

New public management

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Inhoudsopgave

| |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| A Inleiding |
| 1 Inleiding |
| B Algemeen overzicht |
| 2 New public management: wat het is |
| 3 Tien doctrines van new public management volgens Hood |
| 4 Doorwerking van new public management (1): planning & control in gemeenten |
| 5 Doorwerking new public management (2): produktbegroting |
| 6 Doorwerking new public management (3): marktwerking |
| 7 Doorwerking new public management (4): franchising als voorbeeld van anders organiseren |
| 8 Doorwerking new public management (5): verzelfstandiging |
| 9 Agentschappen nader bezien |
| 10 Prestatiemetingssystemen bij agentschappen |
| 11 De achterkant van prestatiemeting: paradoxen |
| 12 Kritiek op new public management (1): de tien punten van Osborne & Gaebler |
| 13 Kritiek op new public management (2): de tien punten van Goodsell |
| C Uitwerking |
| 14 Succes of falen van de overheid als bedrijf |
| 15 Valkuilen bij door NPM geïnspireerde prestatiestelsels |
| 16 New public management in beelden van bestuur |
| D Balans |
| 17 Balans |

New public management

A.F.A. Korsten

1 Inleiding

Dat de prestaties van de overheid onder de maat zouden zijn, is in het algemeen ongegrond omdat burgers over het algemeen, uitgaande van onderzoek van het Sociaal en Cultureel planbureau, tevreden zijn over de overheid. Er is echter wel reden om na te denken over verbeteringen, omdat het imago niet onverdeeld gunstig was en is. Daarom is het goed om te bezien wat nieuw publiek management (NPM) inhoudt. New public management is juist gericht op verbeteringen bij de overheid. Het gaat bij NPM om meer prestatiegerichtheid, innovatie, meer creativiteit, op meer marktgerichtheid en vraagsturing. Kortom, meer bedrijfsmatigheid, meer ondernemerschap, meer marktwerking (dus meer concurrentie). Wat houdt NPM in, hoe kreeg en krijgt het vorm, waar is het stimulerend geweest, waar is het doorgeschooten? Zijn prestaties te meten en wordt er ook afgerekend op prestaties? Treden geen negatieve bijeffecten van prestatiestelsel op? Dit soort vragen komt hier aan bod.

Heruitvinden van de overheid

New public management is een wetenschappelijk stroming, niet een praktijk. NPM is de wetenschappelijke stroming achter het denken over *de bedrijfsmatige overheid* en *'the entrepreneurial spirit'*. In concepten van meer bedrijfsmatig werken van overheden ging en gaat het om een aantal uitgangspunten, zoals meer vrijheid van handelen aan decentrale managers die integraal manager werden (integraal management), meer sturen op output en minder op input, het gebruik van produktbegrotingen, meer initiatieven van ambtenaren en het bereiken van betere prestaties en meer doelmatigheid.

Dit NPM-denken is aangejaagd vanuit kritiek op de overheid en verkenningen van vernieuwingen van de overheid zoals die geboekstaafd zijn door David Osborne & Ted Gaebler in hun boek *'Reinventing government'*. Het denken over meer concurrentie en marktwerking is sterk vanuit NPM gepusht (Wallis & Dollery, 1999; Walsh, 1995). Osborne & Gaebler schreven overigens meer dan dit boek, wat weinigen is opgevallen.

NPM maakte in de jaren negentig in de V.S., Australië, West-Europa (m.n. Engeland) en ook in Nederland een opmars door. In Engeland is NPM verbonden met 'next steps', een hervormingsprogramma (Zifcak, 1994). We kunnen stellen dat tijdens de twee paarse kabinetten - Kok (1994-2002) NPM doorwerkte in rijksbeleid maar dat in Nederland ook al vroeg kritiek naar voren kwam. Het meest uitgesproken lokaal voorbeeld is het Tilburgs model, gekenmerkt door outspuitsturing, afspraken tussen de centrale en de decentrale eenheden (*contractmanagement*), terugkoppeling over het wel of niet bereiken van prestaties (*managementrapportages*). NPM werkte door in contractmanagementsystemen en dus ook door in *planning & control* bij de overheid, zoals in BBI, en werkte door in *agentschapsvorming*. In 2000 telde Nederland 20 rijksagentschappen, waaronder het KNMI.

Resultaat van NPM

Te stellen dat NPM *een betere, snellere, goedkopere overheid* heeft opgeleverd gaat veel waarnemers te ver (bijv. Intermediair, 2 juli 1998: 21). Dat neemt niet weg dat wat we hier aanbieden onder de vlag van NPM zeer de moeite van het overdenken waard is. Het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties is zeer wel verdigbaar mits aandacht wordt geschonken aan het formuleren van reële doelstellingen, het maken van afspraken over middelen en verwachte prestaties, over feedbackmechanismen, over bestuurlijke verantwoordelijkheden en aanvullende kwaliteitszorg in geval van teruglopende bestuurlijke verantwoordelijkheid (zie ook het rapport van de commissie- Wiegel).

Auteurs

Nieuw publiek management is een verzamelnaam voor leerstukken op het terrein van overheidsmanagement dat zich intussen een plaats in leerboeken over management verworven heeft (o.a. Hughes, 1994). Internationaal vinden we denkbeelden over NPM vooral in het werk van Hood maar ook bijvoorbeeld bij Walsh en Bouckaert. Auteurs op dit gebied zijn Ter Bogt en Van Helden die vooral onderzoek deed naar planning & control in gemeenten en provincies, Van Thiel, Leeuw en Kickert, die onderzoek verrichtten naar op afstand gezette organisaties, en De Bruijn, Bordewijk en Klaassen die zich bezig hielden met prestatie meting.

Nieuwe thema's

Door NPM zijn bestuurskundigen, economen en anderen vraagstukken gaan bestuderen die eerder minder aandacht kregen, zoals concurrentie bij publieke dienstverlening, en marktwerking in publieke infrastructuurgebonden sectoren, zoals van energie, gas, water, spoor, ether, telefonie, kabel, electriciteit (Van Twist en Veeneman, 1999). Ook *capaciteitsmanagement van infrastructuren* wordt intussen bestudeerd. De titel van het boek van Kieron Walsh is veelzeggend: *'Public services and market mechanisms – Competition, contracting and het New Public Management'*.

Kernbegrippen bij NPM zijn onder meer :

vernieuwing binnen de overheid, ondernemende overheid, ondernemende ambtenaren, bedrijfsmatig werken, outputsturing, contractmanagement, integraal management, decentrale verantwoordelijkheid, produkten, prestatiecontracten, publiek ondernemerschap, prestatie meting, performance indicators, kengetallen, managementrapportages, produktiviteit, doelmatigheid, afrekenmechanismen, klantgerichtheid, overheidsmarketing, produktbegroting, scheiding van beleid en uitvoering, op afstand plaatsen, verzelfstandiging in de vorm van zbo's en agentschappen, interface management, ministeriële verantwoordelijkheid, hybriditeit, concurrentie in het openbaar bestuur, marktwerking, prestatie meetsysteem, pervers gedrag rondom prestatie meting, de verzelfstandigingsparadox, de 'performanceparadox'.

Onderwerpen

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- wat is new public management (NPM)?; wie zijn belangrijke vertegenwoordigers zijn van NPM in Nederland en daarbuiten;
- welke zijn de tien beginselen voor vernieuwing bij de overheid van David Osborne & Ted Gaebler uit 1992?; wat hebben ze van doen met NPM;
- welke doctrines dicht Christopher Hood aan new public management toe?; is er overeenstemming tussen de doctrines en de inhoud van *'Reinventing government'*?;
- wat is kenmerkend is voor recente *planning en control* in gemeenten en welk verband is er met new public management volgens de Groningse wetenschapper en bijzonder hoogleraar Jan van Helden;
- wat is interne en externe verzelfstandiging?;
- werkt NPM door in het denken over agentschappen in Nederland volgens Smullen e.a.?
- welke agentschappen bestaan op rijksniveau, hoe groot ze zijn qua personeelsomvang en hebben ze bewegingsvrijheid?;
- welke zijn verwachte effecten van het oprichten van agentschappen?;
- welke onbedoelde effecten kunnen bij agentschappen optreden?;
- is prestatiemeting een essentieel element in NPM?; welke ervaringen zijn opgedaan met NPM volgens De Bruijn?;
- welke grenzen zijn van het denken in termen van new public management: welke kritiek is mogelijk op Osborne en Gaebler's boek *'Reinventing government'* (1992)? Welke tien alternatieve punten formuleert Goodsell in 1993 als reactie op het boek van Osborne & Gaebler *'Reinventing government'*?;
- welke lessen zijn te trekken uit ervaringen in Nederlandse gemeenten met produktbegrotingen?
- is het denken in termen van NPM doorgeschoten?

B Algemeen overzicht

2 New public management: wat het is

Drie stromingen in de bestuurskunde

Richard Stillman beschreef in een artikel in het tijdschrift *'Administrative Theory and Praxis'* uit 1995 drie belangrijke stromingen in de moderne Amerikaanse bestuurskunde:

- *A De reinventing-stroming;*
- *B De refounding-school;*
- *C Communitarianism.*

Ad A De eerste stroming is wat hij de *Reinventing government*-stroming noemt. Deze markering verwijst naar het boek van Osborne & Gaebler uit 1992 met de titel *'Reinventing government'*. In deze stroming gaat het om aandacht voor het bedrijfsmatig karakter van overheidshandelen. Deze stroming wordt ook wel aangeduid als New public management. Ze is ook in Europa als zodanig bekend. Activiteiten als van de gemeente Tilburg (Tilburgs model) passen hierin.

Ad B De aanduiding 'refounding school' verwijst naar het door Gary Wamsley e.a. geredigeerde boek *'Refounding Public Administration'*. De auteurs die aan dit boek meewerkten zijn allemaal verbonden aan de universiteit Virginia Tech. Het boek gaat onder meer over *het Blacksburg Manifesto*. Dit manifest is een protest tegen de manier waarop de regering-Reagan met de overheid en haar apparaat omging. Het boek impliceert in feite een uitwerking van dit manifest. In het boek *'Refounding Public Administration'* komt het alternatief aanbod dat de auteurs zien naar aanleiding van hun kritiek. Ze menen dat het bijzondere van de overheid naar voren moet worden gehaald, welke functies de publieke sector vervuld, welke uitgangspunten gelden en welke eisen gesteld worden aan de overheden. Deze refounding - school is niet zo herkenbaar geweest in Europa omdat het niet nodig was om het openbaar bestuur opnieuw te grondvesten, aldus Ringeling in *'Politiek voor bestuurders'* (VNG, 1998) maar het imago van de overheid liep wel deuken op als gevolg van bedrijfsmatig werken, en verwaarlozing van verantwoordingsprocessen. De provincie Zuid-Holland heeft er de Ceteco-affaire aan te danken gehad. Ringeling reflecteert op het afbladderend imago in de jaren negentig in zijn boek *'Imago van de overheid'*.

Ad C De derde ontwikkelingsrichting binnen de Amerikaanse bestuurskunde in de jaren negentig van de vorige eeuw wordt *Communitarianism* genoemd. Deze school kent ook een grondlegger en wel in de persoon van Etzioni en Philip Selznick. Etzioni werd bekend vanwege zijn boek *'The Active Society'* (1968) en later *'The Spirit of Community'* uit 1993. Selznick was al bekend vanwege zijn boek *'TVA and the Grass Roots'* uit 1949 maar publiceerde in 1992 *'The Moral Commonwealth - Social theory and the promise of community'*. De titels van hun recente boeken spreken al voor zich. Beide auteurs benadrukken 'de lokale en maatschappelijke basis van besturingsprocessen' in de woorden van Ringeling. De communitaristen geven eigenlijk ook een commentaar op de Reagan-administratie want de beide auteurs en aanhangers van deze school stellen de vraag hoe besturing zich in de samenleving ontwikkeld. Robert Putnam behoort ook tot deze ontwikkelingsrichting omdat hij het belang van sociaal kapitaal benadert in zijn boek *'Making Democracy Work'* uit 1993, ook al gaat het over Italië.

Hughes

'The 1980s and early 1990s have seen the emergence of a new managerial approach in the public sector, in response to the inadequacies of the traditional model of administration. This approach may alleviate some of the problems of the earlier model but does mean quite dramatic changes in how the public sector operates. ..The managerial approach has many names: 'managerialism' (...); 'new public management' (...); 'market-based public administration' (..) or 'entrepreneurial government' (Osborne and Gaebler, 1992), aldus Hughes (1994: 58) die als aanduiding de term *new public management* overneemt. Wij volgen hem. Deze verschillen in aanduiding reflecteren verschillen van inzicht maar er is ook volop sprake van gemeenschappelijkheden.

Omschrijving van new public management

New public management of NPM is

het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijke en) bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgericht, prestatiemeting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering, en bevordering van concurrentie en marktwerking (Hood, 1991, 1995; De Vries en Van Dam, 1998).

Vraag: gaat NPM over organisatie- en managementverandering (= management of chane)? Antwoord: volgens deze omschrijving wel.

Herkenning van new public management

In de praktijk van het openbaar bestuur is new public management terug te vinden in het streven naar een meer *bedrijfsmatige overheid* opgenomen in het strategisch plan van een aantal overheden. Meer bedrijfsmatigheid wordt verknoopt met meer *publiek ondernemerschap*, met *meer resultaatgerichtheid*, met overlaten aan de *markt* wat beter daar kan plaatsvinden (Walsh, 1995).

- We kunnen voor een voorbeeld verwijzen naar de gemeente Tilburg die *het Tilburgs model* vorm gaf. Dat is een model voor contractmanagement, dat in de jaren tachtig en negentig leidend was voor het bestuur en de ambtelijke top (zie publicaties van Schrijvers, Grit, Korsten, Tops e.a.). Contractmanagement is te zien als een NPM-vernieuwing. Contractmanagement kende de volgende elementen: outputsturing; afspraken over prestatie met decentrale eenheden; zoveel mogelijk integraal management voor decentrale ambtelijke leidinggevenden; terugkoppeling via managementrapportages. Duidelijk is dat een overheid in zo'n systeem moet weten wat het wil. Bijvoorkeur moet sprake zijn van meetbare doelstellingen. Dat zijn tevens elementen die we terugvinden in de doctrines die Hood (1991) kenmerkend vindt voor NPM.
- Een ander voorbeeld is de omgang van het ministerie van OC&W met universiteiten. Universiteiten hadden teveel te maken gehad met centrale regels en centrale sturing. Daarom werd een ander sturingsmodel opgetuigd. Dat heette *sturen op afstand* (zie dissertaties van V. Bekkers, M. Lips en K. Grit). De minister besloot om *afspraken* te gaan maken met *ondernemende* universiteitsbesturen. Daarvoor brachten de universiteitsbesturen eens per vier jaar een strategisch plan in dat basis was voor een dialoog met de minister. Hierop volgden afspraken over onder meer studentenaantallen en afstudeerders. Er kwamen dus *prestatie-afspraken*. Universiteiten koppelden informatie hierover terug die jaarlijks werd gebundeld in een totaaloverzicht. De universiteiten werden afgerekend op prestatiecontracten.
- Een derde voorbeeld betreft het werken met contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheidsstelling bij de Nederlandse *politie* (Treur, 1998).
- Een vierde voorbeeld betreft *de ondernemende ziekenhuizen*. Wachtlijsten, personeelstekorten, een ondoelmatige organisatie en beperkte vraaggerichtheid

bij aanbieders en verzekeraars bedreigden in de periode 1995-2002 de effectiviteit en legitimiteit van de publieke taakuitoefening in de zorg. De groeiende vraag naar zorg en het zorgaanbod sloten niet op elkaar aan en daarom werd ondernemend gedrag van zorginstellingen en zorgverzekeraars verwacht. Ziekenhuizen zouden moeten 'ondernemen in het publieke belang, dat wil zeggen risico's nemen, innovatie stimuleren, creatief inspelen op ontwikkelingen in de omgeving, en dit alles binnen een kader van publieke normen rond solidariteit, toegankelijkheid en gelijkheid' aldus de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (Putters, 2001a: 197; 2001b). Biedt dit ondernemersgedrag soelaas voor een meer legitieme en effectieve publieke taakuitoefening?

- Een vijfde voorbeeld betreft het *beleidsgericht begroten en verantwoorden* zoals dat is uitgewerkt in de VBTB-operatie (Zalm, 1999; Van der Knaap e.a., 1999).

De private sector als referentiepunt

NPM - vernieuwing werden beïnvloed door denkbeelden en termen uit de private sector. De private sector werd het voorbeeld voor de bedrijfsmatige overheid. Deze stelling is naderhand vaak gekritiseerd als een zwakte van NPM. Een overheid is geen bedrijf dat op winst gericht is. een overheid doet veel dingen (ambities realiseren) vanuit andere doelstellingen dan commercialiteit, zoals bijvoorbeeld zorgen voor betaalbare huren (en huursubsidies) of koopwoningen (door grondprijnsbeleid), wegeaanleg, onderwijs.

NPM is vooral in de periode 1980-2000 opgekomen en heeft wereldwijd invloed (gehad). Osborne & Gaebler hebben met hun boek '*Reinventing government*' tot NPM geïnspireerd met stellingen als:

- 'laat managers managen',
- 'sturen, niet roeien',
- 'zet delen van de overheid op afstand',
- 'let op wat klanten willen'.

Globalisering van new public management

Het geheel van concepten die onderdeel zijn van new public management onderging een transfer over de wereld. Er is in feite sprake van een geglobaliseerd concept, aldus Commons (1998).

Doctrines

Christopher Hood (1996) stelt dat NPM, samenvattend, bestaat uit een aantal *doctrines* die voorschrijven hoe de publieke sector moet worden georganiseerd en gestuurd. Die sluiten sterk aan op voorstellen van Osborne & Gaebler uit '*Reinventing government*'.

Voor de NPM is kenmerkend gerichtheid op output, het werken met expliciete prestatie maatstaven en het maken van afspraken hierover, het bevorderen van beheersmatige vrijheid van managers om output te realiseren, het initiëren van terugkoppeling van onderop naar boven over het bereiken van prestaties en effecten.

Omdat NPM pleit voor het plaatsen van organisaties op afstand, in de vorm van interne en externe verzelfstandiging is vast te stellen dat een pluriformer geheel van overheidsorganisaties acceptabel wordt gevonden. Welke effecten heeft NPM daadwerkelijk gehad? Dat is na te gaan voor de planning & control, en agentschapsvorming. Daarover verderop meer.

Osborne & Gaebler: 10 regels

Vanuit *New public management* (NPM) wordt gepleit voor meer resultaatgericht overheidshandelen. We vinden dit terug bij Osborne & Gaebler in hun *'Reinventing government'*.

Osborne & Gaebler hebben in *'Reinventing government'* de volgende tien regels ontwikkeld om de publieke sector *te verbeteren*.

- 1 Sturen in plaats van roeien. De overheid moet aangeven welke programma's of activiteiten gewenst zijn, maar het is niet altijd nodig dat een overheid die ook zelf uitvoert. De uitvoering kan aan anderen worden overgelaten.
- 2 Stimuleer betrokkenheid bij in plaats van dienstverlening aan burgers. Zorg voor actieve participatie van burgers bij de vormgeving van overheidsbeleid.
- 3 Tracht concurrentie bij dienstverlening door een overheid te stimuleren. Ga op weg naar een competitieve overheid.
- 4 De overheid moet duidelijk maken wat ze wil bereiken en hoe. Daarbij moet niet direct naar regelgeving gegrepen worden. Een overheid moet een missie formuleren. Daarmee straalt ze een visie uit. Die moet ze uitdragen.
- 5 Een resultaatgerichte overheid is nodig: stuur op effecten en niet op middelen.
- 6 Een overheid moet een klantgerichte overheid zijn: niet wat een overheid wil moet centraal staan maar wat burgers/ klanten wensen.
- 7 Stimuleer ondernemerschap bij de overheid. Dan worden ook opbrengsten gegeneert in plaats van het maken van kosten.
- 8 Een anticiperende overheid is gewenst. Probeer problemen te voorkomen in plaats van correctief op te treden.
- 9 Bevorder decentralisatie: stel de hiërarchie niet centraal maar stimuleer participatie en teamwork.
- 10 Een marktgeoriënteerde overheid: de markt kan een stimulans zijn voor veranderingen.

Deze regels hebben ook een rol gespeeld in Nederlandse discussies over vernieuwing van de overheid. Gaebler gaf lezingen in ons land. De Ceteco-affaire bij de provincie Zuid-Holland, die leidde tot het vertrek van ambtenaar Baarspul en enkele bestuurders, is te wijten aan teveel gerichtheid op deze tien regels. GS hadden te weinig verantwoording afgelegd over het treasurybeleid. Ambtenaar Baarspul was te actief geweest in het omgaan met provinciaal geld (van geld geld maken).

Literatuur: boeken van Osborne & Gaebler

- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government*, Addison-Wesley, Reading, 1992.
- Osborne, D. & P. Plastrik, *Banishing bureaucracy*, Addison-Wesley, Reading, 1997.
- Osborne, D. & P. Plastrik, *The reinventors fieldbook – Tools for transforming your government*, San Francisco, 2000.
- Gaebler, T., *Positive outcomes – Raising the bar on government reinvention*, Washington, 1999.

Hood: kenmerken nieuwe overheid

Osborne en Gaebler baseren hun adviezen op praktijkervaringen. Wetenschappers zijn het niet. Christopher Hood is wel een wetenschapper. Hij heeft de nieuwe initiatieven uit de praktijk bestuurskundig doordacht. Hood (1991, 1995) deed onderzoek naar de vraag in welke landen van de OECD de overgang van de 'traditionele' naar de 'nieuwe' overheid is geadapteerd en in welke landen niet.

De traditionele overheid heeft volgens Hood de volgende kenmerken:

- erkenning van het primaat van de politiek, en een dienende rol voor het ambtelijk apparaat;
- accent op zorgvuldigheid bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid: wordt aan de regels voldaan?;
- benadrukking van inputcontrol: worden de beschikbaar gestelde middelen niet overschreden?

De moderne overheid zou volgens Hood de kenmerken van NPM omarmen. NPM wordt gekenmerkt door de volgende pleidooien:

- 'Divisionalisatie van de ambtelijke organisatie;
- Een competitieve houding van de overheidsorganisatie, met inbegrip van het afsluiten van interne contracten;
- Managementpraktijken uit de private sector;
- Een geprofileerd overheidsmanagement, in de Engelse taal treffend aangeduid met "visible hands-on management";
- Budgetdiscipline;
- Standaardisatie van prestaties;
- en productgerichtheid' (Hood, 1991, 1995; Van Helden, 1999: 9).

De goede ambtenaar onder NPM

Duidelijk zal zijn dat bestuurders en ambtenaren die 'onder' de doctrines van NPM werken voor een deel andere kenmerken zullen hebben dan ambtenaren die in een meer traditionele context werken. Ambtenaren die vanuit new public management

werken moeten innovatief gericht zijn, pro-actief, ondernemend, klantgericht, uit op het onderzoek van mogelijkheden tot concurrentiebevordering. Een uitwerking hiervan vinden we in het onderzoek van Schneider & Teske (1995) en bij Exworthy & Halford (1999). NPM heeft het zoekproces naar ambtelijke 'heroes' gestimuleerd.

Literatuur over new public management

Management algemeen:

- Bouckaert, G. e.a. (red.), *De overheidsmanager*, Acco, Leuven, 1994.
- Ferlie, E., L. Lynn & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.
- Flynn, N. & F. Strehl, *Public sector management in Europe*, Prentice Hall, Hemel Hempstead, 1994.
- Flynn, N., *Public sector management*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1990.
- Halachmi, A. & G. Bouckaert, *The enduring challenges in public management*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Kickert, W.J.M. (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, Alphen, 1993.
- Korsten, A.F.A. e.a. (red.), *Overheidsmanagement en de menselijke factor*, Vuga, Den Haag, 1991.
- Korsten, A.F.A., *De Nederlandse overheidsmanager en de nieuwe zakelijkheid*, in: Bouckaert, G. e.a. (red.), *De overheidsmanager*, Acco, Leuven, 1994, pp. 123-163.
- Lawton, A. & A. Rose, *Organisation & management in the public sector*, Pitman, Londen, 1991.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein*, Coutinho, Bussum, 2004.
- Treur, H., *Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie – Over contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheidsstelling bij de Nederlandse politie*, Kon. Vermande, Lelystad, 1998.

Over managementmodes:

- Bos, R. ten, *Fashion and utopia in management thinking*, KUB, Tilburg, 2000.

Over accountability:

- Behn, R., *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institution, Washington, 2001.

Buitenlandse literatuur over NPM:

- Blanchard, L.A., C. Hinnant & W. Wong, *Market-based reforms in government: towards a social subcontract?*, in: *Administration and Society*, jrg. 30, nov. 1998, nr. 5, pp. 483-513.
- Exworthy, M. & S. Halford, *Professionals and the new managerialism in the public sector*, Open University Press, Buckingham, 1999.
- Hood, C., *A new public management for all seasons*, in: *Public Administration*, 1991, pp. 3-19.

- Hood, Chr., Exploring variations in public management reform, in: Bekke, A., J. Perry & Th. Toonen (eds.), *Civil service systems*, Indiana University Press, Bloomington, 1996, pp. 268-287.
- Hood, Chr., Exploring variations in public management reform, in: Bekke, A., J. Perry & Th. Toonen (eds.), *Civil service systems*, Indiana University Press, Bloomington, 1996, pp. 268-287.
- Hood, Chr., The 'New public management' in the 1980's: variations on a theme, in: *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, 1995, nr. 2/3, pp. 93-109.
- Hood, Chr., *The art of the state - Culture, rhetoric and public management*, Oxford UP, Oxford, 1998.
- Hughes, O., *Public management & administration - An introduction*, St. Martin's Press, New York, 1994.
- Kaboolian, L., The new public management - Challenging the boundaries of the management vs. Administration debate, in: *Public Administration Review*, may/june 1998, vol. 58, nr. 3, pp. 189-193.
- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.
- Millar, H.T. & J. Simmons, The irony of privatization, in: *Administration and Society*, jrg. 50, nov. 1998, nr. 5, pp. 513-533.
- Noordegraaf, M. e.a., *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995.
- Noordegraaf, M., Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen?, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 5, pp. 371-392.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert, *Public management reform - A comparative analysis*, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (eds.), *Quality improvement in European public services*, Sage, Londen, 1995.
- Pollitt, C., *Managerialism and the public services*, Oxford, 1993 (tweede druk).
- Pollitt, Chr., The development of management thought, in: Hill, M. (ed.), *The policy process: a reader*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, pp. 299-313.
- Rhodes, R.W.A., *Understanding governance - Policy networks, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Walsh, K., *Public services and market mechanisms - Competition, contracting and the New Public Management*, MacMillan, Londen, 1995.
- Zifcak, S., *New managerialism - Administrative reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham, 1994.

Outputsturing, prestatie-indicatoren en toezicht:

- Bouckaert, G., Performance government and management in the public sector: comparative experiences, in: Hesse, J. & Th. Toonen (red.), *The European Yearbook of comparative government and public administration*, Nomos, Baden-Baden, vol. III, 1996, pp. 469-485.
- Osborne, S.P., T. Bobaird, S. Martin, M. Tricker & P. Waterston, Performance management and accountability in complex public programmes, in: *Financial Accountability & Management*, vol. 11, 1995, pp. 19-37.

- Leeuw, F.L., Performance auditing, new public management and performance improvements: questions and answers, in: *Financial Accountability and Management*, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 92-102.
- Smith, P. (ed.), *Measuring outcome in the public sector*, Taylor & Francis, Londen, 1998.
- Smith, P., On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, in: *International Journal of Public Administration*, 1995, pp. 277-310.
- Smith, P., Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector, in: *British Journal of Management*, 1993, nr. 4, pp. 135-151.

Agentschappen en andere vormen van verzelfstandiging:

- Alink, F. e.a., De Immigratie- en Naturalisatiedienst: schakel in een gebroken keten, in: Thijn, E. van, e.a., *De sorry-democratie*, Van Genneep, Amsterdam, 1998, pp. 179-196.
- Kickert, W., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*, Samsom, Alphen, 1998.
- Smullen, A., S. van Thiel & Chr. Pollitt, Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001, nr. 4, pp. 190-201.
- Talbot, C., *Ministers and agencies: control, performance and accountability*, CIFPA, Londen, 1996.
- Thiel, S. van, *Lokale verzelfstandiging*, EUR, Rotterdam, 2001.
- Thiel, S. van, *Quangocratization*, rotterdam, 2000 (diss.).

Kritiek op NPM:

- Vries, J. de, en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management - Een blik achter de gouden muur*, Samsom, Alphen, 1998.
- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: *Public Administration*, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.
- Murray, R., The backlash of new public management: a view from praxis, in: Hesse, J. & Th. Toonen (eds.), *The European Yearbook of comparative government and public administration*, vol. III, Nomos, Baden, 1996, pp. 407-425.
- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.

3 Tien doctrines van new public management volgens Hood

Christopher Hood (1996) stelt dat NPM bestaat uit een aantal doctrines die voorschrijven hoe de publieke sector moet worden georganiseerd.

