



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De invloed van New Public Management (NPM) op het ministerie van SZW

Essay



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Peter Hennephof
Lieske van der Torre

Met medewerking van Mirko Noordergraaf

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

De invloed van New Public Management (NPM) op het ministerie van SZW

Essay

April 2022

Inhoud

| | | |
|-----------|---|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 2 | New public management (NPM): Kenmerken, achtergronden en effecten | 7 |
| 2.1 | Inleiding | 7 |
| 2.2 | Kenmerken | 7 |
| 2.2.1 | 'Basics' | 8 |
| 2.2.2 | 'Specifics' | 9 |
| 2.3 | Achtergronden | 11 |
| 2.4 | Effecten | 12 |
| 2.5 | Tot slot | 14 |
| 3 | NPM in de context van het Ministerie van SZW | 15 |
| 3.1 | NPM-wijzigingen in de jaren '90 tot heden | 15 |
| 3.1.1 | "Nederland is ziek": hoe maken we Nederland weer beter? (De jaren '90) | 15 |
| 3.1.2 | Invoering (2002) en ontwikkelingen Wet SUWI (2009 en 2012) | 17 |
| 3.1.3 | Prikkels voor gemeenten: invoering Wet Werk en Bijstand (2004) en de Participatiewet (2015) | 18 |
| 3.2 | Ontwikkelingen in de politieke en maatschappelijke context van SZW | 21 |
| 3.3 | Effecten: naar een doelmatige en doeltreffende uitvoering | 23 |
| 3.4 | Conclusie | 24 |
| 4 | NPM in de dagelijkse praktijk: ervaringen van direct betrokkenen | 26 |
| 4.1 | Geen sprake van een welbewuste en weloverwogen keuze voor NPM | 26 |
| 4.2 | Het "Triple E" denken stimuleert wel het benutten van de NPM-gereedheidskist | 27 |
| 4.3 | Impliciet werkt NPM door in veranderingen in sturing, organisatieopbouw en gehanteerde werkwijzen | 29 |
| 4.4 | De verzakelijking door NPM draagt bij aan de emancipatie van de uitvoering, tot op zekere hoogte | 31 |
| 4.5 | NPM en de scherpe kantjes: uitvoering en beleid blijven inherent botsende en schurende werelden | 32 |
| 4.6 | Samenvattend: de ervaren behulpzame en niet-behulpzame elementen van NPM | 35 |
| 5 | Conclusies | 36 |
| | Bijlagen | 37 |
| Bijlage 1 | Lijst van gesprekspartners | 38 |
| Bijlage 2 | Over de auteurs | 40 |

1 Inleiding

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gevorderd een terugblik te leveren op de invloed van New Public Management (NPM) op het ministerie¹. Aangezien de meeste documenten hier niet direct antwoord op geven, is gekozen in de vraag te voorzien met dit essay.

1. Afbakening

De vordering is breed geformuleerd. In dit essay is hij als volgt afgebakend:

1. In het licht van een andere vordering² is de focus vooral gericht op de periode 1992-2021.
2. In dit essay ligt de nadruk op de invloed van NPM op beleid, uitvoering en toezicht van SZW, in het bijzonder als het gaat om de sociale zekerheid (SZ). De invloed van NPM op de interne bedrijfsvoering van SZW is buiten beschouwing gelaten.
3. Er is gekeken naar de rol NPM als één van de factoren die van invloed is geweest op het ministerie. Een directe causale relatie tussen NPM en het functioneren van het ministerie is lastig te leggen, laat staan hard en eenduidig te maken. NPM is daarvoor te veelvormig en te afhankelijk van hoe het door wie en waar wordt toegepast. Bovendien is 'functioneren' niet eenduidig. 'Goed' functioneren door de overheid is een kwestie van meerdere en vaak strijdige waarden (rechtmatigheid versus efficiency versus publieke waarde). Daarom zijn de volgende factoren in de beschrijving mee in beschouwing genomen:
 - Belangrijke stelselherzieningen.
 - Taakstellingen die in de verschillende kabinetsperiodes aan SZW zijn opgelegd.
 - Ontwikkelingen in het denken over verantwoording en toezicht.
 - Politieke-maatschappelijke ontwikkelingen en incidenten met impact op het ministerie.

Zelfs met de hierboven aangegeven nadere duiding van de opdracht, blijft het een vordering waar een promotieonderzoek niet op zou misstaan. Die pretentie heeft dit essay nadrukkelijk niet.

¹ Vordering SZ3102-07: Een historische terugblik op de invloed van New Public Management op het ministerie.

² SZ2101-02: tijdlijn 1992 – 2021 fraudebeleid vanuit het perspectief van het ministerie

2. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een nadere academische duiding van het fenomeen NPM. NPM is een verschuiving in de public management doctrine die plaats vond in de jaren '80 en '90 waarbij de overheid probeerde te breken met het traditionele bureaucratische, hiërarchische model. Het is geen strak afgebakend paradigma, maar een scala aan praktijken, beleid en theorieën, gericht op het zakelijk en bedrijfsmatig 'runnen' van publieke organisaties (beleid, uitvoering en toezicht). In dit hoofdstuk wordt NPM ook geplaatst in een bredere historisch en maatschappelijke context. Met de uitgevoerde *deskresearch op secundaire bronnen* (literatuur en algemene studies) wordt de academische grondslag van dit essay gelegd.

Hoofdstuk 3 plaatst NPM in de SZW-context via een *deskresearch op vooral primaire bronnen*. Aandacht wordt besteed aan relevante accentverschuivingen in het beleid in de diverse kabinetsperioden en de (veranderende) financiële kaders. Ook wordt gekeken naar relevante politieke en maatschappelijke ontwikkelingen (zoals (uitvoerings-)incidenten).

Hoofdstuk 4 focust op de percepties en ervaringen van sleutelpersonen (binnen en buiten SZW) die met NPM te maken hebben gehad en haar invloeden aan den lijve hebben ondervonden of hebben kunnen waarnemen. In de gesprekken met 16 personen zijn de levende beelden en ervaringen achterhaald van 'NPM in de praktijk'.

In hoofdstuk 5 tenslotte worden op basis van de voorgaande hoofdstukken enkele samenvattende conclusies getrokken ten aanzien van de vraag wat de invloed van NPM is geweest op het ministerie.

2 New public management (NPM): Kenmerken, achtergronden en effecten

Prof. dr. Mirko Noordegraaf (Universiteit Utrecht) ³

2.1 Inleiding

NPM staat voor het zakelijk en bedrijfsmatig 'runnen' van publieke organisaties, zoals ministeries. Dat is in meer algemene zin relevant, omdat NPM een veelgebruikte afkorting is. De overheid zou te 'zakelijk' zijn geworden, te veel 'bedrijfje spelen', en te veel 'marktwerking' propageren. "De overheid is geen koekjesfabriek". Het is in specifieke zin relevant omdat NPM als oorzaak wordt gezien van publieke dienstverlening en uitvoering met te weinig maatwerk, menselijke maat en menselijk contact. "De overheid is de menselijke maat kwijt". Daar moeten we kritisch naar kijken. NPM is namelijk niet *een ding*, met een vaststaande vormen. Het is veelvormig, intern conflictrijk, en veranderlijk. Bovendien is NPM er niet *zomaar*, als een toevallige verzameling van 'tools'. Het past sinds de jaren '80 van de twintigste eeuw bij dwingende maatschappelijke krachten. Tot slot is NPM niet onverkort *een feit*, waarbij de 'tools' direct worden toegepast. NPM is lastig toe te passen en moet worden gecombineerd met aanpakken die er haaks op staan.

In de komende paragrafen wordt de veelvormigheid verkend (Kenmerken), wordt verklaard waarom het een dominante beweging is (Achtergronden) en worden de gevolgen kritisch besproken (Effecten). NPM is een onvermijdelijke beweging, die moet worden toegepast, maar het is tevens een beweging die op meerdere manieren kan worden uitgewerkt en ingezet, afhankelijk van tijd en plaats. Per *tijdvak* en *context* moeten we kijken naar a) hoe NPM *zich uit*, b) *waarom* het er is, en c) hoe het *uitpakt en werkt*.

2.2 Kenmerken

'New public management' is een verzamelterm voor een brede beweging in de publieke sector, niet alleen in Nederland maar in alle Westerse landen, gericht op het *zakelijker, bedrijfsmatiger* en *ondernemender* sturen, organiseren, managen en werken. Door de jaren heen is deze beweging uitgebreid beschreven en geduid. Aanvankelijk in academische teksten, maar de term 'new public management' of kortweg 'NPM' is in de loop van de jaren op steeds meer plekken opgedoken, vooral ook in publieke en politieke debatten. NPM heeft een polemische status bereikt. In

³ Dit hoofdstuk is een verkorte versie van een academisch essay "New public management (NPM): Kenmerken, achtergronden, effecten" van Mirko Noordegraaf. Het volledige essay is opvraagbaar bij SZW.

de komende paragrafen gaan we meer analytisch te werk en stellen we de academische 'basics' centraal.⁴ We gaan tevens in op de 'specifics'. Ofschoon in de beweging gedeelde ambities, doelen en waarden centraal staan, en specifieke instrumenten, systemen en structuren toegepast worden, verschilt het van *tijdvak* tot tijdvak en van *context* tot context hoe NPM eruitziet, welke ambities, doelen, en waarden worden geaccentueerd, en welke instrumenten, systemen en structuren worden toegepast. In verschillende landen, (beleid)sectoren en organisatiesettingen is NPM steeds iets anders. Hoe het is toegepast in Nederland verschilt van de USA en UK bijvoorbeeld. Hoe het is toegepast in beleid verschilt in uitvoering en van uitvoering tot uitvoering.

2.2.1 'Basics'

In Nederland ligt het startpunt van NPM in 1982, bij het aantreden van Lubbers I. NPM is komen 'overwaaien' uit de USA en het UK, waar de overheden onder aanvoering van president Reagan ('Reaganomics') en prime minister Thatcher ('Thatcherism') werden omgeturnd van traditionele bureaucratische organisaties in zakelijke en ondernemende organisaties. Zoals Reagan stelde: 'De overheid is niet langer de oplosser van problemen, maar zelf het probleem'. 'Managerialism' en 'entrepreneurialism' werden dominant, in een tijdperk dat als 'neoliberaal' wordt aangeduid. Het gevolg was enerzijds *privatisering* (kleinere overheid) en anderzijds *verzakelijking* (andere overheid). Het 'bedrijfsleven' en de 'markt' werden leidend, 'reinventing government'⁵ was prioriteit.

Lubbers I legde de nadruk op No nonsense beleid en zette diverse 'Grote operaties' in gang. Dat leidde tot privatisering van bijvoorbeeld het post- en treinvervoer, alsmede het afslanken en het reorganiseren van de rijksdienst. Opeenvolgende kabinetten zetten NPM door. Niet alleen het rijk, maar vooral ook gemeenten volgden al snel de trend van de nieuwe 'zakelijkheid', met het Tilburgs model en het BBBI (het zogenoemde beleids- en beheersinstrumentarium) als leidende voorbeelden.

'Das Tilburger Model' werd zelfs via Duitsland internationaal toonzettend. Op andere plekken in de publieke sector (provincies, ziekenhuizen, welzijnsorganisaties, universiteiten, politie, OM, ZM, defensie, et cetera) kreeg NPM iets later zijn beslag, maar al deze organisaties gingen 'om'.

