

New Public Management een succes? “it depends...”

J. Lintsen*

Samenvatting

De afgelopen 25 jaar is de discussie over financieel management bij de overheid sterk gedomineerd door de stroming van het New Public Management. In de praktijk is er van deze stroming niet alleen een positieve werking uitgegaan. Juist omdat publieke instellingen niet onder de tucht van de markt staan, schieten goedbedoelde initiatieven voor verzakelijking soms door. De principaalagenttheorie verklaart dit uit te hoge kosten voor informatieverwerving. Deze kosten zouden de komende jaren, als gevolg van ICT-ontwikkelingen, fors lager moeten worden.

Trefwoorden: financieel management, new public management

1. Inleiding

Toen ik door Nico Mol werd gevraagd of ik bij het academisch afscheid van Peter Boorsma een lezing wilde houden, was ik in eerste instantie blij en vereerd. Ik was blij omdat het respect dat ik voor Peter heb, en de vriendschap die ik sinds mijn student-assistentenschap voor hem voel, blijkbaar nog altijd wederzijds zijn. Ik was vereerd omdat ik als simpele doctorandus hier het woord mag voeren in het gezelschap van twee eminente geleerden. Maar al snel daarna sloeg de twijfel toe. Sinds mijn vertrek uit Twente, bijna vijfentwintig jaar geleden, is mijn academische productie gestaag afgenomen; in kwantiteit en naar ik vrees ook in kwaliteit. Een artikel dat ik in mei 1988 publiceerde in *Bestuur* over “Financiële Informatievoorziening en Begrotingsbeleid” werd door prof. De Kam kort daarna in *ESB* royaal en instemmend geciteerd. Een artikel van mijn hand dat in de winter van 2003 verscheen in *Pluche* werd alleen opgemerkt door een nieuwsbrief met de weekmakende naam “de vrolijke ambto”. Daarna heb ik niet meer gepubliceerd.

De vraag is wat mijn bijdrage aan deze dag zou kunnen zijn en hoe ik in dit gezelschap enigszins overeind kon blijven. Ik ben begonnen met het bestuderen wat er sinds 1983 – het jaar waarin Peter Boorsma zijn studie Financieel Management in Gemeenten voor de VNG publiceerde – over het onderwerp financieel management bij de overheid is gepubliceerd. Ik kreeg daarbij de indruk dat er in die periode niet heel veel fundamentele theoretische inzichten zijn ontwikkeld.

2. New Public Management

Wat opviel was dat er in jaren tussen 1995 en nu een heftig debat is gaan woeden over de al dan niet zegenrijke effecten van het New Public Management. New Public Management staat voor het idee dat methoden en technieken uit de bedrijfskunde worden toegepast op de overheid, vaak gecombineerd met inzichten uit de institutionele economie. Dat leek op wat we in Twente leerden van Peter Boorsma en Nico Mol. Ik kan mij overigens niet herinneren dat we de term New Public Management daarvoor

gebruikten. Bij het lezen van al deze artikelen over New Public Management voelde ik mij als Monsieur Jourdain uit Molières *Le Bourgeois Gentilhomme* die er tot zijn grote verrassing achter komt dat hij zijn hele leven al proza heeft gesproken. Blijkbaar was ik al die tijd al met New Public Management in de weer, zonder het zo te noemen en zonder het te weten.

Toch bleef het iets ongemakkelijks hebben. De gevolgen van het invoeren van bedrijfsmatige methoden en technieken in het publieke domein zijn niet alleen maar positief geweest. In de zorg, in het onderwijs, maar ook bij de rijksoverheid heeft het streven naar meetbare en stuurbare prestaties een enorm brei aan urenschrijverij, verantwoordingsrapportages en controlewerkzaamheden met zich mee meegebracht. Allemaal activiteiten die ten koste gaan van het echte werk, aan het bed, voor de klas en in het beleid. Ze leiden vaak tot schijnbeheersing en tot systematische verdraaiing van de feiten. Er gaat bovendien vaak ook nog een demotiverende werking uit. Het kon toch niet waar zijn dat ik in Twente was opgeleid om apostel van dit geloof te worden.

3. ICT

Een deel van het antwoord op mijn vraag wat mijn bijdrage kan zijn, ligt mijns inziens in een ander opvallende hoofdlijn die ik uit de literatuur na 1990 haal. De toegenomen aandacht voor Informatie- en Communicatie-Technologie en de verwachting dat het digitale tijdperk een nieuwe vorm van bestuur en overheidsmanagement met zich mee brengt.

