

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 3

**Naar een benchmarking-
theorie voor de publieke
sector**

G.J. van Helden en S. Tillema

**Prestatiemeting en
vergelijkende kengetallen:
meten is ... ook maar meten**

J.A.M. de Kruijf en M.J.F. Wouters

**Tear these walls down!
Een veranderagenda voor de
beleidskernen van de
ministeries**

R.P. van Oosteroom

**Benchmarking in de
Europese Unie**

N.S. Groenendijk

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu UITGEVERS

36^e JAARGANG

2004

Tijdschrift voor Openbare Financiën

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, dr. R. Gerritse, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureauredactie

Mevr. drs. A.V. van Drunen

Redactieadres

Dreesstichting
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel. 06 - 24256297
e-mail ros@few.eur.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, drs. J.A. Breed

Vormgeving

Villa Y, Den Haag

Zetwerk en opmaak

www.az-gsb.nl, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 99,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Jaarabonnement voor particulieren: € 69,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Losse nummers: € 20,75 (incl. BTW, excl. verzend- en administratiekosten)
Vrienden en donateurs van de Wim Dreesstichting betalen een speciale prijs.
Sdu Klantenservice
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,
e-mail sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de Klantenservice-

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnementen)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financiën verschijnt zes keer per jaar.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2004 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361


**Nederlands
uitgeversverbond**
**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

Van de redactie 98

Naar een benchmarkingtheorie voor de publieke sector 99

G.J. van Helden en S. Tillema

**Tear these walls down! Een veranderagenda voor de
beleidskernen van de ministeries 113**

R.P. van Oosterom

**Prestatiemeting en vergelijkende kengetallen:
meten is ... ook maar meten 121**

J.A.M. de Kruijf en M.J.F. Wouters

Benchmarking in de Europese Unie 139

N.S. Groenendijk

RUBRIEKEN

Verschenen 153

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën 157

Van de redactie

Op 1 april 2004 werd ter gelegenheid van het 25-jarig ambtsjubileum van prof. dr. Nico Mol aan de Universiteit Twente het seminar *Besturen door benchmarking* georganiseerd. De drie inleidingen die op dit seminar werden gepresenteerd zijn bewerkt tot artikelen en worden in dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* gepubliceerd. Het geheel wordt aangevuld met een artikel van de organisator van het seminar, Nico Groenendijk.

Van Helden en *Tillema* ontwikkelen in hun bijdrage een theorie ter verklaring van het gedrag van organisaties die onderwerp van benchmarking zijn. Zij illustreren de theorie aan de hand van een benchmarkonderzoek dat zij uitvoerden naar het zuiveringsbeheer van de Nederlandse waterschappen.

Van Oosteroom vraagt meer aandacht voor de uitvoeringstaken van de overheid. Bij de uitvoeringsorganisaties zelf is in de afgelopen jaren veel verbeterd. Voor een verdere verbetering van de doelmatigheid van de uitvoering is het volgens hem nodig dat er substantiële veranderingen plaatsvinden bij de beleidskernen van de overheid.

De Kruijf en *Wouters* relativeren het belang van prestatiemeting voor benchmarking. Meten is belangrijk, maar voor inzicht in het waarom van de gemeten ontwikkelingen en voor een adequate beleidsreactie is meer nodig. Zij illustreren hun betoog aan de hand van rapportages van de Dienst Justitiële Inrichtingen en van de Uitvoering Werknemersverzekeringen.

Groenendijk gaat in op de zogeheten open methode van beleidscoördinatie zoals die door de Europese Unie wordt toegepast. Hij laat met name zien wat de rol van benchmarking en van best practices daarin kan zijn.

Arie Ros
eindredacteur

Naar een benchmarkingtheorie voor de publieke sector

G.J. van Helden en S. Tillema*

Samenvatting

In dit artikel wordt een benchmarkingtheorie voor de publieke sector ontwikkeld. De aan deze theorie ontleende hypothesen worden geïllustreerd aan de hand van empirisch onderzoek naar de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van de Nederlandse waterschappen. De economische theorie geeft aanleiding te veronderstellen dat organisaties binnen de publieke sector hun prestaties zullen verbeteren als gevolg van benchmarking en dat hun onderlinge prestatieverschillen zullen verminderen. Daarnaast is een tweede theoretische invalshoek in beschouwing genomen. Deze is gebaseerd op het werk van Oliver (1991) en kent twee pijlers: de neo-institutionele sociologie en de 'resource dependence' theorie. Hierbij staat de vraag centraal hoe organisaties reageren op institutionele druk. Toegespitst op benchmarking leidt dat onder andere tot de verwachting dat organisaties sterker geneigd zijn deel te nemen aan een benchmarkingproject en daaruit voortvloeiende signalen voor prestatieverbeteringen over te nemen, naarmate de externe druk sterker is en een eenduidiger focus heeft. Indien organisaties evenwel verschillende belangen moeten dienen of beschikken over discretionaire beslissingsruimte, zullen ze zich minder snel conformeren aan uitkomsten van een benchmarkingproject.

Trefwoorden

Theorievorming, benchmarking, publieke sector, waterschappen

1 Inleiding

Benchmarking is van toenemende betekenis in de publieke sector.¹ Organisaties binnen een bepaalde deelsector – zoals politieregio's, gemeentelijke sociale diensten of lokale belastingkantoren – vergelijken dan bijvoorbeeld hun prestaties met elkaar, teneinde enerzijds prestatieverschillen zichtbaar te maken en anderzijds indicaties te verkrijgen om tot betere prestaties te komen. Deze omschrijving van benchmarking duidt op twee doelstellingen, namelijk het afleggen van verantwoording over de uitvoering van beleid en beheer (transparantie) en het vinden van aanknopingspunten voor verbetering van de bedrijfsvoering. Daarnaast kan nog een derde doelstelling in het geding zijn, namelijk het bieden van een grondslag voor de bekostiging van de betrokken organisaties.

* Jan van Helden en Sandra Tillema zijn werkzaam bij de Faculteit der Economische Wetenschappen (vakgroep Financiering, Belegging en Accounting), Universiteit Groningen (e-mail: g.j.vanhelden@eco.rug.nl en s.tillema@eco.rug.nl).

¹ Zie bijvoorbeeld de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (www.benchmarkenindepubliekesector.nl). Zie ook Bowerman en Stephens (2000), Bowerman *et al.* (2001), Elnathan en Lin (1996), De Groot (2004) en Stephens en Bowerman (1997).

Bij benchmarking worden – al dan niet impliciet – ideeën gehanteerd over aansturing en prestatieverbetering van organisaties, zoals ‘organisaties willen “best practices” kopiëren’ en ‘prestatievergelijking leidt tot prestatieverbetering’. Voor zover ons bekend, is nooit systematisch nagegaan of deze en vergelijkbare ideeën kunnen worden geplaatst binnen een theoretisch raamwerk. Zo zouden uitgangspunten die aan de economische theorie of bepaalde sociaal-wetenschappelijke theorieën worden ontleend, een verklaring kunnen bieden voor de wijze waarop systemen van benchmarking in de publieke sector worden gebruikt. In dit artikel ondernemen wij een poging tot een dergelijke theorievorming. We laten ons daarbij inspireren door de economische theorie, de neo-institutionele sociologie en een managementtheorie die in de literatuur bekend staat onder de naam ‘resource dependence theory’. Om deze exercitie niet al te abstract te maken, gebruiken we voorbeelden uit eigen onderzoek naar de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van de Nederlandse waterschappen.

De verdere opzet van het artikel is als volgt. Eerst wordt in paragraaf 2 een schets gegeven van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Daarna ontwikkelen we in de paragrafen 3 en 4 twee theorieën over benchmarking in de publieke sector. Beide theorieën worden geïllustreerd met voorbeelden die zijn ontleend aan de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Het artikel wordt in paragraaf 5 afgesloten met de presentatie van een geïntegreerd theoretisch raamwerk over benchmarking in de publieke sector.

2 De bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer

De Nederlandse waterschappen hebben in het verleden al enige ervaring opgedaan met benchmarking of bedrijfsvergelijking. Echter, deze bedrijfsvergelijkingen waren aan twee beperkingen onderhevig. Ten eerste deed hieraan vaak maar een deel van de waterschappen mee. En ten tweede lag de nadruk bij de bedrijfsvergelijking veelal op de financiële aspecten van de bedrijfsvoering. In 1999 heeft de Unie van Waterschappen daarom het initiatief genomen om voor de in financieel opzicht belangrijkste waterschapstaak, het zuiveringsbeheer, een bedrijfsvergelijking op te zetten waaraan alle waterschappen zouden deelnemen en die een compleet beeld zou moeten geven van de betrokken prestaties. Het zuiveringsbeheer omvat het zuiveren van afvalwater van huishoudens en bedrijven en is goed voor een jaarlijkse belastingopbrengst van circa 0,8 mld euro.

Voor de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer is een aangepaste versie van de *Balanced Scorecard* ontwikkeld.² De *Balanced Scorecard* (BSC) is een instrument voor prestatiemeting dat prestatiemaatstaven omvat die worden verdeeld over verschillende aandachtsgebieden, ook wel aangeduid als perspectieven.³ De keuze van zowel de perspectieven als de daarbinnen onderscheiden prestatiemaatstaven kan van organisatie tot organisatie verschillen. Bij de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer is deze keuze tot stand gekomen door consultatie van verschillende belanghebbenden bij het zuiveringsbeheer. De volgende vier perspectieven en tien prestatiemaatstaven zijn onderscheiden:⁴

2 Zie Arthur Andersen *et al.* (2001), Admiraal *et al.* (2001) en Van Helden en Admiraal (2002).

3 Kaplan en Norton (1992).

4 In 2002 is overigens nog een vijfde perspectief toegevoegd. Dit *belanghebbendenperspectief* omvat tevredenheidsmetingen bij verschillende groepen stakeholders, zoals provincies en gemeenten, omwonenden van zuiveringsinstallaties en leveranciers. Om de vergelijkbaarheid van de resultaten van de eerste en de tweede bedrijfsvergelijking te vergroten, blijft dit vijfde perspectief in dit artikel buiten beschouwing.

- Het *perspectief functioneren installaties* (interne perspectief), met als indicatoren: de zuiveringsprestaties (de mate waarin bepaalde stoffen, zoals fosfaat en nitraat, uit het afvalwater worden verwijderd) en de mate waarin aan de afnameverplichting van afvalwater tegenover gemeenten is voldaan.
- Het *financiële perspectief*, dat eveneens twee indicatoren omvat: de verontreinigingsheffing en de totale kosten van het zuiveringsbeheer (beide uitgedrukt per vervuilingseenheid).
- Het *milieuperspectief*, waarbinnen drie indicatoren zijn opgenomen: milieubewust werken (toegepast op het gebruik van onder andere energie en bestrijdingsmiddelen) en het verder zuiveren van afvalwater dan wettelijk vereist is, voor wat betreft zowel fosfaat als nitraat.
- Het *innovatieperspectief*, gemeten door middel van de technologische innovativiteit, het aantal nieuwe diensten en het aantal samenwerkingsprojecten in de waterketen.

Van de tien voor de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer geselecteerde indicatoren worden twee door de waterschapssector beschouwd als de kernindicatoren. Dit betreft de indicator zuiveringsprestatie uit het perspectief 'functioneren installaties' en de indicator totale kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid uit het financiële perspectief.⁵

Inmiddels hebben twee bedrijfsvergelijkingen zuiveringsbeheer plaatsgevonden. De eerste had betrekking op cijfers uit het jaar 1999 en de tweede op cijfers uit het jaar 2002.⁶ De resultaten hiervan zijn in respectievelijk 2001 en 2003 gepubliceerd. Bij de presentatie van deze resultaten is bewust gekozen voor maximale transparantie. De waterschappen figureren daarom met naam en toenaam op de ranglijsten van de vier perspectieven ('naming and shaming').⁷

Ongeveer een jaar na het verschijnen van de uitkomsten van de eerste bedrijfsvergelijking hebben wij onderzoek gedaan naar de vraag welke verbeteracties waterschappen hebben ondernomen naar aanleiding van deze bedrijfsvergelijking.⁸ Ook de waardering voor het gebruikte meetinstrument en de acceptatie van de verkregen meetuitkomsten is in dit onderzoek, dat zowel een enquête onder alle waterschappen als een viertal case studies omvatte, aan de orde gekomen.

Inmiddels is een van ons betrokken bij vervolgonderzoek na afloop van de tweede bedrijfsvergelijking. Hierbij staat de vraag centraal op welke wijze de waterschappen, individueel of gezamenlijk, hun verbeteracties kunnen vormgeven en uitvoeren.

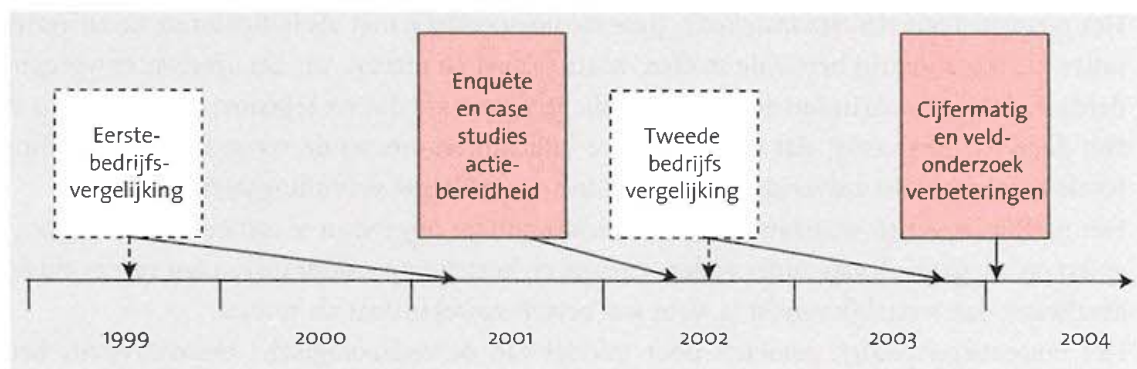
In figuur 1 zijn de hierboven toegelichte fasen van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer schematisch weergegeven. In deze figuur is voor beide bedrijfsvergelijkingen door middel van gestippelde pijlen weergegeven op welk jaar de bedrijfsvergelijking betrekking heeft, terwijl door middel van doorgetrokken pijlen is weergegeven in welk jaar over de bedrijfsvergelijking is gerapporteerd.

5 Arthur Andersen *et al.* (2001), 38, Deloitte en Vertis (2003), 20.

6 Arthur Andersen *et al.* (2001), respectievelijk Deloitte en Vertis (2003).

7 Behalve de hier besproken BSC, waarvan de resultaten van alle deelnemende waterschappen in een openbaar rapport zijn gepubliceerd, is er ook nog een meer gedetailleerde BSC ontworpen, waarvan de uitkomsten vertrouwelijk voor elk van de waterschappen afzonderlijk zijn gepresenteerd.

8 Tillema en Van Helden (2003).



Figuur 1. Fasering bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer

3 Een economische benchmarkingtheorie

In tegenstelling tot organisaties uit het bedrijfsleven functioneren veel overheidsorganisaties in monopolioïde omstandigheden. De tucht van de markt om goed te presteren ontbreekt dan. Benchmarking kan worden gezien als een substituut voor prikkels vanuit de markt. Doordat overheidsorganisaties zich op bepaalde taakgebieden met elkaar vergelijken, worden zij aangezet zich bij de planning van hun beleid te spiegelen aan de besten binnen hun branche. Benchmarking kan op die manier ook verhinderen dat organisaties uit de betrokken sector onder toezicht worden gesteld van een hogere overheid. Bij de introductie van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van de waterschappen heeft deze overweging ook zeker een rol gespeeld.⁹

De economische theorie veronderstelt dat organisaties die onderhevig zijn aan concurrentie, goed zullen presteren. Concurrentie prikkelt tot effectief en efficiënt gedrag. Onder condities van volledige mededinging zal elke organisatie zich bij haar prijsstelling en ontwikkeling van productkwalificaties volledig moeten aanpassen aan wat de markt dicteert, terwijl onder omstandigheden van onvolledige concurrentie wat dit betreft een zekere ruimte aanwezig is om zich te onderscheiden van concurrenten. Hoe sterk de concurrentie ook is, steeds zullen organisaties zich mede richten op wat concurrenten doen of laten. De economische theorie veronderstelt, met andere woorden, dat organisaties een zekere mate van conformerend gedrag vertonen.

Indien van benchmarking onder monopolioïde omstandigheden dezelfde werking uitgaat als van marktkrachten onder omstandigheden van concurrentie, dan zal benchmarking dus enerzijds prikkelen tot het leveren van goede prestaties en anderzijds leiden tot een zeker mate van conformerend gedrag. Benchmarking maakt prestaties van organisaties zichtbaar. Deze organisaties kunnen het zich dan niet permitteren een te grote prestatiekloof te laten bestaan met de best presterende collega-organisaties.

Uitgaande van deze redenering zou een economische benchmarkingtheorie van de publieke sector aanleiding kunnen geven tot de formulering van de volgende drie hypothesen:

- *Hypothese 1:* de gemiddelde prestatie van organisaties zal verbeteren met achtereenvolgens uitgevoerde benchmarkingoperaties.
- *Hypothese 2:* de prestatieverschillen tussen organisaties zullen verminderen met achtereenvolgens uitgevoerde benchmarkingoperaties.¹⁰

⁹ Van Helden en Admiraal (2002), 253.

¹⁰ Als benchmarking tevens wordt uitgevoerd om aanwijzingen te geven voor de bekostiging van de betrokken organisaties, dan kan dit een extra impuls vormen voor zogenaamd convergerend gedrag. Een slecht presterende organisatie kan dan namelijk argumenten aanvoeren waarom zij over additionele middelen moet beschikken om de prestatiekloof met beter presterende collega-organisaties te verkleinen (zie Smith, 1993).

- *Hypothese 3: slecht presterende organisaties zullen door benchmarking sterker worden geprikkeld tot verbetering van hun prestaties dan goed presterende organisaties.*

We illustreren deze drie hypothesen met uitkomsten van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, waarbij we ons beperken tot de twee kernindicatoren, namelijk de zuiveringprestatie en de kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid.

Als we de uitkomsten van de eerste bedrijfsvergelijking met die van de tweede vergelijken, dan zien we dat de zuiveringsprestatie gemiddeld met circa 6 procentpunt (van 86 naar ruim 91 procent) verbetert. Een prestatieverbetering treedt zelfs bij 18 van de 24 waterschappen op. Deze illustratie biedt daarom steun voor hypothese 1. Dat geldt niet voor de andere prestatiemaatstaf: gecorrigeerd voor inflatie blijven de kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid over de jaren 1999-2002 namelijk nage-
noeg onveranderd.

De uitkomsten omtrent de zuiveringsprestatie geven ook een illustratie voor hypothese 2. Een frequentieverdeling van de op deze indicator behaalde scores in 1999 en 2001 laat namelijk zien dat de ondergrens van het tweede kwartiel en de bovengrens van het derde kwartiel in 2001 dichter bij elkaar liggen dan in 1999. De prestatieverschillen tussen de waterschappen nemen dus in de loop van de tijd met de achtereenvolgens uitgevoerde bedrijfsvergelijkingen af. Een vergelijkbare bevinding geldt echter niet voor de kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid.

Tabel 1 geeft een illustratie voor hypothese 3, althans voorzover het de zuiveringsprestatie betreft. Volgens deze hypothese zou moeten gelden: hoe lager het prestatieniveau in 1999, hoe omvangrijker de prestatieverbetering tussen 1999 en 2002. Voor een bevestiging van deze hypothese zouden de cellen op de hoofddiagonaal (van linksboven naar rechtsonder, vetgedrukt in de tabel) veel waarnemingen (waterschappen) moeten bevatten. Dit blijkt echter slechts deels het geval: deze cellen bevatten inderdaad betrekkelijk veel waarnemingen, maar de cellen buiten de hoofddiagonaal bevatten wel zoveel waarnemingen dat er kennelijk relatief veel waterschappen zijn waarvoor de relatie niet opgaat. In statistische zin is de relatie dan ook niet-significant (volgens de chi-kwadraattoets bij een betrouwbaarheid van 5 procent). Vooral de drie waterschappen linksonder in de tabel vertonen een atypische reactie op de bedrijfsvergelijking. Zij hadden namelijk in 1999 een betrekkelijk laag prestatieniveau en desondanks is hun prestatieverbetering gering.

Tabel 1. Relatie tussen niveau en verbetering van zuiveringsprestatie*

		Verbetering van zuiveringsprestatie 2002 t.o.v. 1999			
		Laag ($\leq 2\%$)	Gemiddeld (2-8%)	Hoog ($\geq 8\%$)	Totaal
Niveau van zuiverings- prestatie in 1999	Hoog (rangorde 1-8)	6	2	0	8
	Gemiddeld (rangorde 9-16)	1	2	5	8
	Laag (rangorde 17-24)	3	2	3	8
	Totaal	10	6	8	24

* In de cellen van deze tabel staan de aantallen waterschappen weergegeven, waarvoor een bepaalde combinatie van waarden van de twee variabelen geldt.

Ook voor de kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid is deze analyse uitgevoerd, maar dat levert geen bevestiging op van hypothese 3.

Al met al concluderen we dat de economische theorie aanleiding geeft te veronderstellen dat organisaties als gevolg van benchmarking prestatieverbeteringen zullen realiseren en dat de onderlinge prestatieverschillen zullen verkleinen. Onze illustraties hebben laten zien dat dit voor een van de kernindicatoren van het zuiveringsbeheer, de zuiveringsprestatie, inderdaad tot op zekere hoogte opgaat, maar dat dit niet het geval is voor de andere kernindicator, de zuiveringskosten per vervuilingseenheid.

We plaatsen nog enkele kanttekeningen bij bovenvermelde illustraties. In de eerste plaats oefent de rijksoverheid sterke druk uit op de waterschappen om hun zuiveringsprestatie te verbeteren. Zo moeten waterschappen over niet al te lange tijd minimaal 75 procent van het fosfaat en eveneens minimaal 75 procent van het nitraat verwijderen uit het afvalwater. De Europese Unie eist zelfs dat aan deze voorwaarden op installatieniveau, en dus niet slechts als gemiddelde over alle installaties per waterschap, wordt voldaan. Daarom is het niet verwonderlijk dat de zuiveringsprestatie over de jaren 1999 tot 2002 een duidelijke verbetering te zien geeft. Betwijfeld moet worden of bedoelde verbetering oorzakelijk is te relateren aan de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Immers, ook zonder deze bedrijfsvergelijking zouden waarschijnlijk, als gevolg van de door het Rijk uitgeoefende druk, de betrokken prestaties zijn verbeterd.

In de tweede plaats lijkt het twijfel of de conclusie dat de hypothesen worden verworpen voor de kernindicator 'kosten van het zuiveringsbeheer per vervuilingseenheid', wel in stand kan blijven. Immers, de zuiveringsprestatie verbetert substantieel tussen 1999 en 2002 bij ongeveer gelijkblijvende kosten. Dit duidt op een productiviteitsverbetering waarvan het tellereffect (de verbeterde zuiveringsprestatie) moeilijk is te scheiden van het noemereffect (de gelijkblijvende kosten). Idealiter zouden efficiëntie- en effectiviteitseffecten moeten worden gescheiden¹¹, maar de beschikbare gegevens maken dat niet mogelijk.