Bij dat 'omgaan' kwam anders sturen, organiseren, managen en werken centraal te staan, met nadruk op het aantoonbaar boeken van resultaat. De overheid kan besluiten om beleid en diensten wel of niet te 'produceren' en zij kan die productie op meer of minder efficiënte en effectieve manier realiseren. *Inputs* (budget) en

⁴ Zie het uitgebreide essay voor de verwijzingen naar boeken en artikelen waarin de 'basics' (en 'specifics') door de jaren heen uitgebreid beschreven zijn.

⁵ Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

throughputs (activiteiten), met nadruk op waarden als rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ('Triple R'), staan dan niet langer centraal. In plaats van 'old public administration' (OPA) komen *outputs* (productie-uitkomsten zoals aantallen arrestaties of bekeuringen) en *outcomes* (maatschappelijke effecten zoals veiligheid) centraal te staan, met nadruk op 'Triple E': *economy* (zuinigheid), *efficiency* (doelmatigheid) en *effectiveness* (doeltreffendheid). Zo kan de overheid kosten drukken, kwaliteit leveren en 'klanten' optimaal bedienen.

Met nieuwe instrumenten, systemen en structuren kan de overheid dat bereiken. Denk aan KBA's, SWOT, KPI's, SLA's of DVO's, MTO's, KTO's, Marap's, balanced score card, audits, benchmarking, inkoop, aanbesteding, P&C, kwaliteitssystemen, INK, VBTB, VB, outputbekostiging, financial control, HR-systemen, dashboards, PDCA, RVE's, divisies, RvB/RvT modellen, ketens, SSC's, en ga zo maar door. Die tools zijn overigens niet makkelijk toe te passen. Ten eerste moeten publieke organisaties bijvoorbeeld strikt bedrijfsmatig opereren via planning & control-systemen, met meten en monitoren en afrekenen, terwijl ze tegelijkertijd ruimte moeten laten en competitieve prikkels moeten toepassen om organisaties innovatief te laten werken. Hood spreekt van een 'marriage of opposites': strikte principaal-agent relaties moeten gecombineerd worden met concurrentie en ondernemerschap.⁶ Ten tweede is het vaak lastig om *outputs* en *outcomes* goed te meten en direct aan elkaar te koppelen. Hoe meet je veiligheid, publieke gezondheid of de *outcomes* van een universiteit? Wat is de relatie tussen de *outputs* van de politie (aantallen bekeuringen, aanhoudingen, arrestaties, et cetera) en de veiligheid in een wijk, stad of land? Ten derde kan de overheid niet enkel NPM toepassen, aangezien ze meer klassieke waarden als rechtmatigheid en rechtszekerheid moet blijven garanderen.

2.2.2 'Specifics'

Per tijdvak heeft NPM een ander profiel, met verschillende accenten en tools. In sommige tijdvakken staan bijvoorbeeld vooral (minder) *kosten* centraal, in andere tijdvakken ligt de nadruk meer op *klanten* (vraagsturing en dergelijke) en in weer andere tijdvakken staat *kwaliteit* centraal. In Nederland zien we sinds 1982 duidelijk uiteenlopende perioden waarin NPM steeds iets anders is. Dat loopt op rijksniveau grofweg samen met de opeenvolgende kabinetten (Lubbers, Kok, Balkenende, Rutte), die steeds andere facetten van de NPM-beweging benadrukten. In bijgaande tabel 1 zijn de tijdvakken weergegeven, met bijpassende termen, taal en 'tools'. De rubricering is grof. Periodes kunnen in elkaar overlappen, zeker in specifieke contexten, en NPM-toepassingen kunnen 'stapelen'.

⁶ Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69 (Spring), pp 3-19.

Tabel 1. Evolutie van NPM in Nederland (1982-2021)

| Tijdvak | Taal en 'tools' |
|----------------------------------|---|
| Jaren '80 Lubbers I- II-III | <p>Zakelijkheid ('no nonsense')</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'Grote operaties': privatisering, deregulering, -2% personeelsreductie, decentralisatie, reorganisatie rijksdienst (1982 e.v.) - Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) (1981 e.v.) |
| | <p>Contractualisering</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planning & control (P&C), outputsturing, prestatiebekostiging - Klanten, 'purchaser-provider splits' (producent-afnemer) |
| NB. val van de muur | <p>Efficiëntie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tussenbalans (TuBa) (1991) - Grote Efficiency Operatie (GEO) (1990-1994) |
| Jaren '90 Kok I-II | <p>Sturing</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bestuursraden (1992 e.v.), multi-divisionele modellen (RVE's) - Kerndepartementen (cie. Wiegel) (1993), scheiding beleid-uitvoering-toezicht, agentschappen |
| | <p>Ondernemerschap</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambtenaar als publiek ondernemer (Dijkstal) (2016) - Normalisering arbeidsverhoudingen (1993), Wnra (2020) |
| | <p>Mobiliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Algemene bestuursdienst (ABD) (1995), moderne managers - HRM, trainees |
| NB. opkomst Fortuyn | <p>Marktwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vraagsturing - Marktwerking, deregulering, wetgevingskwaliteit (MDW) (1994) |
| Jaren '00 Balkenende I-II-III | <p>Verantwoording</p> <ul style="list-style-type: none"> - Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB), incl. '3e woensdag in mei' (1999) - SMART (bijv. via ARK) |
| | <p>Kwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Handvestgroep, Kwaliteitshandvest ZBO's (2001) |
| | <p>Integratie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Andere overheid (2004-2006), Vernieuwing rijksdienst (VRD) (2007-2010) |

| | |
|-----------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Ketens, ketenregie, ketenoptimalisatie, vorming nationale politie |
| NB. Financieel-economische crisis | <p>Transparantie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digitalisering, dashboards - Compliance, 'track & trace' (bijv. elektronische cliëntdossiers) |
| Jaren'10 Rutte I-II-III-IV | <p>Leren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verantwoord begroten (2013) - Visitaties - Smiley systemen, stoplicht systemen <p>Innovatie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stakeholdermanagement - 'Chief change officers' (CCO), 'Chief exploration officers' (CXO) - 'Customer journeys', 'deep dives' |
| NB. Toeslagen (POK) | <p>Uitvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maatwerk, contact - Informatievoorziening, openbaarheid |

2.3 Achtergronden

Op het eerste gezicht wordt NPM vooral door politici verkondigd en versterkt. Neoliberale leiders (zoals Reagan en Thatcher, in minder mate Lubbers) en leiders in neoliberale tijden (zoals Kok en Balkenende) benadrukken het belang van 'managerialism'. Op het tweede gezicht is die politieke inzet evenwel sterk maatschappelijk en voor alles *economisch* gedreven. NPM is het gevolg van een financieel-economische ommekeer in het begin van de jaren '80 van de 20^e eeuw in heel de Westerse wereld. Het kwam voort uit een nieuwe economische politiek. Reagan, Thatcher, Lubbers e.a. gingen van een Keynesiaanse naar monetaristische politiek. In plaats van het adagium dat overheden moeten investeren tijdens laagconjunctuur ging men over naar het Chicago economen- (i.c. Friedman-) adagium dat overheden zich tijdens laagconjunctuur juist terugtrekken en de markt het werk laten doen.

De oorsprong van die overgang lag iets eerder, in de jaren '70, in de economische problemen die mede door economische crises (en vooral de oliecrisis van 1973) werden vergroot. De economisch-politieke respons (Keynesiaans) van de jaren '70 vergrootte die economische problemen en leverde een kabinet als het kabinet Den Uyl later het verwijt van 'potverteren' op. De nieuwe nadruk op markt en bedrijfsmatigheid stelden overheden in staat om zorgvuldig met economische *schaarste* om te gaan. Dat werd versterkt door schaarste aan natuurlijke hulpbronnen (zoals olie) en het '*grenzen aan de groei*' gevoel, zoals de club van Rome (1972) dat noemde. Te midden van deze schaarste stelden NPM-'tools' de

overheid in staat 'value for money' (VFM) te leveren en 'hetzelfde met minder' te doen.

Ondertussen speelden er meer maatschappelijke transitieën: secularisering, ontzuiling, emancipatie en democratisering. Dat betekende dat de maatschappelijke variëteit en veeleisendheid groter werden, terwijl de financieel-economische middelen schaarser werden. Overheden moesten niet enkel 'hetzelfde met minder', ze moesten 'meer met minder' doen. De economische krachten gingen gepaard met *sociaal-culturele* krachten die de NPM-nadruk op zuinigheid en objectiviteit extra relevant maakten. Daar komen *psychologische* krachten bij. Naarmate een samenleving veelkleuriger wordt, gevarieerder, met minder verzuiling, meer risico's, kortom minder 'gecontroleerd', is het des te meer de vraag hoe je collectief 'in control' kunt zijn. NPM biedt discipline en controle. Burgers jagen dat zelf aan. Als burgers niet krijgen waar ze denken recht op te hebben, dan gaan ze hun recht halen, figuurlijk (via de media bijvoorbeeld) of letterlijk (via de rechter). Dat brengt publieke organisaties en dienstverleners ertoe om nog preciezer en strikter, 'objectiever' en 'transpanter' te bepalen aan welke voorwaarden burgers moeten voldoen, willen ze aanspraak kunnen maken op subsidies, uitkeringen en diensten.

Tot slot werd dit alles mede mogelijk gemaakt door *technologische* voortgang. Eerst beheerst via IT- en ICT-systemen, later via digitalisering en social media. Via de techniek kon NPM steeds meer ten volle worden georganiseerd en geëxploiteerd. Voor planning & control, Marap's, meten en monitoren, dashboards, et cetera, heb je informatiesystemen, data, databases, en dergelijke nodig. En met *big data* en algoritmes kun je de zoektocht naar meer controle verder perfectioneren.

Al met al is NPM een *maatschappelijk* fenomeen waarbij we, gegeven maatschappelijke schaarste en gebrek aan 'controle', in staat zijn om zorgvuldig, gericht en systematisch publieke actie (beleid, uitvoering en toezicht) te realiseren. Daarbij moeten we niet vergeten dat dit steeds kracht is bijgezet door incidenten, affaires, misstanden, die het verkeerd omgaan met schaarste (te veel luxe) en het gebrek aan controle (te veel risico's) onderstreepten (denk aan de 'Bulgarenfraude'). NPM moge maatschappelijk als problematisch of verwerpelijk worden gezien, het biedt wel mogelijkheden om onze maatschappelijke verlangens te accommoderen. De vraag is dan niet of je *wel* of *niet* 'aan NPM' moet doen, maar *hoe* je eraan doet.

2.4 Effecten

NPM is op vele manieren een 'feit'. Sinds 1982 heeft het de gedaante, aanpak en werking van de (rijks)overheid en (semi)publieke organisaties ingrijpend veranderd. Er wordt nadrukkelijker gewerkt aan prestaties, waarbij zuinig met publieke

middelen wordt omgegaan, kosteneffectief wordt georganiseerd en klantgericht wordt gewerkt. Toch is NPM niet zomaar een 'feit'. Ten eerste is er de *kloof tussen retoriek en realiteit*. NPM wordt niet altijd direct en volledig toegepast. Planning & control bijvoorbeeld, leidt niet automatisch tot duidelijke sturing. Een ander voorbeeld: VBTB, met de '3^e woensdag in mei', 'woensdag gehaktdag', komt sinds de start niet goed uit de verf, aangezien de Kamer zich niet altijd veel interesseert voor de 'control' kant van moderne 'planning & control'.

