

Vergaderjaar 2006–2007

30 942

De lof der eenvoud

Nr. 2

ADVIES VAN DE RAAD VAN ECONOMISCH ADVISEURS (REA)

24 januari 2007

Probleem: Waarom blijven hervormingen om de overheid slagvaardiger en efficiënter te maken vaak steken in goede bedoelingen? Ondanks alle retoriek wordt de regeldruk niet minder, blijft de overmatige nadruk op nieuw beleid dominant en wordt de uitvoering van beleid stiefmoederlijk behandeld.

Diagnose: Tenminste vijf redenen kunnen verklaren waarom de status quo in het overheidsbedrijf gehandhaafd blijft:

- (1) Het zicht op de overheid is beperkt. Eenvoudige basisgegevens over welke geldstromen en menskracht in de overheid omgaan, zijn niet voor handen. Wie waarvoor verantwoordelijk is in de uitvoering, is vaak slecht geregeld. Ook bestaat onduidelijkheid over wat bij de markt hoort en wat bij de overheid.
- (2) Er zijn geen prikkels om goede intenties om te zetten in daden. De overheid ontbeert een selectiemechanisme waardoor de druk om overheidsdiensten en -producten te vernieuwen of kosten te drukken ontbreekt.
- (3) In het verleden zijn verkeerde diagnoses gesteld die vervolgens zijn gekoppeld aan dito maatregelen. Het management van de overheid kopieert het bedrijfsleven, hetgeen de unieke kwaliteiten van de publieke sector miskent.
- (4) De balans parlement-regering is uit het lood geslagen. Het parlement beschikt over onvoldoende onderzoeksmogelijkheden om de enorme overmacht van het regeringsapparaat van een adequate tegenmacht te kunnen voorzien.
- (5) Het belang van de vormgeving en timing van hervormingsbeleid wordt onderschat. Te veel gebeurt te snel en te ondoordacht op te veel plaatsen tegelijk.

Beleidsaanbevelingen: (1) Versterk de positie van het parlement via de oprichting van een Parlementair Onderzoeksbureau en geef het parlement volstrekt zelfstandige begrotingsautoriteit; (2) Verbeter het zicht op de overheid via geconsolideerde omvangmetingen en systematische kostenbatenanalyses; (3) Benadruk de eigenheid van de overheid door juist *niet* modes uit de bedrijfspraktijk te kopiëren; (4) Prikkel de overheid door de kwaliteit van «public governance» te verbeteren en de introductie van

structurele leermechanismen zoals lokale experimenten en periodieke visitaties; (5) Leg de nadruk op eenvoud en balans bij het ontwerp van nieuw beleid.

Inleiding

Waarom stranden, ondanks de vele goede intenties, vrijwel alle pogingen om de overheid slagvaardiger en efficiënter te maken? Ondanks alle goede bedoelingen wil het maar niet lukken om de centrale overheid om te vormen tot een hoogwaardige en slagvaardige organisatie waarbinnen goede uitvoering van het beleid minstens zoveel aandacht krijgt als de formulering van nieuw beleid. Sinds jaar en dag wordt hard gewerkt om de effectiviteit van de overheid te verbeteren. Het ene initiatief buitelt over het andere. Taken worden gedelegeerd naar de private sector, de discussie over het gewenste aantal ministeries en hun taakverdeling weet van geen ophouden, de beloftes om de excessieve beleidsproductie te temmen worden als een rozenkrans aaneen geregen en met overtuiging wordt gesleuteld aan het management van de ambtelijke organisatie. Aan goede wil en goede bedoelingen bestaat bepaald geen gebrek. Maar met de effectiviteit van de maatregelen is het minder goed gesteld. Vooral nog lijken de uitkomsten van deze verbeterpogingen immers uiterst mager te zijn.

Zoals een groep topambtenaren ruim twee jaar geleden opmerkte: «er is een overheid ontstaan die vooral gericht is het procedureel juiste te doen, in plaats van het inhoudelijk juiste.»¹ Alle aandacht gaat uit naar het maken van nieuwe plannen en veel te weinig naar de goede uitvoering van bestaand beleid. Het is politici eigen om daadkracht te tonen en gedreven beloftes over het voetlicht te brengen die kiezers ervan moeten overtuigen dat klemmende problemen zullen worden aangepakt en zelfs opgelost. Wat ontbreekt, is voortdurende aandacht voor de effectiviteit van bestaand beleid. De ene klaagzang over de kloof tussen burger en overheid volgt daarom nog altijd op de andere. Kennelijk is sprake van hardnekkige problemen en heeft de ingezette koers niet iedereen kunnen overtuigen. De tot op heden gevolgde benadering miskent de unieke en complexe verhoudingen binnen de overheid. Niet elk overheidsfalen valt te corrigeren met het introduceren van marktwerking en de logica van het bedrijfsleven. Sterker nog, wat bureaucratieën kunnen bereiken is aan grenzen gebonden. De problemen waar de overheid voor staat, zijn per definitie complexer dan de problemen waar bedrijven mee te maken hebben (Teulings *et al.*, 2003; Prendergast, 2003).

Een belangrijke hindernis bij het uitwerken van de goede intenties blijkt de vormgeving van het huidige systeem – of van het speelveld – van beleid en uitvoering te zijn. Alle politieke partijen willen flink snijden in de ambtenarij, en de roep om daadkrachtig ingrijpen duikt rond verkiezingstijd altijd weer op. Na de verkiezingen blijkt het echter keer op keer heel moeilijk te zijn om die voornemens om te zetten in werkbare daden. Het terugdringen van bureaucratie en regelzucht is overal in de wereld een moeizaam en taai proces. Dergelijke initiatieven worden altijd en overal met gemak en creativiteit gepareerd. Zoals secretaris-generaal Roel Bekker ooit aangaf hoe hij denkt over efficiëntiekortingen op het ambtenarenapparaat: «Wij ambtenaren zijn slim genoeg om zo'n efficiëncykorting pijnloos te leveren.»²

In het voorliggende advies wordt eerst geanalyseerd waarom de uitvoering van bestaande taken binnen de publieke sector te vaak strandt in goede bedoelingen. Hierbij onderscheiden wij vijf kernfeiten. Vervolgens worden handreikingen gedaan om bij nieuwe en bestaande beleidsinitiatieven de eenvoud en balans te borgen, zodat de uitvoering aan kracht wint.