Tabel: Doctrines of new public management (NPM) volgens Hood (1991)

| doctrine | meaning | justification |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 1 'hands on' professional management | discretionary control, free to manage | accountbilty, clear responsibility |
| 2 standards and performance measures | quantitave definition of goals, succes | accountability requires clear goals |
| 3 output controls | allocation linked to performance | stress results rather than procedures |
| 4 disaggregation of units | break-up monolyth into units with decentral budgets | need for manageable units seperate provision and production |

| | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 5 competition | contracts and public tendering | rivalry as key to lower costs and better quality |
| 6 private sector style management | away from 'public sector ethic' flexibility | use proven business management tools |
| 7 discipline and parsimony | cutting costs labour discipline | do more with less |
| bron: Hood (1991) | | |

Wanneer maken overheden nu de overstap van een meer traditionele aanpak naar een aanpak waarin het NPM-denken centraal staat? Als er een noodzaak is om financiële problemen het hoofd te bieden en als het gevoel bestaat dat de overheid te groot en te log is. Tot zover Hood.

Enige literatuur over new public management

- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000.
- Bouckaert, G., Performance government and management in the public sector: comparative experiences, in: Hesse, J. & Th. Toonen (red.), The European Yearbook of comparative government and public administration, Nomos, Baden-Baden, vol. III, 1996, pp. 469-485.
- Bouckaert, G. e.a. (red.), De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994.
- Flynn, N. & F. Strehl, Public sector management in Europe, Prentice Hall, Hemel Hempstead, 1994.
- Flynn, N., Public sector management, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1990.
- Halachmi, A. & G. Bouckaert, The enduring challenges in public management, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: Public Administration, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.
- Hood, C., A new public management for all seasons, in: Public Administration, 1991, pp. 3-19.
- Hood, Chr., The 'New public management' in the 1980's: variations on a theme, in: Accounting Organizations and Society, vol. 20, 1995, nr. 2/3, pp. 93-109.
- Hood, Chr., Exploring variations in public management reform, in: Bekke, A., J. Perry & Th. Toonen (eds.), Civil service systems, Indiana University Press, Bloomington, 1996, pp. 268-287.
- Hood, Chr., The art of the state - Culture, rhetoric and public management, Oxford UP, Oxford, 1998.
- Hughes, O., Public management & administration - An introduction, St. Martin's Press, New York, 1994.
- Kaboolian, L., The new public management - Challenging the boundaries of the management vs. Administration debate, in: Public Administration Review, may/june 1998, vol. 58, nr. 3, pp. 189-193.
- Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993.
- Korsten, A.F.A., De Nederlandse overheidsmanager en de nieuwe zakelijkheid, in: Bouckaert, G. e.a. (red.), De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994, pp. 123-163.
- Korsten, A.F.A. e.a. (red.), Overheidsmanagement en de menselijke factor, vuga, Den Haag, 1991.

- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.
- Lawton, A. & A. Rose, *Organisation & management in the public sector*, Pitman, Londen, 1991.
- Leeuw, F.L., *Performance auditing, new public management and performance improvements: questions and answers*, in: *Financial Accountability and Management*, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 92-102.
- Murray, R., *The backlash of new public management: a view from praxis*, in: Hesse, J. & Th. Toonen (eds.), *The European Yearbook of comparative government and public administration*, vol. III, Nomos, Baden, 1996, pp. 407-425.
- Noordegraaf, M. e.a., *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995.
- Noordegraaf, M., *Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen?*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 5, pp. 371-392.
- Osborne, S.P., T. Bobaïrd, S. Martin, M. Tricker & P. Waterston, *Performance management and accountability in complex public programmes*, in: *Financial Accountability & Management*, vol. 11, 1995, pp. 19-37.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (eds.), *Quality improvement in European public services*, Sage, Londen, 1995.
- Pollitt, C., *Managerialism and the public services*, Oxford, 1993 (tweede druk).
- Pollitt, Chr., *The development of management thought*, in: Hill, M. (ed.), *The policy process: a reader*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, pp. 299-313.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert, *Public management reform - A comparative analysis*, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Rhodes, R.W.A., *Understanding governance - Policy networks, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Schneider, M. & P. Teske, *Public entrepreneurs - Agents for change in american government*, Princeton UP, Princeton, 1995.
- Smith, P. (ed.), *Measuring outcome in the public sector*, Taylor & Francis, Londen, 1998.
- Smith, P., *Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector*, in: *British Journal of Management*, 1993, nr. 4, pp. 135-151.
- Vries, J. de, en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management - Een blik achter de gouden muur*, Samsom, Alphen, 1998.
- Zifcak, S., *New managerialism - Administrative reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham, 1994.

4 Doorwerking van new public management (1): planning & control in gemeenten

Van Helden heeft zich moeite getroost om precies aan te geven welke link er is tussen New public management en BBI/ planning en control in gemeenten.

Daarvoor moeten we eerst op BBI ingaan.

BBI betekent '*Beheers- en bestuursinstrumentarium*'. Later is deze afkorting ook wel gebruikt voor '*Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie*' (Van Helden, 1998: 2). BBI is ontwikkeld om gemeentelijk beleid meer inzichtelijk te maken, zowel voor bestuurders als burgers. Ook moest er instrumenten komen om te komen tot het aanbieden van betere producten: tegen lagere kosten en meer kwaliteit of meer in

overeenstemming met wensen van gebruikers/ klanten. Goede dienstverlening was dus een achtergrond voor BBI. BBI was een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit het midden van de jaren tachtig. Het BBI-initiatief begon met de 'Begroting in een oogopslag'. BBI is dus een poging om financieel management door middel van een begroting in een oogopslag te verbeteren. In 1995 is het BBI-project afgesloten.

BBI kende de volgende concrete onderdelen, die in een fasenmodel zijn te vermelden volgens Jan van Helden:

1. Fase een: vertaling van politieke wensen in concrete beleidsplannen;
2. Fase twee: van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting;
3. Fase drie: aanpassen van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening;
4. Fase vier: ontwikkelen van tussentijdse management- en bestuursrapportages;
5. Fase vijf: ontwikkelen van een jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten;
6. Fase zes: ontwikkelen van normen en (bestuurlijke) kengetallen;
7. Fase zeven: ontwikkelen van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting.

De instrumenten voor *planning en control* worden wel gelijk gesteld aan die voor BBI (Van Helden, 1998: 3; 1999). BBI is opgesteld voor gemeenten en provincies. BBI is pragmatisch en concreet. Een voorbeeld: hoe een productbegroting eruit moet zien, waarop moet worden gelet bij de inrichting van de administratieve organisatie en hoe de apparaats- en andere kosten kunnen worden verbijzonderd naar producten (Van Helden, 1998: 4). Het wettelijk begrotingsmodel was functioneel, het productbegrotingsmodel kan hiervan afwijken.

BBI is niet nodig geweest voor alle gemeenten om te komen tot een productbegroting en andere planning & control-instrumenten. Er waren koplopergemeenten zoals Heerenveen, Tilburg, Delft, Groningen. Maar voor veel gemeenten was BBI wel een inspiratiebron. BBI heeft gewerkt als een epidemie. Geen gemeente wilde achter blijven.

BBI is in de loop van de tijd iets van karakter veranderd. Het begon als een proces om te komen tot bestuurs- en beheersinstrumentarium terwijl later meer de nadruk werd gelegd op *de besturingsfilosofie*: sturen op afstand door de politici, bedrijfsmatig denken, delegeren en decentraliseren (Van Helden, 1998: 4).

Schema: Een vergelijking tussen BBI en NPM

| Kenmerk NPM (new public management)/ oriëntaties | Kenmerk NPM komt voor bij BBI? | Toelichting |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 divisionalisatie | Ja, in de vorm van productverantwoordelijke organisatie-eenheden | BBI gaat uit van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur en ambtenaren |
| 2 competitieve houding | Komt deels bij BBI voor | Ook BBI streeft naar verzakelijking van verhoudingen. |

| | | |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| inclusief interne contractering | | In plaats van competitieve houding wordt goede dienstverlening benadrukt |
| 3 management-praktijken uit de private sector | Krijgt bij BBI relatief weinig aandacht | Los van BBI is in Nederland sprake van convergentie tussen arbeidsverhoudingen in de private en de collectieve sector |
| 4 profilering van management ('visible hand-on management') | Krijgt bij BBI relatief weinig aandacht | Ook BBI hecht aan verduidelijking van ambtelijke verantwoordelijkheden, maar voorop staat primaat van politiek bestuur |
| 5 budgetdiscipline | Ja, in de vorm van planning & control | BBI plaatst jaarbegroting in kader van meerjarenplanning; uitvoering van de begroting wordt gevolgd door tussentijdse rapportages en jaarrekening |
| Meetbare prestatie-indicatoren | Ja, in de vorm van kengetallen en normen | Niet bij alle taken is gebruik van goede prestatie-indicatoren mogelijk |
| Productgerichtheid | Ja, via productbegroting | BBI gaat uit van een informatiepiramide, waarbij op verschillende sturingsniveaus sturingsobjecten worden gedefinieerd, zoals beleidstaken (centraal), producten (sectorniveau) en beheersproducten (afdelingsniveau) |
| Bron: Van Helden, 1998 | | |

De vergelijking tussen BBI en NPM leert dat er overeenkomsten zijn, aldus Van Helden (1998: 12). Er zijn ook verschillen. BBI is minder geprofileerd dan NPM. In tegenstelling tot NPM wordt bij BBI minder betekenis toegekend aan een competitieve houding van de overheid en geprofileerd management dat zijn inspiratie vindt in de particuliere sector. BBI legt meer nadruk op het primaat van de politiek.

Literatuur over NPM en planning & control

- Bouckaert, G., De produktiviteit van de overheid, KULeuven, 1990 (diss.).
- Bouckaert, G., Performance government and management in the public sector: comparative experiences, in: Hesse, J. & Th.Toonen (red.), The European Yearbook of comparative government and public administration, Nomos, Baden-Baden, vol. III, 1996, pp. 469-485.
- Bussel, H. van, L. Fliers e.a., Sturen op resultaten en maatschappelijke effecten van welzijnsinstellingen, in: Openbaar Bestuur, jrg. 11, sept. 2001, pp. 22-26.
- Cohen, S., The effective public manager, Jossey-Bass Publ., 1988.
- Croonen, J.W., Integrale performancemeting, in: Helden, G.J. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profitmanagement, Samsom, Alphen, 1994, pp. 99-109.

- Groot, H. de, en R. Goudriaan, De produktiviteit van de overheid, Academic Service, Schoonhoven, 1991.
- Groot, H. de, F. Maessen en N. Mol, Wikken en wegen - Prestatiemeting bij de overheid, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 9, pp. 214-219.
- Haselbekke, A.G.J., H. Klaassen, A. Ros en R.J. in 't Veld, Prestaties tellen - Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1, pp. 2-9.
- Keen, L. & R. Scase, Local government management, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Mol, N., Bedrijfseconomie voor de collectieve sector, Samsom, Alphen, 1998: deel V.
- Mol, N.P., Performance indicators in the Dutch Department of Defense, in: Financial Accountability and Management, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 71-81.
- Sicotte, C., F. Champagne e.a., A conceptual framework for the analysis of health care organizations 'performance', in: Health Services Management Research, vol. 11, 1998, pp. 24-28.

5 Doorwerking new public management (2): produktbegroting

Binnen new public management past een denken in termen van produkten (zie Hood, 1991). Ook van produktbegrotingen. Wat zijn dat?

Soorten begrotingen

In het kader van 'new public management' en het denken over een bedrijfsmatige overheid is vooral bij lagere overheden een beweging naar produktbegrotingen op gang gekomen. Wat voor soorten begrotingen zijn er en wat is een produktbegroting voor een type?

Schema: Soorten begrotingen

| | | Is de output te identificeren? | |
|-------------------|-----|--------------------------------|----------------|
| | | ja | nee |
| Zijn activiteiten | ja | a prestatiebegroting | b procesbudget |
| homogeen? | nee | c opdrachtbudget | d inputbudget |

Begroten van een post is in het ene geval makkelijker dan in het andere geval. Dat blijkt bijvoorbeeld als er intern binnen een overheid afspraken worden gemaakt in het kader van intern contractmanagement tussen een centrale en decentrale ambtelijke eenheid (Van Helden, 1992).

De vier typen uit het schema zijn als volgt toe te lichten.

- a Zo is er een *prestatiebegroting* mogelijk. Die is mogelijk als de output van overheidshandelen te identificeren is en het gefinancierde produkt of proces (betrekkelijk) homogeen is. Activiteiten zijn dan te plannen. De kostprijs van de produktiemiddelen bepaalt het benodigde budget (Van Helden, 1992).
- b Bij een *procesbegroting* is het niet mogelijk de output te kwantificeren en te identificeren. Denk aan stadswachten die toezicht uitoefenen in een stadscentrum. De uitgevoerde activiteiten zijn globaal aan te duiden, welke produktiemiddelen daarbij horen en welk budget.
- c Bij een *opdrachtbudget* is de output wel te kwantificeren, maar zijn de activiteiten vooraf niet geheel duidelijk. Er wordt een uniek project gerealiseerd, zoals de bouw van een stadhuis. Het budget wordt in dat geval taakstellend bepaald.
- d Bij een *inputbudget* is het produkt niet te identificeren en zijn ook de activiteiten niet homogeen. Dat is vaak het geval bij het opstellen van beleids- en onderzoeksrapporten.

Een produktbegroting is een stap op weg naar een prestatiebegroting.

Literatuur over begroten

- Brinks, R. en T. Witteveen (red.), Toegang tot de rijksbegroting, Sdu, Den Haag, 1999.
- Helden, J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: MAB, mei 1992, pp. 204-214.
- Sterks, C.C., Aanscherping begrotingssystematiek en uitgavenbeheersing, in: Openbare Uitgaven, 1997, nrs. 5/6.
- Steenbergen, C. en L. Nilwik, Gebonden normen, produktbegroting en beleidscenario's, in: B&G, oktober 1998a, pp. 29-33.
- Steenbergen, C. en L. Nilwik, Outputnormering, in: Sociaal Bestek, 1998b, nr. 5, pp. 17-20.

Produktbegroting als uitingsvorm van bedrijfsmatig denken

Een van de eerste gemeentelijke produktbegrotingen was die van Heerenveen. Deze gemeente had deelgenomen aan het proefproject produktbegroting van de stichting BBI.

Doelstelling achter een produktbegroting

Doelstellingen van dit project waren om te komen tot een begroting, die de raad informatie geeft om te besturen op hoofdlijnen en die inzicht verschaft over de aan burgers geleverde produkten en de kosten hiervan. De produkten worden zodanig gekwantificeerd dat de beoogde prestaties en effecten naderhand kunnen worden bepaald.

Wat een produkt is

Een gemeentelijk produkt is te omschrijven als 'het resultaat van gemeentelijk handelen dat kan worden gemeten in termen van tijd, geld, kwaliteit en kwantiteit en waarmee direct of indirect een door beleid of wet bepaald maatschappelijk effect wordt nagestreefd' (VNG, 1993a: 11).

Functionaliteit van een produktbegroting

Denken in termen van produkten is voor een bestuur functioneel. Redenen:

- Produkten zijn middelen voor het bereiken van doelstellingen.
- Aan produkten kunnen bovendien middelen verbonden worden: personeel, materiaal, gegevens, kwaliteitseisen per produkt, procedures.
- Produkten zijn verder beter meetbaar dan processen.
- Tenslotte, produkten zijn herkenbaar voor de burger.

Wil een gemeente produkten leveren dan is een produktbegroting nodig met middelen per produkt, informatieplanning met gegevens per produkt en een organisatie die de processen en procedures omvat. In totaal kan het per gemeente al gauw gaan om zo'n 230 produkten (VNG, 1993a: 16).

Verandering

Doel van de ontwikkeling van produktbegrotingen is een verandering in de besturing van gemeenten: van sturing op input (functionele begroting) naar output (produktbegroting).

Heerenveen als eerste

De eerste produktbegroting van het BBI, die van Heerenveen gold voor de jaren 1991-1994. Deze begroting bevat een alfabetische lijst met produkten. De begroting omvat informatie per produkt. Bij de voorbereiding is de hele organisatie betrokken geweest, getuige de kostentoe rekening en de beargumenteerde toerekening aan taken.

Beantwoordt een dergelijke produktbegroting aan het doel?

Er is zeker meer zicht ontstaan op het geheel aan produkten. De toegankelijkheid is ook een verademing ten opzichte van voordien. Bovendien is de betrokkenheid van het bestuur en de organisatie bij de inkomsten en uitgaven-problematiek toegenomen. Voor Heerenveen wordt de produktbegroting 'een flinke stap vooruit' genoemd (Wouters, 1991). De eerste Heerenveense begroting kreeg evenwel ook enige kritiek.

- Het bleek niet eenvoudig om de grote diversiteit aan taken in concrete produkten te vatten.
- De taakomschrijvingen moeten de beoogde effecten aangeven. Dat is het toetsingskader waaraan afgemeten wordt of beleidsvoornemens gerealiseerd zijn. In de betreffende begroting is dit kader evenwel niet in alle gevallen aangegeven. Wat 'de politiek' wil is niet steeds eenvoudig in meetbare eenheden vast te leggen.
- De output is niet consequent aangeduid. Dat wil zeggen: het is niet steeds duidelijk wat 'zou moeten zijn'. Men heeft met de outputdefiniëring geworsteld.
- De normering van de middelentoedeling is niet duidelijk aangegeven.
- Als het resultaat niet duidelijk omschreven is en de normeringen geen rol hebben gespeeld bij de middelentoedeling zijn ook vraagtekens te zetten bij de kengetallen. Aan de waarde van een getal in de vorm van een bedrag per inwoner is te twijfelen.

Produktbegrotingen hebben dus nadelen. Het realiseren van dergelijke begrotingen is bovendien arbeidsintensief. En er heerst hier en daar het gevoel dat het dagelijkse politieke proces er geen baat bij heeft.

De politieke reactie

Vele gemeentebestuurders twifelen echter niet aan het nut van produktbegrotingen. In het voordeel van produktbegrotingen spreekt ongetwijfeld dat de aanpak past in een streven naar minder vrijblijvende discussie in de raad. Van een gemeenteraad wordt verwacht dat deze een kader kiest. Zijn er keuzen gemaakt dan kan vervolgens resultaatmanagement starten.

Resultaten zichtbaar maken, vraagt om historische en intergemeentelijke vergelijking, en dat spoor leidt tot informatievoorziening. Een discussiepunt betreft de informatieve betekenis van *kengetallen in begrotingen*. De voor- en nadelen van het werken met kengetallen in gemeenten zijn inmiddels gedocumenteerd. Bestuur blijkt vooral kengetallen te hanteren bij bezuinigingen; de initiatiefnemer is meestal de afdeling financiën. Maar scepsis in andere sectoren slijt. Dat komt omdat *kengetallen* geen 'heilige' getallen zijn; ze leggen zelden direct ineffectiviteit of inefficiency bloot. Nader onderzoek naar de hoogte van een getal en de oorzaken daarvan is vaak vereist. Kengetallen hebben een signaalfunctie (Haselbekke e.a., 1990).

Produktbegrotingen zetten door

Het werken met produktbegrotingen zet intussen door, ook in kleinere gemeenten op het platteland. Zo gaan gemeenten als Heiloo, Voerendaal en Wierden ertoe over. Menige gemeente hoopt annex hieraan te kunnen (*be*)sturen op hoofdlijnen, bijvoorbeeld Wierden.

Diverse gemeenten trachten onafhankelijk van produktbegrotingen te komen tot *meer produktgericht werken*. Daarvoor bestaan dan ook allerlei andere argumenten dan een verbetering van de begroting. Bijvoorbeeld een verhoging van de doelmatigheid van de 'bedrijfsvoering' of van de dienstverlening, in de vorm van een grotere klantgerichtheid. Dat het niet eenvoudig is om produkten te definiëren was en is al gebleken in de private sector, maar geldt in sterke mate voor gemeenten. Het omschrijven van produkten blijkt een visie op de organisatie te impliceren: wie zijn we eigenlijk, wat willen de burgers van ons en wat willen we primair?.

Te verwachten is dat het werken aan grotere produktgerichtheid nog wel zal doorzetten en ook de kleinere gemeenten verder in de greep zal krijgen. Deze ontwikkeling is niet negatief, uitgaande van het besef dat een al te grote nadruk hierop over enige tijd vanzelf weer plaats maakt voor andere invalshoeken, bijvoorbeeld die van de 'lerende overheid'.

Onderzoek naar doelrealisatie en planning and control

Empirisch onderzoek toont dat het niet eenvoudig is om doelstellingen met betrekking tot produktbegrotingen te realiseren. KPMG stelde op basis van een onderzoek onder ongeveer 250 middelgrote en kleinere gemeenten vast dat 75 procent van de bestuurders en lijnmanagers ontevreden is over het huidige planning en

control-systeem. 'Planning en control, maar ook de produktbegroting, beantwoorden slechts beperkt aan hun doel. Bestuurders en lijmanagers hebben onvoldoende inzicht in die zaken die men echt van belang acht' (Ng, 11 april 1997: 18).

Wat planning and control is

Produktbegrotingen maken onderdeel uit van een denken in termen van planning and control. Wat is dat?

Planning en control is gerelateerd aan de financiële jaarcyclus, waarbij eerst de begroting wordt opgesteld (planning) en vervolgens gedurende het jaar de uitgaven gevolgd worden, en ten opzichte van de begroting worden afgespiegeld (control). Bij een bredere blik dan alleen de financiële cyclus, is de planning en control uitgebreider. P&C richt zich onder andere op de beheersing van de inzet van middelen en de productie. Tussen middeleninzet en productie voltrekt zich een scala van activiteiten die het productieproces bepalen. P&C zal meestal onderdeel zijn van een systeem van *contractmanagement*, met *produktbegrotingen* en *managementrapportages* als terugkoppeling.

Onderzoek naar Planning and control als voorbeeld

In 1998 is door de Groningse hoogleraar Jan van Helden, tevens verbonden aan de VU, in het kader van een terugblik op de BBI-operatie nagegaan welke P&C-instrumenten bij acht gemeenten tussen 15.000 en 50.000 inwoners worden toegepast. Zes van de acht gemeenten werken met een beleidsplan en een produktenbegroting. In de meeste gemeenten wordt tegenwoordig gerapporteerd over beleidsprestaties, maar deze gegevens worden nog weinig gebruikt als sturingsinstrument.

P&C beperkt zich nog teveel tot alleen het verzamelen en registreren van deze gegevens.

Voorwaarden voor Planning and control

Voor effectieve P&C moet aan voorwaarden voldaan zijn.

- Ten eerste steun vanuit de organisatie aan P&C-functionarissen.
- Ten tweede, blijkt de wil om te veranderen van belang. Men moet in een organisatie naar een verbeterde planning en control toe willen werken.
- Ten derde moet op sleutelfuncties van een 'redelijke' P&C-bezetting sprake zijn.
- Ten vierde, is een zekere vrijheid van het bestuur vereist.
- Ten vijfde verdient het aanbeveling P&C-activiteiten te faseren.
- Ten zesde moeten taken en bevoegdheden goed zijn geregeld.
- Ten zevende is het gewenst dat het P&C-instrumentarium, procedures en instructies aanwezig is.
- Ten achtste is het werken met concrete, zoveel mogelijk meetbare doelstellingen in een organisatie gewenst.

Men kan ook naar de vereiste kwaliteiten van P&C-functionarissen kijken.

En men kan naar de gedragsmatige gevolgen van P&C onderzoek doen. Cas Vroom en Cor Lammers hebben aangetoond dat *bureaucratische beheersing* aanzienlijke onbedoelde

en zelfs contraproductieve effecten teweegbrengt. Deze disfunctionele effecten verminderen de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering. Medewerkers hebben *eigen* doelstellingen en reageren van daaruit op P&C-activiteiten. P&C-bedoelingen kunnen worden uitgehouden, waarna de P&C-activiteiten versterkt worden, enz. Zo dreigt een *controlespiraal*.

Beheersingssystemen onderzocht

Merton, Selznick en Alvin Gouldner deden onderzoek naar onbedoelde effecten van beheersingssystemen. Robert King Merton, de beroemde socioloog, concludeerde dat bij geïntensiveerde regelgeving het gedrag van medewerkers rigide wordt. Philip Selznick bestudeerde of delegatie van bevoegdheden een middel was tot intensievere beheersing. Dat gevolg blijkt niet zonder meer op te treden. Als afzonderlijke organisatiedelen een eigen cultuur ontwikkelen, kunnen ze zich tegen de rest van de organiseren keren of zich op een eiland vestigen. Dat kan een tegenreactie oproepen om cultuurvorming te verhinderen. Alvin Gouldner hield zich evenals Merton bezig met de betekenis van regelgeving. Hij kwam er achter dat als er een minimumnorm bestaat, medewerkers veelal niet beter dan die norm presteren. Daardoor ontstaat een neiging om intensiever te gaan controleren. Kortom, de mechanismen voor een controlespiraal zijn zeker aanwezig. De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in het denken over planning and control, zoals we dat vinden in het werk van Tom Groot en anderen. P&C kan vier disfuncties hebben: deviant gedrag; manipulatie; vertraging in de uitvoering; verzet tegen P&C.

Ongewenste gedragseffecten van Planning and control

Wat voor gedragseffecten kunnen specifiek door P&C optreden en zijn ongewenst?

- Als de P&C krachtig is, kan *ossificatie* optreden.

Alleen platgetreden paden worden bewandeld. Medewerkers gaan niet buiten de perken. Risicomijding neemt grote vormen. Experimenten om te innoveren worden vermeden.

- Een tweede mogelijk effect is de *tunnelvisie*.

Die ontstaat als kwantificering boven kwalificering komt en dus kwaliteitsaspecten aan werk en beleidseffecten worden veronachtzaamd.

- Een derde neveneffect betreft *imitatiegedrag*.

Medewerkers gaan zich gedragen als dieren die hun neus niet willen stoten tegen iets dat een negatieve sanctie oproept.

- Een vierde effect is de *performanceparadox*.

Er worden zoveel instrumenten voor het opsoren van prestaties en doelmatigheid ingezet dat medewerkers daarop gaan inspelen en het zich op de werkelijke prestaties of doelmatigheid aan het oog wordt onttrokken.

Literatuur over produktbegrotingen

- Bordewijk, P. & H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen - Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten, VNG uitgeverij, Den Haag, 2000.

- Groot, T.L.C.M. en J.H.R. van de Poel, Financieel-management van non-profit organisaties, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993.

- Groot, T.L.C.M., Besturen is vooruitzien; de opkomst van management accounting in wetenschap en praktijk, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.
- Groot, T.L.C.M., Management van universiteiten - Een onderzoek naar de mogelijkheden voor doelmatig en doeltreffend universitair bestuur, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988 (diss.).
- Helden, G.J. van, BBI in de praktijk - Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Shaker Publ., Maastricht, 1998.
- Jacobs, T. & T. Jacobs, De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft - Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, in: M&O, 2001, nr. 3, pp. 59-79.
- Kickert, W., Public management reforms in The Netherlands, Eburon, Delft, 2000.
- Lammers, C., Organisaties vergelijkenderwijs, Het Spectrum, Utrecht, 1987.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Meerveld, J. van, en W. van Olst, Knelpunten bij introductie en implementatie van ABC/ABM, in: TFM, november/december 1999, pp. 18-25.
- Vroom, C.W., Bureaucratie, Samsom, Alphen, 1980.

6 Doorwerking new public management (3): bevordering van marktwerking

Marktwerking

In de jaren tachtig is een ontwikkeling ingezet naar meer markt en minder overheid. Onderdeel hiervan was de invoering van marktwerking in de infrastructuurgebonden sectoren. In *'Marktwerking op weg - Over concurrentiebevoordering in infrastructuurgebonden sectoren'* (Van Twist en Veeneman (1999) worden ontwikkelingen in verschillende sectoren weergegeven en geanalyseerd. Denk daarbij aan de vervoersector, de electriciteitssector, de telecommunicatiesector en de omroepsector. Concreet moet men denken aan marktwerking bij het busvervoer in regio's. Veel van deze sectoren bevinden zich in een transitieproces van publiek naar privaat domein. De overgang impliceert een bezinning op de publieke taken en verantwoordelijkheden. En oorspronkelijke publieke organisaties dienen zich te bezinnen op hoe op een geliberaliseerde markt de concurrentie aan te gaan. Daarbij moeten ze rekening houden met nieuwe concurrenten, soms niertige die weer verdwijnen zoals Lovers op het spoor, soms serieuzere, zoals in de nutssector. Ook in het buitenland worden op dit vlak ervaringen opgedaan. Daarvan is te profiteren, zij het dat vertaling naar de Nederlandse institutionele context nodig is. Maar ook vergelijking is mogelijk. Dat vereist een analysekader en dat vinden we dan ook bij Van Twist en Veeneman (1999).

Elf casestudies over de introductie van marktwerking komen in hun boek aan bod. Deze casestudies geven antwoord op vragen als: hoe verloopt marktwerking in de praktijk?; waarom verloopt introductie van marktwerking in infrastructuurgebonden sectoren zo zoals het gaat?; welk oordeel dient men hierover te hebben?

Toezicht

Wie marktwerking zegt, noemt ook toezicht. Omdat marktwerking een impuls kreeg, is ook begrijpelijk dat toezicht op marktwerking een impuls kreeg. De Nma is een belangrijke organisatie op dit punt.

Aanbestedingen

Met de introductie van marktwerking kwamen ook nieuwe fenomenen in het blikveld van bestuurskundigen, zoals tenderprocedures, veilingen, franchising e.d.