Ten tweede kent NPM als het wordt toegepast *negatieve maar ook positieve effecten*. Sterker nog, negatieve en positieve effecten kunnen tegelijkertijd optreden. Eerder onderzoek⁷ toont bijvoorbeeld aan dat dat een klant-oriëntatie en flexibilisering van werk positief bijdragen aan prestatie-uitkomsten, dat uitbesteding en bezuinigingen positief uitwerken voor efficiency, maar dat bezuinigingen negatief uitpakken voor kwaliteit. En dat het vormen van aparte eenheden een neutraal effect heeft. Desalniettemin staan de *negatieve effecten* het vaakst centraal. In de literatuur wordt een hele reeks aan mogelijke problemen en perverse effecten onderscheiden ('creaming', 'cherry picking', 'gaming the system', 'ritualisering', kwaliteitsverlies, vervreemding, 'burn out', verloop, et cetera). Maar of, hoe en in welke mate zulke negatieve effecten optreden hangt af van a) welk soort NPM wordt geïntroduceerd, b) waar het gebeurt en c) hoe het *georganiseerd* en *gemanaged* wordt. Zo is een eenzelfde prestatie- of P&C-systeem met 'KPI's' meer of minder makkelijk te introduceren in verschillende typen organisaties. Naarmate een organisatie meer professionals in huis heeft is het bijvoorbeeld lastiger. Datzelfde geldt als een organisatie bijzondere 'klanten' bedient, zoals uitkeringsgerechtigden (die geen echte 'klanten' zijn) en als complexe en minder meetbare diensten worden geleverd, zoals onderwijs of veiligheid.

Ten derde is het 'oude' *bureaucratisch organiseren* (OPA) niet 'weg'. Publieke organisaties moeten nog steeds kernwaarden als rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bewaken. Bovendien is er de laatste tijd een beweging gaande die 'voorbij' OPA en NPM probeert te komen, met een nadruk op '*publieke waarde*'. 'Prestatie, professionele en politieke logica's' moeten gecombineerd worden⁸. 'Public administration' (PA), 'new public management' (NPM), 'network governance' (NG) en 'societal resilience' (SR) moeten situationeel toegepast worden⁹. Dat publieke organisaties zowel *procedureel*, als qua *prestaties*, als *professioneel*, als qua *publieke waarde* moeten leveren, moet actief georganiseerd en gemanaged worden.

⁷ Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399-418.

⁸ Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁹ Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in Sturing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

2.5 Tot slot

Op grond van het voorgaande kunnen we concluderen dat NPM de (rijks)overheid in vele opzichten qua gedaante, profiel en werking heeft veranderd. Grote en algemenere NPM-tendensen hebben de overheid zakelijker, bedrijfsmatiger en ondernemender gemaakt. In die zin is de (rijks)overheid van nu onvergelijkbaar met die van twintig of dertig jaar geleden. Maar als je preciezer kijkt, dan is er niet een eenduidige, lineaire lijn te trekken in de zin van 'NPM' leidt tot 'zakelijke uitvoering' en 'minder menselijke maat'. Afhankelijk van a) de periode en tijdvak, b) de omstandigheden in specifieke settingen, en c) de aanpak door bestuurders, managers en professionals, zijn er meer of minder positieve effecten.

Daar horen veel negatieve effecten bij, want NPM kan direct of indirect doorslaan. Sterker nog, op veel plekken heeft NPM de beloften niet waargemaakt dan wel nieuwe problemen gecreëerd. Maar dat moet je *in situ* duiden en begrijpen. Daarbij is dan vaak meer dan 'de organisatie' of 'het ministerie' aan zet geweest. Ook de Tweede Kamer en politieke sturing (i.c. kabinet, bewindslieden) spelen een rol, tegen de achtergrond van journalistieke impulsen, politieke en publieke sentimenten, incidenten en maatschappelijke invloeden. NPM is geen sec 'managerial' fenomeen maar een *maatschappelijk* fenomeen, dat Westerse landen in staat stelt om maatschappelijke problemen zuinig, objectief en transparant te beteugelen. Dat is in het belang van ons allen, inclusief burgers, maar het kan zich ook tegen ons allen, inclusief burgers, keren.

3 NPM in de context van het Ministerie van SZW

3.1 NPM-wijzigingen in de jaren '90 tot heden

Hieronder bespreken we een aantal vanuit NPM perspectief markante ontwikkelingen in het beleid van het Ministerie van SZW.

3.1.1 "Nederland is ziek": hoe maken we Nederland weer beter? (De jaren '90)

Voor een goed begrip van de rol die NPM speelde in het beleid en de uitvoering op het terrein van SZW is het noodzakelijk om ook te kijken naar de jaren '90. Juist in de periode voor de komst van de Wet SUWI in 2002 is de basis gelegd voor NPM bij het Ministerie van SZW. Daarbij is te zien dat de inzet van marktwerking en bedrijfsmatig werken wordt verkend en dat er een sterke focus komt op de prestaties van de uitvoering.

De stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden in Nederland maakte dat er politieke ontevredenheid ontstond en dat op zoek werd gegaan naar oplossingen om deze ontwikkeling te keren. In 1989 zat bijna een derde van de totale beroepsbevolking thuis¹⁰. Lubbers concludeerde 'Nederland is ziek'.

Voor de oplossing van dit probleem werd enerzijds gekeken naar veranderingen in de materiewetten (aanscherping toetredingsvoorwaarden WAO, bijstand et cetera) Anderzijds werd sinds de jaren '90 de manier van aansturen en de uitvoering van de wetten nadrukkelijker als onderdeel van het probleem gezien¹¹. In diverse rapporten werd opgeroepen tot herziening van de uitvoeringstructuur om zo tot een efficiënte en effectieve uitvoering te komen. De WRR bracht in 1991 het invloedrijke rapport *Een werkend perspectief* uit waarin gepleit werd voor een activerend arbeidsmarktbeleid en een activerende sociale zekerheid. De Algemene Rekenkamer kwam in 1992 met een kritisch rapport¹² over het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) op uitvoering van sociale wetten. De Rekenkamer concludeerde dat het toezicht niet overeenkomstig de bedoelingen van de wetgever was. Vervolgens kwam in 1993 het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer. Deze commissie was ingesteld om onderzoek te doen naar het functioneren van de uitvoeringsorganen voor de sociale zekerheid. Dit rapport droeg bij aan politiek draagvlak voor een fundamentele herbezinning op het stelsel van

¹⁰ van Damme, L. J. (2021). Werkloosheidsregelingen in Nederland. Een parlementaire geschiedenis. Radboud University Nijmegen

¹¹ Wevers, C. W. J., van Genabeek, J., Fermin, B. M. F., de Vos, I. E., Dhondt, S., Besseling, J. J. M., & Braat, A. (2006). Evaluatie SUWI 2006, perceel 2: Werk boven uitkering: "Er is veel bereikt, maar er moet nog veel gebeuren". Hoofddorp: TNO.

¹² TK, 1991-1992, 22 555, nr. 2 (Toezicht door de Sociale Verzekeringsraad, Algemene Rekenkamer)

sociale zekerheid. In parlementaire debatten naar aanleiding van het eindrapport van de commissie Buurmeijer ontstond er overeenstemming over de volgende beleidsdoelstellingen¹³:

- Het stelsel van sociale zekerheid moet activerend zijn: inzet op behoud van werk en re-integratie.
- De invloed van de werkgevers- en werknemersorganisaties op de gevalshandeling -uitvoering moet ingeperkt worden.
- De uitvoering moet meer klantgericht worden (zoveel mogelijk één loket voor uitkeringsverstrekking en bemiddeling naar werk).
- Onafhankelijk toezicht was noodzakelijk om fouten in de uitvoering te voorkomen.

In 1994 kwam de WRR wederom met een rapport waarin zij aangeeft dat de uitvoering in moet zetten op participatiebevordering en uitvoeringsopties bespreekt. Dit rapport had de titel *Belang en Beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersregelingen*. Hierin zijn duidelijk NPM-tools te herkennen. Er wordt gepleit voor meer concurrentie en marktwerking in de uitvoering. Als theoretische invalshoek van dit rapport is de 'principal-agent' -benadering gebruikt¹⁴.

Er ontstond een periode waarin gezocht werd naar een nieuwe wijze om het stelsel van sociale zekerheid in te richten. Allereerst kwam de Organisatiewetten Sociale Verzekeringen in 1995 en 1997. Deze hadden tot doel om de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering te vergroten door het transparant maken van de organisatie en het introduceren van marktwerking¹⁵. Het bestuur door de sociale partners in de bedrijfsverenigingen werd ontvlecht van de feitelijke uitvoering door vijf uitvoeringsorganisaties (uvi's genoemd) en via het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica) gingen de bevoegdheden van de sectoraal georganiseerde bedrijfsverenigingen over naar het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) en werd de Sociale Verzekeringsraad (SVr) geliquideerd. Het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv) nam de toezichthoudende rol van de SVr op zich.

Verdere doorontwikkeling van het stelsel stagneerde. Pogingen om tot marktwerking in de uitvoering te komen kwamen onvoldoende van de grond. Het voorstel van de SER en STAR om voor volledige privatisering van de werknemersverzekeringen en de uitvoering te gaan redde het niet. In 2000 werd de knoop doorgehakt: het kabinet ging voor een andere koers voor de uitvoeringsstructuur en koos voor een

¹³ Wevers, C. W. J., van Genabeek, J., Fermin, B. M. F., de Vos, I. E., Dhondt, S., Besseling, J. J. M., & Braat, A. (2006). *Evaluatie SUWI 2006, perceel 2: Werk boven uitkering: "Er is veel bereikt, maar er moet nog veel gebeuren"*. Hoofddorp: TNO.

¹⁴ In de bijlage van het rapport wordt deze theorie uitgebreid toegelicht.

¹⁵ Wevers, C. W. J., van Genabeek, J., Fermin, B. M. F., de Vos, I. E., Dhondt, S., Besseling, J. J. M., & Braat, A. (2006). *Evaluatie SUWI 2006, perceel 2: Werk boven uitkering: "Er is veel bereikt, maar er moet nog veel gebeuren"*. Hoofddorp: TNO.

ZBO-model waarbij de uvi's werden genationaliseerd tot een Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)¹⁶. Er wordt gekozen om geen Raad van Toezicht in te stellen. Ook het ideaal van een onafhankelijk toezicht ten opzichte van de politiek sneuvelde. Met SUWI gingen het Ctsv en de Directie Toezicht van SZW samen verder als onderdeel van de Inspectie SZW.

3.1.2 Invoering (2002) en ontwikkelingen Wet SUWI (2009 en 2012)

In 2002 werd de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI) ingevoerd. Met deze wet werd beoogd om de uitvoering efficiënter, klantgerichter en activerender ('werk boven inkomen') te maken.

De komst van de Wet SUWI betekende¹⁷:

- Een *verstatelijking* van de uitvoering van werknemersverzekeringen: de centrale rol werd bij de werknemers en werkgevers weggehaald en het departement trok de aansturing en het toezicht op het stelsel naar zich toe.
- Een *centralisering* van het stelsel: de uitvoering door decentrale de bedrijfsverenigingen werd samengevoegd in één landelijke organisatie, het UWV.
- Een *privatisering* van een deel van de uitvoering: de markt voor re-integratiedienstverlening werd geprivatiseerd.

Het SUWI-stelsel kende drie ZBO's: UWV, SVB en CWI (tot 2009). De minister van SZW is verantwoordelijk voor de aansturing van deze SUWI-organisaties. In de Wet SUWI staat beschreven hoe de sturing- en verantwoordingscyclus vorm krijgt¹⁸. Er wordt sterk gestuurd op prestaties. Via prestatieprikkels worden de ZBO's door het ministerie gestimuleerd om de gevraagde doelstellingen te realiseren¹⁹. Bij de uitvoering door UWV, SVB en CWI werden hun doelstellingen gevangen in prestatie-indicatoren. De belangrijkste van deze meetbare doelstellingen werden door hen verzameld in een 'balanced scorecard'-achtige presentatie²⁰. De doelen en prestatienormen – en wijzigingen daarin – zijn mede gebaseerd op de meibrieven en afgestemd met de minister. Hoofdstuk vier laat zien hoe dit in de praktijk beleefd en ervaren werd door betrokkenen.

