

mei 2006

Aan de leden van de Partij van de Arbeid

Voor u ligt het rapport van de PvdA-projectgroep 'Publieke Sector', dat onder voorzitterschap van Jouke de Vries tot stand is gekomen. Wij bedanken Jouke en zijn mede-commissieleden voor de vele uren die zij in dit rapport hebben gestoken.

Het rapport *Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening en publieke sector* maakt een analyse van de veranderende maatschappij en de noodzaak van een nieuwe publieke sector. Zo vraagt de groeiende diversiteit van de samenleving om publieke dienstverlening die op de verschillen tussen mensen en situaties kan en moet inspelen. De menselijke maat is hierin voor de projectgroep leidend geweest. Ook schetst het rapport een aantal vraagstukken en dilemma's waarop de sociaal-democratie een antwoord moet bieden – en geeft aan wat die antwoorden zouden kunnen zijn.

De publieke sector is omvangrijk en gevarieerd. Met voorbeelden worden de mogelijke keuzes door de projectgroep verduidelijkt, en de mogelijke uitwerkingen in verschillende sectoren geïllustreerd.

Met het verkiezingsprogramma voor 2007-2011 in het vooruitzicht, zal het rapport – samen met de discussie die erop volgt – dienen als input voor het verkiezingsprogramma. Wij zijn ervan overtuigd dat dit rapport voor die discussie een mooie basis heeft gelegd.

Met vriendelijke groet,

Namens het partijbestuur

Michiel van Hulten
voorzitter@pvda.nl

Arnold Jonk
lid Partijbestuur,
portefeuillehouder ideeënontwikkeling

OM DE KWALITEIT VAN DE PUBLIEKE DIENSTVERLENING EN PUBLIEKE SECTOR

Rapport van de commissie publieke
dienstverlening, ingesteld door het bestuur
en de fractie van de Partij van de Arbeid (PvdA)

Jouke de Vries (voorzitter)

Lianne Raap (secretaris)

Anja Brink

Ferd Crone

Marijke Linthorst

Pauline Meurs

Jacques Tichelaar

Margo Trappenburg

Kutsal Yesilkagit



PARTIJ VAN DE ARBEID

Inhoudsopgave

De reddende Thomas	7
Inleiding	10
Keuzes voor de PvdA	
1. brede - smalle publieke sector	20
2. gelijkheid - diversiteit	23
3. betaalbaarheid - onbetaalbaarheid	25
4. keuzedwang - keuzevrijheid	27
5. klant - burger	29
6. verticale - horizontale verantwoording	32
7. controle - vertrouwen	35
8. management - professionals	37
9. overheid - markt	39
10. sturen van bovenaf (government) - sturen in samenwerking (governance)	43
11. centralisatie - decentralisatie	47
12. cultuur - structuur	49
13. bestuurlijke verdichting - bestuurlijke verdunning	54
14. regulering - deregulering	56
Conclusies	59

De reddende Thomas

Vroeger was er sprake van de ongelovige Thomas. Nu lijken wij te maken te hebben met de reddende Thomas. Het is de vraag of hij dat zelf doorheeft.

Thomas van Putten is geestelijk gehandicapt.¹ Hij heeft een ondernemende vader, die de zorg te grootschalig en te bureaucratisch vond. De vader van Thomas komt uit de reclame wereld en bedacht met een aantal vrienden - fiscalisten en economen - het concept van de Thomas huizen. Hij had een merknaam nodig en vond die in de naam van zijn zoon. Omdat de banken niet meteen wilden instappen kreeg de vader van Thomas eerst steun van een grote zorginstelling. De Thomas huizen hebben de juridische vorm van een stichting, die werken met een franchise formule. De Thomas huizen worden geleid door zorgondernemers. Mensen die ervaring hebben opgedaan in de zorg, dikwijls een echtpaar, dat met een aantal patiënten in een huis of een boerderij woont. Deze zorgondernemers hebben zelf ook steeds meer moeite met de grootschaligheid en de bureaucratisering van de zorginstellingen. Zij willen liefde en warmte bieden. Dat zijn woorden die wij in onze zakelijke wereld nauwelijks meer uitspreken. De vader van Thomas deed het wel. Na een uitgebreid interview in de Volkskrant regende het ingezonden brieven. Dat is tegenwoordig dikwijls het teken dat er iets aan de hand is.

Het concept van de Thomas Huizen is aangeslagen. Er zijn er nu al een stuk of tien en er zullen nog veel meer volgen. Het concept is uitgebreid naar huizen voor demente bejaarden en vermogende ouderen die meer willen dan een slaapzaal met 6 of meer leeftijdsgenoten en toiletten waar geen rolstoelen in kunnen. Het houdt rekening met de groeiende diversiteit in de maatschappij.

Diverse woningcorporaties springen nu bij op het gebied van het vastgoed en geven op die manier hun maatschappelijke betrokkenheid

1. Op 1 maart 2006 is Thomas van Putten overleden.

weer. Gegadigden kunnen zich aanmelden via een website en moeten voor wonen, eten en servicekosten betalen. Sommige ouders kunnen een steentje bijdragen. Anderen kunnen dat niet, maar zij kunnen gebruik maken van het Persoon Gebonden Budget (PGB), een zekere vertaling van de voucher gedachte waarmee de positie van de vragers in de maatschappij wordt versterkt.

De ogen en oren van de politie

De politie Noord-Holland Noord is een proef gestart waarbij zij gaat samenwerken met de vele andere betrokkenen bij veiligheid: hulpverleningsorganisaties en natuurlijk de burger. In de eerste instantie gaat zij de computersystemen van de politie aan die van de hulpverleningsinstanties en andere instellingen koppelen. Met hetzelfde aantal mensen kan de politie zo meer veiligheid bieden, omdat politie, justitie, gemeentelijke instellingen en hulpverleningsorganisaties op elk moment van de dag precies van elkaar weten wat er speelt en waar ze mee bezig zijn.

Maar ook de burger zal op termijn een rol gaan spelen via het burgersnetwerk. De bereidheid van de burger om mee te werken wordt groter als hij meteen ziet wie zich met het probleem gaat bezighouden en wat eraan wordt gedaan. De burger kan op internet deels gaan meekijken met wat de politie en andere instanties doen. Het is heel doorzichtig. Dan wordt ook duidelijk dat de politie niet alles alleen hoeft te doen. Problemen moeten samen worden opgelost. Het politiewerk wordt eenvoudiger als je bijvoorbeeld bij huiselijk geweld meteen kunt zien welke instanties en hulpverleners zich met zo'n gezin bezighouden. Het scheelt veel telefoneren.

Met het burgersnetwerk krijgt de politie er bovendien veel ogen en oren bij. En de burgers worden serieus genomen.

Leren op het Zuidplein

Piet Boekhoud, directeur van het Albeda College in Rotterdam, een VMBO-instelling, kampte met hoge uitval onder zijn leerlingen. Hij constateerde dat zijn leerlingen vaker op het Zuidplein rondhingen dan op school en besloot de school dan maar naar het Zuidplein te brengen. Dat koste enige moeite, want volgens de wet- en regelgeving

is het Zuidplein nu eenmaal geen school. Boekhoud rekte de regels op, zette door en won hiermee uiteindelijk de prijs voor het beste en meest innovatieve praktijkvoorbeeld in de publieke sector 2004.

In het publiekprivate leertraject werken het Albeda College en diverse winkeliers op het Zuidplein samen in het opleiden van jongeren voor een baan in het winkelbedrijf. De school is in de praktijk geplaatst. De leerlingen lopen stage en krijgen les op de winkelvloer hetgeen dikwijls resulteert in een baan. Theorielessen en begeleiding in de praktijk vinden beide plaats op het Zuidplein. Terwijl in het reguliere traject slechts 50% van de leerlingen binnen twee jaar een diploma tot winkelassistent behaalt, is dit op het Zuidplein 90%.

Inleiding

In een notendop bestrijken de verhalen van de Thomas huizen, de politie Noord-Holland-Noord en het Albeda college de onderwerpen waar wij als projectgroep publieke dienstverlening en publieke sector mee bezig zijn geweest. Onder de publieke sector verstaan wij alle publiekrechtelijke organisaties die zich bezig houden met de levering van publieke diensten. Het openbaar bestuur – het parlement, de regering en de ambtelijke diensten - vormt een belangrijk onderdeel van de publieke sector.

Nederland scoort internationaal goed qua publieke prestaties. Wij leveren bijvoorbeeld tegen relatief lage kosten goede zorg. Het vertrouwen van de bevolking in de publieke sector is echter matig.² Er zijn wel degelijk problemen. In dit rapport kijken wij hoe we de publieke dienstverlening kunnen verbeteren. Dat neemt niet weg dat er ook veel goed gaat in de publieke dienstverlening in Nederland.

De publieke sector moet zich aanpassen aan de polsslag van de tijd: globalisering van de economie, de individualisering, de ICT-revolutie en demografische ontwikkelingen. De publieke dienstverlening kampt met problemen van grootschaligheid, vervreemding, afhakende professionals, ontevreden patiënten en ouders, knellende regelgeving en verkokering. Het lijkt alsof de vele organisaties niet samen aan de problemen werken. De frustraties richten zich op het management en de politiek. Zij zadelen de professionals in de uitvoering op met prestatie-indicatoren en steeds meer ongerichte verantwoordingsinformatie, waardoor het werk rationaliseert. De kwaliteit is er echter niet mee gediend. De voorbeelden van de Thomas huizen, de politie en het Albeda College

2. Zie SCP, Prestaties in de publieke sector: Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie, justitie en openbaar bestuur, Den Haag, september 2004

maken duidelijk waar we de oplossingen moeten zoeken: innovatie, maatwerk, ruimte voor professionals, samenwerking en een grotere rol voor de burger.

Het succes van de voorbeelden geldt nog niet op alle terreinen van overheidsbeleid. Goede voorbeelden krijgen niet altijd navolging en bovendien valt een succes in de ene sector vaak niet te kopiëren naar een andere sector. De publieke sector is zeer gevarieerd waardoor eenduidige oplossingen niet mogelijk zijn. Dit rapport heeft daarom noodzakelijkerwijs een abstract karakter. Na enkele inleidende beschouwingen formuleren wij een groot aantal vraagstukken en dilemma's die naar onze mening bij de publieke dienstverlening en in de publieke sector een rol spelen. Tenslotte analyseren wij op welke manier veranderingen in het openbaar bestuur een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Voorop staat voor de sociaal-democratie dat publieke voorzieningen uitblinken in toegankelijkheid, kwaliteit en wederkerigheid.

Publieke dienstverlening en publieke sector

Dit rapport gaat over de toekomst van de publieke dienstverlening en de publieke sector. Het is tegenwoordig verre van eenvoudig de begrippen publieke dienstverlening en publieke sector scherp te definiëren omdat beide verschijnselen met een grote dynamiek te maken hebben. De omschrijving van de begrippen dienstverlening en de keuze van de sector die deze diensten het beste zou kunnen leveren worden namelijk bepaald door de aard van de dienstverlening, de inhoud van de ideologieën en de technologie. Na de Tweede Wereldoorlog werden bijvoorbeeld wegen in Nederland in de leerboeken aangeduid als zuivere collectieve goederen. Door technologische ontdekkingen is nu rekening rijden mogelijk, hoewel dat nog steeds niet is ingevoerd.

De publieke dienstverlening wordt dikwijls breed opgevat. Het gaat om de levering van bijna-individuele producten zoals pas-

poorten en vergunningen. Deze zijn individueel wel splitsbaar en leverbaar, maar hebben een overheidsstempel nodig om rechtsgeldig te kunnen zijn. Daarnaast heeft de publieke dienstverlening betrekking op diensten, zoals onderwijs, zorg, veiligheid, energielevering, groenvoorzieningen en het ophalen van vuilnis. Het is niet op voorhand duidelijk op welke manier deze diensten het beste kunnen worden geleverd. Deze diensten kunnen zowel door de markt, de overheid als door ‘tussenorganisaties’ worden aangeboden. Tussenorganisaties bevinden zich tussen de staat en de markt. Deze verzameling organisaties wordt ook wel aangeduid als het maatschappelijk middenveld of “the civil society”. Het zijn private organisaties met een publieke doelstelling. Deze organisaties zijn in Nederland altijd sterk ontwikkeld geweest, bijvoorbeeld in de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting. Verder speelt het openbaar bestuur een belangrijke rol bij de bindende toedeling van waarden, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van onderwijs of godsdienst. Tenslotte heeft de overheid een belangrijke taak bij de handhaving van recht en orde. De overheid heeft het geweldsmonopolie in handen, alhoewel het alleenrecht van de overheid ook op dit terrein wordt betwijfeld.

Het definiëren van het verschijnsel publieke sector is ook steeds lastiger. De publieke sector is een zeer gevarieerde sector. Wij rekenen onderwijs, zorg, veiligheid en volkshuisvesting er onder, maar ook het openbaar vervoer, de energie, de watersector en het openbaar bestuur daartoe. Het openbaar bestuur is de belangrijkste deelsector van de publieke sector. Het bestaat uit diverse politiek bestuurlijke organisaties en verschillende bestuurslagen.

Bij de publieke dienstverlening onderscheiden wij drie belangrijke besluitvormings- of coördinatiemechanismen: de overheid, de civil society en de markt. Na de Tweede Wereldoorlog nam de overheid langzamerhand het heft van de markt over. Er was sprake van verstatelijking. In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam het marktmechanisme weer sterk naar voren. De financiële problemen rond de verzorgingsstaat konden worden opgelost met behulp van liberalisering, privatisering, deregulering en het vermarkten van het overheidsbeleid, zo was de gedachte. De over-

heid moest meer als een bedrijf gaan functioneren. Dit economische marktmodel en het bedrijfseconomische model van de overheid staan de laatste tijd weer ter discussie. Naar onze mening leven we in een tijd dat het neoliberale denkkader meer problemen oplevert dan het oplost.