Ook deze belofte is overigens nog niet helemaal waargemaakt, maar het is wel zo dat de ICT zich krachtig heeft ontwikkeld.

In 1986 was mijn eerste baan bij VROM bij een project dat moest leiden tot een geautomatiseerd systeem voor de begrotingsadministratie. Dat systeem moest door ons zelf worden gebouwd. Het kostte enorm veel geld en het duurde jaren voor het werkte. Ook toen nog leverde het absoluut niet die informatierijkdom op die we hadden bedoeld. Pas in 1994 toen ik als controller bij milieubeheer werkte, deed het systeem wat het moest doen. Dat kwam omdat we toen de technologie hadden om dagelijks alle gegevens van het mainframe op een locale server te zetten, om er vervolgens de bewerkingen op los te laten die we wilden.

Toen ik in 2007 de financiële baas van Verkeer en Waterstaat werd, trof ik daar een volledig geïmplementeerd ERP-systeem aan. Dat hadden we grotendeels van de plank gekocht (daarmee werd het overigens nog niet goedkoop) en het gaf de mogelijkheid om alle onderdelen van Verkeer en Waterstaat, van de dienstkring "mijnstreek" van Rijkswaterstaat tot en met het KNMI op basis van dezelfde standaarden te laten rapporteren. Het maken van de financiële verantwoording was opeens geen klus van weken meer. De cijfers waren met een druk op de knop op concernniveau beschikbaar. Alleen het maken van analyses en het schrijven van teksten bleef natuurlijk mensenwerk.

De ironie wil dat ik nu als financiële baas van het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu degene ben die per 1 januari a.s. de stekker uit het oude systeem van VROM mag

trekken om daar het gezamenlijke ERP-systeem te implementeren. Overigens heeft dat VROM-systeem dan meer dan 20 jaar dienst gedaan.¹

Onze Twentse Bestuurskunde-opleiding is praktisch gericht, maar berust op een goed wetenschappelijk fundament. Eenvoudige oplossingen die op alle problemen passen zijn er niet. Elk vraagstuk moet op zijn merites worden beoordeeld.

Toen ik in 1992 een MBA-opleiding deed aan de universiteit van Rochester was doceerde daar professor "Clifford Smith II". Hij was een Texaan met het bijbehorende accent en de bijbehorende directheid. Tijdens de colleges "corporate strategy" confronteerde hij ons met casussen. Daarbij was het bijvoorbeeld de vraag of een activiteit met vreemd of eigen vermogen moest worden gefinancierd, of een concreet fusieplan aantrekkelijk was of niet, of een bedrijf naar de beurs moest worden gebracht of niet. Als hij je dan ter bevordering van de "class participation" de vraag stelde wat het bedrijf in kwestie zou moeten doen, was het wijs daarop te antwoorden "it depends". Cliff werd dan helemaal enthousiast, begon wild te gebaren en herhaalde meermaals op luider toon "yes, it depends". Dit lijkt flauw, maar het bevatte een diepe wijsheid. Elk geval is anders. Je zult je eerst en detail in de casus moeten verdiepen voordat je een antwoord kunt geven op de vraag of iets een verstandige strategie is of niet. Dit is dezelfde achterdocht tegen makkelijke oplossingen die ik in mijn opleiding Bestuurskunde heb meegekregen, maar eerlijk is eerlijk, op zijn Amerikaans kernachtiger uitgedrukt. Je moet Texaan zijn om zelfs het streven naar nuance, ongenueanceerd te kunnen uit drukken.

4. Principaalagenttheorie

Wat er mis is gegaan bij de wereldwijde invoering van New Public Management, van bedrijfsmatige technieken bij de overheid is dat de gekozen oplossing er meestal niet toe deed. Iedere nieuwe techniek werd zonder veel diepgaande analyse over de volle breedte ingevoerd. Het was immers in het Verenigd Koninkrijk, of in Denemarken of in Nieuw Zeeland ook zo'n geweldig succes geweest. Bedrijven deden het al jaren zo en in wezen was de overheid toch niet anders. Die successen in andere landen waren vaak meer een kwestie van goede PR dan van goede resultaten. En de omstandigheden zijn overal anders. En alhoewel er delen van de overheid zijn die veel lijken op sommige bedrijven; er zijn ook cruciale verschillen, die als je ze negeert de werking van een managementtechniek vakkundig om zeep helpen. Cliff Smith had gelijk, het hangt er van vanaf; "it depends".

