

## NEW PUBLIC MANAGEMENT

# Discontinuïteit is gevolg van veelkoppig monster

**Begin deze eeuw kwam het new public management (NPM) in zwang in het sociaal domein, als methode om goedkoper en efficiënter te werken. Bedrijfskundige en historicus Marjolein Quené concludeert dat continuïteit in sociaal beleid een illusie is als de NPM-ideologie overheerst.**

In hun essay *Het geheim van de lange relatie* beschrijven Radboud Engbersen, Thijs Jansen en Rienk Janssens discontinuïteit als de olifant in de kamer van het sociaal domein. Continuïteit daarentegen wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor effectief sociaal beleid. Met dat laatste ben ik het van harte eens.

In dit artikel analyseer ik de oorzaken van de bestaande discontinuïteit. Discontinuïteit is een gevolg van de managementmaatschappij, een maatschappij waarin managers proberen de samenleving te managen. Management komt dan in de plaats van sociaal beleid.

## Liberalisering en privatiseringen

Discontinuïteit is een gevolg van een veelkoppig monster, namelijk new public management (NPM). Dit is in de jaren tachtig van de vorige eeuw een welbewuste politieke keuze geweest waar we nog steeds mee te maken hebben. Het NPM is een ideeënwereld die door medewerkers van McKinsey is ontwikkeld. In de jaren negentig van de voorgaande eeuw vond het NPM in Nederland



Leg de zorg voor sociale hulp of samenlevingsopbouw niet neer bij het onderwijs, huisartsen of bibliotheken. Ook deze sectoren hebben van het NPM te lijden. FOTO Max via Pixabay

zijn beslag met liberalisering en privatiseringen. En in deze eeuw drong het NPM ook door in het sociaal domein. De drie decentralisaties van Wmo, jeugdhulp en Participatiewet zijn er voorbeelden van.

Het doel van het NPM is een goedkopere of efficiëntere uitvoering van overheidstaken door deze taken zoveel mogelijk uit te besteden aan de markt. Dat zou flexibeler en dus goedkoper zijn. Deze

flexibiliteit leidt echter juist tot de discontinuïteit waarmee het sociaal domein nu te maken heeft. Een hele generatie weet al niet anders meer.

Het NPM heeft een aantal duidelijke, herkenbare kenmerken. Het maakt een onderscheid tussen het 'sturen' van de beleidsmakers en het 'roeien' van de uitvoerders op de markt. Beleid en uitvoering zijn gescheiden in plaats van dat zij met elkaar verbonden zijn en van elkaar kunnen leren.

Deze scheiding is er op alle niveaus: tussen Rijk en gemeenten, tussen koepels en leden, tussen gemeenten en zorg- en dienstverleners, tussen het financieel management en de uitvoerende

medewerkers binnen organisaties, en uiteindelijk ook tussen de sociaal werkers en de bewoners, burgers of cliënten. In het NPM is het 'beleid' altijd in de positie dat het eisen kan stellen aan de uitvoering. Het betreft vrijwel altijd financiële eisen, maar ook de eis van *evidence based* interventies kan zo bezien worden. De uitvoering wordt altijd ondergeschikt en afhankelijk gemaakt door middel van *governance*.

### Ingebakken discontinuïteit

Om de efficiëntie te verhogen, mag in de leer van het NPM elke organisatie slechts één doel hebben. Een gevolg daarvan is dat er in 'ketens' wordt gewerkt, ter vervanging van de veronderstelde dure en dus verfoeide *red tape*-bureaucratie. Het nadeel van ketens is dat niemand verantwoordelijk is voor het geheel. En ook niemand is er verantwoordelijk voor dat één cliënt in alle opzichten goed geholpen wordt. Een casemanager kan dit nooit klaren. Het is een onmogelijke opgave, want de casemanager kan niet alle ketens aansturen.

In een keten zit discontinuïteit ingebakken. Cliënten hebben alleen met ketenpartners te maken en zijn in de praktijk rechteloos. Is een afwijzing van hulp vatbaar voor beroep en bezwaar? Wat als er in een gemeente geen algemene voorzieningen zijn, omdat die al wegbezuinigd zijn? Ondertussen worden cliënten wel met evaluaties en klanttevredenheidsonderzoeken lastiggevallen, want iedereen in de keten wil zijn eigen stationnetje in de keten goed schoonvegen.

### De 'markt' van sociale hulpverlening

Het NPM redeneert niet vanuit een overheid die reguleert, maar vanuit een overheid die competitie mogelijk maakt. De 'markt' van sociale hulpverlening wordt zo toegankelijk gemaakt voor onervaren en soms zelfs onoprechte aanbieders. In de uitvoering zijn de financiën altijd de maatlat. Het doel is immers dat de markt taken uitvoert omdat dit goedkoper zou zijn. Cliënten zijn vaak financieel afhankelijk van directe hulp, een indicatie of een verwijzing. De hulp heeft financiële consequenties en er wordt door de beleidsmakers vooral naar die gevolgen gekeken, niet naar het effect van de hulp voor de cliënt. Sociale hulp wordt maar al te makkelijk verward met financiële hulp.

