

# INNOVATIEVE ORGANISATIEVORMEN IN DE PUBLIEKE DIENSTVERLENING

## VAN COMPACT EN KLEIN NAAR MEERVOUDIG EN HYBRIDE

Net zoals bij de vorige wereldwijde crisis zien veel overheden zich gedwongen kritisch stil te staan bij wat ze doen en hoe zij dat doen. Publieke diensten moeten met minder geld en mensen worden geleverd en op een manier die beter aansluit bij de wensen van de burger. De Nederlandse overheid doet dit door onder de motorkap te werken aan een efficiëntere bedrijfsvoering. De Britse overheid deed hetzelfde in de jaren negentig van de vorige eeuw, maar heeft nu een andere invalshoek gekozen: zij doet een stap terug en experimenteert met innovatieve organisatievormen, met een centrale rol voor professioneel zelfbestuur. In deze kroniek sta ik kritisch stil bij deze plannen, verwoord in een *Open Public Services White Paper* (HM Government, 2011), reflecteer ik daarop vanuit bestuurskundig perspectief en vergelijk ik ze met de Nederlandse aanpak. Dit met het oog op de kans dat, na de bredere discussie over de *Big Society*, ook de Britse voorbeelden voor nieuwe hybride vor-

Philip Marcel Karré

Dr P.M. Karré is programmaleider van de Master Urban Management i.o. aan de Hogeschool van Amsterdam.

men in de publieke dienstverlening navolging gaan vinden in Nederland.

### Compact, kleiner en krachtiger

De Nederlandse overheid moet compacter (ministerie van BZK, 2011a) en de rol- en taakverdeling tussen bestuurslagen overzichtelijker (ministerie van BZK, 2011b). Er wordt gewerkt aan een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid, die minder belastinggeld kost, met minder ambtenaren en bestuurders toe kan en minder overbodige regels maakt door zich te richten op haar kerntaken. Een nieuwe relatie met de samenleving moet ontstaan door maatschappelijke verantwoordelijkheid en het zelfoplossend vermogen van de burger te stimuleren.

Over hoe dit laatste punt invulling moet krijgen, laten deze plannen zich nog maar weinig uit. De focus ligt op de interne bedrijfsvoering en het klassieke vraagstuk van een betere taakverdeling en coördinatie van overheidsdiensten onderling en tussen bestuurslagen (Gulick, 1937). In bestuurskundig perspectief zijn deze hervormingspogingen te duiden als *joined-up* of *whole of government* strategieën (Pollitt, 2003; 6, 2004;

## Sleutelen onder de motorkap

Bogdanor, 2005), erop gericht om verticaal en horizontaal procesmatig weer te verbinden, wat organisatorisch is gescheiden: enerzijds om verkokering als negatief gevolg van verticale taakverdeling en specialisatie te doorbreken (vgl. bijvoorbeeld Kavanagh & Richards, 2001; RMO, 2008), anderzijds om de fragmentatie tegen te gaan die door *New Public Management* (NPM) is ontstaan en zijn focus op *policy/delivery* en *purchaser/provider splits* (vgl. Ling, 2002; Christensen & Lægheid, 2011).

*Joined-up government* was het buzzword van de Britse Labour-regering onder Tony Blair in haar streven weer meer grip te krijgen op de publieke dienstverlening (Clark, 2002; Mulgan, 2005). De focus lag op *delivery* en *performance*, dus op effectiviteit (leveren we wat we willen leveren) en op efficiency (doen we dat tegen een redelijke prijs), met een fijnmazig systeem van *service-level agreements* en andere prestatie-indicatoren als gevolg. Op allerlei manieren

werd getracht het handelen van overheidsorganisaties beter te coördineren en samenwerking te bevorderen, bijvoorbeeld door de inrichting van *cross-departmental policy units*, coördinerende ministers en *pooling* van budgetten. Deze manier van sturing werd ook door andere landen overgenomen; de Nederlandse overheid heeft er haar programma's en programmaministeries aan te danken (Bekke, Breed & De Jong, 2009; Geut, Van den Berg & Schaik, 2010; Karré et al., 2012).