In dit rapport gaan wij eerst in op de tevredenheid of ontevredenheid bij burgers over de publieke dienstverlening. Daarna bekijken wij de veranderingen en problemen in de publieke dienstverlening vanuit sociaal-democratisch perspectief. Wij kiezen voor het begrip complexe gelijkheid van de politiek filosoof Walzer om onze opvattingen over de publieke dienstverlening en de publieke sector aan te scherpen. Tenslotte doen wij voorstellen om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te vergroten. Daarbij gaan we eerst in op de publieke dienstverlening en daarna op het functioneren van het openbaar bestuur. Wij zijn de mening toegedaan dat er enkele bestuurlijke veranderingen nodig zijn om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

(On)tevredenheid

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) concludeert in haar onderzoek naar de ‘Sociale Staat van Nederland’ dat sinds 2000 de waardering voor veel onderdelen van het beleid ten aanzien van de publieke dienstverlening is afgenomen. Dit geldt nog het meest voor de sociaal-economische onderwerpen (economie, werkgelegenheid en sociale zekerheid) waarvoor in 2004 nog maar zo’n 15% ruim voldoende geeft tegenover rond 50% in 2000. Maar ook op andere beleidsterreinen heerst er ontevredenheid. Zo scoort de zorg ondanks de grote beleidsinspanningen slechts bij 15% een ruime voldoende. De beleidsprestaties voor onderwijs, cultuur, vrije tijd, kinderopvang en milieu krijgen van ongeveer 30% van de ondervraagden een zeven of meer.³

Deze cijfers zeggen niet altijd iets over de daadwerkelijke tevreden-

3. SCP, De Sociale Staat van Nederland 2005, Den Haag, September 2005, p. 385.

denheid met de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Neem de zorg. 80% vindt dat de overheid meer aan zorg moet doen, maar tegelijkertijd vindt driekwart de kwaliteit van de medische dienstverlening goed. Binnen de sectoren van de publieke dienstverlening bestaan ook verschillen. Wat de gezondheidszorg betreft bijvoorbeeld zijn burgers wel tevreden over de curatieve zorg, maar bezorgd over de kwaliteit van de langdurige zorg voor ouderen en gehandicapten. In 2002 vond tweederde deze ouderen- en gehandicaptenzorg slecht.

De afnemende tevredenheid is niet zozeer te wijten aan afnemen van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Andere factoren, zoals afnemend vertrouwen in overheid en politiek, spelen een voorname rol. Een aantal ontwikkelingen zet de kwaliteit van de publieke dienstverlening echter wel onder druk.

Ontwikkelingen

De verzorgingsstaat heeft te maken met internationale en nationale ontwikkelingen die van invloed zijn op het functioneren van de publieke sector en de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Bovendien spelen er binnen de organisaties interne ontwikkelingen waardoor aanpassingen nodig zijn.

De globalisering, de toenemende internationale concurrentie, de immigratiestromen en de vergrijzing van de bevolking zetten de betaalbaarheid van de publieke dienstverlening onder druk. De vraag naar diensten neemt toe, maar de middelen stijgen niet in gelijke tred.

Europees speelt de invloed van de interne markt op de inrichting van onze verzorgingsstaat en de publieke sector een rol. In Nederland is het vaak niet de overheid die taken van algemeen belang uitvoert. Zij heeft hybride organisaties in het maatschappelijk middenveld wettelijk belast met de uitvoering van publieke taken. Deze vorm past niet in het Brusselse uitgangspunt van een strikte scheiding tussen markt en overheid. Het gevaar dreigt daarom dat deze hybride delen van onze publieke sector niet als

overheid, maar als markt, geïnterpreteerd worden. De regels van de interne markt zijn dan van toepassing waardoor de sturingsmogelijkheden van overheid afnemen. Een ander risico van deze strikte tweedeling is dat de waarde en het belang van private organisaties die publieke doelen realiseren, worden ondermijnd.

Nationaal geldt dat Nederland zich heeft ontwikkeld tot een middenklasse maatschappij. De middenklasse is enorm gegroeid als gevolg van de succesvolle emancipatie van de arbeidersklasse. Tegelijkertijd is deze middenklasse maatschappij veel gevarieerder en gedifferentieerder dan de maatschappij uit het verleden. De middenklasse bestaat uit vele verschillende groepen met elk hun eigen identiteit. Het traditionele kostwinnersmodel heeft daarbij plaats gemaakt voor verschillende vormen van gezinssamenstelling en arbeidsdeling. De behoeften van burgers zijn daarmee gedifferentieerder geworden. In het traditionele kostwinnersmodel paste een beleid waarin inkomens en inkomensvervangende uitkeringen gerelateerd waren aan dit model. In een samenleving waarin binnen één huishouden meerdere personen buitenshuis werken ontstaan andere behoeften zoals kinderopvang. Eenvormige publieke dienstverlening past hier niet meer bij.

Naast deze alsmaar groter wordende middenklasse dreigt er een onderklasse te ontstaan, waaruit het moeilijk emanciperen is. Het groter worden van de middenklasse en het ontstaan van een onderklasse, vormen een nieuwe en belangrijke uitdaging voor de verzorgingsstaat en de publieke dienstverlening. Hoe houden wij de solidariteit, die onder andere via de belasting wordt opgebracht en tot uitdrukking komt in de omvang van de publieke dienstverlening en publieke sector, overeind? Onze stelling luidt dat de gedifferentieerde middenklasse deze solidariteit wel wil opbrengen, maar dan moet er wel kwaliteit worden geleverd en moet er maatwerk mogelijk zijn. Anders bestaat het gevaar dat de middenklasse zich afkeert van de publieke sector en haar eigen zaken gaat regelen. De bereidheid om bij te dragen aan de publieke dienstverlening waar zij zelf geen gebruik van maakt, komt dan onder druk te staan.

Voorts is duidelijk dat niet alle mensen engelen zijn. Bij de publieke dienstverlening komt ook misbruik en fraude voor. Daarnaast slaat de positieve mondigheid uit de jaren zestig bij sommige groepen tegenwoordig om in een grote mond. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat publieke dienstverlening aanvankelijk werd beschouwd als een gunst, later als een recht en tegenwoordig door sommigen wordt gezien als een pot met geld waar je zoveel mogelijk van moet profiteren. Deze groep legt de nadruk vooral op de eigen rechten, heeft weinig oog voor de plichten en heeft de neiging zich te gedragen als een hedonistische klant, die onmiddellijk resultaat eist en in sommige gevallen zelfs de werknemers in de publieke sector bedreigt. Hiertegenover staat een groep burgers die weinig mogelijkheden heeft om de eigen stem te laten horen. Zij zijn vaak afhankelijk van de voorzieningen en worden overgeleverd aan een moeilijk doordringbaar web van instanties, loketten en formulieren. Deze afhankelijkheid is vooral aan de orde bij degenen met weinig opleiding en inkomen en bij degenen die de Nederlandse taal niet goed beheersen.

Ook binnen de publieke organisaties doen zich nieuwe ontwikkelingen voor. De medewerkers zijn zelf steeds kritischer en vinden dat er inderdaad binnen hun eigen sector problemen zijn. Zij schrijven dit toe aan politieke bemoeienis en permanente bezuinigingen. Beleidswijziging op beleidswijziging hebben de motivatie bij de medewerkers doen afnemen. De politieke kaders bieden onvoldoende houvast om lastige keuzes te maken bij groeiende schaarste. Zij hebben ook kritiek op het management- en beheersdenken dat vooral is gericht op input- en outputcriteria. De motivatie voor het werk neemt af omdat men al jarenlang met maatschappelijke en politieke kritiek te maken heeft. Bovendien wordt geconstateerd dat de regelgeving toeneemt en dat de controle en verantwoordingssystematiek uit de hand lopen.

Er is ook kritiek op de medewerkers zelf: de professionals in de publieke sector die werkzaam zijn in het primaire proces. Zij zouden zich teveel terugtrekken in hun eigen kokers en de eigen professionele autonomie koesteren. Mede hierdoor kan het lastig zijn

de noodzakelijke samenwerking over de grenzen van het eigen vakgebied te organiseren. Er wordt minder van elkaar geleerd dan gewenst en er is onvoldoende bereidheid om buiten het eigen domein te treden en medeverantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van de dienstverlening als geheel.

Het management, de politiek en de professional, allen hebben zij een aandeel in bovenstaande ontwikkelingen. Een schuldige aanwijzen is niet constructief. Beter is het een goede balans te vinden tussen de professionele eisen van de vakuitoefening, de normatieve keuzen van de politiek, de variëteit aan wensen van de burgers en de eisen van doeltreffendheid die door het management, uit eigen beweging of daartoe gedwongen, worden gesteld.

Bovenstaande ontwikkelingen leveren problemen en dilemma's op die een keuze noodzakelijk maken. Het bedrijfseconomisch model voor de publieke sector zoals dat aan het eind van de vorige eeuw opkwam voldoet niet langer. Dit model is aan herziening toe.

Het einde van het bedrijfseconomisch model

Nederland probeert al sinds 1982 de verzorgingsstaat te hervormen en de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verhogen. Concepten en waarden uit het bedrijfsleven werden daartoe in de publieke sector geïnjecteerd. De staat moest privatiseren, verzelfstandigen en ideeën van marktwerking en liberalisering op vele terreinen van het overheidsbeleid doorvoeren. Deregulering en debureaucratisering werden het parool. De overheid maakte een draai van "input" naar "output". De doeleinden van de publieke organisaties moesten worden geoperationaliseerd om de prestaties beter te kunnen meten.

Deze bedrijfskundige waarden hebben aanvankelijk succes gehad, maar lijken nu hun eigen problemen op te leveren. Niet alle publieke diensten lenen zich evengoed voor marktwerking en keuzevrijheid. Bovendien blijkt dat de regelgeving helemaal niet afneemt en de bureaucraties blijft doorgaan. Het bedrijfseco-

nomische model van de publieke sector, dat vooral gericht is op economische waarden heeft geen antwoorden op vraagstukken zoals de groeiende culturele diversiteit, de erosie van het sociaal kapitaal en de toenemende sociaal-economische ongelijkheid. Het is tijd voor een nieuwe besturingsfilosofie, waarbij eerlijke toegang, kwaliteit en wederkerigheid centraal staan.

Een kwestie van rechtvaardigheid

Voor het beantwoorden van de vraag waaruit de publieke sector moet bestaan en wat haar verdelingsmechanisme is, volgen wij de sociale rechtvaardigheidstheorie van de filosoof Michael Walzer.⁴ In Walzers filosofie bestaat het leven uit een groot aantal rechtvaardigheidssferen: de sfeer van geld en goederen, de sfeer van het onderwijs, de sfeer van de gezondheidszorg, de sfeer van de politiek en de sfeer van recht en orde. In elke rechtvaardigheids-sfeer worden sociale goederen en diensten verdeeld naar bepaalde criteria. In de sfeer van geld en goederen via het marktmechanisme, in de sfeer van de medische zorg naar medische behoefte en in het onderwijs naar talent, maar dienen de startmogelijkheden wel hetzelfde te zijn. In de filosofie van Walzer moeten de verschillende rechtvaardigheidssferen zoveel mogelijk uit elkaar worden gehouden. Geen politieke beginselen in de sfeer van het onderwijs en geen marktprincipes in de gezondheidszorg. Zo ontstaat een ideaal dat Walzer aanduidt als complexe gelijkheid. Mensen kunnen heel ongelijk zijn in de sfeer van geld en goederen in een land, maar deze inkomensongelijkheid hoeft geen probleem te zijn zolang een hoger inkomen niet leidt tot betere medische zorg, een betere beveiliging van huis en haard en beter onderwijs voor de kinderen. Als men iets extra's wil dan kan dat via de markt lopen, maar iemand zonder geld die ziek is, heeft net

zoveel recht op de beste medische behandeling als iemand die zich geen zorgen hoeft te maken over geld. We zijn allemaal verschillend, maar in iedere rechtvaardigheidssfeer worden wij gelijk beoordeeld op criteria die gelden in die specifieke sfeer. In de sfeer van geld en goederen telt ons inkomen en onze marktwaarde, in het onderwijs gaat het erom wat onze talenten zijn en in de gezondheidszorg gaat het erom hoe ziek we zijn. In de praktijk lopen deze rechtvaardigheidssferen echter door elkaar. De overheid garandeert de toegang, de betaalbaarheid en de kwaliteit van collectieve voorzieningen door middel van belastingheffing. De omvang van de publieke sector en dus de werking van de verschillende sferen hangen samen met het bedrag aan belasting dat wordt betaald en de verdeling van het geld die door de politiek wordt gemaakt: “Wie krijgt wat, wanneer en hoe!”

4. Walzer, Michael, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books, 1983. Vgl. Walzer, Michael, (2004), *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*, Yale University Press, New Haven & London.

Keuzes voor de PvdA

Bij de inrichting van de publieke dienstverlening komen we een groot aantal vragen, stellingen en dilemma's tegen. De volgende worden door ons behandeld:

1. brede - smalle publieke sector
2. gelijkheid - diversiteit
3. betaalbaarheid - onbetaalbaarheid
4. keuzedwang - keuzevrijheid
5. klant - burger
6. verticale - horizontale verantwoording
7. controle - vertrouwen
8. management - professionals
9. overheid - markt
10. sturen van bovenaf (government) - sturen in samenwerking (governance)
11. centralisatie - decentralisatie
12. cultuur - structuur
13. bestuurlijke verdichting - bestuurlijke verdunning
14. regulering - deregulering

Deze onderwerpen vereisen een standpuntbepaling van de PvdA. Bij het maken van de keuzes nemen wij het beginselmanifest van de PvdA, vastgesteld in januari 2005, als uitgangspunt.

1. Brede - smalle publieke sector

Het debat over een brede publieke sector voor iedereen of een publieke sector die vooral zorg draagt voor degenen die zelf de voorzieningen niet kunnen betalen, wordt niet alleen tussen links en rechts gevoerd. Ook binnen links bestaat discussie over hoe

breed de publieke sector moet zijn. Zorgen over de betaalbaarheid en een dreigend gebrek aan maatschappelijke steun voor de publieke voorzieningen worden vaak als argumenten aangevoerd om te snijden in het voorzieningenpakket. Uit allerlei publieksonderzoek komt echter naar voren, dat het maatschappelijk draagvlak voor de brede verzorgingsstaat stabiel blijft. Voorzieningen waarvan veel mensen profiteren staan juist hoog genoteerd.

