

BMC

YACHT GROUP

Sterkere overheid als ultieme oplossing?

Versterken van uitvoeringskracht in de
verkiezingsprogramma's 2021



Partners in verbetering

Focus op uitvoering

De uitvoeringskracht van de publieke sector staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Na periodes van marktwerking en participatiesamenleving, groeit het maatschappelijke en politieke tegengeluid. Een grote meerderheid van de politieke partijen heeft in hun verkiezingsprogramma's de noodzaak van de terugkeer van een sterkere overheid opgenomen.

We duiden dit politieke discours als een discussie over de kwaliteit van de dienstverlening door organisaties in de publieke sector. Elke dag zijn honderden publieke organisaties bezig om hun dienstverlening zo goed mogelijk vorm te geven. Hoewel veel burgers tevreden zijn met die dienstverlening, is er altijd wel een roep om verbetering. Recent is deze roep weer prominent hoorbaar in het publieke debat. In een reeks van drie bijdragen brengen we actuele politieke opvattingen, verdiepende beschouwingen en concrete praktijken met betrekking tot uitvoeringskracht in beeld. In deze eerste bijdrage trappen we af met de actuele politieke opvattingen: een analyse van verkiezingsprogramma's.

Vraagtekens bij uitvoeringskracht publieke sector

Door de toeslagenaffaire is de Belastingdienst de afgelopen jaren onder vuur komen te liggen. De huidige kritiek op de Belastingdienst staat niet op zichzelf. Niet alleen uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid, ook onderwijs- en zorginstellingen en gemeenten worden geconfronteerd met soortgelijke kritieken. Daarbij worden kwalificaties gebruikt als: log, regelgestuurd, onvoldoende aandacht voor de menselijke maat, moeizame samenwerking, uitval door personeelstekorten en wachtlijsten.

Met name de toeslagenaffaire heeft ervoor gezorgd dat het functioneren van de publieke sector nu prominent op de politieke agenda staat. Met de verkiezingen in aantocht zullen de standpunten van politieke partijen hierover de komende periode dan ook veelvuldig te horen zijn. Hoe is het volgens politieke partijen zover gekomen? Hoe denken ze de uitvoeringskracht van de overheid te kunnen versterken? Waar zitten de belangrijkste verschillen? Voordat we ingaan op wat de verkiezingsprogramma's hierover zeggen, staan we stil bij wat uitvoeringskracht nu eigenlijk is.



Wat is uitvoeringskracht?

De term 'uitvoeringskracht' is sterk verbonden met de dienstverlening van de overheid en het creëren van publieke waarde door diezelfde overheid. Wij zien uitvoeringskracht als een verzamelnaam van essentiële kwaliteiten (krachten) van publieke organisaties die ertoe bijdragen dat zij beleid kunnen uitvoeren om gewenste resultaten te boeken voor inwoners, ondernemers, cliënten en leerlingen. In de literatuur wordt uitvoeringskracht in verband gebracht met de volgende kwaliteiten of krachten¹ :

- **Samenwerkingskracht:** het vermogen om samenwerkingen aan te gaan, verbindingen te leggen en partijen bij elkaar te brengen om publieke waarden te creëren. Hierbij gaat het om interventies rondom het versterken van democratische legitimatie, mechanismen voor kennisdeling en het bevorderen van financiële armslag van overheden.

- **Bestuurskracht:** het vermogen om gezaghebbend te besturen, besluiten te nemen in het belang van burgers, en daarbij recht te doen aan rechtsstatelijke en democratische waarden als legitimiteit, betrouwbaarheid en responsiviteit.
- **Financiële kracht:** de financiële armslag van de overheid, die zodanig is dat ambities verwezenlijkt kunnen worden en in lijn zijn met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen.

Publieke organisaties die beschikken over deze kwaliteiten zijn in staat om publieke waarde te creëren. Belangrijke randvoorwaarden hiervoor zijn adequate wettelijke kaders, budgetten, personele capaciteit, kennis, bestuurscultuur en motivatie.



Wat zeggen verkiezingsprogramma's over uitvoeringskracht?

Uitvoeringskracht is een bestuurskundig concept dat steeds meer opduikt in het maatschappelijke en politieke debat. In onze analyse van de verkiezingsprogramma's van de dertien grootste politieke partijen hebben we uitspraken over uitvoering opgevat als uitspraken die betrekking hebben op de uitvoeringskracht van de publieke sector.

In de verkiezingsprogramma's zijn twee thema's dominant: het functioneren van uitvoeringsorganisaties en privatisering van publieke diensten.