Literatuur over marktwerking

Algemeen

- Day, J., P. Reynolds & G. Lancaster, A marketing strategy for public sector organisations compelled to operate in a compulsory competitive tendering environment, in: International Journal of Public Sector Management, vol. 11, 1998, nr. 7, p. 583-596.
- Marissing, J.P. van, De NMa in actie – De praktijk van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Sdu, Den Haag, 2000.

In oorspronkelijk publieke sectoren

- Arentsen, M. en R. Künneke, Marktwerking in de energievoorziening, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 139-153.
- Twist, M.J.W. van, en W. Veeneman (red.), Marktwerking op weg – Over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren, Lemma, Utrecht, 1999.
- Wallis, J. & B. Dollery, Market failure, government failure, leadership and public policy, MacMillan, Basinbgoke, 1999.
- Walsh, K., Public services and market mechanisms – Competition, contracting and the New Public Management, MacMillan, Londen, 1995.

In de gezondheidszorg:

- Grinten, T. van der, Sturing door en sturing van de vraag: kanttekeningen bij vraagsturing in de gezondheidszorg, in: Beleid en Maatschappij, 200, nr. 4.
- Heffen, O. van, en T. Kerkhoff, Marktwerking in de gezondheidszorg, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 139-153.
- Huisman, J. en H. Theisens, Marktwerking in het hoger onderwijs, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 165-177.
- Putters, K., Het ondernemende ziekenhuis, in: Bestuurskunde, jrg. 10, 2001a, nr. 6, pp. 197-206.
- Putters, K., Geboeid ondernemen: Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg, Van Gorcum, Assen, 2001b.
- Verbon, H., Marktwerking in zorg heeft geen nut, in: Volkskrant, 10 februari 2001.

Sectorale vergelijking:

- Heffen, O. van, W. Trommel en R. van der Veen, Marktwerking in drie beleidsvelden vergeleken, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 177-187.

7 Doorwerking new public management (4): franchising als voorbeeld van anders organiseren

Achter new public management gaat het streven schuil om onconventionele en andere innovaties te bevorderen. Hoort hierbij overheidsorganisaties organiseren als het Kruidvat, de Rabobank of MacDonaldds? Geen fusies en bestuurlijke schaalvergroting, maar franchising met een hoofdkantoor en zelfstandige eenheden die eigen baas zijn en op 'eigen wijze' klanten binden op basis van kwaliteit en innovatie. Zijn dat niet juist eisen die sterker gelden voor overheidsdiensten. En als dat zo is, kan franchising dan een oplossing bieden? Is het mogelijk scholen op deze manier te organiseren.

Franchising onderscheidt zich van alternatieve aanpakking als publiek-private samenwerking of concessieverlening.

Franchising klinkt in eerste instantie als een toepassing die niet voor de overheid geschikt is maar het tegendeel is waar volgens Van den Berg e.a. (1999) in hun boek *'Franchising voor de overheid'*. Franchising is een organisatievorm waarbij een trade-off wordt gevormd door een opdrachtgever en opdrachtnemer. Dergelijk contractdenken is niet geheel afwezig bij de overheid maar ook niet de gangbare werkvorm. Toch is franchising als organisatievorm een oud concept dat zelfs zijn ontstaansgrond heeft in de publieke sector.

Waarom zou franchising een vorm zijn om voor de overheid weer uit de mottenballen te halen? Omdat aan de overheid steeds verdergaande eisen gesteld worden.

Voor de franchise-benadering komen niet alle overheidsdiensten in aanmerking. Er is wel een mogelijkheid om franchising toe te passen als sprake is van *uitvoerende eenheden met filialen*, waarbij de landelijke taak gespreid is. Daarnaast is een voorwaarde dat een primair proces in hoge mate standaardiseerbaar is, aldus Van den Berg e.a..

Literatuur

- Bentlage, F. e.a., De excellente overheidsorganisatie, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berg, E.J.T. van den, E.E. Agasi, A. Brandsen, M. Huijben en J. Girbes, Franchising voor de overheid, Berenschot Fundatie, Elsevier, Den Haag, 1999.

8 Doorwerking new public management (5): verzelfstandiging

Retoriek rond agentschapsvorming

Agentschapsvorming, een vorm van interne verzelfstandiging waarbij een overheidsbestuur volledig verantwoordelijk blijft, is in Nederland duidelijk beïnvloed door new public management (NPM) (Smullen e.a., 2001: 191). De retoriek rond agentschappen is nagenoeg gelijk aan die uit NPM stellen Smullen e.a.. Waarom? Tot agentschapsvorming op rijksniveau, om ons daar toe te beperken, wordt overgegaan om een organisatie *meer vrijheid* van handelen te geven waardoor die *beter* de doelstellingen van de overheid kan realiseren. Tussen principaal en agent, tussen kerndepartement en agentschap, zijn *afspraken* te maken over *prestaties* en daarvoor levert het departement middelen, met name financiële middelen. Het

agentschap levert 'producten' aan 'klanten'. De hoop is dus, anders gesteld, dat door een organisatiedeel *op enige afstand* te zetten de daarmee verbonden verlening van enige (beheersmatige) vrijheid van handelen bij de leiding van het agentschap leidt tot een contract waarbij tegenover prestaties middelen staan, die uitlopen op meer doeltreffendheid en doelmatigheid.

Interne en externe verzelfstandiging

Agentschappen zijn een voorbeeld van interne verzelfstandiging maar er bestaat ook externe verzelfstandiging. Aandacht voor externe verzelfstandiging kan het beeld over agentschappen als voorbeeld van interne verzelfstandiging aanscherpen. Bij externe verzelfstandiging op rijksniveau maakt een organisatie nog wel deel uit van de rijksdienst en is ook nog sprake van enige ministeriële verantwoordelijkheid maar niet de volle.

Een zelfstandig bestuursorgaan of zbo is een voorbeeld van externe verzelfstandiging. Ons beperkend tot het rijksniveau, kunnen we zeggen dat bij een zbo meestal *enige* ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de handel en wandel van een zbo maar nooit een volle verantwoordelijkheid. Welk de daadwerkelijke verantwoordelijkheid is, is per wet geregeld. Elke zbo is (tot 2001) gefundeerd in een *speciale wet*. Zbo's hebben een *grotere vrijheid* dan in geval van interne verzelfstandiging. Anders gesteld, er kan *niet* gesproken worden van een directe hiërarchische relatie tussen minister en zbo (Van Thiel, 2000). Anders gesteld, zbo's functioneren meer *op afstand* dan een agentschap. Een agentschap is een vorm van interne verzelfstandiging waar een minister wel volledig verantwoordelijk voor is.

Omdat een agentschap door de volle ministeriële verantwoordelijkheid voor de handel en wandel van een agentschap, op kortere afstand staan van een minister is het juist om te zeggen dat juist een meer afstandelijke positie ongewenst wordt geacht voor een agentschap. In Nederland wordt nog wel geaccepteerd dat een gevangenis een agentschap is maar niet dat het een zbo is. Een minister moet door het parlement aangesproken kunnen worden op hoe hij omgaat met boeven en dat kan bij een zbo niet onbeperkt. Is een gevangenis een agentschap dan heeft de Tweede Kamer wel 'greep' op de minister.

Over zbo's is in Nederland lang niet veel geschreven maar het onderwerp is vanaf 1970 door Scheltema op de agenda gezet, met zijn Groningse oratie. Daarna promoveerden diverse 'leerlingen' van hem op studies over zbo's zoals Kuiper en Boxum. Er blijken drie typen zbo voor te komen, hoewel eigenlijk bij elke wet een afweging werd gemaakt van motieven en vorm van ministeriële verantwoordelijkheid. Boxum, De Ridder en Scheltema (1989) spraken in een boek van

- een participatieve zbo (bijvoorbeeld als men werkgevers en werknemersorganisaties een rol in de arbeidsvoorziening wil geven),
- een experttype zbo (over octrooien bijvoorbeeld) en

- een onafhankelijke variant van zbo's (bijvoorbeeld als een organisatie gaat over prijsvorming in de binnenscheepvaart en de overheid partij is).

De Algemene Rekenkamer constateerde in 1995 in een kritisch rapport dat de verantwoordingsvereisten voor veel zbo's ondeugdelijk waren. Dat leidde tot de vaststelling dat het primaat van de politiek verbetering behoefde bij zbo's en de vaststelling dat het in veel gevallen beter was om de agentschapsvorm aan te houden. Na 1994/1995 werden de criteria om een agentschap op te richten dan ook minder streng dan om een zbo te vormen. Een motivering voor een agentschap was dan ook deels gelegen in het ontkennen van een zbo-vorm.

Is de volgende uitspraak juist: 'Het verschil met zbo's maakte agentschappen dus meer politiek geaccepteerd'? Ja, deze uitspraak is juist. We ontlenen die aan Smullen e.a. (2001: 195) en zijn het er helemaal mee eens.

Literatuur over NPM en verzelfstandiging

- Alink, F. e.a., De Immigratie- en Naturalisatiedienst: schakel in een gebroken keten, in: Thijn, E. van, e.a., De sorry-democratie, Van Gennep, Amsterdam, 1998, pp. 179-196.
- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Hood, Chr., Exploring variations in public management reform, in: Bekke, A., J. Perry & Th. Toonen (eds.), Civil service systems, Indiana University Press, Bloomington, 1996, pp. 268-287.
- Hood, Chr., The art of the state - Culture, rhetoric and public management, Oxford UP, Oxford, 1998.
- Kickert, W., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Samsom, Alphen, 1998.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Smith, P., On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, in: International Journal of Public Administration, 1995, pp. 277-310.
- Smullen, A., S. van Thiel & Chr. Pollitt, Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, in: Beleid en Maatschappij, 2001, nr.4, pp. 190-201.
- Talbot, C., Ministers and agencies: control, performance and accountability, CIFPA, Londen, 1996.
- Thiel, S. van, Lokale verzelfstandiging, EUR, Rotterdam, 2001.
- Thiel, S. van, Quangocratization, rotterdam, 2000 (diss.).

9 Agentschappen nader bezien

Aanzet tot agentschapsvorming

In het heroverwegingsrapport 'Verder bouwen aan beheer' is in 1991 de aanzet gegeven tot verandering van bovendepartementale beheersregels. De ontwikkeling van een nieuwe vorm van interne verzelfstandiging past in de *invoering van integraal management* en in pogingen 'om de spanning tussen macro- en micro-doelstellingen in organisaties te verminderen' (Nouwt, 1999). In het rapport komt naar voren dat voor bepaalde onderdelen van het Rijk maatwerk in plaats van standaardregelgeving

geboden is. *Maatwerk-behoefte aan beheer* is een, maar dan extern of intern verzelfstandigen? Kernvariabele in die discussie is de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid kan blijven bestaan of ingeperkt kan worden. Is inperking mogelijk dan valt te kiezen voor de zbo-vorm, is dat niet zo dan verdient een interne verzelfstandiging in de vorm van een agentschap de voorkeur. Of beheersregels knellen, is niet voldoende reden om te komen tot de keuze voor een agentschap, er moet ook een visie zijn op de verantwoordelijkheidsproblematiek. Is, anders gesteld, sprake van de wenselijkheid en mogelijkheid van apart beheer (in casus wordt voldaan aan de drie genoemde voorwaarden voor agentschapsvorming, zoals resultaatgericht sturen) en is continuïteit in de volle ministeriële verantwoordelijkheid gewenst, dan kan de agentschapsvorm een goede keuze zijn.

Scheiden van beleid en uitvoering: achtergrond van agentschapsvorming

In de jaren negentig kreeg de oprichting van agentschappen op rijksniveau een impuls. Volgens het regeerakkoord van het eerste kabinet-Kok moet de beleidsuitvoering op rijksniveau meer losgemaakt worden van de beleidsvorming. Agentschappen pasten in dit uitgangspunt. Door een agentschap komt de beleidsuitvoering *op afstand* te staan van een ministerie (*kerndepartement*), hoewel een agentschap formeel een onderdeel van een ministerie blijft. Een agentschap is een onderdeel van een departement dat met de *uitvoering van beleid* belast is, en doorgaans ook adviezen geeft over de vorming van beleid, dat ze geheel of deels later, na vaststelling, moet uitvoeren. Immers, het zou een fout zijn om de expertise die over uitvoering bestaat niet te benutten bij de beleidsvorming, zo leert ons het denken van Elmore en anderen over forward and backward mapping. Korsten sprak over uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid. Terug naar de agentschappen. *Gescheiden en apart maar toch verbonden*, dat is wat aan een agentschap opvalt.

Voorbeelden van agentschappen zijn de KNMI, de Dienst Justitiële Inrichtingen, en de Rijksarchiefdienst.

Daarmee is een aantal begrippen naar voren gekomen die in verband met agentschapsvorming gekend moeten worden: scheiding beleid en uitvoering; kerndepartement; op afstand plaatsing; ministeriële verantwoordelijkheid; interne en externe verzelfstandiging.

Motieven voor oprichting van agentschappen

De komst van (rijks) agentschappen in Nederland is duidelijk sterk geïnspireerd door buitenlandse ervaringen (Smullen e.a., 2001: 193). Dat blijkt uit de motieven want in 40 procent van de gevallen wordt er van agentschapsvorming meer doelmatigheid verwacht, een meer bedrijfsmatig functioneren, meer kwaliteit en verbetering van de prikkels in het algemeen. Dat valt op te maken uit de voorstellen tot vorming van een agentschap, zoals die aan de Tweede Kamer zijn gezonden. 'Deze motieven verwijzen indirect ook naar zelfstandigheid omdat wordt aangenomen dat de agentschapsstatus meer flexibiliteit brengt, waardoor beleid en uitvoering van elkaar gescheiden kunnen worden en het agentschap een eigen, onafhankelijke identiteit kan ontwikkelen. Deze gepercipieerde motieven betreffen 42% van alle genoemde motieven' (Smullen e.a., 2001: 194).

Tabel: Motieven voor oprichting van agentschappen in Nederland op rijksniveau vlg. Smullen e.a. (2001)

| Motief tot oprichting van agentschap | In % van voorstellen tot oprichting agentschappen |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Meer doelmatigheid | 23.4% |
| Bevordering inzicht in kosten | 17.2 |
| Bevorderen van flexibiliteit | 12.5 |
| Zbo niet wenselijk | 12.5 |
| Scheiding van beleid en uitvoering | 7.8 |
| Meer doeltreffendheid | 7.8 |
| Verhogen onafhankelijkheid | 1.6 |
| Duidelijker productbeschrijving | 1.6 |
| Mogelijkheid om te specialiseren | 1.6 |
| Werk aan resultaten | 1.6 |
| Verbetering van de kwaliteit | 3.1 |
| Toestaan werk voor derden | 3.1 |
| Mogelijkheid van zbo overwogen | 3.1 |
| Kapitaalintensieve taak | 3.1 |

Tabel: Agentschappen op rijksniveau in Nederland in 2000

| Afkorting | Naam | Taakaanduiding |
|-----------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CBI | Centrale beoordeling van de import uit ontwikkelingslanden | Inporteurs ondersteunen bij het verkrijgen van toegang tot de EU markten. Geeft cursussen en verspreidt marktinformatie |
| IND | Immigratie en Naturalisatie Dienst | Beoordeling van asielaanvragen, verblijfsvergunningen, visa en naturalisaties; werkt mee aan grenscontroles |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichting | Gevangeniswezen |
| CJIB | Centraal Justitieel Incasso Bureau | Int en verzendt verkeersboetes, behandelt bezwaar-schriften tegen boetes en vaardigt arrestatiebevelen uit |
| KLPD | Korps Landelijke Politie dienst | Speciale eenheid van politie, incl. geheime dienst |
| IVOP | Informatie voorziening Overheids Personeel | Verzorgt salarissysteem voor overheidsperoneel |
| CAS | Centrale Archief en Selectie dienst | Onderhoudt archieven voor overheidsperoneel (BZK) |
| BPR | Basisadministratie Persoons-gegevens en Reisdocumenten | Onderhoudt adm. Registratiesysteem met gegevens over identiteit en reisdocumenten ten behoeve van gemeenten. Levert gegevens voor vervaardiging van paspoorten |
| ITO | Informatie & Communicatie Technologie Organisatie | Onderhoudt informatiesystemen van de politie |
| CFI | Centrale Financiële instelling | Verzorgt alle informatiestromen aan scholen en andere onderwijsinstellingen |
| RAD | Rijks Archief dienst | Onderhoudt collectie van overheidsdocumenten; verstrekt informatie aan derden |
| DTO | Defensie Telematica Organisatie | Onderhoudt en communicatiediensten voor legereenheden |
| DGWT | Dienst Gebouwwerken en Terreinen | Onderhoudt gebouwen en terreinen van overheid |
| RGD | Rijks Gebouwen Dienst | Beheert alle overheidsgebouwen, incl. koninklijke gebouwen en historische monumenten |
| KNMI | Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut | Doet onderzoek en geeft informatie over het weer |
| RDR | Rijksdienst voor Radiocommunicatie | Beheert het radiospectrum, wijst frequenties toe, ontwikkelt regelgeving voor gebruik van frequenties en standaardisatie van telecommunicatiematerialen |
| Senter | | Geeft subsidie aan bedrijven in verschillende sectoren |
| PZD | Plantenziektekundige Dienst | Controleert de im- en export van planten en plantaardige produkten van buiten Europa |
| BH | Bureau Heffingen | Bepaalt heffingen voor importeren van bijv. mineralen, dieren. |
| LASER | | Geeft subsidies aan de landbouwsector, w.o. EU-subsidies |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| CBG | College ter Beoordeling van Geneesmiddelen | Beoordeelt of farmaceutische producten wel of niet voorgeschreven en verkocht mogen worden |
| GBVW | Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken | Beoordeelt voedsel, huishoudelijke en veterinaire producten op risico's voor de gezondheid |
| Bron: Smullen e.a., 2001: 198; Van Oosteroom c.s., in: Openbare Uitgaven, 2000: 98. | | |

Tabel: Agentschappen op rijksniveau in Nederland in 2000 vlg. Miljoenennota v.a. 1993

| Afkorting | Naam | Opgericht | Ministerie | Personeel | % inkomsten an-dere bron |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------|------------|-----------|--------------------------|
| CBI | Centrale beoordeling van de import uit ontwikkelingslanden | 1998 | Buiza | 17 | 0 |
| IND | Immigratie en Naturalisatie Dienst | 1994 | Justitie | 3146 | 3 |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichting | 1995 | Justitie | 16195 | 11 |
| CJIB | Centraal Justitieel Incasso Bureau | 1996 | Justitie | 482 | 0,2 |
| KLPD | Korps Landelijke Politie dienst | 1998 | BZK | 3484 | 11 |
| IVOP | Informatie voorziening Overheids Personeel | 1995 | BZK | 48 | 98 |
| CAS | Centrale Archief en Selectie dienst | 1997 | BZK | 110 | 12 |
| BPR | Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten | 1998 | BZK | 51 | 16 |
| ITO | Informatie & Communicatie Technologie Organisatie | 1999 | BZK | 374 | 28 |
| CFI | Centrale Financiële instelling | 1996 | OCW | 430 | 3 |
| RAD | Rijks Archief dienst | 1996 | OCW | 313 | 0,3 |
| DTO | Defensie Telematica Organisatie | 1998 | Defensie | 1505 | 2 |
| DGWT | Dienst Gebouwwerken en Terreinen | 1996 | Defensie | 1062 | 0,9 |
| RGD | Rijks Gebouwen Dienst | 1999 | VROM | 890 | - |
| KNMI | Koninklijk Nederlands Metereologisch Instituut | 1995 | V&W | 225 | 31 |
| RDR | Rijksdienst voor Radiocommunicatie | 1996 | V&W | 314 | 85 |
| Senter | | 1994 | EZ | 225 | 20 |
| PZD | Plantenziektekundige Dienst | 1994 | LNV | 304 | 49 |
| BH | Bureau Heffingen | 1998 | LNV | 307 | 3 |
| LASER | | 1999 | LNV | 470 | 18 |
| CBG | College ter Beoordeling van Geneesmiddelen | 1999 | VWS | 107 | 100 |
| KWV | | 1996 | VWS | 883 | 2 |
| GBVW | Gezondheidsbescherming Waren en Veterinaire Zaken | | | | |
| Ontleend aan: Smullen e.a., 2001: 196 | | | | | |

Agentschappen typisch Nederlands?

Welke verschillen bestaan er tussen Nederlandse agentschappen op rijksniveau en buitenlandse agentschappen?

1. Welke organisaties hebben een agentschapsstatus en verschillen die qua omvang en belang van bijvoorbeeld Engelse? Omvang zegt niet alles want de Immigratie- en Naturalisatiedienst is een betrekkelijk grote organisatie. De meeste Nederlandse rijksagentschappen telden in 2000 minder dan 500

werknemers en zijn dus *relatief klein* (idem Smullen e.a., 2000: 197). Wel kan men zeggen dat agentschappen vaak *minder* dan zbo's *eenduidige bulkproducten* en diensten leveren. Bij zbo's als de Informatie Beheer Groep is bijvoorbeeld juist wel sprake van bulk, namelijk verstrekking van gelden aan studenten volgens een conditioneel programma (als x dan y ...). In Engeland bleek dat agentschappen vaak van *minder politiek en financieel belang* waren (Smullen e.a., 2001: 195) maar of dat ook voor Nederland geldt, wil ik niet stellen. Het aantal is met 22 agentschappen in 2000 te klein en de doelen lopen uiteen. Maar zeker, over het KNMI en een archiefdienst worden weinig kamervragen gesteld (een indicator voor minder politiek belang), over justitiële instellingen – ook een agentschap – daarentegen meer.

2. Nederlandse agentschappen zijn opgenomen in *de Comptabiliteitswet*. Daarmee werden agentschappen gebombardeerd tot organisaties in de publieke sector met een *baten-lastenstelsel*. Het financiële wordt zo dominant. Vrijheden voor agentschappen in vergelijking met een reguliere organisatie zitten dan ook op het financiële vlak (Smullen e.a., 2001: 194).
3. Uit het voorgaande komt de *dominante positie van het ministerie van Financiën* in het promoten en vormgeven van het agentschapsproces voort. Deze minister beoordeelt altijd voorstellen tot oprichting van agentschappen en geeft in het algemeen advies ten aanzien van het fenomeen agentschappen. Derhalve heeft de minister van financiën ook een rol bij de diagnose van het feitelijk functioneren van rijksagentschappen.
4. Is het baten-lastenstelsel de basis voor de zelfstandige status van rijksagentschappen? Ja aldus Smullen e.a. (2001: 194). Derhalve hebben managers van agentschappen de mogelijkheid om *budgetten toe te wijzen* en *investeringsbeslissingen* te nemen. De agentschapsmanager is een integraal manager die het apparaatsbudget volledig tot zijn beschikking heeft. Dit budget kan de manager aanwenden voor het inhuren van extra personeel bij piekbelasting. De agentschapsmanagers zijn zo bevrijd van het verplichtingen-kasstelsel. Omdat het door het baten-lastenstelsel mogelijk werd om besparingen van jaar 1 aan te wenden in jaar 2.
5. Het ministerie van Financiën heeft in de jaren negentig sterk aangedrongen op het *omschrijven van producten en diensten* en ze bij voorkeur uitdrukken in kostprijzen, het aangeven van meetbare doelstellingen en een routing naar meer doelmatigheid. De bedoeling was dat in contracten tussen kerndepartementen en agentschappen afspraken gemaakt werden over aantallen producten tegen vastgestelde kosten. De praktijk is nu dat de daadwerkelijke afspraken niet openbaar zijn, waardoor niet per agentschap is vast te stellen welke prestatie-afspraken zijn gemaakt, welke prestatie-informatie wordt gevraagd en hoe de controle verloopt (Smullen e.a., 2001: 195). Het oorspronkelijk beoogde controleregime werkt volgens de Algemene Rekenkamer die in 1998 ten aanzien van negen van de negentien agentschappen uitspraken deed, onvoldoende. Dat heeft geleid tot enkele aanvullingen op de comptabiliteitsvoorschriften. De voorwaarden om agentschap te worden zijn nu duidelijker en strikter omschreven (Smullen e.a., 2001: 194). Ook het ministerie van Financiën kwam tot het inzicht uit evaluatie

dat er wat te verbeteren viel, en wel in de rapportage over prestaties en het externe toezicht. Een nieuwe conditie om agentschap te worden is dat voorafgaand aan de beslissing een *produktbeschrijving of dienstbeschrijving* nodig is, een *identificatie van de criteria* voor prestatiebeoordeling en de interne *planning & controlcyclus* moet een externe prestatiegerichte oriëntatie kennen. We zien dus dat de controle toeneemt. Wat zijn de belangrijkste instrumenten voor controle en toezicht van rijksagentschappen? Prestatiemeting en evaluatie, aldus Smullen e.a. (2001: 195).

Voorwaarden voor agentschapsvorming

Onder welke voorwaarden kunnen agentschappen, waarvoor de volledige ministeriële verantwoordelijkheid geldt in tegenstelling tot zelfstandige bestuursorganen, ontstaan? Van der Knaap e.a. (1997) ging na in 'Aansturen op resultaat' onder welke voorwaarden de invoering van outputgerichte besturing van uitvoerende diensten op verantwoorde wijze mogelijk is. Drie voorwaarden zijn voor agentschapsvorming van belang, meent Nouwt (1999).

1. Overheidsdiensten met producten en diensten waaraan kosten kunnen worden toegerekend, kunnen voor deze agentschapsstatus in aanmerking komen, schrijft Nouwt, plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Financiën. Dat is wat eng financieel gedacht, maar het was zeker en vast zo dat de wenselijkheid van een zelfstandig beheer een krachtige factor was. Door *afwijkende beheersregels* zou *doelmatiger* gewerkt kunnen worden.
2. Bovendien moet op een later moment beoordeeld kunnen worden dat met afwijkende regels doelmatiger gewerkt is.
3. Bij een dienstonderdeel met agentschapsstatus moet ook sprake zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne interne planning & controlcyclus.

Kenmerken agentschap

Een agentschap zal veelal de volgende kenmerken (zie o.a. Nouwt, 1999) hebben.

1. De productie van de kernactiviteiten van het agentschap is in beginsel meetbaar.
2. De bedrijfsprocessen kunnen en zullen beschreven worden, respectievelijk zijn.
3. Op basis van een kostprijsmodel kunnen kosten aan producten en diensten worden toegewezen.
4. Er vallen na enige tijd, bijgevolg, uitspraken te doen over de doelmatigheid van een agentschap.
5. Er vindt een vorm van interne resultaatgerichte sturing plaats, op basis van afspraken met het moederdepartement. Resultaatgerichte sturing kan impliceren sturing op prestatie en/of gewenste effecten.
6. Er zal een vorm van terugkoppeling zijn over bereikte resultaten van het agentschap naar het financierende moederdepartement of de departementen.

Kerndepartementen veranderen niet als ze agentschappen laten ontstaan?

Zie het door Van Twist, Bagchus en Verhaak (1996) geredigeerde boek 'Kerndepartementen op afstand?'

Aantal agentschappen

Het verrast niet dat het aantal rijksagentschappen na 1994 gestaag toenam. In 2000 was sprake van 22 rijksagentschappen. Agentschappen komen voor bij bijna alle ministeries. Noem drie ministeries zonder agentschappen per 2000? Dat waren in 2000 de ministeries van Algemene Zaken, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Betekent dat ook dat zbo's niet voorkomen in deze hoeken? Nee, SZW kent wel veel zbo's.

Een aantal van de 22 rijksagentschappen heeft van doen met omvangrijke programmauitgaven. Het CFI zorgt voor budgetten aan scholen, Senter voor subsidieverstrekking aan bedrijven en de ING voor immigratie en naturalisatie. Agentschappen zijn gemiddeld niet groot maar bepaalde agentschappen zijn wel verantwoordelijk voor zeer grote bedragen. De impact van het werk van de IND is groot (Van Thijn e.a., 1998).

Typen agentschappen

In de literatuur komen we een tweedeling tegen in.

Tabel: Typologie van (rijks)agentschappen

| Expertprodukten | Outputprodukten |
|-----------------|-----------------|
| KNMI | IND |
| PZD | RAD |
| CBG | IVOP |
| KLPD | CJIB |
| RDR | CAS |
| DGWT | BFR |
| RGD | CFI |
| KWV | Senter |

Prikkels voor meer doelmatigheid

Het op eigen benen kunnen staan van een organisatiedeel in de vorm van een agentschap blijkt uit *zelfstandige planning & control*. Die komt tot uitdrukking in zaken als de vaststelling van doelstellingen, en de toepassing van instrumenten uit de P&C, zoals audits, doorlichtingen en beleidsevaluaties. Audits en dergelijke moeten een goed financieel beheer waarborgen. Een goedkeurende accountantsverklaring is eis.

Als een agentschap doelmatiger moet werken dan in geval een organisatiedeel geen agentschapsstatus heeft, zijn prikkels nodig. Welke zijn denkbaar?

Managers van agentschappen worden afgerekend op resultaten. Om die managers in de gelegenheid te stellen om ambities waar te maken geldt: 'een beter resultaat door ruimere bevoegdheden'. Er is dus in beginsel sprake van een zekere terugtred van het moederdepartement, een op afstand staan. Om toch sturing te garanderen, is aansturing gewenst.

De leiding van een agentschap zal niet alleen op het bereiken van bepaalde resultaten mikken maar ook proberen dat doelmatiger te doen dan zonder de agentschapsvorm het geval zou zijn. Er moet dus kostenbewustzijn aanwezig zijn, en de kosten moeten in een informatiesysteem zichtbaar worden. Door het in rekening brengen van een prijs aan derden, waaronder andere onderdelen van de rijksoverheid, wordt een in de publieke sefeer ontbrekend marktmechanisme nagebootst, aldus Nouwt (1999).

