



NPM werkt alleen met flankerend beleid

Auteur(s):

Budding, G.T.

Budding is universitair docent bij de afdeling accounting, faculteit der economische wetenschappen en bedrijfskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam gbudding@feweb.vu.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4420, pagina 563, 28 november 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

empire

In gemeenten die NPM toepassen, leidt het aanspreken van managers op prestaties alleen tot betere resultaten als dit gecombineerd wordt met organisatorische maatregelen.

Een van de aanbevelingen vanuit New Public Management (NPM) is om managers meer verantwoordelijk te houden en aan te spreken op prestaties. Het is echter niet bekend of dit leidt tot beter functioneren van overheidsorganisaties. In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de gevolgen van het meer aanspreken op prestaties van afdelingshoofden bij Nederlandse gemeenten.

Hoewel het aanspreken op prestaties een actueel thema is, is niet goed bekend wat dit in de dagelijkse praktijk betekent voor de afdelingshoofden bij gemeenten. Het onderzoek is dan ook in drie fasen uitgevoerd. De eerste twee fasen zijn oriënterend/exploratief van aard en hebben plaatsgevonden door middel van interviews. De derde fase betreft een enquêteonderzoek onder alle afdelingen Burgerzaken en Sociale Zaken in Nederland (zie tekstkader).

Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in drie fasen. De eerste onderzoeksfase betrof een exploratief onderzoek bij acht gemeentelijke afdelingshoofden en experts. Doel hiervan was om zicht te krijgen op de wijze waarop afdelingshoofden worden aangesproken op prestaties en of er wellicht sprake is van bepaalde factoren (zoals externe onzekerheden) die prestatie management problematisch maken. De tweede onderzoeksfase betrof semi-gestructureerde interviews met vijftien afdelingshoofden Sociale Zaken en Burgerzaken. De derde en laatste onderzoeksfase is een landelijke enquête die is verstuurd naar de hoofden van de afdelingen Sociale Zaken en Burgerzaken van vrijwel alle gemeenten in Nederland¹. Bij de analyse van de enquêtegegevens is een onderscheid gemaakt tussen twee groepen gemeenten: gemeenten waar de managers relatief veel bevoegdheden hebben om beslissingen te nemen ('npm-gemeenten') en gemeenten waarbij deze bevoegdheden beperkt zijn ('niet-npm-gemeenten'). Het al dan niet hebben van bevoegdheden is een belangrijk onderscheidend criterium tussen gemeenten die in de dagelijkse praktijk veel moderne managementtechnieken geïmplementeerd hebben en gemeenten die hier in beperkte mate toe over zijn gegaan. De mate waarin managers beslissingsbevoegdheden hebben, is gemeten aan de hand van een vraag over het al dan niet geïmplementeerd zijn van het principe van integraal management. Bij de tweede en derde onderzoeksfase is gebruik gemaakt van inzichten uit de Reliance on Accounting Performance Measures (rapm-literatuur)².

Met behulp van regressieanalyse (moderated regression analysis) is onderzocht of het meer aanspreken op prestaties leidt tot positieve gedragseffecten bij managers. Deze positieve gedragseffecten zijn gemeten aan de hand van twee variabelen. De eerste variabele, 'goal clarity', drukt de mate uit waarin de doelen van de organisatie duidelijk zijn voor de manager. De tweede variabele, 'agreement on evaluation criteria', meet de mate waarin de manager het eens is met de eigen beoordeling. Hoewel op deze wijze niet de werkelijke output van de afdelingen wordt gemeten, worden met deze variabelen wel enkele gedragseffecten gemeten die door diverse onderzoekers geacht worden ten grondslag te liggen aan adequaat presteren³.

Prestatiebeoordeling

Managers bij gemeenten worden weliswaar aangesproken op prestaties, maar er is geen sprake van een evaluatiecyclus waarbij vooraf wordt bepaald welke doelen gerealiseerd moeten worden en achteraf wordt geëvalueerd of de doelstellingen zijn gehaald. Uit het onderzoek blijkt verder dat alleen de directe superieuren van de managers - veelal de sectorendirecteuren - degenen zijn die een actieve belangstelling tonen voor de prestaties van managers. De interesse van de kant van politieke gezagsdragers (gemeenteraadsleden en wethouders) hiervoor is gering. Dit brengt met zich mee dat met name de relatie tussen een manager en zijn ambtelijk superieur van belang kan worden geacht in het kader van prestatiebeoordeling. Daarom is in dit onderzoek de keuze gemaakt om de aandacht met name te richten op deze relatie.

Aan de ondervraagde managers is de vraag voorgelegd welke items - naar de indruk van de ondervraagde manager - de superieur belangrijk vindt in het kader van prestatiebeoordeling. Hierbij komt het beeld naar voren dat managers slechts beperkt worden aangesproken en beoordeeld op items die te maken hebben met resultaten en de bijbehorende kosten (zie tabel 1). Veel belangrijker dan deze items worden zaken genoemd als de vaardigheid om met medewerkers om te gaan en de houding ten opzichte van het werk en de organisatie. Tevens wordt de zorg voor kwaliteit van dienstverlening van groot belang geacht. Uit tabel 1 blijkt echter wel een belangrijk verschil tussen de NPM- en de niet-NPM-gemeenten: alle items die te maken hebben met kosten worden bij NPM-gemeenten belangrijker gevonden dan bij de niet-npm-gemeenten. Dit wijst op meer resultaatgericht management bij de NPM-gemeenten.

