

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De overheid en de strijd tegen de hardnekkige logica van bureaucrativering

Het zoeken naar een leidraad voor een volgend kabinet is eenvoudig als men bedenkt waar het in de Nederlandse economische politiek aan ontbreekt: een nuchtere visie op wat de overheid wel en vooral niet moet doen. Men zou daarbij de kracht van de eenvoud moeten erkennen. Dat zal de effectiviteit van de plannen vergroten en het vertrouwen van de burgers in de overheid herstellen.

door *Harry van Dalen & Kees Koedijk*

Van Dalen is hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg en senior onderzoeker bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) te Den Haag. Koedijk is hoogleraar Finance en decaan van de economische faculteit van de Universiteit van Tilburg. Beide heren zijn hoofdredacteur van het door henzelf opgerichte economenforum Me Justice (www.mejustice.nl).

WAAROM STRANDEN, ONDANKS DE VELE goede intenties, vrijwel alle pogingen om de overheid slagvaardiger en efficiënter te maken? Is een dergelijke doelstelling te abstract, riekt het te veel naar een management-verkooppraatje, of zijn er andere krachten in het spel die zand in de wielen gooien van dit soort initiatieven? 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 vergroten. Het ene initiatief buitelt over het andere. Taken worden gedelegeerd naar de private sector, de discussie over het gewenste aantal ministeries en hun taakverdeling kent geen grenzen, de beloftes om de excessieve beleidsproductie te temmen worden herhaaldelijk uitgesproken, en met overtuiging wordt gesleuteld aan het management van de ambtelijke or-

ganisatie. Aan goede wil, toewijding en goede bedoelingen is er bepaald geen gebrek, maar met de effectiviteit van de maatregelen is het minder goed gesteld. Vooralsnog lijken de uitkomsten van deze verbeterpogingen uiterst mager te zijn en in weemoedige momenten zou men hier soms een ijzeren wet in kunnen herkennen.

Zoals een groep topambtenaren een aantal jaren geleden opmerkte, is er ‘een overheid ontstaan die er vooral op gericht is het procedureel juiste te doen, in plaats van het inhoudelijk juiste’.¹ Veel te veel 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 er 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.²

HOE DOORBREEKT DE OVERHEID DE STATUS QUO?

Het zoeken naar een leidraad voor een volgend kabinet is eenvoudig als men bedenkt waar het in de Nederlandse economische politiek aan ontbreekt: visie op de overheid en eenvoud. Deze twee elementen zijn nodig om de band tussen burger en overheid aan te halen en het vertrouwen te herstellen, en om de effectiviteit van het beleid te vergroten. Beleidsmakers en -uitvoerders hebben te maken met een woud aan regelingen, wetten, publieke geldstromen, toezichthouders en belanghebbenden. Het ontrafelen van deze gordiaanse knoop lijkt een complexe, bijna hopeloze taak. Dat valt echter reuze mee, zolang men in het achterhoofd houdt dat de Nederlandse samenleving weliswaar complex is, maar dat een deel van die complexiteit zelf *gecreëerd* is.

‘DO THE RIGHT THING’

Het eerste ingrediënt voor een slagvaardige overheidssector is dat deze zich bewust is van zijn comparatieve voordeel en het vermogen heeft om

op basis van die kennis richting te geven aan zijn beleid. De managementgoeroe Peter Drucker bracht ooit eens haarfijn onder woorden waar het binnen organisaties om draait: ‘Management is about doing things right, leadership is about doing the right things.’ De discussie over het hervormen van de overheid gaat vaak vooral over het terugdringen van het aantal ambtenaren, de uitgaven of de hoeveelheid regels, terwijl de inhoud van het werk, de regels of de uitgaven van secundair belang lijkt. Dit is uiteraard de wereld op zijn kop. Het doel – waarom voeren we een overheidstaak uit? – dient voorop te staan. Het bepalen van de koers die een organisatie