Werken binnen de agentschapsvorm impliceert dus een andere manier van bedrijfsvoering dan zonder agentschapsstatus het geval zou zijn. De producten en diensten zouden zich ervoor moeten lenen.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Een agentschap is niet extern verzelfstandigd en dus is de ministeriële verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen niet ingeperkt. Dat betekent dat er blijkbaar gevoeligheden met een agentschap verknoopt zijn, die dat verhinderen. Die kunnen betrekking hebben op de zorgvuldigheid die rond productie en diensten verist is, zoals het voorkomen van misbruik. De minister legt over een agentschap verantwoording af aan het parlement. In beginsel zal het parlement aandacht kunnen hebben voor de vraag of er kaders zijn waarbinnen een agentschap functioneert, welke die kaderstelling is, en of er procedures zijn die door moederdepartement en agentschap worden gevolgd, en of zo nodig actie wordt ondernomen bij gebleken knelpunten.

Sparen en lenen

Een in het oog springende financiële werkwijze impliceert dat een agentschap niet werkt volgens het verplichtingen-kasstelsel maar volgens het baten-lastenstelsel. Een agentschap heeft zo meer flexibiliteit bij de aanwending van financiële middelen. Middelen die in een jaar niet verbruikt worden, kunnen naar een volgend jaar worden overgeheveld. Dit heet een *spaarfaciliteit*. Een agentschap 'mag bij het ministerie van Financiën voor investeringen leningen opnemen, buiten de normering voor de uitgaven en de niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting'. Dat heet de *leenfaciliteit* (Nouwt, 1999). Een agentschap kan verkopen.

Verwachtingen over effecten van agentschapsvorming

Het is echter lang niet zeker dat de 'beleidstheorie' over agentschapsvorming ook werkt. Wat kan zich voordoen?

- *Geen doelmatigheidseffect*. Ter Bogt komt in zijn dissertatie niet tot het inzicht dat veel doelmatigheidswinst wordt bereikt door verzelfstandiging.
- *Verzelfstandiging is conditioneel*. Het is mogelijk dat met meer vrijheid van handelen aan de verzelfstandigde eenheid meer terugkoppeling van informatie over prestaties gepaard gaat, zodat vrijheid op onvrijheid uitloopt. Tegenover meer zelfstandigheid kan meer controle komen te staan. Dat heet de *verzelfstandigingsparadox*. Je verwacht door interne verzelfstandiging niet meer controle maar het gebeurt toch. Dat laat zich verklaren uit de dwang tot nadenken bij een kerndepartement over wat eigenlijk van een verzelfstandigde eenheid verwacht wordt. Voor de verzelfstandiging kwam bestuur en ambtelijke top amper aan explicitering van prestaties en het bereiken ervan toe, maar de verzelfstandiging dwingt tot interface management en dan krijg je specificatie van prestatie, voorwaarden en managementrapportages (zie Kickert, 1998). Zo gezien is verzelfstandiging gecompliceerd. De overgang van input- naar outputsturing gaat niet vanzelf. Daarvoor zijn aanwijzingen verkregen uit onderzoek.

- *Ondermijning van vrijheidsgevoel.* Er kan zich nog een ander verschijnsel bij agentschappen voordoen. De toegenomen vrijheid voor managers van op afstand geplaatste agentschappen kan door de terugkoppeling van prestaties uitlopen op ondermijning van het gevoel van vrijheid en daarmee een terugval in stimulansen om de vrijheid in te vullen, te gebruiken. Zelfstandigheid kan dus een loos iets worden of negatief worden.
- *Measurement fixation.* Dat agentschappen managementinformatie dienen te verstrekken over het bereiken van prestaties kan uitlopen op een zodanige gerichtheid op het halen van prestatiecijfers dat de flexibiliteit van een organisatie terugloopt (Smullen e.a., 2001: 192; Smith, 1995). Het is ook mogelijk dat een agentschap zich alleen richt op het bereiken van prestaties op de korte termijn. Dat het *myopia* (Van Thiel, 2000; Smith, 1995).
- *Afhankelijkheden.* Deze verschijnselen kunnen ontstaan omdat NPM te weinig aandacht heeft gehad voor omgevingsvariabelen. Over het hoofd is gezien dat een kerndepartement en een agentschap afhankelijk van elkaar zijn. Het kerndepartement moet prestaties specificeren maar het agentschap heeft belang bij het bereiken ervan want het krijgt budget voor het behalen van prestaties. Ver over de gewenste output komen is ongewenst omdat dan bij de eerste de beste herziening van de contractafspraken de gewenste prestaties sterk opgehoogd zullen worden. Dat weet ook het agentschap waardoor het zijn best kan doen om juist de 'targets' te halen maar ook niet meer dan dat. Dat betekent dat betrokken partijen oog hebben voor macht. Het agentschap weet zich voor budget afhankelijk van het departement (personeel, materieel) terwijl het departement baat heeft bij het bereiken van doelstellingen. Dat kan tot een 'deal' leiden.
- *Onbedoelde effecten.* Tegenover de strenge controletese (vrijheid voor agentschapsmanagers mondt uit in de geremdheid van toenemende controle van en kerndepartement) staat de toegenomen vrijheidstese, waarbij vrijheid wordt aangewend voor andere doeleinden. Opportunisme kan gedijen.

Naar leren van agentschappen

Dorresteyn en Van der Westen (1998) beschreven een aantal leerpunten voor de ontwikkeling en implementatie van prestatie meting bij agentschappen. Het ging om drie agentschappen die prestatie sturing hebben ingevoerd. De drie onderzochte agentschappen KNMI, RDR en CFI zijn qua doel en aansturing te typeren.

Rijksdienst voor Radiocommunicatie, een agentschap

De Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) is een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). De RDR geeft op het terrein van radiocommunicatie voor het Nederlandse grondgebied uitvoering aan het door de minister van V&W vastgestelde telecommunicatiebeleid en telecommunicatie wet- en regelgeving. De RDR is verantwoordelijk voor het beheer van het frequentiespectrum in Nederland. Relevante taken zijn vergunningverlening, standaardisatie van

telecommunicatieapparatuur en handhaving van de ehterordering. De RDR wordt aangestuurd door de moederorganisatie: de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post (HDTP) van V&W. Aansturing vindt plaats op basis van de input-outputrelatie. De te leveren output wordt kwantitatief en kwalitatief omschreven en de hiervoor benodigde input wordt gebudgetteerd. Er wordt zozegd extern op output gestuurd. De RDR is in 1996 opgericht en omvat 338 fte's aan personeel (Van Oosterom, Scholten en Soons, 2000: 89).

Het agentschap KNMI

Het Koninklijk Meteorologisch Instituut, beter bekend als KNMI, is als agentschap een onderdeel van V&W. De KNMI beoogt met meteorologische, klimatologische en seismologische dienstverlening een bijdrage te leveren aan de veiligheid van burgers en goederen, en uiteindelijk ook bij te dragen aan het optimaal functioneren van de Nederlandse infrastructuur. Sturing van de KNMI geschiedde in 1998 op basis van een input-outputrelatie (Dorresteyn en Van der Westen, 1998). Het aantal fte's bedraagt in 2000 440 (Van Oosterom e.a., 2000: 89). De aansturing van dit agentschap is aan de orde in het door Kickert geredigeerde boek *'Aansturing van verzelfstandigde diensten'*.

De Dienst Centrale Financiële Instellingen (CFI), een agentschap

De Dienst Centrale Financiële Instellingen (CFI) is een agentschap, een onderdeel van het ministerie van OC&W. De CFI is gericht op de efficiënte, continue en kwalitatief verantwoorde uitvoering van standaard-overheidsregelingen (bekostiging van onderwijsinstellingen) en maatwerkproducten (bijvoorbeeld de behandeling van bezwaar en beroep) alsmede de verzorging van informatie voor beleid en bekostiging (financiële rapportages en feedback vanuit de instellingen).

Welke sturingsfilosofie geldt voor de CFI? Dat is die van outputsturing binnen budgettaire randvoorwaarden. De te leveren output aan producten en diensten wordt kwantitatief en kwalitatief gedefinieerd. De voor de uitvoering benodigde apparaatskosten worden binnen het begrotingsjaar gebudgetteerd onder de randvoorwaarde van efficiënte bedrijfsprocessen. Daarnaast is, aldus Dorresteyn en Van der Westen, 'in ruime mate sprake van input- en throughputbudgettering' (1998: 69). Bij CFI is sprake geweest van 'het ontwikkelen van prestatie-indicatoren bij alle productgroepen'; 'de ontwikkeling van prestatie-indicatoren per verantwoordelijke productgroep'; 'het optreden van een lid van het managementteam van het agentschap als champion (trekker) van het project'; 'een afstemming met de beleidsdirectie op het moederdepartement' (1998: 72).

Het aantal fte's van de CFI bedraagt in 2000 440 (Van Oosterom e.a., 2000: 89). De aansturing van dit agentschap is aan de orde in het door de bestuurskunde-hoogleraar Walter Kickert geredigeerde boek *'Aansturing van verzelfstandigde diensten'*.

10 Prestatiemetingsystemen bij agentschappen

Met new public management zijn de namen verbonden van Osborne en Gaebler. Zij schreven het boek *'Reinventing government'*. Daarna publiceerden deze auteurs meer boeken maar niet met elkaar. Gaebler (1999) kwam met 'positive outcomes' en Osborne samen met P. Plastrik met *'Banishing government'* (1997) en met *'The reinventors fieldbook - Tools for transforming your government'* (2000). Osborne & Plastrik

zijn met dit boek uit 1997 wel getypeerd als goeroes van de prestatiemeting (De Bruijn, 2000: 135). Een citaat: 'Performance management sends employees unmistakable signals about which results matter, and it rewards them when they produce those results' (Osborne & Plastrik, 1997: 145). NPM ekan niet zonder prestatiemeting. Daarom ga ik in op prestatiemeting bij agentschappen.

Dorresteijn en Van der Westen hebben drie aspecten van de drie agentschappen (KNM, CFT, RDR) bekeken:

1. 'de aanwezigheid van een vooraf gedefinieerd ontwikkelingsstramien';
2. 'de differentiatie van prestatie-indicatoren naar verschillende gebruikersgroepen';
3. 'de aanwezigheid van een helder implementatietraject, mede in aansluiting op het informatiesysteem'.

Ad 1 Was er vooraf nagedacht over de invoering van een prestatiemetingssysteem?

De aanleiding voor de ontwikkeling van een prestatiemetingssysteem was in elk van de drie gevallen de agentschapsvorming. De noodzaak tot gerichtere aansturing van de primaire processen werd gevoeld. Welk ontwikkelingsstramien was er?

De beide auteurs gingen er ten eerste vanuit dat er een ex-ante beoordeling van de organisatie plaatsvindt om de slagingskans van een prestatiemetingssysteem vast te stellen.

Ten tweede, zij gingen ervan uit dat er een methodiek gevolgd werd, waarbij te denken was aan de *EEE-methode* (Mol, 1996) of de *Balanced Score Card-methode* van Kaplan & Norton.

Ten derde, de vaststelling van het organisatieniveau dat het initiatief neemt tot de ontwikkeling van een prestatiemetingssysteem. Bij voorkeur moest er draagvlak zijn op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie.

Wat bleek, was dat bij geen van de drie instellingen dit ontwikkelingsstramien volledig was toegepast. Een ex-ante beoordeling bleef achterwege. Er was dus geen beoordeling vooraf of de organisatie wel klaar was voor de organisatieverandering. Een zwak punt dus.

Ad 2 Was er wel een differentiatie van gebruikersgroepen waarmee de agentschappen rekening hielden bij de benutting van de prestatiemeting?

Gebleken is dat verschillende belanghebbenden van de drie onderzochte agentschappen gebruik maakten van informatie uit het informatiesysteem. Denk daarbij aan het productgroepmanagement, het management van het agentschap, de beleidsverantwoordelijke directie van het moederdepartement, de directie FEZ op het moederdepartement, de ambtelijke top in het moederdepartement (sg, dg, bewindslieden), het ministerie van Financiën). Elke belanghebbende heeft eigen doelen en overwegingen. Volgens Dorresteijn en Van der Westen (1998: 70) is gebleken dat 'rapportages van de agentschappen naar de beleidsdirectie, FEZ, bestuurstop, het ministerie van Financiën en Staten-Generaal zijn afgestemd op hun behoefte'. Dat is een les. Bij de ontwikkeling van een prestatiemetingssysteem moet

aangesloten worden bij de *differentiële informatiebehoefte*. 'Het gehele traject slaagt pas als er een goede interactie is tussen de belanghebbenden' (1998: 70).

Het gebruik moet overigens niet overschat worden. De auteurs:

'Slechts een bestuurslaag, namelijk de verantwoordelijke directie op het moederdepartement, gebruikt prestatie-indicatoren *consistent* voor de beleidsafwegingen, het vaststellen van jaardoelen en voor het inzicht in de taakuitvoering. Op alle overige bestuurslagen zijn nog voldoende mogelijkheden aanwezig voor een *beter gebruik* van prestatie-indicatoren voor de aansturing van de agentschappen'.

De onderzoekers vonden geen indicaties dat er naar agentschappen toe sprake was van individuele beloningen of negatieve sancties op basis van prestatie-indicatoren. Wel is agentschappen toegestaan *overwinsten* als gevolg van efficiënter werken binnen zekere grenzen te behouden. Bijvoorbeeld was dat het geval bij de CFI en de RDR in de vorm van reserve. Inzichten op basis van de prestatiemeting zijn overigens te gebruiken voor veranderingen in de *tariefstelling*. Bij de RDR was hiervan sprake.

Specifiek

Een specifiek vraagstuk in verband met intern gebruik is de wenselijkheid van verband tussen een prestatie-indicator met typen activiteiten van de productgroep, die ook door de productgroep beïnvloedbaar zijn. Een voorbeeld. Bij de hoofdafdeling Handhaving van de RDR werd als outputindicator gebruikt 'het aantal opsporingszaken' en de kwaliteitsindicator 'doorlooptijd opsporingszaken'. Als een prestatie-indicator verbonden is met een afdeling of productgroep kan een afdelings- of productgroepmanager 'ook worden aangesproken op de geleverde prestaties'. Zijn er dan vereisten? Ja, communicatie is nodig met betrokkenen over de prestatie-indicatoren en een goede normstelling. 'Onrealistische normen werken contraproductief' (1998: 70). Beide auteurs menen dat als zelfde prestatie-indicatoren te gebruiken zijn voor productgroepen binnen een cluster ook vergelijkingen tussen productgroepen te maken zijn. Dat bleek inderdaad mogelijk. Althans binnen het cluster Weersverwachting van het KNMI was dat mogelijk.

Is het allemaal rozengeur en maneschijn qua gebruik van prestatiemetingsresultaten van agentschappen? Neen, want de politieke benutting ('the political use of outputindicator') door leden van de Staten-Generaal blijft achter. Politieke belangstelling voor aansturing en prestaties is pas aan de orde als de prestatie-indicatoren te maken hebben met gevoerd en te voeren beleid. Dan kan 'de politiek' namelijk sturen. Politici zijn geïnteresseerd in doeltreffendheidskengetallen en veel minder in doelmatigheidskengetallen, die vooral voor de ambtelijke top die zich bezig houdt met *beheer* van belang.

Ad 3 Is sprake van de aanwezigheid van een helder implementatietraject van prestatiemeting, mede in aansluiting op het informatiesysteem?

Implementatie deed zich inderdaad voor. Het is niet zo dat de prestatie­meting wel is bepleit maar niet bij de drie agentschappen is ingevoerd. Prestatie­meting is van de grond gekomen. Welke issues waren aan de orde?

- Normontwikkeling ten aanzien van prestaties (in relatie tot de strategie en activiteiten) bleek een issue. Dat vroeg tijd.
- Prestaties moeten geregistreerd worden. Een tweede issue betrof de verzameling van informatie over prestaties, een informatiesysteem dus.
- Drie: Er blijkt een wisselwerking te kunnen optreden tussen de ontwikkeling van indicatoren en de (her) bouw van informatiesystemen.
- Vier: Het blijkt gewenst 'periodiek te evalueren of prestatie­indicatoren en normstelling nog aansluiten bij de sturings­filosofie'. De leiding van CFI heeft samen met het bestuurs­departement na verloop van tijd besloten om het systeem van prestatie­indicatoren aan te passen in de vorm van een verfijning. Toen is door Dorresteijn en Van der Westen een ingangstoets uitgevoerd om de slagings­kansen te beoordelen. Het bleek dat het aanpassingstraject een goede kans van slagen maakte. De nieuwe prestatie­indicatoren bleken mede gebaseerd op de *balanced score card - methodiek* (BSC).

Prestatie­meting bij agentschappen: lessen

Ervaringen met invoering van prestatie­meting in agentschappen leert veel We doen een greep.

1. De inrichting van prestatie­meting moet systematisch worden aangepakt. De Balanced scorecard­methodiek is daarbij een nuttig hulpmiddel (Dorresteijn en Van der Westen, 1998: 72).
2. Bij het opzetten van een prestatie­meting moet een ingangstoets worden toegepast: het ex-ante beoordelen van de slagings­kansen van een systeem van prestatie­meting.
3. Op basis van de toepassing van een ingangstoets moet het mogelijk zijn de organisatie van de prestatie­meting aan te passen.
4. Bij de invoering van prestatie­metingssystemen moet rekening gehouden worden met kringen van belanghebbenden.
5. Resultaat­meting kan worden benut in een agentschap zelf, door de meest aangewezen beleids­dienst van een moeder­departement. Dat noemen we hier 'ambtelijke benutting'. De kans op benutting van uitkomsten van resultaat­meting door politieke vertegenwoordigers is gering als indicatoren betrekking hebben op input en througput en groter als deze betrekking heeft op gewenste en ongewenste beleidseffecten. Uiteraard: hoe politiek relevanter de uitkomsten, hoe groter kan op benutting.
6. Het is mogelijk van ervaringen in andere organisaties (agentschappen) te leren.
7. Er moeten criteria gehanteerd worden waaraan de indicatoren voldoen.
8. Bewaak de onderlingen consistentie van de gegevens, zodat sprake is van voldoende mogelijkheden tot aggregatie van gegevens.
9. Prestatie­gegevens moeten aansluiten op de activiteiten (primaire processen) en de organisatiestructuur, en ook beïnvloedbaar zijn voor het betreffende management.

Nieuwe gevallen, nieuwe invalshoeken

Over agentschappen is nog meer te zeggen. Wie bijvoorbeeld de casus IND wil bekijken kan beginnen met het boek van Kickert ter hand te nemen, de evaluatie van de agentschapsconstructie van De Borst en De Smidt (1997) en de rapportages van de Nationale Ombudsman.

Literatuur over agentschappen

- Alink, F. e.a., De Immigratie- en Naturalisatiedienst: schakel in een gebroken keten, in: Thijn, E. van, e.a., De sorrydemocratie, Van Gennep, Amsterdam, 1998, pp. 179-196.
- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Bogt, H. ter, Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 1997, nr. 7, pp. 428-440.
- Borst, E. de, en R. de Smit, Verzelfstandiging verantwoord – Evaluatie van de agentschapsconstructie Ind, juni 1997.
- Dorresteijn, A.G.M., en A. van der Westen, Prestatiesystemen bij agentschappen, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 3, pp. 68-72.
- Haselbekke, A., Sturen op prestaties en effecten, in: Overheidsmanagement, 1995, nr. 12, pp. 324-329.
- Hood, Chr., Exploring variations in public management reform, in: Bekke, A., J. Perry & Th. Toonen (eds.), Civil service systems, Indiana University Press, Bloomington, 1996, pp. 268-287.
- Hood, Chr., The art of the state – Culture, rhetoric and public management, Oxford UP, Oxford, 1998.
- Janssen, R.W.J., Prestatie-onderzoek naar Nederlandse overheidsbedrijven, Maastricht, 1993 (diss.).
- Kickert, W. e.a., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Samsom, Alphen, 1998.
- Kickert, W., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Samsom, Alphen, 1998.
- Knaap, P. van der, A. Kraak en A. Mulder, Aansturen op resultaat, in: openbare uitgaven, 1997, nr. 4.
- Knaap, P. van der, en R. van Oosteroom, Zicht op resultaat?, in: Openbare uitgaven, 1999, nr. 1.
- Knaap, P. van der, Prestatiegegevens en beleidsevaluatie bij de rijksoverheid: van ontwikkeling naar gebruik, in: Openbare Uitgaven, 1999, nr. 5.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Leerdam, J. van, Aansturing van ZBO's op prestaties, in: Overheidsmanagement, 1999, nr. 10, pp. 239-243.
- Ministerie van Financiën, Verder met resultaat – Het agentschapsmodel 1991-1997, brief TK, 27 april 1998.
- Nouwt, J.P., Agentschappen: resultaatgericht management bij het rijk, in: De Overheidsmanager, jrg. 6, november 1999, nr. 10.
- Oosteroom, R.P. van, P. Scholten en M. Soons, De financiering van agentschapopen, in: Openbare uitgaven, 2000, nr. 2, pp. 87-97.

- Smith, P., On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, in: *International Journal of Public Administration*, 1995, pp. 277-310.
- Smullen, A., S. van Thiel & Chr. Pollitt, Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001, nr. 4, pp. 190-201.
- Talbot, C., *Ministers and agencies: control, performance and accountability*, CIFPA, Londen, 1996.
- Tankersley, W.B., The impact of external control arrangements on organizational performance, in: *Administration and Society*, vol. 32, july 2000, nr. 3, pp. 282-304.
- Thiel, S. van, *Lokale verzelfstandiging*, EUR, Rotterdam, 2001.
- Thiel, S. van, *Quangocratization*, Rotterdam, 2000 (diss.).

11 De achterkant van prestatiemeting: paradoxen

Vanuit New public management bestaat er veel aandacht voor prestatiemeting, dus voor performance van een organisatie (Bouckaert, 1995). Prestaties meten is een onderdeel van de praktische toepassing van NPM-beginselen en uitgangspunten in intern contractmanagement, zoals we zagen bij de toepassing van het Tilburgs model. Afspraken tussen kerndepartement en een rijksagentschap roepen eveneens de vraag op wat de gewenste prestaties zijn en of die bereikt worden (zie publicaties van Kickert). Recent is de operatie die minister Zalm van Financiën (kabinet- Kok II), de *VBTB-operatie*, te beschouwen als een prestatiegerichte aanpak waarbij sprake is een streven naar meetbare doeleinden en betere verantwoording over met overheidsbeleid bereikte resultaten.

De bedoeling van contractmanagement was dat als een decentraal manager, die beschikt over veel vrijheid van handelen en in staat is tot integraal management en die vervolgens gewenste prestaties ook bereikt, daarop *wordt afgerekend*. Wie slaagt zou een premie moeten ontvangen en wie niet de gewenste prestaties haalt, zou een straf, een negatieve sanctie, moeten ontvangen. Bij een premie is te denken aan een prikkel voor organisatiemedewerkers of een collectieve prikkel, bijvoorbeeld door nog meer vrijheid van handelen te geven of door een budgettair extraatje te verstrekken. Maar gebeurt dat ook? Wordt hierover onderhandeld? Of is het zo dat de goede presteerder beloond wordt met een nog hogere norm en de slechte presteerder helemaal niet afgerekend wordt omdat de prestaties die geleverd worden niet af te schaffen zijn? Treedt bij de negatieve presteerder een normverlaging op? Deze aanduidingen maken duidelijk dat prestatie-indicatoren binnen het openbaar bestuur problematisch kunnen zijn en dat zich complexiteiten voordoen rond prestatiemeting en 'afrekenen'. In de literatuur wijzen veel auteurs daar ook op (o.a. Bouckaert, 1995: 379 e.v.).

Tot welke inzichten heeft die literatuur geleid? Er is sprake van een aantal paradoxen.

- *Enkelvoudige functie van prestatiemeting*

Stelling: Ambtelijke sectoren van professionals binnen een overheidsorganisaties die met een prestatiemeting geconfronteerd worden waarvan een dreiging op 'afrekenen' uitgaat, ondergaan een prestatiesysteem niet lijdzaam maar richten zich

gedwongen op het halen van prestaties, ook als dat tot *pervers gedrag* leidt. Pervers gedrag is gedrag dat strijdig is met de intenties van het prestatiesysteem en wellicht dysfunctioneel is voor de organisatie- of professionele doelen.

Toelichting: Stel een Riagg moet prestaties uitdrukken in contacten tussen therapeut en cliënt. De afspraak is dat een Riagg zus en zoveel eenheden haalt, dus contacten. Een Riagg kan hier eenvoudig aan voldoen als therapeuten een afspraak uitleggen als twee of drie contacten. Mag dat niet dan gaan therapeuten over tot meer afzonderlijke maar kortere contacten. Men knipt een intake en therapie op in meer mootjes. Is de cliënt hiermee gediend? Functioneert het Riagg beter als de contacten een toename laten zien? Nee, therapeuten passen gedrag aan de prestatie-indicatoren aan en gewenste uitkomsten.

Toelichting: Dat komt omdat betrokken organisatieleden *belang* krijgen bij het perverteren van het systeem van prestatiemeting. Een voorbeeld. Stel dat in een wetenschapsgebied vakgroepen te maken hebben met een prestatiemetingssysteem waarin vooral aantallen in een buitenlandse taal uitgegeven boeken tellen, een zelfde boek in een tweede buitenlandse taal ook vol meetelt en Nederlandse boeken minder tellen, en artikelen ook minder en artikelen in de Nederlandse taal in het geheel niet. Een boek in het Engels geschreven telt voor 35 punten, ongeacht de omvang. Datzelfde boek in het Koreaans telt eveneens voor 35 punten. Het boek in het Nederlands telt voor 7 punten. Stel dat een artikel in een buitenlands tijdschrift, in het Engels geschreven, telt voor 3 punten en in een Nederlandstalig tijdschrift voor 1 punt. De universiteit waartoe vakgroep X behoort rekent af op de plaats in de nationale ranking. Personeel kan pas in het wetenschappelijk personeelstelsel doorstromen bij een goede plaats in een individuele ranking van het gehele nationaal personeel op het betreffende wetenschapsgebied. Stelt dat het zo gaat, hoe zal die prestatiemeting dan uitpakken? Dan krijgen wetenschappers een groot voordeel als ze een en hetzelfde boek in drie, vier of vijf talen vertaald krijgen en uitgegeven krijgen in het buitenland. Het systeem kan pervers worden als een steenrijke auteur deze vertaling organiseert, en tegelijk de voorraad opkoopt. Dan wordt hij/zij bijna onverslaanbaar in het rankingssysteem en is voor jaren verzekerd van een goede plek in het wetenschappelijk systeem. Is dit een absurd voorbeeld? Nee. Mensen passen hun aanpak aan aan het systeem waar ze onder vallen en ondergaan een systeem van prestaties niet geheel lijdzaam. Dat is de les uit literatuur naar toepassing van prestatiesystemen in verschillende sectoren van het openbaar bestuur.

- *Indicatoren*

Stelling: Een grote bedreiging voor de zinvolheid van een prestatiemetingssysteem is dat de cijfers weinig van doen hebben met de *werkelijke gang* van zaken in een organisatie. De crux is *relevante* indicatoren te hebben die *geldig* en *betrouwbaar* zijn. *Aanbeveling:* zorg voor relevante indicatoren.

- *Effecten*

Stelling: Bij sturing op resultaat en meting is van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen tussen prestaties (bijvoorbeeld een wegmarkering of

versmalling met het oog op meer verkeersveiligheid) en effecten (daadwerkelijk minder slachtoffers). Veelal is zicht op gewenste effecten nodig maar zijn indicaties daarover niet te krijgen. De discussie ontstaat veelal over de next-best indicatoren.

- *Meerdere functies*

Stelling: Naarmate een politiek bestuur met een prestatiemetingssysteem *meer functies tegelijk* wil realiseren, zoals transparantie, beoordelen, afrekenen en beleidsgericht leren, zal de doelbereiking daarvan afnemen.

Toelichting: Deze stelling baseren we op de hoogleraar bestuurskunde Hans de Bruijn (2001: 133) die een boek publiceerde '*Prestatiemeting in de publieke sector*'.

- *Pervers gedrag wordt opgeroepen*

Stelling: Hoe meer functies een prestatiesysteem kent, hoe sterker de stimulans zal zijn om het systeem te perverteren (aldus De Bruijn, 2001: 133).

Toelichting: Hoe meer functies, hoe groter de druk en hoe sterker de neiging wordt om zich te onttrekken aan systeemdwang door de cijfers bij te buigen naar een goed resultaat.

- *Ritueel gebruik*

Stelling: Een enkelvoudig opgezet prestatiemetingssysteem in een Planning & controloper is niet zonder risico's. Hiërarchisch gebruik van prestatiemeting in een Planning & controlcyclus biedt een aanzienlijk risico dat de *prestatiemeting ritualiseert* (aldus De Bruijn, 2001: 133). Dat is zeker het geval als prestatiegegevens betrekking hebben op variabelen die buiten het beïnvloedingsbereik van een decentrale eenheid liggen. Als prestaties veel afzonderlijke organisatiedelen raken, is het goed als een centraal bestuur deze cijfers bekijkt maar een afzonderlijke eenheid kan ze naast zich neer leggen onder het motto 'we kunnen er niks mee!'