Die nuance is de essentie van de principaalagenttheorie. Die beschrijft elke productieverhouding als een contractrelatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Het contract specificiert wat er wordt geleverd in termen van op te leveren producten of uit te voeren activiteiten of externe omstandigheden, of combinaties hiervan. De opdrachtnemer krijgt betaald voor zijn resultaten of voor zijn inspanningen en de betaling hangt soms wel en soms niet af van de externe omstandigheden. Het makkelijkst zijn de voorbeelden uit de agrarische wereld. Het contract kan puur luiden in termen van een prijs per ton graan. Maar er kan in dat contract ook rekening gehouden

¹ Ook als er door het kabinet niet tot een fusie tussen VROM en V&W was besloten, had VROM per 1 januari a.s. gebruik gemaakt van het financiële systeem van V&W. Daartoe was door de beide departementsleidingen al in het voorjaar van 2010 besloten.

worden met de externe omstandigheden. Dat betekent dan bijvoorbeeld dat een ton graan meer opbrengt als de weersomstandigheden slecht zijn. En er kan betaald worden voor de inspanning (een uurtarief) los van de hoeveelheid product die wordt opgeleverd. In de verschillende soorten contracten wordt het risico tussen opdrachtgever en opdrachtnemer anders verdeeld. De vraag van de principaalagenttheorie is wat in welke situatie het contract is dat de hoogste maatschappelijke welvaart oplevert. En dat is niet altijd het contract dat het scherpst afrekenet op de geleverde productie.

Welk contract in welke situatie het meeste opbrengt is namelijk afhankelijk van de risicovoorkeuren van opdrachtgever en opdrachtnemer én van de meetbaarheid van het product, de activiteiten en de externe omstandigheden. Niet alle producten zijn even makkelijk meetbaar. Denk maar aan een boswachter. Die draagt bij aan de kwaliteit en de veiligheid van het bos waar hij werkt. Maar hoeveel eenheden veiligheid en kwaliteit hij op een dag produceert kan niemand zeggen. Die boswachter heeft ook nog eens als nadeel (of is het zijn voordeel) dat zijn inspanningen door zijn opdrachtgever heel moeilijk te volgen zijn. Als hij wil kan hij 's ochtends meteen onder een boom gaat zitten met een boek.

De instelling van agentschappen bij de Nederlandse overheid heeft veel positieve effecten gehad. De evaluatiecommissie die het functioneren van het agentschap RWS onderzocht noemt er een aantal. Het inzicht in de activiteiten van zo'n dienst verbetert, er komt meer nadruk op doelmatigheid en er is veel meer focus op dienstverlening. De discussies die over de vorming van agentschappen bij de Nederlandse overheid zijn gevoerd, erkennen echter de complexe en genuanceerde contractvormingsdiscussie niet. Er wordt vanuit gegaan dat het hele agentschap in prijs maal hoeveelheid termen kan worden uitgedrukt.

Bij het agentschap Rijkswaterstaat worden de kosten voor een meter weg bepaald door de omstandigheden waaronder die wordt aangelegd, de inpassing in de omgeving, de kwaliteit en de duurzaamheid van de gebruikte materialen en natuurlijk de marktomstandigheden. Het is razend lastig om daar op het niveau van de gehele dienst een standaard kostprijscalculatie voor te maken. En dan hebben we het nog niet over veel moeilijker meetbare producten, zoals de waterinspecteur die met zijn bootje door De Biesbosch vaart om de veiligheid en het milieu daar te bewaken. Die inspecteur lijkt precies op de boswachter van daarnet.

In theorie is alles meetbaar en contracteerbaar, maar daar staan wel kosten tegenover. De institutionele economie noemt de kosten van informatieverwerving en de contractkosten.

Die zien we terug in de grote hoeveelheden informatie die in het publieke domein tussen opdrachtgever en opdrachtnemer heen en weer gaan en de spreekwoordelijke regel- en verantwoordingsdruk. Kosten die de institutionele economie niet beschrijft, zijn de kosten die het gevolg zijn van demotivatie, moedeloosheid en cynisme waarmee een verkeerd ingeregeld systeem gepaard gaat. Hier raakt de vraag of New Public Management wel of niet succesvol is geweest aan de onmiskenbare opkomst van de Informatie en Communicatietechnologie.