Het is daarom noodzakelijk er voor te zorgen dat veel mensen belang blijven houden bij de publieke voorzieningen. In het bijzonder geldt dit de middenklasse, de grootste betaler van de publieke voorzieningen. Als dat slechts voorzieningen 'voor de onderkant' worden, is de kans groot dat weinigen zich druk zullen maken over de vraag of deze publieke voorzieningen nog adequaat zijn.

De wijze waarop de oudedagsvoorziening is geregeld kan als voorbeeld dienen. Iedereen heeft recht op AOW. Het staat iedereen vrij om daarbovenop zijn of haar eigen arrangementen te treffen. Maar omdat de AOW nog steeds een belangrijk deel van het inkomen van zeer veel ouderen betreft, heeft bijna iedereen belang bij de hoogte van de AOW. En omdat iedereen AOW ontvangt zijn veel mensen zich ook bewust van wat het betekent als je alleen van de AOW moet leven.

Dit AOW model zou als voorbeeld voor andere publieke diensten kunnen dienen. Bijvoorbeeld: in verzorgingshuizen moet de basis op orde zijn: een eigen kamer, goed eten, voldoende persoonlijke verzorging, een redelijk vrije tijdsaanbod. Als mensen daarboven op een eigen computer op hun kamer willen of een dvd-speler, of iedere week een schoonheidsspecialiste langs willen laten komen, kan dat apart worden aangeschaft.

In onze redenering is het van belang dat de middenklasse zich thuis voelt in de publieke sector. Er dient een basisniveau te zijn dat voldoet aan hun wensen. Anders zullen de middengroepen uit het systeem stappen en blijft slechts armenzorg over. Ook ontstaat dan het gevaar van 'gated communities' zoals die in de VS zijn ontstaan, waarbij groepen burgers hun eigen veiligheid zijn

gaan regelen. Bovendien neemt het de onvrede bij de middenklasse niet weg: de middenklasse betaalt dan voor voorzieningen waar zij geen aanspraak op maakt of kan maken. De publieke dienstverlening moet dus zowel voor de middenklasse als de onderklasse attractief blijven. Alleen dan zal de solidariteit overeind blijven. Wat de beter bemiddelden boven op dit basisniveau willen, kunnen zij zelf kopen.

Keuze

Wij willen een brede publieke sector: een brede basis van publieke voorzieningen die kwalitatief goed en voor iedereen gelijk toegankelijk is. Wij willen dus geen publieke sector die er alleen is voor hen die het echt niet zelf kunnen opbrengen, maar een publieke sector voor iedereen waarbij ook de middengroepen zich thuis voelen. Alleen zo kunnen we de solidariteit overeind houden.

Zorgvilla's

In Nederland wonen ongeveer 900 ouderen in zorgvilla's: kleinschalige luxe zorgcomplexen. Er zijn nu 40 zorgvilla's, maar het aantal stijgt gestaag. Een grote groep ouderen in Nederland heeft nogal wat vermogen, bijvoorbeeld een eigen huis. Deze ouderen willen vaak wat meer betalen voor wat meer luxe. De AWBZ vergoedt alle zorg in de zorgvilla waarvoor bewoners een indicatie hebben. Deze mensen blijven dus binnen het normale publieke financieringsstelsel, maar zijn bereid extra te betalen voor extra voorzieningen, zoals een zwembad of zeer luxe eten. Bovendien krijgen de bewoners meer aandacht dan in een gewoon verpleeghuis.

Het is geen probleem als vermogende ouderen op deze wijze voor meer luxe kiezen. Ook tussen mensen die geen zorg nodig hebben bestaan verschillen. De een woont in een riante villa, de ander op drie hoog achter. De essentie is dat iedereen gelijkwaardig in de behoefte van zorg voorzien wordt. Zorg is meer dan een medische indicatie. Zorg op een hoog basisniveau betekent dat iedereen menswaardige zorg verdient.

Het is wel een probleem als het niveau van zorg in gewone verpleeghuizen onder de maat is, zodat niet alleen de meer vermogen-

de klasse, maar ook de middenklasse voor deze duurder alternatieven kiest. Omdat zij geen spreekwoordelijke pyjamadagen wensen, meer dan een keer per week onder de douche willen of samen met hun partner willen blijven wonen. De kwaliteit van de gewone verpleeghuizen moet dus omhoog. Mogelijkheden voor privacy, variëteit in aanbod aangepast aan de behoeftes van ouderen en kleinschaligheid horen daarbij.

2. Gelijkheid - Diversiteit

Een belangrijk dilemma heeft betrekking op de spanning tussen gelijkheid en diversiteit. Omgaan met diversiteit is een intellectuele en politieke uitdaging voor de PvdA. Gelijkheid is lang beschouwd als handelsmerk van de PvdA. In het verleden werd deze gelijkheid in de publieke dienstverlening wel eens opgevat als voor iedereen hetzelfde product of dezelfde dienst. Maar mensen zijn niet gelijk en gelijkheid in de zin van 'iedereen hetzelfde' is geen ideaal van de PvdA.

In het nieuwe beginselmanifest komt gelijkheid dan ook niet voor als ideaal van de sociaal-democratie. 'Vrijheid, democratie, rechtvaardigheid, duurzaamheid en solidariteit. Dat zijn de idealen van de sociaal-democratie'. Zo begint het beginselmanifest. Vrijheid staat voorop, maar dan wel vrijheid voor iedereen. Dat betekent dat de vrijheid van de een niet ten koste mag gaan van de emancipatie van ander. Dat betekent ook dat we kansen moeten scheppen en middelen moeten herverdelen om meer gelijke uitgangspunten te scheppen. Tenslotte betekent het dat solidariteit noodzakelijk is om een fatsoenlijk bestaan voor iedereen mogelijk te maken.

De PvdA erkent dat de maatschappij veel gevarieerder in elkaar steekt dan in het verleden. Deze diversiteit betreft niet alleen verschillen in inkomen, maar ook verschillen in voorkeuren, talenten, gezinssamenstelling, leefomstandigheden, regionale verschillen en uiteenlopende capaciteiten van mensen. Deze complexiteit dient via variëteit en selectie te worden benaderd en niet via de bureaucratische weg van controle en commando.

Dit maakt het noodzakelijk dat publieke organisaties anders gaan functioneren. Het is nu lastig voor publieke organisaties met deze diversiteit om te gaan. Zij werken nog teveel met generalisaties en beleidscategorieën. Zij zullen meer dan nu lerende organisaties moeten worden waarbij verschil en creativiteit voorop staan en zij ruimte krijgen te experimenteren en risico's te nemen.

Buiten kijf staat dat iedereen recht heeft op een goede publieke dienstverlening en dat er geen onderscheid gemaakt wordt wat betreft de toegankelijkheid: gelijke toegang tot een basisniveau van voorzieningen ongeacht achtergrond, sociaal-economische positie en dergelijke. Voor iedereen moet elke rechtvaardigheids-sfeer een hoog basisniveau leveren: uitstekende zorg, uitstekend onderwijs en uitstekende veiligheid. Dit basisniveau wordt in het democratisch politieke proces vastgesteld.

De keuze voor hoog basisniveau voor iedereen betekent niet dat alle publieke dienstverlening ook eenvormig moet zijn, zonder aanzien des persoon. Integendeel, zonder afbreuk te doen aan het beginsel van gelijke toegang moet er meer ruimte komen om te kunnen inspelen op diversiteit en individuele wensen. Diversiteit laat zich per definitie niet eenduidig regelen en dat betekent dat er veel meer vrijheidsgraden moeten komen voor publieke dienstverleners. Het overmatig beschermen van het juridische en bureaucratische gelijkheidsbeginsel leidt tot een keuze voor eenvormig beleid: gelijke monniken, gelijke kappen. De werking van dit beginsel is zo sterk dat vanwege de gelijkheid de monniken dikwijls worden gelijkgesteld.

Keuze

De keuze om meer in te spelen op de diversiteit in de samenleving betekent dat het bureaucratisch gelijkheidsbeginsel moet worden gerelativeerd. Gelijke toegang tot en een goede basiskwaliteit in de publieke dienstverlening staat voorop, maar dat betekent niet dat alle publieke dienstverlening voor iedereen precies hetzelfde moet zijn. Integendeel, goede kwaliteit vereist maatwerk dat rekening houdt met diversiteit. Wij willen dus een brede publieke sector voor iedereen die evenwel in staat is zich aan te passen aan de diversiteit in de samenleving.

Diversiteit

In het onderwijs vinden we diversiteit heel normaal. Na een periode van basisvorming vindt er selectie plaats op basis van talenten. Niet in de zin dat alleen 'de slimmen' toegang krijgen tot verder onderwijs, maar selectie vanuit het idee dat iedereen verschillende talenten heeft en dat er verschillend onderwijs nodig is om deze verschillende talenten tot ontplooiing te brengen. Voor bèta's een opleiding in de techniek, voor leerlingen die goed met hun handen kunnen werken een vakopleiding etc.

Ook in de zorg moet het meer mogelijk worden om op verschillen tussen mensen in te spelen. Een eenzame alleenstaande oudere die zorg nodig heeft zal misschien graag een kamer in een verzorgingstehuis betrekken, terwijl de ander zo lang mogelijk thuis wil blijven wonen. Een oudere die deel uitmaakt van een echtpaar heeft misschien weer meer behoefte aan een plekje waar zij samen kunnen wonen en toch de noodzakelijke zorg krijgen. Uitgangspunt van beleid moet zijn in al deze verschillende behoeftes zoveel mogelijk te voorzien.

3. Betaalbaarheid - Onbetaalbaarheid

De PvdA eist niet alleen rechtvaardige toegang en kwaliteit van de publieke dienstverlening, maar ook betaalbaarheid van deze diensten. Een hoog publiek basisniveau, kleinschaligheid en maatwerk vergen hogere kosten voor de publieke dienstverlening. Daarbij zal de vraag altijd groter zijn dan het aanbod en bovendien creëren technologische innovaties, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, doorlopend nieuw aanbod en extra vraag.

Maar hogere kosten betekenen niet per definitie hogere algemene belastingen waar alle belastingbetalers voor opdraaien. Een algemene belastingverhoging kan slechts in uiterste noodzaak worden overwogen. Wij zijn de mening toegedaan dat de overheid verschillende wegen kan bewandelen om geld voor een hoogwaardige publieke sector en publieke dienstverlening te vinden:

1. Wij kiezen voor een hoogwaardige en strenge verzorgingsstaat. Om dit hoge niveau te kunnen financieren zal de productiviteit in de private, de publieke en de derde (gemengde) sector omhoog moeten. Er dient met nieuw elan gekeken te worden welke aspecten van de Nederlandse economie moeten worden versterkt, om het geld voor de publieke sector te verdienen. Om de productie te laten stijgen zullen mensen langer moeten blijven doorwerken, zullen nieuwkomers sneller moeten integreren op de arbeidsmarkt en zal de participatie van vrouwen verder moeten toenemen. Cruciaal voor dat laatste is dat de kinderopvang beter wordt geregeld.
2. Verspilling van overheidsgeld moet worden voorkomen. De indruk bestaat dat er teveel geld over de balk wordt gesmeten, bijvoorbeeld aan prestigeprojecten.
3. De bestrijding van fraude en misbruik van sociale voorzieningen krijgt een hoge prioriteit. Met mensen die wel kunnen maar niet willen kennen wij geen pardon en weinig geduld.
4. Er zijn nog vele mogelijkheden om elders in het overheidsbudget te bezuinigen. Bijvoorbeeld op overheidssubsidies die in overmaat terecht komen bij een beperkte groep van hogere inkomens.
5. De overheid zal verder moeten zoeken naar methoden om burgers individueel te laten (mee) betalen voor individueel genoten profijt, zoals bij rekeningrijden of hoger onderwijs.

Keuze

Een brede publieke sector met een hoge kwaliteit van de dienstverlening heeft financiële gevolgen. Omdat er sprake is van schaarse middelen zal de politiek keuzes moeten maken. Verschillende methodes om de kosten van de publieke voorzieningen te verminderen en rechtvaardiger te verdelen bieden grotendeels uitkomst.

Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs kan de eigen bijdrage van de studenten worden verhoogd omdat aangetoond is dat zij hogere inkomens zullen genieten door de (publieke) investering in hun opleiding. Volgens

Stegeman en Waaijers (2000) leidt een hbo-opleiding tot een inkomensstijging met zo'n 25% en een wo-opleiding tot een inkomensstijging met zo'n 40%. Het is daarom mogelijk en wenselijk, dat de terugbetaling aan de overheid wordt gekoppeld aan het hogere inkomen. Dit kan via een leenstelsel waarbij terugbetaling plaatsvindt ná de opleiding wanneer de ex-student daadwerkelijk zijn hogere inkomen geniet.

Stegeman, H. & Waaijers, R. (2000). Beloningsverhoudingen in Nederland 1979-1990. Den Haag: Centraal Planbureau.

4. Keuzedwang - keuzevrijheid

Een ander aandachtspunt betreft de spanning tussen keuzedwang en keuzevrijheid. Keuzevrijheid is een groot goed. Bij een diverse maatschappij hoort een divers aanbod en mensen moeten zelf kunnen bepalen wat het beste bij hen past. Maar het liberale marktmodel gaat uit van een dogma van de vrije keuze, terwijl het de vraag is hoeveel mensen die vrije keuze altijd willen en zelfs kunnen maken. Dat leidt soms tot keuzedwang.

Bij de voorstellen tot marktwerking en liberalisering – gebaseerd op het idee van vrije keuze - wordt er van uitgegaan dat de burger rationeel kiest. Dat is vaak het geval, daarom klagen mensen er ook over dat ze tegenwoordig veel tijd kwijt zijn om zich een weg te vinden naar de beste en goedkoopste leverancier van energie, telefonie, zorg, enzovoorts. Vaak is dat tijdsverspilling omdat er bij gelijkvormige producten en kleine prijsverschillen, weinig echt te kiezen valt. Overstappen is dan niet rationeel. Keuzevrijheid is dan minder efficiënt dan dat een ander het voor je doet. Dan is het ook rationeel dat consumenten liever willen dat de overheid het voor ze regelt.