*Innoveren is in zeer
beperkte mate te prikkelen
met harde munt*

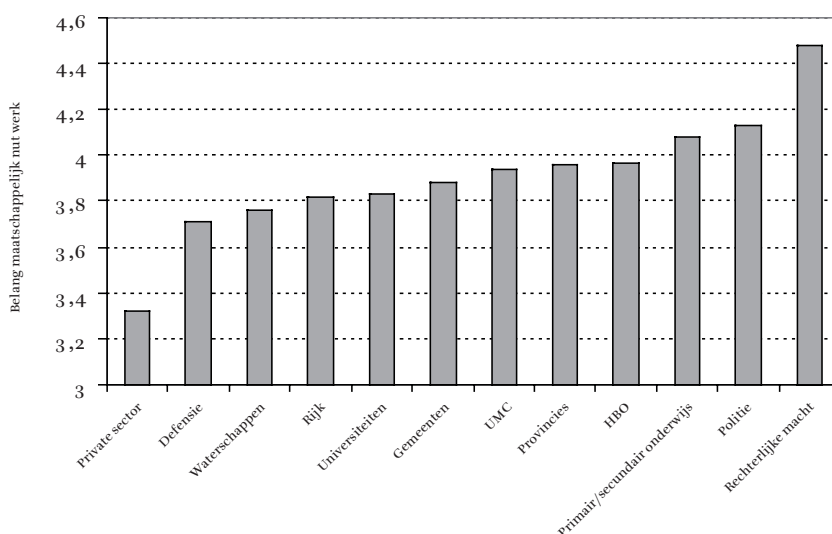
gaat varen is wellicht voer voor pe-
perdure managementcongressen,
maar helaas is dat in de kern wel
waar het om draait. Bestuurders en
beleidsmakers behandelen zonder
enige twijfel de complexe zaken,
waarvoor niet alleen verbeelding

nodig is maar vooral ook gevoel voor de praktijk. Men dient te kijken naar hoe de mens *is* en niet naar hoe deze *behoort te zijn*. Deze simpele maar schaarse combinatie lijkt helaas maar al te vaak te ontbreken of raakt in publieke discussies uit balans.

Zo heeft de werking van de markt op menige beleidsmaker een sterke aantrekkingskracht omdat de markt op papier simpel, universeel en effectief lijkt. Wie een markt tastbaar probeert te maken zal ongetwijfeld zien dat er allerlei impliciete en expliciete regels nodig zijn om het simpele kruis van vraag en aanbod te laten werken. De kenniseconomie, waaraan in Nederland veel waarde wordt gehecht, wordt helaas gedomineerd door het idee dat de wetten van de markt voor de universiteit in dezelfde mate opgeld doen als voor de koekjesfabriek. Innoveren – of dit nu binnen de muren van de universiteit is of binnen de muren van een bedrijf – is een creatieve activiteit die maar in zeer beperkte mate valt te prikkelen met harde munt.

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 er stilzweigend van uitgegaan dat de overheid alle maatschappelijke problemen kan oplossen, zonder dat men zich ervan vergewist of de overheid wel op de haar opgedrongen 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 pu-

blieke sector wordt bevolkt door werknemers die hart voor de zaak hebben, maar tegelijkertijd ook door werknemers die het spreekwoordelijke ‘quiet life’ opzoeken.³ De figuur laat zien dat de drijfveer om aan het publieke belang te werken binnen de publieke sector groot is, 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 overheids personeel 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. De waarderingcijfers 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: A.J. Steijn, *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Inaugurale rede Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 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 gemist kan worden als kiespijn. 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.⁴ Voor de discussie over de kwaliteit van de overheid heeft dit verstrekkende gevolgen omdat een overheid goed moet beseffen (1) waar het een comparatief voordeel heeft ten opzichte van de markt; (2) 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 (3) dat het introduceren van marktprincipes in beloning averechts kan uitwerken op de publieke dienstbaarheid van werknemers.

