



*Deze inleiding werd gegeven voor Bart Stellinga (wetenschappelijk medewerker WRR) voorafgaand aan het debat: 'Rendementsdenken: behartiging van de publieke belangen?', van woensdag 1 april 2015. Dit debat vond plaats in Nieuwspoort en werd georganiseerd door het Montesquieu Instituut, perscentrum Nieuwspoort en ProDemos.*

*De hieronder vermelde tekst kan op sommige punten afwijken van de tekst die Bart Stellinga ten gehore bracht.*

## **Rendementsdenken en het Nederlandse marktbeleid**

Politici zijn zelfzuchtig en opportunistisch, willen eigenlijk alleen maar zo veel mogelijk stemmen behalen en hebben niet of nauwelijks oog voor de publieke zaak. Dat was althans het slechte nieuws dat vanaf de jaren zeventig door steeds meer economen, politicologen en bestuurskundigen werd verkondigd. De Kamerleden die hier naast mij zitten hoeven zich echter niet al te zeer aangevallen te voelen, want ze staan niet alleen met dit zelfzuchtige gedrag: *alle* mensen streven namelijk enkel naar het maximaliseren van de eigen opbrengsten – zo luidde de boodschap. Gelukkig brachten deze wetenschappers ook goed nieuws: door de introductie of versterking van marktmechanismen en prestatieprikkels – in de private *en* publieke sector – zou dit gedrag op collectief niveau tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten leiden. Deze ideeën vormden het fundament voor een nieuwe beleidsfilosofie – een filosofie die de superioriteit van marktwerking en private organisaties centraal zette. Deze filosofie kreeg vanaf de jaren zeventig en tachtig greep op overheden over de hele wereld en was een belangrijke inspiratiebron voor beleid gericht op privatisering, marktwerking en verzelfstandiging – kortweg: marktbeleid.

De financiële crisis deed niet alleen banken maar ook ideeën wankelen. De crisis liet in de ogen van velen zien dat sterke concurrentie ook kan leiden tot maatschappelijk onwenselijke uitkomsten en dat private organisaties collectief en individueel op een dwaalspoor kunnen raken. Deze boodschap ging echter lijnrecht in tegen de dominante beleidsfilosofie van de afgelopen dertig jaar. In de afgelopen jaren is het marktbeleid dan ook steeds meer bekritiseerd. Het is in toenemende mate in verband gebracht met wat nu 'de dominantie van het rendementsdenken in de samenleving' wordt genoemd. Maar hoe zit die relatie eigenlijk? Wat is precies het verband tussen rendementsdenken en het marktbeleid?

Met marktbeleid bedoel ik beleid gericht op marktwerking, privatisering, en verzelfstandiging. Privatisering is de verkoop van overheidsinstellingen; bij marktwerking gaat het om het versterken van concurrentie; en verzelfstandiging betekent grotere autonomie voor (semi)publieke organisaties. Let op: dit zijn dus zeer verschillende beleidsopties. Ze hebben echter met elkaar gemeen dat de private sector inspiratiebron en uitgangspunt is. In de afgelopen dertig jaar heeft de Nederlandse overheid stevig ingezet op dit marktbeleid. In uiteenlopende sectoren – van de energie- en telecomsector tot aan de kinderopvang en de zorg – werden marktmechanismen geïntroduceerd of versterkt. Overheidsinstellingen – zoals de voormalige PTT en de Postbank – werden geheel of

gedeeltelijk geprivatiseerd. Grote delen van de publieke sector werden op grotere afstand gezet van de politiek en moesten in veel opzichten bedrijfsmatiger gaan werken. Ook semipublieke instellingen, zoals woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen, kregen grotere (financiële) autonomie.

Dan rendement: het maximaliseren van 'rendement' is eigenlijk een heel goed idee. In essentie verwijst 'rendement' namelijk naar de opbrengst in vergelijking met de input of kosten. Daar zit het probleem niet. Het gaat erom wat we verstaan onder de 'opbrengst' en 'input'. Dat is verre van vanzelfsprekend. Neem het hoger onderwijs. Is de opbrengst de hoeveelheid afgestudeerden? Of ook *wat* de studenten precies hebben geleerd en welke *maatschappelijke effecten* deze kennis en kunde opleveren? Kortom, de definitie van 'rendement' is cruciaal. Het is daarmee maar zeer de vraag of het huidige maatschappelijke debat over 'rendementsdenken' ("*Bent u voor of tegen?*") wel zo productief is, vanwege de onduidelijke betekenis van het begrip 'rendement'. Het lijkt mij dat het debat in essentie draait om de vraag in hoeverre de verschillende maatschappelijke doelen (of publieke belangen) die in het geding zijn wel even goed tot hun recht komen. Bezien vanuit dit oogpunt lijken critici de overheid eerst en vooral te verwijten een veel te smalle invulling te geven aan het 'rendementsbegrip', namelijk een eenzijdige focus op kostenbesparing en -efficiëntie, met weinig aandacht voor andere publieke belangen zoals toegankelijkheid, rechtvaardigheid en kwaliteit. Is dit verwijt terecht?

Het moet gezegd worden dat marktbeleid vaak primair werd ingegeven door de hoopvolle verwachting dat het zou leiden tot kostenbesparingen. Aan de andere kant had de overheid zeker ook aandacht voor andere publieke belangen dan kostenefficiëntie. Veeleer waren beleidsmakers erg optimistisch over de effecten van marktbeleid, namelijk dat de verschillende publieke belangen gelijktijdig konden worden geoptimaliseerd. Marktwerking zou leiden tot een betere aansluiting van het aanbod op de vraag, een verlaging van prijzen, betere kwaliteit en zou innovatie stimuleren. *New Public Management* (NPM)-hervormingen – dus (semi)publieke organisaties op grotere afstand van de politiek zetten en bedrijfsmatiger laten opereren – zou de kwaliteit van de beleidsuitvoering en de efficiëntie verbeteren. Kortom, de verwachtingen waren hooggespannen.