¹ NRC Handelsblad van 7 december 2004.

² Het Financieele Dagblad van 25 april 2002.

Kernfeit 1: geen zicht op de overheid

Een basale reden waarom plannen om de overheid slagvaardiger te maken stranden, heeft voor een groot deel van doen met de gebrekkige kennis over *wat* de overheid doet en *wie* waarvoor verantwoordelijk is. Om met een eenvoudig voorbeeld te beginnen. In de afgelopen jaren is de ene na de andere overheidsdienst is op afstand gezet. Het resultaat is een wildgroei van zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (zbo's), zoals het CBS, het UWV of TNO. De facto impliceert deze oplossing dat deze diensten buiten de traditionele overheidshiërarchie worden geplaatst, ten gevolge waarvan de minister de directe verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van deze organisaties verliest. Over de ratio van deze verzelfstandiging is veel gezegd: die discussie moeten wij hier laten rusten. Een neveneffect van deze ontwikkeling is echter dat er beperkt zicht is op het doen en laten van de totale overheid doordat de verantwoordelijkheids- en taakverdeling niet duidelijk zijn aangegeven. Zoals de commissie Kohnstamm concludeerde in zijn rapport over de verzelfstandiging van publieke diensten (IBO, 2004): «niet een welomschreven taak maar vooral de organisatie werd op afstand geplaatst». En die bestuurlijke onduidelijkheid maakte een substantieel deel van de overheid ongrijpbaar. «Ministers weten niet waarover ze gaan en voelen zich beperkt in het sturen. [...] Het parlement weet niet waarop het de minister wel en niet kan aanspreken en kiest dan vaak voor de minister op alles aan te spreken. De dagelijkse drang van de politieke controle blijkt in de praktijk sterker dan de «leer» van het beperken van de ministeriele verantwoordelijkheid.»

Naast het probleem van onduidelijke verantwoordelijkheden bestaat een nog tweede probleem: de overheid weet zelf niet hoe groot zij is. Zelfs een basale berekening van de omvang van de overheid is geen sinecure is omdat de registratie van het doen en laten van zbo's beperkt is. Vooral het aantal werknemers in dienst van zbo's is niet standaard beschikbaar. Volgens een schatting van het ministerie van Financiën zijn ongeveer 100 000 full-time equivalenten (fte) werkzaam bij de 430 geregistreerde zbo's (geciteerd in Kraan, 2006, blz. 226). In tabel 1 wordt een schatting gegeven van de ontwikkelingen van de rijksoverheid en aanverwante zbo's, zoals die door het ministerie van Binnenlandse Zaken worden geregistreerd. Deze tabel is gemaakt op uitdrukkelijk verzoek van de Raad. Dat illustreert nogmaals dat veel onzekerheid bestaat over hoe groot de overheid is en wat zij precies doet. Een probleem is dat de overheid van binnenuit een onweerstaanbare druk kent om uit te breiden in weerwil van alle mooie regeringsplannen om de overheid terug te dringen. Vooral het aantal mensen dat werkzaam is bij een zbo, is sterk toegenomen tussen 2001 en 2005. Het totale, geconsolideerde, personeelsbestand bij de centrale overheid is niet gedaald, maar is in vier jaar tijd juist gestegen met 7,7 procent. De grootse stijgingen in zbo-werkgelegenheid vallen te traceren onder de hoede van het ministerie van OCW, LNV en V&W.¹

¹ Bij deze toppers valt de zbo-groei te herleiden tot de groei van de IB-groep, KNAW/NWO en TNO (bij OCW), Staatbosbeheer (bij LNV) en Prorail, CBR, RDW en Luchtverkeersleiding NL (bij V&W).

Tabel 1: Personeelsbezetting en -verandering binnen de rijksoverheid^a, 2001–2005 (in fte, werkelijke bezetting ultimo 2001 en 2005)

Departement	Organisatievorm per departement	2001	2005	Absolute verandering
Algemene Zaken	kernministerie + agentschap/overig	351	440	89
	zbo	0	0	0
	totaal	351	440	89
Buitenlandse Zaken	kernministerie + agentschap/overig	3 116	3 082	– 34
	zbo	0	50	50
	totaal	3 116	3 132	16
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Kernministerie + agentschap/overig	2 346	2 863	517
	zbo	0	1 398	1 398
	totaal	2 346	4 261	1 915
Economische Zaken	kernministerie + agentschap/overig	2 377	3 252	875
	zbo	2 207	3 122	915
	totaal	4 584	6 374	1 790
Financiën	kernministerie + agentschap/overig	32 555	30 085	– 2 470
	zbo	1 828	2 030	202
	totaal	34 383	32 115	– 2 268
Justitie	kernministerie + agentschap/overig	32 363	35 819	3 456
	zbo	2 951	3 610	659
	totaal	35 314	39 429	4 115
Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid	kernministerie + agentschap/overig	6 727	6 717	– 10
	zbo	0	1 517	1 517
	totaal	6 727	8 234	1 507
Onderwijs, Cultuur & Wetenschap	kernministerie + agentschap/overig	3 233	3 035	– 198
	zbo	1 246	8 653	7 407
	totaal	4 479	11 688	7 209
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	kernministerie + agentschap/overig	2 450	2 926	476
	zbo	31 900	27 455	– 4 445
	totaal	34 350	30 381	– 3 969
Verkeer en Waterstaat	kernministerie + agentschap/overig	14 509	11 572	– 2 937
	zbo	1 233	5 560	4 327
	totaal	15 742	17 132	1 390
Volkhuishuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	kernministerie + agentschap/overig	3 940	3 591	– 349
	zbo	2 150	2 268	118
	totaal	6 090	5 859	– 231
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	kernministerie + agentschap/overig	4 426	3 762	– 664
	zbo	0	871	871
	totaal	4 426	4 633	207
Totaal	Kernministerie + agentschap/overig	108 393	107 144	– 1 249
	<i>w.v. Kernministerie</i>	<i>18 014</i>	<i>17 593</i>	<i>– 421</i>
	<i>Agentschappen/overig</i>	<i>90 379</i>	<i>89 551</i>	<i>– 828</i>
	zbo	43 515	56 534	13 019
	totaal	151 908	163 678	11 770

