

ESSAY

Moreel besef als borging van publieke belangen

**MAARTEN
VERAART**

Werkzaam bij adviesbureau Andersson Elffers Felix

In de publieke opinie is veel kritiek op het functioneren van geprivatiseerde en verzelfstandigde instellingen. De kritiek beperkt zich niet tot de prestaties, veel mensen vinden ook dat er ongewenst gedrag is ontstaan. De borging van publieke belangen is op veel plekken onvoldoende effectief. Moreel besef en intrinsieke motivatie zijn als borgingsinstrumenten ondergewaardeerd. Bovendien zitten in de huidige beleidsconcepten mechanismen die het publieke belang schade kunnen toebrengen.

Marktwerking, privatisering en verzelfstandiging werden vanaf het begin van de jaren tachtig dominant in het beleidsdenken van de overheid en zijn dat nog steeds. Uitgangspunt van het beleid was om de uitvoering van publieke taken op afstand van de overheid te zetten. Volledige liberalisering van publieke taken en privatisering van de betreffende overheidsdiensten, zoals in netwerksectoren, is hierbij de meest vergaande vorm. In sectoren met al verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties werd overheidsplanning ingeruild voor marktprikkels, waarbij de instellingen in hoge mate risicodragend zijn geworden (sociale woningbouw, zorg, onderwijs). Er zijn ook uitvoeringsorganisaties die hun wettelijk monopolie hebben behouden, maar wel in meer of mindere mate verzelfstandigd zijn (onder andere SVB, DUO, UWV).

Deze beweging is het resultaat van een dominante beleidslogica waarin twee beleidsconcepten samen kwamen. Het economische beleidsconcept van liberalisering van publieke diensten werd door de OECD sterk gepropageerd en uiteindelijk door de EU in richtlijnen vastgelegd en door de lidstaten geïmplementeerd. In dezelfde periode is vanuit de bestuurskunde het New Public Management opgekomen. Daarin vormen het op afstand zetten van de overheid en een bedrijfsmatige sturing de leidraad. Beide beleidsconcepten zijn in hoge mate congruent en hebben elkaar in het beleidsdenken versterkt.

PRAKTIJK IS WEERBARSTIG

De resultaten van het nieuwe beleidsdenken zijn niet onverdeeld positief. Natuurlijk is een deel van de knelpunten toe te schrijven aan transitieproblemen en hiaten in de ordening, maar het zou te gemakkelijk zijn om het daarbij te laten. Een kritische analyse van het denkkader en de werking van het instrumentarium is op zijn plaats. Om die analyse te doen is het is goed om terug te grijpen naar het rapport Het borgen van publiek belang (WRR, 2000). In deze invloedrijke publicatie werd voor het eerst het publieke belang op een systematische wijze behandeld. Het rapport was mede bedoeld als een reactie op de in de ogen van de WRR ondoordachte keuzes voor marktwerking en privatisering in de voorafgaande decennia. Naar het oordeel van de WRR dreigden marktwerking en privatisering een doel op zichzelf te worden en werden ze niet meer als middel gezien. Het te kiezen sturingsarrangement dient volgens de WRR niet het startpunt van het beleidsdenken te zijn, maar het resultaat van een discussie over hoe publieke belangen kunnen worden geborgd. De WRR onderscheidde daarbij drie mechanismen om de publieke belangen te borgen: regelgeving, de keuze tussen concurrentie en hiërarchie, en de institutionele normen en waarden. Naast de regelgeving is de disciplinerende van de instellingen door concurrentie, ofwel liberaliseren en privatiseren, een van de middelen om publieke belangen te borgen. Dit instrument dient te worden afgewogen tegenover directe zeggenschap van de overheid in uitvoeringsorganisaties in de vorm van hiërarchie. Het publiek belang kan ook worden geborgd als dit samenvalt met de institutionele normen en waarden van de organisatie. De WRR beschouwt dit als een minder directe, maar subtiele wijze van borging. Volgens de WRR is het de kunst om die institutionele normen en waarden te versterken en daarmee het publieke belang te borgen.

BORGINGSMECHANISMEN NADER BESCHOUWD

De vraag is hoe de door de WRR geïntroduceerde borgingsmechanismen in de praktijk hebben gefunctioneerd. In de praktijk blijkt het lastiger dan gedacht om de borgingsmechanismen effectief in te zetten bij het beschermen van publieke belangen.