Er zijn ook situaties waar sprake is van een begrensde rationaliteit. Uit talrijk onderzoek, ook internationaal, blijkt dat consumenten niet altijd een goede inschatting van lange termijn risico's en mogelijkheden kunnen maken en dan systematisch zelfs foute

keuzes maken, zowel door zich onder als over te verzekeren. Dat geldt met name voor lange termijn keuzes zoals pensioenen en bij diensten waarbij je juist afhankelijk bent van de adviezen van de dienstverlener. De zorgvraag is per definitie mede afhankelijk van de diagnose die de dienstverlener, bijvoorbeeld een arts stelt. Iets vergelijkbaars geldt in het onderwijs. Dat zijn fundamentele verschillen met de terechte keuzevrijheid bij individuele goederen zoals levensmiddelen of bij de aanschaf van een auto of TV waar prijs/kwaliteitsvergelijkingen overzichtelijker zijn.

Dat (semi-)publieke goederen minder gemakkelijk onder de individuele keuzevrijheid vallen betekent niet dat teruggevallen moet worden op een éénvormige keuze door een paternalistische overheid. Vaak is een goede tussenoplossing dat gebruikers zich laten leiden door organisaties ("agents"), bijvoorbeeld consumentenorganisaties, ouders die scholen opzetten en besturen, en vakbonden die hen advies geven of zelfs namens hen onderhandelen (pensioenen). Dat heeft de voorkeur boven centrale overheidssturing indien en voor zover deze organisaties open, transparant en democratisch opereren namens en niet voor de gebruikers.

Keuze

Burgers willen keuzevrijheid bij producten die zij kunnen overzien en waar een eenvoudige overstap naar een andere aanbieder mogelijk is. Wij vinden keuzevrijheid goed omdat mensen daar recht op hebben en het organisaties scherp houdt. Maar in situaties waar keuzevrijheid niet zo eenvoudig is, omdat keuzes complex zijn, echte keuzes ontbreken of de overstapkosten hoog zijn, moet de overheid bevorderen dat transparante en democratische organisaties burgers kunnen ondersteunen bij te maken keuzes.

Keuzevrijheid in pensioenen

We zijn niet de calculerende, rationele, consistente consumenten waar traditionele economen ons voor houden. Ook emotionele processen spelen een rol en mensen worden bij het inschatten van financiële risico's beïnvloed door de manier waarop die risico's gepresenteerd worden. Zo hebben mensen een grote voorkeur voor

de 'middenweg', bleek uit onderzoek naar pensioenbeslissingen. Een grote groep mensen in loondienst werd drie keuzes voorgelegd. Als die hun eigen pensioengelden zouden mogen beheren, zouden ze dan kiezen voor een portefeuille met (a) 20 procent aandelen, (b) 40 procent aandelen, of (c) 60 procent aandelen. De meeste respondenten konden zich het beste vinden in optie b - blijkbaar het risico dat ze wilden lopen. Drie maanden later legden de onderzoekers dezelfde mensen dezelfde vraag voor, maar nu met de aandelenverdeling 40-60-80. Opnieuw koos het merendeel voor de middelste optie: de helft van de mensen die in eerste instantie voor 40 procent aandelen hadden gekozen, waren geschift naar een risicovollere portefeuille met 60 procent aandelen. Keuzevrijheid leidt dus niet per se tot betere of rationele keuzes.

Ook bleek dat mensen liever hun portefeuillecontrole overlaten aan de pensioenfondsen uit onzekerheid en gebrek aan tijd. Opmerkelijk is dat een hogere opleiding leidt naar meer keuzes voor een door een agent (pensioenfonds) bestuurde portefeuille, omdat het te veel tijd zou kosten om zelf de investeringskeuzes te maken.

Maarten van Rooij, Clemens Kool en Henriëtte Prast, Risk-return preferences in the pension domain: are people able to choose?, working paper, De Nederlandse Bank web site, December 2004, www.dnb.nl

5. Klant - Burger

Vaak kan en wil de burger wel kiezen en is dat ook nuttig voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Om scherp te blijven moeten publieke organisaties zich permanent afvragen wat de burger wil. Daarom wordt vaak gesproken van een klant. Het is de opdracht van de dienstverleners om te luisteren naar wat de klant wil, rekening te houden met zijn/haar wensen en een antwoord te geven dat ook recht doet aan professionele opvattingen. De dienstverleners zijn klantgericht, niet klantgestuurd. Maar bij de publieke dienstverlening neemt de klant verschillende posities in. Of het nu patiënten van een ziekenhuis, cliënten van

een ouderenvoorziening of leerlingen op school zijn, de verschillen zijn afhankelijk van de omstandigheden. Hun positie kan variëren van onafhankelijk tot zeer afhankelijk, terwijl hun houding kan uiteenlopen van mondig tot stilzwijgend, van tevreden tot ontevreden, van kritisch tot berustend. Sommige klanten zijn zeer veeleisend en overschrijden de grenzen van het redelijke, terwijl anderen niet of nauwelijks van zich laten horen. Deze variatie wordt beïnvloed door uiteenlopende factoren zoals persoonlijke omstandigheden, competenties en hulpbronnen, de aard van de dienst en de duur van het contact en de beschikbare kennis en informatie. Daar komt bij dat de positie van de klant ook sterk wordt bepaald door de aard van de relatie zelf en de verwachtingen van de dienstverlening.

Ter wille van een goede kwaliteit van de publieke dienstverlening is het van belang dat er op de verschillende posities van de klant wordt ingespeeld. In het bijzonder zal ruimte moeten zijn voor hun inbreng en invloed op de dienstverlening zelf. Verder dient te worden ingezet op vermindering van afhankelijkheid door informatie – op basis waarvan mensen kiezen - duidelijk en toegankelijk te maken. Ten slotte zullen mensen die echt niet zelf een keuze kunnen maken, toch de zekerheid moeten hebben dat zij goede kwaliteit krijgen.

In de publieke dienstverlening is de klant niet altijd koning. Dit adagium miskent enerzijds het belang van de beoordeling door de professional en anderzijds het feit dat niet alle wensen ingewilligd kunnen worden. Dit stelt ook eisen aan de klanten zelf: niet alles wat wordt gewenst kan ook worden geleverd. Er is te vaak sprake van een hedonistische klant die onmiddellijk resultaat wil en de overheid op alle terreinen beschouwt als een bedrijf, terwijl juist de overheid dat niet is. De vergelijking tussen de overheid en een bedrijf zorgt ervoor dat veel klanten de kenmerkende verschillen tussen de overheid en het bedrijfsleven niet meer doorgronden, met een vertrouwensprobleem tot gevolg.

In de publieke sector is dus geen sprake van een gewone klant, zeker niet waar hij niet met zijn eigen, maar met publiek geld betaalt. Publieke diensten zijn geen goederen die je al dan niet

aanschafft, maar goederen waar je al dan niet aanspraak op kunt maken aan de hand van criteria die daarvoor democratisch zijn vastgesteld. We kunnen dus beter van een burger met rechten en plichten spreken dan van een klant.

De overheid moet de burger dus ook niet als klant behandelen, maar van dienst zijn vanuit het collectief en aanspreken op zijn verantwoordelijkheid als burger. De burger moet de overheid niet als bedrijf zien, maar als publieke sector waar ook hij onderdeel van uitmaakt en eigenaar van is. De rol van de burger in de publieke voorzieningen is hiermee in een woord te vatten: wederkerigheid.

Keuze

Wij willen dat in de publieke dienstverlening meer dan nu gebeurt wordt ingespeeld op de verschillende rollen en posities van burgers. Dit betekent dat niet eenzijdig wordt gekozen voor een kiezende burger, maar dat er ook aandacht is voor degenen die niet kunnen of willen kiezen. Ook zij moeten er op kunnen rekenen dat de publieke dienstverlening kwalitatief goed is. De kwaliteit van de publieke dienstverlening wint bij betrokkenheid van de burgers en daar moeten de organisaties van de dienstverleners werk van maken. Burgers hebben naast rechten ook plichten en in die hoedanigheid dragen zij ook een verantwoordelijkheid voor de publieke voorzieningen. Wederkerigheid dus.

Persoonsgebonden Budget

Bij de gehandicaptenzorg is de keuze tussen zorg in natura of een Persoonsgebonden Budget (PGB) een goed voorbeeld van het inspeelen op verschillende posities en voorkeuren van mensen. Bij zorg in natura heb je de zekerheid dat je de zorg krijgt die je nodig hebt en hoef je verder niet zelf te kiezen of iets te regelen. Bij een keuze voor een Persoonsgebonden Budget heeft een zorgbehovende zelf de regie over de zorg: met een geldbedrag kan hij zelf de zorg, hulp en begeleiding inkopen. Zo kan er gekozen worden tussen hulpverleners en begeleiders, en kan hij zelf afspraken maken over wat er gedaan moet worden. Op deze wijze wordt keuzevrijheid ook een daadwerkelijke keuze.

6. Verticale - horizontale verantwoording

Er bestaat een onderscheid tussen verticale en horizontale verantwoordingsrelaties. Bij verticale verantwoording is sprake van een hiërarchische verhouding en bestaat de mogelijkheid tot interveniëren of het opleggen van sancties. Horizontale verantwoording vindt plaats in een niet-hiërarchische relatie en er is geen directe interventie of sanctie mogelijk.

Volgens het bedrijfseconomische model van de publieke sector moesten de controle en verantwoording van publieke organisaties meer horizontaal worden ingevuld. Daarmee kon tegemoet worden gekomen aan de ontwikkelingen waarmee de politiek en het openbaar bestuur werden geconfronteerd. Het probleem is echter dat de toename van de horizontale verantwoording niet heeft geleid tot een afname van het verticale toezicht. Juist omdat de nadruk in de Nederlandse politiek de laatste decennia steeds meer is komen te liggen op de uitvoering van het beleid, wordt de verticale verantwoording steeds meer in stelling gebracht. Verticale verantwoording kan, vanuit het oogpunt van democratische controle over publieke middelen, ook niet verdwijnen.

Door horizontale verantwoording wordt het probleem van een te hoge verantwoordingsdruk dus niet opgelost. Integendeel, horizontale verantwoording kan de verticale verantwoording niet vervangen. Dat betekent uiteindelijk dat er een optelsom is van verticale en horizontale verantwoording en controle en dit werkt verstikkend. Goed getrainde en gemotiveerde professionals worden in toenemende mate gedwongen een groot deel van hun werktijd te besteden aan het zich verantwoorden over de door hen geleverde prestaties in plaats van de vervulling van hun primaire taken. Er blijft minder ruimte en tijd over voor de kerntaken van de publieke uitvoerders en het gevaar dreigt dat er een onderbenutting ontstaat van de talenten van mensen die in deze sectoren werken.

Wij pleiten voor een duidelijk onderscheid tussen verschillende vormen van verantwoording:

1. Verticale verantwoording: controle vanuit de overheid. Verticale verantwoording toetst op de uitvoering van politieke prioriteiten en de verantwoordelijke besteding van publieke middelen. De inspecties controleren steekproefsgewijs op veiligheid en kwaliteit in de praktijk. Deze vorm van verantwoording is verplicht.
2. Horizontale verantwoording: 'peer group' bezoeken zoals visitaties. Deze vorm van verantwoording is puur gericht op het leren van elkaar om de professionaliteit te verbeteren. Dit gebeurt vrijwillig.
3. Gebruikersverantwoording: gebruikersraden en medezeggenschapsorganen. Hierbij horen ook mogelijkheden tot beïnvloeding van het dagelijkse beleid en uitvoering van de organisaties, maar niet de goedkeuring van jaarrekeningen en andere financiën. Het is verplicht dat organisaties deze gebruikersinvloed regelen, maar hoe ze het regelen kunnen zij zelf invullen.

De verticale verantwoording zal van aard moeten veranderen. De prestatie indicatoren waarmee nu vaak verantwoording wordt afgelegd, geven een verwarrend beeld van de dagelijkse praktijk in vele sectoren. De prestatie-indicatoren zijn begonnen als diagnostisch instrument, maar zijn verworden tot een controle en afrekeninstrument. Indicatoren zijn vaak enkel en alleen toegespitst op meetbare resultaten. Verantwoording wordt uiteindelijk herleid tot budgetten. Het denken in termen van budgetten leidt er op zijn beurt weer toe dat publieke diensten handelingen gaan omvatten die uitsluitend in geldelijke eenheden zijn te omvatten. De rijkere betekenis en inhoud van bijvoorbeeld begrippen als welzijn en zorg, twee van de kerndoelen van sociaal beleid, gaan zo verloren. De aandacht gaat te weinig uit naar de relatie tussen de dienstverleners en de aan hun zorg toevertrouwde burgers. Hierdoor raken zij van elkaar vervreemd.

Een probleem dat hieraan nauw verwant is, heeft betrekking op de coördinatie van publieke dienstverlening die lastiger wordt. Studies uit landen die het prestatie denken en dito verantwoordingsregi-

mes tot het uiterste hebben doorgevoerd tonen aan dat publieke dienstverleners niet langer in staat zijn verder dan hun eigen prestatie-indicatoren te kijken en te denken. Door het hanteren van prestatiegerichte indicatoren worden maatschappelijke problemen niet langer in hun volle omvang betracht. De niet-meetbare aspecten van maatschappelijke problemen – sociale en culturele connotaties – komen helemaal niet meer terug in de definities van de problemen. Het leidt tot een nieuwe verkokering binnen het openbaar bestuur: ieder gaat voor het behalen van zijn eigen indicatoren.

Keuze

Verticale verantwoording blijft hoe dan ook een sine qua non in de democratische rechtsstaat. Deze verantwoording moet zich beperken tot controle op uitgave van publieke middelen en toetsing op politieke prioriteiten. De inspecties in de verschillende sectoren controleren de kwaliteit en veiligheid in de praktijk. Horizontale verantwoording is vrijwillig en informeel, gericht op het van elkaar leren ten einde de professionele kwaliteit te verbeteren. Medezeggenschap van gebruikers is verplicht, maar organisaties bepalen zelf hoe zij dit regelen.

Wij stellen vast dat de prestatie-indicatoren - de hoeveelheid en de kwantitatieve gerichtheid daarvan - een probleem vormen in de publieke verantwoording. Indien gebruikt zouden de indicatoren zo ingericht moeten worden dat kwaliteit van de relatie en het oplossen van maatschappelijke problemen weer centraal komen te staan in de publieke sector.

