

Een nieuw bestuursparadigma

D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison Wesley, Reading MA, 1992.

Het gebeurt niet vaak dat een boek over overheidsbeleid de bestsellerlijsten haalt. Dat was nochtans dadelijk het geval met *Reinventing government* in de Verenigde Staten. De auteurs, David Osborne en Ted Gaebler, organisatieadviseurs met een praktijk in de overheidssector, zijn ermee doorgestoten naar het selecte gezelschap van gastsprekers die de hoogste tarieven in rekening kunnen brengen. In hun boek kondigen ze een nieuw paradigma aan voor het overheidsbestuur en dat kan voor één keer kloppen. In tegenstelling tot het credo van het Reagan/Bush-tijdperk dat de overheid het probleem was, zien zij een duidelijke rol voor de overheid weggelegd, een rol evenwel die "heruitgevonden" moet worden.

Het nieuwe bestuursparadigma moet in de plaats komen van het soort overheidsbeleid dat in de eerste helft van deze eeuw in de Verenigde Staten vorm kreeg. Om willekeur en corruptie uit te bannen werd het bestuur aan strikte regels en controles onderworpen. Bovendien werd in het kader van de uitbouw van de verzorgingsstaat een uitgebreid netwerk van dienstverlening tot stand gebracht. Deze structuur

blijkt nu veel te rigide om de nieuwe uitdagingen van het informatietijdperk aan te kunnen. Bovendien is ze inefficiënt en vrijwel onbetaalbaar geworden. De overheid is zich te gedetailleerd met de dienstverlening zelf gaan bezighouden en komt daardoor aan het echte besturen, het uitzetten van de grote lijnen, niet meer toe. Dat echte besturen moet dan ook opnieuw worden uitgevonden. In Osbornes en Gaeblers woordgebruik: de overheid moet weer leren te "sturen en niet te roeien": strategisch de doelstellingen, prioriteiten en criteria formuleren en dan bekijken wat de beste mechanismen zijn om die te realiseren. Slechts waar dit echt de beste weg is, moet de overheid de uitvoering zelf ter hand nemen.

Osborne en Gaebler ontwerpen niet een nieuwe praktijk. Ze beschrijven vele voorbeelden van nieuwe praktijken die overal in het land voor een groot deel uit nood zijn geboren. Allerhande bezuinigingen hebben lokale overheden gedwongen creatiever met beperkte middelen om te gaan. Ook de steeds slechtere resultaten in sectoren als het onderwijs, de huisvesting en de gezondheidszorg hebben geleid tot radicaal nieuwe, meer marktgerichte benaderingen.

De 10 basisprincipes van het nieuwe bestuursparadigma

1. Sturen, niet roeien: gebruik maken van derde partijen om het beleid uit te voeren.
2. Verschuiven van de verantwoordelijkheid van de bureaucratie naar de gemeenschap.
3. Concurrentie in de dienstverlening.
4. Nadruk op doelstellingen (de 'missie') en niet op regels.
5. Nadruk op resultaat, niet op inputs.
6. Klanten van de overheid worden gedefinieerd als consumenten aan wie ook keuzemogelijkheden worden geboden.
7. Niet alleen geld uitgeven, maar ook verdienen (en daartoe investeren).
8. Preventie van problemen, eerder dan rampenbestrijding.
9. Decentralisatie.
10. Veranderingen tot stand brengen via de markt.

Het aardige is dat deze experimenten de kwadratuur van de cirkel lijken op te lossen. Door strategisch goed over doelen en middelen na te denken slagen de betrokken overheden erin met minder middelen meer te bereiken.

De bijdrage van Osborne en Gaebler ligt er vooral in dat ze al deze experimenten in een gemeenschappelijk kader hebben samengebracht. Daarbij onderscheiden ze tien principes die deze experimenten structuren. Daaromheen zijn ook de hoofdstukken van het boek opgezet. Deze principes zijn in de bijgaande tabel weergegeven en worden verder kort behandeld.

Sturen, niet roeien.