De Wet SUWI kent na 2002 twee belangrijke wetswijzigingen. Allereerst werd in 2009 het CWI opgenomen in het UWV Werkbedrijf. Er werd het concept

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Witkamp, A., Engelen, M., & Trommel, W. A. (2015). Van beheersing naar veerkracht; evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi); 2007-2014.

¹⁸ Voor een uitgebreidere beschrijving van de aansturing van UWV zie bijvoorbeeld het rapport Inspectie Werk en Inkomen (2010). Risicobeheersing en Re-integratiebudgetten UWV

¹⁹ Voor een reflectie op de prikkelwerking voor het UWV zie bijvoorbeeld het rapport Koning, P. en Deelen, A. (2003). Prikkels voor UWV. Den Haag: CPB.

²⁰ Wevers, C. W. J., van Genabeek, J., Fermin, B. M. F., de Vos, I. E., Dhondt, S., Besseling, J. J. M., & Braat, A. (2006). *Evaluatie SUWI 2006, perceel 2: Werk boven uitkering: "Er is veel bereikt, maar er moet nog veel gebeuren"*. Hoofddorp: TNO.

“geïntegreerde dienstverlening” ingevoerd, hierbij dienden gemeenten en UWV in de regio’s één loket te vormen voor de klant. Deze wijziging had tot doel “bij te dragen aan een betere samenwerking in de keten van werk en inkomen en daarmee het verbeteren van de dienstverlening door die keten”²¹. De “geïntegreerde dienstverlening” werd daarbij gezien als meer klantgericht. Tevens werd met de fusie bijgedragen aan de realisatie van de opgelegde taakstelling uit het coalitieakkoord (vanaf 2012).

De tweede wijziging is ingevoerd in 2012. Deze betrof onder andere de aanpassing van de dienstverlening van het UWV aan werkgevers en werkzoekenden (*Redesign*) en de beëindiging van het re-integratiebudget in de WW. De wetswijziging had een sterke financiële doelstelling. Er moest bespaard worden op de uitgaven van het Ministerie van SZW. Zo valt in de Memorie van Toelichting²² te lezen: *“de regering streeft naar een efficiënte werking van de arbeidsmarkt waarbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voorop staat. [...] De overheid ondersteunt alleen de mensen die dat écht nodig hebben. [...] De ambitie is om met minder middelen een vergelijkbaar niveau te bereiken”*. De inzet van re-integratiemiddelen voor WW-gerechtigden werd als ‘niet effectief’ bestempeld²³ en kon dus afgeschaft worden. De dienstverlening van UWV kon volgens de regering efficiënter door deze primair via digitale weg plaats te laten vinden. Het budget voor bemiddeling kon hiermee gehalveerd worden, conform de beleidsmatige taakstelling uit het regeerakkoord (Kamerstukken II 2010/2011, 32 417, nr. 15).

Een andere belangrijk wijziging voor het UWV was de invoering van de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) in 2004. Hierbij werd de premieheffing, -inning en -controle overgeheveld van UWV naar Belastingdienst. Deze wet had tot doel om de wet- en regelgeving voor de verplichte werknemersverzekeringen te vereenvoudigen. Ook had de wet tot doel om de uitvoeringskosten van het UWV te verlagen²⁴. Het idee was dat onder invloed van de geplande wijzigingen de uitvoering minder complex wordt, waardoor de uitvoeringskosten bij het UWV structureel kunnen dalen.

3.1.3 Prikkel voor gemeenten: invoering Wet Werk en Bijstand (2004) en de Participatiewet (2015)

De sterkere nadruk op arbeidsparticipatie vertaalde zich ook in de komst van de Wet Werk en Bijstand (WWB) die de Algemene Bijstandswet verving. Staatsecretaris Rutte formuleerde op 16 oktober 2002 de hoofdlijn van de nieuwe bijstandswetgeving als volgt: *“Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief re-integratiebeleid. Door een volledige budgettering van de bijstand krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid*

²¹ TK, 2007–2008, 31 514, nr. 3

²² TK, 2011–2012, 33 065, nr. 3

²³ Ibid.

²⁴ TK, 2001–2002, 28 219, nr. 3

mensen zo snel mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Daarnaast kan er optimaal maatwerk worden geleverd door het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar re-integratiebudget. Gemeenten kunnen alle denkbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat een uitkeringsgerechtigde uitstroomt naar de arbeidsmarkt of dat de afstand tot de arbeidsmarkt vermindert²⁵.

Bij de vormgeving van de WWB heeft de wetgever voor vier hoofduitgangspunten voor de uitvoering van de bijstand gekozen²⁶:

1. De formulering van één centrale hoofddoelstelling: werk boven inkomen (nadruk op de preventie van bijstandsafhankelijkheid en op de re-integratie van bijstandsgerechtigden).
2. De overdracht van beleidsruimte naar de gemeenten om de centrale doelstelling te kunnen realiseren (deregulering).
3. Overdracht van financiële verantwoordelijkheden naar gemeenten om hun gerichtheid op de centrale hoofddoelstelling te stimuleren (decentralisatie). Om een doelmatige uitvoering te bereiken werd gekozen voor het instrument van sturing van de prestatie van gemeenten via een financiële prikkel, wat het belang van gemeenten bij re-integratie vergroot.
4. Vermindering van rapportageverplichtingen van gemeenten (de-rapportage).

Net als bij de Wet SUWI werd ingezet op het aanbesteden van re-integratieactiviteiten op de private markt. De Memorie van Toelichting zegt hierover: *"Om de re-integratiemarkt optimaal te laten functioneren en te voorkomen dat door sterke banden met gemeentelijke diensten, gemeenten ervoor kiezen om de gemeentelijke dienst niet aan concurrentie bloot te stellen, dienen – conform SUWI – zoveel mogelijk re-integratieactiviteiten te worden uitbesteed"*²⁷.

Bij de financiering van de gemeenten werd gebruik gemaakt van een 'objectief verdeelmodel'. Het objectief verdeelmodel doet per gemeente een prognose van de uitgaven voor bijstand²⁸. Deze prognose is gebaseerd op een aantal gemeentelijke kenmerken die in beginsel niet door het beleid te beïnvloeden zijn. Een budgetoverschot mogen de gemeenten vrij besteden. Hiermee wordt prestatiegericht gestuurd. Deze wijze van financiering moet gemeenten prikkelen om effectief beleid te voeren om mensen niet bijstandsafhankelijk te laten zijn.

Met de invoering van de WWB wilde het kabinet besparingen realiseren. In de Memorie van Toelichting ging het kabinet voor het macrobudget (voor het 'i-deel')

²⁵ Bosselaar, H., Bannink, D., Van Deursen, C., & Trommel, W. (2007). Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

²⁶ Ibid.

²⁷ TK, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 9

²⁸ Het zogenaamde 'i-deel'

uit van een bedrag van € 150 mln. in 2004, oplopend tot € 250 mln. per jaar met ingang van 2006. Daarnaast waren er ombuigingen gepland voor de totaal beschikbare re-integratiemiddelen.

De Participatiewet

In 2015 kwam er één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt: de Participatiewet. In deze wet werden de WWB, WSW en Wajong samengevoegd. Deze wet maakte deel uit van de decentralisatieoperatie die het kabinet Rutte II heeft ingezet. Met de komst van de Participatiewet kregen gemeenten een grotere rol bij de arbeidstoeleiding van jongeren met arbeidsvermogen die vanwege hun arbeidsbeperking voorheen in de Wajong zouden zijn gekomen. De rol van het UWV is hierbij kleiner geworden.

Doel van de Participatiewet is dat meer mensen met een arbeidsbeperking bij een gewone werkgever aan de slag gaan²⁹. Het moest de sociale voorzieningen weer terugbrengen tot waar ze voor bedoeld zijn:

- De *bijstand* als tijdelijk vangnet, op weg naar werk.
- De *Wajong* voor wie volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden heeft.
- De *sociale werkvoorziening* voor wie uitsluitend in een beschutte omgeving kan werken.

Met de Participatiewet wilde de regering de solidariteit, het draagvlak en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid voor de toekomst veiligstellen³⁰. Daarbij werd aangegeven dat de regering kiest voor maatregelen om mensen die nu nog niet werken maar dat wel kunnen te prikkelen om te gaan werken, gemeenten ruimte te geven hen daarbij te ondersteunen en werkgevers te stimuleren mensen in dienst te nemen.

Met de komst van de Participatiewet wilde de regering wederom bezuinigingen realiseren. Hierbij werd een bezuiniging van ca. 1,7 miljard beoogd³¹. Deze besparing zat in lagere uitkeringslasten door het beperken van nieuwe instroom in de Wajong, mede doordat de verwachting was dat meer mensen gaan werken (ruim 1 miljard), en de afsluiting van de toegang tot de Wsw (650 miljoen).

²⁹ TK, 2011–2012, 33 161, nr. 3

³⁰ Ibid.

³¹ EK, 2019–2020, 34 352, I

3.2 Ontwikkelingen in de politieke en maatschappelijke context van SZW

Naast de besproken beleids- en stelselwijzigingen waren er in de context van SZW ook politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die vanuit een NPM-perspectief relevant zijn om te bespreken³². Zij geven een indruk van het klimaat waarin het SZW-beleid zich ontwikkelde.

Het VBTB-denken: inzichtelijk maken van beleidsdoelen en resultaten in de begroting (2000)

Allereerst is het relevant dat in 1999 het voorstel 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' kwam (in tabel 2.1 benoemd als NPM-tool). Doel van deze operatie was om beter inzichtelijk te maken wat de beleidsdoelen zijn, welke instrumenten daarvoor ingezet worden, hoeveel financiële middelen er ingezet werden en wat de resultaten zijn. Dit vergroot het inzicht in de efficiency en effectiviteit van activiteiten. Hiermee kwam er een begroting en verantwoording nieuwe stijl waarbij financiële informatie werd gekoppeld aan niet-financiële beleidsinformatie over de beleidsprestaties³³.

Hoe liggen de verhoudingen tussen UWV en SZW?: het ontslag van de eerste voorzitter Raad van Bestuur UWV (2004)

In de Tweede Kamer ontstond er in 2003 commotie over de inrichtingskosten van het nieuwe kantoor van de top van het UWV. Het beeld was dat deze veel te hoog waren. Minister De Geus zegde een onderzoek toe bestaande uit een vergelijking van de inrichtingskosten tussen het UWV en andere zelfstandige bestuursorganen³⁴. Er ontstond spanning tussen de Raad van Bestuur UWV en minister De Geus over waar het ministerie wel of geen zeggenschap over had aangaande het UWV. Uiteindelijk leidde deze discussie tot het ontslag van de voorzitter Raad van Bestuur UWV Joustra³⁵. Hiermee werd al snel na de oprichting van het UWV zichtbaar wie er uiteindelijk over het UWV gaat en hoe de verhoudingen liggen tussen het departement en de ZBO UWV.

Economische crises: noodzaak tot bezuinigingen en taakstellingen (2008-2012)

Kabinetten Rutte I (2010-2012) en II (2012-2017) hadden te maken met relatief slechte economische omstandigheden. Zo vonden de kredietcrisis (2008), de Grote Recessie (2008-2009) ten gevolge van de kredietcrisis en de eurocrisis (2009-2014) plaats tijdens deze kabinetten.

