De ROB als producent van politieke utopie

Bespreking ven het ROB advies Loslaten in vertrouwen

roel in ‘t veld

Op verzoek van Minister Spies heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur eind 2012 een advies uitgebracht over de vermaatschappelijking van overheidstaken, door de Raad gedefinieerd als: de overheid laat publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden over aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De titel van het advies luidt: Loslaten in vertrouwen. De minister had gevraagd om vooral aandacht te schenken aan taakverdeling bij de beleidsuitvoering maar daar voelt de ROB niet voor omdat het niet optimaal lijkt slechts naar “een weidsere vraag. De ondertitel luidt: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Naast het eigenlijke advies is een cahier verschenen met beschouwingen van adviesraden over het zelfde onderwerp. Ook is een vergelijkende studie vervaardigd, getiteld: Leren van vermaatschappelijking in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Scandinavië.[[1]](#footnote-1)

Kort samengevat houdt het advies een pleidooi in voor een rolverandering van de overheid waaraan een paradigmashift ten grondslag ligt. Namelijk de erkenning dat er een vitale samenleving bestaat die “het mogelijk maakt om de overheid compacter te maken”. Zo is de weg te plaveien voor de “voorwaardenscheppende staat”. “Het particuliere initiatief is leidend”.

Dit artikel behelst een kritische bespreking van het advies. Achtereenvolgens schenk ik aandacht aan:

1. De historiserende beschouwing
2. Het begrippenapparaat
3. De framing van het advies
4. De historiserende beschouwing

De ROB verschaft een overzicht van enige historische ontwikkelingen dat uitmondt in de zin: “De markt wordt niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar ook de overheid kan niet adequaat op nieuwe ontwikkelingen in en behoeften van de samenleving inspelen. De focus verschuift daarmee weer meer naar de maatschappij, naar burgers en hun verbanden”.

Voor zover mij bekend heeft geen wetenschapper ooit aangenomen dat de markt wel zou kunnen recht doen aan voornoemd karakter. De – op zichzelf niet absurde- stelling dat de overheid het niet kan is in het advies op geen enkele wijze onderbouwd. De beschikbare economische en bestuurskundige literatuur omtrent het falen van sturing, dan wel over non-market failures is niet zichtbaar geraadpleegd, noch de aanwezige theorie over de dynamiek van beleidssystemen. Waarschijnlijk verwart de ROB hier willen en kunnen. De betekenis van het woord “daarmee” blijft duister.

In de inleiding tot het rapport rept de ROB van “de rek uit de overheidsfinanciën”. En even later verhaalt hij over ontembare problemen. En zo rijgt het betoog zich aaneen, van kraal tot kraal.

De aard van de geschiedschrijving in dit rapport laat een impressie van willekeur achter, waardoor geschiedschrijving en de schets van de huidige situatie verstrengeld en vertekend raken:

zo blijft onvermeld dat geen markt meer functioneert zonder publieke marktmeesters, die onder meer toezien op nakoming van zorgplichten door private ondernemers;

zo is een schets gepresenteerd die de recente ontworteling van maatschappelijke organisaties op de voorgrond plaatst maar is veel minder aandacht aanwezig voor de talloze vormen van horizontale verantwoording in de richting van cliënten, klanten en andere stakeholders die eveneens recent zijn opgebloeid en in kwaliteitszorg zijn verankerd;

zo blijkt het debat over hybriditeit niet alleen verstomd maar zijn ook de nuttige conclusies die daaruit voortvloeiden kennelijk vergeten;

zo laat de ROB na te vermelden dat overheden in de richting van organisaties en initiatieven waarmee zij verbonden zijn tegelijkertijd onderling strijdige handelingslogica’s hanteren: enerzijds de co creatie bij innovatie en anderzijds het zwaard van de audits, van de regelconformiteit, van de afrekening. De laatste logica is ex post dominant, en vernietigt niet zelden de eerder zorgvuldig opgebouwde verstandhouding.

Ook is niets te vinden over die zelfde overheid die niet zelden juist nu haar bemoeienis juist sterk intensiveert, en daarom in samenwerking met uitvoeringsorganisaties steeds massaler en intensiever achter de voordeur opereert, doordringt in de meest intieme ruimten van de samenleving, omdat hypes, schandalen en andere vormen van mediapolitieke verstrengeling daartoe lijken te dwingen. En al evenmin treffen wij de zeer recente geschiedenis aan waarin omvangrijke nationalisaties plaats vinden (waardoor de omvang van de overheid en haar begrotingstekort beide toenemen) en de “grip” op verzelfstandigde organisaties aanzienlijk versterkt raakt.

