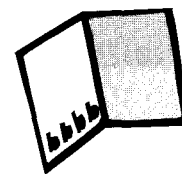


De klassieke overheid met haar centrale sturing en politieke besluitvorming is al te voorbarig afgeschreven. Een kritiek op twee boeken over de publieke zaak.

Het systeem is ziek



door
Willem Trommel

Het zijn zware tijden voor hen die de publieke zaak een warm hart toedragen. Bestuurlijke mislukkingen zijn aan de orde van de dag, denk maar aan het tekort aan cellen voor 'bolletjesslikkers', de wachtlijsten in de zorg, het criminele boekhoudgedrag van HBO-besturen, en ga zo maar door. Het lijkt waarachtig wel of het publieke belang niet meer op een fatsoenlijke manier valt te behartigen. Die vraag staat centraal in een tweetal door De Balie uitgegeven boeken. Het gaat om een nieuwe publicatierieks die, heel lelijk, 'De staat van het collectief' is gedoopt. Maar de boekjes zijn mooi, met vlotte pen geschreven, en goed gedocumenteerd. Het ene is van de hand van Pieter Hilhorst en heet *De wraak van de publieke zaak*. Het tweede boek is *De verplaatsing van de democratie* en geschreven door Jelle van der Meer en Marcel Ham.

De twee publicaties monden uit in vrijwel dezelfde stelling. De auteurs betogen dat het hardnekkige falen van politiek en openbaar bestuur voortvloeit uit een reductie van

de publieke zaak tot een uitvoeringsprobleem. Er is flink geëxperimenteerd met marktwerking en verzelfstandiging van overheidsdiensten, maar echte verbeteringen zijn dat niet gebleken. Dat komt, volgens de auteurs, omdat we hebben verzuimd de beleidsuitvoering te politiseren en te democratiseren. Als het zo is dat scholen meer zelfstandigheid krijgen, dat commerciële organisaties de arbeidsbemiddeling op zich nemen en dat de wetshandhaving in handen valt van onderhandelende ambtenaren, dan dienen burgers een directe stem te krijgen in de beoordeling van deze uitvoeringspraktijken nieuwe stijl. Het is een prikkelende gedachte waarop echter ook het nodige valt af te dingen.

Toegenomen complexiteit, normvervaging, sociaal-culturele emancipatie en pluriformiteit:

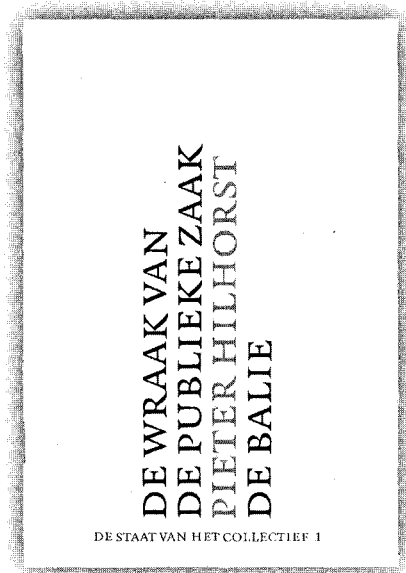
het dwingt politici en bestuurders op zoek te gaan naar nieuwe manieren om de publieke taken uit te voeren, omdat het oude concept van hiërarchie en maakbaarheid niet meer past. Er wordt van alles geprobeerd. Hilhorst onderscheidt drie modellen: marktwerking, de bedrijfsmatige overheid en de responsieve overheid (interactief beleid), die met elkaar gemeen hebben dat de overheid terugtreedt. De hamvraag is nu: werkt het? En als dat niet zo is: waar ligt dat aan? In beide boeken wordt uitvoerig verslag gedaan van de soms hilarische verwickelingen in een breed scala van beleidssectoren.