³² Zonder daarbij de verwachting te willen wekken dat we hiermee objectief uitputtend zijn bij de bespreking van de relevante ontwikkelingen.

³³ *Geschiedenis begrotingsverantwoording*. Geraadpleegd 15 april 2022, via: Geschiedenis begrotingsverantwoording - Parlement.com

³⁴ Zie bijvoorbeeld: NU.nl. De Geus onderzoekt vermeend luxueus kantoor UWV-top. 25 juni 2003

³⁵ Zie bijvoorbeeld Van Damme, L. J. (2021). Werkloosheidsregelingen in Nederland. Een parlementaire geschiedenis. Radboud University Nijmegen

Door de economische crisis stonden de overheidsfinanciën onder druk en dreigde de betaalbaarheid van de sociale zekerheid in gevaar te komen. Deze twee kabinetten moesten daarom sterk inzetten op bezuinigingen. Zo zijn waren er bijvoorbeeld in 2010 'Brede heroverwegingen' waarin bezuinigingsopties opgenomen waren. Voor SZW waren in dit kader met name de rapporten 'Op afstand van de arbeidsmarkt'³⁶ en 'Werkloosheid'³⁷ relevant.

UWV en SVB kregen in deze periode te maken met taakstellingen en efficiëncykortingen. Om een globaal beeld te krijgen van de omvang van de taakstellingen en efficiëncykortingen kan gekeken worden naar het rapport *Bezuinigen op Uitvoeringsorganisaties*³⁸ van de Algemene Rekenkamer (2013). De Algemene Rekenkamer wijst daarin op de diverse bezuinigingen die de kabinetten van de afgelopen jaren³⁹ in hun regeerakkoorden hebben vastgelegd en vervolgens aan hun departementen en daarbij behorende uitvoeringsorganisaties opgelegd. Daarbij vraagt de ARK zich af wat de gevolgen zullen zijn van de opeenvolgende bezuinigingen voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de uitvoering van publieke taken. Is er sprake van een dusdanig diepgaande versobering van de taakuitvoering dat sommige taken niet meer of minder goed worden gerealiseerd? In het rapport is een factsheet opgenomen van hoe UWV en SVB werden geraakt door de bezuinigingen. Daaruit kan worden geconcludeerd dat voor UWV en SVB het percentage van opeenvolgende bezuinigingen in 2016 meer dan 20% bedroeg van de apparaatskosten in 2011 van deze organisaties. Na 2016 werd weer meer geïnvesteerd in persoonlijke dienstverlening en ICT bij UWV en SVB.

Zorgen over de uitvoering: WW-fraude (2018), WaU (2019) en TCU (2021)

De laatste jaren staat de uitvoering, met name het UWV, wederom volop in de aandacht. Zo was er in 2018 de WW-fraude waarbij tientallen miljoenen aan WW-uitkeringen ten onrechte door het UWV werden uitgekeerd aan Poolse werknemers die ondertussen in hun thuisland vakantie vierden of werkten⁴⁰. Hierbij werd geconstateerd dat hier in de uitvoering te weinig prioriteit aan werd gegeven.

De Tijdelijke Commissie Uitvoering (TCU) kwam in 2021 met het Rapport 'Klem tussen balie en beleid' waarin ingegaan wordt op de vraag waarom mensen, soms zeer ernstig, klem komen te zitten door uitvoeringsproblemen. De oorzaak hiervan wordt hoofdzakelijk gelegd bij het feit dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. De burger raakt daarbij uit beeld. In hun analyse is ook aandacht voor

³⁶ Zie: Brede heroverwegingen 9. Op afstand van de arbeidsmarkt | Rapport | Rijksoverheid.nl

³⁷ Zie: Brede heroverwegingen 10. Werkloosheid | Rapport | Rijksoverheid.nl

³⁸ Algemene Rekenkamer (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag

³⁹ Van Kabinet Balkende IV t/m kabinet Rutte II.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld: Topman UWV geeft uitleg over grootschalige WW-fraude: 'Niet genoeg prioriteit' | Nieuwsuur (nos.nl)

de rol van NPM. Op basis van een bijdrage van de ROB geven ze aan: *"Daar waar veel uitvoeringsorganisaties de afgelopen decennia zijn aangestuurd volgens de principes van NPM, realiseren diezelfde organisaties zich nu dat de eenzijdige nadruk op kwantiteit nadelige gevolgen heeft gehad voor de kwaliteit van hun dienstverlening. [...] De uitdaging waar uitvoeringsorganisaties nu voor staan, is hoe zij kunnen helpen maatschappelijke doelen te realiseren en tegelijkertijd de positieve kanten van NPM kunnen behouden. Het blijft immers van belang verstandig om te gaan met publieke middelen. In aanvulling daarop is het echter ook belangrijk dat uitvoeringsorganisaties nadenken over hoe zij hun medewerkers zodanig aansturen dat ze publieke toegevoegde waarde hebben⁴¹".*

Ook is het kabinet is in juni 2019 gestart met het traject 'Werk aan Uitvoering' (WaU) om het overheidshandelen te analyseren en handelingsperspectieven voor verbetering te bieden. Dit traject staat gepland voor tien jaar.

3.3 Effecten: naar een doelmatige en doeltreffende uitvoering

In hoofdstuk 2 hebben we kunnen zien dat er sinds de jaren '90 veel nadruk gelegd is op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleid. Er waren grote beleids- en stelselwijzigingen die gepaard gingen met bezuinigingen. Maar wat heeft dat nu opgeleverd?

In 2019 is de productiviteitsontwikkeling van het UWV en de SVB voor de periode 2002-2018 onderzocht door IPSE Studies⁴². In deze studie wordt geconcludeerd dat de productiviteit van het UWV en de SVB⁴³ gedurende de onderzoeksperiode fors is toegenomen. Bij het UWV zijn door de gerealiseerde bezuinigingen de kosten per lopende uitkering afgenomen van bijna € 1.800 in 2007 naar circa € 1.300 in 2016. IPSE Studies geeft aan dat de productiviteitsgroei voor een belangrijk deel is aangejaagd door het beleid gericht op verlaging van de uitvoeringskosten. Het UWV en de SVB werden door de vele taakstellingen en efficiencykortingen steeds weer geprikkeld tot een doelmatiger bedrijfsvoering.

De laatste evaluatie Wet SUWI laat zien dat de meeste uitkeringen door het UWV en de SVB correct en op tijd verstrekt worden. Ook op de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking scoren de uitvoeringsorganisaties hoog: consequent boven de 99%. Met betrekking tot de klantgerichtheid scoort hert UWV onder

⁴¹ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021), Klem tussen balie en beleid. p. 74

⁴² IPSE Studies (2019). *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling van UWV en SVB tussen 2002 en 2018*. Delft: IPSE Studies.

⁴³ Kijkend naar hun SV-taken.

uitkeringsgerechtigden rond de 7, onder werkgevers tussen de 6 en 7. De SVB scoorde in de afgelopen jaren op of net onder het cijfer 8.

Terugblikkend op de wat de Wet SUWI in 20 jaar gerealiseerd heeft concluderen de onderzoekers⁴⁴:

"Toen de Wet SUWI in 2002 werd ingevoerd was een belangrijke doelstelling om publieke waarborgen aan te brengen. De uitvoering moest klantvriendelijker, efficiënter en activerender. Nu, bijna twintig jaar later, kunnen we concluderen dat dit grotendeels is gelukt. Er is sprake van een stabiel stelsel dat uitblinkt in het efficiënt verstrekken van uitkeringen. Uitkeringen worden over het algemeen correct en op tijd uitbetaald. Daarmee draagt de uitvoering werk en inkomen bij aan de bestaanszekerheid van miljoenen mensen in Nederland. Ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie ontbreekt het aan inzicht in de netto-effectiviteit van de re-integratiedienstverlening en daarmee aan inzicht in de doeltreffendheid van de uitvoering op dit punt. We veronderstellen dat de toegenomen inzet op (persoonlijke) re-integratiedienstverlening wel bijdraagt aan de doeltreffendheid van de uitvoering. Daarmee is de uitvoering over het geheel genomen adequaat te noemen: het niveau is consequent voldoende. Wel zien we in de uitvoering ruimte voor verbetering: er zijn met name op het gebied van het activerende en klantgerichte karakter van de dienstverlening nog stappen te zetten".

Ondertussen is het beeld ontstaan dat de jaren van bezuinigingen in de periode 2007-2017 ertoe hebben geleid dat de uitvoeringsinstellingen noodgedwongen hun aandacht intern moesten richten op de uitvoering van reorganisaties en substantiële bezuinigingen waardoor burgers onvermijdelijk buiten beeld raakten⁴⁵. De kwaliteit van dienstverlening is volgens de uitvoeringsorganisaties onder druk komen staan. Opvallend genoeg is dit (nog) niet terug te zien in de beschikbare kwaliteitscijfers⁴⁶.

3.4 Conclusie

De beleidsontwikkelingen laten een zoektocht zien naar een effectieve en doelmatige uitvoering van de sociale zekerheid ('beheersing'). De noodzaak van deze zoektocht werd ingegeven door een steeds groter gebruik van regelingen en door economische crisissen. Ook was er in de jaren '90 kritiek op het functioneren van de uitvoeringstructuur, waarbij adequaat toezicht ontbrak.

⁴⁴ De Beleidsonderzoekers (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*. p. 19

⁴⁵ TK, 2020-2021, 29 362, nr. 290 Kamerstuk 29362, nr. 290

⁴⁶ IPSE Studies (2019). *Productiviteit uitvoering sociale zekerheid. Een analyse van de productiviteitsontwikkeling van UWV en SVB tussen 2002 en 2018*. Delft: IPSE Studies.

Ingrijpen werd nodig geacht om het socialezekerheidsstelsel betaalbaar te houden. De oplossing werd gezocht in een activerend socialezekerheidsstelsel⁴⁷ waarbij grote verwachtingen waren van de bezuinigingen die dat op zou leveren. Grote beleids- en stelselwijzigingen gingen daarbij hand in hand met substantiële bezuinigingen.

In de bestudeerde documenten is nergens expliciet gevonden dat NPM ingezet werd⁴⁸. Wel is een sterke inzet op een doelmatige en doeltreffende uitvoering te vinden waarbij in de systeeminrichting en de sturingsrelatie gestuurd wordt op het leveren van de gevraagde prestaties. In de loop der jaren zijn er allerlei prikkels in het socialezekerheidsstelsel ingebouwd om de doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. Dit is onder andere terug te zien in:

- De strakkere sturing van het ministerie op de uitvoering door het UWV en de SVB via wijziging van de systeeminrichting (Wet SUWI) met een centrale rol voor prestatie-indicatoren en oog voor doelmatigheid (binnen het vastgesteld budget blijven).
- Bekostiging van gemeenten via een objectief verdeelmodel, waarbij de meerkosten ten opzichte van het verdeelmodel ten laste van de gemeente komen en de besparingen door gemeenten gehouden mogen worden.
- Privatisering van de re-integratiemarkt vanuit de gedachte dat met elkaar concurrerende re-integratiebedrijven tot betere prestaties zullen leiden.

In hoofdstuk 4 bespreken we nader hoe de invloed van NPM op het ministerie van SZW praktisch te duiden is.

⁴⁷ Er waren daarbij ook meer ideologische redenen om te kiezen voor een activerende aanpak.