EENVOUD

Eenvoud is de beste remedie om plannen aan effectiviteit te laten winnen. De overheid moet haar kerntaken benoemen en zich bij het formuleren daarvan 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 duidelijk als men bedenkt hoe tot nog toe de levensloopregeling op grote schaal genegeerd wordt en hoe mensen die in armoede leven niet de hulp kunnen vinden die wel degelijk voorhanden is. Het zijn tekenen aan de wand dat het beleid is toegesneden op een alwetend rationeel mens en niet op de beperkt rationele en slecht geïnformeerde burger die in alle lagen van de bevolking voorkomt. Inzichten vanuit de economische psychologie hebben de discussie over paternalistisch overheidsingrijpen nieuw leven ingeblazen. Roken, vetzucht, gloeilampen, ouders op opvoedcursus – het dragen van eigen verantwoordelijkheid is toch een zwaardere last dan menigeen vermoedt of veronderstelt. Velen zijn beperkt rationeel of bezitten niet de wilskracht om goede intenties om te zetten in daden. Dat maakt dat tal van situaties bestaan waarin het lot van mensen *in theorie* kan worden verbeterd. De ultieme vraag is natuurlijk of de ambtenaar of politicus die handelt in de plaats van de burger, betere beslissingen neemt dan wanneer die burger zelf een beslissing moet nemen. In dit licht verdient het aanbeveling om een vorm van paternalisme te ontwikkelen dat burgers die de eigen verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen niet of nauwelijks hindert, terwijl het de burgers ontlast die de eigen verantwoordelijkheid niet willen of kunnen dragen. Deze vorm van paternalisme wordt in de literatuur van verschillende adjectieven voorzien; zo wordt er gesproken van ‘asymmetrisch’⁵, ‘soft’ en ‘libertair’ paternalisme.⁶ De laatste vat het kernidee vermoedelijk het beste samen. Met specifieke beleidsinstrumenten wordt getracht de burger te bescher-

men voor momenten of omstandigheden waarin hij of zij niet volledig geïnformeerd is, keuzes uitstelt of afstelt, zichzelf voor de gek houdt of lijdt aan keuzestress omdat er te veel te kiezen valt. Binnen de literatuur wordt frequent gewezen op de volgende beleidsinstrumenten:

- Invoeren van standaardregels voor die gevallen waarin geen keuze wordt gemaakt ('default rules').
- Aanbieden van informatie met aandacht voor de wijze waarop deze informatie wordt gepresenteerd ('framing').
- Introduceren van afkoelingsperiodes, bijvoorbeeld bij aanschaf van verzekeringen of een huis, zodat impulsief gedrag minder kans krijgt.
- Beperken van de keuzevrijheid, zoals bij het kiezen van beleggingsfondsen, zodat beperkt rationele burgers het keuzemenu aankunnen.

Grote hervormingen van het pensioenstelsel in landen als Zweden en Engeland maken duidelijk dat er behoefte is aan eenvoud. Het is voor economen moeilijk te vatten, maar een teveel aan keuzevrijheid kan bij hervormingen soms contraproductief werken. In die gevallen volstaat de keuze uit enkele goed doordachte alternatieven. In Zweden had iedere burger bij een pensioenhervorming aan het begin van dit decennium de keuze uit bijna vijfhonderd beleggingsfondsen om een deel van het pensioen in te beleggen. Uiteindelijk presteerde het fonds dat de overheid had aangewezen voor hen die niet wilde kiezen het beste.