### Open Public Services

Terwijl de Nederlandse overheid nog druk bezig is haar apparaat op een vrij technocratische manier aan te passen overeenkomstig de laatste uit het Verenigd Koninkrijk overgewaarde mode (waarom men hier altijd met vertraging reageert op trends elders, zou ook een mooie vraag zijn voor een kritisch beoog), lijkt de nieuwe Britse coalitieregering (in elk geval in haar woorden) de beheersingsdrang van haar voorgangers achter zich te willen laten, door de publieke dienstverlening opener, toegankelijker en transparanter te maken en nieuwe hybride organisatievormen toe te laten.

De regering-Cameron/Clegg wil met haar plannen een einde maken aan top-down publieke dienstverlening, die meer is gericht op de systeemwereld van Whitehall dan de leefwereld van de burger en de professional. In tijden van financiële krapte moet ook de overheid *value for money* leveren, op een manier die klantgerichtheid en toegankelijkheid vergroot (HM Government, 2011, pp. 6-11). Daar hoort ook bij professionals te bevrijden van de knellende kaders die hun zijn opgelegd door de steeds geraffineerdere systemen van prestatiebesturing opgetuigd

door Labour. De vijf leidende principes van de nieuwe aanpak zijn het vergroten van keuzemogelijkheden voor de burger, een decentralisatie van de besluitvorming, een vergroting van het aanbod van services door nieuwe aanbieders, meer *fairness* en een betere publieke verantwoording (HM Government, 2011, p. 8), bijvoorbeeld door Open Data (zie Vanhommerig & Karré, 2011). Individuele burgers en lokale gemeenschappen moeten meer inspraakmogelijkheden krijgen in hoe publieke diensten worden aangeboden en de staat moet zich concentreren op het scheppen van kaders, goed publiek opdrachtgeverschap en het bewaken van *outcomes* en minimumstandaarden.

### **Meervoudigheid, waardepluralisme en hybriditeit**

De plannen in het *Open Public Services White Paper* lezen als een interessante combinatie van klassiek gedachtegoed over de rol en taak van de overheid (kaders stellen, waarbinnen professionals autonomie genieten), New Public Management (decentralisatie, deregulering en privatisering) en governance-theorieën (in de netwerksamenleving is de burger een gelijkwaardige partner van de overheid). Het is dan ook een mooi voorbeeld van wat in academische kringen *New Public Governance* (NPG) (Osborne, 2010) wordt genoemd (en in de wereld van de beleidspraktijk bijvoorbeeld een *New Synthesis of Public Administration* (Bourgon, 2011)).

Het gaat daarbij (in elk geval wat NPG betreft) trouwens niet om een nieuw paradigma voor hoe de publieke dienstverlening zou moeten worden ingericht (zoals dat bij NPM wél het geval was), maar meer om een eerste antwoord

op de vraag hoe ontwikkelingen in de praktijk bestuurskundig te duiden zijn. Publieke diensten worden aangeboden in een complexe en dynamische omgeving, waarbij de waarden van verschillende paradigma's door elkaar heen

## **New Public Governance**

lopen en allemaal min of meer tegelijkertijd tot hun recht moeten komen. Dat waarden geregeld botsen, is in het publieke domein uiteraard altijd het geval. Maar door de (mede door NPM en het governance-denken toegenomen) fragmentatie en complexiteit van de publieke dienstverlening, gecombineerd met de nog steeds aanwezige noodzaak ook klassieke publieke waarden te borgen, doen spanningen zich steeds nadrukkelijker en indringender voor.

Onder de (nog voorlopige) noemer NPG beschrijft Osborne hoe in de praktijk hier mee kan worden omgegaan. Meervoudigheid en waardepluralisme staan centraal: publieke diensten kunnen worden aangeboden door een bont gezelschap organisaties binnen een hybride systeem dat gekenmerkt wordt door het naast elkaar bestaan van verschillende waarden en manieren van betekenisgeving. NPG focust dan ook op de relaties tussen organisaties en op afstemming van processen; de effectiviteit van de publieke dienstverlening en haar outcome is in grote mate afhankelijk van de verankering van de dienstverlenende organisaties in hun omgeving.

### Public service mutuals

Bij NPG past een innovatie die de Britse overheid wil toepassen in de publieke dienstverlening, de introductie van *public service mutuals*, nieuwe, hybride organisatievormen, die gebaseerd zijn op het klassieke coöperatieve idee van zelfbestuur door werknemers (HM Government, 2011, pp. 42-44). Werkers in de publieke sector krijgen de kans om zelf de leiding in handen te nemen van

## De John Lewis-overheid

hun organisatie, die zodoende geprivatiseerd wordt. Als hybride organisaties blijven *mutuals* publieke diensten leveren, maar het eigendom is in handen van de medewerkers, die dus ook zelf verantwoordelijk worden voor de (financiële) continuïteit van hun organisatie (*mutuals* kunnen failliet gaan).