Alles is meetbaar en contracteerbaar als tenminste de kosten van informatieverwerking laag genoeg zijn. En blijkbaar waren die kosten de afgelopen jaren nog veel te hoog.

De uitwassen die we zien in de publieke sector komen naar mijn mening voort uit de hoge kosten van informatieverwerving en contractvorming. Juist omdat er daar geen sprake is van de tucht van de markt, worden technieken die op zich zouden kunnen helpen zo onbezonnen ingevoerd dat het middel erger is dan de kwaal. Wat je zou winnen aan meetbaarheid en afrekenbaarheid, verlies je meer dan evenredig aan papierwerk, tussenlagen van managers en demotivatie. We hebben ons laten wijsmaken dat het in het bedrijfsleven al jaren zo ging, maar dat is niet zo. Een bedrijf dat meer uitgeeft aan administratie en controle dan het oplevert zou allang failliet zijn gegaan. De boswachter bij een particulier bedrijf hoeft geen uren bij te houden en een dagelijks rapport van bevindingen te schrijven. Laat staan dat iemand anders dat dan ook nog eens controleert en analyseert. Het belangrijkste stuurinstrument bij zo'n functie is toch het personeelsbeleid. Komt er iemand binnen met hart voor de zaak, met passie en weet je dat over de jaren als organisatie vast te houden en te versterken, dan komt het met zijn inspanningen wel goed.

5. VBTB

De invoering van aan New Public Management gerelateerde vernieuwingen is op rijksniveau geïnitieerd door het Ministerie van Financiën. Bij de implementatie zijn ook de Algemene Rekenkamer, de Auditdiensten en de FEZ-afdelingen enthousiast betrokken geweest. Na het succes van de operatie comptabel bestel in de jaren tachtig en negentig, was het logisch dat er een nieuwe serie acties werd ingezet. In die nieuwe serie acties ging het er om de overheid waarvan het financieel beheer nu rechtmatig en ordelijk was, ook doelmatiger en doeltreffender te laten functioneren. Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) was de belangrijkste vlag waaronder dit programma voer, maar ook de instelling van agentschappen en zelfs de integrale invoering van een baten-lastenstelsel voor de Rijksoverheid maakten hiervan onderdeel uit. Onder het Kabinet-Balkenende IV is er ook een op het Verenigd Koninkrijk geïnspireerd systeem van outputsturing ingevoerd, onder de naam "delivery".

Deze operaties hebben nog niet opgeleverd wat er mee werd beoogd werd. VBTB en Delivery probeerden de complexe werkelijkheid van het overheidshandelen te vangen in een beperkt aantal op te leveren producten.

VBTB probeerde dit gefaseerd te doen. Een overheidsorganisatie kreeg veel ruimte om te bedenken hoe de doelen en de middelen, waarvoor zij verantwoordelijk was, op elkaar konden worden aangesloten. Op basis daarvan kon via de rijksbegroting een "afpraak" met de politieke opdrachtgever in de Tweede kamer worden gemaakt. Dat duurde vaak lang, ging gepaard met veel interne nota's en leidde in de meeste gevallen niet tot een vorm van contractering waar Kamerleden enthousiast van werden.

Met de invoering van het Deliverysysteem werd het in zoverre beter dat er gekozen werd voor "maar" 74 doelen en 10 projecten. Hierover zou het Kabinet-Balkenende IV zich verantwoorden met een systeem van rode, oranje en groene lampjes. De formuleringen waren helaas vlak na het formatieproces met grote spoed in elkaar gezet. Het gevolg was dat er 75 doelen werden geformuleerd die erg uiteen liepen, zoals "vrede in het Middenoosten" en "60.000 fietsendiefstallen per jaar minder". Het vervelende is dat zowel het ene als het andere doel zich niet of nauwelijks door het betrokken ministerie (Buitenlandse Zaken, respectievelijk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) laat sturen. Soms was een doel meer in termen van activiteiten beschreven.

Tekenend is ook de kunstmatige nadruk die men de afgelopen jaren heeft willen leggen op de verantwoording. Begrijp me niet verkeerd, de overheid moet zich verantwoorden, juist ook financieel, het gaat immers om belastinggeld. Een financiële verantwoording die een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid en waarvan vastgesteld kan worden dat alle gelden rechtmatig zijn besteed is onontbeerlijk. Het is het sluitstuk van ons begrotingsstelsel. Maar het is niet iets waar politici heel lang over zouden moeten praten. En dat is wel wat we met de instelling van Algemene Overleggen over de verantwoording en "Woensdag Gehaktdag" suggereren.