Kortom, de geschiedschrijving door de ROB baant de weg voor de conclusies en aanbevelingen maar is wel heel selectief in de waarneming en lacuneus in de analyse. Dat is schadelijk omdat zo een van de kernkarakteristieken in meer adequate beschrijvingen van onze tijd verloren gaat, te weten de simultane en synchrone aanwezigheid van onderling tegenstrijdige tendenties en bewegingen. Ulrich Beck en Giddens hebben daaraan uitvoerig aandacht geschonken in hun kenschets van second modernity.

Het is de juist daardoor opgeroepen spanning die zowel de waarneembaar vergrote volatiliteit verklaart als jockeying back and forth in de beleidsvoering.

1. Het begrippenapparaat

De kernzin van het advies luidt: “Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving vraagt om een urgente en radicale paradigmashift in de functie, rol en werkwijze van de politiek, het bestuur en het ambtelijk apparaat.” (7.1. blz. 70). In de samenvatting heet het: “Aan de rolverandering van de overheid ligt niets minder dan een paradigmashift ten grondslag”.

Het onderscheid tussen Soll en Ist was altijd al moeilijk, maar krijgt hier wel verwarrende eigenschappen. De basispositie van de ROB lijkt te zijn: er is een vitale samenleving, en de overheid moet minder gulzig worden. Alsdan is een compacte overheid mogelijk.

De ROB construeert vervolgens een overheidsparticipatietrap, met als onderste trede “loslaten” en vervolgens faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. De ROB:

“ De vitaliteit van de samenleving krijgt meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.”

De metafoor van een trap is een afgeleide van de eerder door Pröpper c.s. bedachte participatieladder voor participatieve democratie. Deze laatste metafoor is door velen misleidend genoemd omdat ze de suggestie wekt dat de ladder trede voor trede moet worden bestegen, terwijl enige overpeinzing al snel tot de conclusie leidt dat de casuïstiek wel zeer uiteenlopend van aard is en dus contingentie vereist wat in strijd is met een vaste volgorde van de treden.

Bij deze trap die over overheidsparticipatie handelt is de misleiding nog veel ernstiger. De uitdrukking “loslaten” is alleen passend als er eerst iets werd vastgehouden. Voor loslaten is het dus nodig de eerdere verbindingen te ontmantelen. Loslaten betekent dat alle banden die de bestaande beïnvloeding vormen, geijkt worden en voor zover nodig doorgesneden.

In zeer veel gevallen zal dit regulering vergen om eerdere regels ongedaan te maken: deregulering gebeurt door regulering, namelijk die welke nodig is om regels af te schaffen. Loslaten is in veel gevallen meer het slotstuk van een majeure operatie dan de onderste ladder.

In een dichtgeregeld bestuurlijk systeem vergt loslaten ook heel veel regie van uiteenlopende actoren. De treden van de trap blijken dus al snel geheel ongelijksoortig van aard, en de idee van een vaste volgorde is ook hier misleidend. Dit is ernstig omdat de trap als construct een voorschrijvend karakter heeft.

De in het advies beschreven vitale samenleving is in het advies langs enige uiteenlopende sporen benaderd:

* Eerst is door de ROB gewezen op het grote aantal vrijwilligers in ons land als teken van vitaliteit, en een relatie verondersteld met onbaatzuchtigheid. Daar is weinig tegen maar vitaliteit kan ook bestaan uit het krachtig behartigen van welbegrepen collectief eigenbelang.
* Vervolgens is het beroemde Bowling Alone van Putnam (2000)kort aan de orde. Met name de verschuiving van actie richting losse, en informele groepen in plaats van vaste verbanden krijgt aandacht. Inderdaad is er geen reden om aan te nemen dat deze verschuiving vitaliteit aantast.

Putnam nam zelf echter geenszins aan dat loslaten door overheden steeds een gunstige invloed op sociaal kapitaal zou uitoefenen. Hij problematiseert juist de condities waaronder vitaliteit kansen krijgt.

* Het citeren van Benington’s networked community governance is aantrekkelijk, maar de echte vraag gaat over metagovernance van een meer complexe aard, namelijk de onderlinge verhouding van de institutionele arrangementen. Tenzij je aanneemt dat hiërarchie en markt geheel verdwijnen, is juist de interactie van eminent belang, en dat is het object van metagovernance ( Zie Meuleman). Die wordt nauwelijks behandeld ondanks de ondertitel van het advies: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving.
1. De framing van het advies

Het advies is geframed als een wetenschappelijk beargumenteerd betoog. Zoals hierboven reeds aangestipt lijkt het betoog in feite meer op een kralenketting dan op argumentatie die tot conclusies in staat stelt. Sommige kralen zijn pareltjes zoals de genuanceerde beschouwing over toezicht. Maar het verband is vaak duister.