Dit geldt in de eerste plaats voor de ordeningskeuze hiërarchie versus de markt. Deze keuze is in de afgelopen decennia in veel sectoren aan de orde geweest, waarbij vanaf de jaren tachtig de verschuiving van hiërarchie naar markt de dominante beleidslijn is geweest (Stellinga, 2012). Dit heeft in een aantal sectoren gezorgd voor heldere keuzes. Zo is in een aantal netwerksectoren gekozen voor liberalisering van de markten en waar nodig aangevuld met regulering van monopolistische netwerken. De telecom- en energiesector zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Er zijn echter ook sectoren waarin hybride constructies zijn ontstaan. Zulke constructies zorgen niet alleen voor onduidelijke sturing, ook het risico op perverse prikkels is groot. Een voorbeeld hiervan is het openbaar vervoer. Daar is weliswaar enige marktwerking ontstaan, maar er is tegelijkertijd ook sprake van een sterke aansturing via hiërarchie. Denk daarbij aan de NS. Ook de zorgsector is hybride: zo gaat de introductie van marktwerking gepaard met een budgetair plafond. Tot slot zijn er sectoren waar niet gekozen is voor marktwerking, maar wel voor verzelfstandiging van de uitvoerende instellingen. Bij het ontbreken van krachtig toezicht ontstaan bij verzelfstandiging hybride vormen van aansturing vanuit de overheid.

Regelgeving als borgingsmechanisme is minder politiek beladen dan de keuze hiërarchie versus markt. Toch blijkt het lastig om de publieke belangen goed in de regelgeving te verankeren. Het operationaliseren van publieke belangen is blijkbaar een ingewikkelde opgave, in veel wetgeving komt de overheid niet veel verder dan algemeenheden bij het vaststellen van de publieke belangen. Zo zijn in de energiesector betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid als publieke belangen gedefinieerd. Algemeen geformuleerde publieke belangen geven enige richting, maar bieden in de praktijk weinig houvast voor een effectieve borging ervan. Een ander probleem is dat veel regelgeving het karakter heeft van 'onvolkomen contracten', waarbij niet alle relevante aspecten sluitend kunnen worden vastgelegd. Dit geldt met name voor de kwaliteit van dienstverlening. Het betreft niet alleen sectoren met een hybride ordening, ook in sectoren met een heldere ordeningskeuze speelt dit. Zo was het bij de dreigende overname van KPN onduidelijk of de publieke belangen wel goed waren geborgd. Tot slot is aanpassen van regelgeving een moeizaam en langdurig proces, waardoor de relatie tussen middel en doel verloren dreigt te gaan. In de casusbeschrijvingen van het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer wordt dit uitermate helder geschetst (Eerste Kamer, 2012).

De tekortkomingen in de regelgeving door onvolledige contracten en de ordening door hybride constructies kunnen gecompenseerd worden door het derde mechanisme, door de WRR gedefinieerd als convergentie van de interne normen en waarden met de externe publieke belangen. De overheid heeft in haar beleid deze vorm van institutionele borging nooit echt een plek gegeven in het beleidsinstrumentarium. Daarmee is de betekenis van de intrinsieke motivatie van de verzelfstandigde en geprivatiseerde instellingen in het ordeningsbeleid

van de overheid buiten beeld gebleven. In de verzakelijking van de relaties tussen overheid, instellingen en burgers was de moraal blijkbaar niet (meer) relevant. In theorie hadden de instellingen dit op eigen kracht kunnen ontwikkelen, maar in de praktijk heeft de verzakelijking in de aansturing, mede als gevolg van het New Public Management, dit in veel organisaties verhinderd.

