



New Public Management: grondslagen en effecten

Auteur(s):

Budding, G.T.

Groot*, T.L.C.M.

*Budding is universitair docent bij de afdeling accounting, faculteit der economische wetenschappen en bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Groot is hoogleraar management accounting van dezelfde afdeling. gbudding@feweb.vu.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4420, pagina 556, 28 november 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):***Nieuwe managementtechnieken binnen de overheid winnen terrein. Sinds de jaren tachtig zijn verschillende initiatieven op dit gebied genomen, die onder de veelbelovende term New Public Management worden geschaard. Gegevens over de resultaten ervan zijn echter nauwelijks beschikbaar.*

De afgelopen twee decennia zijn de management- en aansturingstechnieken in de overheidssector ingrijpend veranderd. Onder termen als bedrijfsmatig werken, aansturen op prestaties, Beleid en BeheersInstrumentarium (BBI) en Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) zijn diverse veranderingen doorgevoerd. Internationaal wordt vaak de term 'New Public Management' gehanteerd om de implementatie van nieuwe managementtechnieken bij overheidsorganisaties aan te duiden.

In dit artikel zal worden ingegaan op de term New Public Management (NPM). Wij gaan achtereenvolgens in op de achtergrond, de specifieke inhoud en de theoretische fundering. Tevens besteden wij aandacht aan de implementatie van NPM en het succes van de NPM-hervormingen.

Achtergrond

Tot aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw was bureaucratische beheersing (ook wel gedragsbeheersing) het belangrijkste beheersingsmechanisme voor de overheid. De aandacht bij beheersingsvraagstukken ging met name uit naar het adequaat vastleggen van te volgen procedures en het bewaken van de kwaliteit daarvan. Vanaf het begin van de jaren tachtig kwam er echter de nodige kritiek op het functioneren van de publieke sector. Deze kritiek werd het eerst en meest fervent verwoord in Angelsaksische landen en met name in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Iets later en in afgezwakte vorm arriveerde deze kritiek ook in Nederland. Vooral vanaf het kabinet-Lubbers I wordt in Nederland soortgelijke kritiek op de overheid geuit.

Bij deze kritiek werd met name gewezen op drie punten. Ten eerste de omvang van de overheid: deze werd als te groot gezien, waardoor de macro-economische groei in Nederland teveel werd gehinderd. In dit kader pleitte men voor een reductie van het aantal overheidsinstanties en overheidsambtenaren. In Nederland werden met name onder de eerste kabinetten-Lubbers zware bezuinigingen op het overheidsapparaat ingezet. Ten tweede zou de overheid betrokken zijn bij te veel activiteiten, kortom de reikwijdte werd ter discussie gesteld. In Nederland zien we deze discussie bijvoorbeeld terugkomen in het kader van het Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)-traject. Het derde punt betrof de werkmethode van de overheid. Er werd gesteld dat de overheid in vergelijking met het bedrijfsleven niet effectief en efficiënt werkt. Deze kritiek was met name afkomstig uit de Verenigde Staten en werd onder meer verwoord door Osborne en Gaebler¹. Deze auteurs staan een programma voor van tien punten om te komen tot een - wat zij noemen - ondernemende overheid. Zij pleiten onder meer voor prestatie meting op basis van output in plaats van input.

In diverse landen waren vanaf de jaren tachtig en negentig grote vernieuwingen zichtbaar in het management van overheidsorganisaties. Als noemer voor die wijzigingen wordt wel de term 'New Public Management' gehanteerd. Deze term is met name in gebruik gekomen op basis van de publicaties van Christopher Hood². NPM kenmerkt zich door twee basisgedachten die als leidraad voor de vernieuwing van de bedrijfsvoering in de overheid fungeren³. De eerste gedachte betreft de introductie van 'marktconforme' bedrijfsvoeringsmethoden in de collectieve sector. Hierbij kan men denken aan moderne plannings- en budgetteringstechnieken. De tweede basisgedachte beoogt de aandacht van overheidsmanagers te verleggen van het besturen van handelingen (met daarvoor noodzakelijke gedetailleerde regelgeving) naar besturing van prestaties (en daarbij behorende decentralisatie van bevoegdheden). In [tabel 1](#) wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste verschillen tussen de 'traditionele' managementmethoden en die van NPM.