Tabel 1. Belang van diverse aspecten bij de prestatiebeoordeling van managers bij gemeenten, gemiddelde scores

item	niet-NPM- gemeentena	NPM- gemeentena	alle gemeentena,b
hoe goed ik met mijn collega's samenwerk	3,9*	4,1*	4,0 (5)
mijn kostenbewustzijn	3,6***	4,0***	3,8 (7)
hoe goed ik het met mijn ambtelijke superieur kan vinden	3,4	3,5	3,4 (10)
hoe goed ik het met mijn politieke superieur kan vinden	3,5	3,5	3,5 (9)
hoeveel ik mij inspan voor mijn werk	4,0**	4,2**	4,1 (4)
mijn zorg voor de kwaliteit van de dienstverlening	4,3**	4,5**	4,4 (1)
of ik (steeds) binnen mijn budget blijf	3,1***	3,5***	3,3 (11)
of ik (steeds) de geplande productie doelstellingen haal tegen de afgesproken (maximale) kosten	3,5**	3,7**	3,6 (8)
mijn houding ten aanzien van mijn werk en de organisatie	4,0***	4,4***	4,2 (3)
de mate waarin ik er in slaag om initiatieven te ontplooiën die bijdragen aan de appreciatie van de gemeenten door de burgers	3,8***	4,1***	3,9 (6)
de mate waarin ik er in slaag om initiatieven te ontplooiën die de positie van mijn politieke superieur versterken	3,2	3,1	3,1 (12)
de mate waarin ik er in slaag om initiatieven te ontplooiën die de positie van mijn ambtelijke directe leidinggevende versterken	2,9	2,9	2,9 (13)
mijn vaardigheid om met mijn medewerkers om te gaan	4,3	4,3	4,3 (2)

* Statistisch significant op een 90 procentniveau; ** Statistisch significant op een 95 procentniveau; *** Statistisch significant

op een 99 procentniveau

a. Schaalverdeling: 1 = niet, 2 = een klein beetje, 3 = enigszins, 4 = veel en 5 = heel veel; De items zijn geformuleerd conform de oorspronkelijke vraagstelling.

b. Tussen haakjes de rangorde. n = 226.

Bij de statistische analyses is allereerst geanalyseerd of er een positief verband kan worden aangetoond tussen meer resultaatgericht management en de gehanteerde outputvariabelen (zie tekstkader). Uit de analyses blijkt dat voor alle gemeenten (NPM én niet-NPM) geldt dat het meer op prestaties beoordelen alléén niet leidt tot betere prestaties. Vanuit deze constatering is onderzocht of er wellicht factoren zijn die een succesvolle implementatie van prestatie management stimuleren of belemmeren.

Externe onzekerheden

Een eerste belangrijke complicatie bij de invoering van prestatie management zou kunnen worden gevormd door externe onzekerheden waarmee afdelingen en managers worden geconfronteerd. Deze onzekerheden kunnen een versturende invloed hebben op de bedrijfsvoering en daarmee de realisatie van vooraf gestelde doelen in de weg staan. Uit het onderzoek komt naar voren dat managers bij gemeenten met name met externe onzekerheden worden geconfronteerd die gerelateerd zijn aan het beleid van de Rijksoverheid, beleid van de lokale politiek, gedragingen van leveranciers en cliëntengedrag. Hoewel deze risico's als aanzienlijk worden beschouwd en grote invloed hebben op de bedrijfsvoering, zien de meeste respondenten deze risico's niet als factoren die de implementatie van prestatie management in de weg staan.

Interne factoren

Naast onzekerheden uit de externe omgeving, kunnen ook interne factoren van belang zijn voor een succesvol gebruik van prestatie management. Onzekerheden die te maken hebben met de taakuitvoering zou bijvoorbeeld van negatieve invloed kunnen zijn. Deze taakonzekerheid zou er onder meer toe kunnen leiden dat er meer onduidelijkheid is wat er gepresteerd moet worden en waarop managers worden geëvalueerd. De statistische analyses bevestigen deze verwachting: het beoordelen van managers op prestaties in situaties met een hoge taakonzekerheid blijkt over het algemeen negatieve effecten te hebben.

Er zijn ook interne omstandigheden die juist kunnen bijdragen aan een succesvol gebruik van prestatie management. De verwachting was dat adequate organisatorische maatregelen, waaronder open communicatiekanalen en een veranderingsgerichte cultuur, een positieve invloed hebben op de outputvariabelen. Hierbij werd zowel een directe positieve invloed verwacht van deze organisatorische maatregelen als een indirecte invloed. Uit de analyses komt naar voren dat indien het aanspreken op prestaties gecombineerd wordt met adequate interne organisatorische maatregelen dit tot een hogere output leidt bij NPM-gemeenten. Voor alle gemeenten geldt dat de implementatie van deze interne organisatorische maatregelen zelfstandig (zonder resultaatgerichte prestatiebeoordeling) ook leidt tot het beter functioneren van de afdelingen.

Conclusie

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat de implementatie van prestatie management en het derhalve meer aanspreken van managers op prestaties, op zich nog niet leidt een beter functioneren van overheidsorganisaties. Deze invoering dient gecombineerd te worden met de zorg voor adequate interne omstandigheden op het vlak van onder meer communicatie, samenwerking en cultuur.

Tjerk Budding

1 Het responspercentage bedraagt 28 procent en er zijn 236 ingevulde vragenlijsten retour ontvangen.

2 Zie F.G.H. Hartmann, *Accounting for Performance Evaluation*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1997 en F.G.H. Hartmann, The appropriateness of RAPM: toward the further development of theory, *Accounting, Organizations and Society*, 2000, blz. 451-482.

3 Dit betreft onderzoekers op het gebied van de Reliance on Accounting Performance Measures (RAPM) literatuur.