- *Een prestatiemeting kan inhoudelijk gericht zijn en op beheer.*

Stelling: Een *armoedig prestatie-meetsysteem* is een systeem dat inhoudelijk weinig zegt over prestaties. Naarmate een meetsysteem voor prestaties meer op beheer gericht is, neemt de kans op een armoedig systeem van meting toe, waarbij de inhoudelijke rijkheid van indicatoren voor presteren plaatsmaakt voor meer inhoudsloos 'boekhouden' (aldus De Bruijn, 2001: 134).

- *Voor wie is een armoedig, inhoudelijk beperkt systeem van prestatiemeting aantrekkelijk?*

Stelling: Een armoedig prestatie-meetsysteem is *aantrekkelijk* voor een slecht presterende (groep/ eenheid van) professionals. Zo een systeem biedt meestal wel een aantal mogelijkheden om een slechte prestatie toch enig aanzien te geven (aldus De Bruijn, 2001: 134).

- *Wanneer prestatiemeting werkt?*

Stelling: 'Prestatiemeting beloont goed presteren, maar werkt alleen wanneer de verschillen tussen de betrokken organisaties *niet te groot zijn*' (De Bruijn, 2001: 134).

Toelichting: Bij grote verschillen tussen presterende eenheden ontstaan de neiging bij de centrale eenheid om grotere prestaties te vragen en 'een slecht presterende organisatie te ontzien' (2001: 134). Er ontstaat minder kans op conflict door van een goede organisatie nog ietsje meer te vragen en de 'zwakkere' te ontzien. Een zwakkere organisatie zal zich effectief kunnen verdedigen.

Voorbeeld: een vakgroep bedrijfskunde kan zich verdedigen tegen een terugval in studentenaantallen door te wijzen op een algemene trend in de samenleving qua studiekeuze, die een terugval bij alle vakgroepen bedrijfskunde veroorzaakt. Daar helpt een advertentiecampagne niet tegen.

- *Verdediging van zwak presteren.*

Stelling: Een *matige prestatie van een overheid* kan vaak door veel exogene factoren verklaard en dus begrepen worden (die buiten de invloedzone van een specifieke organisatie liggen) waardoor een slecht presterende organisatie-eenheid buiten de sancties valt.

Toelichting: Personeel kan ziek worden, het aantal vertrekkers is groter dan de toetreders, enz.. Een gemeentelijke reinigingsdienst is niet per direct vervangbaar. Veel overheidsproducten zijn 'onmisbaar en niet substitueerbaar' (De Bruijn, 2001: 134; ook Bouckaert, 1995: 379 e.v.).

- *Afrekenen?*

Stelling: De *paradox van goed presteren* houdt in dat goed presteren gemeten zou moeten worden maar door een systeem van prestatiemeting toch kan worden afgestraft (aldus De Bruijn, 2001: 134).

Toelichting: Het halen van prestaties kan leiden tot forse positieve beloningen/ 'rewards', zodanig dat een centraal bestuur hiervoor teruggeschrikt en alsnog met nieuwe normen op de proppen komt, waaraan dan minder organisaties voldoen en de verstrekkingsdruk op beloningen afneemt. Dit verschijnsel kan voedsel geven aan indruk van ambtenaren en wetenschappers dat een organisatie bij goed functioneren nogal eens niet wordt beloond en een slechte wordt ontzien (De Bruijn, 2001: 40-42, 134).

- *Proces en inhoud*

Stelling: een oriëntatie op resultaten en dus op prestaties is alleen zinvol als er ook managementaandacht bestaat voor doorvoer, dus voor processen gericht op activiteiten (throughput) (De Bruijn, 2001: 134).

Toelichting: Achter sturing op resultaten gaat de ambitie schuil om ook te belonen voor het bereiken van prestaties. Maar prestaties moet mogelijk gemaakt worden door hulpbronnen (macht, personeelscapaciteit, personeelskwaliteiten, materieel). Als de omzetting van hulpbronnen in processen onbedoeld of bedoeld terugloopt (bijvoorbeeld door mobiliteit van personeel) kan dat grote invloed hebben op resultaten. In beginsel moet een prestatiesysteem dan ook zowel prestaties als processen meten, dus output en throughput. De Bruijn meent dat een eenzijdige

oriëntatie op throughputmeting perse effecten heeft, maar een eenzijdige oriëntatie op prestaties evenzeer. Bij prestatiemeting is het dus wenselijk om oog te hebben voor beide typen meting.

Voorbeeld: Stel een vakgroep slaagt erin om de prestatienorm volop te halen. Dan is niet zeker of van 15 personeelsleden er een dit resultaat op zijn conto heeft of dat van een spreiding sprake is. Bestaat er geen spreidingsnorm in gewenste resultaten naar personeel dan kan het voor bepaalde werknemers lonen om free rider te zijn. Hun niet publiceren wordt niet gestraft. Maar misschien is het niet of nauwelijks publiceren van de restgroep toch gerechtvaardigd doordat de produktieve geen onderwijs verzorgd en de restgroep te maken heeft met veel onderwijsbelasting. Wellicht verdient het dus aandacht om te streven naar een resultaatnorm, een spreidingsnorm en een procesbelastingsnorm. Die set normen maakt een evenwichtiger beoordeling mogelijk maar kan ook tot een vloed aan gegevens leiden waardoor de opstellers van het prestatiesysteem de informanten belasten.

Vaardigheid

Op grond van de stellingen over prestatiemeting kan een strategie worden geformuleerd om valkuilen bij performancemeting te vermijden.

- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Behn, R. & P.A. Kant, Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting, in: Public Productivity and Management Review, 1999, nr. 4, pp. 470-489.
- Bordewijk, P. & H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Carnegie, G.D. & P. Wolnizer, Enabling accountability in museums, in: Accounting, Auditing and Accountability Journal, 1996, nr. 5, pp. 84-99.
- Dijkstra, A.G., Prestatiemeting in ontwikkelingssamenwerking, in: Beleidsanalyse, 2000, pp. 13-19.

Literatuur over prestaties en prestatiemeting

- Alink, F. e.a., De Immigratie- en Naturalisatiedienst: schakel in een gebroken keten, in: Thijn, E. van, e.a., De sorry-democratie, Van Gennep, Amsterdam, 1998, pp. 179-196.
- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Behn, R. & P.A. Kant, Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting, in: Public Productivity and Management Review, 1999, nr. 4, pp. 470-489.
- Bogt, H.J. ter, en J. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: Bestuurskunde, jrg. 3, 1994, nr. 1, pp. 2-12.
- Bordewijk, P. & H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bouckaert, G. en T. Auwers, Prestaties meten in de overheid, Die Keure, Brugge, 2000.

- Carnegie, G.D. & P. Wolnizer, Enabling accountability in museums, in: *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 1996, nr. 5, pp. 84-99.
- Carter, N., Performance indicators: 'backseat driving' or 'hands off' control, in: D. McKevitt & A. Lawton (eds.), *Public sector management*, Sage, Londen, 1994, pp. 208-220.
- Caruana, A., B. Ramaseshan & M.T. Ewing, Do universities which are more market oriented perform better?, in: *International Journal of Public Sector Management*, 1998, nr. 1, pp. 55-71.
- Dijkstra, A.G., Prestatiemeting in ontwikkelingsamenwerking, in: *Beleidsanalyse*, 2000, pp. 13-19.
- Fiske, E. & H. Ladd, *When schools compete - A cautionary tale*, Washington, 2000.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Kluwer, Alphen, 2003.
- Hoggett, P., A new management in the public sector?, in: *Policy and Politics*, jrg. 19, 1991, nr. 4, pp. 243-256.
- Hoggett, P., New modes of control in the public sector, in: *Public Administration*, jrg. 74, 1996, pp. 9-32.
- Hogwood, B. & M. McVicar, The 'Pondlife' of executive agencies: parliament and informatory accountability, in: *Public Policy and Administration*, jrg. 12, 1997, nr. 2, pp. 95-133.
- Hood, Chr., Exploring variations in public management reform, in: Bekke, A., J. Perry & Th. Toonen (eds.), *Civil service systems*, Indiana University Press, Bloomington, 1996, pp. 268-287.
- Hood, Chr., *The art of the state - Culture, rhetoric and public management*, Oxford UP, Oxford, 1998.
- Kickert, W., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*, Samsom, Alphen, 1998.
- Leeuw, F.L., Performance auditing, new public management and performance improvements: questions and answers, in: *Financial Accountability and Management*, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 92-102.
- Moss Kanter, R. & D. Summers, Doing well while doing good: dilemmas of performance management in nonprofit organizations and the needs for a multiple-constituency approach, in: D. McKevitt & A. Lawton (eds.), *Public sector management*, Sage, Londen, 1994, pp. 2220-237.
- Murray, R., The backlash of new public management: a view from praxis, in: Hesse, J. & Th. Toonen (eds.), *The European Yearbook of comparative government and public administration*, vol. III, Nomos, Baden, 1996, pp. 407-425.
- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.
- Serban, A. & J. Burke, Meeting the performance challenge - A nine-state comparison, in: *Public Productivity and Management Review*, 1998, nr. 2, pp. 157-162.
- Smith, P., On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, in: *International Journal of Public Administration*, 1995, pp. 277-310.
- Smullen, A., S. van Thiel & Chr. Pollitt, Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001, nr.4, pp. 190-201.
- Talbot, C., *Ministers and agencies: control, performance and accountability*, CIFPA, Londen, 1996.

- Thiel, S. van, Lokale verzelfstandiging, EUR, Rotterdam, 2001.
- Thiel, S. van, Quangocratization, Rotterdam, 2000 (diss.).
- Thiel, S. van, en F.L. Leeuw, The performance paradox in the public sector, in: Public Productivity and Management Review, 2002.

12 Kritiek op new public management (1): de tien punten van Osborne & Gaebler

Welke kritiek is mogelijk op new public management? Het is mogelijk die vraag langs verschillende wegen te beantwoorden bijvoorbeeld

1. door het Tilburgs model van contractmanagement te beoordelen, omdat dat een exponent is van het NPM-denken,
2. door BBI als planning & controlaanpak te kritiseren, omdat die sterk gebaseerd was op de doctrines van NPM,
3. door de Ceteco-zaak als voorbeeld te nemen van wat er kan gebeuren als NPM door een provinciebestuur 'verabsoluteerd' wordt, dat wil zeggen een ambtenaar volledig de vrije hand krijgt en de bestuurlijke verantwoording te zwak was, of
4. door het boek 'Reinventing government' van Osborne en Gaebler kritisch te bekijken.

Hier is het laatste aan de orde. Eerst worden de tien principes nog eens weergegeven om daarna op basis van buitenlandse literatuur enkele opmerkingen te maken. Deze kritiek slaat ook enigszins terug op het Tilburgs model, wat door het gemeentebestuur ook onderkend is. Daarom is het Tilburgs model van een intern model van contracten en outputgerichtheid omgebouwd tot meer naar buiten gerichtheid.

Principes van Osborne & Gaebler als exponent van New public management

Osborne en Gaebler hebben met hun best-seller 'Reinventing Government' een boek geschreven dat in sterke mate doet denken aan een boek dat ruim tien jaren geleden opzien deed baren in de managementliteratuur over het bedrijfsleven. Bedoeld is 'In search of excellence', het boek van de McKinsey-adviseurs Peters en Waterman (1982). Dat boek heeft wereldwijd een zeer grote betekenis gehad, zowel in de alledaagse managementpraktijk als in theoretisch opzicht. Osborne en Gaebler schreven een boek met een vergelijkbare impact maar dan voor de overheidssector. In hun 'Reinventing government' formuleren Osborne & Gaebler tien managementprincipes voor de overheid-nieuwe-stijl. Zij komen daar niet toe op basis van uitsluitend theorie of een ontwerp voor een nieuwe praktijk. Ze hebben gekeken naar experimenten, succesvolle aanpakken die ze in de praktijk van het openbaar bestuur zien. Ook daarin lijkt hun boek sterk op de aanpak van Peters en Waterman, een decennium geleden. Net als Peters en Waterman wijzen zij op mogelijkheden om de organisatie als het ware 'op te juttten', weer actief te krijgen en tot de kern van de zaken te laten doordringen (zie ook Soeters, 1992; Kickert, 1993c).

Zij geven nieuwe ontwikkelingen in de V.S. weer. Toch zijn deze deels ook in Nederland herkenbaar (bijvoorbeeld Korsten, 1988; Bekkers en Korsten, 1993; Fortuyn, 1993; Kickert, 1993c). De kern van hun betoog is:

besturen moet opnieuw worden uitgevonden. De overheid moet weer leren te sturen, niet roeien; dat wil zeggen het werk zelf doen. Het is nodig strategische doelstellingen te formuleren, prioriteiten te stellen en beoordelingscriteria te formuleren, en dan te bezien

wat de beste mechanismen zijn om die te verwezenlijken. Alleen waar het moet, moet de overheid zelf de uitvoering in handen nemen. Op allerlei fronten moet de overheid echter niet zelf handelen maar activiteiten van anderen stimuleren. De overheid moet elan genereren, mensen mobiliseren. Kortom: 'entrepreneurial spirit' wordt bij de overheid gevraagd. 'Empowerment' is dan ook een trefwoord dat voortdurend in hun boek voorkomt.

Wat houden de principes in? We zetten ze op een rij.

Principes

- Sturen, niet roeien: maak gebruik van derde partijen om het beleid uit te voeren. Denk bijvoorbeeld aan publiek-private samenwerking of vouchers of uitbesteding van werk.

Osborne en Gaebler menen dat reeds bij het ontwerpen van beleid bezien moet worden hoe de eventuele uitvoering van beleid eruit kan zien. Daarbij spelen vragen een rol als: gaat de overheid zelf uitvoeren of besteedt ze uit? Kan concurrentie tot stand gebracht worden ten faveure van de prijs en kwaliteit? Als de overheid zelf uitvoert, ligt het gevaar van monopoliegedrag op de loer. Uitbesteding kan een nieuwe monopolist opleveren bij een langjarig contract maar het is te overwegen dat de overheid een klein deel zelf doet, om zekere capaciteit in eigen handen te houden. De organisatie aan wie het werk is uitbesteed weet dan dat de uitbesteding na afloop van het contract teruggedraaid kan worden en blijft alert op prijs en kwaliteit.

De schrijvers wijzen ook op het nut van inschakeling van vrijwilligers, zoals oudercomités in scholen. Dat is niets nieuws voor Nederland maar interessant is het argument dat vrijwilligers gemakkelijker in staat zijn om morele argumenten te introduceren dan overheden. Van een overheid wordt meer verwacht dat ze zich neutraal opstelt.

- Verschuif de verantwoordelijkheid van de bureaucratie naar de gemeenschap.

De overheid kan zich op bepaalde gebieden enigszins terugtrekken. Dat betekent voor bestuurders: niet met de armen over elkaar zitten. De overheid kan actoren in de samenleving stimuleren, aanzetten dat te doen wat de overheid graag ziet, maar zelf niet of minder makkelijk via regels voor elkaar krijgt. De overheid kan ook elan genereren. Osborne en Gaebler introduceren in dit verband de term 'community-owned government'. De overheid wordt in hun ogen hier en daar al een activist; ze mobiliseert de samenleving.

- Bevorder concurrentie binnen de organisatie.

Interne concurrentie kan veel vaker bevorderd worden dan momenteel gebruikelijk is en bovendien zijn daar veel inventieve manieren voor te bedenken. Zo kan een gemeentelijke dienst enkele wijken voor vuilnisophaal voor zichzelf reserveren om kennis te behouden en niet geheel afhankelijk te worden van derden. De gemeentelijke dienst zou zelfs wijken kunnen heroveren. Een ander voorbeeld betreft een voorstel om concurrerende groepen een voorstel te laten ontwikkelen.

- Nadruk op doelstellingen, niet op regels in de organisatie.

Beleidsplannen en dergelijke staan bol van de doelstellingen. Dit betekent dat er in de kern toch niet gekozen wordt, aldus de schrijvers. Bovendien, als er eenmaal gekozen is, moet men doelstellingen na verloop van tijd opnieuw bezien, zo stellen Osborne en Gaebler. In de V.S. gebeurt dat ook. Denk aan het binden van programma's aan een tijdslimiet. Men spreekt van 'sunset legislation', horizonwetgeving. De wet houdt op te bestaan op moment x, tenzij de besluitvormers na wetsevaluatie tot continuïteit besluiten en een nieuwe horizon. Een derde idee dat ze opperen is het werken met budgetsystemen op een zodanige wijze dat ambtenaren ook geld kunnen besparen en inkomsten kunnen verwerven. Ze hebben het niet zo begrepen op al die regels, die alles tot in detail voorschrijven. Een vierde punt: Het belangrijkste is taken toe te vertrouwen aan relatief kleinschalige eenheden met een heldere missie en slechts enkele prioriteiten.

- Zorg voor resultaatgerichtheid en beoordeling daarvan. Dat is contra het sturen met middelen ('inputs').

Sturen op output is belangrijk. De resultaten moeten zo precies mogelijk omschreven worden, en er dienen meetbare output-indicatoren te worden gekozen. Dat gaat niet zonder problemen omdat niet alles te kwantificeren valt en men quasi-succes kan bereiken, zoals een opleiding die wel meer studenten aflevert maar met slechtere cijfers.

- Beschouw klanten van de overheid als echte mondige klanten: de klant is koning.

Veelal worden politieke vertegenwoordigers en belangengroepen door bestuurders en ambtenaren wel gezien als 'klant', maar er zijn meer categorieën. Met name is te wijzen op de burgers, en die hebben steeds gedifferentieerder behoeften; de ene groep burgers is de andere niet. Osborne & Gaebler betogen: neem de klant serieus, peil zijn behoeften en wensen, laat de klant keuzemogelijkheden, onderhoudt nette contacten, wees klantvriendelijk, kijk naar zijn klachten. De schrijvers noemen 17 methoden om gebruikerswensen en behoeften te inventariseren: interviews, gratis telefoonnummers, vertegenwoordigende raden en dergelijke.

- Stimuleer dat geld wordt verdiend en daartoe investeringen plaatsvinden; geef niet alleen geld uit.

Osborne & Gaebler betogen dat het gedurfd is als een overheid geld wil verdienen. Soms komt zo'n organisatie dan in de problemen. Maar dit moet men niet overdrijven. Men kan een reële prijs vragen voor openbaar vervoer, opdat de gebruikers ook betalen en niet iedereen moet opdraven voor het gebruik door slechts weinigen. Kennis die in het overheidsapparaat bestaat kan men 'vermarkten'.

- Preventie van problemen is nuttig.

Bij preventie kan men denken aan anti-rookcampagnes, preventieprogramma's op het gebied van criminaliteit, bevordering van recycling.

- Decentraliseer binnen de eigen organisatie.

Daarmee wordt de kennis van medewerkers beter benut. Werknemers worden gemotiveerd voor hun werk. Ze worden aangemoedigd om suggesties voor meer resultaatgerichtheid en het vinden van goede indicatoren voor resultaatmeting.

- *Realiseer veranderingen via de marktwerking.*

Het realiseren van veranderingen door de markt betekent niet alles overlaten aan de markt. Men kan ook de markt structureren. Dat kan door informatie te geven over partijen op die markt of subsidie te verstrekken. Men kan ook denken aan de verhandeling van emissierechten binnen een bepaald gebied. En te denken is aan heffingen om waterzuiveringsinstallaties te financieren en de waterkwaliteit te bevorderen.

Kritiek op new public management: Osborne & Gaebler

De aanbevelingen van de schrijvers zijn uitermate waardevol en uitdagend. Ze schuwen de duidelijkheid niet. Toch kan men een paar vragen stellen (zie ook: Goodsell, 1993; Noordegraaf, 1994).

- a. Het belangrijkste kritiekpunt is *dat de overheid besturen niet opnieuw hoeft uit te vinden*. Veel van de principes die van belang zijn, en al bekend waren, worden eenvoudig door de auteurs genegeerd. Voorbeelden: 1. De overheid functioneert binnen een rechtsstaat en dient zich te houden aan de Grondwet en andere wetten (Aldus Goodsell, 1993). 2. De overheid moet het algemeen belang in het oog houden en niet slechts het belang van winst maken in sector x (Goodsell, 1993). 3. De overheid moet wel initiatief nemen, maar ook controleerbaar handelen. 4. Resultaatgerichtheid is mooi, maar de overheid moet ook betrouwbaar zijn en volgens het principe van rechtsgelijkheid handelen. 5. Klantgerichtheid betekent niet tegemoet komen aan alle wensen omdat sommige wensen ingaan tegen andere.
- b. Osborne en Gaebler formuleren de tien principes binnen het omvattend principe van meer gewenst *publiek ondernemerschap*. Maar uit de principes zelf blijkt dat bestuurders *soms af moeten zien van ondernemerschap*. Ze moeten zich soms inhouden en het initiatief aan anderen laten. Immers, Osborne en Gaebler bevelen zelf aan: decentraliseren, concurrentie, veranderingen tot stand brengen via de markt. Sturen betekent in feite ook soms niet sturen. Daarover hadden Osborne en Gaebler expliciet moeten zijn.
- c. In de literatuur wordt wel gewaarschuwd dat ondernemerschap in de publieke sector ('*entrepeneurship*') het risico inhoudt dat ambtenaren met *onethisch gedrag* hun privé-doelen trachten te bereiken en misbruik maken van mensen en middelen. Uit onderzoek zijn daarvoor overigens nog geen aanwijzingen gevonden (Roberts, 1992).
- d. Osborne & Gaebler hebben weinig oog voor *politieke controle* op gedrag van ambtenaren en politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid (De Vries en Van Dam, 1998: 48). Dit bleek ook bij de Ceteco-affaire: ambtenaar Baarspul bleek te actief (*entrepeneurial spirit*) en de gedeputeerden en de CdK lieten niet goed op.
- e. *Concurrentie*. De zin van introductie van concurrentie was al bekend. We weten dat het instellen van concurrerende teams/ organisaties kan voorkomen dat een besluitvormend orgaan slechte besluiten neemt ('t Hart, De Jong en Korsten, 1992). Men moet echter concurrentie die uitloopt op loopgravenoorlogen vermijden, zoals de Paspoortaffaire leert; daar was sprake van forse aanvaringen tussen

afdelingen van Buitenlandse en Binnenlandse Zaken en de VNG. Het nut van een missie van een organisatie is bekend uit het deelgebied van de bestuurskunde dat we aanduiden met strategisch beleid (punt 4). De zegeningen van decentralisatie zijn reeds belicht in pleidooien voor contractmanagement (punt 9). En dat het verstandig is om naar meer resultaatgerichtheid te streven hangt met de invoering van contractmanagement samen (punt 5).

- f. Osborne en Gaebler komen nogal makkelijk tot *'one-liners'* zoals 'organisaties met een duidelijke missie kennen een hoger moreel gehalte dan regelgestuurde organisaties' (p. 114). En dan? Wat betekent dit? Hoe krijgt men die missie en dat hoger moreel gehalte voor elkaar?
- g. De schrijvers behandelen erg veel thema's zonder bij bepaalde thema's de *diepte* in te gaan. In Nederland is de gedachte van vouchers in het universitair onderwijs bijvoorbeeld 'afgeschoten'. Op dergelijke problemen gaan zij niet in.

Jouke De Vries en Marcel van Dam (1998) hebben commentaar geformuleerd op de afzonderlijke punten.

Commentaar De Vries en Van Dam (1998) op Osborne & Gaebler: *'Reinventing government'*

1. Osborne & Gaebler (O&G): Sturen in plaats van roeien. De overheid moet aangeven welke programma's of activiteiten gewenst zijn, maar het is niet altijd nodig dat een overheid die ook zelf uitvoert. De uitvoering kan aan anderen worden overgelaten.

Commentaar De Vries en Van Dam (1998: 45): 'Het onderscheid tussen sturen en roeien lijkt erg veel op de politiek-bestuurlijke dichotomie van de progressieve intellectuelen. In de Nederlandse discussie komt het onderscheid tussen sturen en roeien overeen met de *scheiding tussen beleid en uitvoering*. Dit is geen zinvolle scheiding omdat politiek en bestuur in de praktijk niet vallen te scheiden en met elkaar verstrengeld zijn. Het aangaan van relaties met derden leidt boven tot een *"third party government"* of een *lege staat*. Dit is een overheid die via allerlei andere organisaties stuurt en daardoor het initiaateif uit handen geeft. Het is een *kaleidscopische overheid* die voortdurend van samenstelling verandert en waarbinnen controle en verantwoordelijkheidsprocessen weinig doorzichtig zijn'. (curs. Schr.)

2. O&G: Stimuleer betrokkenheid bij in plaats van dienstverlening aan burgers. Zorg voor actieve participatie van burgers bij de vormgeving van overheidsbeleid. In het Engels: 'Empower communities rather than simply deliver services'.

Commentaar De V en Van D (1998: 46): 'Aan de ene kant kan gesteld worden dat de overheid op deze manier erg veel macht kwijt kan raken. Aan de andere kant kan de decentralisatie van macht (empowerment) naar lokale groepen of personen betekenen dat de centrale overheid de verantwoordelijkheid kwijt wil over lastig op de te lossen vraagstukken'.

3. O&G: Tracht concurrentie bij dienstverlening door een overheid te stimuleren. Ga op weg naar een competitieve overheid.

Commentaar De V en Van D (1998: 46): 'Concurrentie of bureaupolitiek strijd kan heilzame gevolgen hebben bij het doorbreken van monopolies van binnen de overheid. Het is echter onduidelijk wanneer concurrentie negatieve gevolgen krijgt. Bovendien miskent concurrentie de voordelen van vertrouwen en samenwerking binnen overheidsorganisaties. Door concurrentie zal men zich ook eerder richten op zaken die goed in de markt liggen.

4. O&G: '*Be driven by their missions, not their rules*'. De overheid moet duidelijk maken wat ze wil bereiken en hoe. Daarbij moet niet direct naar regelgeving gegrepen worden. Een overheid moet een missie formuleren. Daarmee straalt ze een visie uit. Die moet ze uitdragen.

Commentaar De V en Van D (1998: 46): 'Het formuleren van een heldere missie heeft onmiskenbaar voordelen voor een organisatie omdat het de coördinatie van allerlei taken aanzienlijk vereenvoudigt. De overheid kent echter dikwijls tegenstrijdige en vage doelstellingen die niet eenvoudig zijn te vertalen in een duidelijke missie'.

5. O&G: Een resultaatgerichte overheid is nodig: stuur op effecten en niet op middelen.' In het Engels: '*Fund outcomes rather than inputs*'.

Commentaar De V en Van D (1998: 47): 'Terecht vragen Osborne & Gaebler meer aandacht voor "outputs" en "outcomes". Maar binnen publieke organisaties is het dikwijls erg lastig om outputs en outcomes goed te operationaliseren en te meten. Bovendien kan de combinatie van "input" - en "output"-sturing tot perverse systemen leiden, zoals bijvoorbeeld bij de ondernemende universiteiten in Nederland, waarbij elke student binnen wordt gehaald en binnen een bepaalde tijd moet afstuderen, waardoor kwaliteitseisen onder druk staan'.

6. O&G: Een overheid moet een klantgerichte overheid zijn: niet wat een overheid wil moet centraal staan maar wat burgers/ klanten wensen. In het Engels: '*Meet the need of the customer, not the bureaucracy*'.

Commentaar De V en Van D (1998: 47): 'Dat er meer geluisterd moet worden naar de klanten is zonder meer duidelijk, maar het is niet in alle gevallen helder wie een klant van de overheid is. Het kenmerk van een klant is dat hij of zij kritiek kan spuien en naar de concurrent kan overstappen. Dat is bij een overheid niet het geval. De term klant ontkent het collectieve karakter van diverse overheidsdiensten. Bovendien hoeft beleid van de overheid niet altijd in overeenstemming te zijn met de wensen van de klant. De overheid dient te erkennen dat een klant een burger met rechten en plichten is'.

7. O&G: *'Concentrate on earning, not just spending'*. Stimuleer ondernemerschap bij de overheid. Dan worden ook opbrengsten gegenereert in plaats van het maken van kosten.

Toelichting De V en Van D (1998: 47): 'Ambtenaren moeten zich meer afvragen of zij met activiteiten geld kunnen verdienen. Dat is een vraagstelling die niet voorkwam in het vocabulaire van de traditionele ambtenaar. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de grote bezwaren tegen de zogenaamde oktoberuitgaven. Dit betekent dat een afdeling nog snel het budget besteedt omdat zij anders volgend jaar minder krijgt. In ambtelijk jargon heet dit onderuitputting'.

Commentaar De Vries en Van Dam (1998: 48): 'Uiteraard dienen kritische kanttekeningen te worden geplaatst bij het verspillen van gemeenschapsgeld. De vraag naar verdienen kan bij verschillende activiteiten gesteld worden, maar is niet bij alle gevallen van overheidsoptreden relevant. Aan een uitslaande brand valt in het algemeen weinig te verdienen. Betekent dit dat de brandweer dan niet meer uitrukt? Bovendien kan de inverdienvraag leiden tot corrupt gedrag en zelfverrijking aanmoedigen'.

8. O&G: *'Invest in prevention rather than cure'*. D.w.z. een anticiperende overheid is gewenst. Probeer problemen te voorkomen in plaats van correctief op te treden. Van ambtenaren wordt verwacht dat ze pro-actief handelen en niet re-actief, dus niet in actie komen als er al kwaad is geschied.