Prestatiecontract Politie

In het prestatiecontract van de politie staat onder andere dat een bepaald aantal verdachten aangeleverd moet worden aan het Openbaar Ministerie. Op zich een belangrijke afspraak. Het brengt mensen die een overtreding of een misdrijf hebben gepleegd in het strafrechtelijke circuit. Als onderdeel van die afspraak zijn er ook verdachten van geweld. Jammer genoeg is geweld op straat een belangrijk probleem, vooral in de uitgaansgebieden komt dit veel voor, vaak in samenhang met alcoholgebruik.

Er is een aanpak ontwikkeld om geweld in het uitgaansgebied in te

dammen: de Horeca Interventie Teams. Deze teams zijn zichtbaar aanwezig in de uitgaansgebieden. Ze zijn te voet en spreken mensen voortijdig aan op gedrag dat de norm overschrijdt. Indien dit gedrag zich toch voortzet wordt er vroegtijdig repressief opgetreden. De angel wordt uit het probleem gehaald. Er zijn daarnaast duidelijke afspraken met de horeca in het betreffende gebied, onder andere over normhandhaving binnen de deuren van de horecagelegenheid en sluitingstijden. Het uitgaansgebied wordt er veiliger door.

Maar het levert minder verdachten van geweld op, en in die zin werkt een succesvolle aanpak, die het gewenste maatschappelijke effect oplevert tot minder politiestatistiek. Beter zou het zijn om een afspraak te maken over het gewenste effect. Bijvoorbeeld het verminderen van geweldsovertredingen in het uitgaansgebied als politiestatistiek. Daarbij zou het nog beter zijn gelijktijdig een afspraak te maken met de andere spelers in dit verband (openbaar ministerie, horeca en gemeenten). Zo ontstaat er een ketenafpraak.

7. Controle -Vertrouwen

Het vertrouwen staat onder druk. Nederland is van een maatschappij met veel vertrouwen een land met weinig vertrouwen geworden. Vanaf 2001 is bijvoorbeeld het vertrouwen in het parlement en in de politieke partijen sterk gedaald. Na de politieke turbulentie van 2002 ging het aanvankelijk vooral om het vertrouwen in de overheid en de Haagse politiek, maar inmiddels staat het gebrek aan vertrouwen veel breder op de publieke agenda: er is sprake van afnemend vertrouwen in andere maatschappelijke instituties en in de toekomst.⁵

De gepropageerde marktwerking heeft ook gevolgen gehad voor het vertrouwen. Liberalisering en marktwerking betekenen in vele sectoren dat er meer concurrentie komt en het vertrouwen afneemt. De overheid wordt vaak verantwoordelijk gehouden voor problemen in geprivatiseerde of geliberaliseerde sectoren, terwijl zij de instrumenten van sturing grotendeels uit handen heeft gegeven. Dit heeft er weer toe geleid dat er een geheel nieuwe

controle en toezichtbureaucratie is ontstaan.

Is het voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening beter om met vertrouwen te werken of moeten wij nog intensiever controleren? Het adagium vertrouwen is goed, maar controle is beter, wordt toegeschreven aan de bolsjewiek Lenin. In de huidige maatschappij zouden wij dat willen omdraaien: “Controle is goed, maar vertrouwen is beter”.

Teveel controle remt vernieuwingen en maakt mensen huiverig voor risico's. Het personeel gaat zich indekken. Er is op dit moment te veel controle ten einde elk risico in de politiek of het bestuur uit te bannen, terwijl dat in een complexe maatschappij niet meer mogelijk of zelfs wenselijk is.

Het is hoog tijd te investeren in vormen van verdienend vertrouwen. Dat wil zeggen dat organisaties in de publieke dienstverlening worden uitgedaagd te laten zien dat ze te vertrouwen zijn. Er moet natuurlijk wel controle zijn, maar dat kan anders en beter worden door eenduidige richtlijnen. Deze richtlijnen moeten gericht zijn op het voorkomen van wanprestaties en het bevorderen van excellente prestaties. Bij wanprestaties zal in eerste instantie meer toezicht en ondersteuning komen. Maar blijft het fout gaan, dan moet ook daadwerkelijk worden ingegrepen; dat kan zijn korting op het budget, ontslag van de verantwoordelijken of het intrekken van de vergunning/toelating. Dit gebeurt nu te weinig.

Excellent functionerende organisaties kunnen bij wijze van beloning juist meer ruimte krijgen. Zij leggen minder gedetailleerd verantwoording af, waardoor werknemers niet permanent met bureaucratische verantwoordingsprocessen bezig zijn, maar het werk kunnen doen waarin zij goed in zijn.

Een centrale rol blijft weggelegd voor de inspecties. Zij gaan minder tijd besteden aan het schrijven van rapporten, en meer aan onverwachte en periodieke praktijkbezoeken. Dit gebeurt enerzijds steekproefsgewijs en anderzijds op basis van klachten. Daarbij zullen de inspecties minder uit moeten gaan van generie-

ke kerndoelen. Kwaliteit is niet te vatten in uniforme cijfers, en er zal meer rekening gehouden moeten worden met de omgevingsfactoren.

Keuze

Wij willen investeren in verdiend vertrouwen. Excellent functionerende organisaties krijgen meer ruimte om eigen beleid te voeren. Bij wanprestaties moet daadwerkelijk hard worden ingegrepen. Inspecties inspecteren de praktijk steekproefsgewijs en op basis van klachten.

Het V+stelsel

De goede instellingen mogen niet lijden onder de slechte. Daarom willen we een 'V+stelsel' (geïnspireerd op het sterrensysteem in Engeland) introduceren. Het V+stelsel komt er op neer dat instellingen die zich Verantwoordelijk gedragen, het Vertrouwen Verdienen van toezichthouders en belanghebbenden omdat ze laten zien dat zij goede kwaliteit leveren, meer Vrijheid krijgen en op een minder gedetailleerd niveau Verantwoording hoeven af te leggen. Deze organisaties kunnen ook voorrang krijgen bij het verwerven van extra middelen voor innovatie. Een lijst van V+instellingen zegt uiteindelijk veel meer dan al die top 10 lijsten van de beste organisatie.

8. Management - Professionals

De groei van de controle betekent dat de autonomie van de professionals of de frontlijnwerkers van de verzorgingsstaat – de verplegers, de agenten en de onderwijzers - afneemt. Wij willen de controle verminderen en de professionals meer ruimte geven. Daarbij staat niet de professionele autonomie, maar de professionele verantwoordelijkheid voorop. De managers spelen hierbij een belangrijke rol.

Het management heeft de taak om de samenhang en coördinatie van taken te bevorderen en de samenwerking tussen professionals te verbeteren. Ook moet het management zorgen dat er efficiënt wordt gewerkt. Deze opdracht kan op gespannen voet

5. SCP, de sociale staat van Nederland, p. 352.

komen te staan met de werkwijze van de professionals; zij worden in een keurslijf gedwongen, hun professionele autonomie wordt aangetast en zij worden eenzijdig aangesproken op doelmatigheid en niet op kwaliteit. Als het management zijn taak niet goed oppakt en als de overheid nog meer regels en controlemechanismen uitvaardigt, blijft er nauwelijks ruimte voor de professionals om het werk goed te doen. Demotivatie en nieuwe verkering zijn het gevolg. Het is van het allergrootste belang dat deze spiraal wordt doorbroken en dat de politiek het belang van betrokken werkers in de publieke dienstverlening voldoende erkent en ook koestert. Dit kan door ze meer ruimte te bieden en het management niet alleen af te rekenen op efficiëntie, maar vooral op een adequate en samenhangende organisatie van de dienstverlening.

Keuze

De overregulering van de publieke dienstverlening moet worden teruggebracht en er moet geïnvesteerd worden in het werkplezier en de werktrots van de professionals. Hier ligt een belangrijke opdracht voor de managers. Zij kunnen de voorwaarden scheppen voor een goede werkomgeving en voor innovatie in het werk. Het management moet erop toezien dat professionals niet solistisch functioneren: in plaats van professionele autonomie gaat het om professionele verantwoordelijkheid. Dit alles kan alleen als het management en de professionals een goed tandem vormen. Het management moet kennis hebben van het primaire proces en bijdragen aan de optimalisering ervan, professionals zijn zich er van bewust dat zij onderdeel zijn van een groter geheel en in samenwerking met anderen tot goede prestaties komen. Voor beiden geldt dat zij een eigen rol te vervullen hebben bij het zo goed mogelijk verdelen van schaarse middelen.

Management

In een instelling voor geestelijke gezondheidszorg heeft de raad van bestuur de systematiek van de 'balance score card' in de hele organisatie verplicht gesteld. Dit instrument levert systematische informatie over de prestaties in omvang en kwaliteit en biedt mogelijk

heden om de effectiviteit en doelmatigheid van de zorg te vergroten. Voor een goede werking van dit instrument dienen de hulpverleners veel van hun handelingen precies te registreren. Van het divisie management wordt verwacht dat zij er op toezien dat hun hulpverleners de registraties ook uitvoeren.

Het management van een van de grootste divisies komt na veel politieagentenwerk tot de conclusie dat deze aanpak niet werkt. Hulpverleners saboteren de boel of hebben eenvoudigweg geen tijd voor de registratie. Daar komt bij dat zij er zelf geen profijt van hebben. Wat ze moeten registreren heeft maar weinig te maken met wat zij belangrijk vinden in de relatie met hun patiënten. Bovendien is het voor het management een ondankbare taak en zij maken zich niet geliefd.

De verantwoordelijke manager neemt een drastische maatregel en gooit het roer om. Het gebruik van de 'balance score card' wordt gestaakt. Daarvoor in de plaats besluit zij eens per kwartaal vijf en twintig dossiers te lichten en te beoordelen. Zij deelt dit mee aan de medewerkers en geeft verder aan dat zij haar bevindingen met betrokkenen zal bespreken zonder namen te noemen. Binnen een jaar is de kwaliteit van de dossiers met grote sprongen vooruit gegaan, de bestudeerde dossiers voldoen steeds beter aan de kwaliteitseisen. Belangrijker echter is dat de discussie over de bevindingen leidt tot een intensieve discussie over kwaliteit en kwaliteitsmaatstaven en uitwisseling van opvattingen en ervaringen over wat als goede zorg kan worden aangemerkt. Binnen het jaar daalt het ziekteverzuim en stijgt de productiviteit ver boven het gemiddelde van de instelling als geheel.

9. Overheid - Markt

Een principiële vraag is of de sociaal-democratie in beginsel tegen marktwerking moet zijn, ook wanneer dat leidt tot lagere lasten voor de rijksfinanciën, bij een gelijkblijvend kwaliteitsniveau. Het antwoord is nee. Indien de markt beter de publieke diensten kan leveren, moeten wij dat aan de markt overlaten.

De publieke sector is echter wel een bijzondere sector. ‘Marktwerking’ vindt hier niet plaats door marktpartijen die concurreren om het geld van de individuele consument, maar door partijen die concurreren om de publieke middelen die de overheid verdeelt. Deze publieke financiering is de garantie voor rechtvaardige toegang. Ook groepen die de ‘marktprijs’ niet zouden kunnen betalen hebben toegang tot deze ‘publieke’ diensten. De theorie van Walzer is voor ons leidraad bij deze toegang. De uitvoering van de diensten hoeft dus geen overheidszaak te zijn. De financiering én de regulering wel. Wanneer de overheid via regulering de kaders kan bepalen en de randvoorwaarden kan stellen, kan de uitvoering van publieke taken in principe aan particuliere of maatschappelijke ondernemers worden overgelaten.

Maar niet alle sectoren zijn geschikt voor uitvoering door de markt. De kern van een sector als defensie behoort ten alle tijden, ook en juist in de militaire uitvoering, tot het domein van de overheid.

Daarnaast zijn sectoren waar geen concurrentie bestaat of waar schaarste heerst, ongeacht de wijze van financiering, ongeschikt. Marktwerking leidt dan tot hogere in plaats van lagere prijzen. De markt functioneert immers op basis van concurrentie.

Daarbij is het aansturen van marktpartijen met randvoorwaarden en toezichthouders net zo moeilijk als het aansturen van overheidsorganisaties. De overheid heeft bovendien altijd een informatieachterstand ten opzichte van private partijen (die de markt beter kennen) en toezichthouders kunnen pas achteraf ingrijpen. Verder is het van belang dat burgers een keuze kunnen en willen maken. De markt werkt op basis van de idee dat klanten een rationele keuze maken. Dat is nu juist in de publieke dienstverlening niet altijd het geval zoals we eerder constateerden.

Tenslotte is er een onvermijdelijke afruil tussen doelmatigheid en inkomenssolidariteit. De efficiëntie van markten komt vooral tot stand omdat partijen consumenten op koopkracht mogen selecteren. Als marktwerking plaats vindt in een sector waar toegankelijkheid voor alle inkomens gegarandeerd moet worden, zullen de doelmatigheidsvoordelen dus minimaal zijn.

Uitvoering door marktpartijen is dus – om al deze redenen - vaak niet beter dan uitvoering door de overheid in de publieke sector. De dichotomie tussen overheid en markt, lange tijd toonaangevend in het publieke debat, is bovendien te simpel. Markt en overheid blijken niet altijd makkelijk te scheiden. Bovendien is de “Civil society” in dit schema niet meegenomen.

De focus ligt tegenwoordig weer op het maatschappelijk middenveld. Met het concept van de maatschappelijke onderneming probeert men het middenveld nieuw leven in te blazen. Het maatschappelijk middenveld bestaat echter niet alleen uit publiekrechtelijke organisaties maar is sterk van samenstelling veranderd. Het zijn nu dikwijls single issue bewegingen die op een privaatrechtelijke leest geschoeid zijn. Deze organisaties dienen niet altijd het publiek belang. Vaak richten zij zich op specifieke belangen. In andere gevallen zijn zij juist het resultaat van in het verleden gesloten compromissen tussen maatschappelijke partijen, wat ook het publiek belang niet altijd ten goede komt.

Wij constateren dat de overheid, de markt en de civil society alle drie met problemen te maken hebben. De overheid blijkt niet altijd efficiënt om te gaan met de middelen van de publieke sector en voelt niet altijd goed aan wat de burger wenst. De organisaties in het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen soms teveel de belangen van een specifieke groep in plaats van het publiek belang. De markt op zijn beurt is ook niet in staat alle problemen op te lossen en zal zonder regie vanuit de politiek de middelen niet op rechtvaardige wijze verdelen. De burger is daarom terecht steeds meer het uitgangspunt in het politieke discours. Maar verbindingen tussen markt, overheid en middenveld zijn noodzakelijk om de burger te bedienen.