⁴⁸ Zie ook paragraaf 4.1

4 NPM in de dagelijkse praktijk: ervaringen van direct betrokkenen

In hoofdstuk 2 is ingegaan op kenmerken, achtergronden en effecten van NPM in zijn algemeenheid. In hoofdstuk 3 is via deskresearch op m.n. primaire bronnen het licht gezet op de vanuit NPM-perspectief relevante en markante ontwikkelingen. In dit hoofdstuk worden, aan de hand van de opbrengst van 16 gesprekken met spelers uit verschillende hoeken en perioden, de beelden over en ervaringen met NPM geschetst.⁴⁹ Veel van de in hoofdstuk 3 geschetste ontwikkelingen zien we logischerwijs (en onvermijdelijk) ook in dit hoofdstuk weer terug.

De gesprekken zijn gevoerd met gebruikmaking van de volgende vijf vragen:

1. Voorbeelden van het NPM. Hoe werkten ze door in de interne organisaties, in de sturing en in de denk- en werkwijzen? Wat zijn concrete illustraties?
2. Welke politiek-maatschappelijke ontwikkelingen en/of incidenten/gebeurtenissen zijn van invloed geweest op de inzet en betekenis c.q. toepassing van NPM? Wat zijn voorbeelden?
3. Hoe veranderde de introductie van NPM de verhoudingen tussen ministerie en de uitvoering? Wat zijn voorbeelden?
4. Vanaf de kabinetten Balkenende zijn verschillende bezuinigingsrondes doorgevoerd. Hebben deze effect gehad op de wijze en de mate waarop NPM zich manifesteerde in de praktijk? Wat zijn illustraties?
5. Wat zijn per saldo de positieve en negatieve effecten van NPM-taal en -tools?

De via de gesprekken opgehaalde rijkdom aan beelden en ervaringen is hieronder samengevat. Getracht is een logische ordening aan te brengen en waar mogelijk de verbanden te leggen met de voorgaande hoofdstukken. Maar bovenal is gepoogd recht te doen aan hetgeen door de gesprekspartners zelf is ingebracht, in al zijn diversiteit.

4.1 Geen sprake van een welbewuste en weloverwogen keuze voor NPM

In hoofdstuk 2 is bij de 'basics' aangegeven dat NPM ontstond in tijdperk dat als neo-liberaal is aan te duiden. Met enerzijds *privatisering* (kleinere overheid) en anderzijds *verzakelijking* (andere overheid). In verschillende gesprekken wordt benadrukt dat in het sociale zekerheidsdomein van het eerste nauwelijks sprake

⁴⁹ Zie bijlage 1 voor overzicht gesprekspartners.

is⁵⁰. In tegendeel: er was met de komst van de Wet SUWI in 2002 eerder sprake van een 'nationaliserings-beweging'. Hierbinnen moest dan wel weer zo zakelijk en privaat mogelijk worden gedacht en gedaan.

Verschillende mensen die we spraken waren heel expliciet over de drijvende krachten achter de ontwikkelingen in het sociale zekerheidsdomein. De verschillende reacties combinerend, ontstaat het volgende beeld:

- De wens een grotere *zeggenschap* te verwerven over de sociale zekerheid vanuit ervaring dat het uiteindelijk toch een minister of staatssecretaris is die verantwoording in de Tweede Kamer moet afleggen. Met daaraan gekoppeld de wens de discretionaire uitvoeringsruimte te beperken.
- De wens de uitgaven aan de sociale zekerheid te beperken door te *bezuinigen op de uitvoering* en het *gebruik van de voorzieningen* te beperken. Het hebben van directe zeggenschap over de uitvoering is daarbij behulpzaam. En openeinderegelingen passen daar niet in⁵¹.
- Een sterk geloof in de *zelfredzame mens*. Die daartoe wel *geprikkeld* moet worden. Gecombineerd met het vertrouwen in de heilzame werking van controle en handhaving.

Bij geen van de gesproken mensen staat scherp op het netvlies dat NPM als integraal concept werd geïntroduceerd. Dit bevestigt hetgeen in de hoofdstukken 2 en 3 is beschreven: het is een verzameling ideeën, termen en tools, passend bij de tijdgeest, ingezet om dingen 'beter' te maken. Eén van de gesproken personen drukt het krachtig uit: "NPM is een gereconstrueerde werkelijkheid". Anderen geven aan dat NPM in feite vooral een *gereedschapskist* is waaruit geput kan worden.

4.2 Het "Triple E" denken stimuleert wel het benutten van de NPM-gereedschapskist

Wezenlijk in het denken in termen van NPM is het boeken van resultaat. Rol van de overheid is daarbij de "Triple E" te garanderen: *economy* (zuinigheid), *efficiency* (doelmatigheid) en *effectiviteit* (doeltreffendheid) (zie hoofdstuk 2).

In de gesprekken komt een aantal keren nadrukkelijk naar voren dat het ministerie van Financiën een dominante focus had op het NPM-element *economy*. Of zoals één van de gesprekspartners opmerkte: "Het zuinigheidsdenken kwam in Nederland als een Zalm aan land." Ofschoon de nadruk op *economy*, zuinigheid en bezuinigen al in

⁵⁰ Privatisering vindt wel plaats bij de uitvoering van het re-integratie- en het arbeidsomstandighedenbeleid. Zie hoofdstuk 3.

⁵¹ Met de WWB vond dan ook een decentralisatie plaats met een taakstellend budget dat via een verdeelsleutel over de gemeenten werd verdeeld. Zie hoofdstuk 3.

de jaren voor het aantreden van minister van Financiën Zalm (in 1994) dominant was geworden (zie ook hoofdstukken 2 en 3), kreeg het voor de sociale zekerheid extra betekenis. Door het groeiende aandeel van de uitgaven aan de sociale zekerheid in het BBP, de WAO-crisis en de economische crisis werd *economy* verder versterkt, zo benadrukken gesprekspartners. Dit *economy* denken werkte vervolgens ook weer door in de verdere *verzakelijking* van de sociale zekerheid, zowel qua beleid als uitvoering. Vooral aan de *efficiency* en *effectiviteit* van de uitvoering moest meer aandacht worden besteed.

Door alle gesproken mensen wordt deze verzakelijking als het wellicht meest in het oog springende (positieve) element van NPM genoemd. Het leidt tot verschuiven van aandacht voor sturen op de *input* naar het sturen op de *output*. Boeken we de gevraagde resultaten? En doen we dat op een zo efficiënt mogelijke wijze? KPI's en business cases doen hun intrede.

Dat dit zich niet beperkte tot de *uitvoering* maar ook zichtbaar was in de *beleidsvorming*, illustreert een van de respondenten aan de hand van de totstandkoming van de Wet SUWI. Dit traject was door de Tweede Kamer gedefinieerd als 'groot project' wat inhield dat elke drie maanden uitbereid over de voortgang moest gerapporteerd. Daarvoor was een set KPI's geformuleerd die hielpen de focus op de beoogde effecten te houden.

Anderen noemen vooral de productie gerelateerde uitvoerings-KPI's als de *tijdigheid van betalen*, het *percentage gevoerde intakegesprekken* en het *aantal mensen in de bijstand* als voorbeelden. Weer anderen wijzen erop dat in dit KPI-denken ook aandacht ontstond voor een KPI als *klanttevredenheid*. Het is de tijd waarin cliëntenraden hun opwachting maken en de SVB actief aan de slag gaat met het INK-model en daar ook een prijs mee in de wacht sleept.

Door veel van de gesproken mensen wordt benadrukt dat men vanaf het begin wist dat er aan het werken met KPI's haken en ogen zitten. Zo werd al vroeg onderkend dat er *perverse prikkels* vanuit kunnen gaan. Bijvoorbeeld het risico dat beschikbare middelen bij voorkeur worden ingezet op de meest *kansrijke* cliënten in plaats op de meest *hulpbehoevende* cliënten. En dat KPI's niet altijd wat zeggen over de *outcomes*. Denk aan het registreren van het percentage gevoerde intakegesprekken dat nog niets zegt over de effectiviteit ervan. Net zomin dat een geregistreerde gemiddelde klanttevredenheid bij de SVB van een 7,5 veel zegt gegeven het grote aandeel van 'gladde gevallen' dat automatisch kan worden afgedaan.

Daarnaast werd opgemerkt dat, zeker in de beginperiode, het werken met KPI's problematisch kon zijn omdat de *datasets* waarop men zich moest baseren onvolkomenheden hadden. Onvolledige en achterlopende registraties bemoeilijkten het geven van een real-time beeld van de situatie met behulp van een KPI. Ook het

feit dat *beleidswijzigingen* elkaar soms sneller opvolgden dan men bijpassende KPI's kon ontwikkelen én implementeren (denk aan de benodigde aanpassingen in de ICT-systemen) noemen gesprekspartners een serieuze handicap.

Fundamenteler is de constatering van sommigen dat KPI's in de praktijk niet helpen om optredende *incidenten in de uitvoering* te voorzien of te verklaren. Zoals een van de mensen verzuchtte: "Er is helaas geen KPI die je helpt om de vraag te beantwoorden waarom niet is opgemerkt dat er 63 Polen op hetzelfde adres wonen".

En misschien nog wel fundamenteler is de constatering van verschillende gesprekspartners dat *publieke waarden* zich moeilijk in KPI's en business cases laten vatten. Zoals een van de gesprekspartners het formuleerde: "Als een extra investering in re-integratie € 26 mln. extra kost en de schadelastbeperking ook € 26 mln. is, is dan de conclusie gerechtvaardigd dat de investering geen zin heeft? Destijds werd deze vraag simpelweg met *ja* beantwoord".

4.3 Impliciet werkt NPM door in veranderingen in sturing, organisatieopbouw en gehanteerde werkwijzen

In de eerste paragraaf werd geschetst dat de gesprekspartners aangaven dat NPM niet de drijvende kracht was achter de veranderingen in de sociale zekerheid. Dat geldt ook voor de veranderingen in de sturing, de organisatieopbouw en de gehanteerde werkwijzen. Toch zien de gesprekspartners duidelijke NPM-elementen in de wijze waarop de beoogde veranderingen in de sociale zekerheid zich vertaalden in dat sturen en organiseren.

Ten aanzien van de *sturing* merken gesprekspartners op dat de wens als politiek en departement was om meer grip te krijgen op de uitvoering. Daar waar eerst de sociale partners de uitvoering van de werknemersverzekeringen aanstuurden, werd dit in 1994 overgenomen door het CTSV en met de Wet SUWI in 2002 door het UWV. Er waren zelfs stemmen die pleitten voor het volledig opnemen van de uitvoering in de departementale organisatie. Met de Belastingdienst, dat als directoraat-generaal onderdeel is van het Ministerie van Financiën, als lichtend voorbeeld. Dat is niet gebeurd, maar het verklaart volgens sommigen wel waarom bij de vorming van de ZBO's geen RvT werd voorzien. Die rol werd volgens een aantal gesprekspartners de-facto bij de minister belegd.

Opgemerkt wordt dat de Wet SUWI in detail de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden regelt voor de verschillende partners. Het NPM-denken zien de

gesprekspartners binnen dat kader terug in het sturen middels *jaarplannen*, *managementcontracten* en het werken met een *planning en control cyclus* met *verantwoordingsrapportages*.

Bij de WWB leidde het ertoe dat gemeenten niet langer alleen het uitvoeringsloket waren voor de bijstand, maar ook meer risicodragende partner werden. De gemeenteraad krijgt daarmee een zwaardere rol. Gemeenten gaan door de prikkel die uitgaat vanuit het verdeelmodel nadrukkelijker sturen op de uitstroom bijvoorbeeld door middel van een te voeren arbeidsmarkt-, het armoede- en het fraude- en het handhavingsbeleid. Het gevoerde beleid moet 'financieel lonen'.