Tabel 1. Kenmerken New Public Management

kenmerken	traditioneel public management	New Public Management
marktconforme werkmethode		
budgetteringsoriëntatie	stabiele budgetten	budgetten gericht op besparing en efficiëntie-verbetering

relatie tussen leiding en uitvoerders	open-einde-afspraken	afspraken op basis van contracten
relaties tussen organisatieonderdelen stijl en gebruiken	gespecialiseerde monopolies accentuering van 'overheids-ethiek' uit de particuliere sector	competitieve verhoudingen overname van stijlen en gebruiken
besturen van prestaties de organisatiestructuur	gecentraliseerd, inclusief uniforme control-instrumenten	gedivisioniseerd, met eenheden georganiseerd op basis van producten
managementprofiel	groot gewicht aan politieke bekwaamheden en kennis van regels en procedures	groot belang aan zichtbaar 'hands-on management'
prestatie-oriëntatie	het gebruik van kwalitatieve en impliciete standaarden	het hanteren van duidelijk gedefinieerde taakstellingen
control-oriëntatie	beheersing door middel van regels en procedures	beheersing op basis van producten en resultaten

Bron: T.L.C.M. Groot en G.J. van Helden, Financieel management van non-profit organisaties, Stenfert, Kroese, Groningen, 2003.

Theoretische fundering

Zoals uit voorgaande paragraaf en [tabel 1](#) blijkt, heeft NPM betrekking op een breed scala aan hervormingen in de aansturing en werkmethode van de publieke sector. Hoewel er soms gesproken wordt over de NPM-theorie, is er feitelijk geen sprake van één leidende theorie of één samenhangend pakket van maatregelen. Op zijn best bestaat NPM uit een losse verzameling ideeën over de wijze waarop de overheid georganiseerd en bestuurd behoort te worden. Elk idee heeft dan ook zijn eigen theoretische herkomst en fundering.

Binnen de NPM-hervormingen zien we vooral twee leidende thema's terugkomen. Het eerste thema is het verbeteren van coördinatie en afstemming door gebruik te maken van marktmechanismen. Binnen dit thema spelen diverse micro-economische theorieën een belangrijke rol. De verwachting is dat een hogere efficiëntie bereikt kan worden door transacties op de vrije markt tot stand te laten komen of door interne markten te creëren. Het besef groeit dat taken die de overheid dient te verzorgen, niet noodzakelijkerwijze ook door de overheid zelf uitgevoerd hoeven te worden. Er kan ook gebruik worden gemaakt van externe partijen. Ook kan ervoor worden gekozen organisatieonderdelen te verzelfstandigen en deze - samen met andere partijen - mee te laten dingen voor de uitvoering van overheidstaken.

Deze ontwikkelingen zijn met name zichtbaar bij de lokale overheid. Veel gemeenten maken voor de afvalstoffeninzameling gebruik van een externe dienstverlener of van een verzelfstandigde dienst. Ook bij de Rijksoverheid speelt dit thema, bijvoorbeeld bij de discussie rond de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen.

Het tweede belangrijke thema heeft te maken met contracten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het gaat hierbij onder meer om het afrekenen op prestaties en het doelbewust toerekenen van risico's en daarbij behorende compensatie-arrangementen. De inspiratie voor dit thema ligt met name in de principaal-agent benadering. In deze benadering voert een lasthebber (de 'agent') taken uit in opdracht van of namens een lastgever (de 'principaal'). In het algemeen hebben agenten en principalen verschillende nutsfuncties en risicohoudingen. Tevens bestaat er informatie-asymmetrie tussen beide partijen: agenten hebben in het algemeen meer en betere informatie over hun productieve capaciteiten en over de mate waarin zij zich voor hun principaal (zullen) inspannen. Beide omstandigheden tezamen dragen bij aan het ontstaan van agentschapsproblemen: het gedrag van de agent is daarbij niet (meer) in overeenstemming met de bedoelingen van de principaal. De principaal kan zich hier tegen beschermen door gebruik te maken van helder gespecificeerde contracten en van waarneming en beoordeling van de taakuitvoering. Binnen NPM zien we dit in sterke mate terugkomen door een zwaar accent op afspraken en contracten.