Onder de ‘civil society’ bevinden zich talrijke private stichtingen (met name in de zorg, zoals ziekenhuizen). Organisaties van de ‘civil society’ horen open te zijn, publieke belangen als doel te hebben en zich niet te richten op het maken van winst. Wij zijn een voorstander van een open en transparant maatschappelijk middenveld dat bovendien democratisch gelegitimeerd is.

Andere organisaties in de derde sector zijn deels geprivatiseerde instellingen zoals elektriciteitsbedrijven met aandeelhouders en woningcorporaties. De klant heeft hier weinig invloed om van zijn exit mogelijkheden gebruik te maken. Dit geldt ook voor vervoersbedrijven en Schiphol. Er is bij deze bedrijven met een publieke status sprake van een verdwijndriehoek: geen tucht van de markt, geen echte politieke sturing en het toezicht is niet optimaal geregeld.

Het is van belang dat deze verdwijndriehoek wordt opgeheven. Hiertoe kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Van belang is dat in de statuten als doelstelling niet het maken van winst maar het realiseren van maatschappelijke doelstellingen centraal wordt gesteld en dat de organisaties daarover gericht verantwoordelijkheid afleggen. Een tweede voorwaarde is dat het interne en externe toezicht goed is geregeld en dat interne toezichthouders aanspreekbaar zijn en bij disfunctioneren aangepakt worden.

Tot slot is het essentieel dat wanneer de overheid een publieke dienst binnen het publieke domein wil houden, bijvoorbeeld om de mogelijkheid te behouden de spelregels voor toegankelijkheid op te stellen door regulering en publieke financiering, dan zal zij de dienst expliciet als dienst van algemeen publiek belang moeten definiëren. Op deze wijze zal De Europese Unie niet de spelregels van de Europees interne markt loslaten op de dienst.

Keuze

Een keuze tussen de markt, de overheid en het maatschappelijk middenveld is in een complexe maatschappij niet zinvol. Het gaat juist om de samenwerking tussen de overheid, de markt en het maatschappelijk middenveld. Wel moeten instellingen in de publieke dienstverlening democratisch gelegitimeerd zijn. De verdwijndriehoek: geen tucht van de markt, geen echte politieke sturing en gebrekkig toezicht moet worden opgeheven. Er zijn verschillende juridische vormen om dat te realiseren.

Sociale Vennootschap

Er bestaan verschillende juridische vormen om te realiseren dat samenwerkingsverbanden tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld democratisch gelegitimeerd en transparant zijn. Deze voorwaarden kunnen binnen de stichtings- of de verenigingsvorm worden gerealiseerd en ook een sociale vennootschap kan een optie zijn. Een sociale vennootschap is een onderneming met publieke en eventueel ook private aandeelhouders. De publieke aandeelhouders van de sociale vennootschap dienen ook actieve aandeelhouders te zijn. Zij kunnen het bezoldigingsbeleid vaststellen, hebben instemmingsrecht bij ingrijpende besluiten en kunnen de raad van commissarissen en de raad van bestuur benoemen en ontslaan. Bovendien kan het gaan over belangrijke investeringsbeslissingen. Met de sociale vennootschap ontstaat een nieuwe constructie, als aanvulling op bestaande mogelijkheden zoals verenigingen die van onderop worden georganiseerd, stichtingen en meer centraal aangestuurde overheidsorganisaties als zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

10. Sturen van bovenaf (Government) - sturen in samenwerking (Governance)

Om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren dient de werking van het openbaar bestuur te worden verbeterd. Het openbaar bestuur is een belangrijk onderdeel van de publieke sector, immers ook de overheid is rechtstreeks uitvoerder van publieke diensten (uitgifte van paspoorten, innen van belasting, enz.) Daarnaast zorgt het openbaar bestuur voor de borging van voorwaarden waaronder publieke dienstverlening door private partijen wordt geleverd. Denk daarbij aan de wetgevende en financiële kaders waarbinnen dienstverlenende organisaties zoals scholen, zorginstellingen of woningcorporaties opereren.

Het functioneren van het openbaar bestuur wordt in het algemeen aan drie zaken getoetst: de effectiviteit (de doelbereiking), de efficiency (de doelmatigheid) en de democratische legitimatie.

Deze doelen kunnen nooit tegelijkertijd volledig worden bereikt. Er vindt altijd een afweging plaats.

De bestuurlijke verhoudingen zijn in Nederland de afgelopen decennia ontegenzeggelijk complexer geworden. Met name de internationale politieke en bestuurlijke organisaties hebben meer invloed gekregen op de gang van zaken. Internationaal recht gaat nu eenmaal boven nationaal recht. Naast het internationale en het nationale niveau zijn er echter ook op het regionale, het provinciale en gemeentelijke niveau allerlei politiek-bestuurlijke organisaties bijgekomen. De vraag doet zich voor welk besluit- en coördinatiemechanisme het meest geschikt is om een bijdrage te leveren aan de oplossing van bepaalde maatschappelijke problemen. Kan dat het beste via de staat, de markt of via de civil society gebeuren of ligt een gecombineerde benadering waarbij overheid en civil society en marktpartijen met elkaar samenwerken meer voor de hand? Juist bij de publieke dienstverlening biedt een gecombineerde benadering goede mogelijkheden voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

“Government” in de zin van regeren door de staat - sturen van bovenaf - is door de complexe maatschappelijke werkelijkheid ingewikkeld geworden. De staat is een van de partijen die oplossingen kan aandragen maar daarnaast hebben we te maken met mondige burgers, met organisaties en professionals met veel kennis van zaken die ook een belangrijke bijdrage kunnen en moeten leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Tegenwoordig wordt die noodzakelijke betrokkenheid en invloed van andere partijen dan de staat samengebracht onder de noemer ‘governance’. In deze besturingsfilosofie wordt per maatschappelijk probleem gekeken op welk politiek bestuurlijk niveau een probleem moet worden aangepakt, welke belanghebbende partijen een rol te vervullen hebben en hoe de besluitvorming en de coördinatie het beste kunnen plaatsvinden. Door de combinatie van deze twee vragen ontstaat er een governance matrix.

Governance

	O	CS	M
Internationaal			
EU			
Nationale staat		←→	
Regio			
Provincie			
Gemeente			

Bron: Mark Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, 1995, Harvard University Press. Om maatschappelijke problemen op te lossen en aan te pakken, dient men zich volgens Moore twee vragen te stellen: (1) op welke bestuurslaag pakken wij een probleem aan en (2) welk besluitvormings- en coördinatiemechanisme is hierbij behulpzaam: de overheid (o), de civil society (cs) of de markt (m), of een combinatie daarvan? Onze stelling is dat het politieke debat in de PvdA te lang is gedomineerd door de staat en dat volgens het governance model ook niet-statelijke actoren in ogenschouw moeten worden genomen.

“Governance” betekent kortom dat andere dan overheidsorganisaties betrokken zijn en betrokken worden bij de oplossing van maatschappelijke problemen. Het kan de samenwerking tussen internationale en nationale organisaties betreffen (een vredesmissie), maar ook de samenwerking tussen een gemeente, een school en het bedrijfsleven (voorkomen van schooluitval). Bij “governance” is goede verantwoording van groot belang, omdat er diverse organisaties bij betrokken zijn, en er dikwijls ook publieke middelen mee gemoeid zijn. Een stapeling van controle en verantwoording moet echter worden voorkomen. Het vertrouwen in deze vormen van samenwerking en probleemoplossing kan worden vergroot door aan de ene kant ruimte te laten voor een eigen aanpak en benadering, de goede praktijken te laten zien en aan de anderen kant een gerichte vorm van verantwoording te regelen die niet alleen op controleren maar ook op het leren van opgedane ervaringen is gericht. De deskundigheid en expertise van andere partijen dan de overheid moeten dus erkent en

gebruikt worden. Onafhankelijk toezicht op de kwaliteit is uiteraard gewenst en vanuit het oogpunt van het te borgen publieke belang ook noodzakelijk. De inspecties hebben hierin een belangrijke taak te vervullen.

Keuze

Bij de oplossing van maatschappelijke problemen maakt de overheid veel meer gebruik van de kennis, ervaring en betrokkenheid van civil society en marktpartijen. Het is daarbij van belang goed te doordenken welke bestuurslaag en welk besluitvormingsmechanisme een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van de problemen. Dit betekent dat wij meer vertrouwen willen geven aan niet-statelijke organisaties en er vanuit gaan dat de bestuurlijke kaders minder vast liggen dan in het verleden het geval was. Het betekent tevens dat geïnvesteerd moet worden in vormen van verantwoording en toezicht die dat vertrouwen kunnen ondersteunen en versterken.

Mentorprojecten

Een probleem waar de politiek zich terecht zorgen over maakt is de schooluitval onder jongeren, met name op het VMBO. Een probleem dat zij niet alleen kan oplossen. Samenwerking tussen gemeenten, scholen en bedrijfsleven om vroegtijdig schooluitval te voorkomen is nodig. Zeker bij beroepsgerichte opleidingen is de aansluiting tussen school en arbeidsmarkt essentieel. Ook is het noodzakelijk dat het bedrijfsleven voldoende stageplaatsen beschikbaar stelt voor leerlingen. Een specifieke samenwerking tussen scholen en bedrijven zijn de mentorprojecten om schooluitval te voorkomen. Medewerkers van bedrijven worden op vrijwillige basis gekoppeld aan VMBO-leerlingen die op school problemen ondervinden. De mentor begeleidt en motiveert de leerling, zodat de leerling zijn ambities beter leert kennen en zijn schoolprestaties verbetert.

11. Centralisatie- decentralisatie

Met de keuze voor governance – sturen in samenwerking - als bestuursfilosofie hebben wij onmiddellijk te maken met het klassieke bestuurskundige dilemma tussen centralisatie en decentralisatie. In het verleden was er altijd sprake van een pendule beweging in het politiek debat. In de ene periode was er sprake van centralisatie van taken, bevoegdheden en middelen, terwijl in een andere periode er weer sprake was van decentralisatie. Uit de geschiedenis van de PvdA kan niet een duidelijke voorkeur voor centralisatie of decentralisatie worden afgeleid. Tijdens het interbellum was er veel vertrouwen in het lokale bestuur (“het wethouderssocialisme”), terwijl er na de Tweede Wereldoorlog veel geloof was in de mogelijkheden van de centrale staat.

Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 was voor vele bestuurders decentralisatie de oplossing om tegemoet te komen aan de ontwikkelingen in de omgeving van het openbaar bestuur: de ontideologisering, de individualisering en de gevolgen van de ICT-revolutie. Door de aanslagen van 11 september 2001 is er ook weer sprake van een sterke centralisatie, met name op beleidsterreinen zoals veiligheid, politie en justitie.

Het opmerkelijke van het huidige tijdsgewricht is dat de processen van decentralisatie en centralisatie zich tegelijkertijd voordoen. De staat heeft verschillende gezichten gekregen. Er is sprake van een “caring state” (een zorgende staat); een “law en order state” (een wetgevende en regulerende staat) en een “enabling state” (stimulerende/investerende staat).

In het beginselmanifest van de PvdA van 2005 wordt opnieuw gekozen voor een zo lokaal mogelijk bestuur en een zo lokaal mogelijke vertegenwoordiging. Taken op het gebied van de “caring state”, de publieke dienstverlening, kunnen vaak worden gedecentraliseerd. Er moet daarbij wel sprake zijn van werkelijke decentralisatie. Naast taken moeten bevoegdheden en middelen daadwerkelijk worden gedecentraliseerd. Anders is er slechts sprake van de decentralisatie van ellende.

De bewijslast voor grootschalig bestuur ligt bij de voorstanders. Zo vereisen taken van de “law en order state” dikwijls internationale samenwerking waardoor centralisatie voor de hand ligt. Maar ook hier is geen sprake van een eenzijdige keuze. De regionale en lokale inbedding van de politie, justitie en veiligheidsorganisaties is en blijft van groot belang. Bij centralisatie dienen de staatsrechtelijke “checks and balances” goed in de gaten te worden gehouden. Tenslotte zijn er taken die tussenvormen vereisen. Dit is de “enabling state” die ontwikkelingen mogelijk maakt om problemen op te lossen en samenwerking mogelijk te maken.

Keuze

Een eenzijdige keuze tussen decentralisatie en centralisatie is niet mogelijk. Beide vormen komen op dit moment tegelijkertijd voor. De PvdA kiest waar mogelijk voor een zo lokaal mogelijke bestuur en vertegenwoordiging. In de publieke dienstverlening kan vaak gekozen worden voor decentralisatie. Bij decentralisatie dient er sprake te zijn van echte decentralisatie. Er moet daadwerkelijk sprake zijn van het overdragen van taken, middelen en bevoegdheden. Een volledige decentralisatie vereist wel politieke tegenmacht. Wij moeten daarbij accepteren dat er ongelijkheid tussen gemeenten kan ontstaan.

Bij centralisatie dienen de “checks and balances” van de democratische rechtsstaat scherp in de gaten te worden gehouden. Samenwerkingsvormen tussen publieke en private organisaties op zowel lokaal als regionaal als centraal niveau verdienen ondersteuning daar waar zij aantoonbaar bijdragen aan een doeltreffende aanpak van maatschappelijke problemen.

WMZP

De PvdA-projectgroep Zorg heeft in haar rapport ‘Zorg voor een gezond leven’ gepleit voor een Wet op Maatschappelijke Zorg en Participatie (WMZP). Net als de Wet op Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) legt deze wet een groot deel van de zorgtaken bij de gemeenten. De WMZP gaat echter verder dan de WMO. Het is een solidaire nationale volksverzekering die ook de langdurige en intensieve zorg opneemt, dat nu nog onder de AWBZ valt.