Het eerste principe, "sturen, niet roeien", is de essentie van het boek. Telkens wordt uiteengezet wat welke partij – de overheid, de zakelijke privé-sector, de vrijwilligerssector – het best kan uitvoeren en hoe men in de beleidsvorming rekening daarmee kan houden. Als de overheid de uitvoering zelf ter hand neemt, vervalt ze al snel in monopoliegedrag met alle gevolgen van dien. Uitbesteding maakt het mogelijk om concurrentie tussen dienstverleners tot stand te brengen, wat zowel de prijs als de kwaliteit ten goede komt. Opvallend is ook het pleidooi voor het bewust inschakelen van vrijwilligersorganisaties – denk aan het Leger des Heils of oudercomités in scholen. Dit wordt niet als een noodoplossing of als hinderlijk gezien, maar juist positief gewaardeerd. Omdat de gemeenschap op deze wijze wordt geactiveerd, ontstaat een betere wisselwerking tussen overheid en burgers inzake de doelstellingen van het beleid en een grotere betrokkenheid bij de uitvoering, wat de efficiëntie ten goede komt en ook kostenverlagend werkt. Een bijkomend voordeel is dat vrijwilligersorganisaties gemakkelijker in staat zijn morele elementen te introduceren dan overheden die verondersteld worden zich meer neutraal op te stellen.

Verleggen van verantwoordelijkheid

Nauw met dit laatste verbonden is wat Osborne en Gaebler "community-owned government" noemen. De overheid wordt een soort sociale activist die de gemeenschap mobiliseert, medeverantwoordelijk in plaats van afhankelijk maakt, macht geeft – 'em-

powerment' is nog zo'n trefwoord dat voortdurend opduikt. Belangrijk is dat die gemeenschap dan ook ruimte voor eigen invulling krijgt. Voorbeelden zijn scholen in East Harlem waar de leerkrachten samen met de ouders de mogelijkheid werd geboden om het programma zelf vorm te geven en ook de ouders meer vrijheid werd gegeven tussen de verschillende scholen te kiezen. Een ander voorbeeld zijn de Community Boards in San Francisco waar vrijwilligers bemiddelen in kleine conflicten. Deze handelen nu meer 'zaken' af dan de officiële rechtbanken en op een snellere en goedkopere wijze.

Concurrentie in de dienstverlening

Concurrentie in de dienstverlening is een ander belangrijk principe. In sommige steden kunnen om de zoveel jaar ondernemingen een bod uitbrengen om bij voorbeeld het vuilnis op te halen. Soms behoudt de gemeente enkele wijken voor de gemeentediensten om de kennis te behouden en niet afhankelijk te worden van privé-monopolisten. In een aantal gevallen hebben die gemeentediensten zich ook gereorganiseerd en op concurrentiebasis andere wijken 'heroverd'. In tegenstelling tot wat onder Reagan en Bush het geval was, zijn Osborne en Gaebler alerminst blind voor de gevaren van privé-monopolies, die net zo inefficiënt zijn als overheidsmonopolies; zij besteden dan ook de nodige aandacht aan het managen van de concurrentie. Dit vereist investering in specifieke expertise en brengt kosten met zich die tot 20% van de uitbestede contracten kunnen oplopen. Contracten moeten bij voorbeeld op zo'n wijze worden opgesteld dat de inschrijvers er niet toe verleid worden de interessantste delen van de markt af te romen en de overheid met de moeilijkste segmenten op te zadelen. De risico's voor corruptie moeten worden ingedamd, bij voorbeeld door contractanten te verbieden verkiezingsbijdragen te storten. Ook het personeelsaspect wordt niet veronachtzaamd. Privé-contractanten worden bij voorbeeld soms verplicht om de werknemers van de vroegere overheidsdienst tegen vergelijkbare voorwaarden over te nemen.

Nadruk op doelstellingen

Osborne en Gaebler benadrukken dat de meeste overheidsinstanties

niet door hun 'missie' gestuurd worden, maar door regels en budgetsystemen. Waar er prioriteiten zijn, zijn dat er meestal zoveel en zijn ze onderling soms zo tegenstrijdig, dat van de realisatie ervan niet veel terecht komt. In het bos van regels en reglementen moet dan ook eerst het dode hout worden weggekap. Daarnaast moeten de doelstellingen en de instanties die ze belichamen geregeld worden heroverwogen. Florida is daarin het verst gegaan door alle reguleringen, commissies en raden aan een tijdslimiet te koppelen. Voorts besteden de auteurs aandacht aan alternatieve budgetsystemen, die uitvoerders de nodige vrijheid geven en hen ertoe aanzetten eerder geld te besparen dan uit te geven. Het belangrijkste is echter de taken toe te vertrouwen aan relatief kleinschalige bestuurseenheden met een heldere missie en slechts enkele prioriteiten.