Commentaar De V en Van D (1998: 47): 'Dit is een aantrekkelijke gedachte. Het probleem is echter dat Osborne & Gaebler nauwelijks aandacht besteden aan de politieke controle en verantwoordelijkheidsvraag. Zolang wij geen alternatieven voor de ministeriële verantwoordelijkheid hebben bedacht worden ambtenaren tot voorzichtig en reactief gedrag gedwongen'.

9. O&G: *'Decentralize authority'*. Bevorder decentralisatie: stel de hiërarchie niet centraal maar stimuleer participatie en teamwork.

Commentaar De V en Van D (1998: 48): 'Deze stelling bevat weinig nieuws en treft men in elk programma van een hervormingsbeweging aan. Deze aanbeveling kan ook in elk rapport van een organisatie adviesbureau worden aangetroffen'.

10. Osborne & Gaebler: *'solve problems by leveraging the market place, rather than simply creating public programs'*. Een marktgeoriënteerde overheid: de markt kan een stimulans zijn voor veranderingen.

Commentaar De Vries en Van Dam (1998: 48): 'Op dit punt onderscheiden Osborne & Gaebler zich duidelijk van anti-overheidsdenkers in de Verenigde Staten. De overheid kan inderdaad bij de structurering en vormgeving van markten een belangrijke rol spelen. In Nederland werd dit pleidooi gehouden door secretaris-generaal Geelhoed'.

Alles overziende, biedt het boek van Osborne en Gaebler voldoende stof tot overdenking, maar veel is reeds bekend en niet alles wat de beide auteurs formuleren is zonder problemen. Het boek is daarom eerder een bron van inspiratie dan een 'bijbel', die er maar op nageslagen hoeft te worden.

De verdediging van Osborne

In *'Banishing bureaucracy'*, een vervolgstudie, geven Osborne & Platrik (1997) overigens aan dat een overheid iets anders is dan een koekjesfabriek. Dat verhindert niet dat een overheidsorganisatie, zo betogen de auteurs, binnen de perken en uitgangspunten van de politiek, *bedrijfsmatiger* en *klantgerichter* kan functioneren. Een overheid moet een *'core strategy'* hebben, een expliciete strategie van doelstellingen van beleid. Zij moet oog hebben voor politieke sturing. Zij spreken van *'thinking big but organising small'*. Performance management is alleen mogelijk als je vooraf doelstellingen hebt geformuleerd. Ook bij een bestuursstijl die gericht is op de consument is vereist dat vooraf door politieke bestuurders de regels voor de markt gestructureerd worden en bijzondere aandacht wordt gegeven aan gelijkheid van kansen voor burgers tot participatie. *Reinventing government vraagt dus om reinventing politics*, zoals Van Thijn (2001: 155) in *'Publieke Zaken'* stelt, in navolging van Van Gunsteren.

Literatuur over reinventing government

- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government*, Addison-Wesley, Reading, 1992.
- Osborne, D. & P. Platrik, *Banishing bureaucracy*, Addison-Wesley, Reading, 1997.
- Osborne, D. & P. Platrik, *The reinventors fieldbook – Tools for transforming your government*, San Franscisco, 2000.
- Gaebler, T., *Positive outcomes – Raising the bar on government reinvention*, Washington, 1999.

Kritische literatuur over new public management

- Bentlage, F. e.a., *De excellente overheidsorganisatie*, Kluwer, Deventer, 1998.
- Bordewijk, P. & H. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen- een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten*, VNG uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Ferlie, E. e.a., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford UP, Oxford, 2005.
- Jacobs, T. & T. Jacobs, *De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft – Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement*, in: *M&O*, 2001, nr. 3, pp. 59-79.
- Kettl, D., *Beyond the rethoric of reinvention: driving themes of the Clinton Administration's management reform*, in: *Governance*, july 1994, pp. 307-315.
- Kickert, W., *Public management reforms in The Netherlands*, Eburon, Delft, 2000.
- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.
- Murray, R., *The backlash of new public management: a view from praxis*, in: Hesse, J. & Th. Toonen (eds.), *The European Yearbook of comparative government and public administration*, vol. III, Nomos, Baden, 1996, pp. 407-425.

- Pollitt, C. en G. Bouckaert, *Public management reform – A comparative analysis*, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Pollitt, C., *Is the emperor in his underwear?*, in: *Public Management: an international journal of theory and research*, jrg. 2, 2000, nr. 2, pp. 181-199.
- Rhodes, R.W.A., *Understanding governance - Policy networks, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Thijn, E., *Publieke zaken*, Meulenhof, Amsterdam, 2001.
- Walsh, K., *Public services and market mechanisms – Competition, contracting and the New Public Management*, MacMillan, Londen, 1995.

13 Kritiek op new public management (2): de tien punten van Goodsell

Imagokritiek leidt niet tot nieuw public management

Het programma van Osborne & Gaebler is in de VS grotendeels overgenomen door de Democraten en scoorde ook hoog in landen als Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Engeland (De Vries en Van Dam, 1998: 49). Toch is er ook enige kritiek uit de hoek van bestuurskundigen. In 1984 is het *Blacksburg Manifesto* gepubliceerd waarin een aantal bestuurskundigen (Goodsell, Rohr, Wamsley, Wolf, Kronenberg) trachten een positiever beeld te scheppen van de Amerikaanse overheid dan hier en daar het geval is en op basis van het imago gerechtvaardigd is. Daarbij moet worden aangetekend dat Osborne & Gaebler toen hun boek nog niet gepubliceerd hadden.

De Blacksburg-bestuurskundigen maken zich zorgen om het negatief imago (in Nederland hierover: Ringeling). Ze trachten het imago omhoog te halen door een discussie te openen over de legitimatie van de Amerikaanse overheid, waarbij ze teruggrijpen op het werk van founding fathers als Hamelton en Madison. Met invoering van concurrentie in het openbaar bestuur, zoals soms verdedigd door bestuurskundigen die interesse hebben in new public management en bureaupolitiek (zie de oratie van Rosenthal), hebben de Blacksburg-bestuurskundigen niet veel op. Dat geldt ook voor het adagium 'minder overheid en meer marktwerking'. Tot deze Blacksburg-groep behoorde onder meer Charles Goodsell, die in 1983 met een boek *'The case of bureaucracy'* de overheidsbureaucratie met kracht zou verdedigen. Weliswaar staat de Amerikaanse overheid aan kritiek bloot en is het imago niet zonder meer positief, toch bleek hem dat enquêtes bij voortdurend toonden dat burgers redelijk tevreden zijn over de overheden (zie De Vries en Van Dam, 1998).

In een recensie van het boek van Osborne & Gaebler uit 1993, verschenen in *Public Administration Review*, komt Charles Goodsell met tien alternatieve punten, naar analogie van Osborne & Gaebler die met tien uitgangspunten komen voor vernieuwing. We geven die tien punten van Goodsell.

Het tien puntenprogramma van Goodsell uit 1993 ('Rediscovering government') als reactie op Osborne & Gaebler 'Reinventing government'

1 De bevolking is via haar vertegenwoordigers aan de macht, niet de publieke ondernemers.

- 2 De overheid dient het algemeen belang en niet dat van een paar ondernemende ego's.
- 3 De overheid dient zich te houden aan de constitutie en de wet.
- 4 De overheid kan samenwerkingsverbanden aangaan, maar moet wel de sterkste partij zijn.
- 5 De overheid moet flexibel en innovatief zijn, maar is ook verantwoording verschuldigd aan het publiek.
- 6 Naast het meten van prestaties zijn de medewerkers van een organisatie van belang.
- 7 Bij het management van publieke organisaties moet rekening worden gehouden met idealen zoals gelijkheid en rechtvaardigheid.
- 8 Het simplificeren van regels is goed, maar het mag niet ten koste gaan van principes zoals gelijke behandeling en rechtmatigheid.
- 9 De reductie van fiscale beperkingen is geoorloofd, maar het mag niet ten koste gaan van een goed beheer van de overheidsfinanciën.
- 10 Publieke problemen moeten creatief worden opgelost, maar niet op een manier dat alleen de belanghebbenden ervan profiteren.

N.b. De vertaling is van De Vries en Van Dam (1998: 50)

Kritiek van De Vries en Van Dam op de tien punten van Goodsell

Op het tien punten-programma van Goodsell onder de titel 'Rediscovering government' is ook commentaar te geven, evenzeer als dat mogelijk was op de tien punten uit 'Reinventing government'. We nemen hier de opmerkingen van De Vries en Van Dam (1998: 50) ten aanzien van de tien punten van Goodsell (1993) over. Ook Goodsell blijkt te kritiseren.

Kritische opmerkingen bij tien puntenprogramma van Goodsell uit 1993 ('Rediscovering government') als reactie op Osborne & Gaebler 'Reinventing government'

1 Goodsell: De bevolking is via haar vertegenwoordigers aan de macht, niet de publieke ondernemers.

Commentaar De Vries en Van Dam (1998: 50): 'Goodsell gaat niet in op het probleem dat de relatie tussen kiezers, de uiteindelijke regering en het geformuleerde beleid vaak uitermate zwak is'.

2 Goodsell: De overheid dient het algemeen belang en niet dat van een paar ondernemende ego's.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Goodsell gaat hier voorbij aan het feit dat het algemeen belang moeilijk valt te definiëren'.

3 Goodsell: De overheid dient zich te houden aan de constitutie en de wet.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Voor een democratische rechtsstaat is dit een terechte constatering maar de stelling houdt geen rekening met het feit dat wet- en regelgeving sterk is toegenomen waardoor bestuurlijk handelen lastiger wordt'.

4 Goodsell: De overheid kan samenwerkingsverbanden aangaan, maar moet wel de sterkste partij zijn.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Goodsell geeft niet aan waarom de overheid de sterkste partij dient te zijn en heeft ook geen oog voor het feit dat er zeer sterke actoren in het politieke en economische systeem voorkomen, waarmee de overheid wel moet onderhandelen'.

5 Goodsell: De overheid moet flexibel en innovatief zijn, maar is ook verantwoording verschuldigd aan het publiek.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Dit lijkt ons luist, maar de koppeling tussen flexibiliteit en het afleggen van verantwoordelijkheid is nauwelijks uitgewerkt'.

6 Goodsell: Naast het meten van prestaties zijn de medewerkers van een organisatie van belang.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'dit is zonder meer waar en vormt het uitgangspunt van het zogenoemde total quality management (TQM).

Leidinggevende politici en ambtenaren kunnen echter niet bij voortduring aan de leiband van het personeel lopen'.

7 Goodsell: Bij het management van publieke organisaties moet rekening worden gehouden met idealen zoals gelijkheid en rechtvaardigheid.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Gelijkheid en rechtvaardigheid zijn belangrijke idealen van de sociale rechtsstaat, maar vormen daarbij ook beperkingen voor het nemen van beslissingen en remmen pro-actief optreden'.

8 Goodsell: Het simplificeren van regels is goed, maar het mag niet ten koste gaan van principes zoals gelijke behandeling en rechtmatigheid.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Gelijke behandeling en rechtmatigheid zijn belangrijk voor de legitimatie van de overheid, maar zelfs op deze regels moeten zo nu en dan bestuurlijke uitzonderingen mogelijk zijn om aan individuele gevallen of kwaliteiten tegemoet te komen'.

9 Goodsell: De reductie van fiscale beperkingen is geoorloofd, maar het mag niet ten koste gaan van een goed beheer van de overheidsfinanciën.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Deze opmerking moet geplaatst worden in de Amerikaanse context, waarbij het belastingtarief in vergelijking met Europese verzorgingsstaten nog relatief laag is'.

10 Goodsell: Publieke problemen moeten creatief worden opgelost, maar niet op een manier dat alleen de belanghebbenden ervan profiteren.

Commentaar Van Dam en De Vries (1998: 50): 'Tegen deze stelling valt weinig in te brengen'.

Kritische literatuur over Reinventing government

- Goodsell, Ch., Reinvent government or rediscover it?, in: Public Administration Review, jan./febr. 1993, nr. 1, pp. 85-87.
- Goodsell, Ch., The case for bureaucracy, Chatham House, Chatham, 1983.
- Kettl, D., Beyond the rethoric of reinvention: driving themes of the Clinton Administration's management reform, in: Governance, July 1994, pp. 307-315.
- Moe, R., Exploring the limits of privatization, in: Public Administration Review, vol. 47, nov./dec. 1987.
- Moe, T., Political institutions: the neglected side of the story, in: Journal of Law Economics and Organization, 1990, pp. 213-253.
- Wart, M. Van, Learning and reinvention of public sector organizations, in: Public Administration Review, vol. 54, nov./dec. 1994, nr. 6, pp. 577-579.

C Uitwerking

14 Succes of falen van de overheid als bedrijf

New public management is het leerstuk dat betrekking heeft op de ondernemende overheid of de bedrijfsmatige overheid. Meer entrepreneurship werd van ambtenaren gevraagd. De overheid moest vernieuwen. Een van de manieren was concurrentiebevordering en meer marktwerking. Osborne en Gaebler formuleerden een programma van tien punten, en dat werd toegejuicht. Beide auteurs waren in Nederland te gast om hun denkbeelden toe te lichten.

Organisaties werden inderdaad op afstand gezet met, te midden van allerlei motieven, als overheersend oogmerk om *meer prestaties* te bereiken en *meer doelmatigheid*. Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw kwamen er 20 agentschappen, een vorm van interne verzelfstandiging. De kabinetten-Kok I en II waren de kabinetten die een vertaling boden van principes van Osborne & Gaebler uit *'Reinventing government'*. Is Nederland beter geworden van new public management of niet?

Als het antwoord ja zou zijn, waaraan ligt dat dan aan? En als het antwoord nee is, komt dat omdat de lessen van NPM niet goed zijn toegepast of NPM verkeerd is begrepen of zijn er andere oorzaken. Is misschien het grondidee dat een overheid een bedrijfsmatige overheid moet zijn verkeerd? Hier is tegenin te brengen dat niemand ooit beweerd heeft dat de gehele overheid moest functioneren als een bedrijf. De overheid als bedrijf was natuurlijk – in mijn ogen – een wat speels gebrachte

metafoor, met de bedoeling gebracht om te kijken of overheden niet beter zouden kunnen functioneren door het beeld van een bedrijf te gebruiken.

Vooraf moeten we opmerken dat NPM niet over de volle breedte van beleid door alle overheden is overgenomen. Hiervan is geen sprake. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten geweest die al direct afstand namen van het gedachtengoed van new public management. Niks contractmanagement. Maar daar staat tegenover dat heel veel gemeenten en provincies over een produktbegroting beschikken en vormen van planning & control kennen ten behoeve van verantwoording van gebruikte overheidsgelden. Bij de rijksoverheid werd de VBTB-operatie ingevoerd. Dus zo gezien kan de vraag naar doorwerking van NPM wel gesteld worden. NPM is immers het studiegebied voor contractmanagement en planning en controlsystemen.

Een tweede opmerking vooraf is dat niet in de volle breedte tijdens paars I en II sprake was van een sturingsfilosofie, aldus o.a. In 't Veld in zijn artikel '*De sturingsfilosofie van paars*' opgenomen in '*Zeven jaar paars*' (2001).

Hilhorst (2001) liet zich niet hinderen door deze opmerkingen en betoogt dat sprake was van *falen van de overheid als bedrijf*. Wat zijn zijn argumenten? We geven de redenering in eigen woorden weer, voegen hier en daar een eigen opmerking toe en bieden een oplossing, een uitweg. Want zoveel is ons duidelijk: new public management is een interessant studiegebied. De experimenten met prestatie meting en prestatieafsprakenstelsels zijn heel interessant en zullen doorgaan.

Politici geven leiding

Politici moeten leiding geven, aldus begint Hilhorst zijn kritisch betoog. Dat kunnen politici doen door meeslepende plannen te presenteren of door dicht bij uitslagen van opiniepeilingen te blijven. Als ze de opinies van burgers niet overstijgen, zijn het conservatievelingen en als ze te vergaande plannen etaleren, zijn het dromers. Bestuurders hebben dus met paradoxen te maken. Ze moeten wat en het moet nog aanspreken ook, maar daartoe te komen is o zo moeilijk. Het is balanceren tussen conservatisme en dromerij. Intussen we we dat een land niet per masterplan, per blauwdruk te regeren valt. Scholen, ziekenhuizen, gemeenten, musea, riaggs zijn inventief. Er zit veel kennis in opgeslagen en dat moet leiden tot contextgerelateerde oplossingen. Doet 'Den Haag' dat niet, dan wordt het later toch verantwoordelijk gehouden. Bestuurders *vreezen dus het vrij laten* van scholen, musea, ziekenhuizen. Voor die vrees is ook reden. De rampen in Enschede (vuurwerkexplosie vaagde wijk weg) en Volendam (café brand met slachtoffers) maakte duidelijk dat lagere overheden hun vrijheid gebruikten om niks te doen, om niet te controleren of de vergunningen verstrekt waren en ook niet toe te zien op caféeigenaren die zich houden aan regels. Ook de grotere vrijheid van handelen van de NS-top is misbruikt. En energiebedrijven leverden niet het gewenste resultaat, aldus Hilhorst. Dus is de neiging tot een *centralistische controlereflex* met 'meer handhaving' en meer toezicht vanuit Den Haag groot.

Wat is de reactie vanuit het bedrijfsmatig denken, vraagt Hilhorst zich af? Zijn antwoord: de overheid wordt opdrachtgever, en scholen, ziekenhuizen, musea enz. opdrachtnemer. Eigenlijk zou een overheid kunnen gaan aanbesteden. Scholen worden *tot aannemers* die een klus moeten klaren. Dat is het beeld dat vanuit new public management naar voren komt. Politieke bestuurders uit Den Haag zeggen wat moet gebeuren en de scholen zelf weten *het best hoe dat moet*. Ze krijgen een lump sum en daarmee *vrijheid* van handelen. Dat zullen ze fijn vinden, ze zullen hun preferenties goed richten en prestaties leveren, waarop 'Den Haag' ze dan kan *afrekenen*. De ene school pakt het zo aan en de ander anders. Om daar achter te komen is organisatievergelijking uitgevonden, *benchmarking*. Wie doet het slim, snel, beter en doelmatig, en wie zijn de achterblijvers? Zo lijkt het erop dat de politiek gered is. Want politici articuleren voorkeuren en stoten het hoe van de uitvoering af; dat bepalen de scholen, gemeenten enz. zelf. Gaat het zo?

Niet helemaal. Want de vrijheid van scholen is beperkt. Ze krijgen er wel een paar vrijheden bij maar een radicaal ander personeelsbeleid is er niet bij. Onderwijspersoneel valt onder de CAO-afspraken. Scholen mogen ook geen lessen zo maar schrappen omdat ze de vrijkomende tijd menen nodig te hebben voor zaken die beter bij de eigen missie passen. Het systeem van contracten en vrijheden is dus maar half doordacht en uitgewerkt. Het is *ingesnoerde vrijheid*.

De toegenomen *autonomie* van en *concurrentie* tussen scholen zou de kwaliteit van het onderwijs ook moeten doen toenemen, maar dat blijkt niet het geval. Ook van een streven tot een groot marktaandeel bij scholen op basis van kwaliteit blijkt weinig tot niets terecht te komen (Waslander, 2001). 'Niet de kwaliteit van het onderwijs neemt toe, maar de segregatie', zegt Hilhorst. Ja, dat geldt voor scholen maar dat is een specifieke sector. Elders gaat het beter?

Bedrijven moeten vanwege de maatschappelijke verantwoordelijkheid op milieuterrein voorlopers zijn. Toch wordt dat bemoeilijkt. Vergunningen zijn namelijk nog erg gedetailleerd alsof ze nog niet te vertrouwen zijn. Nog maar eens een andere sector bekeken, dan.

Reïntegratiebedrijven moeten concurreren maar intussen moeten ze zich wel precies houden aan de door de opdrachtgevers, als het GAK, voorgeschreven werkwijze. Zo komt van handig inspelen op voorkeuren en omstandigheden, waardoor 'maatwerk' mogelijk acceptabel wordt, weinig terecht.

Natuurlijk is er wel enige reden om de vrijheid van handelen voor scholen, reïntegratiebedrijven e.d. kritisch tegen het licht te houden. Als Haagse politici zeggen hoe het moet en de decentrale gemeenten, scholen, musea mogen maatwerk leveren, dan blijken ze zich ook te bemoeien *met de politieke preferenties of niet conform te handelen*.

Neem de NS-directie. Minister Netelenbos van V en W (kabinet- Kok II, 1998-2002) had een contract met NS-baas Huisinga en de Raad van toezicht onder leiding van

oud-Philips -topman Timmer. De NS-directie bleek winst te willen gaan maken in plaats van het op tijd laten rijden van treinen. De directie maakte ook geen werk van het tijdig vernieuwen van materieel. Van het zich houden aan de afspraken in het *prestatiecontract*, zus en zoveel treinen rijden in die en die periode op tijd, kwam niets terecht. De druk werd wel opgevoerd maar de *sancties* werden in het derde kwartaal van 2001 *opgeschort*. De minister bleek geen vuist te kunnen of willen maken. De beleidstheorie, dus het geheel van veronderstellingen achter de bedrijfsmatige overheid klopt dus in het geval van de NS en scholen niet of maar gedeeltelijk.

De reïntegratiebedrijven dan. Deze kunnen er wel eens belang bij krijgen om werk te steken in 'betere' makkelijker plaatsbare kandidaten en niet in het sleep- en trekwerk aan moeilijk (her)plaatsbare burgers. Of dat gebeurt hangt af van welke *prestatie-indicator* geldt. Gaat het om kwantiteit dan wordt omzet gedraaid, dan wordt veel herplaatst wat makkelijk te herplaatsen is. Energie steken in moeilijke gevallen loont niet. Een reïntegratiebedrijf kan zich dus anders gaan gedragen naar gelang een andere performancemaat. Gebleken is dat gereïntegreerde arbeidsongeschikten binnen korte tijd weer op straat staan omdat ze het werk niet aankunnen. 'De FNV heeft geconstateerd dat het rondpompen van kneuzen veelvuldig voorkomt. Mensen komen bij uitzendbureaus aan de slag, houden het niet vol en verdwijnen opnieuw in de WAO, waarna het verhaal opnieuw begint', aldus Hilhorst.

Hier zet Hilhorst een volgende stap. 'Nu is het in principe mogelijk al deze onbedoelde effecten mee te nemen in de beoordeling van prestaties van scholen en reïntegratiebedrijven. Maar daarmee is de zaak nog niet in kannen en kruiken. In de huidige ambtelijke politieke cultuur bestaat namelijk een afkeer van controversiële oordelen. Niemand wil zijn handen branden. Neem de wettelijke verplichting van uitvoeringsinstellingen als het GAK om voorlopige reïntegratieplannen van bedrijven voor hun zieke werknemers inhoudelijk te beoordelen. Daar komt niets van terecht. Alleen als bedrijven te laat zijn, volgt een sanctie. De meeste plannen zijn betekenisloos'. Een voorbeeld. 'Jan van Delden, werknemer bij GAK Automatisering krijgt last van rsi in zijn rechterpols. Na ruim een halfjaar krijgt hij bericht dat de Arbodienst een reïntegratieplan voor hem heeft ingediend. Hij wil de inhoud van het plan weten. Eerst krijgt hij die niet te horen omdat het medisch geheim zou zijn. "Maar het gaat over mij", dringt Van Delden aan. Uiteindelijk krijgt hij het voor zijn reïntegratie zo belangrijke plan in handen. Het is een A4'tje met drie gegevens: de naam van de werkgever, de datum van mogelijke werkhervatting en een diagnosecode. "Over die datum was met mij nooit gepraat, de diagnosecode bleek bij navraag te staan voor rsi aan rug en schouders, en de naam van de werkgever was verkeerd, want het verkeerde GAK-onderdeel". Toch is dit onzinnige reïntegratieplan door de uitvoeringsinstelling geaccepteerd', aldus Hilhorst. Wat kunnen de adepten van de bedrijfsmatige overheid hier aan doen? Hun antwoord is dat er *heldere contracten* gesloten moeten worden met de uitvoerders en dat er 'eenduidige criteria en sancties' afgesproken moeten worden. Hilhorst acht die 'zakelijke retoriek', zoals hij het noemt, 'schijn'. Zijn argument is dat *politieke opdrachtgevers huiverig zijn bij het afrekenen met contractpartners*. Gezien De Bruijn's boek over prestatiemeting heeft hij daarin geen ongelijk. Maar hij komt ook met een

voorbeeld. De gemeente Amsterdam sloot een convenant met scholen maar van het sluiten van slecht presterende scholen kwam het nog niet. Waarom? Omdat opdrachtgevers beseffen dat de criteriakeuze voor beoordeling iets willekeurigs heeft, aldus Hilhorst. Een CITO-toets zegt wel iets over een school maar niet alles over kwaliteit van onderwijs? Dat is een eerste *verzachtende omstandigheid*. Een tweede verzachtende omstandigheid is dat de overheid een *bijzondere* opdrachtgever is. Ook dat leidt tot afzwakking van het afrekenen. Wordt het in dank afgenomen als een school sluit? Een derde relativering kan komen van de schoolleiding. Waren er veel leerkrachten ziek? Was er een gebrek aan vervangers? Heerste er een griepgolf? De *belofte van beterschap*, blijkend uit een actieplan vol *plastictaal* (term van Schuyt; het huidige jaargang van verbeteractie) doet wonderen. Zo gezien staan de verdedigers van de bedrijfsmatige overheid in hun hemd. Hilhorst:

‘Hier wreekt zich dat de voorstanders van de bedrijfsmatige overheid een afkeer hebben van politiek in de betekenis die de filosofe Hannah Arendt eraan geeft. Arendt zegt dat oordelen iets anders is dan meten. Oordelen begint als het criterium op basis waarvan geoordeeld moet worden niet vast ligt, als strijdige claims en verhalen over de werkelijkheid tegen elkaar moeten worden afgewogen’.

‘De retoriek van zakelijke afspraken suggereert daarentegen dat het slechts ene kwestie is van het controleren van het contract. In de bedrijfsmatige overheid zijn de oorzaken van het niet nakomen van de verplichtingen niet relevant. Deze *technocratische anti-politieke inslag van de bedrijfsmatige overheid is haar zwakte*. Controversiële oordelen winnen aan legitimiteit als recht wordt gedaan aan bijzondere omstandigheden’. Volgens Hilhorst moet de benadering van de bedrijfsmatige overheid niet overboord worden gezet maar moet *het oordelen* worden *gepolitiseerd*. Een goed voorbeeld daarvan vindt hij het werk van de commissie-Donner, die een oordeel velt over de reïntegratieactiviteiten van werkgever en werknemer. Heeft de werkgever wel genoeg zijn best gedaan om ander werk te vinden voor een werknemer, in of buiten het bedrijf? En, heeft de werknemer mogelijk geschikt werk geweigerd? Als ze tekortschieten, krijgen ze een sanctie op hun dak. Een werkgever wordt gestraft doordat een werknemer niet mag afvloeien naar de WAO. Onwillige werknemers lopen het risico ontslagen te worden. Een suggestie die in deze lijn ligt houdt in dat milieuambtenaren voorlopende bedrijven belonen met minder gedetailleerde vergunningen. ‘Een oordeel wordt zo meer dan meten’, stelt Hilhorst. En: ‘De kracht van het oordeel ligt in het rechtdoen aan bijzondere omstandigheden’. Zonder gevaar is deze werkwijze niet want er is een kans op willekeur.

Politiek als management van mistakes

Het probleem bij de bedrijfsmatige overheid ligt niet in de doelstellingkeuze maar in de uitvoering, meent Hilhorst. De afgelopen tien jaar gaven ook conflicten te zien over de uitvoering van beleid: WAO-crisis, asielbeleid, onderwijsachterstanden, toekomst van Schiphol, bijlmer-ramp. Politici moeten zich gaan bezighouden met het geven van oordelen over de manier waarop scholen, bedrijven, overheidsinstellingen gebruik maken van hun vrijheid. Hilhorst: ‘*Politiek is achteruitzien*. Het gaat erom controversiële oordelen te vellen over de praktijk en lessen te trekken uit gemaakte

fouten. *Politiek is management of mistakes*'. Aan de vrijheid van scholen en andere organisaties moet niet getornd worden. Wel moeten scholen, gevangenissen, musea *leren om zich te verantwoorden* en daarvoor meting van prestaties en melding onontbeerlijk. De schuldvraag moet worden vermeden. Dat is 'de wraak van de publieke zaak'. De behartiging van het publieke belang kan niet zonder de politiek, waarin velen het geloof hebben verloren'.

Samenvattend

Het concept van de bedrijfsmatige overheid werkt niet goed genoeg. De Haagse politici kunnen wel doelen formuleren en de uitvoering laten aan decentrale eenheden als scholen, musea, en dergelijke maar hun vrijheid is begrensd. Ze hanteren ook eigen doelstellingen (NS, scholen) en er doen zich onbedoelde effecten voor. De prestatie-indicatoren hebben onvoldoende rijkheid; teveel alleen kwalitatief of kwantitatief. Daardoor kan een opdrachtgevende overheid scholen, uitvoeringsinstellingen en dergelijke niet echt houden aan contractuele afspraken. Er treden verder verzachtende omstandigheden op. Bovendien is de overheid uniek en is een prestatiemetingssysteem vaak niet volledig doordacht. Dus hoe dan af te rekenen? Het gevolg is dat zolang organisaties kunnen laten zien dat ze werken aan verbetering een oogje dicht geknepen wordt. Dus worden geen scholen gesloten, wordt eigenlijk geen studierichting opgeheven. Twee oplossingen dienen zich aan. Slim gekozen prikkels die scholen e.d. in de goede richting duwen, is de eerste oplossing. De politici kunnen en moeten reddende engel zijn als ze oordelen geven over zich verantwoordende scholen, die hun werk aan zelfevaluatie onderwerpen door prestaties te melden. Dat is de tweede oplossing, in combinatie met de eerste. Het woord *visitatie* en *zelfevaluatie* gebruikt Hilhorst overigens niet maar daarmee zou tegemoet gekomen kunnen worden aan eenzijdigheden van prestatiemeting. Onbedoelde effecten kunnen zo in beeld komen.