Voordeel hiervan is dat de schotten verminderd worden en afschuifgedrag voorkomen wordt. De gemeente is ook verantwoordelijk voor welzijn, vervoer, wonen en onderwijs. Het aanbod hiervan heeft een grote verwevenheid met langdurige zorg. Wie zorgt dat het openbaar vervoer is aangepast, hoeft minder aangepast vervoer te organiseren en te betalen. Ouderen en gehandicapten die overdag participeren in een lokaal activiteitencentrum, zullen minder vaak thuiszorg nodig hebben. Goed geïntegreerd beleid levert de gemeenten dus lagere zorguitgaven op. Voor de kwaliteit van bestaan van burgers is het ook belangrijk dat de schotten opgeheven worden. Nationaal worden zorgrechten vastgelegd, maar gemeenten krijgen wel de ruimte om maatwerk te leveren. De beslissingen worden dicht bij de burger en met gebruikmaking van de expertise van de zorgverleners genomen.

12. Structuur - cultuur

Bij de bestuurlijke problemen komen wij vroeg of laat te spreken over departementale herindelingen. Diverse bestuurders vinden het zinloos over departementale herindelingen te spreken omdat er veel kosten mee gemoeid zijn en er sprake is van energieverlies. Politici en bestuurders zouden volgens deze redenering hun energie beter kunnen steken in de politieke agenda van een nieuw kabinet en in de uitvoering van het beleid.

Grote stelselherzieningen en structuurveranderingen zijn niet altijd verstandig, hoewel dergelijke wijzigingen niet geheel vallen uit te sluiten. De Nederlandse publieke sector is echter wel reorganisatiemoe. Het is onze overtuiging dat vele publieke organisaties effectiever en efficiënter gaan functioneren als het personeel wordt aangesproken en gestimuleerd. Met behulp van technologische innovaties en cultuurwijzigingen kunnen we tot veranderingen in de politiek, het openbaar bestuur en de maatschappij komen. Als de kwaliteit van de publieke dienstverlening niet aan de verwachtingen voldoet dan moeten we investeren in de mensen die de diensten leveren en voorwaarden realiseren

zodat zij hun vak optimaal kunnen uitoefenen. Mensen moeten trots zijn om in de publieke sector te werken. Dit betekent dat er in sommige sectoren meer werk gemaakt moet worden van de kwaliteit van de primaire dienstverlening (verpleeghuizen bijvoorbeeld) terwijl in andere sectoren de motivatie en trots van de werkers moet verbeteren (meer carrièremogelijkheden in het onderwijs en niet alleen in het management) en in weer andere sectoren, zoals bij de politie moeten de prestatiecriteria minder rigide worden toegepast en meer toegesneden op het werk van de politieagenten zelf. Ook kunnen we de werkers in de publieke sector aanspreken op hun beroepsethiek, vakbekwaamheid en vaktrots. Dit is een verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaren zelf maar ook van hun opleiders. Bestuur en management moeten de voorwaarden creëren om de vakbekwaamheid te kunnen onderhouden en ontwikkelen. Er moet ook blijvend geïnvesteerd worden in de cultuur van de publieke organisaties. We houden een pleidooi voor een meer ondernemende cultuur waarbij de kwaliteiten en kennis van de medewerkers worden ingezet voor het aanpakken van maatschappelijke vragen en problemen. Op dit terrein zijn al veel vernieuwingen zichtbaar, vooral vernieuwingen die voorbij de grenzen van sectoren gaan (werkonderwijs, wonen-zorg, politie-werk).

Ook bij de politiek moet een cultuurverandering plaatsvinden. De politici moeten minder gericht zijn op incidenten en hypes en het hoogste politieke niveau moet meer aandacht krijgen voor de uitvoering van beleid.

Naar ons oordeel dienen de volgende werkprincipes in het openbaar bestuur centraal te staan:

- Met het oog op een goede kwaliteit van de publieke dienstverlening is het van belang dat de centrale departementen in Den Haag zich meer richten op de al langer bestaande problemen zoals de verkokering tussen departementen en beleidssectoren. De eenzijdige aandacht voor beleidsvoorbereiding dient plaats te maken voor meer kennis van en

gerichtheid op de beleidsuitvoering. Op zeer veel beleidsterreinen worden grote stelselwijzigingen doorgevoerd zonder dat er een duidelijk inzicht is in de gevolgen voor de feitelijke praktijk. Er wordt ook relatief weinig gebruik gemaakt van praktijkkennis en –ervaring bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Wij bepleiten niet dat de centrale departementen de uitvoering naar zich toe trekken, maar het is wel van het allergrootste belang dat beleid en uitvoering beter op elkaar worden betrokken. Die afstand is nu te groot en dat leidt tot onbegrip en gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit van het beleid en in de kwaliteit van de uitvoering.

- Het vermogen om deze verbindingen te leggen, om kennis en ervaring te bundelen, zijn competenties die zowel bij de ambtenaren als bij de politieke leiding meer aandacht behoeven dan ze nu krijgen.
- Behalve de noodzaak van de verbinding tussen beleid en uitvoering is de kwaliteit van de publieke dienstverlening gebaat bij een probleem georiënteerde benadering. Niet de sectoren of de grenzen van de departementen zijn bepalend voor hoe en door wie maatschappelijke vraagstukken worden aangepakt, als wel een inhoudelijke analyse van wat er aan de hand is en de verkenning van werkbare oplossingen en praktijken. Het armoedevraagstuk bijvoorbeeld is niet alleen het domein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar betreft veel meer departementen (wonen, zorg, onderwijs bijvoorbeeld). Nu zijn de departementale scheidslijnen leidend en bij complexe maatschappelijke vraagstukken is dat contraproductief. Structuurveranderingen en andere coördinatiemechanismen bieden in dit opzicht niet echt een oplossing als de mentaliteit en de oriëntatie van de betrokkenen niet verandert. Dat laatste moet eerst.
- In een regeerakkoord dient meer dan nu gebeurt gekozen te worden voor een open benadering met een duidelijke bepaling van enkele prioriteiten. Belangrijk in een regeerakkoord is dat er overeenstemming is over de agenda voor de publieke dienstverlening. De hoe vraag zou veel minder gedetailleerd

moeten worden ingevuld dan nu gebeurt. Pas dan kan gebruik worden gemaakt van expertise en ervaringen die in de samenleving beschikbaar zijn. Dichtgetimmerde akkoorden leiden tot bureaucratisch afrekeninggedrag en verkleinen de ruimte voor vernieuwing. De minister-president is verantwoordelijk voor een kort regeerakkoord, dat na twee jaar op basis van opgedane ervaringen met nieuwe thema's kan worden geactualiseerd.

- De politiek verantwoordelijken moeten hun taakverdeling zichtbaar maken en bij sectoroverstijgende vraagstukken kunnen opdrachten worden toebedeeld met bijbehorende middelen (dus niet alleen coördineren) en doorzettingsmacht om zaken voor elkaar te krijgen. Daar kunnen ze vervolgens op worden aangesproken en afgerekend. Ook hier mag geen verdwijntruc ontstaan waardoor verantwoordelijkheden collectief worden gemaakt en dreigen te verdampen.
- Een deel van het werk in de publieke dienstverlening vindt plaats door agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Wij vinden de discussie over de aantallen en de organisatie niet zo relevant. Essentieel is dat de checks en balances op orde te zijn, dat deze organisaties zich verantwoorden en dat het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering en de besteding van publieke middelen goed is geregeld. Het voorstel van de commissie Kohnstamm om ZBO's terug te brengen in het staatsdomein steunen we niet. Er zijn namelijk erg veel ZBO's (meer dan 400) en een deel daarvan functioneert goed. Alleen bij zelfstandige bestuursorganen die structureel onvoldoende functioneren en waar voortdurend onduidelijkheid bestaat over de ministeriele verantwoordelijkheid valt een renationalisatie te overwegen.
- De overheid dient ook veel aandacht te besteden aan goede toepassingen van de ICT-technologie. Dit kan een grote bijdrage leveren aan de verbetering van de dienstverlening, de informatievoorziening en de coördinatie van overheidsorganisaties en beleidsprocessen. Het maakt de één loket gedachte bij routinebeslissingen en producten meer mogelijk.

Keuze

Gerichtheid van het openbaar bestuur op vragen en problemen van de uitvoering is een voorwaarde voor een goede publieke dienstverlening. Meer dan nu gebeurt moet bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken gebruik worden gemaakt van kennis en ervaringen uit de praktijk. De huidige departementale verkokering moet worden aangepakt door systematisch te kiezen voor een probleemoriëntatie in plaats van de huidige domeingerichte/sectorale aanpak. Wij stellen voor dat diverse deskundigheden uit het openbaar bestuur zich organiseren rondom maatschappelijke problemen zoals bijvoorbeeld uitgaansgeweld, de jeugdwerkloosheid en de jeugdzorg.

In het regeerakkoord dienen duidelijke prioriteiten van de sociale agenda te worden bepaald zonder dat het een dichtgetimmerd contract wordt. Ook hier is ruimte voor de wijze van aanpak van die problemen geboden. Na twee jaar kan de agenda worden geactualiseerd.

Tussen regels en realiteit

Tweede Kamerleden Ella Kalsbeek en Jeroen Dijsselbloem hebben in de loop van 2005 enkele maanden stage gelopen bij verschillende instellingen van de publieke sector, zoals de jeugdzorg en de verpleeghuiswereld. Een van de opvattingen die zij daaraan overhielden is dat de publieke sector kapot gaat aan voortdurende ingrijpende beleidswijzigingen. Het overleven in een dergelijke dynamische beleidsomgeving vergt veel van de instellingen constateren Kalsbeek en Dijsselbloem. De directies zijn voortdurend bezig de continuïteit veilig te stellen waarbij het een belangrijke strategie is om beleidsresistent te worden. Fusies, directiewisselingen komen er aanhoudend uit voort, met als gevolg dat veel energie intern gericht wordt. Bestuurlijke discontinuïteit gaat zo direct ten koste van de kwaliteit van dienstverlening. Grote beleids- en stelselwijzigingen vereisen daarom terughoudendheid.

Jeroen Dijsselbloem en Ella Kalsbeek, Tussen regels en realiteit. Een praktijkonderzoek. Partij van de Arbeid, augustus 2005.

13. Bestuurlijke verdichting - bestuurlijke verdunning

Een van de bestuurlijke problemen op dit moment is dat er sprake is van erg veel bestuurslagen en zeer veel bestuurlijke gremia. Hierdoor neemt het aantal politici, bestuurders en ambtenaren toe. Dit verschijnsel wordt met verschillende termen aangeduid: bestuurlijke drukte, bestuurlijke spaghetti, bestuurlijke verdichting of bestuurlijke lappendeken. De overheid weet zelf niet precies hoeveel bestuurders er zijn, maar het zijn er steeds meer, vooral in de Randstad.⁶

Nederland kent sinds 1848 bestuurlijk het Huis van Thorbecke. Dat huis bestaat uit drie etages: de centrale overheid, de provincies en de gemeenten. In de tussentijd zijn er dakkapellen en erkers bijgebouwd. Daardoor is het Huis van Thorbecke weinig doorzichtig meer; van een transparante doorzonwoning is bij het binnenlands bestuur geen sprake meer.

Het is bijzonder druk op het niveau van het middenbestuur. Er zijn provincies, waterschappen, bedrijfsschappen, productschappen, kaderwetgebieden, stadsgewesten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, bestuurlijke platforms, regionale organen, politieregio's (blauw), brandweerregio's (rood) en ambulanceregio's (wit). Daarnaast kennen de inspecties van diverse centrale departementen een eigen regionale indeling. De grote steden Amsterdam en Rotterdam hebben bovendien gekozen voor deelraden waardoor het aantal politici (deelraadsleden) en bestuurders (deelwethouders) is toegenomen.

Het grote aantal organisaties dat zich met een bepaalde zaak inlaat leidt tot vertraging in de besluitvorming. Politici en bestuurders ontmoeten vooral elkaar en verliezen daardoor het contact met de burgers. De burgemeesters van de vier grote steden in de Randstad en vier commissarissen der koningin hebben

6. Zie rapporten van de commissie Geelhoed; het manifest van de Holland Acht en een eerste kwantitatieve inventarisatie door het weekblad Elsevier: Robert Stiphout. Lappendeken Nederland, Elsevier 28 januari 2006.

zich inmiddels verenigd in de Holland Acht en vragen het nieuwe kabinet tot bestuurlijke verdunning te komen. Wij zijn het eens met de noodzaak voor bestuurlijke verdunning. Het voert te ver om in het kader van dit rapport over de kwaliteit van de publieke dienstverlening nadere uitspraken te doen over de bestuurlijke verdunning. Wij verwijzen naar andere rapporten van de PvdA, zoals het rapport van de commissie Andeweg, waar voorstellen in deze richting worden gedaan.

Van groot belang in ons denken is dat de gemeenten als krachtige eenheden functioneren. Een belangrijk deel van de publieke dienstverlening wordt op lokaal niveau geleverd en het is van belang dat burgers ook dicht bij huis invloed kunnen uitoefenen. Dit veronderstelt wel een duidelijke kwaliteitsslag op het niveau van de leden van de gemeenteraad, de bestuurders en het ambtelijk apparaat. De effecten van de Wet Dualisering van het lokale bestuur zijn teveel blijven steken in structuurveranderingen en hebben geleid tot bureaucratiesering in plaats van politisering.

Overigens betekent een keuze voor het lokale niet alleen dat de gemeentes meer in positie worden gebracht. Het gaat ook om het functioneren van allerlei dienstverlenende organisaties die juist op het lokale niveau actief zijn en daar de relaties aangaan met hun cliënten. Het versterken van het functioneren van deze organisaties en het uitbreiden van de samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen is belangrijk voor een goede en lokaal verankerde dienstverlening.

Keuze

Wij kiezen voor bestuurlijke verdunning. Door het grote aantal politici en bestuurders neemt de afstand tot de burgers toe en is er sprake van stroperige besluitvorming.

Wij kiezen voor een versterking van het lokale niveau en voor een investering in de samenwerking tussen publieke en private partijen op dat niveau.

Holland Acht

De Holland Acht bestaat uit de burgemeesters van de grote steden en vier commissarissen van de koningin. Zij willen dat de Randstad meer bestuurskracht krijgt, omdat de economische groei in vergelijking met andere stedelijke gebieden in Europa achteruitgaat. Zij stellen een krachtig Randstad bestuur voor. Deze oplossing voor de Randstad is misschien mogelijk als wij uitgaan van variëteit en niet alle provincies in Nederland meteen in deze discussie betrekken.