De verwachting (of de hoop) is dat publieke professionals zich *empowered* voelen, als zij zelf de leiding mogen nemen van hun organisatie en aan gaan sturen op meer kwaliteit van de dienstverlening. Als publieke ondernemers, die verankerd zijn in de lokale gemeenschap, zullen zij diensten leveren die nauw aansluiten bij wat hun omgeving nodig heeft en continu werken aan verbetering en innovaties. Dit is ook een puur economische noodzaak. De creatie van *mutuals* is een manier om monopolies te doorbreken en diversiteit te creëren in de publieke dienstverlening. Werkers in de publieke sector mogen hun organisatie overnemen, maar ze zijn niet verzekerd van een contract.

Dat moeten ze verdienen in concurrentie met andere hybride aanbieders, zoals maatschappelijke ondernemingen en commerciële partijen.

Dat in tijden van financiële krapte de overheid hybride organisatievormen propageert voor de publieke dienstverlening, is op zich geen nieuw fenomeen (vgl. Karré, 2011). En ook *mutuals* zijn allesbehalve nieuw; zij zijn een afgeleide van de klassieke vorm van de coöperatie, ontstaan tijdens de Industriële Revolutie en begin van de twintigste eeuw belangrijk voor de emancipatie van grote bevolkingsgroepen. De praktijk laat zien dat zelfbestuur door medewerkers goed kan werken, zelfs in de commerciële sector: zo is ook John Lewis (de Britse Bijenkorf) in handen van zijn werknemers. Wel nieuw is dat er nu wordt gewerkt om deze hybride organisatievormen op grote schaal toe te passen (in 2015 moeten één miljoen publieke professionals bij *mutuals* werken) en verantwoordelijk te maken voor het gros van de publieke dienstverlening (alleen alle functies die te maken hebben met het geweldsmonopolie zijn uitgesloten van deze hybridisering). Inmiddels wordt de daad al bij het woord gevoegd: twaalf organisaties zijn als voorlopers aangewezen, er is een eigen bank opgericht die werkers in de publieke sector financieel ondersteunt en er is een *taskforce* in het leven geroepen, onder leiding van de in bestuurskundige kringen niet onbekende LSE-hoogleraar Julian Le Grand (zie voor de actuele stand van zaken HM Government, 2012).

### Uitdagingen en lessen voor Nederland

Zelfbestuur door gemotiveerde en innoverende professionals klinkt positief, zeker nu de overheid een stap

terug moet doen. Maar zoals bij elke hybride vorm, kleven er ook nadelen en risico's aan *mutuals*. Omdat het, ondanks de historische voorlopers en vergelijkbare cases in de commerciële sector, een vrij nieuw fenomeen betreft, is er nog maar weinig onderzoek beschikbaar (de meeste reeds bestaande bronnen zijn of een handleiding voor professionals hoe zij hun eigen *mutual* op kunnen zetten of propagandateksten voor of tegen). Enkele van de risico's die genoemd worden, komen wel overeen met wat onderzoek (bijvoorbeeld Brandsen & Karré, 2010; Brandsen & Karré, 2011; Karré, 2011) bij andere hybride organisaties heeft laten zien.

Zo is het lang niet vanzelfsprekend dat elke werker in de publieke sector per se ook ondernemer wil zijn of over de benodigde vaardigheden daarvoor beschikt. Ook vereist het oprichten van een nieuwe organisatie een behoorlijke financiële investering, met name omdat dit gepaard gaat met de overname van publieke activa. Ook kunnen mededingingsrechtelijke problemen ontstaan, met name omdat hun private concurrenten niet staan te wachten op de komst van mutuals. En tot slot zou het vertrek van professionals tot een verschraling van kennis kunnen leiden bij de overheid, die deze juist nodig heeft om een goede opdrachtgever te kunnen zijn voor mutuals en andere hybride organisaties. Maar al deze nadelen nemen niet weg dat ook de kansen om de publieke dienstverlening door de opkomst van mutuals te hervormen groot zijn. Zoals bij hybriditeit altijd, is ook hier sprake van kop én munt: alleen als we de nadelen beheersbaar maken, kunnen we genieten van de voordelen. Dit is niet alleen een opdracht voor

de praktijk, maar ook voor ons als bestuurskundigen.

