

BEZUINIGEN OP DE OVERHEID

HET REALISTISCHE ALTERNATIEF

Internationaal gezien scoort de Nederlandse overheid goed. Burgers hebben relatief veel vertrouwen en op Duitsland na is de omvang van het ambtenarenapparaat het kleinst van Europa. Rücksichtlos snijden in het aantal ambtenaren is volgens Frits van der Meer en Menno Spaan geen goed idee. Zij doen Mark Rutte en Diederik Samsom een aantal andere suggesties aan de hand om op de overheid te bezuinigen.

TEKST FRITS VAN DER MEER
EN MENNO SPAAN

VVD en PvdA hebben flinke bezuinigingen op het openbaar bestuur in hun verkiezingsprogramma opgenomen, hoewel de bezuinigings- en veranderingsopties niet altijd even helder zijn. De VVD kondigt in haar verkiezingsprogramma een reductie aan van een derde van alle ambtenaren. Het is niet expliciet gesteld, maar de reductie heeft waarschijnlijk betrekking op het openbaar bestuur en zelfstandig bestuursorganen (zbo's). Indien de korting op alle werknemers in de publieke sector is gericht, dan blijven er niet of nauwelijks andere ambtenaren over wanneer men, zoals de VVD, onderwijs en openbare orde en veiligheid wil sparen. De PvdA is minder expliciet, maar

AL MET AL LIJKT ER GEEN SPRAKE VAN OVERMATIGE INEFFICIËNTIE OF INEFFECTIVITEIT

ook deze partij streeft naar een kleiner openbaar bestuur.

De omvang van de bezuinigingen is neerwaarts bijgesteld op basis van de maximale ombuiging die door het Centraal Planbureau boven de al in gang gezette operaties realiseerbaar wordt geacht. In de doorrekeningen van het CPB van de verkiezingsprogramma's gaat het bij de VVD om een reductie van 35.000 en bij de PvdA om een vermindering van 30.000 werknemers (fte). Deze afname is berekend op een totaal van bijna een miljoen werknemers in de publieke dienst (895.0000 fte). Dit lijkt mee te vallen, maar schijn bedriegt. Het aantal komt *bovenop* het reeds ingezette beleid van het kabinet-Rutte, het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst en de personeelsverminderingen bij de lagere overheden als gevolg van de doorgedecentraliseerde bezuinigingen. Daarnaast krijgen gemeenten nieuwe taken zonder daarbij passende mid-

delen. Tevens omvat het totale aantal van 895.000 fte ook het personeel in onderwijs-, openbare orde en veiligheid. Rutte en Samsom willen hier niet op bezuinigen, met uitzondering van defensie, als het aan Samsom ligt. Wanneer we deze groepen aftrekken van het totaal komen we op een bezuinigingsbasis van 292.000 bij de VVD en 360.000 bij de PvdA. Die basis bestaat uit Rijk, gemeenten, provincies, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen en zbo's, plus defensie (bij de PvdA). Dan valt op dat de ombuigingsinspanning als gevolg van de opeenstapeling van bezuinigingen en de beperkte bezuinigingsbasis groot en wellicht té groot is te noemen.

UITVOERING

Maar dan zijn we er nog niet, want kijk je naar de uitspraken van de politieke leiders en hun programma's, dan moet de uitvoering zo veel mogelijk gevrijwaard worden. De vraag is of er dan voldoende reductiemogelijkheden overblijven. 9 procent van de rijksambtenaren werkt in 2010 in een beleidsfunctie, 7 procent in een ondersteunende functie en 6 procent heeft een functie op het gebied van inspectie of toezicht. Het resterende deel van de ambtenaren in dienst van het Rijk (78 procent) werkt in de uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan gevangenisbewaarders, medewerkers van de Rijksdienst voor het Wegverkeer of Rijkswaterstaat.

Hoewel bij gemeenten en waterschappen anders wordt gemeten, blijkt ook daar een vergelijkbare verhouding: circa 10 procent van het apparaat omvat beleidsafdelingen en/of bestuursdienst. Geconcludeerd kan worden dat gezien de beperkte omvang van deze groep ambtenaren de beoogde bezuinigingen op dit gebied onrealistisch zijn. Hierop fors bezuinigen leidt tot kwaliteitsverlies in het resterende openbaar bestuur en zal uiteindelijk ook de politiek schaden.