^a De gegevens hebben louter betrekking op ambtelijk personeel in de arbeidvoorwaardelijke sector Rijk. Dus defensiepersoneel, de rechterlijke macht en politiepersoneel zijn niet opgenomen.
Bron: BZK, brief aan REA d.d. 23 november 2006.

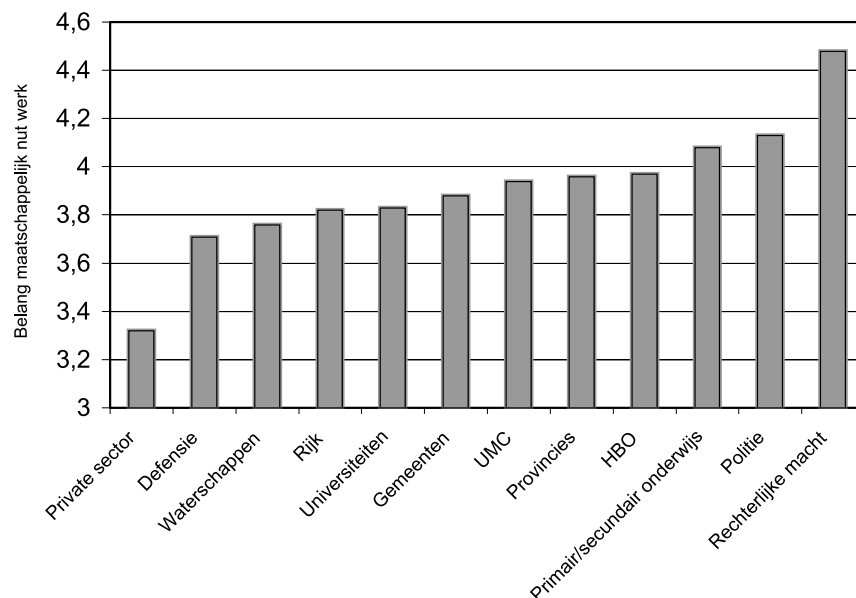
De overheid is vanzelfsprekend veel groter dan het rijk zoals vermeld in tabel 1. Het personeel in specifieke sectoren (onderwijs, politie) of lokale overheid behoort tot de overheid maar staat niet vermeld in tabel 1. Volgens het ministerie van BZK (2006) omvatte in 2001 de totale overheid (exclusief zbo's) 797 492 fte en in 2005 bedroeg de overheid 807 004 fte. Als we daar de zbo-personeelsomvang van tabel 1 bij optellen, komen we uit op een gecorrigeerd totaal van 841 007 fte in 2001 en 863 538 fte in 2005. Met andere woorden, de overheid is in vier jaar tijd met 2,7 procent *gegroeid*, terwijl de rijksgegevens van tabel 1 (exclusief zbo) suggereren dat de «overheid» met 1,2 procent is *gekrompen*.

Kernfeit 2: geen prikkels om de goede intenties in daden om te zetten

De belangrijkste reden waarom de goede intenties achter de mooie plannen zoals die terzake een andere overheid of een lerende overheid niet uitkomen, is dat de prikkel om te innoveren of om kosten te beperken juist floreert onder condities van privaat eigendom en niet onder publiek eigendom (Shleifer, 1998). Zoals de econoom Alfred Marshall (1907, blz. 22) het ooit samenvatte: «A government could print a good edition of Shakespeare's works, but it could not get them written.» Dit argument wijst erop dat een overheid goed moet weten waar haar sterke kracht schuilt, wil zij niet zaken regelen die de markt beter kan of die beter helemaal met rust kunnen worden gelaten.

Het zicht op de overheid is troebel als het gaat over de kracht en zwakte van de overheid. Een zekere gespletenheid is politiek en kiezer niet vreemd. Zodra het debat een normatieve kwestie aansnijdt, wordt stilzwijgend ervanuit gegaan dat de overheid alle maatschappelijke problemen kan oplossen, zonder zich ervan te vergewissen of de overheid wel op de haar opgezadelde taken is toegerust. Zodra een oordeel moet worden uitgesproken over het functioneren van de overheid, is het beeld minder rooskleurig. Dan wordt vertwijfeld de vraag gesteld waarom ooit is besloten om de overheid te laten interveniëren. De waarheid ligt ongetwijfeld in het midden. De spaarzame empirische studies wijzen daar ook op. De publieke sector wordt bevolkt door werknemers die hart voor de zaak hebben, maar tegelijkertijd wordt de publieke sector ook bevolkt door werknemers die het spreekwoordelijke «quiet life» opzoeken (Delfgaauw en Dur, 2005). De onderzoekresultaten in figuur 1 laten zien dat de drijfveer om aan het publieke belang te werken groot is binnen de publieke sector, en zeker groter dan in het bedrijfsleven. Processen van (zelf-) selectie zorgen ervoor dat de publieke sector kan steunen op werknemers die begaan zijn met de publieke zaak. Het overheidspersoneel wordt niet zozeer geprikkeld door extrinsieke beloning, zoals loon, maar vooral door de intrinsieke kwaliteiten van de baan. Enquêtes suggereren dat de overheid de troefkaart van het dienen van de publieke zaak onvoldoende weet uit te spelen.