4 Een neo-institutionele en 'resource dependence' benchmarkingtheorie

Zowel de neo-institutionele theorie als de 'resource dependence' theorie veronderstelt dat het gedrag van organisaties wordt bepaald door verschillende vormen van institutionele druk, die worden uitgeoefend door bijvoorbeeld de overheid, beroepsgroepen, belangengroepen en het algemene publiek. In hun streven naar continuïteit moeten organisaties op deze druk reageren. Beide theorieën verschillen echter met betrekking tot de wijze waarop organisaties op dergelijke institutionele druk kunnen reageren. De neo-institutionele theorie¹² benadrukt het belang van het voldoen aan externe regels en normen. De 'resource dependence' theorie legt daarentegen het accent op de mogelijkheden die organisaties hebben om hun omgeving te beïnvloeden. Waar de neo-institutionele sociologie dus – bij wijze van respons op externe invloeden – het accent legt op conformerend gedrag, daar benadrukt de 'resource dependence' theorie allerlei methoden van non-conformisme.

Oliver (1991) heeft op basis van beide theorieën een typologie van reactiepatronen ontwikkeld. Deze reactiepatronen verschillen van elkaar in de mate waarin een organisatie actief weerstand biedt aan institutionele druk. De reactiepatronen lopen uiteen van passief conformeren aan institutionele druk tot pro-actieve beïnvloeding van deze druk. De vijf door Oliver (1991) onderscheiden reactiepatronen kunnen als volgt worden samengevat.

¹¹ Zie ook Mol (1997), 130 e.v.

¹² In de betekenis van de neo-institutionele sociologie; zie bijvoorbeeld DiMaggio en Powell (1983) en Brignall en Modell (2000).

1. *Instemmen* ('acquiesce'): dit kan verschillende vormen aannemen, zoals het kritiekloos volgen van bepaalde normen, het imiteren van methoden van succesvol geachte organisaties en het voldoen aan wettelijke vereisten.
2. *Compromissen sluiten* ('compromise'): dit houdt bijvoorbeeld in dat compromissen worden gesloten of dat wordt onderhandeld met verschillende belanghebbenden, teneinde rekening te houden met belangenverschillen tussen deze belanghebbenden.
3. *Ontwijken* ('avoidance'): dit betreft het vermijden van de noodzaak tot conformeren door het verbergen van non-conform gedrag (bijvoorbeeld door 'window dressing' of symbolische aanvaarding van institutionele normen), het aanbrengen van buffers ten opzichte van institutionele druk (bijvoorbeeld door interne activiteiten deels te ontkoppelen van externe contacten) of het verlaten van het terrein waar de druk wordt uitgeoefend.
4. *Trotseren* ('defiance'): dit impliceert bijvoorbeeld het negeren van of verzet plegen tegen institutionele regels.
5. *Manipuleren* ('manipulation'): dit duidt op het actief beïnvloeden van de inhoud en de bronnen van de institutionele druk, bijvoorbeeld door de invloed van opponenten te neutraliseren of door beïnvloeding van definities van en criteria voor acceptabel gedrag en acceptabele prestaties.

Het eerstgenoemde reactiepatroon kan worden gezien als conformeren, terwijl de laatste vier reactiepatronen een toenemende mate van weerstand weerspiegelen. Volgens Oliver (1991) zal de keuze voor een bepaald reactiepatroon afhangen van de bereidheid en mogelijkheid van een organisatie om zich te conformeren aan institutionele druk. Deze bereidheid en mogelijkheid hangen op hun beurt af van de reden waarom de druk wordt uitgeoefend ('cause'), de belanghebbende die de druk uitoefent ('constituents'), de inhoud van de druk die wordt uitgeoefend ('content'), de manier waarop de druk wordt uitgeoefend ('control') en de omgeving waarbinnen de druk wordt uitgeoefend ('context'). Oliver (1991) formuleert op basis hiervan verschillende hypothesen ten aanzien van het in een bepaalde situatie te verwachten reactiepatroon.

In deze paragraaf passen we de door Oliver geformuleerde hypothesen toe op benchmarking in de publieke sector. Daarbij maken we onderscheid tussen enerzijds het al dan niet deelnemen aan (onderdelen van) een benchmarkingproject en anderzijds het al dan niet doorvoeren van prestatieverbeteringen naar aanleiding van de benchmarkinguitkomsten. De hypothesen, die aansluiten op de in paragraaf 3 geformuleerde hypothesen, luiden dan als volgt:

- *Hypothese 4*: naarmate binnen een overheidsorganisatie meer de indruk bestaat dat door deelname aan (onderdelen van) een benchmarkingproject of door prestatieverbetering, het bestaansrecht van de organisatie – ofwel in economische zin ofwel in sociale zin – kan worden vergroot, wordt het waarschijnlijker dat de organisatie kiest voor deelname of prestatieverbetering ('cause').
- *Hypothese 5*: naarmate er tussen de stakeholders van een overheidsorganisatie meer onenigheid bestaat over het al dan niet deelnemen aan (onderdelen van) een benchmarkingproject of over de richting van een gewenste prestatieverbetering, of naarmate de organisatie minder afhankelijk is van de stakeholders die druk tot deelname of prestatieverbetering uitoefenen, wordt het waarschijnlijker dat de organisatie weerstand biedt tegen de institutionele druk tot deelname of prestatieverbetering ('constituents').
- *Hypothese 6*: naarmate de druk tot deelname aan (onderdelen van) een benchmarkingproject of tot prestatieverbetering meer in strijd is met doelstellingen van de overheidsorganisatie of naarmate de organisatie beschikt over meer discretionaire beslissingsruimte ten aanzien van deelname of prestatieverbetering, wordt het waarschijnlijker dat de organisatie weerstand biedt tegen de institutionele druk tot deelname of prestatieverbetering ('content').

- *Hypothese 7*: naarmate een hogere overheidsinstantie of de wetgever een grotere rol speelt bij de totstandkoming van de druk tot deelname aan (onderdelen van) een benchmarkingproject of tot prestatieverbetering, of naarmate meer organisaties binnen het organisatieveld waarvan de overheidsorganisatie deel uitmaakt reeds vrijwillig hebben besloten tot deelname aan (onderdelen van) een benchmarkingproject of tot prestatieverbetering, wordt het waarschijnlijker dat de organisatie kiest voor deelname of prestatieverbetering ('control').
- *Hypothese 8*: naarmate de omgeving van een overheidsorganisatie meer onzeker is of naarmate de organisatie hechtere relaties onderhoudt met andere organisaties binnen het organisatieveld, wordt het waarschijnlijker dat de organisatie kiest voor deelname aan (onderdelen van) een benchmarkingproject of prestatieverbetering ('context').

Voor de illustratie van de hypothesen 4 tot en met 8 wordt gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. In de eerste plaats dienen de uitkomsten van ons onderzoek naar de verbeteracties die de waterschappen hebben ondernomen naar aanleiding van de eerste bedrijfsvergelijking, als informatiebron. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van een themabijeenkomst van de waterschappen naar aanleiding van de tweede bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, die werd gehouden op 5 februari 2004.¹³ Als laatste bron dient de meer algemene kennis die we hebben verkregen tijdens de diverse bijeenkomsten waarop we in contact kwamen met organisaties binnen de waterschapssector.

We nemen eerst de institutionele druk tot deelname aan (onderdelen van) de bedrijfsvergelijking in beschouwing. Hier blijken met name de hypothesen 4, 7 en 8 van belang. Toen de Unie van Waterschappen in 1999 namelijk het initiatief nam tot de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, speelde daarbij zeker de overweging een rol dat de rijksoverheid hogere eisen ging stellen aan de waterschappen. De bedrijfsvergelijking moest onder andere voorkomen dat de rijksoverheid de waterschappen onder toezicht zou gaan stellen. Met andere woorden, de bedrijfsvergelijking werd geacht bij te dragen aan het zelfstandige voortbestaan van de waterschappen.¹⁴ De Unie van Waterschappen heeft destijds ook veel moeite gedaan alle waterschappen met een zuiveringstechnische taak te bewegen mee te doen aan de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer. Hoewel enkele waterschappen bepaald niet enthousiast waren over deelname aan deze bedrijfsvergelijking, konden zij uiteindelijk niet 'achterblijven' toen een grote meerderheid van de collega-waterschappen eenmaal had besloten mee te doen. Deze kleine minderheid vertoonde in de terminologie van Oliver dus in eerste instantie non-conformerend gedrag, maar de deelname van een groot aantal andere organisaties in het organisatieveld heeft er uiteindelijk toe geleid dat zij zich zijn gaan conformeren aan de druk tot deelname. Al met al is er dus steun voor de hypothesen 4, 7 en 8 voor zover het gaat om de institutionele druk tot deelname aan het benchmarkingproject.

De beoordeling van het effect van de institutionele druk tot prestatieverbetering leidt echter tot minder eenduidige uitkomsten ten aanzien van de hypothesen 4, 7 en 8. In de hypothesen 4 en 7 gaat het dan om het mechanisme dat overheidsorganisaties hun bestaansrecht proberen te vergroten door zich te conformeren aan druk tot prestatieverbetering, die onder andere wordt uitgeoefend door hogere overheidsinstanties en de wetgever. Het blijkt dat deze druk bij de Nederlandse waterschappen inderdaad een rol speelt. Zowel vanuit het dagelijks bestuur van de Unie van Waterschappen als vanuit

¹³ Unie van Waterschappen (2004). Inmiddels wordt bij vijf waterschappen nader onderzoek verricht naar de verdere vormgeving en uitvoering van verbeteracties. Aangezien dit onderzoek pas in de zomer van 2004 wordt afgerond, kunnen de uitkomsten ervan niet worden betrokken bij de illustratie van de hypothesen in dit artikel.

¹⁴ Zie ook Van Helden en Admiraal (2002), 253.

de rijksoverheid wordt namelijk druk op deze waterschappen uitgeoefend om tot een verbetering van hun prestaties te komen. Twee citaten kunnen hierbij als illustratie dienst doen. Zo stelt de heer Brandenhorst, lid van het dagelijkse bestuur van de Unie van Waterschappen, op eerdergenoemde themabijeenkomst het volgende:

“Het belang van prestatieverbetering wordt alsmaar duidelijker. (...) Van vergelijking naar verbetering impliceert een actievere houding. (...) De speerpunten van verbetering kunnen per waterschap verschillen. Dit betekent dat ieder waterschap voor zichzelf een actieplan moet opstellen. Dit betekent niet dat er geen waterschappen zijn met dezelfde verbeterprioriteiten. (...) Te noemen zijn het voldoen aan de afnameverplichting, het maken van afspraken tussen waterschappen en gemeenten daarover, het voldoen aan de lozingseisen van de Wvo-vergunningen, het verbeteren van de stikstofverwijdering en het verder inzichtelijk maken van tarief- en kostenverschillen.”¹⁵

Staatssecretaris Schultz van Hagen (Verkeer en Waterstaat) verkondigt namens het kabinet het volgende standpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Water:

“De waterschappen moeten een moderne bestuurslaag worden (...) die zelfstandig belasting mag blijven heffen, maar zich dan ook als een efficiënte overheid moet gedragen.”¹⁶

Ons onderzoek naar het gebruik van de uitkomsten van de eerste bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer leidde echter tot de conclusie dat een aanzienlijke meerderheid van de waterschappen weliswaar doende was verbeteringsvoorstellen te ontwikkelen en uit te voeren, maar dat de causale link met de bedrijfsvergelijking niet eenduidig was te leggen.¹⁷ Bij de Hoofden Beheer Zuiveringstechnische werken viel deze conclusie echter niet in goede aarde. Tijdens de eerder aangehaalde themabijeenkomst werd in een inleiding door een van deze functionarissen mede namens zijn collega's de stelling verdedigd dat de waterschappen uiterst verbeteringsgericht zijn en dat de bedrijfsvergelijking daarbij een belangrijke impuls zou zijn geweest. Voor het tweede deel van deze conclusie werden overigens geen bewijzen aangedragen.¹⁸

In hypothese 8 wordt onder andere een relatie gelegd tussen onzekerheid en acties tot prestatieverbetering. In 2003 was de institutionele positie van de waterschappen onzeker, omdat binnen het IBO-water geen eenstemmigheid bestond over het voortbestaan van de waterschappen met hun huidige taken. We hebben evenwel niet kunnen constateren dat gedurende dat jaar het draagvlak voor de bedrijfsvergelijking en de ontplooiing van gezamenlijke verbeteringsacties is vergroot. Er is eerder sprake van het tegendeel. Tijdens de themabijeenkomst bleek bijvoorbeeld aanzienlijke weerstand te bestaan tegen door de Unie van Waterschappen te organiseren visitaties die individuele waterschappen zouden moeten prikkelen tot overneming van 'best practices' en dus tot prestatieverbetering. Diverse deelnemers aan een discussiegroep over dit onderwerp benadrukten de autonomie van de afzonderlijke waterschappen en vertoonden om die reden enige huiver tot het entameren van collectieve verbeteracties. We hebben in bedoelde periode wel een ander effect van de toegenomen onzekerheid geconstateerd, namelijk dat de waterschappen mogelijk negatieve publiciteit rond hun verbeteringsbereidheid probeerden te vermijden. Ook de eerder aangehaalde reactie van de hoofden zuiveringsbeheer op ons onderzoek naar het causale verband tussen bedrijfsvergelijking en verbeter-

¹⁵ Unie van Waterschappen (2004), 4-5 van diens lezing.

¹⁶ Aldus NRC Handelsblad, 14-02-2004.

¹⁷ Tillema en Van Helden (2003), 34.

¹⁸ Unie van Waterschappen (2004), presentatie van de heer Agenant.

acties duidt daarop. We concluderen dat er onmiskenbaar sprake is van institutionele druk tot prestatieverbetering, maar dat de effecten van deze druk niet eenduidig zijn. Er is dus, als het gaat om prestatieverbetering, slechts beperkte steun voor de hypothesen 4, 7 en 8.

De keerzijde van bovenstaande conclusie is dat er wel enige steun bestaat voor de hypothesen 5 en 6. We zien namelijk dat er weliswaar bepaalde druk tot prestatieverbetering is, maar dat individuele waterschappen zich hieraan deels kunnen onttrekken om daarmee een 'eigen gezicht' te tonen. Deze ruimte blijkt al uit bovenstaand citaat van het lid van het dagelijks bestuur van de Unie van Waterschappen. Er zijn ook andere signalen die hierop wijzen. Zo was een van de bevindingen uit ons onderzoek na afloop van de eerste bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer dat sommige waterschappen de ambitie hebben op alle terreinen 'goed te scoren' terwijl andere de nadruk leggen op het realiseren van lage kosten en tarieven, waarbij slechts aan minimale eisen voor de zuiveringsprestatie wordt voldaan.¹⁹ Stakeholders binnen de waterschappen leggen kennelijk verschillende accenten en krijgen daarvoor ook de ruimte, omdat de druk van externe stakeholders (zoals het Rijk en de Unie) onvoldoende focus en kracht heeft. In de terminologie van Oliver kunnen de waterschappen compromissen sluiten tussen (externe en interne) stakeholders of ze kunnen de pressie van de externe stakeholders proberen te ontwijken. Van echt verzet tegen institutionele regels, een ander element uit het reactierepertoire van Oliver, is geen sprake. Zo proberen alle waterschappen thans of op korte termijn te voldoen aan de wettelijke eisen voor stikstof- en nitraatverwijdering.

Los van de aan Oliver's theorie ontleende reactiepatronen in het kader van benchmarking, signaleren we nog een andere respons. Waterschappen die slecht scoren op bepaalde onderdelen van de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer vertonen op zijn minst twee typen reacties. Enerzijds heeft men moeite slechte prestaties te accepteren.²⁰ Anderzijds probeert men, waar definities van indicatoren daartoe ruimte bieden, bij een volgende benchmarking 'zo goed mogelijk voor de dag te komen'. Zo traden tussen de eerste en tweede bedrijfsvergelijking aanzienlijk verbeteringen op in de gemiddelde scores op de volgende drie indicatoren: milieubewust werken, aantal nieuwe diensten en aantal samenwerkingsprojecten in de waterketen. Het betreft hier zogenaamde 'zachte indicatoren'. Een gemiddelde scoreverbetering op deze indicatoren duidt eerder op een betere presentatie van de behaalde prestaties dan op een daadwerkelijk prestatieverbetering. Dit alles geeft aanleiding tot de formulering van een laatste hypothese:

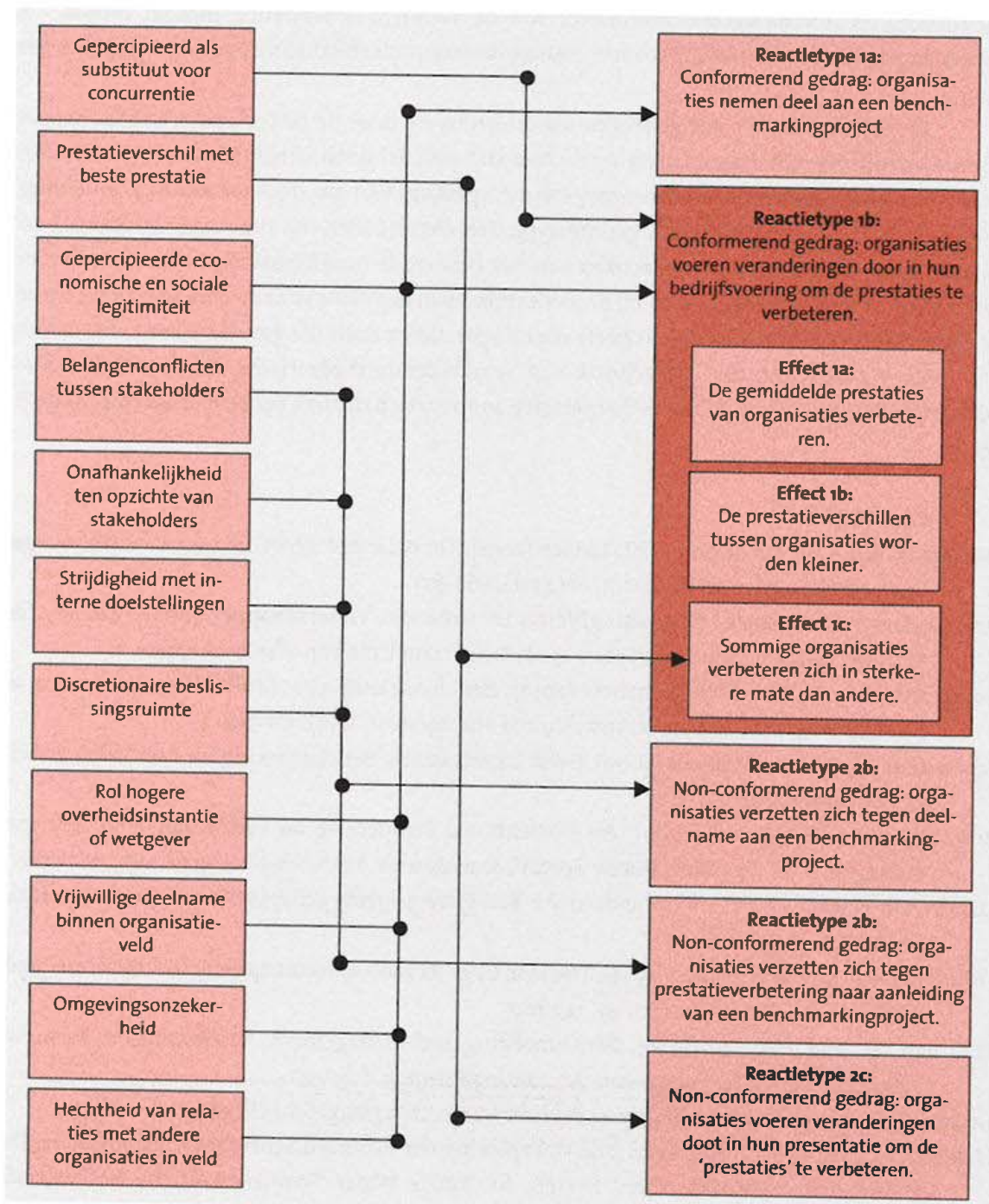
- *Hypothese 9:* organisaties die op bepaalde indicatoren relatief slecht scoren bij een benchmarking zijn geneigd deze score te ontkennen, dan wel bij een toekomstige benchmarking de behaalde prestaties beter te presenteren.

¹⁹ Tillema en Van Helden (2003), 26-32.

²⁰ Tillema en Van Helden (2003), 26-29.

5 Een geïntegreerde benchmarkingtheorie voor de publieke sector

In figuur 2 vatten we onze theoretische verkenningen uit de beide vorige paragrafen samen.



Figuur 2. Een benchmarkingtheorie voor de publieke sector

Uit deze figuur blijkt dat de economische theorie uitsluitend aandacht heeft voor het gebruik van benchmarking met als doel het veranderen van de bedrijfsvoering om zo de prestaties te verbeteren (reactietype 1b in figuur 2). We zouden dit kunnen typeren als conformerend en bedrijfsvoeringgericht gedrag. De combinatie van de institutionele en 'resource dependence' theorie besteedt ook aandacht aan dit type gedrag, maar is daarnaast ook gericht op andere reactiepatronen in het kader van bench-

marking. Enerzijds heeft de theorie die uit deze combinatie ontstaat, oog voor de beslissing om al dan niet deel te nemen aan (onderdelen van) een benchmarkingproject (reactietypen 1a en 2a). Het uit deze beslissing voortvloeiende gedrag kan worden getypeerd als instrumentgericht gedrag. Anderzijds heeft de gecombineerde theorie oog voor niet-conformerend gedrag (reactietypen 2a en 2b). Deze laatste toevoeging is volledig toe te schrijven aan de 'resource dependence' theorie, omdat – zoals we eerder zagen – de institutionele theorie evenals de economische theorie vooral uitgaat van conformering.

Toepassing van de drie gebruikte theorieën op de door de Nederlandse waterschappen uitgevoerde bedrijfsvergelijkingen zuiveringsbeheer laat zien dat de theorieën tezamen goed bruikbaar zijn voor het typeren en verklaren van waargenomen gedrag. Wel gaf deze toepassing aanleiding tot het onderkennen van een aanvullend gedragstype. Het betreft hier een type non-conformerend gedrag waarbij organisaties binnen de grenzen van het bestaande benchmarkinginstrument proberen hun 'prestaties' te verbeteren door zich bij de aanlevering van gegevens voor de benchmarking meer bewust te zijn van de consequenties die dit heeft voor de prestaties zoals die gemeten worden (reactietype 2c).

We concluderen dat het gebruik van verschillende theoretische invalshoeken leidt tot een verklaring van een rijk geschakeerd repertoire aan reactiepatronen op benchmarking in de publieke sector.