VERBETERING

Maar waar moet de verbetering van het openbaar bestuur in Nederland en eventuele kostenreductie dán vandaan komen? De Nederlandse overheid scoort internationaal goed. Als het gaat om vertrouwen van de burger in regering en politiek zitten we in de top van Europa. De omvang van de overheid in Nederland is, met uitzondering van de openbare orde en veiligheidssector, de afgelopen twintig jaar gedaald. Binnen het Rijk is in 2011 een daling te zien van 3 procent ten opzichte van 2010. Na Duitsland heeft Neder-



VVD en PvdA willen de uitvoering, zoals onder andere Rijkswaterstaat, zo veel mogelijk sparen, zo blijkt uit de verkiezingsprogramma's. Vraag is of er dan voldoende reductiemogelijkheden overblijven

land in Europa de op een na kleinste overheid ten opzichte van de beroepsbevolking. Al met al lijkt geen sprake van overmatige inefficiëntie of ineffectiviteit.

Goed presteren betekent niet dat het niet beter kan en moet. Burgers hebben over het algemeen, anders dan het bedrijfsleven, geen keuze als de overheid hun dienstverlener is. Daarnaast vraagt een steeds competitievere Nederlandse economie en samenleving om een steeds beter en steeds innovatiever openbaar bestuur.

Interessant bij de vraag waar verbeteringen kunnen worden gevonden is een rapport van het SCP. Uit een studie naar 28 vergelijkbare landen, waaronder Nederland, blijkt dat de hoeveelheid geld die wordt uitgegeven aan het overheidsapparaat niet correleert met diens effectiviteit. Een kleinere overheid is niet per definitie effectiever. Maar andersom ook niet: meer geld in het overheidsapparaat betekent niet dat het beter gaat functioneren. Het zit hem in andere dingen, zoals de organisatie van het werk.

De afgelopen jaren is de regeldruk voor burgers, bedrijven en non-profit organisaties bekritiseerd. De wens van de politiek, onder druk van burgers en media, om kosten te beheersen, resultaten nauwgezet te volgen en fiasco's te vermijden heeft geleid tot een baaiert van regels, voorschriften en monitoring- en audit- (rekenkamer)activiteiten. Er is een sturingsbenadering gekomen die dat alles tot nevengevolg heeft: het New Public Management. NPM gaat uit van outputsturing, maar met beperkte aandacht voor outcome, de maatschappelijke effecten van het beleid. Dit heeft geleid tot bureaucratisme met als bijzonder negatief aspect de verminderde ruimte voor de professional in het openbaar bestuur. Hier het mes in zetten is zowel vanuit besparingsoogpunt als vanuit het oogpunt van prestatieverbetering bijzonder interessant.

SLAGINGSKANS

Maar hoe laten we dit in praktijk slagen? Naar ons idee zijn drie dingen van belang. Rutte wil bureaucratie in de betekenis van overmatige en overbodige regels en managementactiviteiten terugdringen. Samsom wil meer leraren voor de klas, meer mensen in de zorg en meer agenten op straat. Ten eerste is een kleine groep onderzoekers nodig die op een praktische manier onafhankelijk onderzoek

doet naar de lasten van het sturingsmodel NPM bij professionals in de overheidspraktijk. Het gaat onder meer om het schrappen van regels die al te zeer zijn opgesteld vanuit preventief wantrouwen. Het adagium 'meten is weten', gaat niet altijd op. Tevens moet dat meten en monitoren geen formeel kunstje worden. Daarin schrappen is een eerste stap. Het zou goed zijn als het nieuwe kabinet voor de analyse een kleine onafhankelijke organisatie aanstelt met een beperkte tijdshorizon.

Ten tweede is aandacht nodig voor de autonomie van de ambtenaar en de professionals in onder meer gezondheidszorg en onderwijs. Hoe beslist hij/zij als professional met regelruimte zonder terug te vallen op het blind toepassen van regels en procedures? Bij die professionele autonomie moet ook gekeken worden naar de beperkingen, gegeven het belang van burgers en regels en procedures in het kader van rechtsstatelijkheid.

Tot slot is het prettig als de politiek een dergelijke lijn actief steunt en volgt. Wellicht is enige onderrichting van Tweede Kamerleden en/of een gerichte debatreeks om tot

GOED PRESTEREN BETEKENT NIET DAT HET NIET BETER KAN EN MOET

een visie te komen op het openbaar bestuur in Nederland effectief.

Met deze ingrepen wordt de werking van het openbaar bestuur verbeterd en het bureaucratisme in de kern aangepakt, hetgeen en passant financieel voordeel oplevert. Dat is veel verstandiger dan beginnen met een onduidelijke en waarschijnlijk onhaalbare taakstelling. ●

Frits van der Meer is hoogleraar comparative public sector and civil service reform en directeur van het Centre for Public Sector reform van het Instituut Bestuurskunde, Leiden.

Menno Spaan is directeur van Haagse Beek organisatieadvies, een bureau dat zich richt op overheidsmanagers en hun veranderingsopgave.