SCHADUWZIJDEN VAN VERZAKELIJKING

Na de verzelfstandiging of privatisering willen instellingen een eigen 'smoel' ontwikkelen. Niet alleen voor de buitenwacht, maar ook als interne bindingskracht. Daar is niets mis mee, zolang het gezicht maar goed aansluit bij de maatschappelijke opgaven van de instelling. Dit is bij talloze instellingen helaas niet het geval. Niet alleen is het eigen belang van de organisatie onevenredig zwaar gaan wegen, ook de maatschappelijke opgaven zijn door de verzakelijking binnen de organisaties gefragmenteerd geraakt. Dit is mede het gevolg van 'overbelichting' van de bedrijfsvoering in de publieke dienstverlening, waarbij de publieke taak wordt opgeknipt in een groot aantal producten en processen. Voor sturing is uiteraard een goede bedrijfsvoering noodzakelijk, maar bedrijfsvoering dient ondersteunend te zijn aan het primaire proces en aan de maatschappelijke opgaven waar dat primaire proces voor is bedoeld. De dominantie van de bedrijfsvoering heeft in veel instellingen voor ongewenste ontwikkelingen gezorgd. Veel burgers en medewerkers zijn het spoor bijster geraakt in de organisatie en de bedrijfsprocessen: er is vervreemding ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan callcenters waarbij de klant van het kastje naar de muur wordt gestuurd, of aan de thuiszorg waar voor elke taak een aparte dienstverlener wordt ingeschakeld. Roger van Boxtel spreekt in dit verband over vervreemding in de zorg, veroorzaakt door onnodig complexe en ondoorzichtige systemen en procedures (Van Boxtel, 2013).

De vervreemding wordt verergerd als het management onvoldoende is geïnvolveerd in het primaire proces. Zeker met nieuw management van buiten kan snel een vorm van dashboardmanagement op basis van allerlei KPI's ontstaan dat ver af kan staan van de weerbarstigste praktijk van alledag.

De verzakelijking kan ook doorschieten als overdreven ambities de instelling in hun greep krijgen. Dit kan zich uiten in het geforceerd ontwikkelen van nieuwe markten, het entameren van megalomane projecten, of de drang naar schaalvergroting. Het management is in dit soort situaties een drijvende kracht. De stap naar 'marktconforme' beloningen voor de top is dan snel gemaakt. Bovengenoemde ontwikkelingen zorgen voor een verkeerde 'worteling' van de instellingen. Helaas is deze schets in sommige sectoren eerder regel dan uitzondering.

Burgers herkennen dit. De onvrede van burgers zit dan ook dieper dan de opwinding over incidenten in de media. Dit blijkt onder meer uit het onderzoek dat het SCP op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en verzelfstandiging heeft gedaan (SCP, 2012). Bijna twee keer zoveel burgers beoordelen privatisering en verzelfstandiging negatief in plaats van positief. Het is overigens opvallend hoe weinig aandacht het oordeel van de gebruikers heeft gekregen in het marktwerkingsbeleid van de overheid. Uit de evaluatie van dit beleid door het Ministerie van Economische Zaken in 2008 blijkt dat bij zes van elf onderzochte sectoren geen nulmeting onder gebruikers is uitgevoerd (EZ, 2008).

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

BETEKENIS VOOR PUBLIEKE BELANG

De praktijk leert dat er bij veel instellingen in de publieke dienstverlening geen sprake is van convergentie tussen de normen en waarden binnen de instellingen en de publieke belangen. Sterker nog, er lijkt eerder sprake te zijn van divergentie. De divergentie verzwakt het borgen van het publieke belang en dat laat zich helaas niet gemakkelijk corrigeren vanuit de overheid. Immers het instrumentarium van New Public Management is ook innig omarmd door veel beleidsdiensten in de overheid. Ook daar is sprake van een overbelichting van de bedrijfsvoering, fragmentering van processen, dashboardmanagement, veel managementwisselingen en hang naar schaalvergroting.

Verzakelijking kan ook doorschieten als overdreven ambities de instelling in hun greep krijgen. Dit kan zich uiten in het geforceerd ontwikkelen van nieuwe markten, of in het entameren van megalomane projecten

Corrigerende mechanismen zijn dan ook niet zomaar te verwachten vanuit de bestaande beleidskokers. Er treedt op dit moment eerder een versterkend effect op vanuit de overheid. Denk onder andere aan de geforceerde bestuurlijke schaalvergroting, de wijze van aanbesteding van overheidsdiensten, de wildgroei in protocollering en dergelijke. Aandacht voor de gewenste borging via de institutionele normen en waarden vraagt dan ook andere denkkaders en concepten.

ROL VAN DE PROFESSIONALS

De WRR gaf in zijn rapport al aan dat versterking van de normen en waarden langs de lijnen van het publieke belang een indirect en subtiel middel is. Dat betekent dat de oplossing geen gemakkelijke zal zijn. Er is immers geen beleidsinstrument dat direct kan ingrijpen in de normen en waarden binnen de instellingen. Dat past ook niet bij het doel van verzelfstandigen en privatiseren, waarbij uitvoeringsinstellingen bewust meer handelingsvrijheid krijgen. Regelgeving is vooral effectief om bepaalde uitwassen te bestrijden zoals bijvoorbeeld het wettelijk begrenzen van de topinkomens. Het werkt echter niet als instrument voor subtiele beïnvloeding van moreel besef of intrinsieke motivatie.