De vier genoemde libertair paternalistische maatregelen kennen voordelen, maar ook nadelen. Bij het ontwerp van dit soort maatregelen moet

*Overhevelen van
beslissingsmacht naar een
hoger niveau betekent niet
dat de beslissingen beter
zullen zijn*

dan ook iedere keer weer de vraag worden gesteld of de overheid niet meer kwaad dan goed doet. Paternalisme ontspooit vooral wanneer een overheid overtuigingen of meningen wil beïnvloeden in een richting die zij superieur acht, zonder dat burgers geprikkeld worden om op zoek te gaan naar hun 'eigen' waarheid.⁷ Op die manier ontwikkelt de

overheid zich tot een producent van fouten, in plaats van tot een corrector van fouten. Het overhevelen van beslissingsmacht naar een hoger niveau betekent niet noodzakelijkerwijs dat de beslissingen ook beter zullen zijn. Om de kwaliteit van beslissingen op een hoger niveau te verbeteren zijn openheid van zaken en toezicht op goed beheer ('governance') onmisbaar. Ook op een hoger beslissingsniveau kunnen libertair paternalistische maatregelen echter van nut zijn. Zo is het begrijpelijk dat een al te directe

vorm van democratie gebrekkig functioneert in het geval van onderwerpen die te complex zijn en die te gevoelig zijn voor de wijze waarop ‘feiten’ en vragen worden gepresenteerd. Binnen een democratie is het daarom vaak goed dat het denken en doen worden gedelegeerd aan volksvertegenwoordigers, hoewel ook hier afkoelingsperiodes hun nut kunnen bewijzen. De Eerste Kamer is bijvoorbeeld als ‘chambre de réflexion’ een institutionele vorm van afkoeling die noodzakelijk is voor zwaarwegende beslissingen in wetgeving die geïnitieerd zijn door de Tweede Kamer. Wetgevers zijn ook maar mensen. Het is namelijk een bekend gegeven dat mensen bij het schatten van risico’s gebruikmaken van incidenten die vers in het geheugen liggen of die indruk hebben gemaakt. In de praktijk bestaat een vrijwel permanente druk om wetgeving in het leven te roepen die allerlei ‘gevoelde’ risico’s uit moet bannen.⁸ Om overdadige en contraproductieve regeldruk vanwege deze foute risicotaxaties te voorkomen kan een afkoelingsperiode zeer heilzaam werken.

EEN NUCHTERE KIJK OP OVERHEID

In het denken over de rol van de overheid, ten slotte, ontkomt men niet aan een nuchtere kijk op mens en maatschappij en een visie op wat de overheid moet doen (of juist moet laten) om publieke belangen te borgen.⁹ Een leven is bezaaid met netelige kwesties waarin men op zoek gaat naar evenwicht: een balans van voors en tegens, plussen en minnen, kosten en baten. De valkuil in deze zoektocht naar evenwicht is dat men gefixeerd raakt op hetzij baten, hetzij kosten, en in beide gevallen wordt het beleid of het plan onevenwichtig. Een voorbeeld. De valkuil van het vergrijzingsdebat is onevenwichtigheid: de kosten worden vaak benoemd, maar de baten worden vergeten. We benoemen de schulden van één sector – de overheid –, maar vergeten het vermogen van een andere sector – pensioen, privévermogen van gezinnen –, waardoor we buitensporig angstige maatregelen nemen om de financiën op orde te krijgen. Het gevolg is dat het blikveld wel heel erg op de korte termijn wordt gericht en dat de overheid de tijd niet voor zich laat werken. Een ondernemer mag men niet kwalijk nemen dat hij zijn blikveld beperkt tot zijn eigen balans, maar van de staatsman mag men verwachten dat hij de verschillende balansen van een economie in beschouwing neemt en de zaken overziet.