De marktwerking heeft ook op andere manieren gevolgen. In de sociale hulpverlening gaat het verschil verloren tussen een sociale noodsituatie of een smartelijke situatie enerzijds en een wens of een verlangen anderzijds. Voor beide is er vraag op een markt. Hoe meer er aan de markt wordt overgelaten, des te minder mogelijkheden de uitvoerders hebben om in een noodsituatie of ernstige situatie snel en doortastend in te grijpen. Elke interventie moet immers in de eerder vastgestelde marktregels of contracten en bijpassende ketens passen.

### Financiële prikkels

Als de ideologie van het NPM overheerst, is continuïteit een illusie; voor het beleid dat in contracten vastgelegd moet worden, voor de organisaties die aan ketens gebonden zijn en voor de sociaal werkers die afhankelijk zijn van aanbestedingen, budgetten en hun eigen arbeidscontract. Als het spel en de knikkers ingericht zijn op discontinuïteit, kan moeilijk van de spelers – de mensen – verwacht worden dat zij die continuïteit in hun onderlinge relaties alsnog tot stand brengen.

Sociaal werkers zijn in het NPM een doorgeefluik voor het beleid. Zij worden gemanaged. Hun werk is gestandaardiseerd in ketens,

hun werk is tot een product (een interventie, een besluit) gemaakt; IT en rapportageverplichtingen zijn een controlemiddel. En zij worden zelf met financiële prikkels aangestuurd én worden geacht financiële prikkels uit te delen.

Er is weinig meer over van de zelfstandige professionele verantwoordelijkheid om de verbinding te leggen tussen de systeemwereld van overheid en organisaties enerzijds en de leefwereld van inwoners, burgers en cliënten anderzijds. Zij kunnen geen dienst verlenen die op een tweezijdige, evenwichtige relatie gebaseerd is. Het 'speels meebewegen' legt nog meer druk op hen.

Sociale problematiek is vooral een gevolg van politieke keuzes op terreinen die niet tot het sociaal domein behoren, bijvoorbeeld woningbouw, gezondheidszorg, arbeidsmarkt, belastingsystemen. Daarnaast geldt ook dat hoe meer partijen er bij een probleem belangen hebben, bijvoorbeeld verschillende marktpartijen, des te groter de kans is dat er geen politieke overeenstemming wordt bereikt en dat een probleem onoplosbaar lijkt. Zo wordt alles in de ogen van bestuurskundigen een *wicked problem*, maar dat mag geen reden zijn om niets te doen.

### Er is niet één oplossing

Kijk het veelkoppige monster in de bek. Het NPM streeft naar marktwerking, standaardisatie en financiële efficiëntie. Dat is een politieke keuze. Diezelfde politieke keuze voor marktwerking is de oorzaak van veel sociale problematiek. De leer van het NPM stelt dat er ook oog moet zijn voor 'zachte' kanten zoals de participatiemaatschappij, zelfredzaamheid en 'eigen kracht'. Die zachte kant dient dan vooral om geen extra kosten te maken in het sociaal domein.

De oplossing voor sociale problematiek ligt niet op een markt, en is niet kosteloos. Er is niet één oplossing. Elk probleem vergt zijn eigen analyse, en ieder individu heeft zijn eigen context. Leg de verantwoordelijkheid voor relationele continuïteit niet eenzijdig bij sociaal werkers in de frontlinie. Zij mogen als professionals eisen stellen aan het beleid, aan hun werkomstandigheden en aan de instrumenten die zij hebben om mensen echt te helpen. Leg de zorg voor sociale hulp of samenlevingsopbouw niet neer bij het onderwijs, huisartsen of bibliotheken. Ook deze sectoren hebben te lijden van het NPM.

### Politiek is aan zet

Tot slot: continuïteit komt vooral voort uit in het essay genoemde 'staatkundige randvoorwaarden': de zekerheid die iedereen in een democratische rechtsstaat en een verzorgingsstaat zou moeten hebben dat hij of zij in gelijke gevallen gelijk behandeld wordt, dat er hulp is als er nood is, dat individuen beschermd worden. Die zekerheid is – bij alle sociale ongelijkheid – een bron waaruit mensen hoop en vertrouwen kunnen putten.

Juist die zekerheid wordt de laatste decennia ondermijnd – met de toeslagenaffaire, de aardbevingschade en Ter Apel als dieptepunten. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Individuele sociaal werkers kunnen dit vertrouwen nooit repareren met langdurige relaties. De politiek is aan zet.

**NOOT** <sup>®</sup> Deze beschrijving van new public management is gebaseerd op David Osborne & Ted Gaebler (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin USA.

**Marjolein Quené** is historicus, bedrijfskundige en auteur van *Voorbij de managementmaatschappij. De invloed van management op werk, democratie en vrijheid*. Rotterdam: Lemniscaat, 2022.