk en dynamisch evenwicht. Het antwoord op de vraag hoe het publieke domein moet worden aangestuurd, is dan ook in hoge mate tijd- en plaatsgebonden en zal steeds opnieuw ter discussie worden gesteld. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat in elk antwoord sprake is van een dominant soort logica.

De uitdaging bestaat er in de verschillende typen van logica te erkennen, keuzes te maken voor een bepaalde verhouding tussen deze typen en de onvermijdelijke spanning tussen de politieke logica, de bedrijfsmatige, de professionele en die van de legitimiteit te managen in de wetenschap dat er altijd sprake is van een dynamisch evenwicht en dus van correcties op de bestaande verhoudingen.
