

# Nieuw-Zeeland niet langer aan de top

Nieuw-Zeeland staat bekend als koploper in vernieuwingen binnen het publieke management. De veelal op bedrijfs-economische principes gebaseerde hervormingen bleken in de loop der tijd echter een aantal onverwachte negatieve effecten met zich mee te brengen. In reactie hierop is het model bijgesteld en hebben maatschappelijke waarden een plek gekregen.

**N**ieuw-Zeeland staat bekend om zijn economische hervormingen, die het in de jaren tachtig heeft doorgevoerd. Na een economisch weinig florissante periode was de tijd rijp voor radicale hervormingen (Bos en Van Bergeijk, 1994). Overheidstaken werden afge-stoten, subsidies en prijsgaranties werden afgeschaft en de overheid zou *mean* en *lean* meer bedrijfsma-tig moeten gaan werken. De toenmalige sociaal-democratische minister van Financiën Roger Douglas speelde een belangrijke en enthousiasmerende rol en dit model staat sindsdien ook wel bekend als Rogernomics. In internationaal vergelijkende studies werd Nieuw-Zeeland dan ook vaak de kampioen van het *New Public Management* genoemd (Pollitt en Bouckaert, 2004). De belangrijkste aanpas-singen in de werkwijze van de overheid waren een ver doorgevoerde vorm van contractmanagement tussen onder meer de minister en leidinggevend van het departement, een plattere, meer horizontale organisatiestructuur en een afrekeningssysteem op basis van nauw omschreven prestaties. Met name op het terrein van het contractmanagement ging men heel ver. Leidinggevend werden binnen een vaste tijdsperiode voortaan afgerekend op vooraf vastgelegde doelen en kregen de bevoegdheden om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Het werd van groot belang gevonden om een gelijk speelveld te creëren voor markt en overheid: indien diensten tegen lagere kosten door de markt geleverd konden worden, moest hieraan de voorkeur worden gegeven. Ook op het terrein van de lagere overheden vond een aanzienlijke hervorming plaats. Kende Nieuw-Zeeland voor 1987 achthonderd lagere overheden die vaak gericht waren op een of enkele taken, na 1987 waren dit 87 gemeentelijke overheden, die ver-antwoordelijk werden voor een scala aan taken.

## De nadelen van dit systeem

In een recente bijdrage van Chapman en Duncan (2007) in het tijdschrift *Public Management Review* wordt aangegeven dat in de jaren negentig van de vorige eeuw de nadelen van uitvoering van dit systeem steeds meer zichtbaar werden. De meest

in het oog springende nadelen zijn naar hun oordeel het langs elkaar heen werken van overheidsonderde-len en het te weinig nadruk leggen op langetermijn-doelen door een overaccentuering van efficiëntie en prestatiemeting. Gevoegd bij een aantal incidenten zoals de exorbitant gunstige afvloeiingsregelingen van een aantal topambtenaren en een weinig verhef-fende discussie over verantwoordelijkheden na een tragisch ongeluk in 1995 in een van de nationale parken werd het duidelijk dat dit systeem op es-sentiële onderdelen aanpassing behoefde. Diverse maatregelen die gericht waren op het creëren van een gelijk speelveld voor overheid en bedrijfsleven, bleken tot een aantal onverwachte negatieve effec-ten te leiden. Dit gold bijvoorbeeld voor de *capital charge*, een heffing die overheidsonderdelen moeten betalen over het in hun organisatie geïnvesteerde vermogen. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat musea en bibliotheken een vrij hoge heffing zouden moe-ten betalen, hetgeen slechts voldaan zou kunnen worden door verkoop van een deel van de collectie (Carnegie en West, 2005). Een boekhoudkundige exercitie (het overboeken van de bezittingen van de bibliotheek naar de rijksoverheid) was noodzakelijk om dit te voorkomen. Ook voor andere onderdelen van de overheid bleek de toepassing van de capital charge niet onproblematisch: deze was in de praktijk vaak dusdanig hoog vastgesteld, dat overheids-onderdelen op een achterstand werden geplaatst ten opzichte van hun tegenhangers in de private sector (Newberry en Pallot, 2005). Bovendien moest deze capital charge worden berekend op basis van de vervangingswaarde, terwijl deze verplichting niet voor het bedrijfsleven bestond. Die onderdelen van de publieke sector waarvan de activiteiten mogelijk geprivatiseerd konden worden, kregen hiermee een verdere nadelige uitgangspositie bij kostenvergelij-king tussen overheid en bedrijfsleven.