Nadruk op resultaat

Vandaar is het slechts een kleine stap naar de nadruk op het belonen van resultaten. Daartoe is noodzakelijk dat de beoogde resultaten precies gedefinieerd worden en dat er meetbare output-indicatoren worden vastgesteld. Het gevaar van elke resultaatmeting is natuurlijk dat men zich slechts richt op die output-indicatoren. Men kan veel leerlingen afleveren, maar hun opleiding is misschien niet meer aangepast. Of de markt wordt 'afgeroomd', waarbij men snel scoort door de moeilijke gevallen te mijden. De output-indicatoren moeten dan ook geregeld bijgesteld worden op basis van de opgedane ervaringen. In een aparte bijlage wordt verder gedifferentieerd naar de verschillende mogelijke niveaus van meting van effectiviteit (worden de doelstellingen bereikt) en efficiency (tegen welke prijs?).

Het publiek als klant

In het politieke systeem worden politici en belangengroepen al snel als de belangrijkste klanten gezien. Vandaar het belang van het zesde principe: het publiek als eerste klant te zien, een publiek dat bovendien steeds meer gedifferentieerde behoeften heeft en niet meer bediend kan worden met een uniform dienstenaanbod. Osborne en Gaebler noemen niet minder dan zeventien methodes om gebruikersbehoeften en -wensen te inventariseren, van en-

quêtes, ideeënbusen en gratis telefoonnummers tot ombudsmannen en gespecialiseerde comités (ouderraden, bewonersraden e.d.). Het gemakkelijkst loopt de afstemming op de gebruikersbehoeften echter als men de gebruikers rechtstreeks de middelen in handen geeft om de dienstverlening conform hun behoeften richting te geven. Men moet die klanten dan natuurlijk ook reële keuzemogelijkheden bieden.

Naast uitgeven, ook verdienen

Osborne en Gaebler geven leuke voorbeelden van publieke instanties die in problemen kwamen toen ze 'dreigden' geld te verdienen. Toch is een wezenlijk onderdeel van 'ondernemend bestuur' dat alle mogelijkheden om geld te verdienen worden aangegrepen. Voorbeelden zijn het rekenen van een prijs voor een bepaalde dienst en het uitgeven van concessies voor de overname van de dienstverlening door privé-ondernemingen. Het is natuurlijk belangrijk dat niet de verkeerde signalen worden uitgezonden. Als de overheid het gebruik van het openbaar vervoer wil stimuleren, moet zij niet de prijzen daarvan bovenmatig verhogen. Maar voor het overige is het rekenen van een reële marktprijs juist sociaal, omdat men anders iedereen laat betalen voor een dienst waar slechts een beperkt aantal mensen gebruik van maakt. Om inkomsten te verwerven zal het ook dikwijls noodzakelijk zijn om te investeren. Daarbij is het belangrijk voor ogen te blijven houden dat het moet gaan om een reëel business-plan, waarbij de investeringen in het licht van het beoogde resultaat begroot en later ook geëvalueerd kunnen worden.

Preventie van problemen

Met de investeringslogica hangt ook samen dat men niet de goedkoopduurkoop-logica volgt van besparingen op korte termijn die problemen creëren waarvan de oplossing op langere termijn onevenredige kosten met zich brengt. Het milieuprobleem is daar natuurlijk een bekend voorbeeld van. Toekomstige effecten kunnen afgewogen worden door te werken met alternatieve toekomstscenario's en de beleidsalternatieven daar tegen af te zetten. Verder wijzen de auteurs ook hier op budgetsystemen die de ambtenaren en politici ertoe brengen bij hun beslissingen, bij

voorbeeld bij kapitaaluitgaven, rekening te houden met de gevolgen ervan op de lange termijn. Ook moeten vestzak-broekzak-operaties opgespoord en voorkomen worden. Ten slotte kunnen reservefondsen opgebouwd worden die overheden de mogelijkheid bieden om in crisissituaties niet procyclisch op te treden.

