



NPM-onderzoek: stand van zaken

Auteur(s):

Helden, G.J. van

*De auteur is verbonden aan de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. g.j.van.helden@eco.rug.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4420, pagina 561, 28 november 2003

Rubriek:

Vakontw ikkeling

Trefwoord(en):

npm-onderzoek

NPM-onderzoek blijkt behoorlijk divers van aard. Opvallend is dat er nog weinig onderzoek naar de effecten van NPM is verricht.

Overheidsorganisaties zouden beter gaan functioneren door aan het bedrijfsleven ontleende instrumenten en stijlen te gebruiken. Deze filosofie, aangeduid met New Public Management (NPM), heeft zich gedurende de laatste tien jaar ontwikkeld tot een geliefd thema van management accounting onderzoek. In dit artikel wordt een tussenstand gegeven van dit type NPM-onderzoek op basis van publicaties in internationale wetenschappelijke tijdschriften¹

Niveaus van NPM-onderzoek

Om te bepalen of de beschouwde papers zich richten op NPM, is gebruik gemaakt van een door Pollitt ontwikkeld raamwerk, waarin vier niveaus van NPM-onderzoek worden onderscheiden². Ten eerste het 'discours', in de zin van de conceptuele agenda van NPM: toepassing van concepten uit de private sector, zoals marktwerking, 'managerialism' en 'output control', worden geacht bij te dragen aan een verbetering van de dienstverlening binnen de publieke sector. Het tweede niveau heeft betrekking op de instrumentele vernieuwingen van NPM, zoals decentralisatie van budgetten, outputbudgettering en 'value-for-money-auditing'. Het derde niveau verwijst naar de praktische toepassing van NPM-innovaties, inclusief de wijze waarop contextuele factoren (zoals omgevingsaspecten) dit gebruik beïnvloeden. Het vierde niveau betreft de resultaten van NPM, die kunnen variëren van kostenbesparingen tot proces- en effectiviteitsverbeteringen.

Uit [tabel 1](#) blijkt dat een meerderheid van de door ons onderzochte papers verwijst naar de eerste drie NPM-niveaus. Pollitt veronderstelt dat het onderzoek zich vooral richt op de door hem onderscheiden eerste twee niveaus. Ten eerste omdat deze verwijzen naar de betrekkelijk eenvoudig te wijzigen uiterlijke kenmerken van een nieuwe managementfilosofie, terwijl veranderingen op het derde en vierde niveau veel moeilijker te realiseren zijn. In de tweede plaats is het type onderzoek dat nodig is voor de eerste twee niveaus minder gecompliceerd dan dat voor de laatste twee niveaus. Dat het derde NPM-niveau in ons onderzoek een prominente plaats inneemt, kan verband houden met de oriëntatie van management accounting onderzoekers op de meer tastbare elementen van NPM, in de zin van de technieken. De 'zachtere elementen' van NPM, zoals private sectorstijlen, lenen zich minder makkelijk voor onderzoek. Uit de tabel blijkt verder dat het vierde niveau, het impactonderzoek van NPM, kennelijk nog een braakliggend terrein vormt. Het leggen van causale relaties tussen technische NPM-innovaties en hun effecten is onderzoekstechnisch uiterst gecompliceerd. Vaak treden aanzienlijke vertragingen op bij de effecten van management accounting vernieuwingen en bovendien moet rekening worden gehouden met de invloed van diverse andere factoren, zoals contextuele veranderingen. Een andere verklaring kan zijn dat de door ons beschouwde onderzoekers, zoals nog zal worden toegelicht, een voorkeur aan de dag leggen voor kwalitatief onderzoek, terwijl impactstudies juist baat hebben bij gebruik van kwantitatieve onderzoekstechnieken.

Tabel 1. npm niveaus

	discours		instrumenten		gebruik		effecten	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
ja	24	44	32	59	30	56	3	6
enigszins	2	4	0	0	1	2	6	11
nee	6	11	0	0	1	2	23	43
nvt	22	41	22	41	22	41	22	41
totaal	54	100	54	100	54	100	54	100

a. Enigszins betekent dat een bepaald npm-niveau tot op zekere hoogte wordt onderzocht.