Van der Meer en Ham volgen in hun boek het wel en wee van verzelfstandigde basisscholen, de geprivatiseerde woningcorporaties, en van het landbouwbeleid dat prijssubsidies en regels beoogt in te ruilen voor de tucht van de markt. De auteurs zien deze ontwikkelingen als voorbeelden van 'verplaatste uitvoering': zelfstandige organisaties voeren het beleid uit, de overheid stuurt op afstand en tracht de uitvoerders tot steeds betere prestaties aan te zetten. Lukt dit? Niet zo goed. Er worden drie kernproblemen opgemerkt. Het eerste probleem betreft het informatiekort bij de sturende overheid: het valt niet mee om een organisatie aan te sturen die veel meer kennis van zaken heeft en die deze voorsprong kan gebruiken om de opdrachtverlener te misleiden. In de tweede plaats is er de wet van de toenemende autonomie: de uitvoerders gebruiken hun zelfstandigheid om deze nog verder te vergroten en vervelende beperkingen, die vanuit het publieke belang worden gesteld, te negeren of te omzeilen. Ten derde is er het meetprobleem: het lijkt wel een goed idee om uitvoerders op concrete prestaties af te rekenen, maar wie bepaalt eigenlijk wat goed onderwijs is, of adequate huisvesting?

LUIDRUCHTIG Een nadeel van het boek van Van der Meer en Ham is dat ze onvoldoende onderscheid aanbrenge tussen de verschillende vormen van bestuurlijke vernieuwing en hun specifieke problemen. Het boek van Hilhorst doet dat wel. De auteur toetst in de praktijk de drie door hem onderscheiden modellen. De analyses stemmen niet erg vrolijk. Zo laat Hilhorst zien dat de markt het informatieprobleem van de overheid niet kan oplossen. En dat bij het sturen op output (de bedrijfsmatige overheid) de kwaliteit van de publieke dienstverlening dreigt te worden opgeofferd aan het streven naar meetbare resultaten.

De vernieuwingen falen. Wat nu te doen? Terug naar de oude centralistische overheid kan niet, volgens de auteurs. Hilhorst spreekt smalend over de zogenaamde 'anti-gedogers' die menen dat alles wel weer op zijn pootjes terecht komt als de overheid maar ferm op haar strepen zou gaan staan. Nee, we moeten wel verder op de ingeslagen weg van 'verplaatste uitvoering'. Alleen zouden burgers veel nadrukkelijker betrokken moeten worden in het controleren en beoordelen van al die verzelfstandigde en private uitvoeringsinstellingen. Op de plaats waar de uitvoering van publiek beleid gestalte krijgt, zouden civiele tegenmachten tot bloei moeten komen, aldus Van der Meer, Ham en Hilhorst.

Hieraan kleven eveneens problemen, die ook worden onderkend maar kennelijk niet serieus worden genomen. Zo zijn de belangenorganisaties vaak verre van representatief. Het risico dat de machtigste en/of luidruchtigste partij



Willem Trommel is
universitair
hoofddocent
bestuurssociologie
aan de Universiteit
Twente

zijn zin doordrijft, is bepaald niet denkbeeldig. Ook kunnen belanghebbenden gemakkelijk worden bespeeld door de media. In een aansprekend hoofdstuk – *Media, op schoot bij de burger* – laten Van der Meer en Ham zien dat de moderne media, behaagziek als ze zijn geworden, als democratische tegenmacht weinig om het lijf hebben.

Waarom dan toch een pleidooi voor grotere betrokkenheid van direct belanghebbenden in de uitvoering van publiek beleid? Van der Meer en Ham menen dat het niet anders kan: "Als de macht verplaatst, moet de democratie er direct achteraan." En Hilhorst stelt: "Regeren is achteruitzien". Politiek gaat niet meer over het vaststellen van toekomstplannen, maar om het oordelen achteraf. Dit toezicht is een zaak voor alle burgers, de landelijke politiek moet hiertoe slechts de voorwaarden realiseren, aldus de auteurs.

Dus, beste burger, u zult straks de boer op moeten, om ervoor te zorgen dat de treinen op tijd rijden, dat uw kinderen iets zinnigs leren op school, dat uw energieleverancier niet al zijn winsten in voetbalsponsoring steekt, dat uw pensioeninleg milieuvriendelijk wordt belegd, dat uw ziekenhuis efficiënt opereert, en ga zo maar door. Los van het feit dat ik zelf geen zin en tijd heb om al deze democratische burgerschapsrechten uit te oefenen, meen ik dat er meer zwaarwegende bedenkingen tegen deze suggesties zijn aan te voeren.