Literatuur

- Admiraal, R.J., J.W. van Dijk, en P.J. Linker (2001), De Balanced Scorecard voor bedrijfsvergelijking, *Economisch Statistische Berichten*, 86(4322), 668-671
- Arthur Andersen Business Consulting/Vertis en Unie van Waterschappen (2001), *Zuiver afvalwater: Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 1999*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Bowerman, M., A. Ball, and G. Francis (2001), Benchmarking as a Tool for Modernization of Local Government, *Financial Accountability and Management*, 17(4), 321-329
- Bowerman, M., and A. Stephens (2000), Great Expectations: Benchmarking for Best Value, *Public Money & Management*, 20(2), 21-25
- Brignall, S., and S. Modell (2000), An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector', *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306
- Deloitte en Vertis (2003), *Zuiver afvalwater 2: Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer 2002*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- DiMaggio, P.J., and W.W. Powell (1983), The Iron Cage Revisited: Isomorphism in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48, 147-160
- Elnathan, E., and T.W. Lin (1996), Benchmarking and Management Accounting: A Framework for Research, *Journal of Management Accounting Research*, 8, 37-55
- Groot, H. de (2004), *Benchmarking in de publieke sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Helden, G.J. van, and R.J. Admiraal (2002), Exploring the Balanced Scorecard Concept in the Design of a Performance Measurement System for Waste Water Treatment in the Netherlands, in V. Montesinos and M. de Vela (Eds.), *Innovations in Public Sector Accounting*, New York: Kluwer Academic Publishers
- Kaplan, R., and D.P. Norton (1992), The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79
- Mol, N.P. (1997), *Operationele budgettering; efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*, Alphen aan den Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink
- Oliver, C. (1991), Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179

- Smith, P. (1993), Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector, *British Journal of Management*, 4, 135-151
- Stephens, A., and M. Bowerman (1997), Benchmarking for Best Value in Local Authorities, *Management Accounting*, 75(10), 76-77
- Tillema S., en G.J. van Helden (2003), *Van vergelijking naar verbetering? Onderzoek naar de actiebereidheid van waterschappen naar aanleiding van de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 1999*, Groningen
- Unie van Waterschappen (2004), *Van prestatievergelijking naar prestatieverbetering: Themabijeenkomst van Kring Hoofden Beheer Zuiveringstechnische werken in samenwerking met de Unie van Waterschappen op 5 februari 2004 naar aanleiding van Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 2002*, Den Haag

Tear these walls down! Een veranderagenda voor de beleidskernen van de ministeries

R.P. van Oosteroom*

Samenvatting

Uitvoering staat centraal! Of toch niet? Vanaf 1991 investeert de rijksoverheid in het beter presteren op haar eigen uitvoeringstaken. Dit gebeurt door aan uitvoeringsorganisaties een eigen beheersregime toe te kennen, soms gecombineerd met de mogelijkheid daadwerkelijk op afstand van de ministeries te functioneren. De organisatievormen agentschap en zelfstandig bestuursorgaan staan daarvoor ter beschikking. Op de vraag of het nu goed gaat met het presteren van de overheid is een tweeslachtig antwoord nodig. Aan de ene kant gaat het nu daadwerkelijk beter dan in vergelijking met het begin van de jaren negentig. Aan de andere kant is het presteren nog niet van voldoende niveau en is de verbetering in een vertraging terechtgekomen.

Trefwoorden

Uitvoering, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, prestatiemeting

1 Inleiding

In 2003 is door de Algemene Rekenkamer het rapport *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* uitgebracht.¹ Kort gezegd is de boodschap van de Rekenkamer dat de overheid zoveel beleid maakt dat dit beleid niet meer (goed) uitgevoerd kan worden. Ook het motto van het kabinet Balkenende II (*Meedoen, meer werk, minder regels*) legt een prioriteit bij het beter presteren. Het *Programma Andere Overheid* van het kabinet geeft dit verder handen en voeten. Het wordt de komende jaren op zijn Rotterdams “geen woorden maar daden”. Er is al zo vaak beleden dat in het beter presteren van de uitvoering wordt geïnvesteerd. Nu gaat het er echt op aankomen.

Het beter presteren van de uitvoering kan op twee plaatsen gezocht worden, namelijk in de uitvoeringsorganisaties zelf en in de beleidskernen van de ministeries. Aan agentschappen en zelfstandige bestuursorganen is een eigen en modern beheersregime gegeven. Het proces van omvorming van een uitvoeringsorganisatie tot agentschap of zelfstandig bestuursorgaan stelt hoge eisen aan deze organisaties en haar management.² Naar het agentschapsmodel zijn al twee rijksbrede evaluaties gedaan.³ Daaruit blijkt dat deze organisaties beter presteren, hoewel het lastig blijft dit cijfermatig aan te tonen. In beide evaluaties wordt als knelpunt benoemd dat de modernisering en verbetering aan de

* Ronald van Oosteroom is sinds 15 januari 2004 werkzaam bij het interdepartementale programmteam *Andere Overheid* dat onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing & Koninkrijksrelaties. Daarvoor was hij hoofd Bedrijfsvoering & Verzelfstandigingen bij het Ministerie van Financiën. Tevens is hij voorzitter van het Europees Instituut voor Certified Public Controllers.

1 Tweede Kamer (2002-2003).

2 Ministerie van Financiën (2002).

3 Ministerie van Financiën (1998), Berenschot (2002).

zijde van de opdrachtgever (de beleidskernen) ver achter blijft ten opzichte van de opdrachtnemer (de agentschappen). De beleidskernen nemen hun verantwoordelijkheid niet (ten volle).

Om op dit moment echt een stap verder te komen, is de grootste winst te bereiken door veranderingen in de beleidskernen. Deze beleidskernen hebben jarenlang op een voetstuk gefunctioneerd. De door hen zelf om hen heen opgetrokken muren moeten worden neergehaald. Na Berlijn nu nog Den Haag!

In dit artikel wordt een veranderagenda beschreven. Deze veranderagenda richt zich op de veranderingen in de beleidskernen van de ministeries die een beter presteren van de uitvoering mogelijk moeten maken. Het speelt dus met name bij ministeries waar veel uitvoeringsorganisaties onder vallen. Allereerst wordt stilgestaan bij het *Programma Andere Overheid* (paragraaf 2). Daarna komt de veranderagenda aan bod. Achtereenvolgens wordt ingegaan op prestatiemeting en contractering (paragraaf 3), efficiency in de uitvoering (paragraaf 4), samenwerking in bedrijfsvoering en uitvoering (paragraaf 5), en meer loslaten en eigen verantwoordelijkheid geven (paragraaf 6). Paragraaf 7 bevat een kort slotwoord.

2 Programma Andere Overheid

De visie van het kabinet op de modernisering van de overheid is niet een typisch Nederlandse. De visie sluit aan bij veranderingen die in andere landen al gaande zijn. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk het programma 'Modernising government'. In Frankrijk, België (Copernicus programma) en Duitsland (Moderne Staat) lopen soortgelijke programma's. Het *Programma Andere Overheid* is een breed programma, dat loopt van 2004 tot en met 2007.⁴ Op hoofdlijnen streeft het *Programma Andere Overheid* drie doelstellingen na:

- *Selectiever zijn.* De overheid kan niet alle maatschappelijke vraagstukken aanpakken. In overleg met de samenleving moet een nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling worden afgesproken.
- *Anders sturen.* In plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling. Dit past bij de visie dat de overheid slechts één van de spelers is bij maatschappelijke vraagstukken.
- *Beter presteren.* Daar waar de overheid blijft optreden, mag een behoorlijk prestatieniveau worden verlangd.

Deze drie doelstellingen worden in het actieprogramma nader geoperationaliseerd. Een belangrijk onderwerp in het kader van het beter presteren is het realiseren van meer elektronische dienstverlening. Hieronder vallen de publieke dienstverlening via het Internet, eenmalige gegevensverstrekking, het instellen van basisregistraties, voorzieningen voor veilig elektronisch verkeer, *et cetera*. Een ander thema is het scheppen van condities zodat burgers, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen beter in staat zijn hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dan gaat het onder andere om de toegankelijkheid van overheidsinformatie, kwaliteitscontracten tussen overheidsorganisaties en burgers, de snelheid van afhandeling van burgerbrieven en de introductie op grotere schaal van vraagsturing. Ook het verminderen van administratieve lasten kan hier genoemd worden.

Beter presteren houdt ook in dat de overheid zichzelf beter en vooral efficiënter gaat organiseren. Dat begint bij een herbezinning op de taken die de overheid uitvoert en de wijze van samenwerking daarbij met de maatschappij. Specifieke thema's zijn de relatie met op afstand geplaatste overheidsorganisaties, toezicht op de publieke uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving door

4 Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2003), zie ook www.andereoverheid.nl.

inspecties bij bedrijven. In de backoffice van de departementen wordt gekeken naar mogelijkheden tot meer samenwerking door bundeling van taken (shared service centers).

Het actieprogramma legt de nadruk op de nuttige en noodzakelijke verbeteringen in de uitvoeringsorganisaties zelf. De noodzakelijke verandering in gedrag, houding en werkwijze in de beleidskernen van de ministeries komt niet expliciet aan de orde in het actieprogramma. Toch zouden we het mijns inziens juist daar over moeten hebben. Aanknopingspunten daarvoor zijn te vinden in het in maart 2004 door de Raad voor het Openbaar Bestuur uitgebrachte advies over de cultuur binnen de rijksoverheid.⁵ Analytisch vormt dit het ontbrekende puzzelstuk. In dit artikel wordt een voorzet gedaan voor een operationalisering van ander gedrag, een andere houding en een andere werkwijze in de beleidskernen.

3 Prestatiemeting en contractering

Prestatiemanagement is een middel om resultaatgericht te kunnen sturen. Dit houdt in dat de uitvoering van taken gestuurd en bekostigd wordt op basis van prestaties. Vooraf worden afspraken gemaakt over de hoeveelheid en kwaliteit van de te leveren producten en diensten en de daaraan verbonden prijs. Achteraf wordt hierover verantwoording afgelegd. Met contractering wordt in dit verband bedoeld op het afsluiten van een opdrachtgeverconvenant. Hierin wordt de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vastgelegd. Dit heeft betrekking op de procedures rondom verstrekking, aanvaarding, uitvoering en afrekening van opdrachten.

Over de betekenis van prestatiemeting en het gebruik ervan in contractering bestaan diverse opvattingen. Recent zijn er steeds meer geluiden te horen die spreken over de relativiteit ervan. Meer aandacht zou nodig zijn voor het sturen op (interpersoonlijke) relaties en op outcomes. Anticiperend gedrag wordt aangewezen als de oorzaak voor het minder presteren. Dit gaat vaak gepaard met een pleidooi gegevens over prestaties niet te gebruiken in de bekostigingsrelatie tussen uitvoeringsorganisatie en ministerie.

De praktijk laat inderdaad zien dat prestatiemeting en contractering niet altijd brengen wat ervan verwacht wordt. Als uitgangspunt zou in ieder geval moeten gelden dat dit geen pleidooi kan zijn om de prestaties in de uitvoering niet te willen meten en daarover transparant te zijn. Het meten van prestaties is voor de interne bedrijfsvoering van een uitvoeringsorganisatie cruciaal omdat het helpt richting te geven aan de wijze van werken. Eén van de lessen uit de rijksbrede evaluaties van het agentschapmodel is dat het een absolute vereiste is dat intern en extern op dezelfde indicatoren wordt gestuurd.⁶ Wanneer dit niet wordt gedaan, ontstaat een schijnwerkelijkheid.

De problemen in de praktijk ontstaan veelal bij de contractering, bijvoorbeeld door het gebruik van managementcontracten. In enkele gevallen spreken ministeries met stelligheid uit dat de verkeerde indicatoren worden gebruikt. Het is te makkelijk om dit alleen aan de uitvoeringsorganisaties te wijten. Het begint toch binnen de ministeries zelf. Begrijpen de ministeries wel welke uitvoering ze vragen? Dit heeft betrekking op het opdrachtgeverschap voor de uitvoering. De ministeries vinden opdrachtgeverschap ingeval van outsourcing heel gewoon. Wanneer externen worden ingehuurd, wordt in een contract scherp vastgelegd wat het gevraagde product is en welke leveringscondities daarop van toepassing zijn.

⁵ Raad voor het openbaar bestuur (2004).

⁶ Ministerie van Financiën (1998).

De basis voor de uitvoering ligt veelal in wet- en regelgeving vast. Met het opstellen van wet- en regelgeving is het opdrachtgeverschap nog niet ingevuld. Een dialoog over de karakteristieken van de producten en dienstverlening is noodzakelijk. Een manier om opdrachtgeverschap tussen beleidskernen en uitvoeringsorganisaties te verbeteren, is door consequent gebruik te maken van uitvoerbaarheidstoetsen. Het helpt beide partijen scherp te formuleren wat gevraagd wordt en wat geleverd gaat worden.

De opdrachtgevende directies binnen de beleidskernen van de ministeries nemen het initiatief om tezamen met de uitvoeringsorganisaties scherp te definiëren welke producten en diensten de uitvoeringsorganisaties moeten leveren. Onderdeel van deze afspraken vormt het doen van een uitvoerbaarheidstoets om bij gewijzigd of nieuw beleid de gevolgen voor de uitvoering te bepalen.

Vanuit het perspectief van de burger is de overheid één geheel. De burger maakt geen verschil tussen ministeries, agentschappen of zelfstandige bestuursorganen. Het feit dat met de vorming van zelfstandige bestuursorganen bewust gekozen is voor het op afstand zetten van deze uitvoering, laat de burger koud. Dit geldt zeker voor die zelfstandige bestuursorganen die vanwege de grootschalige uitvoeringsprocessen op afstand zijn gezet. Ook de Tweede Kamer spreekt de minister er gewoon op aan.

Het risico van contractering is dat het leidt tot een verstarring van de relatie tussen beleidskern en uitvoeringsorganisatie. Deelname aan een Bestuursraad op een departement wordt dan belangrijk. Direct contact tussen politieke en ambtelijke leiding met de leiding van een uitvoeringsorganisatie leidt tot een grotere transparantie. Ook ontstaat zo de mogelijkheid van directe feedback op voorgenomen beleid. Het is helaas nog maar al te vaak waar dat een minister in een kabinetsperiode slechts één of enkele malen een werkbezoek aflegt aan zijn uitvoeringsorganisaties.

Grote uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, Rijkswaterstaat, de Inspectie Werk & Inkomen en de Voedsel- & Warenautoriteit maken deel uit van de Bestuursraad op hun departement. Zou het niet een goed idee zijn als dit ook zou gelden voor grote uitvoeringsorganisaties die zelfstandig bestuursorgaan zijn, zoals de Informatie Beheergroep (IBG), de Uitvoeringsorganisatie voor Werknemersverzekeringen (UWV) en de Centra voor Werk & Inkomen (CWI)?

De Bestuursraad op de verschillende departementen wordt uitgebreid met de hoogste bazen van (grote) uitvoeringsorganisaties, ongeacht of deze een dienst van het ministerie zijn, een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan.

4 Efficiency in de uitvoering

Aan zowel agentschappen als zelfstandige bestuursorganen wordt de mogelijkheid geboden om in afwijking van de kernministeries het baten-lastenstelsel te voeren. Bij de introductie van het agentschapmodel is daarbij als doelstelling genoemd het bereiken van efficiencyvoordelen. Uit de twee rijksbrede evaluaties van het agentschapmodel is niet een over de volle breedte overtuigend cijfermatig bewijs gehaald dat dit ook bereikt is. Dit betekent niet dat gesteld kan worden dat er geen efficiency bereikt is. Het blijkt alleen lastig om met jaarlijkse prestatie-indicatoren de efficiency te volgen. De meeste efficiency wordt in de praktijk bereikt door de werkprocessen in een uitvoeringsorganisatie anders te organiseren. Ook de individuele evaluaties leggen dit niet in alle gevallen bloot. Is dit nu de uitvoeringsorganisaties te verwijten? Ten dele wel, maar ook de beleidskernen mogen dit zich aantrekken.

De beleidskernen laten al jarenlang hun onvermogen zien waar het gaat om een goede control op de publieke uitvoering. Om dit te kunnen doen is kennis nodig van de bedrijfsprocessen van de uitvoeringsorganisaties, en evenzo bedrijfseconomische kennis. De ministeries beschikken hier

grosso modo niet over. Zij spreken simpelweg de taal van de uitvoering niet en begrijpen de business onvoldoende. Een 'countervailing power' vanuit de ministeries voor de efficiency van de uitvoering blijft dan achterwege.

Om het gebrek aan inzicht te compenseren, wordt regelmatig spierballentaal gebruikt. Aan de uitvoeringsorganisaties zijn regelmatig taakstellingen in aantallen personeel opgelegd. Daarbij worden de uitvoeringsorganisaties ten onrechte over één kam geschoren met de beleidskernen. Schick geeft aan dat dankzij het bestaan van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen de groei van de overheidssector is afgeremd dan wel gestopt.⁷ Deze organisaties zijn in zichzelf al efficiënter dan ministeries. Taakstellingen op aantallen personeel passen evenmin bij de besturingsfilosofie van een uitvoeringsorganisatie en zijn daarmee erg ongericht. Dit leidt er eveneens toe dat de uitvoeringsorganisaties met deze realiteit rekening gaan houden en niet tot op de bodem gaan in het bereiken van efficiency.

De oplossing moet gezocht worden in de professionalisering van de controlling van uitvoeringsorganisaties binnen de ministeries. Alleen dan kan ook een grotere drive voor efficiency binnen de uitvoeringsorganisaties afgedwongen worden. Internationaal is dit al langer onderkend. In landen als Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is gekozen voor een gespecialiseerde eenheid binnen de rijksoverheid die deze controlling verzorgt. Op deze wijze wordt willekeur in de benadering bestreden en inhoudelijke professionaliteit beter gegarandeerd. Van een dergelijke eenheid mag meer diepgaand bedrijfseconomisch en statistisch onderzoek verwacht worden. Tevens wordt het op deze wijze beter mogelijk breder te leren van ervaringen die zijn opgedaan bij individuele uitvoeringsorganisaties. In het *Programma Andere Overheid* is opgenomen dat onderzocht wordt hoe tot bundeling van –nu nog verspreid in de organisatie– bestaande kleinere toezichthoudende eenheden kan worden gekomen.

Ieder ministerie kiest voor het concentreren van de controlling op de publieke uitvoering. Samenwerking dan wel samenvoeging over de grenzen van ministeries heen, wordt serieus onderzocht.

Het bestaande verzelfstandigingskader –het kader van de Commissie-Sint– helpt hier overigens niet bij. Het dwingt uitvoeringsorganisaties in hokjes. Bij de keuze voor een agentschap bestaat bij de ministeries vaak de neiging om met ongeremd enthousiasme op de oude gedetailleerde voet en met de oude sturings- en beheersingsmechanismen door te gaan. Wanneer er wordt gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan en de instellingswet door de Staten-Generaal is aangenomen, wordt bij de ministeries opgelucht adem gehaald en het zelfstandig bestuursorgaan kan volledig zijn gang gaan. Het bestaande verzelfstandigingskader voorziet met andere woorden wel in organisatievormen maar niet in controlmechanismen.

Voor de wijze waarop de controlling op de publieke uitvoering door de ministeries wordt uitgevoerd, wordt een gemeenschappelijk kader ontwikkeld. Dit moet ertoe leiden dat het niet uitmaakt door welk ministerie de control wordt uitgeoefend, en dat een betere balans gevonden wordt in de control op agentschappen en zelfstandige bestuursorganen.

7 Schick (2004).

5 Samenwerking in bedrijfsvoering en uitvoering

De Nederlandse overheid is doordrenkt van het denken in ministeriële verantwoordelijkheid. Iedere minister draagt de verantwoordelijkheid voor zijn eigen portefeuille. Het resultaat is in de praktijk zichtbaar. De ministeries die subsidieregelingen uitvoeren, hebben daar bijna allemaal hun eigen uitvoeringsorganisatie voor. Bij SZW het agentschap SZW, bij EZ NovemSenter, bij OCW is dat CFI, bij LNV Laser en bij VROM de IHS. In de afgelopen jaren kwam daar wel wat beweging in. NovemSenter voert steeds meer regelingen uit voor VROM. De IHS wordt in het kader van de samenvoeging en harmonisering van de inkomensafhankelijke regelingen ondergebracht bij de Belastingdienst. Samenvoeging van organisaties werd ontlopen met argumenten als de noodzaak kennis te hebben van het beleidsveld of het onderhouden van directe contacten met de minister of de ambtelijke leiding. Ook wordt wel gezegd dat door benchmarking tussen deze organisaties de efficiency juist bevorderd wordt. Dit is echter ook intern mogelijk.

De feitelijke keuze zou een benadering van kosten en kwaliteit moeten zijn. En daarmee onder andere de vraag naar de optimale uitvoeringsschaal. Om hier een trendbreuk te bereiken, zou de vraag omgekeerd moeten worden: waarom moeten ministeries een eigen uitvoeringsorganisaties hebben? Critici zullen stellen dat het op zijn minst onduidelijk is hoeveel dit oplevert. Het afbreken van bestaande organisaties brengt op korte termijn altijd kosten met zich mee. De winst komt pas in de latere jaren.

De ministeries gaan na welke uitvoeringsprocessen bij andere ministeries eveneens voorkomen. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre deze processen daadwerkelijk vergelijkbaar zijn en in hoeverre schaalvoordelen te behalen zijn.

Een specifieke vorm van uitvoering is de interne bedrijfsvoering van de ministeries. Het gaat daarbij om de zogenaamde PIOFACH-processen: personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting. Deze processen zijn op de verschillende ministeries in hoge mate vergelijkbaar. Daar waar door interne regels verschillen bestaan, kan afgevraagd worden of harmonisatie geen voordelen oplevert. De opkomst van 'Shared Service Centers' heeft op deze processen betrekking. Zo wordt momenteel het Shared Service Center HRM opgericht. In het *Programma Andere Overheid* worden er nog enkele genoemd.

De ministeries gaan na welke bedrijfsvoeringsprocessen met andere ministeries dan wel rijksbreed gedeeld kunnen worden. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre schaalvoordelen te behalen zijn en in hoeverre door uniformering en vereenvoudiging voordelen te behalen zijn.

Zo op het eerste oog lijkt het samenwerken over de grenzen van ministeries heen strijdig te zijn met de invulling van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid.⁸ De ministeriële verantwoordelijkheid houdt een verplichting in van de minister tot het afleggen van rekenschap aan de Staten-Generaal. Doorgaans is een minister hoofd van een ministerie en in deze hoedanigheid volledig verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie. Bij samenwerking vindt de bedrijfsvoering of de uitvoering niet langer plaats op alle ministeries. Dit vraagt om een andere invulling van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid.

⁸ Kijzers en Van Oosterroom (2004).

6 Meer en eigen verantwoordelijkheid

Ministeries hebben van oudsher een sterk hiërarchische structuur die gebaseerd is op verticale sturing en verantwoording. De vorming van agentschappen en met name zelfstandige bestuursorganen is ten dele ook te verklaren als een vlucht uit deze strakke verhoudingen. De meeste van deze organisaties ervaren dat het op-afstand-komen-te-staan echter leidt tot een grotere verantwoordingsplicht aan het ministerie en een hogere toezichtlast. Aan deze plichten wordt de naam verticaal toezicht gegeven.

Tegelijkertijd doen deze organisaties veel aan het verbeteren van hun klantoriëntatie. Er wordt steeds meer gewerkt met kwaliteitshandvesten en klantenraden waarin aan afnemers van de dienstverlening de mogelijkheid wordt geboden om invloed uit te oefenen op het presteren van deze organisaties. In het *Programma Andere Overheid* is als doelstelling opgenomen dat alle overheidsorganisaties die frequent contact hebben met burgers aan het eind van de kabinetsperiode een kwaliteitscontract hebben afgesloten met de mensen die haar diensten afnemen. In deze overeenkomst worden normen voor dienstverlening vastgelegd. Ook doen deze organisaties veel aan onderzoek en verbeteringen van de interne uitvoeringsprocessen. Daarvoor kan de basis liggen in audits of in benchmarks. Dit tezamen wordt horizontaal toezicht genoemd.