Daarnaast worden er in de uitvoering business cases ontwikkeld om aan te tonen dat maatregelen 'wat op leveren'. Dit 'wat op leveren' werd vooral uitgedrukt in financiële termen. Het eerdere voorbeeld van de investering van 26 miljoen euro in re-integratie dat niet doorging is hier een duidelijke illustratie van.

Gesprekspartners geven aan dat de scherpere afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de praktijk soms best lastig blijkt. Er is bij tijd en wijle de neiging bij het beleid en politiek zich (toch) in detail te willen bezighouden met de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties. En aangezien beleid en uitvoering uiteindelijk tot elkaar veroordeeld zijn, is te zien dat gepoogd wordt de scherpe kantjes van het scheiden van beleid en uitvoering af te halen door erover na te denken de bazen van de uitvoering deel te laten nemen aan de Bestuursraad en ministerstaf.

Ook bij de decentralisatie van de bijstand naar gemeenten constateren sommigen dat dit het Rijk er niet van weerhoudt om zich soms te willen bemoeien met het beleid en de uitvoering bij gemeenten.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat NPM-denken ook in de *SZW-organisatie* zijn weg vond, zonder dat daar een NPM-sticker op werd geplakt. Als voorbeelden worden genoemd het inrichten van de opdrachtgeversrol en de eigenaarrol richting de ZBO's. De eerste was vooral belegd bij een aparte directie van het DG Sociale Verzekeringen, de tweede bij de SG. Het toezicht op de bedrijfsvoering werd voor hem door de directie FEZ uitgevoerd. Een van de gesprekspartners wijst erop dat zeker in de jaren '90 meer en meer mensen kwamen te werken met een bestuurskundige, bedrijfskundige of economische achtergrond. Of met een werkervaring bij het Ministerie van Financiën. Dit zou het NPM-denken op het ministerie zeker een stevige impuls hebben gegeven.

Binnen de *uitvoeringsorganisaties* waren het vooral de fusiebewegingen als gevolg van de Wet SUWI die zorgden voor de grote organisatie aanpassingen. Het

integreren en stroomlijnen van de procedures, de werkwijzen en de ICT-systemen van de afzonderlijke uitvoeringsinstellingen (uvi's) was een mega operatie. De stroomlijning leidde ook tot een grote personeelsreductie. Zo groot dat volgens één van de gesproken mensen, binnen het UWV de afkorting vooral stond voor 'Uw Werk Vervalt'.

Bij gemeenten leidt de WWB ertoe dat gemeenten zich (re-)organiseren om zelf beleid te kunnen gaan ontwikkelen en implementeren op aspecten waar men eerst niet over ging. Het leidt niet alleen tot aanpassingen van de gemeentelijke organisatie maar ook van functies. Als voorbeeld wordt genoemd de *bedrijfsmaatschappelijk werker* die zich ontwikkelt naar een *klantmanager werk en inkomen*. 'Workload' en 'caseloadberekeningen' berekeningen doen hun intrede.

4.4 De verzakelijking door NPM draagt bij aan de emancipatie van de uitvoering, tot op zekere hoogte

Ondanks de beperkingen en grenzen die de gesprekspartners zien aan het werken met KPI's en business cases en de gemaakte kanttekeningen bij de veranderingen in de sturing, de organisatie en de werkwijzen, zien ze de verzakelijking als een verbetering. Het dwong namelijk beter met elkaar het gesprek aan te gaan over *resultaten* en de *bedoeling*. En over wat dat dan mag *kosten*. Een beweging die steun in de rug kreeg met het beleidstraject 'Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording' (VBTB) dat ten doel had tot een duidelijke koppeling te komen tussen beleid, prestaties en geld.⁵²

Het leren werken met KPI's is door de meeste gesproken mensen getypeerd als een proces van vallen en opstaan. Maar steeds meer vormen ze in plaats van een *afrekening aan de achterkant*, de basis voor *het goede gesprek aan de voorkant*: hoe kunnen we het beleid en de uitvoering verbeteren opdat de gewenste resultaten worden geboekt?

Daarmee hebben de KPI's en het business case denken volgens iedereen bijgedragen aan wat wordt genoemd de *emancipatie van de uitvoering*. Dat wil zeggen dat beleid en uitvoering meer op basis van gelijkwaardigheid (ieder vanuit de eigen expertise) werken aan de beoogde resultaten. Ook het werken met *uitvoeringstoetsen* heeft aan die emancipatie bijgedragen. Gesprekspartners illustreren dit met het feit dat bij het ontwikkelen van beleid, de uitvoering meer en meer van meet af aan wordt betrokken. Dit vanuit de gedachte dat alleen

⁵² Een van de gesprekspartners wijst erop dat VBTB al snel verwaterde door het formuleren van doelen als 'samen met sociale partners kijken wat we hieraan kunnen doen'. Zie ook hoofdstuk 3.

uitvoerbaar beleid leidt tot de gewenste uitkomsten. Een van de gesprekspartners is daar expliciet over: de betrokkenheid van de uitvoering bij de ontwikkeling van de WIA was ondermaats, wat terecht kwaad bloed zette bij het UWV. Bij latere beleidsontwikkelingen was dat beter georganiseerd.

Tegelijk wordt daarbij door anderen wel aangetekend dat – zeker als de (budgettaire) druk toeneemt - die gelijkwaardigheid ook wel grenzen heeft. Of zoals iemand het uitdrukte: “Het gesprek over een onderbouwde uitvoeringsbegroting met omvang *X* kon venijniger worden met de vraag of het niet goedkoper kan. Gevolgd door de *mededeling* dat – als de uitvoerder aangaf dat dit niet het geval was - het beschikbare bedrag slechts *Y* was en dat je het als uitvoerder daar maar mee moest doen. Want bedrag *Y* is nu eenmaal afgesproken in het regeerakkoord”. Het leidde zo tot een detailbemoeyenis vanuit het beleid op de uitvoering en uiteindelijk toch weer tot inputsturing.

Een van de gesprekspartners is kritisch omdat er geen sprake lijkt te zijn van een doorontwikkeling van het NPM-denken. Te weinig wordt bijvoorbeeld doordacht wat het NPM-denken vraagt aan kennis en competenties en welke loopbaanpaden daarbij behulpzaam kunnen zijn. Een ander voegt hieraan toe dat tot op de dag van vandaag de uitvoeringstoets onvoldoende wordt gebruikt om *vandaag* met elkaar vast te stellen waarop het nieuwe beleid *over een aantal jaren* zal worden getoetst.

4.5 NPM en de scherpe kantjes: uitvoering en beleid blijven inherent botsende en schurende werelden

In het voorgaande is beeld geschetst hoe de gesprekspartners aankijken tegen de rol en betekenis van NPM in het opereren in het sociale zekerheidsdomein en op de effecten daarvan op SZW, uitvoerders en gemeenten.

Uit de laatste alinea van de paragraaf hierboven wordt duidelijk dat er wel degelijk spanningsvelden worden signaleerd. Spanningen die je zou kunnen typeren als het *botsen en schuren van de politiek-bestuurlijke- en de uitvoeringswereld*. De gesprekspartners geven daarbij verschillende illustraties. Veelal werd daarbij aangetekend dat NPM niet de primaire bron (oorzaak) van de spanningen is, maar dat NPM het helaas zeker ook niet oplost. Hieronder een bloemlezing van de illustraties die worden gegeven.

In de eerste plaats wordt in de gesprekken vaak gewezen op de *snelheid waarmee opeenvolgende beleidswijzigingen* zich aanmelden. Stelselwijzigingen als de Wet SUWI en WWB waren op zich al majeure opgaven. Tussentijdse beleidsbijstellingen vereenvoudigen die opgaven niet. Het tempo en het absorptievermogen van het

politieke beleidsbedrijf liggen volgens verschillende gesprekspartners hoger dan die van de uitvoering. Citaat: "Met het tikken en aanvaard krijgen van een wetswijziging is de wijziging écht nog niet doorgevoerd in de werkprocessen en de mindset van medewerkers. De benodigde capaciteit, competenties en de ICT-systemen zijn er dan evenmin al op aangepast".

Een van de gesprekspartners spreekt in dit verband ook van een (te) grote *volatiliteit van de beleidsomgeving*: beleidswijzigingen krijgen te weinig tijd om door de kinderziekten heen te komen en zich te bewijzen.

In de tweede plaats gaan de wijzigingen volgens gesprekspartners niet zelden gepaard met *extra taakstellingen*. De fusie van de uvi's is eerder al aangeduid als een mega operatie. Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat niet alleen de *omvang* maar vooral ook (wederom) het *tempo* waarin ze moeten worden gerealiseerd de uitvoering parten speelt. Dat zette volgens verschillende respondenten bijvoorbeeld extra druk op de ICT-projecten. Sommigen wijten het mislukken of veel duurder uitvallen van ICT-projecten aan deze grote druk. Een enkeling relativeert dit overigens wel weer: "Bezuinigingen prikkelen de creativiteit en de betekenis daarvan moet je niet onderschatten".

In de derde plaats wijzen gesprekspartners erop dat het steeds *bedrijfsmatiger* en *efficiënter* willen werken via nóg grootschaliger inzet van ICT ook zijn grenzen heeft. Het gaat op een gegeven moment schuren met de *publieke taak* die je hebt. "Een bedrijf kan ervoor kiezen uitsluitend te gaan voor een 'bulkmarkt' en de niches aan andere spelers over te laten. In de sociale zekerheidsmarkt zijn vraag en aanbod tot elkaar veroordeeld en kan het ertoe leiden dat burgers buiten de boot gaan vallen." Een ander signaleert in dat verband dat na de eerste jaren de focus van het UWV verschoof van het *integreren van de werkprocessen* naar het *verbeteren van de dienstverlening*. Het gebruik van de term 'klant' en het gaan werken met 'klantreizen' om de dienstverlening te verbeteren waren daar uitingen van. Tegelijkertijd bleef de politiek en het beleid de focus houden op het goedkoper maken van de uitvoering en op het beperken van het in de loop der jaren sterk gestegen gebruik van de voorzieningen.

De vierde illustratie van het botsen en schuren, is dat het politieke-bestuurlijke beleidsbedrijf een begrijpelijke focus heeft op *rechtmatigheid*. Onrechtmatigheid, misbruik en fraude kunnen (politiek) niet worden getolereerd. In de uitvoering worden, zeker in tijden van taakstellingen, *kosten-baten analyses* gemaakt. Waar vooral op in te zetten en welke foutmarge accepteren we daarbij? Beide invalshoeken kunnen tot een verschillende uitkomst leiden. De reuring die daardoor ontstaat (publieke verontwaardiging, politieke stellingname) beïnvloedt logischerwijs de 'lopende bedrijfsvoering'. Er is blijkbaar een grens aan de verzakelijking.

Een vijfde observatie uit de gesprekken is dat de *kennis en ervaring over elkaars werk* (over en weer) bij beleid en uitvoering beperkt is. Het aantal mensen dat én ervaring in het beleidsbedrijf heeft én ervaring in de uitvoering heeft, is nog steeds beperkt. Dat dit tot ongelukken kan leiden, bleek in 2005 toen het UWV in november van dat jaar meldde dat men € 300 mln. meer nodig had voor de uitvoering in 2006 dan gemeld in de zogenaamde meibrief 2005. Het UWV zag de meibrief als *vertrekpunt* voor de gesprekken over de apparaatskosten terwijl SZW ervan uitging dat bij UWV bekend was dat de bedragen in de meibrief een *hard gegeven* waren. Het leidde tot een ernstig verstoorde relatie tussen ministerie en UWV.