14. Regulering - deregulering

De alsmaar groeiende regelgeving is een belangrijk probleem voor het Nederlandse openbaar bestuur. Sinds 1982 proberen Nederlandse kabinetten te komen tot deregulering en vermindering van de administratieve lastendruk, omdat daar veel kosten mee gemoeid zijn. Deregulering is echter een ingewikkeld verschijnsel. Terwijl de politieke wil aanwezig is tot deregulering te komen, lijken de regels in de praktijk alleen maar toe te nemen.

Groei van de regeldruk

Jaar	Wetten	AmvBS en KBs
1980	1100	
1988	1432	
Mei 2002	1722	2611
Januari 2003	1749	2644
Januari 2004	1800	2675

Bron: De Jong en Herweijer

Aan deze groei en stapeling van regels liggen diverse redenen ten grondslag:

1. Beleid dient gebaseerd te zijn op wetgeving. Aangezien de verzorgingsstaat steeds meer beleid is gaan voeren is de wetgeving navenant toegenomen;
2. De verzorgingsstaat is opgedeeld in beleidssectoren waarbinnen de regelgeving groeit. Er komen ook nieuwe beleid-

sterreinen bij waardoor er meer sectorale regelgeving noodzakelijk is;

3. Het parlement staat dikwijls uitzonderingen toe op algemene regels. De politiek wil alle gevallen gelijk behandelen, waardoor de uitzonderingen blijven toenemen. Hierdoor ontstaat er een moeras aan wet- en regelgeving.
4. De internationalisering van het recht betekent dat de nationale regelgeving is toegenomen. Ongeveer 15% van de regelgeving vindt zijn oorsprong op het Europese niveau.
5. Meer marktwerking betekent, hoe paradoxaal het ook klinkt, dikwijls meer regelgeving. De concurrentie moet dikwijls worden afgedwongen en bovendien betekent de internationale handel dat er strenge controlevoorschriften worden gesteld die strikt moeten worden gehandhaafd.
6. De wet en regelgeving groeit omdat beleid in toenemende mate een reactie is op onverwachte gebeurtenissen. De politiek voelt zich onmiddellijk genoodzaakt te reageren op rampen en incidenten met beleid en wetgeving tot gevolg.
7. In de hedendaagse risicomaatschappij is de logica van de politiek veranderd. De ideologische politiek uit het verleden heeft plaats gemaakt voor de politiek van de onzekerheid. Politici en bestuurders dekken zich overal tegen in. Dit heeft tot een explosie aan interne regelgeving en accountancy controle geleid.

Het recht en de wetgeving spelen natuurlijk een belangrijke rol in de maatschappij; het reguleert het maatschappelijke verkeer. Achter elke regel gaat bovendien een belanghebbende schuil. Door de enorme groei in de regelgeving is de rechtsorde echter steeds minder bruikbaar. Dat kan op verschillende manieren veranderen.

Het lijkt ons verstandig het dode hout in de regelgeving op te ruimen. Daarnaast zou per regel kunnen worden gekeken wie er belang bij heeft en of het nog juist is deze regelgeving overeind te houden. Bovendien zal er meer vertrouwd moeten worden op het zelfregulerend en controlerend vermogen van niet-overheidspar-

tijen. Tot slot bestaat er een noodzaak de neiging van Den Haag alles in regelgeving te willen vangen te relativieren. In een aantal gevallen bereiken deze regels de uitvoerders niet eens.

Keuze

Wij kiezen voor deregulering. Recht en regels hebben een belangrijke functie in het voorkomen van willekeur en het reguleren van het maatschappelijk verkeer. Momenteel zijn er echter teveel regels die overbodig zijn of specifieke belangen onterecht beschermen. Deze regels moeten worden opgeruimd. Bovendien willen wij meer vertrouwen op het zelfregulerend en controlerend vermogen van niet-overheidspartijen.

Onnodige regelgeving

Onlangs is in Dordrecht het museum voor overbodig beleid geopend. Op hun website maken zij een inventarisatie van overbodig beleid, onzinnige regelgeving en onnodige bureaucratische procedures. Burgers kunnen voorbeelden aandragen. In de top tien staat het volgende voorbeeld over een onnodige procedure. “Mensen van buiten Europa die zich langer dan 3 maanden in Nederland willen vestigen moeten voor hun komst een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) aanvragen. Wie met een MVV Nederland binnenkomt moet zich binnen drie dagen melden om een verblijfsvergunning aan te vragen. Voor de machtiging en de vergunning moet aan dezelfde voorwaarden worden voldaan en beide worden goedgekeurd door dezelfde Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Een van beide procedures lijkt overbodig.

Zie: www.inaxis.nl.

Conclusies

Om de maatschappelijke solidariteit overeind te houden, kiezen wij voor een brede publieke sector. Die publieke sector moet er voor zorgen dat de kwaliteit van de dienstverlening verbetert en het openbaar bestuur beter gaat functioneren. Anders zal de groter wordende middenklasse de belasting niet meer willen opbrengen en zal het vluchtgedrag dat zij nu al vertoont sterker worden. De publieke sector moet, om het draagvlak in stand te houden, meer rekening houden met de diversiteit van de bevolking en de verschillende wensen die er leven. Op deze manier valt er per rechtvaardigheidssfeer (markt, zorg of onderwijs bijvoorbeeld) een basisniveau te garanderen, maar kunnen individuen ook hun eigen wensen binnen de publieke en de private sector articuleren. Dat betekent meer aandacht voor de variëteit in de maatschappij waardoor een begrip als gelijkheid gerelativeerd moet worden. Deze hoogwaardige publieke dienstverlening moet linksom of rechtsom gefinancierd worden. Wij kiezen voor linksom: een strenge doch rechtvaardige verzorgingsstaat. De algemene belastingen worden slechts in uiterste noodzaak verhoogd. Er is veel financiële ruimte te vinden voor een hoogwaardige publieke sector en publieke dienstverlening door verspilling van overheids-geld te voorkomen; burgers te activeren de productiviteit te verhogen en buitensporige aftrekposten te voorkomen.

Wij komen tot de conclusie dat politici in Nederland al sinds 1982 op een andere manier willen werken, maar dat dit nauwelijks effect meer heeft. Vanaf dat moment werd het bedrijfseconomische model voor de publieke sector ingevoerd. Deze agenda bestond uit privatisering, liberalisering, marktwerking en deregulering. Deze besturingsfilosofie heeft een bijdrage geleverd aan een andere manier van werken binnen het openbaar bestuur, maar levert na 25 jaar toch ook veel problemen op. Er is, zoals wij

zagen, sprake van teveel regelgeving, teveel bureaucratie, een stapeling van controle en verantwoording, groeiend wantrouwen, te weinig ruimte voor professionals, teveel beleid, een permanente verkokering, bestuurlijke drukte en mistige verantwoordingsprocessen.⁷

Geleidelijk worden de contouren van nieuwe handelingsperspectieven en een nieuw besturingskader zichtbaar. Dit kader heeft de volgende 10 kenmerken.

1. Houd rekening met diversiteit

De maatschappij steekt veel gevarieerder in elkaar dan in het verleden. Goede publieke dienstverlening speelt in op deze verschillen in voorkeuren, talenten, gezinssamenstelling, leefomstandigheden, regionale verschillen en uiteenlopende capaciteiten van mensen. Deze complexiteit dient via variëteit en selectie te worden benaderd en niet via de bureaucratische weg van controle en commando. Dit betekent dat het bureaucratisch gelijkheidsbeginsel gerelativeerd moet worden.

2. Ruil de klant in voor de burger

Door de introductie van het bedrijfseconomische model voor het openbaar bestuur kwam de burger als consument op de troon te zitten. De klant was koning en de overheid werd steeds meer beschouwd als een bedrijf. Dat is naar ons idee principieel onjuist. Wij ruilen de klant graag in voor de burger. Het voordeel van de burger is dat deze rechten en plichten heeft. Bovendien kan het centraal stellen van de burger helpen om de systeemlogica van Den Haag te doorbreken. Politici en ambtenaren zitten teveel opgesloten in hun eigen organisaties en rollen het beleid over de samenleving uit.

7. Het bedrijfseconomische model van de overheid wordt ook wel aangeduid als het nieuw public management (npm). Deze benadering hield een kritiek in op het oude Weberiaanse model van de overheid.

3. Van Government (sturen van bovenaf) naar Governance (sturen in samenwerking)

“Government” in de zin van sturing van bovenaf is door de maatschappelijke complexiteit steeds lastiger. “Governance” maakt duidelijk dat bij de oplossing van maatschappelijke problemen diverse bestuurslagen en organisaties betrokken zijn. Governance betekent dat er twee belangrijke vragen worden gesteld: op welke bestuurslaag of welke bestuurslagen moet een probleem worden aangepakt en welke besluit- en coördinatiemechanismen – de staat, de civil society, de markt of de burger – worden hierbij betrokken. De centrale overheid kan het niet alleen.

4. Regel de verantwoordelijkheid helder

Samenwerkingsverbanden kunnen beter functioneren als de verantwoordelijkheid helder geregeld is. Theoretisch stellen wij dat de verschillende sferen zo weinig mogelijk door elkaar moeten gaan lopen. Als taken helder kunnen worden toegedeeld aan de overheid of de markt is de verantwoording publiekrechtelijk of privaatrechtelijk geregeld. In de Nederlandse praktijk komen echter van oudsher vele tussenvormen voor en deze tussenvormen hebben ook veel opgeleverd. Deze tussenorganisaties moeten echter open en democratisch functioneren. De verdwijndriehoek: geen tucht van de markt, geen echte politieke sturing en gebrekkig toezicht moet worden opgeheven. Een sociale vennootschap kan daarbij een optie zijn.

5. Geef vertrouwen

Hoewel de verantwoording goed moet worden geregeld vinden wij de stapeling van controle en verantwoording een probleem. Dit is naar onze mening een gevolg van groeiend wantrouwen. Een belangrijk middel om de stapeling van controle en verantwoording te voorkomen is het geven van vertrouwen. Dit betekent dat de politiek de kunst van het loslaten moet verstaan. Wij gaan daarbij uit van vormen van verdiend vertrouwen. Organisaties die excellent presteren hoeven minder gedetailleerd verantwoording af te leggen. Als er publieke middelen mee gemoeid zijn dan dient

er verticale controle mogelijk te zijn. Worden er problemen rond de aanwending van publieke middelen geconstateerd dan moet de overheid in kunnen ingrijpen. En onafhankelijk kwaliteitscontrole blijft noodzakelijk, in de vorm van praktijkbezoeken door de inspecties.

6. Geef professionals meer de ruimte, zonder het vertrouwen in managers op te zeggen

Professionals in de uitvoering, zoals onderwijzers, verplegers en politieagenten, zijn hun beroepstrots kwijt. Zij worden teveel aangestuurd met individuele prestatiecontracten. Hierdoor staat het werkplezier van velen onder druk. Veel kan worden bereikt door de motivatie van het personeel te verbeteren. Er dient kritisch te worden gekeken naar de omvang van het management, maar de populaire gedachte dat het allemaal zonder management kan valt niet te handhaven. Management is hard nodig voor een goede dienstverlening mits het zich ten dienste stelt van het primaire proces en het werk van de professionals en de vragen van de burgers ondersteunt.

7. Kies voor systeemverantwoordelijkheid

Ga van individuele verantwoordelijkheid (persoonlijke prestatiecontracten) naar systeemverantwoordelijkheid. Door de verantwoordelijkheid meer bij de organisatie te leggen ontstaat er meer ruimte voor de professionals. Dit is nodig om hen de beroepstrots terug te geven. Op deze manier kan de productiviteit in de publieke sector toenemen. Bij verantwoordelijkheid op het niveau van de organisatie moet minder gewerkt worden met prestatiecontracten die voornamelijk gericht zijn op kwantitatieve doelen en afrekenen. Dat leidt tot verkokering en te weinig aandacht voor de relationele en inhoudelijke aspecten van de dienstverlening.

8. Werk van onderop

Het openbaar bestuur moet een scherpe draai maken naar de uitvoering. Er is op dit moment teveel aandacht voor het beleid, terwijl het moet gaan om de excellentie van de uitvoering. Een keuze

tussen centralisatie en decentralisatie is daarbij onmogelijk, maar een eerste oriëntatie vanuit het lokale en regionale is van belang bij de toekomstige vormgeving van het openbaar bestuur. Kortom, de bewijslast voor grootschalig bestuur ligt bij de voorstanders. Dit betekent geenszins dat de internationale aspecten van het beleid kunnen worden verwaarloosd.

9. Doorbreek de verkokering

Door van onderop te werken kan een van de hardnekkigste problemen binnen het openbaar bestuur worden opgelost, namelijk de verkokering. Dit maakt coördinatie van beleid lastig en heeft ook gevolgen voor de agendering van maatschappelijke problemen. Als een probleem niet past in de verkokerde structuur van de rijksoverheid of het stadhuis wordt het niet serieus genomen. Wij stellen voor dat diverse deskundigheden uit het openbaar bestuur zich organiseren rondom maatschappelijke problemen zoals bijvoorbeeld uitgaansgeweld, de jeugdwerkloosheid en de jeugdzorg.

10. Kies voor echte politiek

Een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de democratie en het openbaar bestuur is de kwaliteit van politici, bestuurders en ambtenaren. Politici en bestuurders zijn teveel het slachtoffer van een management- en media logica. De beheersmatige en boekhoudkundige aspecten staan centraal en incidenten en hypes gieren onder de Haagse kaasstolp. Ambtenaren richten zich teveel op procesvaardigheden. Hierdoor verdwijnt de inhoudelijke kennis en het strategisch vermogen uit het openbaar bestuur.

De logica van de politiek zal moeten veranderen. Echte politiek is een mogelijkheid waarmee de politiek gezag kan terugwinnen. Deze politiek heeft betrekking op een politieke stijl waarbij vrije en gelijkwaardige burgers en hun vertegenwoordigers, besluiten rechtvaardigen in een proces waarin zij elkaar argumenten en redenen geven die wederzijds acceptabel en algemeen toegankelijk zijn. Het doel is in het heden tot bindende besluiten te komen,

die in de toekomst weer ter discussie kunnen worden gesteld. Op die manier krijgen burgers het gevoel dat politici op een zorgvuldige manier tot besluiten komen, waardoor het gezag van politici en bestuurders toeneemt.