

# Overheidsmanagement

Overheid en management: een combinatie die goed is voor schampere opmerkingen. Overheidsorganisaties staan vooral bekend om hun bureaucratie en lage produktiviteit. De veranderlijkheid van de politieke besluitvorming wordt als boosdoener aangewezen. Maar ook op de voorbereiding en uitvoering van de besluiten is kritiek te beluisteren.

Vaak wordt het management van de overheid vergeleken met dat van het bedrijfsleven. In het bedrijfsleven maakt de markt de dienst uit, kent men meestal langetermijnplannen met concrete doelstellingen, waar goed getraind management gemotiveerd en slagvaardig op aan stuurt. Het overheidsapparaat richt zich vooral op het algemeen belang. Het mist de markt als richtsnoer; er is geen concurrentie, die prikkelt tot efficiency. De overheid kent vele doelstellingen, uiteenlopend van het voorzien in onderwijs tot een rechtvaardige verdeling van inkomens. De wijze waarop de overheid deze doelstellingen tracht te bereiken kan door wisselende politieke verhoudingen nogal eens veranderen. Dit alles maakt een spiegeling van het management van het overheidsapparaat aan het bedrijfsleven lastig. Toch kan bij het overheidsmanagement het een en ander met succes van het 'ondernemingsmodel' worden overgenomen<sup>1</sup>. Er zijn al een paar voorzichtige marktgerichte schreden gezet.

In de eerste plaats is daar de operatie 'Grote efficiency'. Deze operatie moet de slagvaardigheid van het overheidsapparaat vergroten. Daartoe wordt expliciet gekeken naar welke taken de overheid zelf moet uitvoeren – centraal of indien mogelijk decentraal – en welke eventueel aan de markt kunnen worden overgelaten. Uiteraard laten sommige overheidsactiviteiten zoals het handhaven van de rechtsorde zich per definitie niet uitbesteden. In andere gevallen echter is een afweging tussen het budgetmechanisme en het marktmechanisme mogelijk. Het gaat meestal om uitvoerende activiteiten, waarvan de te leveren prestaties goed meetbaar en controleerbaar zijn. Ophalen van vuilnis bij voorbeeld kan uitbesteed worden. Minder bureaucratie en besluitvorming dichter bij de burger moeten leiden tot zowel kostenbesparing als kwaliteitsverbetering van de dienstverlening.

Kenmerkend voor deze operatie is dat de ministeries over elkaars muren heen kijken. Activiteiten die ieder ministerie afzonderlijk ontplooit, kunnen wellicht efficiënter gebeuren door ze te samen te voegen, te denken valt aan voorlichting of inspectie. Een gestroomlijnde organisatiestructuur is belangrijk, maar toch niet meer dan een randvoorwaarde voor goed overheidsmanagement.

In de tweede plaats kan gewezen worden op de discussie rond de herinvoering van de kapitaaldienst. Een onderscheid naar gewone dienst en kapitaaldienst doet denken aan de resultatenrekening en de balans bij ondernemingen. Het doel is een betere afweging tussen investerings- en consumptieve uitgaven. De invoering van de kapitaaldienst kan echter ook voor de bedrijfseconomische besluitvorming een enorme vooruitgang betekenen. Loskoppeling van uitgaven en kosten maakt een zorgvuldige toerekening van kosten mogelijk aan periodes waarin

opbrengsten worden genoten. Hiermee kan een einde gemaakt worden aan het beruchte 'verschuiven' van uitgaven over de rand van het jaar. Deze handelwijze is frustrerend voor een juiste afweging van kosten en baten en daarmee voor de motivatie van uitvoerders en plannenmakers. Maar ook van de invoering van een kapitaaldienst kan niet alle zegen worden verwacht. Het is eigen aan het democratisch proces dat investeringen die in de ene kabinetsperiode op basis van een grondige afweging zijn aanvaard in de volgende periode om politieke redenen weer kunnen worden afgevoerd. Ook al worden politici nu voor een meer doordachte keuze geplaatst, van bestuurlijke bestendigheid hoeft allermist sprake te zijn. Overheidsmanagers moeten over een flink incasservermogen beschikken. In de derde plaats is er de laatste jaren veel aandacht voor vormen van management waarmee de overheidstaken effectiever tot stand kunnen komen. De overheid kent een hiërarchische structuur. De hiërarchie heeft er niet toe geleid dat verantwoordelijkheden duidelijk bij één persoon worden gelegd, integendeel, collectieve besluitvorming – de parafencultuur – viert hoogtij. Deze organisatievorm is passend voor beleidsvoorbereidende werkzaamheden, waar democratische legitimatie en afstemming tussen verschillende afdelingen en departementen een belangrijke rol speelt, maar voor beleidsuitvoerende werkzaamheden is zij bijzonder inefficiënt. Vandaar het pleidooi om voor uitvoerende werkzaamheden een geheel andere managementvorm te kiezen zoals contractmanagement. De prikkel die in het bedrijfsleven uit de markt komt kan bij overheidswerkzaamheden via een contract – bij voorbeeld een jaarplan voor de te bereiken doeleinden en de beschikbare middelen – worden geregeld. Ingebouwde prikkels, gebaseerd op meer individuele verantwoordelijkheid en uitzicht op meer beslissingsbevoegdheden, verhogen de motivatie. Deze ommekeer in het overheidsapparaat zal nog heel wat voeten in de aarde hebben, want een meer ondernemingsgerichte aanpak vereist ook een geheel andere houding van de medewerkers: minder afwachting, meer ondernemend.

Vergeleken met het bedrijfsleven stellen overheidsactiviteiten vaak andere maar zeker niet minder hoge eisen aan het management. De haast ontembare veranderingsdrang van politici doet een niet gering beroep op een flexibele instelling. De doelstellingen van beleid zijn vaak moeilijk te vertalen in traditionele efficiency-maatstaven die zich baseren op prijs en hoeveelheid. Een marktmechanisme ontbreekt. Toch is het vooral bij de beleidsuitvoering heel goed mogelijk om door andere managementtechnieken deze hindernissen te overwinnen. Een blik achter de schermen van een onderneming kan daarvoor heel waardevol zijn.

## T.P. van Walderveen

1. Zie bij voorbeeld J.E. Andriessen, *Privatisering: slechts een begin*, *ESB*, 15 november 1989, blz. 1124-1128.