## Wijziging van het districtenstelsel

Van belang was verder de wijziging midden jaren negentig van een puur districtenstelsel met slechts één afgevaardigde per district, zoals we dat in het Verenigd Koninkrijk kennen, naar een (gemengd) systeem zoals dat in Duitsland bestaat, waarin ieder district meerdere vertegenwoordigers kent op basis van evenredige vertegenwoordiging. Belangrijkste consequentie van deze wijziging was dat voortaan coalitieregeringen noodzakelijk werden, waardoor de scherpe kantjes van het beleid afgehaald werden en ook de positie van de minister van Financiën minder sterk werd. Volgens Chapman en Duncan (2007)

RAYMOND GRADUS EN  
TJERK BUDDING  
Hoogleraar en hoofddocent  
aan de Vrije Universiteit  
Amsterdam

zouden de ongenoegens over de hervormingen bij de Nieuw-Zeelandse kiezers er wel eens toe hebben kunnen bijdragen dat zij in een referendum in 1993 voor deze stelselwijziging stemden. Sinds 1996 wordt Nieuw-Zeeland dan ook geregeerd door coalitie-regeringen bestaande uit enerzijds conservatieven of sociaal-democraten en anderzijds een van de kleinere partijen. Het proces van aanpassingen van het New Public Management kreeg een extra impuls toen in 1999 verkiezingen plaatsvonden, waar het herstel van vertrouwen in de overheid als verkiezingsthema centraal stond. De *labour party* won deze verkiezingen en wijs geworden van eerdere ervaringen werden een aantal aanpassingen aangebracht in het systeem van New Public Management. Met name op het terrein van gezondheidszorg, infrastructuur en sociale zekerheid werd publieke uitvoering weer de norm. Dit leidde ertoe dat de privatisering van het railnetwerk, *work-injury* fonds en gezondheidsinstellingen werden teruggedraaid. De coördinatie tussen departementen en uitvoeringsinstellingen werd verbeterd. Tevens werd er gewerkt aan de verbetering van beroepsperspectieven van ambtenaren. Ook werd de *countervailing power* van de *State Service Commission* in het monitoren van de werkwijze van de departementen hersteld. Dit beperkte de invloed van het Ministerie van Financiën.

### Het meewegen van maatschappelijke effecten

In het Nieuw-Zeelandse model lag aanvankelijk de focus sterk op prestaties. Van belang werd gevonden om de prestaties helder en zo bondig mogelijk te formuleren en leidinggevenden verantwoordelijk te houden voor de realisatie daarvan. Deze structuur creëerde een sterke interne focus, en leidde tot competitief en verkokerd gedrag, dat het realiseren van bredere overheidsdoelen in de weg stond. In het nieuwe model werd onderkend dat het realiseren van maatschappelijke effecten centraal moet staan. Zo dienen ministeries nu aan te geven hoe de door hen geleverde output bijdraagt aan de realisatie van de gewenste maatschappelijke effecten. Hierbij heeft ook het concept van *public value* zijn intrede gedaan, een concept dat ook in andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, is geconcretiseerd (Moore, 1995). Dit houdt in dat burgers van de overheid die diensten mogen verwachten waaraan zij behoefte hebben, dat deze efficiënt en kosten-effectief worden voortgebracht en dat de besteding van publieke middelen waarde oplevert. Verder is het vandaag de dag mogelijk dat ministeries ook voor andere ministeries prestaties en diensten leveren. Iets dat in het oude systeem niet mogelijk was.