Als het om het functioneren van uitvoeringsorganisaties gaat, wijzen politieke partijen vaak op falende marktwerking en bezuinigingen binnen de overheid. De oorzaak voor dit falen ligt volgens een groot aantal partijen in het jarenlange liberale pleidooi voor een kleinere en goedkopere overheid, die de vrijheid van inwoners zo min mogelijk mag beperken. Het onderstaande citaat van de PvdA geeft het discours over dit thema goed weer:

'We nemen de regie terug bij zaken die te belangrijk zijn om aan de markt over te laten: voldoende betaalbare woningen, toegang tot betaalbare medicijnen en de verduurzaming van de economie.' - PvdA

Dit beeld van marktdenken binnen de overheid komt binnen alle verkiezingsprogramma's naar voren. De overheid is de menselijke maat uit het oog verloren en is tegenover de inwoner komen te staan, in plaats van ernaast of in dienst van. Marktwerking binnen de overheid heeft niet het gewenste effect gehad, zo stelt GroenLinks:

'Door bezuinigingen, privatiseringen en marktwerking zouden ze effectiever en goedkoper gaan werken. Het zijn beloftes die nooit zijn ingelost.' - GroenLinks

De verkiezingsprogramma's van de huidige oppositiepartijen spreken over een uitgeholde overheid zonder regie en een samenleving die is overgeleverd aan de grillen van de markt. De uitvoeringskracht van de overheid is onder druk komen te staan, doordat het belang van de inwoners niet meer wordt behartigd. Het is tijd voor een overheid die het belang van de samenleving voorop stelt; het is tijd voor verandering. De SP zegt hierover:

'De neoliberale wolken trekken over, nu is de tijd voor verandering.' - SP

Het FvD geeft aan juist naar een kleinere overheid te streven. De partij heeft ook een specifieke visie over waar deze verkleining plaats moet vinden. Daarnaast geeft het FvD voornamelijk aan wat er moet veranderen, niet hoe het moet veranderen:

'Dus we streven naar een kleine overheid met zo laag mogelijke overheidsuitgaven. [...] Er is een overschot aan regels, klagers, procesbegeleiders, compliance officers en risicomanagers.' - FvD

Het komt niet als een verrassing dat de oppositie zich afzet tegen het beleid van de afgelopen jaren, waarin met name de VVD een constante factor was. Opvallend is wel dat de huidige coalitiepartijen een, weliswaar milder, maar vergelijkbaar standpunt innemen als PvdA, PVV, GroenLinks en SP. Zo geven VVD, CDA, D66 en ChristenUnie ieder aan dat Nederland behoefte heeft aan een sterke overheid. Hun definitie van een 'sterke overheid' verschilt van de oppositiepartijen, maar sluit wel aan op hun kritiek op het marktdenken. D66 stelt bijvoorbeeld:

'Maar de vrije markt is niet overal het ideale model. Bij producten en diensten die belangrijk zijn voor ons allemaal, zoals gezondheidszorg, elektriciteit, openbaar vervoer en financiële diensten, moeten we een goede balans vinden tussen de kracht van het private initiatief en het waarborgen van het algemeen maatschappelijk belang.' - D66

Ook de VVD geeft aan dat bijsturing van het kapitalisme soms nodig is en streeft naar een sterke overheid. De partij geeft aan dat de democratie en rechtsstaat aan vernieuwing toe zijn. Ook de VVD zet hiermee de deur open voor het debat over marktwerking binnen de overheid:

'Waarbij we vasthouden aan drie ankerpunten: dat bijsturing van het kapitalisme soms nodig is om ervoor te zorgen dat liberalisme blijft werken voor de mensen, dat een sterke overheid nodig is om bescherming te bieden waar nodig, en dat uitkomsten rechtvaardig moeten zijn en gebaseerd op wederkerigheid.' - VVD

Conclusie van onze analyse is dat het gros van de politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's vóór een sterke overheid is. Een overheid met meer regie over de belangen van inwoners als alternatief voor het doorgeschoten marktmodel. Deze verschuiving heeft gevolgen voor de publieke sector in de breedste zin van het woord. Opvallend is dat niet alle partijen zich uitlaten over voor welke producten en diensten het vrije marktmodel minder geschikt is. De VVD laat zich hier bijvoorbeeld niet direct over uit, terwijl D66 een aantal specifieke sectoren noemt. Veel partijprogramma's geven daarnaast geen duidelijkheid over een belangrijke vraag uit de economische theorie over collectieve goederen, namelijk: in welke goederen en diensten moet de overheid voorzien en in welke niet?

Veranderende rolopvatting overheid

De verkiezingsprogramma's suggereren dat er sprake is van een verschuiving in het denken over de rol van de overheid. Na de opkomst van het New Public Management in de jaren '80, staat marktwerking in de publieke sector in toenemende mate ter discussie. De overheid moet ervoor zorgen dat beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd. Verschillende verkiezingsprogramma's stellen dat de overheid op dit vlak de afgelopen jaren heeft gefaald.