Naarmate het echter moeilijker of kostbaarder wordt om informatie te verkrijgen over de daadwerkelijke realisatie van resultaten, is het ook minder goed mogelijk om hierover afspraken te maken. Dit is een grote complicatie bij de invoering van prestatie management binnen de overheid. Voor veel taken binnen de overheidssector - bijvoorbeeld op het vlak van beleidsvorming - is het namelijk niet goed mogelijk om prestatiedoelen adequaat te formuleren en prestaties te meten. Soms krijgt men aan de hand van de prestatiegegevens slechts een beperkte blik op de werkelijkheid en kan het gebruik van alleen de meetbare indicatoren leiden tot ongewenste gedragseffecten. Dergelijke dilemma's spelen op dit moment bij de discussie rond de invoering van prestatie management bij de politie.

De tot nu toe genoemde theorieën hebben betrekking op de economische discipline in brede zin. Ook inzichten uit andere disciplines, zoals de sociologie, bestuurskunde, bedrijfskunde, politicologie en psychologie, zijn relevant voor de ontwikkeling van de NPM-hervormingen. Hierbij gaat het vooral om het analyseren welke NPM-hervormingsmaatregelen politici, bestuurders en ambtenaren in specifieke praktijksituaties daadwerkelijk kiezen, en om de vraag hoe succesvol invoering van NPM-hervormingen in de praktijk nu eigenlijk zijn.

Bij de beantwoording van deze laatste vraag speelt de neo-institutionele sociologie een prominente rol (zie de bijdrage van Van Helden in dit nummer van ESB). Het onderzoek dat vanuit deze theorie wordt verricht, heeft met name betrekking op factoren die een verklaring kunnen vormen voor het probleem dat NPM-hervormingen vaak niet (goed) worden geïmplementeerd of dat NPM-maatregelen niet het beoogde effect sorteren. Vanuit de neo-institutionele sociologie worden mogelijke verklaringen aangereikt, zoals een discrepantie tussen de formele en de daadwerkelijke implementatie van de hervormingen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat organisaties in de ogen van de opdrachtgevers en het publiek wel lijken te voldoen aan nieuwe regelgeving, maar tegelijkertijd zorgen intern verzet en weerstand ervoor dat er niets wezenlijks verandert.

NPM in de praktijk

Hoewel NPM gezien kan worden als een internationale ontwikkeling, is hier geenszins sprake van een internationale, uniforme beweging. De mate waarin landen NPM-technieken hebben doorgevoerd, loopt sterk uiteen. Nieuw-Zeeland, Australië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben veel hervormingen doorgevoerd en worden gezien als voorlopers. Japan, Duitsland en Frankrijk hebben relatief weinig hervormingen doorgevoerd. Nederland neemt in deze een middenpositie in⁴. Er is vrij veel onderzoek gedaan naar de vraag hoe de mate van implementatie van NPM-hervormingen verklaard kan worden. Uit dergelijk onderzoek komt het beeld naar voren dat invoering van NPM niet bepaald wordt door de overheersende politieke kleur in een land. Wel lijkt deze mate van implementatie verklaard te kunnen worden door het optreden van een combinatie van de heersende opvattingen van cruciale actoren in de samenleving en een kans die zich voordoet (bijvoorbeeld een ramp of een schandaal)⁵. Hierbij spelen ook factoren een rol als sociaal-economische omstandigheden en ideeën binnen het politieke systeem. De beïnvloeding van de publieke opinie door een bepaalde actor (zoals door Pim Fortuyn) of het alleen optreden van financiële druk blijkt derhalve niet een voldoende voorwaarde te zijn voor de implementatie van NPM-hervormingen.

In Nederland hebben NPM-ontwikkelingen zich in de volle breedte van de overheidssector voorgedaan. Binnen de diverse overheidslagen zijn projecten opgezet om de aansturing te verbeteren. Hoewel er in Nederland derhalve vrij veel NPM-hervormingen zijn doorgevoerd⁶, blijkt uit evaluatieonderzoek dat de invloed van NPM op de dagelijkse, operationele managementpraktijk nog gering is⁷. Hoewel er bijvoorbeeld veel aandacht lijkt te zijn voor resultaatsturing, wordt prestatie-informatie in de praktijk slechts beperkt gebruikt.