Hoe zat het met de beleidspraktijk? Die kan getypeerd worden als aanhoudend en optimistisch. Zelfs als er problemen waren – zoals toen er begin jaren 2000 sprake was van tegenvallende resultaten bij de NS en de post, grote problemen op de taximarkt en een bijna-faillissement van KPN – werd niet fundamenteel van koers gewijzigd. Als de beleidspraktijk anders uitpakte dan de beloftes van de theorie, werd dit doorgaans geweten aan de praktijk, niet zozeer aan de theorie. In de praktijk was – ondanks de hoopvolle verwachtingen – in veel opzichten sprake van eenzijdigheid: een dominante focus op kostenbesparingen en efficiëntie. Waar komt dit door?

Allereerst omdat het versterken van marktmechanismen en bedrijfsmatig werken daadwerkelijk die eenzijdigheid in de hand kunnen werken. Concurrentie stimuleert een grote aandacht voor kostenbesparing en dit kan andere waarden of publieke belangen doen ondersneeuwen. Zo kan het streven naar efficiëntie ziekenhuizen ertoe bewegen zich te specialiseren in een beperkt aantal verrichtingen en verliesgevende activiteiten af te stoten, waardoor de toegankelijkheid in een regio onder druk kan komen te staan. Daarnaast kan bedrijfsmatig werken de genoemd eenzijdigheid versterken, zoals bijvoorbeeld naar voren komt in de zwakkere positie van de professional in de zorg of het onderwijs. Zo is bij universiteiten sprake van een zeer sterke flexibilisering van het

werknemersbestand, wat de langetermijneriëntatie van deze instellingen onder druk kan zetten. En als het management de professionals al te scherp stuurt op bepaalde *indicatoren* kan dit negatieve effecten hebben op de vereiste intrinsieke motivatie. Zo heeft in de thuiszorg een zeer strakke focus op 'tijdsbesteding per cliënt' de kwaliteit van dienstverlening niet per se goed gedaan. Kortom, de verwachting dat we wel de positieve kanten van 'de markt' zouden krijgen zonder de scherpe randen daarvan lijkt te hooggespannen te zijn geweest.

Ten tweede omdat de overheid (begrijpelijkerwijs) nog altijd wil aansturen, maar dit nu doet op een grotere afstand. Ook dit kan een eenzijdige focus op kostenefficiëntie in de hand kan werken. Van een afstand publieke belangen behartigen betekent vaak dat zij *meetbaar* moeten worden gemaakt en omgewerkt worden tot heldere *indicatoren*. De overheid is mede hierdoor meer gaan sturen op 'output'. Van een vertrouwen in de *maakbaarheid van de samenleving* is de overheid overgegaan op een vertrouwen in de *meetbaarheid van de samenleving*. Sturen op indicatoren is echter niet neutraal. Enerzijds omdat niet alle publieke belangen even eenvoudig in indicatoren zijn te vatten. 'Economische' publieke belangen zoals kostenefficiëntie lenen zich vaak beter om in indicatoren verrat te worden dan andere publieke belangen zoals kwaliteit of rechtvaardigheid. Efficiëntie kan je uitdrukken in geld, rechtvaardigheid niet. Aan de andere kant kan het gebruik van indicatoren om prestaties te evalueren perverse effecten hebben. Als universiteiten primair worden afgerekend op de hoeveelheid afgeleverde studenten, zal het weinig verbazing wekken dat het management dit cijfer wil maximaliseren, goedschiks of kwaadschiks. Dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit, blijkt bijvoorbeeld uit het versoepelde diplomabeleid op Hogeschool Inholland een aantal jaren geleden. Omdat financiering direct gekoppeld was aan de hoeveelheid verstrekte diploma's, werden docenten en managers geprikkeld om diploma's uit te delen aan studenten die dit eigenlijk niet verdienden.

Het risico dat marktbeleid een eenzijdigheid in de behartiging van publieke belangen versterkt is dus reëel. In dat opzicht lijkt het verstandiger om te focussen op hoe een balans kan worden gevonden tussen de verschillende publieke belangen, in plaats van te focussen op het 'maximaliseren' van één publiek belang. Dit zou allereerst kunnen betekenen dat de overheid veel meer aandacht besteedt aan het versterken van maatschappelijke tegenkrachten om deze eenzijdigheid tegen te werken. Binnen semipublieke organisaties kan gedacht worden aan het verder versterken van de competenties en zeggenschap van vertegenwoordigers van andere publieke belangen, zoals cliënten en professionals. Ten tweede kan gedacht worden aan een grotere voorzichtigheid van de overheid om van een afstand op een beperkt aantal indicatoren te sturen. Dat betekent in ieder geval terughoudend zijn met een strakke koppeling van financiering aan een beperkte set outputindicatoren. Ten derde dient de politiek alert te zijn voor onbedoelde effecten van beleid – dus meer aandacht te hebben voor de uitvoering en uitwerking van beleid. De dynamiek die marktprikkels introduceren vereist het organiseren van politieke waakzaamheid of en hoe publieke belangen – in brede zin – in het geding zijn. Niet door van bovenaf alles dicht te willen regelen, maar door een bereidheid om niet star vast te willen houden aan eerder ingezet beleid.