Bij de onderzochte papers zijn prestatiemeting en budgettering de favoriete onderwerpen van onderzoek. Aan kostprijsberekening en cost management wordt betrekkelijk weinig aandacht besteed.

Theorieën

Wij vergelijken de uitkomsten van onze studie over 'public sector management accounting' onderzoek met die van twee studies over management accounting onderzoek in het algemeen, en wel het onderzoek van Shields over Noord-Amerikaanse auteurs en de studie van Scapens en Bromwich over auteurs met een voornamelijk Europese of Australisch-Nieuw-Zeelandse achtergrond (zie [tabel 2](#)). Uit [tabel 2](#) blijkt dat bij Noord-Amerikaanse management accounting onderzoekers de economische theorie (inclusief de transactiekostentheorie en de agentschapstheorie) dominant is. 'Public sector management accounting' onderzoekers maken daarentegen gebruik van een breder geschakeerde verzameling van theorieën. Dat geldt ook voor management accounting onderzoekers met een Europese of Australisch-Nieuw-Zeelandse achtergrond die in Management Accounting Research publiceren.

Tabel 2. Gebruikte theorieën en gebruik van onderzoeksmethoden, in procenten

	ons onderzoek	Shields ^a	Scapens en Bromwich ^b
<i>theorieën</i>			
economie	20	52	24
organisatietheorie	33	22	20
neo-institutionele sociologie	15	6	22
overige theorieën	13	0	0
geen theorie	19	20	34
<i>totaal</i>	100	100	100
<i>onderzoeksmethoden</i>			
analytisch	6	32	25
enquête	7	18	15
archieff	6	14	6
literatuuroverzicht	8	9	8
case/field studie	52	7	37
overig	21 ^c	20	9
<i>totaal</i>	100	100	100

a. M.D. Shields, Research in management accounting by North-Americans in the 1990s, Journal of Management Accounting Research, 1997, jrg. 9, blz. 3-61. Deze studie betreft ongeveer 150 papers, gepubliceerd gedurende de jaren 1990-1996 in vijf voornamelijk Amerikaanse internationale accounting tijdschriften.

b. R.W. Scapens en M. Bromwich, Editorial report; management accounting research; the first decade, Management Accounting Research, 2001, jrg. 12, blz. 245-254. Deze studie gaat in op de in het eerste decennium van het tijdschrift Management Accounting Research (1990-1999) gepubliceerde circa 150 papers.

c. Deze categorie betreft beschrijvend of reflectief onderzoek.

Financieel management en verzelfstandiging

In samenhang met de verspreiding van npm hebben in Nederland veel overheidsorganisaties een meer verzelfstandigde positie ten opzichte van hun voormalige moederorganisatie gekregen. Onderzoek bij zes van deze verzelfstandigde organisaties leert dat deze organisaties hun budgettaire vrijheden zagen toenemen, onder meer door meer faciliteiten voor budgets substitutie en het mogen vormen van egaliseringsreserves. De budgettaire informatie bleef echter voornamelijk beperkt tot de financiële aspecten. Hoewel de verzelfstandiging een impuls betekende voor de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, werd de hieraan te ontleen informatie maar weinig gebruikt. Ook de beoogde efficiencyverbeteringen deden zich nauwelijks voor. Al met al heeft verzelfstandiging niet geleid tot substantiële veranderingen in het financiële management van de betrokken organisaties.

Bron: H.J. ter Bogt, Financial and economic management in autonomized

Dutch public organizations, Financial accountability and management, 1999, jrg. 15, blz. 329-352.