Figuur 1: Motivatie om aan de publieke zaak te werken^a, 2006



^a De waarderingscijfers voor de vraag «In hoeverre is het aspect van «maatschappelijk nuttig werk kunnen doen» voor u van belang bij de keuze van een werkgever?» variëren van (1) heel onbelangrijk tot (5) heel belangrijk.

Bron: Steijn (2006)

In weerwil van deze schaduwkant van de overheid is de overheid nog altijd «the best of the second-best» om publieke goederen en diensten te leveren. Het inzicht is gegroeid dat de overheid weliswaar de winstprikkel niet kent, maar dat in het geval van sommige producten en diensten het streven naar winst juist als kiespijn gemist kan worden. Publieke dienstbaarheid betekent in feite dat werknemers extra inzet leveren die niet geldelijk wordt beloond. Zolang de organisatie maar geen misbruik maakt van deze intrinsieke publieke dienstbaarheid, zullen mensen zich inzetten. Het ontbreken van een winstmotief maakt publieke organisaties juist geloofwaardig als producenten omdat de werknemers weten dat hun inzet niet vertaald wordt in winst die weer naar aandeelhouders verdwijnt, maar in de kwaliteit van een dienst (Francois, 2000). Voor de discussie over de kwaliteit van de overheid heeft dit verstrekkende gevolgen omdat een overheid goed moet beseffen (i) waar het een comparatief voordeel heeft vis-à-vis de markt; (ii) dat de productiviteit van bureaucratieën aan grenzen gebonden is omdat het hier per definitie complexe producten of diensten betreft en dat de zwakke prikkels ook specifieke werknemers aantrekken. En (iii) het introduceren van marktprincipes in beloning kan averechts uitwerken op de publieke dienstbaarheid van werknemers.

Kernfeit 3: verkeerde diagnoses en bijbehorende medicijnen

De verleiding is groot om de vele problemen van de overheid op te lossen door de principes van de markt binnen de muren van de overheid te introduceren. Dat is dan ook in het verleden op grote schaal gedaan, en niet zonder gevolgen. Zoals vice-president van de Raad van State – Tjeenk Willink – het beschrijft, is de traditionele opvatting van de bureaucratie als instrument ten dienste van de politieke besluitvorming en ten dienste van de professionele dienstverlening aan de burger vervangen door een «bureaucratisch-bedrijfsmatige logica» met nadruk op management, prestatie-afspraken en toezicht. In de ambtelijke dienst is inhoudelijke vakkennis gereduceerd ten gunste van kennis van procesmatig management en is het collectieve geheugen beperkt. Als oorzaken wijst Tjeenk Willink op bewuste stimulering van de mobiliteit tussen overheidsdiensten, vervroegde uittrekking, het afstoten van uitvoerende taken, en de oriëntatie op procesmanagement en financieel beheer: «De regels voor bedrijfsmatig werken passen slecht op de professionele eisen die aan wetgever, bestuur en rechter moeten worden gesteld» (Raad van State, 2006, blz. 24).

De uitvoering van overheidstaken is mensenwerk. Het personeel van overheden wordt met een specifieke term aangeduid: ambtenaar. Daar is een reden voor. Een ambtenaar werkt in dienst van het publieke belang. Dat stelt andere eisen aan de werknemer, de taakuitvoering en de managementstijl dan in het geval van een private onderneming. Deze eenvoudige observatie lijkt uit het zicht te zijn verdwenen gedurende de *New Public Management*-hype. Immers: in het kielzog van deze filosofie wordt de ene na de andere management- en organisatiepraktijk van het bedrijfsleven overgenomen. Voorbeelden daarvan zijn prestatiebeloning, procesaansturing en managerrotatie. Daarmee worden praktijken geïntroduceerd die haaks staan op wat wordt voorgeschreven in theorie: bij specifieke taken sluit een specifieke managementstijl aan. Nog afgezien van de dubieuze effectiviteit van veel moderne managementpraktijken in het bedrijfsleven zelf, is het evident dat het publieke domein zoveel afwijkt van de private sector dat het klakkeloos overhevelen van praktijken uit het ene naar het andere domein veelal contraproductief is. Zonder hier uitputtend te kunnen zijn, kan op twee perversiteiten worden gewezen: In de eerste plaats is de autonomie van de professionele ambtenaar aangetast. Hier kan een ruime definitie van het ambtenarenbegrip worden gehanteerd: de beoefenaar van een functie in het publieke domein. Het schoolvoorbeeld is het onderwijs, waarop de laatste jaren een wassende

stroom van fatale kritiek is uitgestort. Deze kritiek is tweërlei. Allereerst wordt het onderwijs – van laag naar hoog – geconfronteerd met de ene majeure blauwdrukwijziging na de andere. Deze kwestie is hiervoor en in een eerder REA-advies (2005) besproken. Daarnaast neemt de rol van het management zienderogen toe. De leraar is niet langer de «onderwijs-ondernemer» in haar of zijn klas, maar veeleer het werkvloerverlengstuk van het management. Niet alleen wordt in detail voorgeschreven *wat* moet worden gedoceerd, maar ook *hoe* dat moet worden gedaan. Bij dat «hoe» wordt de professionele rol van de vakdocent steeds verder teruggedrongen ten faveure van die van de procesbegeleider. De professionele autonomie gaat verloren, evenals de intrinsieke motivatie en het leervermogen van de docenten. Deze teloorgang van de professionele autonomie is in veel (semi-)ambtelijke beroepen terug te vinden. Overal lijkt het alsof de processen aansturende manager de macht heeft overgenomen ten koste van de vakbekwame (semi-)ambtenaar.