Literatuur

- Becker, F. e.a. (red.), *Zeven jaar paars*, De Arbeiderspers, Amsterdam, 2001.
- Bogt, H.J. ter, *Contractmanagement: de valkuil van sjablonen*, in: *Beleidsanalyse*, 1994, pp. 24-40.
- Bogt, H.J. ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, ridderprint, Ridderkerk, 1997.
- Bogt, H.J. ter, en J. van Helden, *Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 3, 1994, nr. 1, pp. 2-12.
- Bussemaker, J. & R. van der Ploeg (red.), *Leven na paars?*, Prometheus, Amsterdam, 2001.
- Heij, J.J. & B. Rogmans, *De publieke ondernemer is trots en zelfbewust*, in: *Intermediair*, 17 mei 1996, pp. 27-31.
- Hilhorst, P., *Het falen van de overheid als bedrijf*, in: *De Volkskrant*, 8 december 2001b, p. 3R.
- Hilhorst, P., *De wraak van de publieke zaak*, De Balie, Amsterdam, 2001b.
- Meijdenberg, H. van den, *Ondernemende overheid faalt*, in: *Intermediair*, 2 juli 1998, p. 23.
- Waslander, S., *Koopmanschap en burgerschap – Marktwerking in het onderwijs*, 2001.

15 Valkuilen bij door new public management geïnspireerde prestatiestelsels

Onderzoek toont ons intussen een groot aantal valkuilen die dreigen bij door NPM geïnspireerde praktijken. Op grond van de tekst moet een lezer in staat zijn er zelf een aantal te formuleren. Ik kom tot de volgende aanduiding bij wijze van voorbeeld.

1 Het probleem van de 'plural principals'

In het openbaar bestuur doet zich voor dat sprake is van een overheid die niet over alle taken, bevoegdheden en middelen beschikt omdat sprake is van fragmentatie. Wie formuleert in een dergelijk stelsel de gewenste resultaten of prestaties in zo een context, op wies conto komen de prestaties, wie meet wat bereikt wordt en wie geeft positieve of negatieve sancties (wie rekent af?). Wie sturing op prestaties introduceert, dient dit probleem goed onder ogen te zien.

We ontleen een voorbeeld aan Hazeu (2000: 98). De uitvoering van de sociale zekerheid illustreert een complicatie bij resultaatgerichtheid: het geval van meerdere principalen. Daardoor krijgen 'agents' (voor het gemak: opdrachtnemers) prikkels vanuit *meerdere* hoeken, die soms *tegenstrijdig* zijn. Presteren wordt zo niet vanuit een gezichtspunt geoptimaliseerd. Een doelgerichte uitvoering van de sociale zekerheid wordt pas mogelijk nadat het plural principals -probleem was uitgekristalliseerd. Vanuit de sociale zekerheid gezien is van belang: van wie is de sociale zekerheid?; wie draait voor de kosten op? Actoren kunnen zich zo gedragen dat ze wel invloed willen hebben maar nadelige consequenties van uitvoering bij anderen willen leggen.

2 Het probleem van de perverterende effecten

Op een echte markt komt resultaatverplichting niet voor. Wie schoenen te duur vindt gaat naar een andere verkoper. Er bestaat een exit-optie. Je kunt je onttrekken aan een deal. Bij scholen, gevangenissen, ziekenhuizen en andere overheidsdiensten is dit niet het geval. Rechtstreekse overheidssturing van bovenaf wordt vervangen door een soort markt maar dan met een resultaatverplichting, die eigen perverterende effecten tot gevolg heeft. Een school met een resultaatverplichting moet voldoen aan eisen en daarvoor geldt een CITO-toets als verplicht meetinstrument. Het gevolg is dat in groep acht training in het maken van CITO-toetsen plaatsvindt in plaats van het leren van nieuwe dingen. Soms laat een school zwakke leerlingen niet meedoen aan een CITO-toets (Hilhorst, 2001b). een oplossing hiervoor is dat er wel eisen worden gesteld maar een school de vrijheid krijgt om meetmomenten zelf te kiezen of om als alternatief een accreditering bij een accrediteringsinstelling aan te vragen.

3 Het probleem van de keuze voor het 'goede'

Prestatiemeting kan naar voren brengen dat bepaalde onderdelen van een organisatie belangrijker zijn om een organisatie te laten overleven dan andere. Maar is de keuze dan het stimuleren van het goede en stoppen met activiteiten van de 'zwakke broeders'? Deze keuze is vaak bij een overheid uitgesloten.

Voorbeeld: Binnen de Open Universiteit (OU) bleken in de jaren negentig studierichtingen als rechtsgeleerdheid en cultuurwetenschap veel studenten te trekken in verhouding tot een richting als natuurwetenschap. Dat is belangrijk

omdat de financiering van de OU door de staat sterk gebaseerd is op studentenaantallen. Omdat de OU een gemengde financiering kent en ook afhankelijk is van de marktvraag, de vrije keuze van burgers om een of twee cursussen in de losse verkoop af te nemen, geldt opnieuw dat studentenaantallen van groot belang zijn. Het gevolg zal zijn dat in een stelsel van prestatieafspraken de lat voor faculteiten met meer studenten nog hoger komt te liggen dan bij andere, en dat de ene ook meer middelen krijgt dan de andere. Maar welke faculteiten kunnen makkelijker nog een grotere prestatie leveren en zo de uitval bij anderen compenseren? Is het eerlijk om die lijn te kiezen en zijn ze daartoe bereid? Of moet een faculteit die onder de norm blijft, worden opgeheven? De consequentie van 'opheffen' kan zijn dat een organisatie die overblijft, geen toelevering krijgt van cursussen uit belendend gebied (die andere faculteiten maken) en een universiteit zo ineenschrompelt dat ze de naam universiteit niet meer verdient. Dat kan reden zijn om intern verschillen in prestaties te accepteren. Deze casus bevat een les: Prestaties binnen een organisatie moeten dus altijd in het licht van de organisatie als geheel worden gezien en de omgeving waarin die organisatie functioneert.

4 Het probleem van de (on)betrouwbare opdrachtgever: afsprakenethiek

Bij prestatiesystemen is sprake van een opdrachtgever en opdrachtnemer en er is sprake van spelregels over wat als een prestatie telt, wat de gewenste kwantiteit en kwaliteit moet zijn en wanneer. Alle partijen dienen zich aan de spelregels te houden maar de praktijk wijst uit dat dit niet altijd gebeurt en dat een afwijking de relatie onder druk zet. Dat laatste is ongewenst omdat een overheid een voorbeeldrol in de samenleving heeft op het vlak van integriteit.

Het volgende voorbeeld is nagenoeg levensecht maar een beetje versimpeld. Er was eens een OU, een zbo. Het was een staat-marktorganisatie omdat ze deels door de staat werd gefinancierd en deels van marktinkomsten afhankelijk was. Ze kende een gemengde financiering. Het ministerie van OCW van Belzwanaland had *afspraken* met de Open Universiteit van Belzwanaland over *prestaties* in termen van aantallen per jaar afstudeerders, aantallen tweede kansstudenten onder de afgestudeerden, aantallen verstrekte propedeusecertificaten, enz. Tegenover de prestaties stonden de staatsmiddelen. Deze afspraken betroffen een contractperiode van vier jaar en liepen tot 2003. In 2001 maakte de minister al bekend dat hij wilde bezuinigen op de OU en wel in 2002 en later. Hierover ontstond rumoer in de Ou, in de pers en er werden Kamervragen gesteld. De voorzitter van de OU bestreed de kortingen omdat zelf als de cijfers juist waren, de kortingen te vroeg waren (er liep nog een deel van de contractperiode) en omdat de cijfers die de bezuiniging funderden niet overeenkwamen met de cijfers die de OU in het kader van de prestatieafspraken leverde. Er ontstond strijd over welke prestaties wel of niet moesten meetellen. De departementsambtenaren rekenenden naar de bezuiniging toe, was het verwijt. Ze veranderden de spelregels tijdens het spelen van het spel. De woordvoerders van de Tweede Kamer werden geïnformeerd en de Kamer draaide de bezuiniging terug. De structurele middelen bleven behouden maar de OU kreeg er wel een taak bij: bijdragen aan

scholing van leerkrachten. Zo redde de minister zijn gezicht. Waarom de minister met een bezuiniging kwam? Laten we in deze gestyleerde casus aannemen dat dat gebeurde om een vuist te maken. Een prestatiecontractensysteem roept *spierballenpolitiek* op. De worstelaar toont spierballen maar wint hij ook de wedstrijd?

5 Het probleem van het dynamisch netwerk

Een minister die een contract afsluit met de NS over gewenste prestaties op het spoor heeft niet slechts te maken met een partij, de NS-directie en Raad van toezicht. Er zijn meerdere partijen, zoals NS Railinfrabeheer. Deze partijen zijn van elkaar gescheiden door een scheidingsoperatie die tot doel heeft om op het spoor meer marktconform handelen mogelijk te maken. Duidelijk is dat de partijen moesten gaan wennen aan hun rol en aan *samenwerking*. Ze waren *van elkaar afhankelijk*. De gewenste prestaties uit de prestatiecontracten liepen in 2001 gelijk op met dat aanpassingsproces en werd dan ook prompt als *verzachtende omstandigheid* opgevoerd voor het niet halen van de norm van zoveel procent aan treinen die op tijd vertrekt. Dynamiek in netwerken is dus een probleem bij het werken met prestatiecontracten omdat de minister niet een op elkaar afgesteld geheel van prestatiecontracten heeft. zou dat wel het geval zijn, dan hoeft maar een variabele wezenlijk te veranderen en er ontstaat doorwerking op andere variabelen.

6 Het probleem van het multi-levelsystem

De NS-casus kan ook het probleem van het multi-levelsystem illustreren. Als een minister een afsprakenset maakt met de NS is dat nog geen afspraak met *het gehele* spoorwegpersoneel. Misschien maakt de directie nog wel afspraken namens de gehele organisatie maar een directie moet vervolgens zien te bewerkstelligen dat de gehele organisatie werkt *in lijn met* de afspraken met de minister. Dat houdt in dat het directiebeleid uitwerking behoeft. Hier kan het gaan haperen. Er is een operationele doorvertaling van strategisch beleid nodig die tijd kost. 'Een rondje om de kerk' afschaffen?

Als we een organisatie zien als een multi-levelsysteem impliceert een prestatiecontract met een minister dat *uitwerking* plaatsvindt door de *gehele* organisatie, naar de middle managers en de prestatieafspraken vervolgens onderdeel zijn van functionerings- en beoordelingsgesprekken met deze managers en met individueel personeel. Maar is te achterhalen wie wat bijdraagt aan het halen van prestatie-afspraken. Gaat de NS registreren per machinist hoe vaak die op tijd vertrekt in vergelijking met andere manichinisten? Zo een aanpak roept een *controleberg* van jewelste op.

Duidelijk is dat zo'n aanpak een *top down-aanpak* is die weinig ruimte lijkt te laten voor inbreng van werknemers van onderop. Voor human resources management (HRM) lijkt weinig plaats, tenzij grondig nagedacht wordt over een koppeling tussen HRM en NPM.

7 Het probleem van het gewenste vertrouwen

Als de NS-directie door het personeel op de werkvloer gewantwoord wordt, kan ze prestatieafspraken realiseren of dwarsbomen. Directielid Noten verklaarde eind 2001 in het tv-programma Buitenhof dat een deel van de machinisten en conducteurs treinen bewust een of twee minuten vertraagd met als oogmerk het streven om de directie naar huis te sturen. Dat illustreert een probleem in prestatiecontractstelsels. *Zonder 'trust' kan geen prestatie-afsprakensysteem werken.* Daarin voorziet de minister in de NS-casus niet. Door NPM geïnspireerde systemen houden weinig tot geen rekening met vertrouwen. Hoe meer vertrouwen, hoe soberder een intern doorvertalad prestatiecontractensysteem kan zijn. Vertrouwen is niet genoeg. Personeel moet ook sterk gemotiveerd zijn en tevreden zijn over het werk, de arbeidsomstandigheden en de leiding.

8 Het probleem van de hoge transactiekosten

Het maken van afspraken tussen een minister en de NS vereist een managementrapportage van de NS over de vraag: zijn de prestaties bereikt?; zo nee, waarom niet? Zo gaat het ook tussen kerndepartement en agentschap of zbo. De Open Universiteit is een zbo die in de jaren negentig informatie moest verstrekken over de bereikte prestaties. Hoeveel informatie wil een minister hebben? De prestatieindicatoren waren betrekkelijk eenvoudig van aard. De transactiekosten bleven beperkt.

Als er binnen een gemeente een contractmanagementsysteem bestaat, vindt ook terugkoppeling plaats. Binnen Tilburg was dit vier keer per jaar het geval, voor elke dienst (zie o.a. Grit, 2000). Dat betekende een *kostenpost* van jewelste. En wordt er daarna ook studie gemaakt van de prestaties, het waarom van niet halen van de prestaties en van afrekenen? Duidelijk is dat hier van een geweldig *opgetuigd ritueel* sprake kan zijn. Een balans moet gezocht worden.

9 Het afrekenprobleem

Een systeem van prestatieafspraken kent veelal als complement 'afrekenen' maar daarvan komt het niet of niet goed. De minister van V&W Netelenbos bleek de sancties op het niet halen van de NS-prestaties niet te effectueren. Hierbij werd in de pers het argument gebruikt: het zou 'vestzak, broekzak' zijn omdat de overheid de enige aandeelhouder is van de n.v. Dat zal een stuwend effect hebben op alle andere partijen in prestatiestelsels om te onderhandelen om zo onder afrekenen uit te komen. Immers, wat de NS lukt moet een universiteit toch ook kunnen lukken.

Literatuur over valkuilen bij prestatiesystemen

- Behn, R. & P.A. Kant, Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting, in: Public Productivity and Management Review, 1999, nr. 4, pp. 470-489.
- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Bordewijk, P. & H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen - Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten, VNG uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bruijn, J.A. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.

- Carnegie, G.D. & P. Wolnizer, Enabling accountability in museums, in: Accounting, Auditing and Accountability Journal, 1996, nr. 5, pp. 84-99.
- Dijkstra, A.G., Prestatiemeting in ontwikkelingssamenwerking, in: Beleidsanalyse, 2000, pp. 13-19.
- Halachmi, A. & G. Bouckaert, The enduring challenges in public management, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Hazeu, C.A., Institutionele economie, Uitg. Coutinho, Bussum, 2000.
- Hazeu, C.A., Systeem en gedrag in het wetenschappelijk onderzoek – Een model voor toedeling van taken en verantwoordelijkheden in een multi-niveau systeem, toegepast op het universitaire onderzoek, Vuga, Den Haag, 1989.
- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: Public Administration, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.

Literatuur over valkuilen bij prestatiesels van universiteiten

- Bekkers, V.J.J.M., Nieuwe vormen van sturing en informatisering, Eburon, Delft, 1994.
- Grit, K., Economisering als probleem – Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Groot, T.L.C.M. en J.H.R. van de Poel, Financieel-management van non-profit organisaties, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993.
- Groot, T.L.C.M., Besturen is vooruitzien; de opkomst van management accounting in wetenschap en praktijk, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.
- Groot, T.L.C.M., Management van universiteiten - Een onderzoek naar de mogelijkheden voor doelmatig en doeltreffend universitair bestuur, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988 (diss.).
- Lips, A.M.B., Autonomie in kwaliteit- Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, Eburon, Delft, 1996.

16 New public management in beelden van bestuur

Hoe komt new public management ervan af in de verschuivende beelden over bestuur?

Laten we eerst eens kijken naar trends. Juridisering, informatisering, europeanisering, globalisering, personificatie van de politiek, horizontalisering, incidentalisme, vergrijzingen en ontgroening, liberalisering, arbeidskrapte?

De invloedrijkste trend is volgens bestuurders en ambtenaren in het openbaar bestuur van Nederland *multiculturalisering*. Dat blijkt uit het Trendrapport van Berenschot (2002). *Informatisering* is van blijvend grote invloed op de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur volgens deze studie. *Juridisering* is een ontwikkeling die ondanks pogingen om deze ontwikkeling via beleid te bedwingen in de praktijk van begin 2002 nog steeds dominant is. *Europeanisering* en *globalisering* zijn algemene trends die begin 2002 dominant worden geacht maar waarvan het belang voor de eigen organisatie begin 2002 wisselend wordt beoordeeld. *Personificatie van de politiek* is begin 2002 in de media een steeds belangrijker ontwikkeling. Maatschappelijke verhoudingen worden in de praktijk van het openbaar bestuur van Nederland, eind 2001-begin 2002 als steeds minder hiërarchisch

gezien wat betekent dat sprake is van horizontalisering. Wat is bepalend voor de maatschappelijke en politieke agenda? *Incidentalisme* is begin 2002 volgens de Berenschot Trendstudie 'steeds bepaald' voor de maatschappelijke en politieke agenda in het openbaar bestuur van Nederland.

Zijn er ook dalende trends?

Ja, commercialisering is begin 2002 volgens de Berenschot Trendstudie een dalend 'goed' op de agenda van ambtenaren en bestuurders, en dat geldt ook voor liberalisering. 'De hoge nood aan goed geschoold personeel lijkt af te nemen', volgens de Berenschot Trendstudie, begin 2002.

Beelden van bestuur

Er is ook dynamiek in de *beelden van bestuur*, zeg in de gewenste oplossingsrichtingen. Bestuurders en ambtenaren ervaren de samenleving meer dan vroeger als een 'kermiswereld' vol geluid, opwinding, attracties, emotie en gedeeld leed (Beunders, 2002). In de jaren negentig worden 'witte marsen' gehouden, in sommige gemeenten meer dan een op een dag. De schandpaal keert terug, nu in het politiek bestuur. Vragen aan bestuurders betreffen niet slechts hun politieke verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid maar het gaat ook over 'goede bedoelingen' (Gesinnungsethiek), schuld en boete. Niet overal maar hier en daar wel. Sommige bestuurders uiten dat door een vermenging van woorden. Ze nemen niet de politieke verantwoordelijkheid voor een kwestie maar '*alle verantwoordelijkheid op hun schouders*'. Dat duidt op een emotionele verschuiving naar een politiek van goede bedoelingen en schuld belijden voor 'velen' die falen. De val van het kabinet-Kok over de kwestie-Srebrenica illustreert dit op nationaal niveau, met name de woorden van premier Kok zelf.

Bestuurders worden op het einde van de jaren negentig vaker bij heftige *incidenten* betrokken die het gevolg zijn van eigen (niet) handelen. Soms vertaalt 'onrust', moraal en emotie zich politiek in discussies over meer bestuurlijke en ambtelijke integriteit, soms in de eis van meer orde en veiligheid ('optreden gevraagd' bij voetbalvandalisme), en soms gaat het 'gewoon' om kritiek op beleidsprogramma's (denk aan kritiek op het gedogen van milieumisdrijven). Een '*afwezig bestuur*', dat niet goed handhaaft, als in Volendam, wordt gelaakt door kiezers, die afrekenen met de met oud beleid geassocieerde politieke partij, zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen op 6 maart 2002 bleek. De druk om daadkracht in beleid *zichtbaar* te tonen, neemt toe. Maar dat niet alleen. Daadkracht die gepaard gaat met gebrekkige interactie met burgers over bepaalde vraagstukken kan ertoe leiden dat bestuursplannen sneuvelen. Berucht zijn inmiddels de hier en daar opgelegde en daardoor gesneuvelde plannen om 'diftar' in te voeren, een systeem van differentiële tarieven voor huisvuilophaal. De *hiërarchische overheid* is al langer uit en heeft meer en meer plaats gemaakt voor *interactieve beleidsvorming*. Gezien de toenemende druk op bestuurders en hun gedrag verrast het niet dat de Berenschot Trendstudie laat zien dat driekwart van de bestuurders, die meededen aan het onderzoek nauwgezet over hun imago te waken. Driekwart van de bestuurders zegt aan *reputatiebescherming* te doen, een veel hoger aantal dan voor ambtenaren geldt.

Wat toont onderzoek verder?

Adviesbureau Berenschot ondervroeg 150 bestuurders en topambtenaren over *beelden van gewenst bestuur*. Daaruit blijkt dat de *staccatocultuur* over zijn hoogtepunt is. Het woord 'onthaasting' mag gebruikt worden. *Prestatiesturing* is nog volop aanwezig, en prestatievergelijking in de vorm van benchmarking is in opkomst, maar er is ook oog voor stress en uitval.

Ambtelijk Nederland heeft in 2002, ten tijde van de val van het kabinet-Kok II, veel minder boodschap aan (onzorgvuldige introductie van) *marktwerking* en *privatisering*. De beleidsprioriteiten van opeenvolgende kabinetten in de jaren negentig (Lubbers II; Kok I en II) staan niet meer hoog op de agenda. De reden is duidelijk. De op het spoor geïntroduceerde marktwerking en het uittrekken van de NS organisatie in deelorganisaties heeft nog niet het gewenste succes gebracht; de treinen zijn minder op tijd gaan rijden. De privatisering van Schiphol ging in 2002 niet door omdat er ook een omslag in het denken in fracties in de Tweede Kamer is gemaakt. Het pleidooi van secretaris-generaal Van Wijnbergen van Economische Zaken, rond 2000 gedaan, om het Openbaar Ministerie te privatiseren leed al eerder schipbreuk. Bijna de helft van de ondervraagde topambtenaren geeft aan dat de neoliberale trend over haar hoogtepunt is, aldus het Berenschot-rapport '*Beelden van bestuur*' (Van Twist e.a., 2002). Rijksambtenaren blijken in grote getale vast te houden aan het bevorderen van privatisering maar op provinciaal en gemeentelijk niveau brengen ambtenaren er de handen *minder* voor op elkaar. Voor marktwerking komt die trend duidelijk naar voren. Een derde van de respondenten geeft aan dat ze er liever niet meer aan meewerken. Eenzelfde deel, dat de afgelopen jaren betrokken was bij de invoering van marktwerking heeft daar nauwelijks resultaten mee geboekt.

Er is dus sprake van trendbreuken, aldus de auteurs. Dat blijkt niet alleen op het vlak van marktwerking bevorderen en privatisering in gang zetten. Ook de *inkrimpinggolven* waarmee departementen, provincies en gemeenten de afgelopen jaren te maken hebben gehad, hebben hun langste tijd gehad volgens de ondervraagde respondenten. Met opeenvolgende bezuinigingen op het ambtelijk apparaat hebben veel ambtenaren 'het wel gehad'; ze vinden het geen relevante oplossing meer. Vooral gemeenteambtenaren denken er zo over.

Behaalde resultaten: succes?

Ondanks de trend om zeer kritisch te staan tegenover de *terugtrekkende overheid* zijn er de afgelopen jaren wel goede resultaten gehaald met verzelfstandiging en verzakelijking. Vooral bedrijfsmatig werken werpt zijn vruchten af. De *ondernemende overheid* ('new public management') lijkt als gewenst bestuursbeeld een beetje 'doorgesloten' en een trend die over het hoogtepunt is. Zoals een respondent het zegt: '*Van ondernemende ambtenaren moet ik niks hebben. Ze laten hun eigenlijke taken versloffen*'. Over verzakelijking van het ambtelijk apparaat denken departementale ambtenaren positiever dan hun collega's in gemeente- en provincieland. Voor rijksambtenaren is verzakelijking nog *wel* een dominante trend, die zich uit in de VBTB-operatie, maar provinciaal en lokaal is die enigszins over het hoogtepunt heen.

Het denken in termen van *beleidsnetwerken* is een iets dalend cultuuroed en dat geldt ook voor 'old boys networking' in de vorm van benoemingsprocedures bij commissies en raden van toezicht. Ketenregie wordt iets belangrijker (Van

Duivenbode e.a, 2000). Maar dan moet die passen in het concept van de *regulerende, toezichthoudende en opdrachtgevende overheid*. Dat bestuursbeeld komt steeds meer centraal te staan, wat begrijpelijk is na de kritiek op een teveel gedogende overheid. Gemeentebesturen gingen niet vrijuit blijkens de analyses van de vuurwerkcramp in Enschede (commissie- Oosting), de cafébrand in Volendam (commissie - Alders), de affaire-Tiel (gedeeltelijk instorting van een motel van het Van der Valk-concern).

Handhaving en publiek-private samenwerking stijgen op de bestuurlijke agenda's. Driekwart van de respondenten zegt in de trendstudie deelnemer te zijn in een publiek-private samenwerking. Vooral gemeenten (65 procent) en provincies (50 procent) zeggen op dat terrein concrete resultaten te boeken, opvallend veel vaker dan het rijk (35 procent). Op rijksniveau komt PPS maar moeizaam tot stand.

Op de sturingsagenda: wat wordt gebruikt?

Voor het voeren van overheidsbeleid onderscheidt Berenschot in de Trendstudie 37 benaderingen, waarvan apart is nagegaan hoe er tegenaan gekeken wordt. De drie meest gebruikte beleidsrichtingen zijn

- competentie management;
- sturen op prestaties (passend in new public management); en
- toezicht en inspectie.

Richtingen waarover nogal bedenkingen bestaan, blijken ten dele ook richtingen die bij anderen juist veel verwachtingen wekken: *ketenregie; kennismanagement; competentie management*.

Tabel: Trends in sturing vlg. ambtenaren en bestuurders (Berenschot Trendstudie, 2002)

| | | |
|---|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Typering | |
| | Meest gebruikte aanpak, begin 2002 | Op basis van aantal respondenten dat een aanpak noemt |
| 1 | Competentiemanagement | |
| 2 | Toezicht en inspectie | |
| 3 | Sturing op prestaties | |
| 4 | Programmamanagement | |
| 5 | Cultuurverandering | |
| | Minst gebruikte aanpak, begin 2002 | Op basis van aantal respondenten dat een aanpak noemt |
| 1 | Spindoctoring | |
| 2 | Inkrimping ambtelijke apparaat | |
| 3 | Zelfsturende teams | |
| 4 | Reputatiebescherming | |
| 5 | Privatisering | |
| | Aanpak met hoge succes-ratio | Quotiënt van aantal gevallen dat de inzet van een aanpak tot concrete resultaten leidde en het aantal keren dat de aanpak is ingezet |
| 1 | Decentralisatie | |
| 2 | Verzelfstandiging | |
| 3 | Privatisering | |
| 4 | Toezicht en inspectie | |
| 5 | Programmamanagement | |
| | Aanpak met lage succes-ratio/ of die zich nog moet bewijzen | Quotiënt van aantal gevallen dat de inzet van een aanpak tot concrete resultaten leidde en |

| | | |
|---|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| | | het aantal keren dat de aanpak is ingezet |
| 1 | Kennismanagement | |
| 2 | Competentiemanagement | |
| 3 | Ketenregie | |
| 4 | Sturing op prestaties | |
| 5 | Procesarchitectuur | |
| | Aanpak die meer gebruikt zou moeten worden | Aantal mensen dat aangeeft een instrument niet in te zetten maar het wel te willen |
| 1 | Levenslang leren | |
| 2 | Scenariostudies | |
| 3 | Spindoctoring | |
| 4 | Outsourcing | |
| 5 | Procesarchitectuur | |

Voor de eigen organisatie is na te gaan wat meer of minder gebruikt is en succes had.

Schema: Portfoliomatrix voor overheidssturing

| | | | | |
|-------------|-------------------|------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------|
| | | gebruikratio | gebruikratio | gebruikratio |
| | | Gering gebruik | Gemiddeld gebruik | Veelvuldig gebruik |
| succesratio | Veelvuldig succes | Kwadrant I: Beperkt gebruik, geregeld succes | | Kwadrant II: Geregeld gebruikte aanpak, geregeld succe |
| succesratio | Gemiddeld succes | | | |
| succesratio | Gering succes | Kwadrant III: Beperkt gebruikt, Beperkt succes | | Kwadrant IV: Geregeld gebruikt, Beperkt succes |

Zoals het met discussie over trends vaak gaat: er is strijd over de vraag of wat een veelbelovende ontwikkeling is en welke trend dominant is. De toekomst zal het leren.

Literatuur over trends in het openbaar bestuur

- Berenschot Trendstudie, Beelden van bestuur, Den Haag, 2002.
- Berenschot Procesmanagement, Jaarboek 2001: Verkenning, verbreding en verdieping, Den Haag, 2002.
- Beunders, H., Publieke tranen, Contact, Amsterdam, 2002.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bruijn, H. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.
- Dijkstra, J., De kunst & kunde van kennismanagement, Scriptum, Schiedam, 2001.
- Duivenboden, H. van ,e.a, Ketenmanagement in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2000.
- Hart, P. 't, Verbroken verbindingen – Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Hilhorst, P., De wraak van de publieke zaak, De Balie, Amsterdam, 2001.