Decentralisatie

Uit de reeds herhaaldelijk genoemde noodzaak tot meer differentiatie, innovatie, flexibiliteit, klant- en taakgerichtheid blijkt reeds het belang van verregaand gedecentraliseerd bestuur. Slechts op deze wijze kan men de eigen werknemers en de betreffende gemeenschappen echt motiveerend vernieuwend te werk te gaan. Werknemers denken slechts na over efficiënt en effectief bestuur als ze zich betrokken, verantwoordelijk en 'gemachtigd' (empowered) voelen. Dit soort beleid vereist ook dat men investeert in mensen. De verkoking is een ander traditioneel probleem dat via interdepartementale teams kan worden aangepakt. Die moeten van bovenaf de nodige ondersteuning krijgen en de beste mensen samenbrengen. Uiteraard blijven ook in het meest gedecentraliseerde systeem de hogere overheden taken behouden, maar ook hier geldt wat bij ons als het subsidiariteitsprincipe door het leven gaat: dat tenzij daar een gegronde reden voor is, de verantwoordelijkheid voor het aanpakken van problemen op het laagst mogelijke bestuursniveau moet liggen.

Verandering via de markt

Eén van de sterkste manieren voor de overheid om te sturen is de markt te 'structureren', wat niet hetzelfde is als het 'aan de markt over te laten'. Het milieuprobleem is daarvan een bekend voorbeeld. Zonder enige vorm van overheidsinterventie worden de milieukosten niet in de marktprijzen verrekend, maar marktconform werkende regulerende milieuheffingen kunnen hierbij helpen. Structureren van de markt betekent meestal de regels ervan vast te stellen (bij voorbeeld maatschappelijke kosten laten meetellen, kwaliteitsnormen stellen), maar kan ook betekenen dat de overheid eventueel informatie geeft aan de verbruikers, klanten middelen biedt om diensten te kopen, maatregelen neemt om markten te ondersteunen of risico's te delen (bij voorbeeld vormen van kredietgarantie), als makelaar optreedt om partijen met elkaar in verbinding te brengen enz.

Slot

Het boek van Osborne en Gaebler herdefinieert inderdaad de rol van de overheid. Op alle niveaus blijkt dat de overheid een eigen rol te vervullen heeft, die samenhangt met het realiseren van maatschappelijke doelstellingen die niet zonder interventie van de overheid kunnen worden verwezenlijkt. Die doelstellingen en de beste wijze om ze te bereiken moeten echter (opnieuw) helder worden gedefinieerd. Steeds weer blijkt dat

deze herdefiniëring van de overheids-taak geïntieerd wordt door mensen die relatief nieuw zijn voor de betrokken diensten. Ze denken na over de kerntaak van de betrokken dienst, stellen prioriteiten en doen voorstellen voor een andere, meer doelgerichte functioneringswijze, waarbij markt en concurrentie meestal een belangrijke rol spelen. Het helder definiëren van de overheids-taak en het marktmechanisme blijken in de meeste gevallen dus goed samen te gaan. Het interessante van Osbornes en Gaeblers boek is ook dat via de daarin beschreven ervaringen ook een beeld verkregen wordt van de mogelijke valkuilen en de wijzen om die te voorkomen.

Vele praktijkvoorbeelden in het boek zullen beleidsmakers in Nederland en België bekend voorkomen. De genoemde maatschappelijke activering doet bij voorbeeld sterk denken aan wat men in Nederland met 'sociale vernieuwing' beoogt. Ook ten aanzien van andere punten zijn vergelijkbare experimenten te noemen. In die zin is veel in het boek niet nieuw. De auteurs helpen echter om de verschillende experimenten in één verband te zien, er systematischer over na te denken en zo tot een snellere, bredere en betere implementatie van de noodzakelijke beleidswijzigingen te komen.

Dany Jacobs

De auteur is verbonden aan het Studiecentrum voor Technologie en Beleid van TNO.