In de praktijk is te zien dat verticaal en horizontaal toezicht naast elkaar komen te staan. Het horizontale toezicht zit veel dichterbij de primaire processen en heeft voor de uitvoeringsorganisaties een grotere toegevoegde waarde. De roep om voortdurende versterking van het verticale toezicht wordt vooral door de Algemene Rekenkamer vertolkt. Voor de uitvoeringsorganisaties leidt dit tot stapelen en daardoor een hoge belasting.

De ministeries blijven zich richten op een verouderde set van controlmechanismen. Het begrotingsproces is het controlmechanisme bij uitstek. De laatste tien jaar is het begrotingsproces zo dichtgeregeld dat de kern van de control allang uit beeld is geraakt. De complexiteit van de regels heeft eveneens geleid tot een scheefgroei in de verhouding lijn- en staffunctionarissen. Hoe moeilijk dit is, blijkt wel uit de moeizame start van de introductie van risicomanagement voor de uitvoering.

De impuls voor verbetering moet vanuit de ministeries komen. Een andere en slimmere inrichting van het verticaal toezicht zou voorop moeten staan en zou moeten leiden tot een hefboomwerking tussen horizontaal en verticaal toezicht. Ministeries zouden moeten benoemen wat zij willen en moeten weten, aanvullend op het bestaan van een horizontaal toezichtsinstrumentarium. Als daarbij de ministeriële verantwoordelijkheid en het risicomanagement tot vertrekpunt wordt gekozen, kan dit leiden tot focus. Een middel om dit af te dwingen is om de totale toezichtlast uit te drukken in uren en daarop een taakstellende vermindering te zetten.

De ministeries gaan rekening houden met horizontale controlinstrumenten en vervolgens de intensiteit van het verticale toezicht op de uitvoeringsorganisaties verminderen. Uitgangspunt daarvoor vormt een inventarisatie van de (politieke) risico's.

Daarnaast doen de ministeries zelf weinig aan kwaliteit voor en/of benchmarking van de eigen organisatie. De uitvoeringsorganisaties doen in verschillende samenstelling al enkele jaren aan het onderling benchmarken op diverse indicatoren. Het aantal indicatoren is met circa 130 wel aan de ruime kant om echt zinvol te zijn. Versimpeling zou te overwegen zijn. De ministeries doen amper aan onderlinge vergelijking. Alleen op personeelsgebied zijn er enkele eenvoudige indicatoren in gebruik. Een interdepartementale benchmark op de beleidskernen zou zeker toegevoegde waarde hebben.

De ministeries ontwikkelen een benchmark op hun eigen beleidskern en gaan deze consequent uitvoeren.

7 Slotwoord

Vanaf het begin van de jaren negentig wordt gesproken over de emancipatie van de uitvoering als succesfactor voor een beter presterende overheid. Sindsdien is er veel gedaan om de uitvoering van de rijksoverheid betere omstandigheden te bieden. Inmiddels is een impasse bereikt. Om een doorbraak te maken is opnieuw een emancipatie nodig, maar dan één die zich vooral richt op de beleidskernen van de ministeries waar het opdrachtgeverschap en de control van de uitvoering zich bevinden. Dat vraagt om een andere mindset van beleidsmakers!

Literatuur

- Berenschot (2002), *De evaluatie van het baten-lastendienstmodel; een bijdrage aan doelmatiger werken!*, Utrecht: Berenschot
- Kijzers, A., en R.P. van Oosteroom (2004), *Governance van rijksbrede Shared Service Centers, Public Controlling*, te verschijnen
- Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (2003), *Kabinetsvisie Andere Overheid en Actieprogramma Andere Overheid*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Financiën (1998), *Verder met resultaat; het agentschapmodel 1991-1997*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2002), *Wegwijzer baten-lastendiensten, deel 1: instellingsprocedure en handreikingen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Raad voor het openbaar bestuur (2004), *Cultuur met een FORSE postuur*, Den Haag: ROB
- Schick, A. (2004), lezing tijdens de conferentie *International Experience with Public Service Reform and China's PSU's Reform*, Beijing, 26 maart
- Tweede Kamer (2002-2003), *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, 28 831, nr. 2

Prestatiemeting en vergelijkende kengetallen: meten is ... ook maar meten

J.A.M. de Kruijf en M.J.F. Wouters*

Samenvatting

Prestatiemeting in de publieke sector wordt gehanteerd als middel om meer op resultaten en minder op input te sturen. Prestaties kunnen worden vergeleken met een budgetnorm, maar ook kunnen de prestaties van verschillende organisatorische eenheden onderling worden vergeleken. In dit artikel wordt de toepasbaarheid van prestatiemeting besproken aan de hand van het model van Hofstede (1981) en dit wordt geïllustreerd met rapportages van de Dienst Justitiële Inrichtingen en Uitvoering Werknemersverzekeringen. De publieke sector wordt veelal gekenmerkt door situaties waarin geen sprake is van routine-beheersing, maar van intuïtieve beheersing of van subjectieve beheersing. Dan is prestatiemeting nuttig in de zin van 'de feiten op een rij hebben', maar vergt besturing gedegen kennis en ervaring van politieke bestuurders en management om achter de cijfers te kunnen kijken. Prestatiemeting alleen is dan onvoldoende om vast te stellen in welke mate doelstellingen op een efficiënte manier worden bereikt en om te beoordelen welke maatregelen noodzakelijk zijn.

Trefwoorden

Prestatiemeting, resultaatgerichte sturing, bedrijfsvergelijking, disfunctioneel gedrag

1 Inleiding

Eén van de auteurs van dit artikel kwam bij een brouwerij en hoorde daar hoe wereldwijd alle brouwerijen van het bedrijf een set gestandaardiseerde kengetallen registreren en onderling vergelijken. Dezelfde auteur kwam bij een uitvoeringsorganisatie van sociale voorzieningen en beluisterde daar vooral veel bezwaren tegen vergelijking van operationele processen op basis van kengetallen. Een brouwerij en een administratiefabriek, in dit opzicht is er toch eigenlijk geen verschil? Of wel?

Dit artikel gaat over het gebruik van kengetallen voor de beheersing van bedrijfsprocessen in de publieke sector. Het gaat daarbij met name om de toepasbaarheid van prestatie-indicatoren voor de besturing van primaire processen van de organisatie. De indruk bestaat dat prestatiemeting in de publieke sector weliswaar wordt ontplooid, maar nog wat aarzelend. Mol en De Kruijf (2002, 2004) concluderen op grond van onderzoek bij twaalf overheidsorganisaties dat prestatiemeting een minder dominante rol speelt dan vaak wordt gedacht. Hoe komt dat? Zijn er inherente kenmerken van de publieke sector, die het gebruik van vergelijkende kengetallen vrijwel onmogelijk maken? Of zijn de problemen in wezen vergelijkbaar met die in de private sector?

* De auteurs zijn verbonden aan de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente (email: j.a.m.dekruijf@utwente.nl en m.j.f.wouters@utwente.nl). De auteurs willen J. Flikkema, T. de Kam en P. Slebos bedanken voor hun bijdragen aan de totstandkoming van dit artikel.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 zet de belangrijkste begrippen ten aanzien van het gebruik van kengetallen op een rij. In paragraaf 3 bespreken we de gegevens die voor een illustratieve case study zijn verzameld. Daarna bespreken we in paragraaf 4 het theoretisch raamwerk van Hofstede (1981) waarin verschillende typen besturing in de publieke sector worden onderscheiden. Dit raamwerk wordt in paragraaf 5 toegelicht op basis van een voorbeeld. Paragraaf 6 besluit het artikel met conclusies.

2 Begrippen

In dit artikel wordt onder 'besturen' verstaan dat het politiek bestuur of het management door middel van de organisatie waarvoor men verantwoordelijk is, bepaalde doelen op een efficiënte wijze realiseert.¹ We spreken hier over 'beheersing', 'besturing' of 'control'² in de context van twee bestuurlijke niveaus, die in een hiërarchische relatie tot elkaar staan. Conceptueel maakt het niet uit welke niveaus dat zijn, zoals wethouders – topambtenaren, ministers – topambtenaren, directie – afdelingshoofden, Raad van Bestuur – directeurs van divisies, of divisiedirecteurs – managers van werkmatschappijen. Het hogere bestuurlijke niveau zullen we aanduiden als 'beoordelaars' en het lagere niveau als 'beoordeelden'. De beoordeelden zijn verantwoordelijk voor een organisatorische eenheid.

We gebruiken het begrip 'kengetallen' in brede zin. Het gaat hierbij om alle cijfers die worden gebruikt om tot uitdrukking te brengen in welke mate de beoordeelden erin slagen op een efficiënte wijze de doelstellingen te realiseren van de organisatorische eenheid waarvoor ze verantwoordelijk zijn. We gebruiken de termen prestatie-indicatoren en kengetallen dan ook door elkaar.

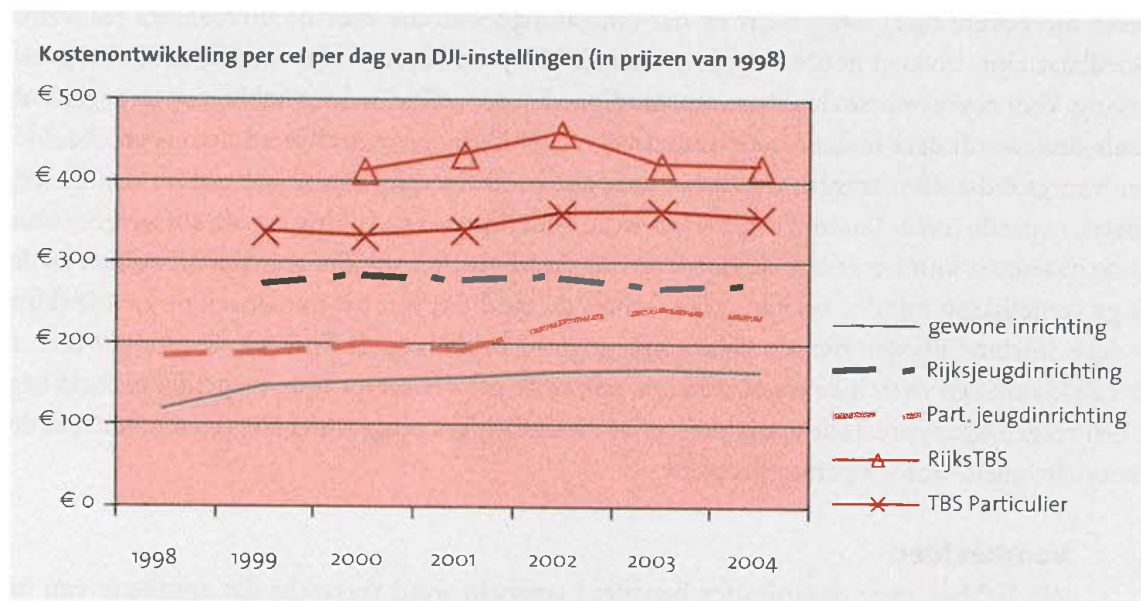
We bespreken het gebruik van kengetallen om achteraf de gerealiseerde prestatie te meten, teneinde vast te stellen in welke mate doelstellingen op een efficiënte wijze zijn gerealiseerd. De 'meting' heeft betrekking op de gerealiseerde waarde van een kengetal, en die kan worden vergeleken met de beoogde waarde (doelstelling, budget).

Kengetallen zijn divers van aard en kunnen betrekking hebben op kosten, op het verbruik van middelen, op aspecten van de uitvoering van bedrijfsprocessen, en op kenmerken van de output en effecten van deze processen. Kengetallen kunnen financieel (bijvoorbeeld kosten, opbrengsten) of niet-financieel van aard zijn (bijvoorbeeld inzet aantal fte's; tijdigheid en kwaliteit van afhandeling van aanvragen, opdrachten, orders; doorlooptijd en kwaliteit van projecten; tevredenheid van klanten, gebruikers of burgers over diensten, producten of informatie).

Kengetallen kunnen op verschillende manieren worden gebruikt. Een bekende mogelijkheid is het vergelijken van organisaties met behulp van kengetallen. Zo beschrijven Admiraal en Van Helden (2003) een vergelijkende studie van Nederlandse waterschappen met vier categorieën van kengetallen (functioneren van installaties, innovatie, financiën en milieu). Behalve vergelijkingen tussen organisaties kunnen ook binnen de organisatie vergelijkingen worden gemaakt, bijvoorbeeld tussen verschillende vestigingen van de organisatie die vergelijkbare activiteiten uitvoeren. Een voorbeeld daarvan (voor de publieke sector) is opgenomen in figuur 1, die laat zien wat in de periode 1998-2003 de kosten per dag per persoon waren in verschillende typen inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Tevens zijn de verschillen in de kosten zichtbaar tussen rijks- en particuliere inrichtingen.

1 We laten hier buiten beschouwing dat de mate van realisatie van doelen (effectiviteit) kan worden bekeken op verschillende niveaus, en dat als een organisatorische eenheid de haar opgedragen doelen realiseert, dit niet altijd zal resulteren in de beoogde maatschappelijke effecten.

2 Deze termen worden in dit artikel door elkaar gebruikt.



Figuur 1. Voorbeeld van vergelijkende kengetallen in de publieke sector

In de private sector hanteren bedrijven met meerdere locaties (zoals fabrieken, verkoopkantoren, of administratieve afdelingen) soms gestandaardiseerde kengetallen over kosten, efficiency en kwaliteit, waarmee het functioneren van vergelijkbaar geachte organisatorische eenheden wordt beoordeeld.³ Vergelijkende kengetallen kunnen worden gebruikt om toegestane kosten te budgetteren, of om van elkaar te leren. Laten we een bierbrouwer met meerdere brouwerijen in de wereld als voorbeeld nemen. Als de ene brouwerij een bepaald product kan produceren tegen een kostprijs van € X per hectoliter, dan zou dit kunnen worden gebruikt als norm voor de toegestane kosten per hectoliter voor andere brouwerijen, of om te achterhalen waarom de kosten van de ene vestiging lager zijn dan die van andere, en om de lessen die daaruit kunnen worden getrokken, breder te verspreiden in de organisatie. Behalve kosten per eenheid product kunnen in dergelijke situaties nog andere soorten vergelijkende kengetallen in gebruik zijn, bijvoorbeeld:

- Fysieke standaarden voor de hoeveelheid bedrijfsmiddelen, zoals mensuren, machineuren en materiaalverbruik per eenheid product.
- Standaarden voor de kosten van ondersteunende kosten en bedrijfsmiddelen.
- Standaarden voor kwaliteit van het product.
- Standaarden voor de kwaliteit van processen, zoals ziekteverzuim, levertijd, leverbetrouwbaarheid, beschikbaarheid van machines en afvalstromen.

Vergelijkende kengetallen kunnen niet alleen betrekking hebben op vergelijking van locaties, maar ook op vergelijking in de tijd (wat is de ontwikkeling van de kosten per eenheid, kwaliteit, etc.) of tussen verschillende maar wel verwante producten/diensten/regelingen. Daarbij is het van belang te onderkennen dat verschillen tussen locaties voor een deel te wijten zijn aan de kwaliteit van het management en voor een deel aan voor het management onbeheersbare omstandigheden of neveneffecten. Het zal duidelijk zijn dat een 'perfecte' vergelijkbaarheid zelfs voor een homogeen product (zoals in het voor-

3 Groot en Wouters (1999) bespreken een tweetal case studies.

beeld hierboven: bier) lastig blijft en dat omstandigheden die voor de uitvoerders nauwelijks beïnvloedbaar zijn, invloed hebben op de prestaties. En juist daarom zijn vergelijkende kengetallen van belang. Voor zover onbeïnvloedbare omstandigheden eenzelfde invloed hebben op de organisatorische eenheden, wordt deze invloed door onderlinge vergelijking geneutraliseerd. In ons voorbeeld: als prijzen van grondstoffen stijgen, wordt het voor alle brouwlocaties moeilijker om binnen de toegestane kosten te produceren. Daarom is dit effect in de onderlinge vergelijking van de kosten geneutraliseerd. Maar daarnaast kunnen er onbeïnvloedbare omstandigheden zijn die ongelijk uitwerken en de onderlinge vergelijking minder 'eerlijk' maken, zoals de kwaliteit van het personeel, de locatie (klimaat, en andere omstandigheden die een belangrijke invloed hebben op de kosten), de product-mix, de eisen van de klanten en wettelijke eisen. Kortom, ook in de private sector is de vergelijkbaarheid beperkt en is een vergelijkbare prestatie nooit 'perfect' te meten. Cijfers zeggen niet alles en moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

3 Voorbeelden

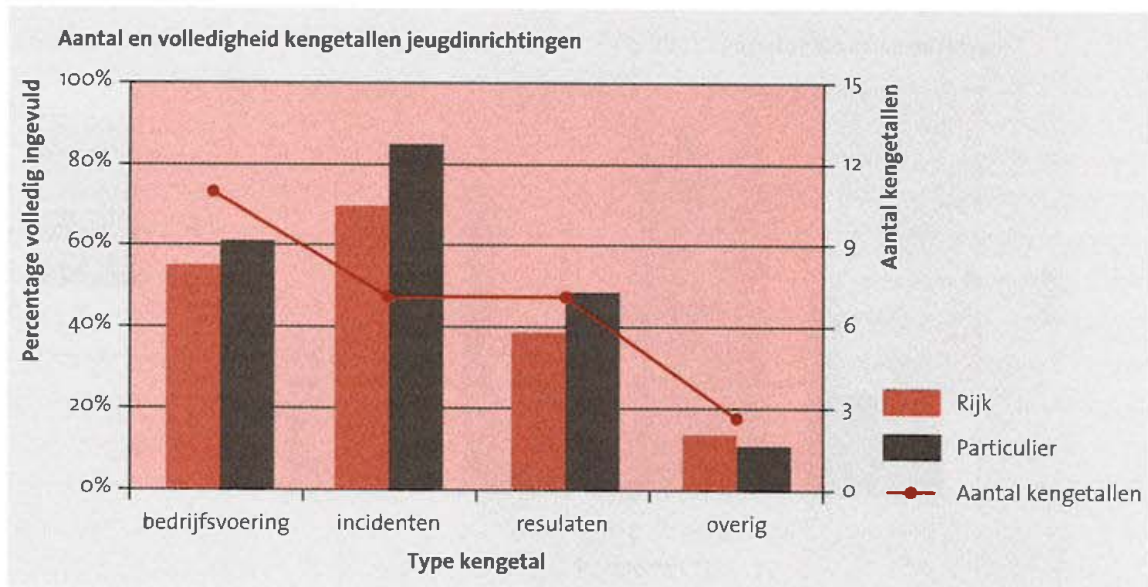
Wij hebben twee organisaties benaderd waarvan werd verwacht dat sprake is van meetbare productie en vergelijkingsmogelijkheden tussen meerdere vestigingen verspreid over het land, namelijk de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Uitvoering Werknemersverzekeringen (UWV). Aan beide organisaties is gevraagd rapportages ter beschikking te stellen die ten grondslag liggen aan de periodieke rapportage aan het topmanagement.⁴ Het doel van dit onderzoek was de mogelijkheden voor het gebruik van kengetallen te illustreren aan de hand van één set gegevens. Er is dus sprake van een momentopname, zodat over vergelijkingen in de tijd en over consistentie in het gebruik van kengetallen geen uitspraken kunnen worden gedaan.⁵ Van DJI ontvingen we de gegevens uit de viermaandelijke rapportages en de jaarcijfers 2002 van alle 15 instellingen uit de sector Jeugdinrichtingen, en van UWV ontvingen we 16 kwartaalrapportages uit de vierde periode 2003 van elk van de afzonderlijke divisies c.q. directoraten.

De rapportages van DJI hebben betrekking op zeven Rijks Jeugdinrichtingen en acht Particuliere Jeugdinrichtingen, waarmee niet alleen een beoordeling van kengetallen op zich mogelijk is, maar ook een onderlinge vergelijking van groepen inrichtingen. Niet alle instellingen vervullen exact dezelfde taken, maar de op te leveren gegevens zijn identiek. Wij hebben de gegevens van DJI verdeeld in vier groepen kengetallen, te weten: bedrijfsvoering (kosten, verzuim), incidenten (o.a. geweldpleging), resultaten (behandeling) en een restcategorie (o.a. veiligheidsbeleving personeel). In totaal zijn 28 kengetallen te onderscheiden die zijn onderverdeeld naar in totaal 91 elementen (zie appendix 1).

Figuur 2 laat de aantallen kengetallen voor DJI per categorie zien. Daarnaast wordt getoond in hoeverre de gegevens per categorie kengetallen voor elke periode volledig zijn ingevuld. Voor de rest van dit artikel geldt dat we ons richten op de kengetallen die betrekking hebben op incidenten en op bedrijfsvoering, omdat de rapportages over resultaten deels op onvergelijkbare grootheden zijn gebaseerd en de rapportages over de overige kengetallen te onvolledig zijn.

4 De hoofddirectie DJI, respectievelijk de Raad van Bestuur UWV.

5 Zie voor onderzoek naar consistentie in het gebruik van kengetallen De Kruijf (2003).

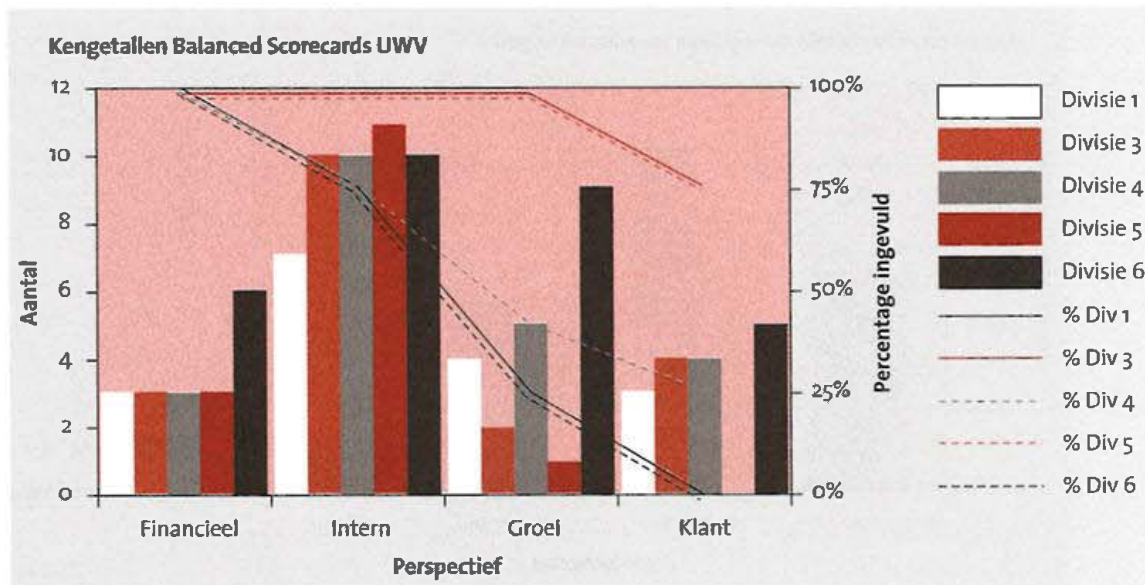


Figuur 2. Kengetallen in rapportages DJI

Voor UWV geldt dat de rapportages voor de Raad van Bestuur zijn gebaseerd op rapportages per divisie respectievelijk directoraat volgens het model van de 'balanced scorecard' (zie appendix 2). Gezien de verschillen in taken tussen de verschillende organisatieonderdelen is de detaillering van de balanced scorecard verschillend, waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid van cijfers beperkter is. Hierbij wordt opgemerkt dat op een lager niveau (regionale uitvoering binnen de divisie) meer mogelijkheden tot vergelijking kunnen bestaan. Voor onze analyse hebben we de gegevens beoordeeld van de vier UWV-divisies die verantwoordelijk zijn voor het primaire proces met de twee daaraan gerelateerde onderdelen.⁶ Ondersteunende afdelingen en stafdirecties blijven buiten beschouwing. Eén van de bestudeerde eenheden maakt gebruik van een wezenlijk afwijkende balanced scorecard en is om die reden buiten de beoordeling gehouden. De overige vijf eenheden hebben in hun balanced scorecard tussen de 15 en 30 kengetallen opgenomen. In de onderliggende toelichtingen zijn gedetailleerdere uitwerkingen van deze kengetallen te vinden. Figuur 3 geeft een overzicht van de kengetallen vanuit de vier perspectieven van de balanced scorecard en de mate waarin deze kengetallen in de vierde periode 2003 waren ingevuld.