- Munnichs, G., Publiek ongenoegen en politieke geloofwaardigheid, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Oenen, G. van (red.), Ongeregelde orde - Gedogen en de omgang met wilde praktijken, Boom, Amsterdam, 2002.
- Parra, B. de la, e.a., Managen van competenties in organisaties, Lemma, Utrecht, 2000.
- Peper, B. e.a., Haagse tegenstrijdigheden, Amsterdam UP, Amsterdam, 2002.
- Schmit, J. & I. Strobbe, Resultaatgericht competentie management, H. Nelissen, Soest, 2001.

D Balans

17 Balans

New public management in de bestuurskunde

Richard Stillman beschreef in een artikel in het tijdschrift 'Administrative Theory and Praxis' uit 1995 drie belangrijke stromingen in de moderne Amerikaanse bestuurskunde:

- A De *reinventing*-stroming;
- B De *refounding*-school;
- C *Communitarianism*.

Ad A De eerste stroming is wat hij de Reinventing government-stroming noemt. Deze markering verwijst naar het boek van Osborne & Gaebler uit 1992 met de titel '*Reinventing government*'. In deze stroming gaat het om aandacht voor het bedrijfsmatig karakter van overheidshandelen. Deze stroming wordt ook wel aangeduid als New public management. Ze is ook in Europa als zodanig bekend. Activiteiten als van de gemeente Tilburg (Tilburgs model) passen hierin.

Ad B De aanduiding 'refounding school' verwijst naar het door Gary Wamsley e.a. geredigeerde boek '*Refounding Public Administration*'. De auteurs die aan dit boek meewerkten zijn allemaal verbonden aan de universiteit Virginia Tech. Het boek gaat onder meer over het *Blacksburg Manifesto*. Dit manifest is een protest tegen de manier waarop de regering-Reagan met de overheid en haar apparaat omging. Het boek impliceert in feite een uitwerking van dit manifest. In het boek '*Refounding Public Administration*' komt het alternatief aanbod dat de auteurs zien naar aanleiding van hun kritiek. Ze menen dat het bijzondere van de overheid naar voren moet worden gehaald, welke functies de publieke sector vervuld, welke uitgangspunten gelden en welke eisen gesteld worden aan de overheden. Deze refounding - school is niet zo herkenbaar geweest in Europa omdat het niet nodig was om het openbaar bestuur opnieuw te grondvesten, aldus Ringeling in '*Politiek voor bestuurders*' (VNG, 1998) maar het imago van de overheid liep wel deuken op als gevolg van bedrijfsmatig werken, en verwaarlozing van verantwoordingsprocessen. De provincie Zuid-Holland heeft er de Ceteco-affaire aan te danken gehad. Ringeling reflecteert op het afbladderend imago in de jaren negentig in zijn boek '*Imago van de overheid*'.

Ad C De derde ontwikkelingsrichting binnen de Amerikaanse bestuurskunde in de jaren negentig van de vorige eeuw wordt *Communitarianism* genoemd. Deze school kent ook een grondlegger en wel in de persoon van Etzioni en Philip Selznick. Etzioni werd bekend vanwege zijn boek *'The Active Society'* (1968) en later *'The Spirit of Community'* uit 1993. Selznick was al bekend vanwege zijn boek *'TVA and the Grass Roots'* uit 1949 maar publiceerde in 1992 *'The Moral Commonwealth – Social theory and the promise of community'*. De titels van hun recente boeken spreken al voor zich. Beide auteurs benadrukken 'de lokale en maatschappelijke basis van besturingsprocessen' in de woorden van Ringeling. De communitaristen geven eigenlijk ook een commentaar op de Reagan-administratie want de beide auteurs en aanhangers van deze school stellen de vraag hoe besturing zich in de samenleving ontwikkeld. Robert Putnam behoort ook tot deze ontwikkelingsrichting omdat hij het belang van sociaal kapitaal benadrukt in zijn boek *'Making Democracy Work'* uit 1993, ook al gaat het over Italië.

Daarmee is new public management geplaatst.

De inhoud van new public management

De overheid kwam in de jaren tachtig in de V.S. onder druk te staan. Er was sprake van bureaucracy bashing. De overheidsbureaucratie leed onder een matig tot slecht imago. Dat noopte Charles Goodsell in zijn legendarisch geworden boek *'The case for bureaucracy'* tot een verdediging. Hij bracht onder meer in dat de bevolking feitelijk wel tevreden was over overheden. Dat nam niet weg dat er een *roep om vernieuwing* kwam. De aanhangers van het Blacksburg Manifesto zochten het heil in de herontdekking van de legitimatie van de overheid en wat klassieke auteurs als Hamilton en Madison daarover te zeggen hadden. Waarom is de overheid er eigenlijk? Anderen gingen in de jaren negentig op zoek naar daadwerkelijke vernieuwingen binnen de overheid. De exponent daarvan werden Osborne en Gaebler, met een succesvol boek *'Reinventing government'*. Dat boek werd een kaskraker dat ook in Westerse landen veel gelezen is en ook ingang vond. Het boek werd wel gekritiseerd, zoals door Goodsell. Osborne & Gaebler kwamen met *hun tien punten-plan*, tien *aanbevelingen voor een nieuwe overheid* die meer gericht moest zijn op een missie (in plaats van op regels), op wat klanten wilden, op het bereiken van resultaat, op bevordering van concurrentie in plaats van het vasthouden aan een overheidsmonopolie, op benutting van expertise en energie van ambtenaren, en die niet alles zelf hoefde uit te voeren.

Kritiek

Beide auteurs, Osborne en Gaebler, kregen commentaar, onder meer van de Leidse bestuurskundigen De Vries en Van Dam (1998) in hun boek *'Politiek-bestuurlijk management'*. Goodsell leverde ook commentaar en wel door tien alternatieve punten voor een nieuwe overheid te formuleren. Hij was niet voorstander van heruitvinding ('reinventing') van de overheid maar van herontdekking van de overheid ('rediscovering'). Ook op het *'tien punten-plan'* van Goodsell was commentaar mogelijk. We gaven het commentaar van De Vries en Van Dam weer.

Doorwerking van NPM

In de V.S. werden de aanbevelingen door democraten omarmd en in Nederland werden veel van de punten overgenomen door overheden. Het boek van Osborne & Gaebler was niet een wetenschappelijk boek maar er gingen wel wetenschappers bemoeien zich met het gedachtengoed van Osborne & Gaebler. Ze hebben als categorie een naam gekregen: *new public management* - denkers. We spreken ook van NPM. NPM werd een *verzamelcategorie*. Men kan niet zeggen: ben jij een NPM-wetenschapper? Wel is duidelijk dat een aantal auteurs bij naam te noemen is die zich gingen bezighouden met vernieuwingen op het vlak van politiek-bestuurlijk management, zoals Henk ter Bogt, Jan van Helden, Sandra van Thiel, Frans Leeuw, Walter Kickert. Ze maakten studie van agentschapsvorming en andere verzelfstandiging (Ter Bogt, Van Thiel), van planning & control (Van Helden), van het nut van kengetallen (Bordewijk en Klaassen) en van betere verantwoording (Van der Knaap).

De doctrines van new public management volgens Hood

Christopher Hood stelde de moderne overheid tegenover de traditionele, en noemt kenmerken van beide. Hood formuleerde een aantal doctrines die kenmerkend zouden zijn voor NPM, zoals een oriëntatie op prestaties en prestatiemeting, decentralisatie van verantwoordelijkheden (zoals in contractmanagement), bevordering van concurrentie, een oriëntatie op de private sector als voorbeeld. We herkennen in deze doctrines veel denkbeelden van Osborne & Gaebler.

Tabel: Doctrines of new public management (NPM) volgens C. Hood (1991)

| Doctrine | Meaning | Justification |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 1 'hands on' professional management | discretionary control, free to manage | accountability, clear responsibility |
| 2 standards and performance measures | quantitative definition of goals, success | accountability requires clear goals |
| 3 output controls | allocation linked to performance | stress results rather than procedures |
| 4 disaggregation of units | break-up monolith into units with decentral budgets | need for manageable units separate provision and production |
| 5 competition | contracts and public tendering | rivalry as key to lower costs and better quality |
| 6 private sector style management | away from 'public sector ethic' flexibility | use proven business management tools |
| 7 discipline and parsimony | cutting costs labour discipline | do more with less |

bron: Hood (1991)

We zien ook praktische exponenten van doorwerking van het gedachtengoed van Osborne & Gaebler en van NPM. We memoreren het Tilburgse model van contractmanagement, het planning & control-denken onder de vlag van BBI, aldus Van Helden. En we memoreren de doorwerking van NPM in het op afstand plaatsen van organisatie-eenheden, zoals agentschappen (aldus Smullen e.a., 2001). Deze auteurs zijn niet onkritisch. In het leerstuk van new public management zijn allerlei contra-intuïtieve denkbeelden te vinden, zoals over prestatiemeting. Prestatiemeting

marcheerde in Nederland op, zoals bij contractmanagement binnen de Open Universiteit (intra-organisatieel), bij produktbegrotingen en in de vergelijking van organisaties (benchmarking, kengetallen). Gebleken is bijvoorbeeld dat sturing op output vergezeld moet gaan van sturing op doorvoer (op processen) om een goed beeld te krijgen van prestaties en om te voorkomen dat prestatiemeting perverteert (De Bruijn).

Reserves ten aanzien van NPM zijn in Nederland duidelijk zichtbaar geworden na de Ceteco-affaire in Zuid-Holland. Hier bleek dat publiek entrepreneurship ruimte geven toe kan leiden dat een overheid niet meer doet waarvoor ze eigenlijk is. Ambtenaar Baarspul werd de vrije hand gegeven om van geld geld te maken in het kader van het treasurybeleid. Dat leidde ook tot verliesgevende acties. Enkele bestuurders sneuvelden op deze affaire. Werken vanuit 'de bedrijfsmatige overheid', zoals NPM ook wel aangeduid wordt, was doorgeschoten.

Er valt nog veel onderzoek te doen naar NPM-elementen, zoals resultaatgerichtheid. Zo is een boeiende vraag of Nederlandse universiteiten of hogescholen die expliciet ondernemend (i.c. marktgericht) opereren ook betere prestatie leveren dan universiteiten die dat niet of minder doen (zie Caruana, Ramaseshan & Ewing, 1998). Dezelfde vraag kan gesteld worden voor musea, politie-organisaties, ziekenhuizen, riagg's, verpleeghuizen. Een andere vraag is welke waarden in ondernemende organisaties voorop staan en welke wel of niet in prestatiemeting tot uitdrukking komen?

Vragen

Vraag 1: Is de volgende uitspraak een uitspraak uit het tien puntenprogramma van Osborne & Gaebler (reinventing government), of van Goodsell (rediscovering government)?

'Encourage competition rather than monopoly'.

Antwoord op 1: Dit is statement nummer 3 uit het tien puntenprogramma van Osborne & Gaebler (uit 'Reinventing government').

Vraag 2: Is de volgende uitspraak een uitspraak uit het tien puntenprogramma van Osborne & Gaebler (reinventing government), of van Goodsell (rediscovering government)?

'De overheid dient zich te houden aan de constitutie en de wet'

Antwoord op 2 : Dit is punt 3 uit het tien puntenprogramma van Charles Goodsell (1993). Vermoedelijk zijn Osborne & Gaebler niet tegen dit statement maar zij zijn wel voorstander van een kritische blik op zodanige wet- en regelgeving dat die de slagvaardigheid van ambtenaren en bestuurders belemmerd.

Vraag 3: Waarom zou Goodsell spreken van *rediscovering* government, als headline voor zijn tien puntenprogramma, en niet van re-invention, zoals Osborne & Gaebler doen?

Antwoord op 3: Omdat Goodsell overtuigd is van de positieve waarde en betekenis van de overheid, zoals hij die in *'The case for bureaucracy'* heeft kunnen verdedigen. De overheid in de V.S. hoefde voor hem niet het roer volledig om te gooien (zoals Osborne & Gaebler voorstaan; re-invention), zoals blijkt uit zijn programma.

Vraag 4: Hebben Osborne & Gaebler (1992) wel een ander beeld van 'de goede ambtenaar' dan Goodsell (1993) of geen ander beeld, uitgaande van de beide tien puntenprogramma's?

Antwoord op 4: Er zijn wel enige overeenkomsten in het beeld van de goede ambtenaar dat Osborne & Gaebler (1992) en Goodsell (1993) hebben, zoals dat een ambtenaar binnen de wet moet blijven en niet corrupt mag zijn, maar Osborne & Gaebler leggen andere accenten doordat ze verwachten dat een ambtenaar een (meer) ondernemend type is die pro-actief handelt, innovatieve voorstellen durft te doen, klantgericht is, meedenkt en verantwoordelijkheid niet uit de weggaat, mede in het licht van een vernieuwingsstreven van de overheid. Naar de *'entrepreneurial spirit'* is dan ook verder onderzoek gedaan, zoals door Schneider & Teske (1995). Dat onderzoek wees onder meer uit dat iemand niet entrepreneur is voor het leven maar onder contingente omstandigheden.

Vraag 5: Kent u een affaire bij een Nederlands provinciaal bestuur die het gevolg is van enthousiasme van bestuurders voor new public management?

Antwoord op 5: De Ceteco-affaire in Zuid-Holland. Een gedeputeerde bezocht de V.S. om zich te informeren over management en kwam terug met enthousiaste denkbeelden van Osborne & Gaebler's boek uit 1992. Ambtenaren moesten actief worden en initiatiefrijk zijn. Dat levert qua uitvoering van treasury-politiek aanvankelijk ook lang positieve reacties op. tot ambtenaar Baarspul uit de bocht vloog en enkele bestuurders met hem. Het toezicht was te zwak geweest.

Vraag 6: Noem een zwak punt van NPM, uitgaande van *'Reinventing government'* (Osborne & Gaebler, 1992).

Antwoord op 6: Osborne & Gaebler (1992) tonen in *'Reinventing government'* weinig oog voor politiek controle en politieke verantwoordelijkheid.

Vraag 7: Noem een onbedoeld effect van het op afstand zetten van een rijksorganisatie in de vorm van een agentschap?

Antwoord op 7: Dat is de verzelfstandigingsparadox die gerelateerd is aan de departementale aansturing van een agentschap. Deze paradox houdt in dat een agentschap meer vrijheid moet krijgen maar die niet krijgt. De ratio achter een interne verzelfstandiging is zelfstandigheid opgevat als vrijheid van handelen. Maar nadenken door een kerndepartement over hoe inhoud te geven aan afspraken over prestaties en daarvoor te leveren middelen (de aansturingskwestie genoemd), leidt

tot een sterkere controle dan voordat de betreffende organisatie agentschap werd. Walter Kickert heeft dit in zijn boek over aansturing vastgesteld (zie ook Smullen e.a., 2001).

Vraag 8: Verzelfstandiging op rijksniveau vraagt om interface management. Wat wordt daarmee bedoeld?

Antwoord op 8: Interface management betreft het geheel van ambities en activiteiten die betrekking hebben op het verkeer tussen een kerndepartement en een agentschap of zbo. Het kerndepartement geeft een verzelfstandigde eenheid de mogelijkheid tot het hebben van een inbreng bij de ontwikkeling van nieuw beleid (is dit uitvoerbaar?; hoeveel middelen vraagt het?; zijn de doelen haalbaar?) en bij de uitvoering stelt het kerndepartement prestaties vast, voteert middelen, en vraagt om informatie over procesverloop en de realisering van prestaties. Dit geldt overigens ook voor lokale verzelfstandiging.

Vraag 9: Zijn Osborne & Gaebler (1992) met hun boek *'Reinventing government'* anti-overheidsdenkers?

Antwoord op 9: Nee, het zijn geen anti-overheidsdenkers omdat in hun idee overheden zeker nodig zijn. Maar zij willen naar een vernieuwde en betere overheid toe.

Bijlage:

Literatuur over new public management: een overzicht

- Aarts, L. e.a., Het bedrijf van de verzorgingsstaat, Boom, Meppel, 1995.
- Alink, F. e.a., De Immigratie- en Naturalisatiedienst: schakel in een gebroken keten, in: Thijn, E. van, e.a., De sorry-democratie, Van Gennep, Amsterdam, 1998, pp. 179-196.
- Arentsen, M. en R. Künneke, Marktwerking in de energievoorziening, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 139-153.
- Beckers, F. e.a. (red.), Zeven jaar paars, De Arbeiderspers, Amsterdam, 2001.
- Behn, R., Rethinking democratic accountability, Brookings Institution, Washington, 2001.
- Bekkers, V.J.J.M., Nieuwe vormen van sturing en informatisering, Eburon, Delft, 1994.
- Bentlage, F. e.a., De excellente overheidsorganisatie, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berg, E.J.T. van den, E.E. Agasi, A. Brandsen, M. Huijben en J. Girbes, Franchising voor de overheid, Berenschot Fundatie, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Blanchard, L.A., C. Hinnant & W. Wong, Market-based reforms in government: towards a social subcontract?, in: Administration and Society, jrg. 30, nov. 1998, nr. 5, pp. 483-513.
- Bogt, H. ter, Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 1997, nr. 7, pp. 428-440.
- Bogt, H.J. ter, Contractmanagement: de valkuil van sjablonen, in: Beleidsanalyse, 1994, pp. 24-40.
- Bogt, H.J. ter, en J. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: Bestuurskunde, jrg. 3, 1994, nr. 1, pp. 2-12.
- Bogt, H.J. ter, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, ridderprint, Ridderkerk, 1997.
- Bordewijk, P. & H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen- een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten, VNG uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000.
- Bouckaert, G. e.a. (red.), De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994.

- Bouckaert, G., De produktiviteit van de overheid, KULeuven, 1990 (diss.).
- Bouckaert, G., Performance government and management in the public sector: comparative experiences, in: Hesse, J. & Th.Toonen (red.), The European Yearbook of comparative government and public administration, Nomos, Baden-Baden, vol. III, 1996, pp. 469-485.
- Bouckaert, G. en T. Auwers, Prestaties meten in de overheid, Die Keure, Brugge, 2000.
- Bruijn, J.A. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.
- Bussel, H. van, L. Fliers e.a., Sturen op resultaten en maatschappelijke effecten van welzijnsinstellingen, in: Openbaar Bestuur, jrg. 11, sept. 2001, pp. 22-26.
- Bussemaker, J. & R. van der Ploeg (red.), Leven na paars?, Prometheus, Amsterdam, 2001.
- Caruana, A., B. Ramaseshan & M.T. Ewing, Do universities which are more market oriented perform better?, in: International Journal of Public Sector Management, 1998, nr. 1, pp. 55-71.
- Cohen, S., The effective public manager, Jossey-Bass Publ., 1988.
- Common, R.K., Convergence and transfer: a review of the globalisation of new public management, in: International Journal of Public Sector Management, vol. 11, 1998, nr. 6, pp. 440-451.
- Cornelisse, P.A. & A. Ros (red.), De ondernemende gemeente, Stenfert Kroese, Leiden, 1990.
- Croonen, J.W., Integrale performancemeting, in: Helden, G.J. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profitmanagement, Samsom, Alphen, 1994, pp. 99-109.
- Exworthy, M. & S. Halford, Professionals and the new managerialism in the public sector, Open University Press, Buckingham, 1999.
- Flynn, N. & F. Strehl, Public sector management in Europe, Prentice Hall, Hemel Hempstead, 1994.
- Flynn, N., Public sector management, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1990.
- Grinten, T. van der, Sturing door en sturing van de vraag: kanttekeningen bij vraagsturing in de gezondheidszorg, in: Beleid en Maatschappij, 200, nr. 4.
- Grit, K., Economisering als probleem – Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Groot, H. de, en R. Goudriaan, De produktiviteit van de overheid, Academic Service, Schoonhoven, 1991.
- Groot, H. de, F. Maessen en N. Mol, Wikken en wegen – Prestatiemeting bij de overheid, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 9, pp. 214-219.
- Groot, T.L.C.M. en J.H.R. van de Poel, Financieel-management van non-profit organisaties, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993.
- Groot, T.L.C.M., Besturen is vooruitzien; de opkomst van management accounting in wetenschap en praktijk, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.
- Groot, T.L.C.M., Management van universiteiten - Een onderzoek naar de mogelijkheden voor doelmatig en doeltreffend universitair bestuur, Wolters- Noordhoff, Groningen, 1988 (diss.).
- Halachmi, A. & G. Bouckaert, The enduring challenges in public management, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Haselbekke, A.G.J., H. Klaassen, A. Ros & R.J. in 't Veld, Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.
- Hazeu, C., Institutionele economie, Uitg. Coutinho, Bussum, 2000.
- Hazeu, C.A., Systeem en gedrag in het wetenschappelijk onderzoek – Een model voor toedeling van taken en verantwoordelijkheden in een multi-niveau systeem, toegepast op het universitaire onderzoek, Vuga, Den Haag, 1989.
- Heffen, O. van, en T. Kerkhoff, Marktwerking in de gezondheidszorg, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 139-153.
- Heffen, O. van, W. Trommel en R. van der Veen, Marktwerking in drie beleidsvelden vergeleken, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 177-187.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1, pp. 2-9.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, New public management bij gemeenten, in: Overheidsmanagement, 2002, nr. 3, pp. 64-69.

- Helden, G.J. van, Planning & control: BBI in de praktijk, in: Openbaar Bestuur, jrg. 9, 1999, nr. 2, pp. 7-12.
- Helden, G.J. van, Zeven stellingen over BBI, in: B&G, april 1996, pp. 24-29.
- Hilhorst, P., De wraak van de publieke zaak, De Balie, Amsterdam, 2001b.
- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: Public Administration, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.
- Hoggett, P., A new management in the public sector?, in: Policy and Politics, jrg. 19, 1991, nr. 4, pp. 243-256.
- Hoggett, P., New modes of control in the public sector, in: Public Administration, jrg. 74, 1996, pp. 9-32.
- Hogwood, B. & M. McVicar, The 'Pondlife' of executive agencies: parliament and informatory accountability, in: Public Policy and Administration, jrg. 12, 1997, nr. 2, pp. 95-133.
- Hood, C., A new public management for all seasons, in: Public Administration, 1991, pp. 3-19.
- Hood, Chr., Exploring variations in public management reform, in: Bekke, A., J. Perry & Th. Toonen (eds.), Civil service systems, Indiana University Press, Bloomington, 1996, pp. 268-287.
- Hood, Chr., The 'New public management' in the 1980's: variations on a thema, in: Accounting Organizations and Society, vol. 20, 1995, nr. 2/3, pp. 93-109.
- Hood, Chr., The art of the state - Culture, rhetoric and public management, Oxford UP, Oxford, 1998.
- Hughes, O., Public management & administration - An introduction, St. Martin's Press, New York, 1994.
- Huisman, J. en H. Theisens, Marktwerking in het hoger onderwijs, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 28, 2001, nr. 3, pp. 165-177.
- Jacobs, T. & T. Jacobs, De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft - Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, in: M&O, 2001, nr. 3, pp. 59-79.
- Kaboolian, L., The new public management - Challenging the boundaries of the management vs. Administration debate, in: Public Administration Review, may/june 1998, vol. 58, nr. 3, pp. 189-193.
- Keen, L. & R. Scase, Local government management, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Kettl, D., Beyond the rethoric of reinvention: driving themes of the Clinton Administration's management reform, in: Governance, july 1994, pp. 307-315.
- Kickert, W., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Samsom, Alphen, 1998.
- Kickert, W., Nieuw publiek management: ideologische mode of zinvolle trend?, in: openbaar Bestuur, 1993, nr. 12.
- Kickert, W., Public management reforms in The Netherlands, Eburon, Delft, 2000.
- Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993.
- Knaap, P. van der, e.a., Begroten en verantwoordten met beleid, in: Beleidsanalyse, 1999, nr. 1&2, pp. 5-15.
- Korsten, A.F.A. e.a. (red.), Overheidsmanagement en de menselijke factor, Vuga, Den Haag, 1991.
- Korsten, A.F.A., De Nederlandse overheidsmanager en de nieuwe zakelijkheid, in: Bouckaert, G. e.a. (red.), De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994, pp. 123-163.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Lane, J.E., Will public management drive out public administration?, in: Asian Journal of Public Administration, vol. 16, 1994, pp. 139-151.
- Laughlin, K., S.P. Osborne & E. Ferlie (eds.), New public management - Current trends and future prospects, Routledge, London, 2002.
- Lawton, A. & A. Rose, Organisation & management in the public sector, Pitman, Londen, 1991.
- Leeuw, F.L., Performance auditing, new public management and performance improvements: questions and answers, in: Financial Accountability and Management, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 92-102.
- Lips, A.M.B., Autonomie in kwaliteit- Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, Eburon, Delft, 1996.

- Marissing, J.P. van, *De NMa in actie – De praktijk van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, Sdu, Den Haag, 2000.
- Millar, H.T. & J. Simmons, *The irony of privatization*, in: *Administration and Society*, jrg. 50, nov. 1998, nr. 5, pp. 513-533.
- Mix, U. & M. Herweijer (Hrsg.), *10 Jahre Tilburger Modell*, Bremen, 1996.
- Mol, N.P., *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, Samsom, Alphen, 1998: deel V.
- Mol, N.P., *Performance indicators in the Dutch Department of Defense*, in: *Financial Accountability and Management*, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 71-81.
- Murray, R., *The backlash of new public management: a view from praxis*, in: Hesse, J. & Th. Toonen (eds.), *The European Yearbook of comparative government and public administration*, vol. III, Nomos, Baden, 1996, pp. 407-425.
- Noordegraaf, M. e.a., *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995.
- Noordegraaf, M., *Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen?*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 5, pp. 371-392.
- Osborne, S.P., T. Bobaird, S. Martin, M. Tricker & P. Waterston, *Performance management and accountability in complex public programmes*, in: *Financial Accountability & Management*, vol. 11, 1995, pp. 19-37.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert, *Public management reform – A comparative analysis*, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (eds.), *Quality improvement in European public services*, Sage, Londen, 1995.
- Pollitt, C., *Is the emperor in his underwear?*, in: *Public Management: an international journal of theory and research*, jrg. 2, 2000, nr. 2, pp. 181-199.
- Pollitt, C., *Managerialism and the public services*, Oxford, 1993 (tweede druk).
- Pollitt, Chr., *The development of management thought*, in: Hill, M. (ed.), *The policy process: a reader*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, pp. 299-313.
- Putters, K., *Geboeid ondernemen: Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*, Van Gorcum, Assen, 2001.
- Putters, K., *Het ondernemende ziekenhuis*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, 2001a, nr. 6, pp. 197-206.
- Rhodes, R.W.A., *Understanding governance – Policy networks, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Ringeling, A., *Het imago van de overheid*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Schneider, M. & P. Teske, *Public entrepreneurs – Agents for change in american government*, Princeton UP, Princeton, 1995.
- Schneider, M. & P. Teske, *Public entrepreneurs*, Princeton UP, Princeton, 1995.
- Sicotte, C., F. Champagne e.a., *A conceptual framework for the analysis of health care organizations 'performance'*, in: *Health Services Management Research*, vol. 11, 1998, pp. 24-28.
- Smith, P. (ed.), *Measuring outcome in the public sector*, Taylor & Francis, Londen, 1998.
- Smith, P., *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*, in: *International Journal of Public Administration*, 1995, pp. 277-310.
- Smith, P., *Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector*, in: *British Journal of Management*, 1993, nr. 4, pp. 135-151.
- Smullen, A., S. van Thiel & Chr. Pollitt, *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001, nr. 4, pp. 190-201.
- Smullen, A., S. van Thiel & Chr. Pollitt, *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001, nr.4, pp. 190-201.
- Stilmann, R.J., *The Refounding Movement in American Public Administration*, in: *Administrative Theory and Praxis*, jrg. 17, 1995, pp. 29-45.
- Talbot, C., *Ministers and agencies: control, performance and accountability*, CIFPA, Londen, 1996.
- Thiel, S. van, en F.L. Leeuw, *The performance paradox in the public sector*, in: *Public Productivity and Management Review*, 2002.
- Thiel, S. van, *Lokale verzelfstandiging*, EUR, Rotterdam, 2001.
- Thiel, S. van, *Quangocratization*, Rotterdam, 2000 (diss.).
- Thijn, E., *Publieke zaken*, Meulenhof, Amsterdam, 2001.
- Treur, H., *Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie – Over contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheidsstelling bij de Nederlandse politie*, Kon. Vermande, Lelystad, 1998.

- Vandendriessche, F., *De input-outputmanager*, Scriptum/LannooTielt, 1996.
- Verbon, H., *Marktwerking in zorg heeft geen nut*, in: *Volkskrant*, 10 februari 2001.
- Vries, J. de, en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management - Een blik achter de gouden muur*, Samsom, Alphen, 1998.
- Wallis, J. & B. Dollery, *Market failure, government failure, leadership and public policy*, MacMillan, Basinbgsstoke, 1999.
- Walsh, K., *Public services and market mechanisms - Competition, contracting and the New Public Management*, MacMillan, Londen, 1995.
- Wamsley, G. e.a., *Refounding Public Administration*, NewBury Park, 1990.
- Wittebrood, K., *De prestatieparadox van politie en justitie*, in: *SCP, Averechtse effecten, Nieuwjaarspocket 2002*, pp. 63-68.
- Zalm, G., *Resultaatgericht begroten en verantwoorden: mythen, paradoxen en taboes*, in: *Beleidsanalyse*, 1999, nr. 1 en 2, pp. 3-5.
- Zifcak, S., *New managerialism - Administrative reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham, 1994.