



De ondernemende ambtenaar

Auteur(s):

Keuzenkamp, H.A.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4214, pagina 545, 30 juli 1999

Rubriek:

Van de redactie

Trefwoord(en):

"Meer dan andere provincies heeft Zuid-Holland de laatste jaren vorm gegeven aan een nieuwe bestuurscultuur." ¹ Toen Bas van Stokkum dit schreef kon hij nog niet bevroeden hoe innovatief die bestuurscultuur geworden was. Ook het provinciebestuur was zich van geen kwaad bewust, toen de passage met trots werd aangehaald in het jaarverslag over 1998. Sinds enkele weken weten we dat in Zuid-Holland het publiek ondernemerschap een wat al te hoge vlucht heeft genomen. Nadat op 2 juli het handelshuis Ceteco surseance van betaling had aangevraagd, kwam het *Algemeen Dagblad* er achter dat de provincie twee leningen aan dit bedrijf had verstrekt, van f 12,5 en f 35 mln. Nog iets later bleek dat de provincie op veel grotere schaal bankierde.

De ophef was enorm. Volgens de inmiddels afgetreden gedeputeerde De Jong was dat nogal overtrokken: de oplettende lezer van het provinciale jaarverslag had kunnen weten wat er aan de hand was. De balans van de provincie laat inderdaad weinig aan de fantasie over. Op een balanstotaal, eind 1997, van f 1,3 mrd, staat een post van f 391 mln aan kortlopende vorderingen. Eind 1997 zijn deze gestegen tot f 718 mln, en uit een verklaring van Gedeputeerde Staten blijkt dit momenteel rond de f 1,7 mrd te zijn. Daarmee is de kas van de treasury, zoals de financiële afdeling van de provincie modieus heet, inmiddels groter dan de rest van de activa bij elkaar opgeteld. Tegenover de korte vorderingen staan kortlopende schulden in dezelfde orde van grootte. Slechts zelden valt er op balansen van publieke instellingen wat leuks te beleven, maar de provincie Zuid-Holland bezorgt de lezer van jaarverslagen een flink spektakel. Jammer dat er zoveel numeriek analfabete volksvertegenwoordigers in alle (en vooral provinciale) staten rondlopen.

Toen de affaire in de krant kwam, moest ik denken aan een artikel dat alweer enige tijd geleden aan ESB was aangeboden. De auteur had een soort financieel perpetuum mobile voor de overheid in gedachten: de overheid kan goedkoop geld lenen en dat tegen een hoger rendement op de obligatie- of aandelenmarkt wegzetten. Deze financiële arbitrage bood fantastische perspectieven voor de schatkist, bijvoorbeeld om de beleggingen via het aow-fonds (nu in vestzak-broekzak staatsschuld) wat lucratiever te maken.

De reden voor afwijzing leek evident. Bankieren is een vak apart, met eigen vaardigheden en risico's. Die vaardigheden kosten geld - meer dan de referendaris eerste klasse, die zich nu treasurer mag noemen, bij de provincie kan verdienen. En de risico's uit zich in het profiel van de partij die zich op deze markt waagt. De 'rating' voor overheidsschuld wordt zo slechter ². De arbitragemogelijkheden verdwijnen dus goeddeels als de overheid in eigen huis gaat bankieren. Echter, helemaal verdwijnen zal de rentemarge niet. Er is namelijk een verschil tussen een private bank en een overheid: de laatste kan (bijna) niet failliet gaan. De belastingbetaler springt bij. Een bank kan het krediet van zijn vermogensverstrekkers, die daar zelf voor kiezen, in de waagschaal leggen. De overheid daarentegen marchandeert met haar democratisch krediet. Daar hoeven de financiële markten zich niet om te bekommeren, maar verstandige politici wel.

Hoe komt het dat dit toch is misgegaan? Niet omdat een ambtenaar, à la Nick Leeson, zich te buiten is gegaan. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën waren geïnformeerd, net als de gedeputeerden, de Commissaris van de Koningin en de Provinciale Staten. Het probleem is dat de overheid een meer bedrijfsmatige cultuur zoekt, maar worstelt met het ontdekken van de mogelijkheden en grenzen daarvan. Zuid-Holland meldt in het jaarverslag 1998 "In het bedrijfscultuurtraject (een ambtenaar verloochent zich nooit - HK) is (...) ingegaan op twee thema's: integraal werken en het ondernemend ambtenaarschap." Het ondernemend ambtenaarschap leidt niet alleen tot de omdoping van de kasafdeling naar een treasury, contractmanagement, de formulering van mission statements voor publieke instellingen, meer klantgerichtheid en wat dies meer zij, maar inderdaad tot een andere manier van werken. Dat is wenselijk, indien de doelmatigheid groter wordt.

Ondernemend ambtenaarschap kent echter twee valkuilen. De eerste is dat de tucht van de markt lang niet altijd correctief aanwezig is, en volksvertegenwoordigers nu eenmaal niet zijn opgeleid als 'controller'. De publieke ondernemer moet dan ook zeer transparant optreden om deze valkuil te vermijden. Wat dit betreft was het jaarverslag van de provincie toch wel te summier. De tweede valkuil is dat het speelveld voor private marktpartijen en overheid vaak ongelijk is. Niet alleen het faillissementsrisico verschilt, maar ook zijn bijvoorbeeld de rentemarge en andere winsten die de provinciale treasurer weet binnen te halen niet belast. Uit de voorstellen van de commissie-Cohen ('Markt en Overheid') volgt dat alleen daarom al het bankieren door de provincie van de hand gewezen moet worden.

Het is onvermijdelijk dat de overheid haar neus nog vaker stoot in het 'bedrijfscultuurtraject'. Publiek ondernemerschap gaat gepaard met vallen en opstaan. De succesvolle politieke entrepreneur loopt daar niet voor weg, en weet waar bedrijfje spelen botst met algemeen belang

¹ B. van Stokkum, *De provinciale factor, over de ruimte van middenbestuur en regionaal beleid binnen de nationale constitutie*, de

Balie, Amsterdam 1998.

2 De provincie die bankiert profiteert van een goede 'rating' zolang andere overheidslichamen niet bankieren. Hier doet zich dus een coördinatieprobleem voor, dat op zichzelf al om ingrijpen van het Rijk vraagt.

Copyright © 1999 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)