Het behoeft geen verbazing te wekken dat in alle drie studies, naast de economische theorie, ook organisatietheorieën, zoals management control theorieën, een belangrijke rol spelen. Minder voor de hand liggend, althans voor economen, is de bevinding dat de neo-institutionele sociologie en andere theorieën (vooral machtstheorieën) zo'n prominente positie innemen. Volgens de neo-institutionele sociologie komt de verspreiding van nieuwe management accounting methoden vooral tot stand door imitatiegedrag van organisaties, die zich willen legitimeren tegenover hun omgeving, zonder dat hun gedrag hierdoor wezenlijk verandert. Bij machtstheorieën wordt de aandacht gevestigd op de vraag of nieuwe management accounting methoden bijdragen aan een versterking van de machtspositie van bepaalde stakeholders, zoals politici of managers.

Opvallend is ook dat in alle drie studies een substantieel deel van de papers geen expliciet gebruik maakt van een theoretisch kader. In onze studie gaat het daarbij vooral om papers, waarin algemene institutionele ontwikkelingen worden beschreven en becommentarieerd, zonder dat de beschouwde vraagstellingen zijn gebaseerd op een theoretisch raamwerk.

Methoden van onderzoek

Uit [tabel 2](#) kan worden opgemaakt dat 'public sector management accounting' onderzoekers zich in meerderheid bedienen van case en field studies, waarin voornamelijk van interviewtechnieken gebruik wordt gemaakt. Voor Noord-Amerikaanse management accounting onderzoekers zijn daarentegen analytische en enquêtestudies veel belangrijker. Het lijkt erop dat niet zozeer het onderzoeksdomein, maar veeleer de onderzoekstraditie bepalend is voor deze verschillen in onderzoeksmethoden. Immers, [tabel 2](#) laat zien dat onderzoekers die publiceren in Management Accounting Research, een vergelijkbare voorkeur aan de dag leggen voor case en field studies als de 'public sector management accounting' onderzoekers. Hier treedt dus een Europees-Australische tegenover een Noord-Amerikaanse onderzoekstraditie aan het licht. Bij de eerste staat het verklaren en begrijpen van ontwikkelingen binnen vaak een beperkt aantal overheidsorganisaties voorop, waarbij van diverse theoretische invalshoeken gebruik wordt gemaakt. Bij de tweede is het primaire oogmerk om aan de hand van veel waarnemingen generaliseerbare uitspraken te doen, veelal geïnspireerd door de economische theorie.

Conclusies en aanbevelingen

In dit artikel is uiteengezet dat 'public sector management accounting' onderzoek sterk is gericht op het gebruik van nieuwe management accounting methoden, mede onder invloed van de introductie van New Public Management (NPM). Prestatiemeting en budgettering zijn de favoriete onderwerpen van onderzoek. Case en field studies worden veel toegepast en er wordt gebruik gemaakt van een rijk geschakeerd scala aan theorieën. Effectstudies van NPM komen echter nog betrekkelijk weinig voor. Aangezien uiteindelijk de 'proof of the pudding in the eating' is, moeten management accounting onderzoekers hun aandacht meer richten op deze effectstudies. Hierbij zal kwantitatief onderzoek een belangrijke rol moeten spelen, zonder dat het thans overwegende kwalitatieve onderzoek, dat vooral is gericht op de verklaring van het gebruik van nieuwe management accounting methoden, wordt veronachtzaamd.

Jan van Helden

1 Dit artikel is gebaseerd op: G.J. van Helden, *A review of public sector management accounting research around the turn of the century*, gepresenteerd op het NPM Seminar aan de VU in Amsterdam, 4 september 2003 en het New Public Sector Seminar in Edinburgh, 25-26 september 2003. De in totaal 54 papers zijn overwegend afkomstig uit landen waar NPM ook in de praktijk veel wordt toegepast: het Verenigd Koninkrijk (31 procent), Australië en Nieuw-Zeeland (20 procent), Scandinavië (17 procent) en delen van West- en Zuid-Europa (15 procent). Opvallend is dat slechts zes procent van de auteurs uit Noord-Amerika afkomstig is.

2 C. Pollitt, Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform, *Public Management Review*, jrg. 4, 2002, blz. 1-22.