De overheid moet daarom weer sterker in beeld komen voor de inwoner en haar regierol weer herpakken. De PvdA haalt in dit verband de term 'verzorgingsstaat' uit de kast:

'Waar onze kracht zit in onze verzorgingsstaat en onze vrijheid.' - PvdA

Regeringspartij CDA heeft het over een stille revolutie, waarbij we meer oog voor elkaar moeten hebben. Hier klinkt ook de participatiemaatschappij in door; we moeten het samen doen met en voor elkaar:

'Er is een stille revolutie gaande in ons land. Waar het politieke debat vooral gaat over de markt en de overheid, is de samenleving zichzelf - lokaal, regionaal én digitaal - op een nieuwe, moderne en indrukwekkende manier aan het organiseren in een coöperatieve samenleving: de zorg voor elkaar-samenleving, waarin wij geloven. Als antwoord op het ieder-voor-zich, dat zijn beloftes niet heeft waargemaakt.' - CDA

Ook regeringspartij ChristenUnie wil de rolopvatting van de overheid herzien en pleit onder meer voor investeringen in het ambtelijk apparaat:

'De misstanden bij verschillende uitvoeringsorganisaties in de afgelopen jaren staan niet op zichzelf. Het komt aan op herwaardering van dat wat publiek is. Dat betekent een einde aan de privatisering van overheidstaken, de terugkeer van het publieke belang in het debat en investeren in de kwaliteit van de overheid en het ambtelijk apparaat. Ambtenaren dienen de publieke zaak en moeten gewaardeerd worden om hun kennis. De overheid moet er zijn voor de samenleving.' - ChristenUnie

En de PVV geeft aan te willen investeren in eerstelijns professionals die elke dag druk bezig zijn met de dienstverlening aan patiënten, inwoners en leerlingen:

'We investeren structureel in de zorg met meer handen aan het bed en in de politie met meer blauw op straat. Ook maken we geld vrij voor een betere beloning voor onze zorghelden en onze leraren voor de klas.' - PVV

Eenzijdig antwoord op veelkoppige kwestie?

In het maatschappelijke en politieke debat is momentum ontstaan voor herwaardering van de publieke zaak. De meeste politieke partijen verwijzen in hun verkiezingsprogramma's naar de noodzaak van een sterkere overheid. Uit de programma's is maar beperkt te herleiden wat ze daar precies mee bedoelen. Wel dringt zich de vraag op of 'een sterkere overheid' niet een te makkelijke oplossing is voor de problemen rond uitvoeringskracht. Vorig jaar deed ABDTOPConsult van de Algemene Bestuursdienst onderzoek naar een aantal uitvoeringsorganisaties. Het rapport *Werk aan Uitvoering* brengt de veelkoppigheid van de kwestie mooi in beeld.

Het gaat om structurele problemen op het gebied van onder meer sturing, samenwerking, financiering en bemensing. Werken aan uitvoeringskracht vraagt om een samenhangende aanpak. Het vraagt om een bezinning, niet alleen op wat echt bedoeld wordt met een sterkere overheid met meer regie, maar ook op hoe die regie moet worden vormgegeven en op welk niveau. Leidt meer regie tot meer controle en wet- en regelgeving of leidt meer regie bijvoorbeeld tot meer (financiële) ruimte bij uitvoeringsorganisaties, onderwijs- en zorginstellingen en gemeenten en eerstelijns professionals om de kwaliteit van hun dienstverlening te verbeteren? Daarnaast vraagt het om een antwoord op de vraag in welke goederen en diensten de overheid moet voorzien en welke niet.

Op zoek naar perspectief

In deze eerste bijdrage analyseerden we de verkiezingsprogramma's voor de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen. We stellen vast dat de waardering voor de publieke zaak weer hoog op de politieke agenda staat. We zijn benieuwd naar de nadere toelichting van de partijen op de koers die zij voor ogen hebben in het versterken van uitvoeringskracht.

In de volgende bijdrage gaan we in op de verdiepende beschouwingen over de uitvoeringskracht van de publieke sector, die diverse advies- en belangenorganisaties de afgelopen tijd hebben aangereikt. Zoals de rapporten *Werk aan Uitvoering* van ABDTOPConsult, *Hoe sterk zijn onze schouders* van de VNG en de *Onderwijs Alliantie*.

Wij zien ondertussen in heel Nederland aansprekende praktijken waar aan uitvoeringskracht wordt gewerkt. Daar gaan we in onze derde bijdrage op in, in de overtuiging dat deze praktijken beloftevolle nieuwe perspectieven bieden. Stay tuned.



BMC

Databankweg 26
3821 AL Amersfoort

P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00
info@bmc.nl

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website www.bmc.nl