Het beeld dat uit deze kengetallen ontstaat is min of meer vergelijkbaar met dat bij DJI. Waar eenvoudig kan worden gemeten zijn de meeste kengetallen ingevuld, daar waar meting complexer wordt, daalt het percentage ingevulde kengetallen. Op zichzelf gezien lijkt dit logisch, ware het niet dat de UWV-divisies kennelijk zelf vrijheidsgraden hebben om hun balanced scorecard op te bouwen met passende kengetallen. Op grond daarvan zou mogen worden verwacht dat op die kengetallen dan ook gemeten kan worden. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van gegevens is dat UWV als organisatie zich meer in een opbouwfase bevindt dan DJI, als gevolg waarvan informatiesystemen nog niet optimaal worden aangewend of zijn ontwikkeld.

6 Het gaat hier om de divisies Werkloosheid (WW), Arbeidsongeschiktheid (AG), Inkoop Reïntegratie (IR) en Werkgeverszaken (WG) en de verwante onderdelen Bezwaar en Beroep en Fraude, Preventie en Opsporing.



Figuur 3. Kengetallen in rapportages UWV

4 Theoretisch raamwerk

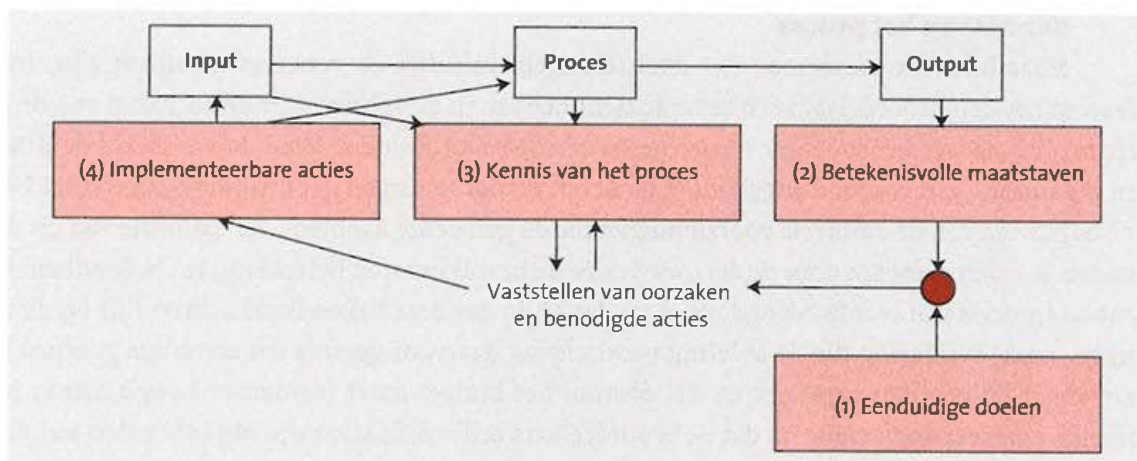
Het gebruik van kengetallen dient te passen bij, en wordt begrensd door een aantal kenmerken van de activiteiten waarop deze betrekking hebben. In eerste instantie is daarbij het onderscheid tussen publiek en privaat niet van belang. In deze paragraaf bespreken we enkele situaties die nadrukkelijk verschillend zijn in termen van managementbesturing, gebaseerd op het raamwerk van Hofstede (1981).⁷

De meest duidelijke situatie voor het gebruik van prestatiekengetallen is wanneer deze aan de volgende, routinematige voorwaarden voldoet:

1. De doelen die worden nagestreefd zijn eenduidig vastgesteld.
2. De mate waarin deze doelen worden gerealiseerd, kan in een aantal objectieve kengetallen tot uitdrukking worden gebracht.
3. Kennis van het proces.
4. Implementeerbare acties.

Dit is de – vaak impliciete – achtergrond van de planning- en control-cyclus waarin ‘harde’ maatstaven centraal staan: meten is weten. Hofstede (1981) spreekt van routinebeheersing, en hij betoogt dat lang niet altijd aan al deze voorwaarden is voldaan. Figuur 4 brengt de relatie tussen de vier voorwaarden in beeld.

⁷ Wij verwijzen in dit verband ook naar Groot en Van Helden (2003) en Mol (1997).



Figuur 4. Voorwaarden voor routinebesturing

Hieronder gaan we nader in op deze vier voorwaarden, waarbij we waar nodig afzonderlijk aandacht besteden aan de publieke en de private sector.

Eenduidige doelen

In de publieke sector kan het voorkomen dat de doelstellingen niet eenduidig zijn vastgesteld, omdat de politieke besluitvorming niet is afgerond of ter discussie is komen te staan. De vraag “liggen we op koers?” is dan nog niet aan de orde: wát de bestemming gaat worden, dat moet nog worden uitgevochten. In de private sector kan dit betekenen dat de strategische doelen van een verantwoordelijke eenheid nog niet concreet zijn vastgesteld. Vanuit financieel management kan een bijdrage worden geleverd door middel van investeringsanalyses en het doorrekenen van verschillende scenario's, maar er is nog geen sprake van ‘meten’, want over de vraag wát moet worden getracht te meten bestaat nog geen eenduidigheid.

Betekenisvolle maatstaven

Zelfs als de politieke en strategische prioriteiten concreet zijn bepaald, is het maar de vraag of deze in objectieve maatstaven tot uitdrukking kunnen worden gebracht. De huidige discussie over het prestatiecontract bij de politie laat zien dat de vertaling van begrippen als ‘veiligheid’ naar prestatie-indicatoren lastig kan zijn. Jansen (2003) laat voor een humanitaire hulpverleningsorganisatie de problemen zien om de resultaten van het werk en de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd, meetbaar te verantwoorden. Ook begrippen als kennisontwikkeling en innovativiteit zijn moeilijk in objectieve kengetallen te vatten.

Ook in de private sector is het soms lastig objectieve maatstaven te kiezen. Zelfs een doelstelling als langdurig economisch rendement is niet zo eenvoudig voor beheersingsdoeleinden te meten. Winst, zoals keurig door het bedrijf met de accountant en volgens de regels wordt vastgesteld, zou op het eerste gezicht een goede indicator zou kunnen zijn. Helaas kleven zelfs aan de winstmeting de nodige bezwaren om deze te gebruiken als meting van het functioneren van managers.⁸ Ten eerste zegt de meting van winst niet noodzakelijkerwijs iets over de *langere termijn*. Als de winst nu goed is, zegt dat niets over de vraag of de organisatie echt bezig is om die dingen te doen, die ook op langere termijn de winst zullen blijven verbeteren. Ten tweede is de *meting* van winst afhankelijk van de waarderingsgrondslagen, houdt deze geen rekening met de kosten van eigen vermogen (alleen met de kosten van vreemd vermogen), en legt deze geen relatie met de mate van economisch risico van de activiteiten.

8 Merchant en Van der Stede (2003).

Kennis van het proces

Maar laten we aannemen dat doelstellingen duidelijk en concreet meetbaar zijn, wat dan? Waarom zouden beoordelaars een beter inzicht hebben in de achterliggende oorzaken van de gerealiseerde prestatie en de benodigde maatregelen dan de beoordeelde? Neem bijvoorbeeld de situatie dat een organisatie een voorlichtingsbudget heeft om ervoor te zorgen dat inwoners van een stad beter op de hoogte zijn van de culturele voorzieningen die de gemeente aanbiedt. De realisatie van dit doel zou kunnen worden gemeten door onderzoek onder de bevolking met betrekking tot bekendheid met het aanbod (precies wat wordt beoogd). Stel nu dat blijkt dat deze bekendheid achterblijft bij de doelstellingen, en de verklaring die de afdeling voorlichting daarvoor geeft is dat sommige groepen lastiger bereikbaar blijken dan verwacht en dat daarom het budget moet worden verhoogd met 13 procent. Effectieve beheersing vereist nu dat de beoordeelaars zelf ook in staat zijn om te bepalen wat de oorzaken en wat de beste maatregelen zijn, zodat vastgesteld kan worden of het gevraagde extra budget werkelijk nodig is. Het zou immers ook kunnen zijn dat de voorlichtingsactie slecht is uitgevoerd en dat extra geld wordt gevraagd om eerdere fouten te corrigeren.⁹ Dát is wat beoordelaars eigenlijk zouden moeten kunnen doorzien, voordat er werkelijk sprake is van beheersing en aansturing.

Implementeerbare acties

Is effectief ingrijpen daadwerkelijk mogelijk, teneinde de gestelde doelen te bereiken? Ook aan deze voorwaarde is niet altijd voldaan, zelfs als alle betrokken managementlagen de vereiste acties kunnen analyseren. Beschikbare budgetten, wettelijke eisen, rechtspositionele bescherming van werknemers, EU-richtlijnen *et cetera* belemmeren soms ingrijpen, zelfs als men weet wat men zou moeten doen.

Vanuit de constatering dat lang niet altijd is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van routine-control (meten is weten) bespreekt Hofstede (1981) vervolgens een aantal varianten van managementbeheersing:

- (1) *Politieke beheersing* is van toepassing als aan de hierboven genoemde eerste doelstelling niet is voldaan: doelstellingen en prioriteiten zijn niet eenduidig.
- (2) Bij *subjectieve beheersing* zijn doelstellingen duidelijk, maar kunnen deze niet goed in cijfers worden gevangen (er is niet aan de tweede voorwaarde voldaan). In essentie kan nu alleen worden afgegaan op deskundigen die een oordeel kunnen hebben over de wijze waarop een activiteit wordt uitgevoerd, zonder dat dit eenduidig te meten is. Een voorbeeld: een gemeente wil het stadscentrum aanpakken en wil ruimte geven voor vernieuwende architectuur die historische elementen verbindt met een eigentijds uitstraling. Drie verschillende ontwerpen moeten in dit licht worden beoordeeld, en een werkgroep met mensen van de afdeling ruimtelijke ordening en een architectenbureau heeft een rangorde opgesteld. Hoe konden zij iets beoordelen dat niet objectief is te meten of te beschrijven? Dat is de kern van subjectieve beheersing.
- (3) Naarmate er meer 'cijfers' zijn die iets zinvols zeggen over de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd, komen we meer in de buurt van *intuïtieve beheersing* (het onderscheid is natuurlijk gradueel). Hier staat centraal dat kennis en ervaring nodig zijn om te bepalen wat de oorzaken zijn van achterblijvende resultaten (zoals gemeten). Of doelen bereikt worden, kan wel worden gemeten, maar hoe moet worden bijgestuurd is moeilijk in procedures en anderszins tastbare kennis te beschrijven. Een voorbeeld: een gemeentelijke afdeling die afvalverwerking verzorgt draait slecht, dat blijkt uit financiële en niet-financiële cijfers. Een nieuwe manager neemt op grond van deze

⁹ Dit gaat dan nog voorbij aan de vraag of er wel een causale relatie tussen handeling en resultaat bestaat.

informatie beslissingen over personeel, aanpassing van processen, en dergelijke. Hoe weet hij of zij welke ingrepen waarschijnlijk effectief zullen zijn? Dat is intuïtieve beheersing.

Bij intuïtieve beheersing is het nuttig om zoveel mogelijk feiten op een rij te zetten, waaruit een meer 'objectieve' indruk wordt verkregen in welke mate doelstellingen op een efficiënte manier worden bereikt. Echter, de interpretatie van deze cijfers vereist expertise en ervaring die niet snel kan worden aangeleerd door objectieve en gedocumenteerde kennis te bestuderen. Skærbæk en Thisted (2004) geven verschillende voorbeelden (een theater, een school, en de politie) waarin sprake lijkt van betekenisvolle cijfers in combinatie met veel vereiste kennis voor besturing.

- (4) *Routinebeheersing* is van toepassing als kennis om bij te sturen wel objectief vast te leggen is, en als er bovendien sprake is van continuïteit en herhaling van activiteiten. Routinebeheersing kan ook in de publieke sector een belangrijke rol spelen, en onderzoek van Verbeeten (2004) laat zien dat invoering van New Public Management-technieken, waar prestatiemeting nadrukkelijk deel van uitmaakt, leidt tot betere prestaties in organisaties met eenduidige, meetbare doelstellingen.¹⁰

De aangebrachte nuancering maakt het mogelijk om duidelijk twee typen fouten te onderscheiden, die worden gemaakt bij de inrichting en het gebruik van instrumenten voor managementbeheersing.

Type I-fout: Het eerste type fout is dat er gebruik wordt gemaakt van routine-beheersing, terwijl niet aan alle voorwaarden is voldaan. Volgens bovenstaand raamwerk zou er eigenlijk moeten worden aangestuurd op het verduidelijken van de doelen (politieke beheersing), of zou er moeten worden vertrouwd op het oordeel van experts die op grond van meer of minder duidelijke geconstateerde feiten tot maatregelen komen voor beheersing (intuïtieve of expertbeheersing), maar het hogere management denkt met cijfers de activiteiten te beheersen. Dit leidt tot gezichtsbedrog (pseudobeheersing): men denkt alles in de gaten te hebben, want 'op papier' (dus zoals de prestatie formeel wordt gemeten) ziet alles er goed uit. Of niet, en dan heeft men de indruk op een adequate manier bij te sturen, terwijl men weinig anders kan doen dan het uitvoerende niveau maar te geloven of zelf op de gok maatregelen te nemen. Kortom: meten is ook maar meten. De gevolgen laten zich raden en worden aangeduid onder de noemer van disfunctioneel gedrag: managers nemen acties om de prestatie zoals die wordt gemeten, te verbeteren, terwijl de werkelijke prestatie (op efficiënte wijze bijdrage aan de realisatie van de doelstellingen) daardoor mogelijk niet verbetert. Met andere woorden: het zet aan tot eenzijdig gedrag, 'scoren' op de prestatie zoals gemeten, en dat wat niet wordt gemeten, wordt verwaarloosd.

Het willen voorkomen van type I-fouten zou de verklaring kunnen zijn van de resultaten van het onderzoek van Ter Bogt (2001, 2002), die laat zien dat ambtelijke topmanagers door politieke gemeentelijke bestuurders worden beoordeeld op basis van een breed scala aan prestatie-aspecten en niet in de eerste plaats op basis van productie-, kosten- en efficiëntiegegevens. Dit is overigens niet voldoende om te spreken van subjectieve of intuïtieve beheersing. Daarvan kan pas sprake zijn als de beoordelaars een zodanige kennis van de activiteiten hebben dat zij de informatie die wordt verkregen in gesprekken, bezoeken op locatie *et cetera* kunnen gebruiken om beter te beoordelen wat de oorzaken zijn van het werkelijk functioneren en van de vraag welke maatregelen aan de orde zijn. Zonder werkelijke kennis van de processen zijn allerlei gegevens en indrukken van weinig waarde.

¹⁰ We gaan hier niet in op een nuancering van Hofstede die te maken heeft met herhaalbaarheid van activiteiten en die nog leidt tot *trial-and-error beheersing* en *professionele beheersing*. De voorwaarde van implementeerbaarheid wordt niet nadrukkelijk door Hofstede genoemd.

Overigens werd in onderzoek van Verbeeten (2004) geen ondersteuning gevonden voor de hypothese dat invoering van New Public Management-technieken leidt tot slechtere prestaties in organisaties met ambigue en moeilijk meetbare doestellingen (de implicatie van de type I-fout). Een verklaring hiervoor kan volgens Verbeeten (2004) onder meer zijn, dat het aantonen van dit effect moeilijker is dan het aantonen van een positief effect bij eenduidige en goed meetbare doelstellingen. Met andere woorden: als doelstellingen niet eenduidig en goed meetbaar zijn, kunnen de beoordeelde gebruik maken van de hierboven genoemde mogelijkheden om de werkelijke prestatie te verbloemen. Omdat het meten van de prestatie niet goed mogelijk is, is vaststellen of de prestatie zoals gemeten verslechtert, ook niet goed mogelijk.

Type II-fout: Het tweede type fout dat wordt gemaakt, is niet gebruik maken van routinebeheersing, terwijl wel aan de voorwaarden hiervoor is voldaan. Met andere woorden: dit betekent dat routinebeheersing onterecht niet wordt gebruikt, dat metingen en vergelijkingen uitsluitend leiden tot defensief gedrag ("waarom wij anders zijn" in plaats van "hoe zou het komen") en er een aversie bestaat tegen het paradigma van efficiency.

Tot slot willen we in deze paragraaf kort de vergelijking met twee andere modellen noemen.¹¹ Ouchi (1977) hanteert als verklarende variabelen eveneens meetbaarheid van de output en kennis van de productieprocessen, om de stuurmogelijkheden voor het management te beschrijven. Als outputmeting mogelijk is en er is kennis van de effecten van het productieproces, dan kan zowel op resultaten als op gedrag (van personeel) worden gestuurd. Ontbreekt de kennis van de effecten van het productieproces, dan vervalt de mogelijkheid om op gedrag te sturen en resteert resultaatbesturing en omgekeerd. Ontbreken beide variabelen, rest niets anders dan op de input (van personeel) te sturen. Mol (1988, 1997) gaat eveneens in op de kennis over het productieproces en richt zich op de vraag of er sprake is van samenhang tussen de in te zetten middelen en te verrichten activiteiten, respectievelijk de geleverde prestatie en de daarvoor te verrichten activiteiten. Dit onderscheid biedt de mogelijkheid om afzonderlijk aandacht te besteden aan de vraagstukken van effectiviteit (activiteit » output) en efficiëntie (activiteit » middel). Daarmee bestaat de mogelijkheid om een bepaalde resultaatverantwoordelijkheid toe te wijzen aan een manager van een productieproces.

5 DJI en UWV

Het van DJI en UWV verkregen materiaal wordt in deze paragraaf gebruikt als illustratie voor de mogelijkheden van het gebruik van kengetallen in de publieke sector. Er zijn geen interviews gehouden of anderszins pogingen ondernomen om het gebruik van deze kengetallen in de organisatorische context in kaart te brengen. Daarom spreken we hier van een 'illustratie'. We gaan uitgebreid in op het DJI-voorbeeld, en beknopt op dat van het UWV. We volgen daarbij de vierdeling in voorwaarden uit de vorige paragraaf.

5.1 DJI

- (1) DJI zorgt voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. De visie wordt omschreven in een aantal duidelijke punten, zoals het verminderen van de kans op herhaling, een veilige en menswaardige omgeving aanbieden, en veel aandacht voor de medewer-

¹¹ Groot en Van Helden (2003) bespreken diverse modellen in hun boek, waaronder Ouchi (1977) en het model van Hofstede (1981).

kers. Deze visie wordt in het jaarverslag vertaald naar een duidelijke beschrijving van de organisatie, de werkwijze, doelstellingen en effecten. Voor de activiteiten rond jeugdcriminaliteit staat onder andere te lezen:

“Bij jongeren is aandacht voor reïntegratie al sinds jaar en dag een essentieel onderdeel van het regime; opvoeding en onderwijs of opleiding staan centraal. Sinds de invoering van de nieuwe Beginselenwet kunnen jeugdigen tijdens het laatste deel van hun straf of maatregel buiten de inrichting deelnemen aan gecertificeerde scholings- of trainingsprogramma's (STP's). Hiermee is in 2002 een aanvang gemaakt. Ook is in 2002 besloten nachtdetentie tijdens voorlopige hechtenis landelijk in te voeren. STP's en nachtdetentie hebben tot doel de band met de samenleving in stand te houden dan wel opnieuw te bevestigen. Dit bevordert succesvolle resocialisatie en voorkomt recidive. Overigens is de groei van de criminaliteit onder jongeren van dien aard dat de minister van Justitie nieuwe beleidsvoorstellen heeft gedaan om de jeugdcriminaliteit aan te pakken. Daarbij gaat het onder meer om een verbeterde samenwerking tussen de ketenpartners, maar ook om een gerichtere opsporing, een 'lik-op-stukbeleid' en nog meer aandacht voor resocialisatie. Voor DJI krijgt dit met name gevolgen voor de capaciteit (ook door directe beschikbaarheid en een ruimere toepassing van voorlopige hechtenis bij veelplegers) en noopt dit tot intensivering van de samenwerking met de (jeugd)reclassering met het oog op de begeleiding van de jongeren.”¹²

- (2) Meetbaarheid van de realisatie van doelstellingen lijkt redelijk goed mogelijk. Als we de maatstaven uit de rapportages die in paragraaf 3 zijn besproken, leggen naast de beschrijving van de taken en activiteiten van DJI, dan is onze indruk dat de doelen en de maatstaven redelijk goed aansluiten. Meetbaarheid zegt overigens niets over de moeilijkheid van de taak en de oorzaken van problemen. Criminaliteit en recidive zijn geweldig ingewikkelde maatschappelijke processen waarbij DJI een specifieke taak heeft. Daarnaast is er ten aanzien van de processen binnen de poorten van DJI zelf een ingewikkelde operationele problematiek in de afstemming met andere partijen in de justitiële keten. Maar deze issues spelen meer bij het volgende punt.
- (3) Kennis van oorzaken van gerealiseerde prestaties en te nemen maatregelen: de activiteiten van DJI zijn ingewikkeld en dat betekent naar onze indruk dat besturing in ieder geval vereist dat de beoordelaars diepgaande kennis hebben van de verschillende typen inrichtingen en de processen die daar plaatsvinden. Bijvoorbeeld door uitwisseling van personeel tussen instellingen, hoofdkantoor, en ministerie zou deze kennis beschikbaar kunnen zijn. De interpretatie van de cijfers in relatie tot hoe effectief en efficiënt een instelling werkt, vereist naar onze indruk ervaring en expertise; intuïtieve beheersing in termen van Hofstede. Dat betekent ook dat het zinvol is om in de vorm van rapportages de cijfers op een rij te zetten, maar dat dit onvoldoende is om te besturen.
- (4) Implementeerbaarheid van maatregelen: onze kennis van deze sector is onvoldoende om hierover opmerkingen te maken, maar we vermoeden dat besturing in een aantal gevallen lastig is omdat noodzakelijke maatregelen om doelen te bereiken niet altijd kunnen worden geïmplementeerd door politieke en financiële randvoorwaarden, wellicht in sterkere mate dan veel activiteiten in de private sector of andere activiteiten in de publieke sector.

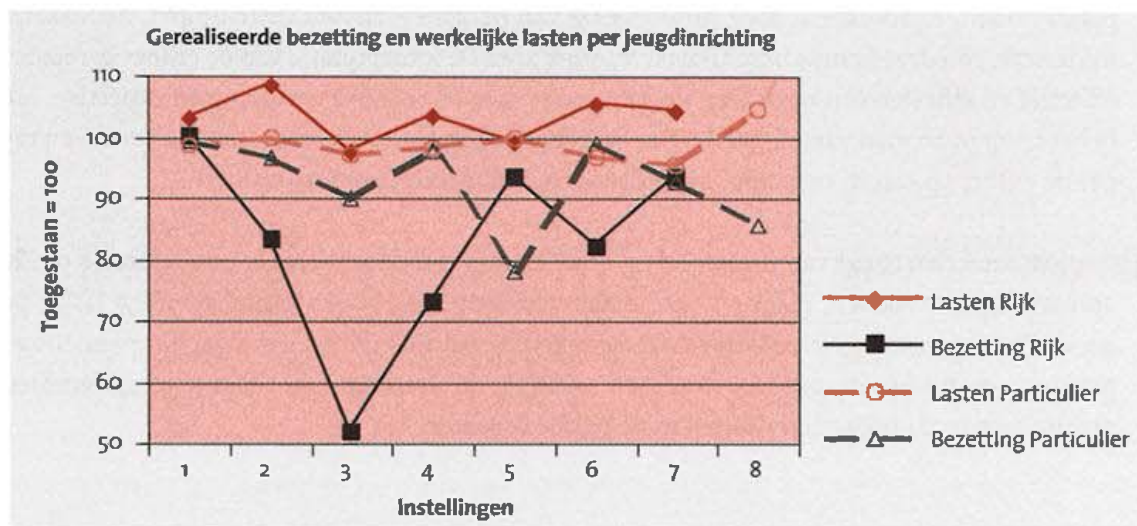
¹² Dienst Justitiële Inrichtingen (2002).

Gezien de uitgebreide rapportages met aandacht voor operationele aspecten kan hier geen sprake zijn van een type II-fout, in de zin van weinig aandacht voor routinebeheersing terwijl aan veel voorwaarden is voldaan. In welke mate er sprake zou kunnen zijn van een type I-fout, is zonder informatie over het gebruik van de rapportages niet goed te beoordelen. We zouden moeten weten in hoeverre er bij de beoordelaars voldoende kennis van de activiteiten aanwezig is om 'achter' de cijfers te kijken, zoals hierboven besproken. Ook zouden we moeten weten hoe betrouwbaar de cijfers zijn en hoe registratie van bijvoorbeeld zaken als geweldsdelicten en klachten is geregeld: wanneer er sprake is van zoiets, hoe de beoordelaars zeker weten dat alle gebeurtenissen worden geregistreerd, *et cetera*. Bovendien is het van belang om te weten in welke mate er onbedoelde 'slack' in de budgetten en doelstellingen is ingebouwd; in welke mate de doelstellingen worden gerealiseerd op een minder efficiënte wijze dan het hogere management voor ogen staat, of in welke mate het best mogelijk zou zijn meer kwaliteit tegen de huidige kosten (of de huidige kwaliteit tegen lagere kosten) te bereiken.

Kortom, naar onze beoordeling is de casus van DJI een voorbeeld van veelal intuïtieve besturing, omdat er veel cijfers beschikbaar zijn die op een betekenisvolle manier tot uitdrukking brengen in welke mate doelstellingen op een efficiënte wijze worden gerealiseerd. De bijsturing op grond van deze cijfers vereist een diepgaande kennis van deze activiteiten. Zonder die kennis hebben de cijfers weinig nut om te kunnen besluiten hoe moet worden bijgestuurd. De feiten op een rij hebben is hier belangrijk, maar het verbinden van conclusies aan deze feiten is niet goed mogelijk zonder expliciete, objectieve kennis. Voor sommige activiteiten binnen DJI is wellicht een soort routinebesturing mogelijk.

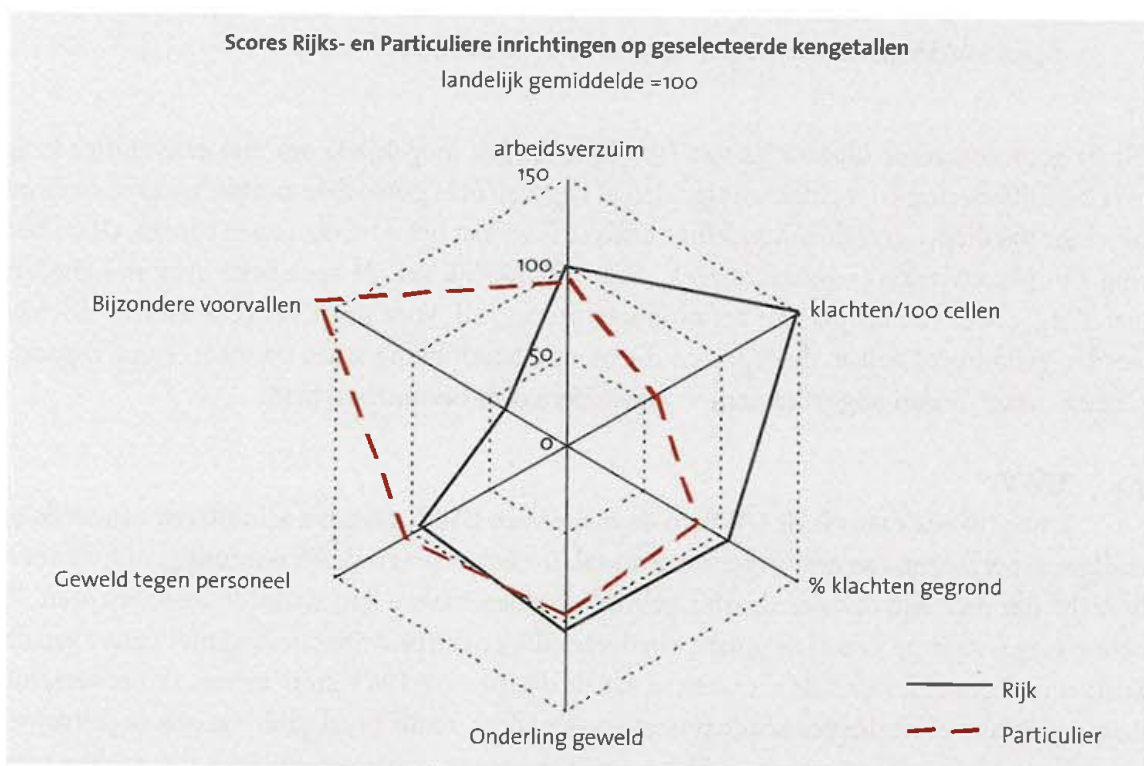
Ondertussen is de omstandigheid dat er meerdere vestigingen zijn een mogelijkheid om extra informatie te halen uit onderlinge vergelijking van de rapportages. Daartoe doen wij hier een aantal voorzetten.

Bij DJI zijn kosten en bezettingsgraad twee belangrijke indicatoren voor efficiency. Hierover zijn van alle instellingen de relevante gegevens bekend en lijken meetbaarheid en betrouwbaarheid geen wezenlijke problemen op te leveren. Figuur 5 laat per instelling de relatie zien tussen bezettingsgraad en budgetrealisatie. Opvallend is dat de Particuliere instellingen in het algemeen beter lijken te scoren dan de Rijksinstellingen.



Figuur 5. Voorbeeld: bezettingsgraad en budgetresultaat DJI per instelling

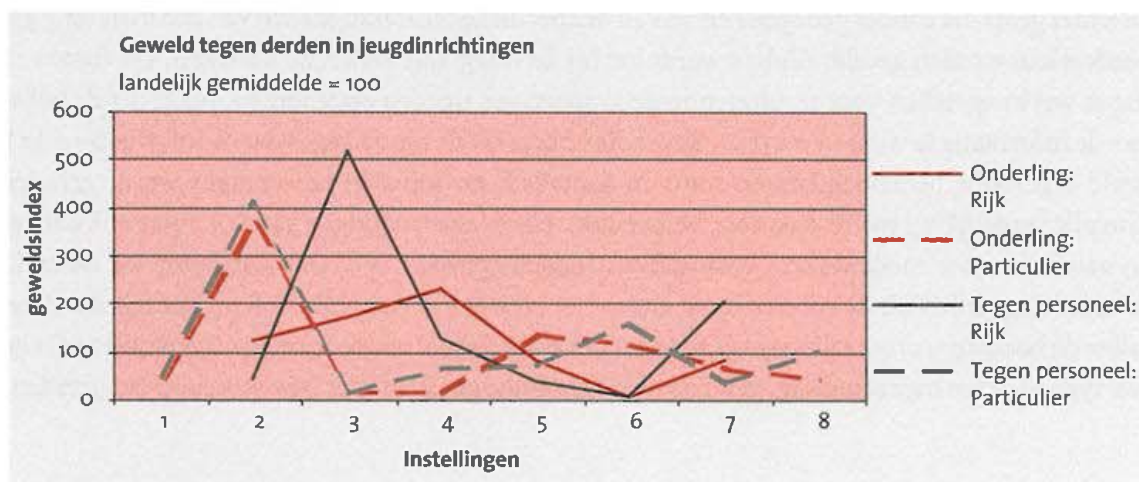
Ook hier geldt dat zonder gedegen kennis van de specifieke omstandigheden van een instelling geen goed oordeel kan worden geveld. Anders wordt het bij de vraag 'wat willen we bereiken'. Uit figuur 2 bleek al dat er wel kengetallen voor resultaten in de rapportages worden opgenomen, maar dat de volledigheid van de informatie te wensen overlaat. Bovendien blijkt uit de rapportages dat de informatie over bijvoorbeeld afgeronde behandelplannen soms in aantallen, en soms in percentages wordt gerapporteerd. Zinnvolle vergelijking wordt daardoor bemoeilijkt. Uit de doelstellingen van DJI blijkt ook dat veiligheid en aandacht voor medewerkers belangrijke aandachtspunten zijn. Ook dat komt tot uitdrukking in diverse kengetallen uit de rubriek incidenten. Het belang hiervan blijkt ook uit het feit dat deze kengetallen de hoogste scores realiseren als het gaat om volledigheid van rapportage. Tegelijkertijd is het risico van type I-fouten hier aanwezig, gelet op de in sommige gevallen zeer lage scores op kengetallen.¹³



Figuur 6. DJI: scores op diverse kengetallen

Wij hebben een aantal kengetallen die betrekking hebben op veiligheid en welbevinden geselecteerd (figuur 6) en gegroepeerd om een vergelijking tussen particuliere en rijksinstellingen mogelijk te maken. Per kengetal is het landelijk gemiddelde bepaald en vervolgens is de gemiddelde score voor particuliere respectievelijk rijksinrichtingen daar tegen afgezet. De figuur geeft vervolgens in één oogopslag de probleemgebieden bij de twee categorieën instellingen aan. Indien normen zijn gesteld voor de onderscheiden kengetallen kan uiteraard in plaats van de afwijking ten opzichte van het gemiddelde, de afwijking ten opzichte van de norm worden bepaald. Een dergelijke figuur heeft vooral een signaalfunctie; wil men meer specifiek weten wat er aan de hand is, dan is een analyse per kengetal zoals in figuur 7 noodzakelijk. Voor alle duidelijkheid: voor het doel van dit artikel gaat het om een illustratie van hoe vergelijkende kengetallen opgesteld kunnen worden, waar wij geen inhoudelijke conclusies aan verbinden.

¹³ Zie sommige uitschieters in figuur 7. Zijn dit uitzonderlijke goede prestaties, of is het cijfer niet correct?



Figuur 7. DJI: kengetallen met betrekking tot incidenten en veiligheid

Uit de gepresenteerde illustraties van DJI blijkt dat het mogelijk is om met eenvoudige kengetallen over bedrijfsvoering en incidenten signalen af te geven over potentiële zwakke plekken in de organisatie, maar dat dieper gaande inhoudelijke analyse is vereist om oorzaken op te sporen. Of en hoe bijsturing kan plaatsvinden is waarschijnlijk mede afhankelijk van de specifieke omstandigheden in een instelling, ofwel van kennis van het productieproces zelf. Voor zover kengetallen over doelstellingen worden gehanteerd wijzen de gegevens die ons ter beschikking staan op meet- en/of rapportageproblemen, naast de dan nog resterende vraagstukken over bestuurbaarheid.

5.2 UWV

Onze tweede casus is de UWV. In de missie van UWV staan het stimuleren van werk en het zo nodig snel verzorgen van een uitkering centraal. Deze missie is redelijk eenduidig, ook wanneer wordt bedacht dat niet alle divisies daarbij gebruik kunnen maken van dezelfde instrumenten. Politieke beheersing is daarom vanuit de optiek van doelstellingen en prioriteitstelling niet zozeer aan de orde.¹⁴ Zoals eerder gesteld, lopen de activiteiten van de divisies van UWV sterk uiteen. Dat er verschillen zijn tussen primaire en ondersteunende processen is evident. In dit geval geldt dat ook de primaire processen zelf rond beoordeling en verstrekking van uitkeringen nogal verschillend zijn en deze weer afwijken van activiteiten als premie-inning. Naar onze indruk is daardoor een gering aantal kengetallen in vergelijkende zin direct bruikbaar, zoals kengetallen met betrekking tot ziekteverzuim binnen de verschillende divisies, tevredenheid van verzekerden, en rechtmatigheid. Dit neemt niet weg dat het aannemelijk is dat op een managementniveau lager, waar verschillende vestigingen dezelfde activiteiten van één divisie uitvoeren, er wel volop mogelijkheden lijken te zijn voor vergelijkende kengetallen. De Raad van Bestuur zal daarom veelal moeten opereren met intuïtieve beheersingsmechanismen, terwijl divisiemanagement in een aantal gevallen wellicht wel op routinematige besturing kan steunen, bijvoorbeeld bij de gevalsbehandeling WW. Bij de divisie die zich bezighoudt met de WAO kan zelfs de vraag opkomen of subjectieve sturing aan de orde is. Voor een gevoelig punt in de sturing, dat van de keuringen, bestaan hulpmiddelen om het proces zo veel mogelijk te objectiveren. De gebruikte kengetallen wijzen daar niet zonder meer op. In de balanced scorecard van de desbetreffende divisie komt dit punt niet terug, maar wel in de onderliggende toelichting. De conclusie luidt dus dat er een

¹⁴ Dit geldt uiteraard slechts voor zover het toepassing van geldende regelgeving betreft.

mengvorm van besturingsmechanismen bij UWV wordt gehanteerd, gelet op de uiteenlopende karakteristieken van taken.

6 Conclusies

'Besturing' betekent in dit artikel dat beoordelaars proberen te bereiken dat de beoordeelde de doelstellingen van de organisatorische eenheid waar ze verantwoordelijk voor zijn, op een efficiënte wijze realiseren. De mate waarin kengetallen bruikbaar zijn voor besturing hangt af van een aantal voorwaarden met betrekking tot de eenduidigheid en de meetbaarheid van de doelstellingen, de mate van informatieasymmetrie tussen de beoordelaars en de beoordeelde (die de beoordelaars kan belemmeren om een inzicht te krijgen in oorzaken en noodzakelijke maatregelen) en de implementeerbaarheid van maatregelen. Deze voorwaarden zijn niet specifiek voor de publieke sector. Ook in de private sector zijn talloze voorbeelden waarin niet aan alle voorwaarden is voldaan en besturing uitsluitend door middel van kengetallen (routinebeheersing) niet mogelijk is. Dat dan toch doen, leidt tot pseudobeheersing en disfunctioneel gedrag. Omgekeerd kan er ook sprake zijn van situaties waarin weinig gebruik wordt gemaakt van prestatiemeting, terwijl de kenmerken van de processen zich daar wel toe lenen. Mogelijkheden om realisatie van doelstellingen en efficiency te meten worden onbenut gelaten, evenals mogelijkheden om kennis van processen te modelleren (en toegankelijk te maken voor besturing).

Ook als er geen sprake is van routinebeheersing en er daarom in belangrijke mate een beroep moet worden gedaan op lastig controleerbare, subjectieve en moeilijk repliceerbare meningen en expertise (subjectieve of intuïtieve beheersing), is het vaak nuttig om zoveel mogelijk feiten op een rij te zetten. Niet om er 'automatisch' conclusies aan te verbinden (dat zou een type I-fout zijn), maar om met verstand van zaken de feiten zo goed en zo kwaad mogelijk te interpreteren. Daarbij lijkt het in het algemeen van belang om een breed scala aan feiten en maatstaven te hanteren, zowel financieel als niet-financieel.

Er is wel een aantal omstandigheden waardoor besturing door middel van prestatiemeting en vergelijkende kengetallen in de publieke sector lastiger kan zijn dan in de private. Ten eerste zal de besluitvorming rond doelstellingen en prioriteiten in veel gevallen complex zijn, met een groot aantal verschillende belanghebbenden die in politieke processen invloed hebben op de besluitvorming. Met andere woorden: er is wellicht vaker dan in de private sector sprake van politieke beheersing, en dan hebben kengetallen voor prestatiemeting weinig betekenis.

Ten tweede zijn cijfers over financiën en efficiency in de publieke sector soms minder informatief, omdat deze een indirecte aanduiding zijn van doelrealisatie. Werken binnen het budget, of het in balans houden van kosten en opbrengsten, is vaak geen doel, maar een randvoorwaarde, terwijl doelen betrekking hebben op maatschappelijke effecten die de activiteiten beogen te bereiken. Met andere woorden: de meetbaarheid van doelen is in de publieke sector wellicht vaak moeilijker dan in de private sector, en 'harde' kengetallen zijn dan een minder bruikbare indicatie. Het is soms lastig om politieke en bestuurlijke doelen in cijfers tot uitdrukking te brengen.

Tot slot zijn producten of diensten in de publieke sector minder eenduidig van aard, omdat ze vaak niet direct in rekening worden gebracht aan gebruikers. Dus is de vraag: 'kostprijzen waarvan?' niet triviaal. Hetzelfde geldt bij kengetallen voor de vraag: 'wat is de noemer?' Zoals ook in de case studies van Skærbæk en Thisted naar voren komt, is in de publieke sector "...a choice of output measures (cost objects) [...] required".¹⁵ Dat komt in de private sector natuurlijk ook voor, maar daar is vaak een betalende klant en de outputmaatstaf is het product of de dienst, die als zodanig op de factuur voor de gebruiker wordt vermeld.

¹⁵ Skærbæk en Thisted (2004), 28.

Literatuur

- Admiraal, R., en G.J. van Helden (2003), De balanced scorecard binnen een benchmarking-context – Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer bij Nederlandse waterschappen, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie MAB*, 77(juni), 279-286
- Bogt, H.J. ter (2001), Bronnen van control-informatie voor politieke bestuurder, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie MAB*, 75(december), 525-538
- Bogt, H.J. ter (2002), Prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie MAB*, 76(oktober), 455-467
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2002), *Terugblik en Toekomst*, Jaarverslag 2002, Den Haag: Ministerie van Justitie
- Groot, T.L.C.M., en G.J. van Helden (2003), *Financieel management van non-profit organisaties*, 4e druk, Groningen: Stenfert Kroese
- Groot, T.L.C.M. en M.J.F. Wouters (1999), Beheersing in multinationals: combineren van centrale sturing met lokale autonomie, *Tijdschrift voor bedrijfsadministratie*, 103(1227), 394-402
- Hofstede, G. (1981), Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193-211
- Jansen, P. (2003), Prestatiemeting in de particuliere non-profitsector – Een voorbeeld uit de humanitaire hulpverlening, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie MAB*, 77(maart), 100-108
- Kruijf, J.A.M. de (2003), Resultaatverantwoordelijkheid bij agentschappen: valt er wat te beoordelen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(3), 109-119
- Merchant, K.A., and W.A. van der Stede (2003), *Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Harlow: Prentice-Hall
- Mol, N.P. (1988), *De allocatiefunctie van de overheidsbegroting*, proefschrift, Enschede: Universiteit Twente
- Mol, N.P. (1997), *Operationele budgettering: efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Mol, N.P., en J.A.M. de Kruijf (2002), Resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de overheid, *Openbare Uitgaven*, 34(2), 85-97
- Mol, N.P., en J.A.M. de Kruijf (2004), Resultaatgerichte sturing in overheidsorganisaties, *Accounting*, 108(3), 13-20
- Ouchi, W.G. (1979), The Relationship Between Organizational Structure and Organizational Control, *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 95-113
- Skærbæk, P., and J.A. Thisted (2004), Unit Costs in Central Government Annual Reports: A Critical Appraisal of the Practices Developed, *European Accounting Review*, 13(1), 7-38
- Verbeeten, F.H.M. (2004), Leidt toepassing van NPM-technieken tot betere prestaties? *Accounting*, 108(3), 21-28

Appendix 1. Kengetallen DJI

Bedrijfsvoering	Incidenten	Outcome	Overig
Gemiddelde bezetting Gem. behandelduur	Ontvluchtingen Overige onttrekkingen	Resultaat verblijfsplannen Resultaat behandelplannen	Veiligheid/welbevinden Invloed op eigen resultaten personeel
% Bruikbare capaciteit	Geweldpleging tussen jeugdigen	Sociaal netwerk	Hantering tbv's personeel
Budgetbeheersing Klachten jeugdigen	Bijzonder voorval Ordemaatregelen/ disciplinaire straffen	Nazorg jeugdigen Scholing intern	
Klachten gegrond	Geweldplegingen tegen personeel	Scholings- en Trainings- progr./ Proefverloven	
Calamiteiten Oefening	Integriteit personeel	Dagbesteding jeugdigen bij vertrek	
Arbeidsverzuim personeel Functiescholing personeel Functioneringsgesprekken Mobiliteit			

Appendix 2. Balanced scorecard UWV, divisie AG

Samenvattend prestatieoverzicht divisie AG

Prestatie-indicatoren	Realisatie 2003 t/m maand	2002 Signaal 2003 vs 2002	Norm 2003	Afwijking Signaal realisatie vs norm	Prognose Afwijking Signaal prognose vs norm
-----------------------	---------------------------------	------------------------------------	--------------	---	---

Financieel perspectief

Budgetresultaat structurele
kosten

Productie-ontwikkeling

Efficiency ratio AG

Klant perspectief

Tevredenheid verzekerden

WAO/WAZ

Tevredenheid verzekerden ZW

Tevredenheid verzekerden

WAO/WAZ

Aandeel klachten gegrond

Intern Perspectief

Rechtmatigheid

Uitkeringsverzorging WAO

Uitkeringsverzorging WAO

Uitkeringsverzorging WAO

Uitkeringsverzorging WAO

Uitkeringsverzorging WAO

Tijdsduur claimbeoordeling

WAO

ZW uitzendkrachten

Stand producten

Einde wachttijd WAO

Herbeoordeling WAO

Bestandsbeheer WAO

Groei- en leerperspectief

Ziekteverzuim cumulatief

gemiddeld

Meldingsfrequentie

Benchmarking in de Europese Unie

N.S. Groenendijk*

Samenvatting

Dit artikel geeft een beschrijving van de toepassing van de zogenaamde open methode van beleidscoördinatie in de Europese Unie, en van de rol die benchmarking en best practices daarin spelen. Ingegaan wordt op de achtergrond van de totstandkoming van de methode, en op enkele toepassingen, die in de feitelijke uitwerking onderling nogal blijken te verschillen. Aansluitend worden voor- en nadelen besproken, en wordt stilgestaan bij de betekenis van de Europese Conventie en de ontwerp-Grondwet voor de open methode.

Trefwoorden

Europese Unie, begrotingsbeleid, beleidscoördinatie, prestatiemeting, benchmarking

1 Inleiding

De Europese Unie (EU) kent drie verschillende wijzen van beleidsvoering:

- Gemeenschappelijk EU-beleid, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid.
- Coördinatie van beleid van lidstaten door middel van wet- en regelgeving, veelal via EU-(kader)richtlijnen, die door lidstaten moeten worden omgezet in nationale wetgeving.
- De open methode van beleidscoördinatie.

Deze laatste methode is relatief nieuw, heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen, en vormt het onderwerp van deze bijdrage.

De open methode van beleidscoördinatie (hierna: OMBC) is een verzamelnaam voor een aantal 'processen' binnen de EU met de volgende eigenschappen:

- 1 Voor de EU als geheel worden op een bepaald beleidsterrein richtsnoeren geformuleerd (door de Raad van Ministers, op aangeven van de Europese Commissie), voor de korte, middellange en lange termijn, met het oog op het bereiken van bepaalde doelstellingen op dat terrein.
- 2 Deze richtlijnen worden vertaald in kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren en ijkpunten.
- 3 Richtsnoeren, indicatoren en ijkpunten worden door lidstaten vertaald in nationale en/of regionale beleidsplannen.
- 4 De prestaties van een lidstaat op het betreffende terrein worden periodiek gemeten en beschreven ('monitoring') en geëvalueerd (door de Europese Commissie) en zijn vervolgens onderhevig aan peer review en/of peer pressure, een en ander georganiseerd als een leer- en/of benchmarking-proces.

De term 'open methode' is geïntroduceerd op de Europese Raad van Lissabon (maart 2000), maar de methode kent als zodanig een langere geschiedenis; de Europese werkgelegenheidsstrategie

* Nico Groenendijk is werkzaam bij het Centre for European Studies en de leerstoelgroep Openbare financiën van de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente. E-mail: n.s.groenendijk@utwente.nl.

maakt al vanaf 1997 gebruik van deze werkwijze¹. Ook het gebruik van benchmarking is in de EU niet nieuw. Op diverse beleidsterreinen wordt binnen de EU sinds jaar en dag mede gebruik gemaakt van allerlei vergelijkende kengetallen en/of benchmarking. Een voorbeeld vormt de benchmarking van het concurrentievermogen van EU-lidstaten zoals die vanaf medio jaren negentig door de Europese Commissie wordt verricht. De OMBC onderscheidt zich echter van eerder gebruik van vergelijkende kengetallen doordat het hier gaat om beleidsterreinen waarbij benchmarking en peer review expliciet tot centrale activiteit zijn verheven, teneinde bepaalde gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.

De OMBC moet worden opgevat als reactie op de gebrekkige efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van de andere – meer traditionele – vormen van beleidsvoering. De OMBC wordt daarom veelal als nieuwe methode van besturen beschouwd (een ‘new mode of governance’). De OMBC heeft op dit moment geen eenduidige grondslag in de relevante EU-verdragen, en kent een tamelijk losse institutionele structuur. Ook na de discussies in het kader van de Europese Conventie en de aansluitende beraadslagingen over de nieuwe EU-grondwet is daarin nauwelijks verandering gekomen.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst (paragraaf 2) wordt de OMBC nader beschreven. In paragraaf 3 worden enkele voorbeelden behandeld van toepassingen van (benchmarking binnen) de OMBC. Vervolgens komen de voor- en nadelen aan bod zoals die aan de methode kleven (paragraaf 4). Ingegaan wordt ook op de discussie (in het kader van de nieuwe EU-grondwet) over de institutionele inbedding van de OMBC. De bijdrage wordt besloten met enkele conclusies (paragraaf 6).

2 De open methode van beleidscoördinatie: Ein Mädchen für Alles?

Zoals gesteld is het onderling vergelijken van lidstaten binnen de EU niet nieuw. De OMBC werd daarom oorspronkelijk ook niet als een nieuwe en afwijkende wijze van beleidsvoering beschouwd. Evenmin werd de OMBC in Lissabon in 2000 als zodanig gepresenteerd. Uitdrukkelijk werd door de Europese Raad aangegeven dat de OMBC niet bedoeld was om het beleid van lidstaten op bepaalde terreinen te harmoniseren, maar om ‘best practices’ te verspreiden en grotere convergentie in de richting van de belangrijkste EU-doelstellingen te realiseren. De OMBC werd gezien als ondersteunend aan de centrale EU-doelstelling zoals verwoord in Lissabon: de EU moet in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld zijn, in staat tot duurzame groei, met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

Opvallend is dat de termen ‘open’ en ‘coördinatie’ niet nader in Lissabon zijn gedefinieerd. Wel noemt men enkele essentiële kenmerken of elementen van de OMBC:²

- Het gebruik van richtsnoeren en indicatoren.
- Benchmarking en het delen van ‘best practices’.
- Multilateraal toezicht.
- Iteratief proces.
- Implementatie op nationaal niveau.

1 Tot 2000 werd de term OMBC niet als zodanig gebruikt, maar sprak men van de Luxemburg-procedure (genoemd naar de relevante bijeenkomst van de Europese Raad in 1997), aangevuld met de Keulen-procedure (idem, 1999), beiden met betrekking tot het werkgelegenheidsbeleid. Daarbij is nog gekomen de Cardiff-procedure (1998, voor het functioneren van arbeids- en kapitaalmarkten, wel eens aangeduid als ‘structural policies’, maar dan niet te verwarren met ‘het’ EU-structuurbeleid).

2 Besluiten Europese Raad, Lissabon 23-24 maart 2000, punt 37.

In navolging van Radaelli kunnen de toepassingen van de OMBC worden onderverdeeld in drie groepen.³ Ten eerste zijn er beleidsterreinen waar de OMBC duidelijk als voornaamste methode van besturing of van beleidsvoering kan worden aangemerkt, en de OMBC dan ook volledig of vrijwel volledig wordt toegepast (dat wil zeggen dat alle bovenstaande elementen min of meer zijn terug te vinden):

- Economisch-financieel beleid van lidstaten in het algemeen, via de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid van de lidstaten en de Gemeenschap, waaronder enkele richtsnoeren ten aanzien van de duurzaamheid van nationale overheidsfinanciën, met name met het oog op de vergrijzing.
- De Europese Werkgelegenheidsstrategie, mede in relatie tot het werkgelegenheidsbeleid zoals dat onderdeel uitmaakt van het EU-structuurbeleid.
- Beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting, als kern van de zogenaamde Sociale Agenda van Nice (2000).⁴
- Pensioenbeleid, naar aanleiding van de bijeenkomsten van de Europese Raad in 2001 in Stockholm en Göteborg.

Ten tweede zijn er beleidsterreinen waar de OMBC slechts gedeeltelijk wordt gebruikt, zoals het innovatiebeleid, het onderwijs, het beleid ten aanzien van de informatiemaatschappij (eEurope), het milieubeleid en de volksgezondheid. In deze gevallen geldt dat enkele elementen van de OMBC wel terugkeren maar andere niet. Bij het innovatiebeleid bijvoorbeeld zien we wel een groot aantal indicatoren van het innovatief vermogen van lidstaten, maar blijft het vaag waaruit nu precies het multilaterale iteratieve leerproces bestaat. Iets soortgelijks geldt voor het beleid op het terrein van de gezondheidszorg.

Ten derde is er de coördinatie op het terrein van de directe belastingen, met name de belastingen op ondernemingswinst, via de zogenaamde Code of Conduct ten aanzien van schadelijke belastingcompetitie. Deze coördinatie wijkt overigens wel af van de standaard-OMBC in die zin dat hier vooral 'worst practices' aan de kaak worden gesteld in plaats van 'best practices' als lichtend voorbeeld te nemen.⁵

Aan deze opsomming zou de coördinatie van financieringstekorten van lidstaten, via de relevante bepalingen van het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact, kunnen worden toegevoegd. De coördinatie op dit terrein verschilt evenwel op één essentieel punt van die op de overige terreinen, namelijk door de mogelijkheid van het opleggen van een sanctie. Soms wordt daarom het Stabiliteits- en Groeipact als een beleidsterrein gezien dat niet valt onder de OMBC; soms wordt het als vorm van harde coördinatie binnen de OMBC opgevat, daar waar andere toepassingen vooral gebruik maken van zachte dwang. Bij enkele toepassingen zien we dat het gebruik van de OMBC slechts één van de instrumenten is die beschikbaar zijn om coördinatie op het betreffende terrein te bewerkstelligen. Dat geldt voor de (directe) belastingen waar immers ook de mogelijkheid bestaat EU-richtlijnen tot stand te brengen (op grond van art. 94 van het EU-verdrag)⁶ en voor de pensioenproblematiek (idem). 'Soft law' (de OMBC) kan dus met 'hard law' gecombineerd worden. Hoe dan ook, het Stabiliteits- en Groeipact blijft hier verder buiten beschouwing.

3 Radaelli (2003a), 31-32.

4 In de Engelstalige terminologie: beleid inzake 'social inclusion'.

5 Zie uitgebreider Radaelli (2003b).

6 De Code of Conduct is onderdeel van een 'tax package' waartoe in 1997 werd besloten en waarvan ook enkele EU-richtlijnen deel uitmaken.

Het aantal beleidsterreinen waarop de OMBC (gedeeltelijk) zou kunnen worden toegepast is overigens groot, en lijkt met de dag te groeien. Voorstellen tot introductie of verdere toepassing van de OMBC zijn gedaan voor het immigratiebeleid, en – vooral – op allerlei deeltherreinen van sociaal beleid (gehandicaptenbeleid⁷, emancipatiebeleid, jongerenbeleid). Daarbij wordt door belangenorganisaties en/of de Europese Commissie de term OMBC wellicht wat al te makkelijk in de mond genomen. Zoals Radaelli aangeeft is de OMBC momenteel een aantrekkelijke ‘bandwagon’ om op te springen.⁸

3 Enkele voorbeelden

In deze paragraaf worden enkele zojuist genoemde toepassingen wat nader belicht, te weten de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid (hierna: de Globale Richtsnoeren), de Europese Werkgelegenheidsstrategie, het beleid inzake bestrijding van sociale uitsluiting (hierna aangeduid als Nice-beleid), pensioenbeleid, innovatiebeleid, en belastingen op ondernemingswinst. Daarbij komen de volgende elementen aan bod:

- De keuze van doelstellingen en richtsnoeren en het gebruik van indicatoren.
- De vormgeving van de ‘peer review’ en de mogelijkheid tot het doen van aanbevelingen.
- De inrichting van het benchmarking-proces.

Uit de bespreking zal duidelijk worden dat de OMBC zeker niet uniform wordt toegepast.

3.1 Doelstellingen, richtsnoeren en indicatoren

Voor vrijwel alle toepassingen van de OMBC geldt dat de uiteindelijke doelstelling de hiervoor genoemde Lissabon-doelstelling is. Maar uiteraard zijn er per toepassing specifieke doelstellingen, die worden vertaald in richtsnoeren. Richtsnoeren zijn juridisch niet-verbindende instrumenten ter coördinatie van het nationale beleid van lidstaten. Richtsnoeren worden vervolgens operationeel gemaakt door middel van indicatoren, waarover lidstaten informatie aandrigen in nationale rapporten of plannen.

Dit proces is volledig terug te vinden bij de *Globale Richtsnoeren*, en bij de *Europese Werkgelegenheidsstrategie*. Tabel 1 laat ter illustratie zien wat de doelstellingen en indicatoren zijn in de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

Tabel 1. Doelstellingen en indicatoren in de Europese Werkgelegenheidsstrategie

<i>1. Globale richtsnoeren (overkoepelende doelstellingen)</i>	Indicatoren (voorbeelden; niet uitputtend)
a. Volledige werkgelegenheid	Totale arbeidsparticipatie 67% (2005), 70% (2010)
b. Verbetering van de kwaliteit en de productiviteit van de arbeid	Arbeidsparticipatie vrouwen 57% (2005), 60% (2010)
c. Versterking van de sociale samenhang en integratie	Arbeidsparticipatie 55-64 jaar 50% (2010)

⁷ Zie Bouwsma (2003) voor een analyse van de mogelijke toepassing van de OMBC in het gehandicaptenbeleid.

⁸ Radaelli (2003a), 32.

II. Specifieke richtsnoeren (prioriteiten voor maatregelen)

Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven	Aan alle werklozen wordt binnen 12 maanden een nieuwe start geboden in de vorm van opleiding, stage <i>et cetera</i> (jongeren: binnen zes maanden) In 2010 neemt 25% van de langdurig werklozen deel aan een reïntegratieprogramma
Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap	
Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt	In 2005 moeten werkzoekenden in staat zijn alle via de diensten voor de arbeidsvoorziening van de lidstaten bekendgemaakte vacatures te raadplegen
De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen	Vóór 2010 moet tenminste 85% van de 22-jarigen een hogere middelbare opleiding hebben afgerond
Vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden	Stijging met 5 jaar, vóór 2010, van de gemiddelde leeftijd waarop daadwerkelijk met werken wordt gestopt
Gendergelijkheid	Vóór 2010 voorzien in kinderopvang voor tenminste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd Vóór 2010: niet meer dan 10% voortijdige schoolverlaters
Bevordering van de integratie en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt	
Werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken	Vóór 2010: significante verlaging van de hoge marginale belastingtarieven
Regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken	

De genoemde indicatoren geven veelal het gewenste gemiddelde aan voor de EU als geheel. Alle nationale streefcijfers moeten consistent zijn met dat resultaat, waarbij rekening wordt gehouden met bijzondere nationale omstandigheden. Wat verder opvalt is dat niet altijd een verschil wordt gemaakt tussen doelstellingen, richtsnoeren en te treffen maatregelen en inzet van instrumenten. De specifieke richtsnoeren vallen samen met de keuze van bepaalde maatregelen. Duidelijk is in ieder geval wel dat er vrij strikte afleiding plaatsvindt van doelstellingen naar indicatoren.

In het *Nice-beleid* werd aanvankelijk een andere werkwijze gevolgd. Lidstaten konden tot 2001 zelf data aandragen, en dus indicatoren kiezen die zij relevant achtten voor het bereiken van de Nice-doelstellingen. Vanaf de plannen voor 2003 moeten lidstaten zich houden aan vastgelegde primaire en secundaire indicatoren, waarbij ze vervolgens de optie hebben deze aan te vullen met (tertiaire) indicatoren die ze zelf van belang achten.

Bij het *pensioenbeleid* is gekozen voor een afwijkende aanpak. Lidstaten stellen nationale strategierapporten op zonder gebruikmaking van gemeenschappelijke indicatoren.⁹ Wel is er – op basis van de discussies over de nationale strategierapporten – inmiddels overeenstemming over ‘brede gemeenschappelijke doelstellingen’ op pensioenterrein.

Bij het *innovatiebeleid* is weer sprake van een andere werkwijze. Hier wordt gebruik gemaakt van de ‘European innovation scoreboard’, die 17 indicatoren bevat van het innovatief vermogen van lidstaten. De European innovation scoreboard is onderdeel van een groter geheel: de Trend Chart on Innovation in Europe, in het kader waarvan uiteenlopende vergelijkende informatie wordt verzameld en verspreid omtrent innovatie in de EU.¹⁰

⁹ Door sommige auteurs wordt op grond hiervan het pensioenbeleid niet als toepassing van de OMBC beschouwd.

¹⁰ Naast de European innovation scoreboard zijn er nog het Survey of innovation policy measures en de Innovation policy reviews (over innovatie specifiek in het bedrijfsleven), en de Innobarometer (waarmee de houding ten aanzien van innovatie in het bedrijfsleven periodiek wordt gemeten). Zie uitgebreider European Commission (2003).

Bij de toepassing van de OMBC op *belastingen op ondernemingswinst* is er geen sprake van indicatoren. Wel is afgesproken wat wordt verstaan onder maatregelen die schadelijke concurrentie inhouden, namelijk maatregelen die het vestigingsbeleid van ondernemingen significant beïnvloeden.

Met het toenemend gebruik van de OMBC op verschillende – onderling verwante – beleidsterreinen is in korte tijd een wildgroei ontstaan aan doelstellingen en indicatoren. Dat probleem is recent onderkend, en sinds het voorjaar van 2004 is direct aan de Lissabon-doelstelling een 14-tal zogenaamde structurele indicatoren verbonden, terug te vinden in tabel 2.¹¹ Deze veertien indicatoren vormen een zogenaamde short-list van een groter aantal structurele indicatoren (in totaal 116) op een zestal terreinen (tussen haakjes het totaal aantal indicatoren per rubriek):

- Werkgelegenheid (22).
- Innovatie en onderzoek (20).
- Economische hervormingen (25).
- Sociale cohesie (23).
- Milieu en duurzaamheid (15).
- Algemeen, economie (11).

De short-list van 14 indicatoren is vastgesteld voor drie jaar en zal in die periode ongewijzigd blijven.

Tabel 2. Structurele indicatoren in het kader van de Lissabon-doelstelling (short-list)

GDP per capita in PPS	Business investment
Labour productivity	At risk-of-poverty rate*
Employment rate*	Long-term unemployment rate*
Employment rate of older workers*	Dispersion of regional employment rates*
Educational attainment (20-24)*	Greenhouse gas emissions
Research and Development expenditure	Energy intensity of the economy
Comparative price levels	Volume of freight transport

* uitgesplitst naar geslacht

Bron: European Commission (2004a), annex 1, en <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>

3.2 'Peer review' en aanbevelingen

Ook wat betreft peer review bestaan er grote verschillen in de toepassing van de OMBC. Zo is bij het *pensioenbeleid* de peer review nogal licht van uitvoering. Lidstaten dienen strategierapporten in, waarover andere lidstaten vragen stellen en antwoorden krijgen. Er is op dit terrein dus eerder sprake van informatie-uitwisseling dan van echte reviews. Dat heeft duidelijk te maken met het embryonale stadium waarin deze toepassing van de OMBC zich bevindt (het 'zoeken' naar gemeenschappelijke doelstellingen).

Bij het *innovatiebeleid* worden er geen nationale beleidsplannen of strategierapporten opgesteld, en is er logischerwijze evenmin sprake van (kritische) review door lidstaten van het innovatiebeleid van andere lidstaten. Men is vooral op zoek naar voorbeelden van succesvol beleid ('best practices'), die wellicht in aanmerking komen voor overname. Bovendien wordt de groep 'peers' hier niet uitsluitend gevormd door (vertegenwoordigers van) lidstaten, maar ook door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Een centrale plaats wordt ingenomen door de eerder genoemde Trend Chart on Innovation in

¹¹ Gekozen is voor weergave van de Engelstalige termen (de indicatoren zijn niet in alle EU-talen beschikbaar).

Europe, een EU-expertisecentrum op het terrein van innovatie, dat wordt beheerd door de Europese Commissie, daarin bijgestaan door vertegenwoordigers van lidstaten.

Bij de *belastingen op ondernemingswinst* is er wel duidelijk sprake van peer review. Na het totstandkomen van de Code of Conduct is een inventarisatie gemaakt (mede op aangeven van lidstaten zelf) van mogelijk schadelijke elementen in de belastingstelsels van lidstaten (door de zogenaamde Primarolo-groep), die in de Ecofin-Raad is besproken en definitief is gemaakt. In dit hele proces is er door lidstaten zeer kritisch gekeken naar de belastingstelsels van hun 'peers'.

In tegenstelling tot de voorgaande drie beleidsterreinen wordt er bij de *Globale Richtsnoeren*, bij de *Europese Werkgelegenheidsstrategie*, en bij het *Nice-beleid* gebruik gemaakt van periodieke nationale actieplannen, die door lidstaten worden opgesteld en die worden beoordeeld in het verband van de relevante Raad van Ministers (de Ecofin-Raad en/of de Raad van Ministers voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Voorbereidend werk wordt gedaan door een drietal comités: het Economic Policy Committee, het Employment Committee en het Social Protection Committee.¹² In nationale actieplannen dienen lidstaten duidelijk aan te geven hoe ze de opgelegde doelstellingen denken te bereiken.

Wat gebeurt er als een lidstaat in bepaald opzicht naar het oordeel van zijn 'peers' in gebreke blijft? In dat geval is er bij de *Globale Richtsnoeren* (en ook bij de *Werkgelegenheidsstrategie*) de mogelijkheid dat de Raad van Ministers een aanbeveling doet aan die lidstaat (een en ander op voorstel van de Europese Commissie). De Raad moet daartoe met gekwalificeerde meerderheid beslissen. Daarnaast kan de Raad besluiten de aanbeveling openbaar te maken (eveneens met gekwalificeerde meerderheid, na een voorstel daartoe van de Commissie). De gedachte hierachter is duidelijk: 'name and shame'. De OMBC wordt niet voor niets wel eens aangeduid als 'regulation by embarrassment'. Nu de *Globale Richtsnoeren* een aantal jaren worden gehanteerd blijkt echter dat er dermate veel aanbevelingen worden gedaan (en openbaar worden gemaakt) dat de scherpe kantjes er een beetje af zijn. Er worden in toenemende mate algemene aanbevelingen gedaan (voor alle lidstaten gezamenlijk) en verder krijgt iedere lidstaat jaarlijks wel 5 à 6 aanbevelingen mee. Iets dergelijks geldt ook voor de *Europese Werkgelegenheidsstrategie*.¹³ De aanbevelingen in het kader van de *Globale Richtsnoeren* vallen overigens deels samen met schrobberingen die (sommige) lidstaten in het kader van de excessieve-tekortprocedure (art.104 van het EU-verdrag) ontvangen.

3.3 Het benchmarking-proces

Waaruit bestaat nu het benchmarking-proces in de verschillende toepassingen? Is er überhaupt altijd wel sprake van benchmarking? Bij de *Globale Richtsnoeren*, de *Europese Werkgelegenheidsstrategie*, het *Nice-beleid* en het innovatiebeleid vindt er daadwerkelijk benchmarking plaats. Per indicator worden 'best practices' benoemd, maar ook 'worst practices' (lidstaten die duidelijk te kort schieten op een bepaalde indicator). Per lidstaat worden sterke en zwakke punten benoemd. Een punt wordt als sterk of zwak aangeduid als de lidstaat in kwestie bij de drie best respectievelijk slechtst presterende lidstaten zit. Op grond van de zwakke punten worden aanbevelingen geformuleerd.¹⁴ Bij het innovatiebeleid beperkt de benchmarking zich overigens niet tot de EU-25; uitdrukkelijk wordt – in het gebruik van de European innovation scoreboard – aandacht besteed aan de relatieve positie van de EU ten opzichte van de Verenigde Staten en Japan.

¹² Het Social Protection Committee en het Economic Policy Committee zijn ook betrokken bij de informatie-uitwisseling in het kader van het pensioenbeleid.

¹³ Zie voor een overzicht De la Porte en Pochet (2002), 37.

¹⁴ Zie European Commission (2004a), annex 1 en 2, voor een dergelijke recente benchmarking op basis van de short-list van structurele indicatoren.

Het benchmarken bij de belastingen op ondernemingswinst betreft zoals eerder gesteld 'worst practices' in plaats van best practices; het gaat hier vooral om het benchmarken door lidstaten van de systemen van andere lidstaten op basis van criteria van onaanvaardbaarheid (schadelijkheid).

Bij het pensioenbeleid vindt er – gelet op de diversiteit van de door lidstaten zelf gekozen indicatoren – slechts in beperkte mate benchmarking plaats.

Wie zijn er betrokken bij het proces? Uiteraard zijn de Ecofin-Raad en de Raad van Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de eerder genoemde comités, en de Europese Commissie belangrijke actoren in alle processen. Opvallend is dat het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en de nationale parlementen geen enkele rol van betekenis spelen.