Cruciaal bij de institutionele borging van het publieke belang is de rol van de uitvoerende professional. Veel professionals in de publieke dienstverlening hebben een sterke intrinsieke motivatie bij de uitoefening van hun taak (Pendergast, 2007). Grote delen van de publieke dienstverlening

zijn erbij gebaat als professionals over voldoende regelruimte beschikken om de eigen verantwoordelijkheid te nemen bij de invulling van hun werk. Zo zijn critici van de centralisatie van politie bang dat die verantwoordelijkheid verloren gaat bij de inrichting van de nationale politie. De speelruimte voor de professional kan echter niet onbegrensd zijn. De veelgebezigde uitspraak 'geef het onderwijs terug aan de leraren' is te simpel.

Alle macht teruggeven aan de professional dreigt als uiting van een tegenbeweging even dogmatisch te worden als het New Public Management. Hans de Bruijn beschrijft dat treffend in een bijdrage in Trouw met de titel 'Ode aan de manager' (Trouw, 2013). Het gaat om het verleggen van de balans waarbij er meer ruimte komt voor de professional, en het systeem als geheel meer wordt gericht op de primaire – maatschappelijke – opgaven. Tegelijkertijd is kaderstelling voor professionals vanuit de organisatie noodzakelijk, waarbij het management normen stelt en stuurt op basis van gezag en voorbeeldgedrag. De publieke manager van de toekomst zal in toenemende mate in staat moeten zijn om naast een goede bedrijfsvoering te kunnen sturen op waarden en misschien ook wel op zingeving. Onderdeel daarvan is het ontwikkelen van gedeelde visies en waarden van de professionals in de organisatie. Hiermee wordt de stap gezet van een organisatie van professionals naar een professionele organisatie (Van Delen, 1996).

KNOOPPUNTEN GEBRUIKEN

De vraag is hoe de overheid een dergelijke ontwikkeling in de verzelfstandigde en geprivatiseerde instellingen en bedrijven kan bevorderen. Dat kan allereerst door voorbeeldgedrag vanuit de overheid zelf. De overheid kan voor de instellingen alleen een serieuze gesprekspartner zijn als zij zelf het moreel besef zichtbaar in de eigen organisatie heeft verankerd. Voor versterking van het moreel besef in de bedrijven en instellingen dient het overheid zich te richten op de 'knooppunten' tussen de betreffende organisaties en haar omgeving. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de directe relaties die de overheid heeft met veel van de geprivatiseerde en verzelfstandigde instellingen. Dit betreft onder andere het toezicht, het opdrachtgeverschap en de eigendom.

Toezicht richt zich op rechtmatigheid, doelmatigheid en kwaliteit van dienstverlening. Als afgeleide daarvan wordt ook naar aspecten van de organisatie gekeken, met name vanuit het oogpunt van risicobeheersing. Een breder oordeel over de organisatie, waarbij tevens de normen en waarden in ogenschouw worden genomen, kan een manier zijn om ook de morele robuustheid van een instelling te toetsen. Dit levert een spiegel op voor het bestuur en management van de instelling, en heeft mogelijk ook een preventieve werking bij het voorkomen van uitwassen.

Daarnaast krijgen veel instellingen hun geld als opdrachtnemer van de overheid via aanbesteding van diensten. In veel aanbestedingen staat het geld altijd nog centraal, al worden pogingen gedaan om ook de kwaliteit van dienstverlening in uitvraag te verdisconteren. Deze uitvraag wordt in de regel gedaan op basis van gedetailleerde bestekken, liefst opgetuigd met allerlei operationele KPI's. Het nadeel daarvan is dat de kwaliteit van de organisatie nauwelijks in beeld komt. Met een meer open uitvraag, waarbij ruimte is voor

dialogoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan beter worden aangesloten en gestuurd op de 'morele' robuustheid van de organisatie. Het geeft bovendien een beter inzicht in de maakbaarheid van de gevraagde dienstverlening door de betreffende instelling.