Een zesde illustratie van het botsen en schuren is dat de uitvoering soms wordt gevraagd te werken vanuit *tegenstrijdige onderliggende mensbeelden*. Het ene moment vanuit een positief mensbeeld waarbij vooral de noodzaak van de mensgerichte communicatie wordt benadrukt. Het andere moment vanuit een mensbeeld waarbij het vooreerst nodig is dat er bij de burger geen misverstand ontstaat wat de rechten en de plichten zijn. Inclusief de sancties die worden opgelegd bij het verzaken van de plichten. Afhankelijk van het gehanteerde mensbeeld krijg je brieven aan de burger met een verschillende toonzetting. In het eerste geval brieven met een nadruk op de begrijpelijkheid van de boodschap. In het tweede geval brieven met een strakkere juridisch dichtgetimmerde toon.

De media, publieke opinie en politiek meanderen volgens verschillende gesprekspartners vaak mee in die verschillende mensbeelden. Het ene moment deugt de uitvoering niet omdat onrechtmatigheid en fraude onvoldoende worden aangepakt. Het volgende moment wordt de uitvoering als klantvriendelijk en hardvochtig beoordeeld.

Een laatste illustratie van het botsen en schuren die de gesprekspartners geven, heeft eveneens te maken met het gehanteerde mensbeeld. Beleid en politiek gaan graag uit van een '*modelburger*' die in de eerste plaats vooral *zelfredzaam* is. Dat bevordert zowel de *economy* (zuinigheid) als de *efficiëntie* (doelmatigheid). Een modelburger die in de tweede plaats gevoelig is voor *prikkels*: boetes en sancties zullen leiden tot gewenste gedrag. In verschillende gesprekken worden voorbeelden gegeven dat niet iedereen zelfredzaam is en dat er grenzen aan inzet prikkels zitten.

4.6 Samenvattend: de ervaren behulpzame en niet-behulpzame elementen van NPM

Zonder uitzondering wordt de focus op resultaten, effectiviteit en efficiency en het gebruik daarbij van NPM-elementen als KPI's, business cases, uitvoeringstoetsen, planning en control cyclus et cetera per saldo positief beoordeeld:

- Het verzakelijkt het gesprek tussen politiek, beleid en uitvoering. Kosten en baten komen scherper in beeld. De NPM-gereedschapskist biedt de taal en instrumenten om het goede gesprek te voeren.
- De rolverdeling is scherper geworden en dat draagt bij aan de emancipatie van de uitvoering.

In de voorgaande paragrafen zijn ook de beperkingen en kanttekeningen voor een belangrijk deel al langsgekomen.

- Uiteindelijk is er ook geen echte 'markt' omdat enerzijds de afnemers van diensten (burgers) een aanbieder (overheidsinstanties) tot elkaar zijn veroordeeld en anderzijds datzelfde geldt voor beleid en uitvoering.
- Niet alles is te kwantificeren en soms is er sprake van een *time-lag* in de beschikbare data wat het simuleren van een markt bemoeilijkt.
- De focus is vooral op de korte termijn.
- KPI's zijn vooral op de *throughput* en de *output* gericht en nauwelijks op de *outcomes*. Ze hebben soms ook een perverse uitwerking.
- Publieke waarden laten zich slecht afvangen met KPI's en business cases.
- NPM gedijt slecht in een volatiele politieke omgeving.
- De druk vanuit het 'economy' denken (bezuinigen) drukt het gesprek over efficiency en effectiviteit teveel weg.
- Incidenten laten zich mede daardoor slecht voorspellen en verklaren met KPI's.

Uiteindelijk blijft NPM 'bedrijfje spelen in het publieke domein'. Er is ruimte voor verzakelijking, efficiency en effectiviteit binnen de ruimte die daarvoor politiek wordt gegeven.

5 Conclusies

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gevorderd een terugblik te leveren op de invloed van New Public Management (NPM) op het ministerie. Aangezien de meeste documenten hier niet direct antwoord op geven, is gekozen in de vraag te voorzien met dit essay.

Uit de bestudeerde documenten blijkt nergens dat NPM expliciet en doelbewust is ingezet. Wel is een sterke inzet op een zuinige, doelmatige en doeltreffende uitvoering te vinden waarbij in de systeeminrichting en sturingsrelatie gestuurd wordt op het leveren van de gevraagde prestaties. In de loop der jaren zijn er allerlei prikkels in het socialezekerheidsstelsel ingebouwd om de zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten. De Wet SUWI is ingezet om tot een strakkere sturing te komen op het UWV en de SVB. Met de WWB werd een objectief verdeelmodel geïntroduceerd, waarbij de meerkosten ten opzichte van het verdeelmodel ten laste van de gemeente komen en de besparingen door gemeenten gehouden mogen worden. De re-integratiemarkt werd geprivatiseerd vanuit de gedachte dat met elkaar concurrerende re-integratiebedrijven tot betere prestaties zullen leiden.

Ook uit de gevoerde gesprekken met de 16 sleutelpersonen komt niet naar voren dat er welbewust, expliciet en integraal 'NPM-beleid' is nagestreefd. Wel geven de gesprekspartners aan dat vele elementen van de NPM-gereedchapskist zijn benut om zuinigheid, efficiency en effectiviteit te bevorderen. Het heeft enerzijds het gesprek verzakelijkt tussen politiek, beleid en uitvoering. En het heeft bijgedragen aan de emancipatie van de uitvoering. Het heeft tevens meer objectiviteit gebracht, wat niet enkel efficiency diende, maar ook de rechtmatigheid. Anderzijds blijkt uit dit essay ook dat die ruimte voor verzakelijking, efficiency en effectiviteit uiteindelijk wordt begrensd door de politiek-bestuurlijke ruimte die daarvoor wordt gegeven. De forse bezuinigingen door de jaren heen hebben deze ruimte eveneens verkleind.

NPM heeft de (rijks-)overheid in vele opzichten qua gedaante, profiel en werking veranderd. De tijdgeest, de toenmalige kabinetten, de politieke en maatschappelijke tendensen, en de incidenten hebben dat kracht bijgezet.

Grote en algemenere NPM-tendensen hebben de overheid zakelijker, bedrijfsmatiger en ondernemender gemaakt. Dat is ook zichtbaar bij SZW. Het is echter niet mogelijk een eenduidige, lineaire lijn te trekken, in de zin van 'NPM' leidt tot de ultieme 'zakelijke uitvoering' en 'minder menselijke maat'.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van gesprekspartners

R.G. de Boer

Inspecteur-generaal Inspectie SZW. Eerder werkzaam bij de directies voor inkomensverzekering, participatie en re-integratie van het Ministerie van SZW.

H.J.M. Fenger

Hoogleraar Institutionele Beleidsanalyse Erasmus Universiteit Rotterdam. Voorzitter Kennisplatform Werk en Inkomen. Eerder onder meer senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van SZW.

J.A.M. Hilgersom

Voormalig directeur-generaal Participatie en Inkomenswaarborg en daarvoor directeur-generaal Arbeidsomstandigheden en Sociale verzekeringen bij het Ministerie van SZW.

J. Kapteijns

Bestuurslid van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Eerder werkzaam bij het ministeries van Justitie en Veiligheid en SZW. Bij SZW onder meer als waarnemend directeur Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing.

P. van der Knaap

Directeur Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Eerder onder meer directeur Doelmatigheidsonderzoek bij de Algemene Rekenkamer en afdelingshoofd Beleidsevaluatie bij het Ministerie van Financiën.

I.D. Nijboer

Directeur Raad voor de Rechtsbijstand. Eerder onder meer plaatsvervangend secretaris-generaal en directeur Inkomensverzekeringen en Voorzieningen, beide bij het Ministerie van SZW.

A. Paling

Voorzitter raad van bestuur GGZ InGeest. Voormalig voorzitter en lid van raad van bestuur van UWV. Was eerder directeur Arbeidsgeschiktheid bij het UWV.

T. Rodrigues

Adviseur op het gebied van verandermanagement en moderniseringsvraagstukken. Was betrokken bij diverse trajecten rondom de scheiding van beleid en uitvoering bij het Ministerie van SZW.

M. Rovers

Programmadirecteur Agenda van de Toekomst bij SMZ van het UWV. Eerder directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum UWV en plaatsvervangend directeur van de directies Sociale verzekeringen en Uitvoeringsbeleid bij het Ministerie van SZW.

M.A. Ruys

Consultant. Eerder onder meer secretaris-generaal van het Ministerie van SZW en directeur-generaal Uitvoeringsbeleid Werk en Inkomen bij hetzelfde ministerie.

S. T. Sibma

Voorzitter raad van bestuur SVB. Eerder algemeen directeur van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en algemeen directeur van de BelastingTelefoon.

H. Spigt

Voorzitter Jeugdzorg Nederland. Lid van de toetsingscommissie vangnet participatiewet en aanjager banenafpraak overheidswerkgevers. Eerder onder meer wethouder Dordrecht en Utrecht en bestuurslid van de VNG.

E. Stoove

Adviseur bestuur en toezicht Universiteit Utrecht. Eerder voorzitter van de raad van bestuur SVB en algemeen directeur Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

C.P. Thissen

Divisiedirecteur UWV Werkbedrijf. Eerder algemeen directeur KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten en bestuursvoorzitter Divosa).

R.J. van der Veen

Hoogleraar Sociologie van de arbeid en organisatie Erasmus Universiteit Rotterdam. Kroonlid van de SER en onder meer voorzitter van de Commissie Sociale Zekerheid en Gezondheidszorg van de SER. Verder onder meer Voorzitter Nederlands Instituut voor Sociale Zekerheid.

M.C. Wassenaar

Directeur Informatiepositie en Programmamanagement Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Eerder lid van de raad van bestuur Amsta, directeur Audit & Concern control Dienst Justitiële Inrichtingen en plaatsvervangend directeur directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van SZW.

Bijlage 2 Over de auteurs

Peter Hennephof

Is werkzaam als consultant bij ABDTOPConsult. Was eerder onder meer adjunct secretaris-generaal bij het Ministerie van Economische Zaken waar hij betrokken was bij de vorming van een van de eerste agentschappen (Senter) en bij de verzakelijking van de relatie tussen het kerndepartement en de uitvoeringsdiensten. Was van 2003 tot 2009 plaatsvervangend secretaris-generaal bij het Ministerie van SZW en daarna hoofd-directeur van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Was ook gemeentesecretaris van Den Haag.

Lieske van der Torre

Is werkzaam als senior beleidsmedewerker en onderzoekscoördinator bij het Ministerie van SZW. Lieske was van 2009-2015 wetenschappelijk docent en onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ze is 2016 gepromoveerd op een proefschrift over de sociale werkvoorziening. Na haar promotie was ze onderzoeker en adviseur bij RadarAdvies. Vervolgens was ze postdoc onderzoeker en docent bij de Utrechtse School voor Openbaar Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO).

Mirko Noordegraaf

Mirko Noordegraaf is hoogleraar Publiek management aan de USBO, het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht (UU), en tevens vice-decaan Maatschappelijke impact van de faculteit Recht, Economie, Bestuur & Organisatie (REBO). Sinds zijn studie bestuurskunde (1988-1993) en zijn stage op het ministerie van BZK (1992) volgt hij de opkomst en evolutie van het 'new public management' (NPM). Hij promoveerde op het werk en gedrag van ambtelijke managers (2000). Hij schreef twee tekstboeken, "*Management in het publieke domein*" (2004, 2e ed. 2008) en "*Public management: Performance, Professionalism and Politics*" (2015). Hij is voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB).

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl