



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## New Public Management voorbij?

Kerkhoff, T.

### Citation

Kerkhoff, T. (2009). New Public Management voorbij? *Bestuurskundige Berichten*, 24(3), 8-11.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211835>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211835>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## New Public Management voorbij?

Toon Kerkhoff is als promovendus verbonden aan het Instituut Bestuurskunde. Hij is betrokken bij een groot onderzoek naar ethiek in de bestuurskunde in Nederland tussen 1650 en 1950. Speciaal voor deze Bestuurskundige Berichten schrijft hij over bestuurlijke vernieuwing van de Rijksoverheid in internationaal vergelijkend perspectief.

Drs. Toon Kerkhoff<sup>1</sup>



Hervorming van de rijksoverheid kent in Nederland een bijzonder lange traditie. Zeker vanaf het ontstaan van de ‘moderne’ Nederlandse natiestaat in de vroege negentiende eeuw heeft men voortdurend aandacht besteed aan het hervormen en verbeteren van het centrale overheidsapparaat. Dat apparaat nam immers alsmat meer taken op zich. Burgers verlangden meer diensten, de ‘markt’ bleek niet altijd afdoende om publieke zaken goed te regelen en de overheid werd meer en meer de hoeder van publieke belangen, goederen en diensten (vgl. Denhardt, 2007; Peters, 2001). Terwijl een groeiende overheid voortkwam uit de noodzaak om problemen op te lossen, heeft het ook problemen veroorzaakt. Een groeiende overheid is immers duur en zorgt, bijvoorbeeld, voor stroperigheid of inefficiëntie.

### Beter en kleiner

Een voorlopig laatste in een lange reeks Nederlandse initiatieven om de overheid te verbeteren – vergelijk bijvoorbeeld talloze Staatscommissies en de pogingen van Lubbers én de paarse kabinetten – wordt gevormd door het werk van Roel Bekker en de zijnen in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Hiermee heeft het Kabinet Balkenende IV zich tot doel gesteld een betere, maar ook kleinere rijksdienst te realiseren. In de Nota Vernieuwing Rijksdienst (2007) wil men zodoende verkoking tegengaan, ambtelijke drukte en regeldruk verminderen en ook moet de kwaliteit van regels worden verbeterd om efficiëntie te vergroten. Bovendien hoopt men het aantal functies bij de rijksdienst te verminderen.

*“In verschillende landen spelen immers vaak vergelijkbare problemen zoals het verminderen van bureaucratie, regeldruk en aantallen ambtenaren.”*

In het kader van bovengenoemd programma heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoekers van het Leidse Instituut Bestuurskunde verzocht uit te zoeken wat, in het licht van een negental afzonderlijke landenstudies, nu eigenlijk de grote, wijdverbreide en meest in het oog lopende thema’s met betrekking tot bestuurlijke vernieuwing en hervorming van verschillende rijksoverheden zijn. Het Leidse onderzoek heeft zich daarom gericht op het samenbrengen en analyseren van relevante en interessante elementen uit negen afzonderlijke landenstudies en het onder elkaar zetten van de meest in het oog lopende, en voor Nederland meest interessante ontwikkelingen (Steen, Kerkhoff, & Van der Meer (red.), 2009). Uitgangspunt was daarmee dat de Nederlandse overheid voor de vernieuwing van de eigen rijksdienst inspiratie kan putten uit initiatieven en projecten zoals die elders zijn ontplooid. Wat gebeurt er in omringende landen? Welke problemen spelen? Welke oplossingen worden geboden? Wat werkt wel en wat werkt niet?

### Leren van elkaar

Resultaten van dergelijk onderzoek moeten uiteraard worden bekeken in het licht van specifieke en unieke nationale tradities van publiek management (vgl. Lynn, 2006, 3). Wat in het ene land werkt hoeft immers niet automatisch te werken in een ander land. Toch is leren uit internationale voorbeelden zeker mogelijk. In verschillende landen spelen immers vaak vergelijkbare problemen zoals het verminderen van bureaucratie, regeldruk en aantallen ambtenaren. En ook het samenvoegen, centraliseren of verzelfstandigen van overheidsdiensten. Hiervoor kunnen, los van unieke historisch bepaalde institutionele contexten, mogelijk vergelijkbare oplossingen worden gevonden. Leren van elkaar is cruciaal.

Vernieuwing van de rijksdienst stuit onherroepelijk op het dilemma van een lastig te stoppen groei van de overheid en de noodzaak om toch steeds kleiner, efficiënter, goedkoper en ‘beter’ te worden. Het toont ook de ambivalente houding ten opzichte van de overheid. Zij is enerzijds uniek en dus noodzakelijk. Aan de andere kant weerspiegelt de wens te hervormen ook de aanname dat de overheid minder effectief, efficiënt en daarmee minder geschikt is om beleid te maken en uit te voeren dan, vooral, de private sector (Rainey, 2003, 7). Een te grote overheid wordt dus als te log en te inefficiënt ervaren, maar wordt tegelijkertijd noodzakelijk gevonden om de samenleving draaiende te houden.

*“De paradox is dat constante pogingen om te snijden in aantallen ambtenaren samen lijken te gaan met constante pogingen het imago van de ambtenaar te verbeteren.”*

### Van publiek naar privaat

Van doorslaggevende betekenis in het enigszins doorbreken van dilemma én ambivalente houding leek lange tijd het New Public Management (NPM). Vanaf eind jaren zeventig van de twintigste eeuw wortelde in Nederland en daarbuiten de idee dat de overheid afstand moest nemen en taken af moest staan aan (semi-)private partijen. Afslanken, goedkoper worden, de overheid laten opereren als private onderneming en het betrekken van de samenleving of civil society in het openbaar bestuur waren, bijvoorbeeld, kernpunten in het beleid van opeenvolgende kabinetten Lubbers, Kok én Balkenende. Niet voor niets haalde Lubbers bewust ministers uit het bedrijfsleven, werd er volop geprivatiseerd onder Kok en riep Balkenende in 2006

op tot meer (privaat?) ondernemerschap en eigen initiatief. Met het Programma Vernieuwing Rijksdienst heeft Balkenende IV bovendien andermaal de aanzet gegeven bovenstaand dilemma op te lossen. In dat programma speelt New Public Management denken een grote rol.

Hervorming en verbetering van de rijksoverheid gebaseerd op NPM-denken heeft zeker effect gehad, al is dit lastig te meten. Uitbesteding, verzelfstandiging, nadruk op burgerparticipatie en het gebruik van methoden en technieken uit de private sector hebben soms tot meer efficiëntie en effectiviteit geleid. Dat gezegd hebbende is er steeds vaker ook kritiek op deze benadering te bespeuren. Uit normatieve hoek horen wij bijvoorbeeld hoe NPM traditionele publieke waarden zou verdringen (vgl. Bozeman, 2007; Denhardt, 2007). Legitimiteit en verantwoording lijken immers steeds moeilijker te garanderen in een systeem waarbij de overheid steeds meer een rol op de achtergrond inneemt ten gunste van (semi-)private partijen.

Ook uit praktische overwegingen lijkt het NPM steeds minder te worden beschouwd als adequaat denkstramien voor overheidshervormingen. Lost het verplaatsten van ambtenaren naar agentschappen of ZBO’s daadwerkelijk iets op? Is één rijksbreed overheidslogo effectief of slechts symboolpolitiek? Zijn prestatieloon of prestatiemeting daadwerkelijk nuttige middelen om efficiëntie en effectiviteit te vergroten? Is deels geprivatiseerd openbaar vervoer de laatste jaren beter of goedkoper geworden? Meer en meer lijkt men, zowel in de academische wereld als in de politiek-ambtelijke praktijk, sceptisch gestemd.

### De ‘softe’ kant

Bovengenoemd Leids onderzoek heeft veel zaken aan het licht gebracht. Te veel om hier nauwkeurig te bespreken. Hier wordt echter gewezen op een grove maar toch duidelijk herkenbare verschuiving van een NPM naar een post-NPM verhaal in het debat over bestuurlijke vernieuwing in verschillende landen. De klemtoon is nadrukkelijk aan het veranderen: van ‘hardere’ organisatie- en sturingsvraagstukken kijkt men in verschillende landen steeds meer naar de ‘softe’ kant, zoals het imago van het ambtelijk apparaat, een terugkeer naar traditionele publieke waarden en een herwaardering van de unieke en belangrijke rol van de ambtenaar.

Deze verschuiving blijkt onder meer uit het toenemend belang van Human Resource Management. Hoewel resultaten op dit terrein tegenvallen gezien geringe

te besteden gelden en onduidelijke prioriteiten is men hierdoor wel anders gaan kijken naar mobiliteit, rekrutering, diversiteit en beloningssystemen. Een verschuiving blijkt ook uit het gegeven dat een thema als ontkooking niet enkel in Nederland een leidend vraagstuk is: problemen met samenwerking en coördinatie krijgen overal veel aandacht. Het gaat dan vooral om centralisatie en decentralisatie, horizontale en verticale samenwerking en de noodzaak voor andere/betere sturing. Decentralisatie binnen de centrale overheid heeft bijvoorbeeld uiteraard gevolgen voor efficiëntie. Daarbij is er echter, in het licht van voornoemde verschuiving, nadrukkelijk ook te zien dat men aandacht heeft voor de gevolgen voor legitimiteit en openheid van bestuur. Langere lijnen blijken vaak te leiden tot minder toezicht en controle en meer moeite om naast effectiviteit ook verantwoording en legitimiteit te garanderen.

Verantwoording is dan ook een kernthema in het post-NPM verhaal zoals dat uit de negen landenstudies naar voren komt. De aandacht gaat steeds meer uit naar het herstellen van evenwicht in een ontworpen (semi-)publieke sector. Daarbij is het niet noodzakelijk zo dat bijvoorbeeld decentralisatie zelf in twijfel wordt getrokken. Wel krijgen zaken als versterking van de centrale aansturing en aandacht voor inbedding en aansturing van agentschappen meer aandacht. De positie van overheidsmedewerkers in brede zin wordt hierbij bovendien als cruciaal ervaren. Wat kan en moet er van overheidsfunctionarissen verwacht worden? Welke taken moeten door de ene danwel de andere soort organisatie worden uitgevoerd? Kan goed beleid ook worden bedacht en uitgevoerd door mensen die steeds minder onder 'democratisch toezicht' staan?

### Herijken publieke sector

Een andere exponent van genoemde verschuiving is 'overkoepelend' van aard en heeft te maken met het voorgaande. Er komt meer aandacht voor de eigenheid van de publieke sector én diens functionarissen. In zeker zin lijkt er vaak sprake te zijn van een 'herijking' van de publieke sector. Wat is eigenlijk publiek ten opzichte van privaat en, belangrijker, wat zou publiek moeten zijn, worden en blijven? Waar is men in het kader van NPM wellicht te ver gegaan? Zodoende lijkt er meer en meer te worden teruggegrepen naar en lijkt men de nadruk meer te leggen op 'klassieke' waarden als neutraliteit, het dienen van publieke belangen, het garanderen van legitimiteit en verantwoording van bestuur, openheid en democratisering van bestuur. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in toenemende aandacht voor politiek-ambtelijke verhoudingen. Wat zijn voor- en nadelen van (de)politiseren en wat is de plaats, rol én wenselijkheid van ministeriële kabinetten of

persoonlijke adviseurs? Good governance is eveneens een veel gehoorde term. Hoe is het alsmaar complexer wordende openbaar bestuur, met publieke én private elementen, zodanig te besturen dat efficiëntie en een meer zakelijke aanpak niet botsen met publieke kernwaarden?

Uit het bovenstaande blijkt dat het in de discussies in verschillende landen nu ook weer niet zo is dat het idee om te kijken naar de private sector helemaal verlaten wordt. Wij zien dat bijvoorbeeld in de uitwisseling van medewerkers, zowel binnen de publieke sector (over verschillende beleidsterreinen en organisaties) als tussen de publieke en private sector. Een verschuiving naar een post-NPM verhaal en meer aandacht voor de 'zachtere' kant van publiek management betekent dus niet dat het 'hardere' NPM-verhaal helemaal aan de kant wordt gezet.

### Paradox

Efficiëntie, zuinigheid, kostenbesparing etc. lijken als waarden voorop te blijven staan, zeker ook in tijden van economische crisis. Allerhande reorganisaties en structureel-organisatorische veranderingen worden in de onderzochte landen doorgevoerd om dit te bereiken. Efficiëntie wordt daarbij vooral als breed 'containerbegrip' genomen. Het omvat immers zowel verschillende vormen van prestatie management (zoals contracten, salarisdifferentiatie, maar ook vergroten van verantwoording), als de-bureaucratisering, efficiënte bedrijfsvoering of afslanking van de overheid. Interessant met betrekking tot dit laatste is overigens de paradox dat constante pogingen om te snijden in aantallen ambtenaren samen lijken te gaan met constante pogingen het imago van de ambtenaar te verbeteren. Men is overal trots op de ambtenaar, maar het mogen er niet te veel zijn.