Tweede Kamerleden hebben ingeprent gekregen dat het een kwestie van comptabele hygiëne is dit soort debatten te voeren. En dus zie je ze plichtsgetrouw met dikke dossiers, voorbereid de commissie voor rijksuitgaven, een debat voeren waar politiek kraak nog smaak aan zit. Ooit riep een Kamerlid vertwijfeld uit dat hij de verantwoording van Verkeer en Waterstaat "alleen maar had kunnen savoureren met een fles wijn en een buisje paracetamol".

Hetzelfde geldt voor de "Woensdag Gehaktdag". Kamerleden zijn er blijkbaar heel moeilijk toe over te halen om naar het verleden te kijken. Maar, wordt er dan gezegd: "in het bedrijfsleven is de behandeling van de jaarrekening het hoogtepunt van het financiële jaar".

Daar is die vergelijking met het bedrijfsleven weer. In een bedrijf is de jaarrekening het instrument waarmee het "restinkomen" (de winst dus) wordt vastgesteld en verdeeld over de verschillende stakeholders. Geen wonder dat die er als de kippen bij zijn. Bij de overheid vindt verdelingsproces vooruitkijkend plaats. In het begrotingsproces wordt bepaald wie wat krijgt en wanneer. Dat ligt niet aan ons begrotingsstelsel, want ook in systemen met een baten-lastenstelsel is dat het geval. Het afrekenen op resultaten vindt bij overheid ook niet pas achteraf plaats, maar gedurende het hele jaar. Een minister die niet levert wordt door de Tweede Kamer meteen op het matje geroepen. Gedurende dat debat in de loop van het jaar en niet pas bij de verantwoording, vindt het debat over de effectiviteit van diens handelen in alle scherpste plaats. Dat we bij overheid vooral vooruit kijken en niet achteruit is een gegeven dat we zullen moeten accepteren en eigenlijk is dat ook veel leuker. En toch hebben we elkaar dan jarenlang aangepraat dat we veel en langdurig achteruit moeten kijken. Alleen maar omdat het bedrijfsleven het ook doet. Overheidsactiviteiten die, zoals de welvaartstheorie leert, voortkomen uit market failures, brengen hun eigen non-market failures met zich mee. Om die te bestrijden zijn technieken uit het bedrijfsleven ingevoerd, gecombineerd met sterk gestileerde inzichten uit de institutionele economie. Dat heeft het er in veel gevallen niet beter op gemaakt.

6. Optimisme

Toch is er reden tot optimisme. Allereerst omdat we, goed opgeleid als we zijn en bekend met economische bureaucratietheorieën, geen al te hoge verwachtingen hadden. We konden dus niet snel teleurgesteld worden. Maar er is ook iets anders. De voortschrijdende Informatie en Communicatietechnologie maakt de kosten van informatieverwerking steeds lager. Dat gaat ons steeds meer kansen geven de beloftes die de principaalagenttheorie heeft gedaan in te lossen. Nog niet zo lang geleden zag ik hoe bij de Oostenrijkse Rijkswaterstaat het totale wegareaal in een Geo-informatie-systeem was gestopt, tot op het niveau van praatpalen en afvoerputjes. Omdat veel van die kenmerken per satellietfoto zichtbaar zijn, kan de betrouwbaarheid van het systeem

regelmatig op basis van grafische vergelijking worden vastgesteld. Daarnaast is het systeem rechtstreeks gekoppeld aan het financiële ERP-systeem. Als er bezuinigd moet worden kan dus door aan een paar beleidsknoppen te draaien (minder frequent onderhoud) eenvoudig worden bepaald wat de effecten van deze bezuiniging op de bereikbaarheid en veiligheid zijn. En dit alles tegen zeer schappelijke kosten.

Dit zou ons voorland kunnen zijn. Met deze informatie kunnen we contracten afsluiten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die de risico's daar neerleggen waar ze het best kunnen worden gedragen en waar dus een prikkel tot doelmatig handelen vanuit gaat en dat zonder dat de moed je in de schoenen zakt van alle controle en verantwoordingsrimram.

New Public Management, bedrijfsmatige aanpak van overheidshandelen kan een succes worden dankzij de nieuwe Informatie en Communicatietechnologie. Gaat het ons lukken? It depends.

Jan Lintsen

* De auteur is Hoofddirecteur Financiën Management en Control van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hij studeerde van 1980 tot 1986 Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.