Of er inderdaad binnenkort één miljoen mensen bij mutuals gaan werken, valt de komende jaren te bezien. In het Verenigd Koninkrijk is er ook veel kritiek op deze plannen, onder andere van de bonden (vgl. Unison, 2011). Voor de Nederlandse overheid lijkt het wel wijs om deze ontwikkelingen op de

## Meervoudigheid niet reduceren, maar omhelzen

voet te volgen en kennis te nemen van hoe publieke diensten kunnen worden aangeboden in meervoudige, pluralistische en hybride settings. De Nederlandse overheid lijkt op dit moment, zoals aan het begin van deze tekst beschreven, vooral met zichzelf bezig te zijn. Ook heeft zij vaak eerder de neiging meervoudigheid te willen reduceren dan ze te omhelzen (denk bijvoorbeeld aan recente ontwikkelingen in de jeugdgezondheidszorg, zie Frissen, Karré & Van der Steen, 2011). De vraag is wel of dat in tijden van *New Public Governance* de juiste strategie is.

### Literatuur

- P. (2004). Joined-up government in the Western world in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, pp. 103-138.
- Bekke, H., Breed, K., & P. de Jong (Eds.) (2009). *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het Rijk?* Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Bogdanor, V. (Ed.) (2005). *Joined-up Government*. Oxford, Oxford University Press.

- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration*. Ottawa: McGill-Queen's University Press.
- Brandsen, T., & P.M. Karré (2010). Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse bestuurskunde. *Bestuurswetenschappen*, 2, 71-85.
- Brandsen, T., & P.M. Karré (2011). Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration*, 34(13), 827-836.
- Christensen, T., & P. Lægreid (2011). Post-NPM Reforms: Whole of Government Approaches as a New Trend. In S. Groeneveld & S. van de Walle (Eds.), *New Steering Concepts in Public Management* (pp. 11-24). Bingley: Emerald.
- Clark, T. (2002). New Labour's big idea: Joined-up government. *Social Policy and Society*, 1, 107-117.
- Frissen, P., Karré, P.M., & M. van der Steen (2011). *Zorg door de staat*. Den Haag: NSOB.
- Geut, L., Berg, C. van den, & S. van Schaik (2010). *Koning van het Schaakbord of Jan zonder Land? Over programmaministeries*. Assen: Van Gorcum.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organizations. With special reference to government. In L.H. Gulick & L.F. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*. New York, A.M. Kelley.
- HM Government (2011). *Open Public Services White Paper*. Londen. Retrieved April 16, 2012 from <http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf>.
- HM Government (2012). *Open Public Services 2012*. Londen. Retrieved April 16, 2012 from [http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/HMG\\_OpenPublicServices\\_web.pdf](http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/HMG_OpenPublicServices_web.pdf).
- Karré, P.M. (2011). *Heads and Tails: Both Sides of the Coin*. Den Haag: Eleven International Publishers.
- Karré, P.M., Alford, J., Steen, M. van der & M. van Twist (2012). Whole of Government in Theory and Practice: an Exploratory Account of how Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way. In H.J.M. Fenger & V. Bekkers (Eds.), *Beyond Fragmentation and Interconnectivity. Public Governance and the Search for Connective Capacity* (pp. 97-113). Amsterdam: IOS Press.
- Kavanagh, D. & D. Richards (2001). Departmentalism and joined-up government: Back to the future? *Parliamentary Affairs*, 54, pp. 1-18.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80, pp. 615-642.
- Ministerie van BZK (2011a). *Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst*, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2011b). *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden*, Den Haag.
- Mulgan, G. (2002). Joined up government in the United Kingdom. Past, present and future. *Canberra Bulletin of Public Administration*, 105, 25-29.
- Osborne, S. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Oxon: Routledge.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political Studies Review*, 1, pp. 34-49.
- Unison (2011). *Mutual Benefit?* Londen. Retrieved April 16, 2012 from <http://www.unison.org.uk/acrobat/19946.pdf>.
- Vanhommerig, I., & P.M. Karré (2011). Open Data en dynamische verantwoording. *Bestuurskunde*, 3, 44-51.