In dit opzicht vertoont het veel gelijkenis met het WRR advies Vertrouwen in burgers, dat eerder door Hans de Bruijn in dit blad is besproken.

Het loslaten van een publieke taak door een overheid houdt in dat er geen overheidstaak meer is, maar wel een private en eventueel collectieve activiteit. Er liggen eeuwen van analyse achter ons met verklaringen waarom bepaalde private collectieve aanzetten mislukken. In zeer veel gevallen was het immers niet in de eerste plaats de gulzigheid van de overheid die tot aanvaarding van een taak leidde, maar waren het burgers en ondernemers die aandrongen op overheidsactiviteit. Die analyse is opnieuw noodzakelijk om de slaagkans van loslaten geval voor geval te kunnen schatten. Van een dergelijke analyse is in het advies niets te vinden. Dat is waarschijnlijk volgens de ROB ook niet nodig omdat zijn betoog wezenlijk utopisch van aard is.

Het advies is “an offer you cant refuse”: een paradigmashift waarna de vitale samenleving en de veranderde overheid voortaan in harmonie met elkaar verkeren.

Als utopische politieke streving best attractief. Maar als advies?

Zou een kabinet verheugd moeten zijn over de productie van utopieën door adviesraden?

Vervang utopie door vergezicht en de aansluiting met het werk van de WRR over het openen van toekomsten als vrucht van toekomstdenken lijkt gevonden. Maar het betreft hier een gevraagd advies, en de verstrekte vraagstelling betrof geen utopie, maar operationalisering van een reeds bestaande streving, te weten het geven van ruimte door de beleidsuitvoering in handen van anderen te leggen.

Wat had de ROB onder ogen behoren te zien bij de voorbereiding van advisering?

Toch tenminste de haken en ogen die zich voordoen bij het scheppen van ruimte!

Wie de beschikbare empirie analyseert, ontdekt dat de cruciale invloed van centrale instanties op het handelen van semi-autonome behartigers van collectieve belangen niet in de eerste plaats tot stand komt door de zichtbare en wettelijk verankerde bevoegdheden structuur maar vooral langs twee wegen: de financiële verantwoording of meer expliciet de P&C cycli enerzijds en toezicht en kwaliteitszorg anderzijds. Die wegen zijn niet dicht bevolkt door beleidsambtenaren maar door auditors, controllers en accountants. Dezen spreken ook een heel andere taal dan de ruimte scheppende beleidsmakers. Zij zijn ook de directe bondgenoten van de controlerende functie van de politiek.

Kijk bijvoorbeeld naar het onderwijs waar traditioneel en constitutioneel vrijheden van de samenleving dus ruimte centraal staan. Vanuit de school gezien zijn het heden vooral de tientallen performance-indicatoren, welke de inspectie hanteert, die ruimte benemen. En daarnaast de complexe comptabele en andere administratieve voorschriften. Dat betekent dat de operationele kwaliteitsmaatstaven helemaal niet in handen van scholen zijn maar beheerst worden door de centrale instanties. De immer aanwezige koppeling met bekostiging completeert het arrangement. Wat is daar nu wel en niet over te laten?

Het valt bijvoorbeeld toch ook niet te verwachten dat bijvoorbeeld de decentralisaties in de sociale sfeer ertoe zullen leiden dat de nationale inspecties zullen ophouden te functioneren?

De belangrijkste standaardisatie van de vervulling van functies en taken in de semipublieke sfeer komt langs voornoemde twee wegen tot stand. De ROB had dus moeten bedenken welke wijzigingen in deze dominante systemen tot stand dienen te komen om de ruimteschepping te begeleiden.

In de bij het advies verschenen essaybundel is een beschouwing gewijd aan de zorg. Deze laat zien hoe complex de verwevenheden en verstrengelingen in de besturingsarrangementen van de zorg er uitzien. Het blijkt een simplisme te menen dat ruimte eendimensionaal is, dat overlaten een aanvaardbare metafoor van realistische verandering kan zijn: ieder overlaten schept in de complexiteit nieuwe problematiek die door overlaten of niets doen niet is op te lossen. Denk bijvoorbeeld aan het duivelse dilemmaatje dat ontstaat als de contracteervrijheid van verzekeraars, een hoeksteen in het arrangement, werkelijk effectief moet worden: de vrije artsenkeuze van de patiënt eindigt op hetzelfde moment. Omgang met complexiteit verdraagt geen simplisme.