De keerzijde van deze ontwikkeling is de verheffing en dominantie van het management. De veronderstelling lijkt te zijn alsof het niet uitmaakt wat gemanaged wordt: een bankfiliaal, HBO-instelling, kauwgomfabriek of ziekenhuis. Overal worden dezelfde inhoudsloze managementprincipes toegepast. Met de mond wordt *empowerment* van onderop beleden, maar in de praktijk is veel vaker sprake van dwingende aansturing van bovenaf. Dezelfde mantra duikt bijna overal op: efficiënte aansturing en inrichting van processen, meten van en afrekenen op prestaties, plannen vooraf en verantwoorden achteraf, enzovoort. De werknemer is in deze filosofie een productiefactor die in het gareel wordt gehouden met behulp van *human resource management*. Maar zoals de Canadese managementgoeroe Henry Mintzberg terecht heeft gezegd: «I am a human being, not a human resource.» Ook hier is het voorbeeld van het onderwijs weer illustratief. Onderwijsmanagers zijn belangrijker dan onderwijsgevers. Loopbaanstappen zetten vraagt om de vervulling van managementtaken. De leraar als *human being* vervreemdt vervolgens van haar of zijn school en management die het personeel als een *human resource* aansturen.

De combinatie van beide gerelateerde effecten – de ondermijning van autonomie en de verheffing van management – is desastreus. Het management is niet alleen directief «geprogrammeerd», maar is daarnaast ook vooral geïnteresseerd in processen. Vakinhoud en -liefde zijn secundair. Het succes van het management wordt afgemeten aan meetbare prestatie-indicatoren. De intrinsieke motivatie op de werkvloer wordt gefnuikt. Het loopbaanperspectief is beperkt. Alleen de managementroute biedt soelaas. De aantrekkingskracht van het beroep van de professionele dienaar van het publieke belang komt onder druk te staan. Ook van onderop wordt het lerend vermogen van de overheid gefrustreerd. Het is hoog tijd dat deze trend wordt gekeerd door in de eerste plaats het aantal managers en managementlagen drastisch te reduceren, in de tweede plaats de autonomie van de professionele ambtenaar in ere te herstellen.

Kernfeit 4: het evenwicht der machten is uit balans

De overheid functioneert niet in een markt. Derhalve moet naar alternatieve selectiemechanismen worden gezocht die effectief leren mogelijk maken om zo tot beter en effectiever beleid te ontwikkelen. Zogenaamde «zachte budgetrestricties» (de belastingbetaler betaalt toch), het ontbreken van geldelijk gewin als gevolg van vernieuwing én het ontbreken van de tucht van de markt vormen een mengsel waarmee de kans op teleurstelling groot is als deze factoren niet worden onderkend. De markt is niet alleen een krachtig mechanisme dat vraag en aanbod coördineert, maar het biedt ook een selectiemechanisme. Bedrijven treden toe tot markten die aantrekkelijk zijn, en worden van markten verdreven als zij ondermaats presteren. Deze dreigende marktschifting houdt onder-

nemingen alert. In het publieke domein ontbreken per definitie markten. Wat stelt de overheid daarvoor in de plaats?

«Public governance» is het toverwoord onder ingewijden om de balans terug te brengen in het spel der machten in het publieke domein, maar in de praktijk blijkt het ontwerpen van publiek toezicht en controle verre van eenvoudig. Het resultaat is vaak onvoldoende. Het Nederlandse parlementaire stelsel kent bijvoorbeeld geen *scheiding* van machten, maar veeleer een *evenwicht* van machten. Dat vraagt veel van de «checks and balances» in het systeem. Op dit punt moet erkend worden dat de balans doorgeslagen is: sluipenderwijs is een onevenwichtige balans der machten ontstaan die nooit is gecorrigeerd met alle gevolgen voor de controle- en wetgevingsfunctie van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer blinkt uit in het stellen van veel vragen, maar veel van die vragen komen voort uit een mengsel van onzekerheid en de overweldigende complexiteit van de problemen. In dat opzicht is het tekenend dat de Tweede Kamer geacht wordt toe te kunnen met een onderzoeksbudget van een half miljoen euro en vijf medewerkers, en een Raad (van Economisch Adviseurs) met 1,2 fte. Alleen al de gezamenlijke planbureaus (SCP, CPB, MNP en RPB) beschikken over een budget van 55 miljoen euro en kunnen 470 fte inzetten voor onderzoek. Dit is een verhouding van minimaal 1:100. Het illustreert hoe beperkt de middelen zijn waarmee de Kamer zijn controlerende en onderzoeksfunctie moet waarmaken. Als de capaciteit van het volledige regeringsapparaat in de berekening zou worden betrokken wordt de verhouding nog vele malen schever. De groei van parlementaire enquêtes geeft aan dat beslissingen rond grote maatschappelijke vraagstukken – zoals industriepolitiek (RSV-debacle), publieke investeringen (Betuwelijn) en de integratie van allochtonen – toch vaak met spijt en wijsheid achteraf gepaard gaan. En ook de vele *ex post* beoordelingen van de Algemene Rekenkamer wekken dezelfde indruk. De enige manier om daar tegenwicht aan te bieden is om niet alleen *ex post*, maar vooral *ex ante* beleid te toetsen en dat kan alleen door op zelfstandige wijze data te verzamelen en analyse te bieden.

De zelfstandigheid van het parlement wordt op een andere subtiële manier beïnvloed. Hier is de historie van belang. Traditioneel ligt de (beheers)verantwoordelijkheid ten aanzien de begroting bij de minister van Binnenlandse Zaken. Een «gentleman's agreement» dicteert dat de regering de ramingen van beide kamers overneemt, tenzij het in strijd is met het algemeen belang. Het verleden bewijst dat de minister van BZK (o.a. de ministers Rietkerk, Van Dijk en Remkes) zich toch mengt in de autoriteit van de beide kamers met betrekking tot hun eigen begroting. Dit wekt enige bevreemding omdat een van de minimale eisen voor een krachtig en onafhankelijk parlement budgettaire zelfstandigheid is.