Op essentiële onderdelen heeft dus een aanpassing

---

## Met name op het terrein van gezondheidszorg, infrastructuur en sociale zekerheid werd publieke uitvoering weer de norm

van de uitvoering van het New Public Management in Nieuw-Zeeland plaatsgevonden. Toch is het een misvatting om te denken dat de klok werd teruggezet naar het midden van de jaren negentig. De hervormingen van lagere overheden bleven in tact en in de Metropolitan van Auckland werd regionale samenwerking afgedwongen om de complexe infrastructurele problemen te kunnen oplossen. De goede dingen van het New Public Management werden behouden, zoals de noodzaak om verantwoording af te leggen. Zo heeft Nieuw-Zeeland de meest zuivere vorm van het baten-lastenstelsel toegepast in haar verslaggeving en onderwerpt haar regelgeving zelfs sinds 1 januari jl. aan de IFRS, de internationale standaarden voor verslaggeving voor het bedrijfsleven. Ministeries worden nog

steeds gefinancierd op basis van de prestaties die zij leveren, maar maatschappelijke effecten hebben hierbij een belangrijkere rol gekregen. Ook de dereguleringsmaatregelen werden in belangrijke mate in tact gelaten. Van belang daarbij is dat vooral een praktische en maatschappelijke invalshoek en niet zozeer een ideologische of zelfs dogmatische invalshoek werd gekozen omdat processen in de publieke sector anders zijn dan in de private sector.

### Aansluiting bij West-Europese variant

In hoeverre er werkelijk gesproken kan worden over een nieuw Nieuw-Zeelandse model kan dan ook worden betwijfeld. Volgens Chapman en Duncan (2007) heeft Nieuw-Zeeland meer aansluiting gevonden bij de West-Europese uitvoering van het New Public Management. Deze constatering bevat bijvoorbeeld voor Nederland zeker een kern van waarheid als we de praktische uitvoering van het VBTB-proces mogen beschouwen, waar bij de noodzaak om prestatie-indicatoren in de begroting op te nemen, het *comply or explain*-principe wordt gehanteerd (Postma, 2005). Op één aspect wijkt het Nieuw-Zeelandse model echter fundamenteel af van de West-Europese tegenhanger. Nieuw-Zeeland gaat uit van de dichotomie tussen markt en staat, terwijl West-Europa vaak ook kiest om non-profitorganisaties een belangrijke rol te geven in de verzorgingsstaat. Hierdoor blijven mogelijkheden om de delen van de welvaartstaat terug te geven aan de burgers echter buiten beeld.

### Conclusies

Nieuw-Zeeland is lang gezien als de beste van de klas, als het om de hervormingen van de publieke sector gaat, met een sterke nadruk op bedrijfseconomische principes en het introduceren van methoden uit het bedrijfsleven zoals prestatiebekostiging en contractmanagement. Recente ontwikkelingen geven aan dat men is overgestapt op een meer gematigd model met oog voor de praktische haalbaarheid van maatregelen en de eigenheid van de publieke sector. Op andere onderdelen zijn echter de noodzakelijke hervormingen wel overeind gebleven.

#### LITERATUUR

- Bos, D.I. en P.A.G. van Bergeijk (1994) *Structurele hervorming: ervaringen in Nieuw-Zeeland*, *ESB*, 78(3989), 1134-1138.
- Carnegie, G.D. en B.P. West (2005) *Making accounting accountable in the public sector*, *Critical Perspectives on Accounting*, 16(7), 905-928.
- Chapman, J. en G. Duncan (2007) *Is there now a new 'New Zealand model'?*, *Public Management Review*, 9(1), 1-25.
- Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Newberry, S. en J. Pallot (2005) *New Zealand Public Sector Management and Accounting Reforms*. In: Guthrie, J., C. Humphrey, L.R. Jones en O. Olson, *International Public Financial Management Reform*, Greenwich: Information Age Publishing, 169-193.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform; A Comparative Analysis* (2e druk), Oxford: Oxford University Press.
- Postma, J.K.T. (2005) *Vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur*, *ESB*, 90(4451), 28-30.