

# NPM is dood, leve NPM!

Jan van Helden

New Public Management (NPM) staat voor de aan het bedrijfsleven ontleende technieken en stijlen waarmee overheidsorganisaties beter moeten gaan functioneren. NPM kent verschillende verschijningsvormen, zoals de ontvlechting van beleid en beleidsuitvoering, uitbesteding/privatisering, de vorming van min of meer zelfstandige eenheden binnen organisaties, de vervanging van input control door output control en allerhande vormen van prestatie management en -verantwoording.



NPM bestaat zo'n twintig jaar en heeft inmiddels in diverse varianten de gehele Westerse wereld voor zich gewonnen: van pionierlanden als Engeland en Nieuw-Zeeland, via ons eigen land en Noorwegen – waar de hervormingen minder rigoureuus waren – tot 'late adopters' als Duitsland en Frankrijk. Tijd om de balans op te maken: heeft NPM zijn beloftes waargemaakt, ofwel: zijn de hervormingen succesvol gebleken?

Veel auteurs uit zowel de bestuurskunde als het overheidsmanagement beantwoorden deze vragen in negatieve zin. Twee soorten reacties zijn aan de orde. Veel critici verwijten NPM dat het niet of veel minder waarmaakt dan het belooft. Sommige NPM tools, zoals het prestatiebudget, worden in sterk verwaterde vorm toegepast. Erger is, volgens de betrokken critici, dat er weinig bewijs is dat gebruik van deze technieken heeft bijgedragen aan de efficiëntie en effectiviteit van overheidsorganisaties. Een tweede categorie

van critici kiest een meer fundamentele invalshoek. NPM zou democratische waarden aantasten, door teveel aan managers over te laten en door politici op te zadelen met voor leken moeilijk te interpreteren informatie (wanneer bijvoorbeeld cash accounting wordt vervangen door accrual accounting). Sommige opposenten van NPM gaan zelfs zover een verborgen agenda van privatiseringen en bezuinigingen te vermoeden achter zogenaamd neutrale systemen en technieken.

Is NPM ten dode opgeschreven, of zullen bepaalde elementen of aspecten ervan overleven?<sup>1</sup> Om deze vraag te beantwoorden, wordt een onderscheid gemaakt in de waarden (values), de systemen en technieken alsmede het gedrag dat bij NPM hoort.

Voor ik hierop inga, wordt eerst gewezen op het gevaar om NPM als een eenduidige en uniforme verzameling van ideeën en technieken te zien. Er zijn veel variaties. Soms hebben hervormingen een revolutionair karakter, zoals in Nieuw-Zeeland, waar een economische crisis en een rigoureuze verandering in het partijpolitieke spectrum in de jaren tachtig van de vorige eeuw aanleiding gaven tot snelle en radicale veranderingen. In Noorwegen daarentegen zijn de veranderingen geleidelijker en meer stapsgewijs verlopen. Hier lijkt ook geen fundamenteel debat te hebben plaatsgevonden over de superioriteit van de marktsector boven de overheidssector.

Terug nu naar de vraag of NPM zal overleven. Benadrukking van individuele verantwoordelijkheid en een competitieve attitude zijn essentiële waarden binnen het gedachtegoed van NPM. Ik verwacht dat deze ook in de toekomst belangrijk blijven. Ze zullen echter worden begrensd door of aangevuld met andere waarden die samenhangen met het politiek-bestuurlijke bestel in veel Westerse landen: respect voor besluitvorming door democratisch gekozen politici, openheid van politieke besluitvormingsprocessen en verantwoording van gevoerd beleid. Verder benadrukt NPM autonomisering die tot

Prof. dr. G. J. van van Helden is hoogleraar management accounting aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

uitdrukking komt in verticale relaties binnen overheidsorganisaties, via met name decentralisatie en desaggregatie. Dit kan echter ten koste gaan van horizontale verbanden en een op samenwerking gerichte attitude die wenselijk is bij ketenverantwoordelijkheden van overheidsorganisaties. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan het gebrek aan samenwerking tussen Jeugdzorg en psychiatrische zorg voor jeugdigen in Nederland, waarover de kranten recentelijk hebben bericht.

Op het niveau van de systemen en technieken moeten we onze verwachtingen bijstellen. Piramidale planning- en controlraamwerken met outputbudgetten per organisatieniveau blijken illusoir. Ook de vorming van min of meer zelfstandige uitvoeringsorganisaties met een beperkt domein wordt of is al deels teruggedraaid. Schaalvergroting en fusies wijzen op een tegengestelde trend, en dat geldt ook voor toegenomen belangstelling voor de vorming van 'shared service centres', zoals in het onderwijs en de gezondheidszorg. Daar staat tegenover dat prestatie management en -verantwoording niet meer zijn weg te denken. Sterker nog, nieuwe vormen – meer op effecten dan op producten gericht, of als onderdeel van accreditatie- en certificeringsprocedures – hebben zich al aangediend, waarbij overigens moet worden afgewacht wat die werkelijk gaan opleveren.

Ook gedragsmatige veranderingen als gevolg van NPM zullen deels blijvend zijn. Ouders oriënteren zich bij de schoolkeuze van hun kinderen mede op prestatie-informatie van scholen. In veel sectoren (ziekenhuizen, sociale diensten van gemeenten,

waterschappen) zijn vormen van benchmarking ingevoerd die van invloed zijn op de reputatie van organisaties. Ook het gebruik van prestatie-informatie voor planning en control en voor verantwoording is toegenomen, zij het dat vaak een ceremoniële functie overheerst. Deze functie houdt verband met een soort imponeergedrag: organisaties willen de indruk wekken bij de tijd te zijn. Verder valt op dat bij functioneringsgesprekken binnen overheidsorganisaties in toenemende mate prestatie-afspraken worden gemaakt.

Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat, ondanks alle kritiek op NPM, sommige elementen ervan zullen overleven, andere als modeverschijnselen worden afgedaan en weer andere worden ingeperkt door concurrerende waardesystemen. ■

NPM is dood, leve NPM!

#### Noot

- 1 Deze column is mede gebaseerd op het NPM seminar van de Vrije Universiteit te Amsterdam, op 13 september 2006, waarbij inleidingen werden gehouden door de hoogleraren Åge Johnsen (University College Oslo, Noorwegen), Colin Talbot (University of Manchester, Engeland) en Tom Groot (Vrije Universiteit Amsterdam). Ook heb ik inspiratie opgedaan van een door mijn Groningse collega Henk ter Bogt geschreven paper: Management accounting change and New Public Management in local government: a reassessment of ambitions and results, gepresenteerd op het 4th EIASM International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, 7-9 september 2006, Siena, Italië.