Kernfeit 5: de vormgeving en timing van het beleid zijn cruciaal

Door de jaren heen zijn veel pogingen ondernomen om de effectiviteit van de overheid te vergroten. Tal van kabinetten hebben gepoogd de omvang van de departementen te verminderen en de regeldruk terug te brengen zonder veel te bereiken. Het kabinet Balkenende heeft met een programma op het gebied van vermindering van administratieve lastendruk en het programma De Andere Overheid geprobeerd het tij te keren. Vooral het initiatief De Andere Overheid is niet of nauwelijks met tastbare resultaten naar buiten gekomen, maar is blijven steken in het schrijven van essays. Blijkbaar vormen het terugdringen van de regeldruk en het verhogen van de effectiviteit van de overheid een heidens karwei. Internationaal blijkt dit ook het geval te zijn. De vraag doet zich dan ook voor wat de succesfactoren zijn voor een dergelijke operatie. Een direct voorbeeld is niet te vinden, maar wel kunnen interessante lessen worden getrokken uit de andere hervormingen. Hieruit blijkt dat veel van het succes afhangt van de architectuur van het proces.

Een relevant voorbeeld in dit verband is het proces rondom de Mededingingswet begin jaren negentig en het optuigen van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Nederland kampte in de jaren tachtig met hoge werkloosheid, forse tekorten en te weinig dynamiek en concurrentie in de economie. Het was voor ondernemers tot op zekere hoogte mogelijk prijsafspraken te maken. Het introduceren van meer marktwerving en concurrentie bleek een niet te nemen horde omdat het steeds weer strandde op het tegenargument dat dit ten koste zou gaan van de noodzakelijke rechtszekerheid. Regulering en deregulering waren toen vooral een zaak van het ministerie van Justitie. Het vernieuwende van de operatie MDW school onder andere in het feit dat het juridische raamwerk voor het eerst werd aangevuld met een economisch perspectief op de kosten en baten van regeldruk en dynamiek. Hierdoor bleek het eenvoudiger om per maatregel aan te geven wat de gevolgen in termen van kosten en baten zouden zijn. Daarnaast onderscheidde deze hervorming zich van andere pogingen uit het verleden doordat in het regeerakkoord van 1994 expliciet was aangegeven dat de minister van EZ de coördinerende rol op zich zou nemen. Duidelijke leiding van het proces door één minister en een beleidskader dat zowel oog heeft voor de juridische aspecten van rechtszekerheid alsook voor de economische kosten en baten heeft geleid tot een nieuwe mededingingswet, de oprichting van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en een uitvoerig MDW-programma dat tot meer dynamiek en groei in de economie heeft geleid (Koedijk en Kremers, 1996). Voor de vormgeving van een beleid om de regeldruk substantieel terug te dringen en de effectiviteit te vergroten is het daarom van belang om bij de formatie van een nieuwe regering hiervoor een centrale minister aan te wijzen. Daarnaast dient het traditionele juridische denkkader van de overheid aangevuld te worden met een economische analyse van wat beleid en uitvoering de samenleving kosten en opbrengen. De les die we hier uit trekken, is dat de architectuur van het proces van wezenlijk belang is.

Leidraad voor beleid: eenvoud en balans

Wie met de overheid in al zijn schakeringen in aanraking komt, wordt overweldigd door de enorme diversiteit en complexiteit van de praktijk van beleid en uitvoering. De verleiding is groot om complexe kwesties te beantwoorden met complexe maatregelen. Daarom wil de Raad benadrukken dat dit niet de juiste weg is en dat overkoepelende beleidsprincipes juist steunen op eenvoud en balans. De overheid bezit een comparatief voordeel – de res publica ethos –, maar in verkeerde handen verandert deze kracht in een zwakte. Zoals Tjeenk Willink in een toespraak in 2005 het eens benoemde: «het probleem in Nederland [is] misschien niet dat er te weinig goede ambtenaren zijn, maar te veel. Ambtenaren die proberen problemen op te vangen die eigenlijk door anderen zouden moeten worden gedefinieerd en van een oplossing voorzien.»

Eenvoud is de beste remedie om plannen aan effectiviteit te laten winnen. De overheid moet haar kerntaken benoemen. Bij het formuleren daarvan zou zij zich moeten laten leiden door het adagium van Albert Einstein: «Everything should be made as simple as possible, but not simpler». De noodzaak om naar eenvoud te streven wordt geïllustreerd door de moeilijke levensloop van de levensloopregeling, die op grote schaal genegeerd wordt, en door de trieste constatering dat mensen die in armoede leven niet de hulp kunnen vinden die er wel degelijk is. Het zijn tekenen aan de wand dat het beleid niet is toegesneden op de beperkt rationele en slecht geïnformeerde burger die in alle lagen van de bevolking voorkomt. Grote pensioenhervormingen in landen als Zweden en Engeland en de reactie van burgers daarop illustreren dat dit verschijnsel niet louter Nederlands is. Het is voor beleidsmakers blijkbaar moeilijk te vatten, maar een teveel aan keuzevrijheid kan bij hervormingen juist contraproductief

werken. In die gevallen volstaat de keuze uit enkele goed doordachte alternatieven. De wirwar aan regelingen die de overgang van uitkering naar werken belemmeren, is een schoolvoorbeeld van goede bedoelingen die smoren in een woud van detail en verfijning.

Eenvoud alleen is echter niet voldoende. Beleid moet ook gekenmerkt worden door balans. Vooral een balans der machten is noodzakelijk. Die balans is momenteel zoek in de Nederlandse politiek. Daarnaast moet de balans ook terugkeren in het oordelen over en ingrijpen in het maatschappelijk proces. Een leven is bezaaid met netelige kwesties waarin een evenwicht moet worden gevonden: een balans van voors en tegens, plussen en minnen, en kosten en baten. De valkuil in deze zoektocht naar balans is fixatie op ofwel baten dan wel kosten. In beide gevallen wordt het beleid of een plan onevenwichtig. Met eenvoud van beleidsregels kunnen zowel de uitvoerende als de controlerende macht hun taken beter uitoefenen; bovendien kan daardoor de burger beter zijn verantwoordelijkheid nemen en op z'n minst de ratio van overheidsbeleid doorgronden. Herstel van de balans vergt om bij nieuw beleid goed te overdenken of de baten de kosten overtreffen.