Dit stelt in staat tot een tweede conclusie omtrent het advies: het beantwoordt niet de hoofdvraag van de minister, ook niet in de weidsere interpretatie.

De vormgeving van het advies als utopie heeft wellicht een andere functie: de onderbouwing van de impliciete beleidstheorie van bezuinigingskabinetten, dat het wel meevalt met de schade van bezuinigingen, omdat de eigen kracht, dan wel de vitaliteit van de samenleving groter blijkt dan eerder vermoed. Daarin is van belang dat de schade van bezuinigingen in ieder geval nog groter wordt indien de arrangementen die de crises hebben aangejaagd of in ieder geval niet hebben verhinderd in stand blijven.

Mijn kritiek is dus niet gericht op de verwerping van de stelling dat verandering nodig is.

Wat had ROB wel kunnen antwoorden op de vraag van de minister op grond van analyse?

Een analyse van de dynamiek van complexe arrangementen had kunnen leiden tot aanbevelingen die zijn te ontlenen aan studies die zich bezighouden met:

- metagovernance

-dynamiek van sturingsarrangementen

-toepassingen van complexiteittheorie in governance

-uitwerkingen van second modernity in governance.

In een kennisdemocratie is immers een voortdurende systemische aanzet tot regulering c.q. herregulering in de mediapolitieke hypevorming aanwezig: het duurde bijvoorbeeld precies drie dagen na een dagbladartikel voordat de minister van VWS besloot een einde te maken aan de eerder bewust gecreëerde vrijheid van de vitale samenleving om verslavingsklinieken in het leven te roepen.

De regulering van markten door overheidsmarktmeesters neemt systematisch toe. Voortdurend is dus aan de orde hoe de opgeroepen dynamiek te accommoderen in arrangementen die vaak een gemengd karakter hebben tussen klassieke hiërarchische sturing, netwerk en contract.

Wie de recente ontwikkeling van het bankwezen, inclusief de daar aanwezige toezichthouders, analytisch beschouwt, zal vooral onder de indruk zijn van de complexiteit van de gestructureerde producten die is opgeroepen door de bestaande incentivestructuren voor het bestaande oligopolie. In een reflexieve samenleving die mede is gericht op de woekering van eigen belang, lijkt de algemene aanbeveling tot loslaten niet alleen naïef maar ook levensgevaarlijk. En te veel vertrouwen al evenzeer.

We weten in algemene zin veel over de beperkte levenscycli van beleid, over afnemende effectiviteit en de noodzaak tot heroriëntatie. Loslaten is soms een remedie maar steeds op zich zelf complex. De consequenties van aanvaarding van het gedachtegoed van second modernity zijn tenminste dat je steeds vertrekt vanuit de simultane aanwezigheid van tegengestelde bewegingen. Dus zijn steeds tegelijk neigingen tot loslaten en samenballen, afneming en toeneming van overheidsactiviteit aanwezig. Wie aanbeveelt, moet dus beide in beschouwing nemen. Eenzijdigheid schaadt.

Wellicht kan de ROB in zijn verdere programmering hieraan aandacht schenken.

Literatuur:

Beck, U. (2006b) Reflections on Reflexive Governance. In: J.P. Voß, D. Bauknecht & R. Kemp (Eds), Reflexive Governance for Sustainable Development (pp 31–57). Chelten-ham: Edward Elgar.

Beck, U. (2009). World at Risk. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.

Giddens, A. (2009). The Politics of Climate Change, Cambridge: Polity Press.

Grin, J., Rotmans, J. & Schot, J.,(2010) Transitions to Sustainable Development. New York: Routledge.

Meuleman, L. (Ed.) (2012), Transgovernance: Advancing sustainability Governance. Heidelberg: Springer.

Teisman,G.,a.o., (2009) Managing Complex Governance Networks,London, Routledge

In ‘t Veld, R.J. (2010), Kennisdemocratie, Den Haag, SDU

In ‘t Veld, R.J. (Ed)(2010), Towards Knowledge Democracy. Consequences for science, politics and the media. Heidelberg: Springer Verlag

1. Marlot Kuiper, Bob van de Velde en Sabine van Zuydam, Utrecht University, november 2012 [↑](#footnote-ref-1)