Tot slot bestaat voor de verzelfstandigde instellingen altijd nog een eigendomsrelatie met de overheid. Lange tijd is de eigendomsrelatie bewust beperkt gebleven tot financiën en bedrijfsvoering. Het publieke belang werd bewust via andere interventielijnen geborgd. In de afgelopen jaren wordt ook aan de eigendom een rol toegedicht bij het borgen van het publieke belang (Ministerie van Financiën, 2007). De invulling daarvan is echter nog beperkt. Een meer kritische blik op de organisatie vanuit de institutionele borging van het publieke belang is op zijn plaats. Dit begint bij de benoeming van bestuur en management in de betreffende organisaties.

Naast het benutten van de directe relaties met de bedrijven en instellingen in de publieke dienstverlening kan de overheid ook in meer algemene zin stimuleren dat de organisaties zich verantwoorden naar hun omgeving toe. Uiteenlopende initiatieven kunnen daaraan bijdragen. Het advies van de commissie-Halsema, gericht op het bevorderen van kritisch gedrag van bestuurders, is daar een voorbeeld van (Commissie-Halsema, 2013). Zo ook het project van de WRR om te kijken hoe maatschappelijke organisaties zich beter kunnen verantwoorden. Vanuit het idee dat 'macht vraagt om tegenmacht' kijkt de WRR hoe er 'fora' kunnen worden ontwikkeld van bijvoorbeeld medewerkers en klanten waarbij het bestuur zich zou moeten verantwoorden (zie het lopende WRR-project Verantwoord publiek middenveld).

Tot slot kan de overheid kijken hoe het instrument evaluaties beter benut kan worden. Veel evaluaties worden op dit moment uitbesteed aan adviesbureaus die te vaak technocratische rapporten afleveren. Opvallend is dat spannende evaluaties met impact vooral uitgevoerd worden onder leiding van oud-bestuurders die hun sporen hebben verdiend. Zie bijvoorbeeld het recente rapport van Hoekstra en Frijns (2014) over de SNS-Bank. Zij vormen als het ware een 'geweten' ten opzichte van de anonieme controlerende macht van de bureaucratie.

CONCLUSIE

Voor een effectieve borging van publieke belangen dienen alle drie de borgingsmechanismen maximaal te worden benut. Dit betekent dat bij de ordening van de sector hybride constructies zo veel mogelijk dienen te worden vermeden. Het is raadzaam om het besliskader dat de Parlementaire Onderzoekscommissie van de Eerste Kamer heeft aangereikt daarvoor te benutten. Niet alleen voor nieuwe gevallen, maar ook voor reparatie van bestaande gevallen. De komende besluitvorming over de ordening in de spoorsector is voor dit laatste een mooie testcase. Daarnaast kan regelgeving spitsier worden gemaakt door publieke belangen meer te operationaliseren dan tot nu toe gebruikelijk is. Tegelijkertijd dient beseft te worden dat er altijd sprake zal blijven van een meer of mindere mate van 'onvolkomen contracten'.

De institutionele borging van publieke belangen is een noodzakelijke aanvulling op onvolkomen contracten en hybride ordening. Daarvoor dient de sturing binnen de organisaties weer in balans te worden gebracht. Minder eenzijdige

nadruk op bedrijfsvoering, meer ruimte voor de professional om aan maatschappelijke opgaven te voldoen. Dit vraagt niet alleen om andere denkkaders en concepten, het is ook een proces van lange adem.

Dit artikel is een herschreven versie van een lezing die is uitgesproken tijdens het Lustrumcongres van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, Den Haag, op 14 november 2013.

LITERATUUR

- Boxtel, R. van (2013) *Vervreemding*. Lezing voor het Unisys Zorgcongres op www.menzis.nl, 16 mei.
- Bruijn, H. de (2013) *Ode aan de manager*. *Trouw*, 13 oktober.
- Commissie-Halsema (2013) *Een lastig gesprek*. Den Haag: Adviescommissie Behoorlijk Bestuur.
- Delden, P. van (1996) *Professionele organisaties*. Amsterdam: Contact.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012) *Verbinding verbroken – Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag, 30 oktober.
- Hoekstra, R.J. en J. Frijns (2014) *Het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal*. Amsterdam: Balans.
- Ministerie EZ (2008) *Onderzoek marktwerkingsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Financiën (2007) *Nota staatsdeelnamebeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Prendergast, C. (2007) The motivation and bias of bureaucrats. *The American Economic Review*, 97(1), 180–196
- SCP (2012) *Op afstand gezet – Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Stellinga, B. (2012) *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam University Press.
- WRR (2009) *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.