Naar de mening van de Raad verdienen de volgende concrete maatregelen aanbeveling om eenvoud en balans in het denken en doen van de overheid aan te brengen.

Herstel de balans

Versterk de positie van de Tweede Kamer

De sleutel tot meer effectiviteit begint met het verbeteren van de «public governance». De controlerende macht in de politiek moet om te beginnen een zelfstandige budgetautoriteit zijn (Tweede Kamer, 2002). Momenteel ressorteert de Tweede Kamer onder de beheersverantwoordelijkheid van de minister van BZK, waarbij de minister kan ingrijpen als hij of zij een strijdigheid met het algemeen belang bespeurt. Het algemeen belang wordt echter gediend met een scheiding der machten. De Raad bepleit daarom ten eerste dat de Staten Generaal door middel van een wijziging van de grondwet budgettaire zelfstandigheid krijgt (zie ook Tweede Kamer, 2001, blz. 5). Een tweede ingrediënt om de balans te herstellen is door de Tweede Kamer substantiële ondersteuning te geven ten behoeve van het controleren van de regering. Een nieuw op te richten Parlementair Onderzoeksbureau, naar het voorbeeld van het Amerikaanse Congressional Budget Office (CBO), verdient de hoogste aanbeveling (Koedijk *et al.*, 1998).

Verbeter het zicht op de overheid

Kennis van het doen en laten van de overheid is het begin van een antwoord. Daarom liggen twee aanbevelingen voor de hand:

- *Breng de overheid in beeld.* Niemand weet wat in het schemergebied van beleid en uitvoering precies gebeurt. De eerste aanbeveling is daarom om systematisch kennis te vergaren over de overheid, van hoog tot laag. Hoe groot is de overheid, welke geldstromen gaan erin om, waar faalt de bureaucratie letterlijk, en wat zijn de sterke en zwakke kanten van de overheid? Antwoorden op deze basale vragen zou iedere toezichthouder wensen. De verantwoordelijke ministers zouden deze informatie moeten vergaren en, zoals de Belgen zeggen, een Kafka-toets moeten uitvoeren, maar blijkbaar is de prikkel hiervoor onvoldoende. In plaats daarvan is met het verzelfstandigen van organisaties de verantwoordelijkheid van ministers verder weg geschoven. De beste oplossing is daarom om de verantwoordelijkheid voor het beeld van de overheid te laten ressorteren onder de Kamer. Het voorgestelde Parlementair Onderzoeksbureau (POB) zou die taak op zich

moet nemen. Het huidige Onderzoeks- en Verificatiebureau (OVb) kent die taak reeds, maar het getuigt van een struisvogelpolitiek om wonderen verwachten van vijf medewerkers die moeten opereren tegenover een leger planbureaus en departementale raden die onder de hoede vallen van ministers met een eigen agenda.

- *Taxeer vooraf de kosten en baten van hervormingen en regelgeving.* Binnen de overheid is de behoefte aan beleidmaken enorm groot. Die behoefte wordt voortdurend omgezet in nieuwe regelgeving. Om de rationaliteit te vergroten rond regelgeving en hervormingen is het noodzakelijk om systematisch kosten-batenanalyses uit te voeren. Een effectievere overheid komt van de grond wanneer zowel de vragers als de aanbieders van beleid in toom worden gehouden. Regelmakers – politici – moeten vaker en het liefst verplicht geconfronteerd worden met de kosten en niet alleen met mogelijke de baten van hun regel- en controledrift.

Prikkel de overheid

De belangrijkste les uit het verleden is dat het blindelings kopiëren van instrumenten die werken in het bedrijfsleven, aveerchts kan uitwerken in het publieke domein. Overheidsorganisaties hebben met aanzienlijk complexere taken en met vele opdrachtgevers te maken. Daarom zijn recepten uit het bedrijfsleven ongeschikt. De receptuur van management-consultants om individuele prestaties te belonen in plaats van die van teams pakt bijvoorbeeld veelal aveerchts uit (zie bijvoorbeeld Vyrastekova *et al.*, 2006). Het prikkelen van de overheid moet daarom vooral komen van het erkennen van de eigenheid van de overheid, het herstel van het evenwicht der machten en het institutionaliseren van het contract tussen beleidsmaker en uitvoerder van beleid. Dat vereist

- *Afzien van het blindelings kopiëren van praktijken uit het bedrijfsleven.* Het bedrijfsleven is modegevoelig, vaak zelfs zonder een spoortje van bewijs dat de nieuwste *hype* werkt (Sorge en van Witteloostuijn, 2004). Daardoor worden allerlei extrinsieke vormen van sturing ingezet ten koste van intrinsieke motivatie. Vakinhoudelijkheid moet topprioriteit krijgen. De overdreven aandacht voor management en processen dient te worden gecorrigeerd.
- *Goede uitvoering vereist goed opdrachtgeverschap.* Het verzelfstandigen en privatiseren van publieke diensten of ondernemingen verloopt in het algemeen moeizaam. Het is ook geen eenvoudige taak omdat een balans moet worden gezocht tussen het volledig vrij laten van organisaties en het verstevigen van de band tussen opdrachtgever en -nemer. Wanneer duidelijk sprake is van een publiek belang, moet de opdrachtgever (i.c. het kernministerie) de relatie met de uitvoerder (agentschap, zbo, of rechtspersonen met een wettelijke taak) goed onderhouden. Laat de uitvoerder niet aan zijn lot over: stort geen nieuw beleid uit over het veld, en laat het niet aan de uitvoerder over om het maar in de praktijk op te lossen. Een publiek belang dicteert gezamenlijke verantwoordelijkheid van opdrachtnemer en -gever.
- *...en de kunst van loslaten.* Wanneer de omstandigheden zodanig zijn dat publieke interventie niet langer geboden is, dan moet een goede opdrachtgever ook de kunst verstaan om uitvoerders los te laten (Teulings *et al.*, 2004). De impliciete veronderstelling is natuurlijk dat de controlerende macht *kan* taxeren wanneer het publieke en wanneer het private belang moet prevaleren. Dit is een vraagstuk dat te complex is om volksvertegenwoordigers op individuele basis te laten oplossen. Met andere woorden, de taak van een parlementariër kan eenvoudigweg niet zonder specialistische en onafhankelijke steun, hetgeen nog eens het belang van een POB onderstreept.
- *Aandacht voor vormgeving en timing beleid.* Teveel beleid wordt bedacht op de tekentafel zonder dat systematisch wordt nagedacht