Een nuchtere kijk vereist dat men ook de verhevenheid van de studiekamer moet durven verlaten en dat – als men de knoop doorhakt om de bureaucratie terug te dringen – men aandacht heeft voor het transitieproces en dit niet uitbesteedt aan ambtelijke werkgroepen. De tegenkrachten die gaan ontstaan zullen immers hardnekkig en sterk zijn. Ministers zullen

in de beste traditie van *Yes, Prime Minister* worden ingekapseld door ambtenaren, en dat is ook logisch, omdat een minister afhankelijk is van zijn ambtenaren ‘to get things done’ en om het beleid te ‘maken’ waarmee het bestaansrecht van de minister gegarandeerd is. Een eerste stap is dan ook om het aantal ministersposten in te perken, waardoor het onontkoombaar is dat ministeries ministerloos blijven. De vervolgstap is het samenvoegen van ministeries. Via die weg wordt men met de neus op het feit gedrukt dat binnen de rijksoverheid bepaalde zaken dubbel worden gedaan, dat sommige zaken met de bril van ‘oude’ ambtenaren in hun ‘nieuwe’ behuizing anders en beter kunnen en dat er schaalvoordelen kunnen zijn in het samenvoegen. De tekenen op het moment van schrijven (eind augustus 2010) wijzen erop dat deze praktische weg wordt bewandeld. De vorige minister van Binnenlandse Zaken, Ter Horst (PvdA), heeft immers de weg naar samenvoeging van ministeries al voorbereid. Onder druk van het CDA schreef ze in april 2009 een plan waarbij ministeries vanaf 2014 gaan ‘samenwonen’. Momenteel zijn de voorbereidingen in volle gang. Zo wordt er in de buurt van het Centraal Station in Den Haag een koepelministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken gebouwd. Naast dit ‘veiligheidsministerie’ trekken Verkeer en Waterstaat en VROM bij elkaar in onder de noemer ‘Ruimte’. Sociale Zaken zou naar Volksgezondheid vertrekken, Economische Zaken naar Landbouw. De samenvoeging van Buitenlandse Zaken en Defensie ging om praktische redenen niet door, maar ook die combinatie ligt voor de hand. De kunst voor de komende jaren lijkt dan ook vooral om dit proces te continueren en niet te snel projectministers en ander wisselgeld bij formaties uit te delen. De rijksoverheid heeft namelijk onder druk van een versplinterde samenleving de neiging om net zo versplinterd te raken.

Het omzeilen van de beschreven valkuil is geen lichte opdracht. Maar een overheid die visie, eenvoud en realisme in zich verenigt, heeft kans dat de status quo in veel overheidszaken wordt doorbroken en dat de burger haar niet langer wantrouwt. Belasting wordt dan niet meer beschouwd als gelegaliseerde diefstal, maar als de prijs van beschaving.

Noten

- 1 *NRC Handelsblad*, 7 december 2004.
- 2 C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, 2003; Canice Prendergast, ‘The limits of bureaucratic efficiency’, *Journal of Political Economy* 111 (2003), nr. 5, pp. 929-958.
- 3 Josse Delfgaauw en Robert Dur, ‘Incentives and workers’ motivation in the public sector’, *Economic Journal* 118 (2008), nr. 525, pp. 171-191.
- 4 Patrick Francois, ‘“Public service motivation” as an argument for government provision’, *Journal of Public Economics* 78 (2000), nr. 3, pp. 275-299.
- 5 Colin Camerer et al., ‘Regulation for conservatives. Behavioral economics

- and the case for “asymmetric paternalism”, *University of Pennsylvania Law Review*, nr. 151 (2003), pp. 1211-1254, p. 1212. Een regulering is asymmetrisch paternalistisch als het grote baten creëert voor degenen die beperkt rationeel zijn en denkfouten maken, terwijl het niet of nauwelijks kosten met zich meebrengt voor degenen die volledig rationeel zijn.
- 6 Richard Thaler en Cass R. Sunstein, ‘Libertarian paternalism’, *The American Economic Review* 93 (2003), nr. 2, pp. 175-179.
- 7 Edward L. Glaeser, ‘Paternalism and psychology’, *The University of Chicago Law Review*, nr. 73 (2006), pp. 133-156.
- 8 Christine Jolls et al., ‘A behavioral approach to law and economics’, in: Cass R. Sunstein (red.), *Behavioral law and economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 13-58.
- 9 Teulings et al. 2003.