ZIEK Om te beginnen kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de diagnose van het publieke leed. De uitglijdende van de overheid – bijvoorbeeld: marktwerking op het spoor, onderhandelen over naleving van milieuwetten – hebben niets te maken met gebrek aan democratie in de uitvoering. Het gaat hier om misplaatste en verkeerd vormgegeven vernieuwingsdrang. Het is ook niet verstandig om de anti-gedogers af te schilderen als reactionairen; in sommige situaties is precieze regelhandhaving gewenst, en juist als het gaat om bestuurlijke vernieuwingsprocessen is een krachtige, regisserende en instruerende centrale overheid onontbeerlijk. Ten onrechte worden innovaties als marktwerking en verzelfstandiging beschouwd als alternatieven voor de bureaucratie. Wat keer op keer blijkt, ook in de hier besproken boeken, is dat de bureaucratie juist moet worden toegerust met nieuwe taken en bevoegdheden om tot zinvolle vernieuwing te komen. Zo zal de overheid zich moeten bekwamen in de functies van marktmeester, toezichthouder en netwerkbeheerder. Zonder regels en hiërarchie zal dat niet lukken.

Dat de nieuwe overheid nog onvoldoende uit de verf komt, is zorgwekkend. Het publieke belang vereist dat uitvoeringsprestaties daadwerkelijk beoordeeld en zo mogelijk verbeterd worden. Maar ik vrees dat de tekortkomingen op dit punt juist worden veroorzaakt door het cliché dat krachtig, hiërarchisch bestuursoptreden niet meer mogelijk zou zijn. De klassieke overheid is al te voorbarig afgeschreven. Aan de ene kant door de aanhangers van het zogenaamde 'nieuw publiek management', die van mening zijn dat de doelmatigheid van de publieke sector gebaat is

bij alternatieven als marktwerking en agentschappen. Aan de andere kant door de meer ideologisch bevlogen criticasters, die menen dat regels en hiërarchie niet bij het moderne mensbeeld passen.

Maar het is niet anders: publiek beleid kan niet zonder concentratie van macht en de overheidsbureaucratie blijft het meest geëigende middel om gemeenschappelijke belangen in concrete daden om te zetten. Er kunnen goede redenen zijn om daarbij gebruik te maken van nieuwe mechanismen, maar dit vereist dan wel nadrukkelijke regie en controle vanuit de wereld van politiek en bestuur. De suggestie dat burgers die controle zelf maar moeten ontwikkelen, doet de publieke zaak geen goed. Het verplaatst de problemen naar een ondoorzichtig stelsel van overlegcircuits, waarvan we maar moeten afwachten of die democratisch zullen opereren. Het klinkt mooi, zoals Van der Meer en Ham het voorstellen: "... er is een publiek domein nodig, plekken waar burgers elkaar 'ontmoeten' en in debat gaan over de invulling, afbakening en behartiging van die belangen." Maar mij is het risico te groot dat hier de publieke zaak, als een zorgvuldige *afweging* van belangen, wordt verkwan-seld.

Wat me, tot slot, het meeste zorgen baart, is dat politiek als platform voor toekomstplanning wordt afgeschreven.

Alsof de samenleving 'af' is, alsof zich in dit tijdperk van globalisering geen nieuwe ideologische tegenstellingen aftekenen.

Alsof de samenleving 'af' is, alsof zich in dit tijdperk van globalisering geen nieuwe ideologische tegenstellingen aftekenen, alsof het louter nog gaat om technocratische uitvoeringsproblemen. Inderdaad heeft acht jaar paarse politiek ons dit beeld opgedrongen. Asielbeleid gaat tegenwoordig om de vraag of/en hoe de IND z'n 'targets' haalt. Beheersing is het credo. Ik zou daarin niet graag meegaan, zelfs niet als de beleidspraktijk wordt gepolitiseerd en gedemocratiseerd. Want het systeem zelf is ziek, zoals het mensen in nood, omwille van rechtvaardige doelstellingen, vernedert en tot dossiers reduceert. De ideologische keuzen achter het beleid zijn aan heroverweging toe, een kwestie bij uitstek voor parlementair debat.

DE VERPLAATSING
VAN DE DEMOCRATIE
JELLE VAN DER MEER
MARCEL HAM
DE BALIE
DE STAAT VAN HET COLLECTIEF 2

Jelle van der Meer
en Marcel Ham: *De
verplaatsing van de
democratie*; de Balie,
Amsterdam, 2001;
€ 11,12

✘ Pieter Hilhorst, *De
wraak van de publieke
zaak*; de Balie,
Amsterdam, 2001;
€ 13,39