Succes van NPM

Een vraag die binnen het NPM-onderzoek tot nu toe nog niet duidelijk beantwoord is, betreft de mate waarin het implementeren van NPM-hervormingen in de praktijk daadwerkelijk tot verbeterd functioneren van overheidsorganisaties heeft geleid. Gezien de grote schaal waarop NPM-maatregelen inmiddels zijn ingevoerd, is het verbazend hoe weinig er bekend is over het succes van NPM-hervormingen. Een mogelijke verklaring hiervan kan worden gevonden in het meetprobleem. Veel NPM-hervormingen leiden tot de ontwikkeling van nieuwe meetinstrumenten op het terrein van efficiëntie en effectiviteit. Nieuwe metingen geven geen mogelijkheid om veranderingen op de nieuwe meetdimensie ten opzichte van voorgaande perioden in kaart te brengen. Daarnaast richten veel onderzoekingen zich slechts op een beperkt aantal prestatiedimensies, waardoor compenserende reacties niet goed zichtbaar worden. Zo is het mogelijk dat kostenreducties bij overheidsorganisaties ten koste zijn gegaan van de kwaliteit.

Ten slotte is het nodig een onderscheid te maken tussen de verschillende analyseniveaus van de verbeteringen: microniveau (een individuele organisatie), mesoniveau (een groep organisaties, bijvoorbeeld de Nederlandse gemeenten) of macroniveau (de hele samenleving). Hierbij dient steeds een afweging gemaakt te worden tussen generaliseerbaarheid van uitkomsten en het krijgen van voldoende inzicht in de werkelijke veranderingsprocessen die plaatsvinden.

Toekomstig onderzoek

Van Helden laat in dit nummer van ESB zien dat er binnen de economische discipline - en dan met name het vakgebied management accounting - veel onderzoek op microniveau (veldstudie, casestudie) wordt verricht en aandacht is voor de daadwerkelijke praktijk van NPM. Overigens is er hierbij slechts beperkt aandacht voor de daadwerkelijke impact van de hervormingen in termen van efficiency en effectiviteit. In de bestuurskundige literatuur constateren we meer beschrijvend onderzoek van specifieke veranderingstrajecten op landelijk (macro)niveau (zoals in Nederland: van BBI of VBTB). In het artikel van De Waal en Kerklaan in dit nummer van ESB wordt deze aanpak gebruikt bij het beschrijven van veranderingstrajecten.

Ook is er een tendens te bemerken van meer kwantitatief onderzoek naar de invloed van de maatregelen op de efficiency en effectiviteit van overheidsproductie. Er wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van enquête-onderzoek om informatie op te vragen over de mate van implementatie van NPM-hervormingen, het (gepercipieerde) succes daarvan en de (rand)voorwaarden die gelden om de hervormingen te doen slagen. Het artikel van Budding in dit nummer doet verslag van een onderzoek met een dergelijke aanpak. Dit meer kwantitatieve onderzoek geeft de indruk dat NPM-hervormingen positieve resultaten voortbrengen. Er is echter nog veel onderzoek nodig om de effecten van NPM-hervormingen op overheidsproductie en -resultaten goed zichtbaar te maken.

Tjerk Budding en Tom Groot

1 D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing government*, Plume, New York, 1993.

2 De twee meest geciteerde artikelen van Hood zijn: C. Hood, A public management for all seasons?, *Public Administration*, 1991, blz. 3-19 en C. Hood, The New Public Management: Variations on a theme?, *Accounting Organizations and Society*, 1995, blz. 93-109.

3 T.L.C.M. Groot en G.J. van Helden, *Financieel management van non-profit organisaties*, Stenfert Kroese, Groningen, 2003.

4 C. Hood, The New Public Management: Variations on a theme?, *Accounting Organizations and Society*, 1995, blz. 93-109.

5 C. Pollitt en G. Bouckaert, *Public Management Reform; A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

6 Zie de bijdrage van De Waal en Kerklaan in dit nummer.

7 G.J. van Helden en E.P. Jansen, New Public Management bij gemeenten, *Overheidsmanagement*, maart 2002, blz. 64-68.