Wellicht is dit laatste symptomatisch voor een relatief smalle blik op bestuurlijke vernieuwing en reorganisatie van de overheid. Er worden in de onderzochte landen weinig fundamentele vragen gesteld bij het bredere begrip 'kwaliteit van de dienstverlening' en de achterliggende keuzes wat men überhaupt wil met de overheid. Wat is de impact die hervormingen mogelijk hebben op beleid en legitimiteit? Wat is het effect van een (drastische) vermindering van het aantal ambtenaren? Kan dat wel in het licht van toenemende vraag bij de burger? Wat is het gevolg het vergroten van mobiliteit onder overheids personeel voor het bedenken en uitvoeren van 'goed' beleid? Wat is, ook, het gevolg van meer marktwerking op 'traditionele' overheids domeinen als zorg of openbaar vervoer?

*“Roel Bekker: ‘De overheid is niet ziek, het is meer een permanente fitnessactie.’”*

### Permanente fitnessactie

Roel Bekker zelf heeft in een interview met Forum (4 juni 2009) aangegeven er aan het eind van zijn periode onder Balkenende IV nog niet te zullen zijn. Volgens Bekker is het immers “geen eenmalige ingreep op een zieke patiënt die daarna weer gezond verder leeft. De overheid is niet ziek, het is meer een permanente fitnessactie”. Vernieuwing kent, met andere woorden, geen einde en er kunnen, gelet op het tempo van alle ontwikkelingen, bovendien nog wel eens heel nieuwe dimensies bij komen. Wie had vijf jaar geleden immers gedacht dat de overheid ook bankier zou moeten worden?

Hoewel de overheid inderdaad nooit zal ophouden met vernieuwing en hervorming kan vergelijkend onderzoek zoals dat nu in Leiden verricht is wel uitkomst bieden over wat wel en wat niet haalbaar ofwel wenselijk is. Laten we hopen dat dit soort onderzoek opgepakt wordt als hulpmiddel om in ieder geval sneller tot adequate maatregelen te komen zonder tijd en geld te verspillen aan zaken die niet zullen werken. Het onderzoek toont, tot slot, dat vernieuwing van de rijksdienst een groot aantal gerelateerde thema's omvat. Dat mag een open deur lijken, maar het is cruciaal als men daadwerkelijk tot vernieuwing en verbetering wil komen in de toekomst.

Snijden in aantallen ambtenaren is, bijvoorbeeld, minder zinvol zonder daarbij ook na te denken over taak en identiteit van de ambtenaar of over welke taken de overheid überhaupt wel en niet zou moeten uitvoeren.

Waar kan het minder en waar moet het meer? Waar liggen mogelijkheden om ambtenaren flexibeler in te zetten en wat zijn mogelijke andere manieren om (bijvoorbeeld) ministeries op te zetten? Op eenzelfde manier zouden discussies over (het terugdraaien van) verzelfstandiging van overheidsdiensten wellicht meer gebaat zijn bij een debat over gerelateerde thema's zoals andere, nieuwe, manieren van coördinatie en afstemming. De grote vragen die bestuurlijke vernieuwing met zich meebrengt zijn gebaat bij een blik op de bredere context, een meeromvattende aanpak en een meer fundamentele (her)bezinning op de rol en functie van de overheid.

- Promovendus Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.
- Bozeman, B. (2007). Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Denhardt, R. B. (2007). Theories of public organization. Belmont, CA [etc.]: Thomson/Wadsworth.
- Lynn, L. E., Jr. (2006). Public management: old and new. New York: Routledge.
- Peters, B. G. (2001). The politics of bureaucracy. London [etc.]: Routledge.
- Rainey, H. G. (2003). Understanding and managing public organizations (Vol. 3rd ed). San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Steen, T., Kerkhoff, A. D. N., & Van der Meer (red.), F. M. (2009). New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid. Instituut Bestuurskunde, Centre for Public Sector Reform.