over schadelijke neveneffecten en problemen in de sfeer van de uitvoerbaarheid. Achter de ambtelijke en ministeriële tekentafel is de zoveelste hervorming of vernieuwing uitgedokterd, die vervolgens integraal van de ene dag op de andere over het land wordt uitgerold. De overheid kiest traditioneel een juridisch perspectief om over veranderingen na te denken en kijkt daarbij onvoldoende naar kosten en opbrengsten van nieuw beleid. Het verdient aanbeveling om wetgevingsvoorstellen altijd van een noodzakelijke economische analyse te voorzien. Voorts is het van belang dat er bij grote nieuwe projecten een centrale coördinerende minister is.

- *Leren van andere niet-winstorganisaties en andere overheden.* Hierboven is opgemerkt dat voor overheden leren moeilijker is dan voor markten vanwege de afwezigheid van winstmotieven en selectieprocessen. Toch bestaan niet-winstorganisaties die innovatief zijn – universiteiten en aanverwante instituten. Ook daar worden nieuwe ideeën gegenereerd. Naar de mening van de Raad valt veel te leren van de niet-marktmethodes van deze organisaties om kwaliteit en productiviteit te verhogen (de druk van collega's, visitatiecommissies, strijden om de eer, openlijk delen van kennis: zie Dasgupta en David, 1994). Zo zouden «buitenstaanders» ervoor kunnen zorgen dat het lerend vermogen van departementen en zbo's groter wordt. Regelmatig terugkerende visitatiecommissies kunnen de rol van buitenstaander vervullen. Ook van het buitenland valt veel te leren. Veel wegen leiden naar Rome: wie over de grens kijkt en de enorme diversiteit aan methoden om het publieke belang te borgen aanschouwt (Lundsgaard, 2002), weet dat beleidsoplossingen niet eenduidig of zwart-wit zijn. Beleidsimplementatie vereist niet alleen de nodige experimenteerlust, maar ook het delen van kennis en ervaring.

Raad van Economisch Adviseurs

Prof. dr. C. G. Koedijk (voorzitter)

Prof. dr. W. H. Buijer

Prof. dr. S. C. W. Eijffinger

Prof. dr. J. Hartog

Prof. dr. A. van Witteloostuijn

Secretaris: dr. H.P. van Dalen

Referenties

Dasgupta, P. en P. A. David, 1994, Toward a New Economics of Science, *Research Policy*, 23: 487–521.

Delfgaauw, J. en R. Dur, 2004, Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector, Tinbergen Institute Discussion Paper 2004060/1, Amsterdam/Rotterdam.

Francois, P, 2000, «Public Service Motivation» as an Argument for Government Provision, *Journal of Public Economics*, 78: 275–299.

IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, 2004, *De herkenbare staat: investeren in de overheid*, IBO Beleidsonderzoek 2003–2004, no. 1, Den Haag.

Koedijk, C. G., A. van Witteloostuijn, C. J. M. Kool, A. P. van Veen, 1998, Organisatie in plaats van geld, *Economisch Statistische Berichten*, 83: 315–317.

Koedijk, C. G. en Kremers, J. J. M., 1996, Market Opening, Regulation and Growth in Europe, *Economic Policy*, 23: 445–67.

Kraan, D. J., De organisatie van de publieke sector, in: C. A. de Kam en A. P. Ros (red.), *Jaarboek overheidsfinancien 2006*, SDU, Den Haag.

Lundsgaard, J., 2002, Competition and Efficiency in Publicly Funded Services, OECD working paper no. 331, Parijs.

Marshall, A., 1907, The Social Possibilities of Chivalry, *Economic Journal*, 17: 7–29.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006, *Kerngegevens Overheidspersoneel 2005*, Kenniscentrum Arbeidszaken Openbare Sector, Den Haag.

Prendergast, C., 2003, The Limits of Bureaucratic Efficiency, *Journal of Political Economy*, 111: 929–958.

Raad van State, 2006, *Jaarverslag 2005*, via: www.raadvanstate.nl, Raad van State, Den Haag.

REA, 2005, *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren*, Tweede Kamer der Staten Generaal 30 123, SDU, Den Haag.

Shleifer, A., 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 12: 133–150.

Sorge, A. M. en A. van Witteloostuijn, 2004, The (Non)Sense of Organizational Change: an *essai* about universal management hypes, sick consultancy metaphors and healthy organization theories, *Organization Studies*, 25: 1205–1231.

Steijn, A. J., 2006, *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak—Over ambtenaren en hun motivatie*, oratie, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Teulings, C. N., A. L. Bovenberg en H. P. van Dalen, 2003, *De calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum Marktordening, Den Haag.

Teulings, C. N., A. L. Bovenberg en H. P. van Dalen, 2004, Privatisering of de kunst van het loslaten, *Economisch Statistische Berichten*, blz. 28–31.

Tweede Kamer, 2001, *Rapportage werkgroep zelfstandige begrotingsautoriteit Staten-Generaal*, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 677, nr. 12, SDU, Den Haag.

Vyrastekova, J., S. Onderstal, en P. Koning, 2006, Team Incentives in Public Organizations, CPB Discussion Paper, no. 60, Den Haag.