

Doelmatige bureaucratie

Veel economen herinneren zich ongetwijfeld nog de eerste colleges over het producentengedrag binnen de micro-economie. Een bedrijf maximaliseert zijn productie bij een gegeven budget. Arbeid, kapitaal en grondstoffen brengen een bepaalde productie voort, weergegeven met een productiefunctie. Met wat wiskunde is het vervolgens mogelijk voor een bedrijf de optimale inzet van arbeid, kapitaal en grondstoffen af te leiden. Deze hangt dan af van het beschikbare budget, de technologie en de relatieve prijzen van de productiemiddelen. Deze aanpak is te verfijnen door een verder onderscheid te maken tussen productiemiddelen, bijvoorbeeld tussen productie- en ondersteunend personeel. Een andere verfijning betreft het verdisconteren van de invloed van omgevingsfactoren op de productiefunctie. Veranderingen in de technologie of in de relatieve prijzen van de productiemiddelen betekenen dus automatisch dat de verhouding tussen de doelmatige inzet van productie- en ondersteunend personeel verandert. Tot zover de theorie. De vraag is of dit soort economische noties ook leven in het beleid in relatie tot het bureaucratievraagstuk in de publieke sector. In de verschillende politieke partijprogramma's wordt bijvoorbeeld een deel van de financiële ruimte gevonden door de bureaucratie in verschillende publieke sectoren terug te dringen. De programma's verwijzen daarbij naar de groei van management en ondersteunend personeel in verschillende publieke voorzieningen. Sommige ideeën strekken tamelijk ver, zowel qua omvang, als ook qua ingreep. Zo zijn er suggesties om de bureaucratie in zorg- of onderwijsinstellingen aan een plafond te binden. De vraag is of dit verstandig beleid is, afgezien van het feit dat die ingrepen bestuurlijk haaks staan op een jarenlang beleid van verdere autonomievergroting.

De gedachte achter deze plannen vloeit voort uit de connotatie van het begrip bureaucratie: bureaucratie is slecht en kost alleen maar geld. Voor een deel wordt deze houding ook wel gevoed door economische theorie over uitdijende bureaucratie (Niskanen, 1971). Men gaat in deze gedachte voorbij aan de noodzakelijke rol van management en ondersteuning. Hun specifieke deskundigheid draagt bij aan een goede coördinatie, beheer en administratie van het productieproces, onderdelen die onvermijdelijk zijn bij het uitvoeren van primaire taken. Met name technologische veranderingen kunnen bijdragen aan een verandering in de optimale omvang van management en ondersteuning. Wie vandaag de dag een school betreedt ziet dat deze wezenlijk veranderd is ten opzichte van tien of twintig jaar geleden. Direct vallen bijvoorbeeld de uitgebreide mediatheek en de IT-voorzieningen op, beheerd door een speciale beheerder. Daarnaast is het management gedwongen om beleid te voeren op het IT-gebruik, zoals over de toegang tot het systeem en de verdeling van de capaciteit, maar ook over bestuurlijke afspraken met gemeenten of met andere scholen (toegang tot netwerken). Andere belangrijke ontwikkelingen in het onderwijs betreffen de verdere integratie van vakken en de intensievere begeleiding van leerlingen. Allemaal zaken die vragen om coördinatie en dus ook management. Ook het terugdringen van schooluitval, een prioriteit in veel programma's, zou wel eens gediend kunnen

zijn met het verhogen van de inzet van ondersteunend personeel. Beter registratie en adequate reactie van verzuimbegeleiders kunnen een belangrijke rol spelen in het verbeteren van de onderwijsprestaties van een school (Marlow, 2001). Het is dus zelfs de vraag of sommige voorzieningen niet beter af zijn met meer bureaucratie. Vergelijkbare voorbeelden zijn ook eenvoudig te bedenken in de zorgsector en andere publieke voorzieningen.

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn ook van betekenis. Naar verwachting ontstaan er tekorten aan verpleegkundigen en onderwijsgevendenden. Hierdoor zullen de salarissen voor deze beroepsgroepen sneller stijgen dan voor het ondersteunende personeel. De economische theorie leert ons dat er dan substitutie optreedt tussen uitvoerend en ondersteunend personeel. Ook in dat geval zal de inzet van het uitvoerend personeel, dat we dikwijls aanduiden met bureaucratie, verder toenemen.

Het weinig beschikbare onderzoeksmateriaal geeft opvallend genoeg geen indicatie dat de bureaucratie in Nederland de laatste tien jaar wezenlijk is gegroeid. Zo laten cijfers over de inzet van management in het primair en voortgezet onderwijs zelfs een daling zien. Verder maken sommige studies duidelijk dat grote variaties in doelmatige bureaucratie mogelijk zijn, afhankelijk van specifieke kenmerken en omstandigheden van instellingen (Blank et al., 2005).

Het is bij beleidsontwikkeling van groot belang te realiseren dat bureaucratie een nuttige functie vervult en niet alleen een uitvloeisel is van bureaucraten die hun status en prestige verder opvijzelen door steeds meer bureaucratie te ontwikkelen. Uit de economische theorie volgt dat verschillende factoren van invloed zijn op een doelmatige bureaucratie. Een ongenueanceerd snijden in bureaucratie of het opleggen van normen, zoals in sommige voorstellen is opgenomen, lijken niet direct de meest geschikte weg tot meer doelmatigheid. Dat neemt niet weg dat een kritische blik op bureaucratie wenselijk is. Het betreft dan vooral een vorm van (verborgen) bureaucratie die iedere werknemer in het productieproces raakt: het steeds meer moeten voldoen aan allerlei onnodige regels en administratieve verplichtingen opgelegd door de overheid. Wellicht dat het beleid vooral daarop zijn pijlen moet richten.

LITERATUUR

- Blank, J. et al., (2005) *Bureau of lessenaar: Een onderzoek naar de meting van bureaucratie in onderwijsinstellingen*. 33 (10) ECORYS, Rotterdam.
- Marlow, M.L. (2001) *Bureaucracy and student performance in US public schools*. *Applied Economics*, 33, 1341-1350.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Publishing Company, Chicago.

JOS BLANK

Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies, TU Delft.