Eén van de mogelijkheden die de OMBC biedt is het betrekken bij de verschillende processen van actoren van buiten de EU-instellingen. Het blijkt echter dat van die mogelijkheid niet altijd gebruik wordt gemaakt. Van participatie door dergelijke actoren is nauwelijks sprake bij de Globale Richtsnoeren. De enige wijze waarop zij bij het proces betrokken worden is de halfjaarlijkse Macro-economische Dialoog (een conferentie waaraan ook sociale partners deelnemen en waarop de actuele economische situatie wordt besproken). Ook in het proces met betrekking tot de belastingen op ondernemingswinst is er nauwelijks of geen inbreng 'van buitenaf'. Anders ligt dat bij de Europese Werkgelegenheidsstrategie, bij het Nice-beleid en bij het pensioenbeleid, waar sociale partners en non-gouvernementele organisaties een rol spelen. Bij het innovatiebeleid is er participatie van allerlei 'stakeholders', waarbij dit proces zich van de andere onderscheidt doordat het een a-politiek, technisch karakter heeft en zich slechts in beperkte mate afspeelt op het politieke niveau.

Tabel 3 vat kort samen wat de belangrijkste eigenschappen zijn van de hier besproken toepassingen van de OMBC.

Tabel 3. Eigenschappen van enkele toepassingen van de OMBC¹⁵

	GR	EWS	N	PB	IB	B
Gemeenschappelijke doelstellingen?	Ja	Ja	Ja	Nee	Beperkt	Ja
Indicatoren?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Nationale plannen?	Ja	Ja	Ja	Nee	Beperkt	Nee
Benchmarking?	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Ja	'Worst practices'
Aanbevelingen?	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Samenstelling Raad	Ecofin	SZW	SZW	SZW, Ecofin	Concurrentie-vermogen	Ecofin
Comités	EPC	EC	SPC	SPC, EPC	Nee	Primarolo groep
Overige betrokkenen?	Nee	Sociale partners	Sociale partners, NGOs	Bedrijfsleven	Diverse 'stakeholders'	Nee

GR: Globale Richtsnoeren

EWS: Europese Werkgelegenheidsstrategie

N: Nice-beleid (sociaal beleid)

PB: pensioenbeleid

IB: innovatiebeleid

B: belastingen op ondernemingswinst

SZW: Raad van Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

EPC: European Policy Committee

EC: Employment Committee

SPC: Social Protection Committee

¹⁵ Ontleend aan Radaelli (2003a), 33, bewerkt en aangevuld.

4 Voor- en nadelen

Hoewel er recent heel veel is gepubliceerd over de OMBC, is empirisch onderzoek naar toepassingen ervan uitermate schaars. Het meeste onderzoek betreft beschrijvingen van de wezenskenmerken van de methode als zodanig, en de ontwikkeling van de methode vanaf 1997. Belangrijk is daarbij dat in 2000 niet gelijk duidelijk was dat we hier van doen hadden met iets geheel nieuws. Dat besef drong slechts geleidelijk door. Tot een systematische evaluatie is het daardoor nog niet gekomen. In deze paragraaf beperk ik mij tot een – kwalitatieve – beschouwing van mogelijke voor- en nadelen van de OMBC.

Mosher (2000), Hodson en Maher (2001), Vandenbroucke (2002), Radaelli (2003a) en anderen noemen verschillende potentiële (functionele en politieke) voordelen van de OMBC. Allereerst kan door middel van de OMBC beleid worden aangepast aan de verschillende omstandigheden in lidstaten (differentiated policy harmonisation), in tegenstelling tot de uniformering die uitgaat van harmonisatiewetgeving. Iedere lidstaat kan zo een optimale 'goodness of fit' realiseren tussen de eigen problemen en (institutionele) omstandigheden enerzijds en de inzet van beleid anderzijds. De OMBC gaat niet uit van de 'one size fits all'-gedachte die we nog wel eens aantreffen bij de OECD en het IMF, maar is contextgevoelig. De OMBC maakt ook verschillende snelheden binnen de EU mogelijk, zonder dat er gelijk naar het middel van nauwere samenwerking (enhanced cooperation, op grond van het Verdrag van Nice) behoeft te worden gegrepen. De OMBC biedt 'zachte' flexibiliteit.

Ten tweede is de OMBC erg geschikt op beleidsterreinen waar lidstaten weliswaar hun eigen beleid kunnen voeren (en er geen coördinatieproblemen als zodanig spelen) maar waar lidstaten nog onvoldoende inzicht hebben in de consequenties van beleid, de verschillende mogelijkheden die ze hebben, de richting die moet worden ingeslagen, *et cetera*, met andere woorden: beleidsterreinen waar nog (veel) geleerd moet worden. Dit aspect van 'policy-learning' wordt algemeen als kernaspect van de OMBC beschouwd. Participatie van uiteenlopende actoren, zoals sociale partners, is daarbij onontbeerlijk.

Ten derde zijn er uiteenlopende politieke voordelen. De differentieerbaarheid van beleid komt de legitimiteit ervan binnen lidstaten ten goede, de OMBC sluit goed aan bij beginselen van subsidiairiteit en proportionaliteit, en vergt geen (langdurige, kostbare) aanpassing van nationale wetgeving, zoals bij richtlijnen. De OMBC depolitiseert problemen, brengt ze terug tot concrete indicatoren, die iteratief worden aangepakt, en bevordert daarmee een bepaalde probleemgerichte stijl van besturen. De OMBC dwingt lidstaten mooie woorden om te zetten in daden.

Bij al die voordelen zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen. Zo hinkt de OMBC op twee gedachten: vrijblijvendheid en differentiatie naar lidstaat aan de ene kant en het willen bereiken van de Lissabon-doelstelling voor de EU als geheel aan de andere kant. De vraag is of de EU er komt met uitsluitend vrijblijvende coördinatie. Het is goed er op te wijzen dat de OMBC kan worden gezien als een methode 'bij gebrek aan beter'. De oorsprong van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (het 'prototype' van de OMBC) ligt in de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam. Frankrijk wilde toen per se op EU-niveau iets doen aan werkgelegenheid (als flankering van het Stabiliteits- en Groeipact), maar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk sloten zowel harmonisatiewetgeving als nieuwe EU-programma's op dit terrein uit. De OMBC maakt het mogelijk toch iets te doen, als er geen bereidheid is extra middelen ter beschikking te stellen voor 'echt' EU-beleid (bijvoorbeeld vanwege de problematiek van de netto-posities, of vanwege het belabberde financieel beheer in de EU), of als harmonisatiewetgeving als een te taai proces wordt ervaren. Scharpf (2002) heeft er echter op gewezen dat er in de EU sprake is van een asymmetrie: bij marktintegratie (de interne markt, de EMU) wordt wel volop gebruik gemaakt van 'harde' coördinatie en bij werkgelegenheids- en sociaal beleid niet. Dat is onhandig, aangezien er

tussen beide terreinen volop dwarsverbanden bestaan. Het wordt ook niet altijd als rechtvaardig gezien: de EU heeft onvoldoende sociaal gezicht. Toepassingen van de OMBC zouden daarom op zijn minst, waar nodig, moeten worden geflankeerd door harde coördinatie (wetgeving), en mogen die andere methoden van beleidsvoering zeker niet verdringen.

Een tweede kanttekening betreft het leeraspect. Het basisidee achter de OMBC is dat er op twee wijzen wordt geleerd. Allereerst verticaal, bottom-up, door middel van participatie van alle betrokkenen (in tegenstelling tot de traditionele beleidsvoering via richtlijnen, die een top-down-karakter heeft), en ten tweede horizontaal (lidstaten leren van elkaar). Het leren kan betrekking hebben op de inzet van bestaande en van nieuwe instrumenten, maar ook op nieuwe doelstellingen. De mate waarin er feitelijk wordt geleerd over de inzet van beleidsinstrumenten valt echter tegen. Zo moeten we niet al te grote voorstellingen hebben van de peer review die plaatsvindt in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Iedere lidstaat krijgt een uur om zijn Nationaal Actieplan te presenteren, te laten bespreken (door twee andere lidstaten) en te bediscussiëren.¹⁶ Ook de identificatie van best/good practices is gebrekkig. Deze moeten worden aangedragen door lidstaten zelf, maar dat gebeurt onvoldoende; de Europese Commissie probeert dat te doorbreken door de organisatie van conferenties, net als bij het innovatiebeleid. Op het niveau van doelstellingen is er recent de neiging de doelstellingen niet te frequent te wijzigen, en slechts tot nadere stroomlijning te komen.

Het gebrekkige leren is onder andere het gevolg van de beperkte participatie van actoren. Eigenlijk is alleen de OMBC in het innovatiebeleid in staat gebleken actoren 'van buiten' bij de beleidsvorming te betrekken. De OMBC is in het algemeen een stuk minder open dan gewenst. Bovendien blijkt de doorwerking van nationale actieplannen binnen lidstaten gering te zijn. In de woorden van Jacobson en Schmid: "The process takes place at the top level of the administrative hierarchy only".¹⁷

Verder blijft het te gaan om politieke processen: de keuze van indicatoren, van best practices is niet apolitiek. Radaelli stelt: "To assume that a de-politicised positive-sum game learning is the most common feature of the OMC is simply wrong".¹⁸ Het gaat ook in de OMBC tot op zekere hoogte om gevestigde belangen die beschermd moeten worden.

Een derde kanttekening richt zich op de beperkingen die inherent zijn aan het gebruik van benchmarking en van best practices. Volgens sommigen (Lundvall en Tomlinson, 2002; Radaelli, 2003a) staat benchmarking in zeker opzicht leren in de weg. Benchmarking reduceert diversiteit en heterogeniteit, waarbij beleidsleren juist gebaat is. Benchmarking leidt tot blindstaren op specifieke elementen binnen beleid, terwijl succes vaak het gevolg is van het geheel. Benchmarking gaat, door de focus op succes in plaats van falen, voorbij aan zogenaamde negatieve lessen waar óók wat van te leren valt. Verder kan benchmarking leiden tot imitatie, terwijl dat op sommige beleidsterreinen nu juist niet de bedoeling is (innovatiebeleid!). Er zou dus meer nagedacht moeten worden over de vraag hoe benchmarking gebruikt wordt in een context waarbij het behoud van diversiteit van nationale systemen juist voorop moet staan (uit de aard der zaak zoals in het innovatiebeleid, of ter behoud van nationale preferenties zoals in het sociaal beleid). In het algemeen is er natuurlijk ook het probleem van de gebrekkige overdraagbaarheid van best practices (Rose, 2001): een goede praktijk kan niet zo maar van lidstaat x naar lidstaat y worden overgeplaatst.

¹⁶ Mosher en Trubek (2003), 78.

¹⁷ Jacobsson en Schmid (2002), 87. Ook De la Porte, Pochet en Room (2001), 300, wijzen op de afwezigheid van discussie op nationaal niveau bij het Nice-beleid.

¹⁸ Radaelli (2003a), 40.

Daar staat tegenover dat, op beleidsterreinen waar diversiteit wat minder van belang is, er best wat meer top-down, en dus meer sturend in een bepaalde richting, zou kunnen worden gebenchmarkt. Als we kijken naar de toepassingen tot nu toe, en met name naar recente ontwikkelingen ten aanzien van de short-list van 14 structurele indicatoren, dan ontstaat de indruk dat de EU zich steeds heen en weer beweegt tussen min of meer contextgevoelige benchmarking (waarin best practices centraal staan) en het contextgevoelige 'lessen-trekken', waar het gaat om good practices. Dit wordt door Lundvall en Tomlinson (2002) aangeduid als intelligente benchmarking. Veel OMBC-toepassingen zijn veelal gestart als contextgevoelige benchmarking, hebben zich ontwikkeld in de richting van de meer contextgevoelige benadering, maar met het naderbij komen van 2010 worden de teugels aange trokken en zien we een streven naar uniformiteit en stabiliteit in de keuze van indicatoren. Daarbij blijft het overigens zo dat bij de invulling rekening wordt gehouden met bijzondere nationale omstandigheden.

Een andere kanttekening betreft de geschetste politieke voordelen, waartoe de verhoogde legitimiteit van de EU behoren, en de probleemgerichte aanpak. In dat verband schuilen er twee gevaren. Allereerst het gevaar dat de OMBC gebruikt wordt voor het voeren van symbolisch beleid: er kan makkelijk goede sier worden gemaakt met allerlei doelstellingen, richtlijnen en indicatoren, zeker als de OMBC te lichtzinnig van stal wordt gehaald. Een ander gevaar is dat de OMBC gebruikt wordt om impopulaire beslissingen te rechtvaardigheden en binnenlandse oppositie tegen hervormingen te keren, waarbij de EU als zondebok wordt aangemerkt. In beide gevallen raakt de OMBC in diskrediet, hetgeen haaks staat op de genoemde voordelen van legitimiteit en probleemgerichte aanpak. Is de legitimiteit van de OMBC als methode overigens echt groter dan die van harmonisatiewetgeving of EU-beleid? Hoe legitiem is beleid gebaseerd op indicatoren opgesteld door ambtenaren en experts ver weg in Brussel, in politiek gevoelige kwesties zoals in sociaal beleid? De OMBC herbergt het gevaar in zich van technocratie, niet in de laatste plaats door de hierboven genoemde problemen met betrekking tot participatie, maar ook gezien de te verwaarlozen rol van het Europees Parlement, van de regio's in Europa en van nationale parlementen.

Een laatste opmerking moet worden gemaakt over de vraag wat men nu met de OMBC exact tracht te coördineren. In de relevante verdragsbepalingen gaat het altijd om het beleid (op een bepaald terrein) van lidstaten én van de EU. Dat laatste is in veel gevallen nauwelijks relevant. EU-beleid is veelal nauwelijks ontwikkeld, met uitzondering van werkgelegenheidsbeleid (via het EU-structuurbeleid) en subsidieprogramma's op het terrein van onderzoek en ontwikkeling. De EU heeft zelf geen begrotingsbeleid van betekenis, en geen sociaal beleid. Een andere vorm van coördinatie die mogelijk wel relevant is, is die over beleidsgrenzen heen. Een sterk punt van de OMBC is zonder meer dat er, getuige de Globale Richtsnoeren en het gebruik van de structurele indicatoren, duidelijk aandacht is voor die 'cross-policy coordination'. Het stroomlijnen van de verschillende toepassingen van de OMBC, ter hand genomen in 2004, past daar ook in. Verder kan gewezen worden op de samenwerking tussen de Ecofin-raad en de Raad van Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (en de bijbehorende comités), in het kader van de verschillende processen.

5 Institutionele structuur

Sommige toepassingen van de OMBC kennen een juridische grondslag in het EU-verdrag. Dat geldt voor de Globale Richtsnoeren (art. 99), voor de Europese Werkgelegenheidsstrategie (artt. 128-130), voor sociaal beleid (artt. 136-137) en de pensioenproblematiek (art. 140), waarbij het overigens soms gaat om artikelen die ná het begin van de daadwerkelijke toepassing van de methode zijn inge-

voegd. De toepassing op de andere terreinen die in paragraaf 3 werden besproken (innovatiebeleid, belastingen op ondernemingswinst) vindt plaats zonder enigerlei grondslag in het EU-verdrag. Een belangrijk verschil is verder dat het EU-verdrag bij de Globale Richtsnoeren en de Europese Werkgelegenheidsstrategie de verschillende elementen van de toe te passen OMBC beschrijft, en dat er in de andere gevallen (sociaal beleid, pensioenbeleid) in het geheel niet aan de methode wordt gerefereerd. Er wordt wél een juridische basis geboden voor coördinatie op het betreffende terrein, maar niet noodzakelijkerwijs voor toepassing van de OMBC.

Vanuit verschillende werkgroepen van de Europese Conventie is gepleit voor opname in de ontwerp-Grondwet van een algemeen artikel over de OMBC. De discussie binnen de Conventie ging vervolgens over de vraag of de OMBC gepositioneerd moest worden als methode die gebruikt mag worden als de Grondwet de EU geen bevoegdheid geeft tot andere methoden van beleidsvoering (wetgeving), of als methode die in aanvulling op die andere methoden gebruikt kan worden.

In de ontwerp-Grondwet zoals die er op dit moment ligt, is geen algemene bepaling omtrent de OMBC opgenomen. Wel zien we dat toepassing van de OMBC in het Nice-beleid een expliciete grondslag heeft gekregen (art. III-107), evenals de toepassingen in het innovatiebeleid (art. III-148), de volksgezondheid (art. III-149) en ten aanzien van het concurrentievermogen (art. III-180).¹⁹ De bepalingen met betrekking tot de Globale Richtsnoeren en de Europese Werkgelegenheidsstrategie zijn vrijwel onveranderd gebleven. Al met al zijn er volgens de ontwerp-Grondwet dus zes toepassingen van de OMBC. De opstellers van de ontwerp-Grondwet zijn er verder vanuit gegaan dat de OMBC best gecombineerd kan worden met bijvoorbeeld wetgeving.

Voor het Europees Parlement is geen grote rol weggelegd. De relevante bepalingen van de ontwerp-Grondwet vermelden slechts dat het Europees Parlement volledig geïnformeerd zal worden, maar maken geen melding van enigerlei consultatieprocedure. Dat is overigens in lijn met de toch al geringe inbreng van het Europees Parlement in de economische beleidscoördinatie in het algemeen (Lord, 2003). Maar wellicht vormt voor de inbreng van het Europees Parlement (en voor de rol van de twee raadgevende comités, te weten het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's) een nieuw af te sluiten Interinstitutioneel Akkoord een goed reparatiemiddel.

6 Conclusies

Dé OMBC bestaat niet. Er zijn enkele toepassingen waarin het volledige format van de OMBC wordt teruggevonden (Globale Richtsnoeren, Europese Werkgelegenheidsstrategie, Nice-beleid), maar er zijn ook toepassingen die slechts gebruik maken van enkele elementen. Het gebruik van indicatoren en van benchmarking is echter in vrijwel alle toepassingen terug te vinden. Grote verschillen doen zich voor tussen de toepassingen voor wat betreft de betrokkenheid van actoren. Het Europees Parlement speelt in geen enkele toepassing een rol van betekenis. In de ontwerp-Grondwet is daarin geen verandering gebracht.

De voordelen van de OMBC betreffen de mogelijkheid tot bottom-up en horizontaal leren, de differentieerbaarheid naar lidstaten, in het verlengde daarvan de relatief grote legitimiteit, en het probleemgerichte karakter. Die voordelen komen, voor zover nu valt na te gaan, niet helemaal uit de verf. Door de druk die er uitgaat van de Lissabon-doelstelling is er niet volledig sprake (meer) van bottom-up leren. Daarvoor is de participatie van actoren 'van buitenaf', en op nationaal niveau, ook te gering. Vraagtekens kunnen verder worden geplaatst bij de mate waarin lidstaten van elkaar leren; wellicht zijn andere werkwijzen dan het presenteren en bespreken van nationale actieplannen effectie-

¹⁹ Er is dus geen expliciete grondslag gecreëerd voor toepassing van de OMBC in het pensioenbeleid.

ver. De legitimiteit van de OMBC, tenslotte, loopt mogelijk gevaar indien de methode te zeer voor symbolische beleidsvoering wordt gebruikt en/of voor binnenlandse politieke doeleinden.

Literatuur

- Bouwsma, S. (2003), *Disability Policy in EU Member States and the Open Method of Co-ordination*, Enschede: University of Twente
- De la Porte, C., and Ph. Pochet (2002), *Supple Co-ordination at EU Level and the Key Actors' Involvement*, in C. de la Porte and Ph. Pochet (Eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Frankfurt: PIE Lang, 27-68
- De la Porte, C., Ph. Pochet, and G. Room (2001), *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, *Journal of European Social Policy*, 11(4), 291-307
- European Commission (2003), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy*, Brussels, COM (2003)112final
- European Commission (2004a), *Report from the Commission to the Spring European Council. Delivering Lisbon. Reforms for the Enlarged Union*, Brussels, COM (2004)29
- European Commission (2004b), *Commission Recommendation on the 2004 Update of the Broad Economic Policy Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 Period)*, Brussels, COM 2004(308)
- Hodson, D., and I. Maher (2001), *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 719-746
- Jacobsson, K., and H. Schmid (2002), *Real Integration or just Formal Adaptation? – On the Implementation of the National Action Plans for Employment*, in C. de la Porte and Ph. Pochet (Eds.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Frankfurt: PIE Lang, 69-96
- Lord, C. (2003), *The European Parliament in the Economic Governance of the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, 41(2), 249-267
- Lundvall, B.A., and M. Tomlinson (2002), *Learning by Comparing: Reflections on the Use and Abuse of International Benchmarking*, in G. Sweeney (Ed.), *Innovation, Economic Progress and the Quality of Life*, Cheltenham: Edward Elgar, 120-136
- Mosher, J.S. (2000), *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, *ECSA Review*, 13(3), 6-7
- Mosher, J.S., and D.M. Trubek (2003), *Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy*, *Journal of Common Market Studies*, 41(1), 63-88
- Radaelli, C.M. (2003a), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)
- Radaelli, C.M. (2003b), *The Code of Conduct Against Harmful Tax Competition: Open Method of Coordination in Disguise?* *Public Administration*, 81(3), 513-531
- Rose, R. (2001), *Ten Steps in Learning from Abroad*, ESRC Future Governance Discussion Paper (ook uitgebracht in 2002 als RSCAS Working Paper 2002-05, Florence: European University Institute)
- Scharpf, F.W. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670
- Vandenbroucke, F. (2002), *Social Justice and Open Coordination in Europe. Reflections on Drèze's Tinbergen Lecture*, *De Economist*, 150(1), 83-93

Verschenen

In deze rubriek worden recent verschenen boeken, onderzoeksrapporten en beleidsadviezen op het terrein van de openbare financiën c.q. de economie van de publieke sector aangekondigd. Aanmeldingen voor deze rubriek bij de eindredacteur (adres: zie binnenzijde omslag).

Boeken

Carl Berg, Ronald van Oosteroom en Jaap Slootmaker (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Public Controlling Reeks nr. 4, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2003, 298 pp.

H. de Groot, *Benchmarking in de publieke sector*, Public Controlling Reeks nr. 6, Den Haag: Sdu Uitgevers, mei 2004

M.C.W. Janssen (Ed.), *Auctioning Public Assets*, Cambridge: Cambridge University Press, januari 2004, 332 pp.

Peter van der Knaap en Ard Schilder, *Resultaatgericht sturen en evalueren*, Public Controlling Reeks nr. 5, Den Haag: Sdu Uitgevers, april 2004

Carl Koopmans, *Ongewenst onderzoek*, oratie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, maart 2003

P.A. Pronk, *De verborgen belastingdienst. De invloed van administratieve lasten op de naleving van fiscale regelgeving door ondernemingen*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, Delft: Eburon, mei 2004, 373 pp.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

De prijs van succes. Over matching van onderzoekssubsidies in kennisinstellingen, rapport 58, april 2004

De omvang van matching. Onderzoek naar de effecten van matching van 2^e en 3^e geldstroomfinanciering op de beleidsruimte van Nederlandse, publieke kennisinstellingen, Achtergrondstudie 30, april 2004

Algemene Rekenkamer

Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?, rapport, maart 2004

CentER for Economic Research

J.E. Anderson and M. Zanardi, *Political Pressure Deflection*, Discussion Paper 2004-21, februari 2004

E.C.M. van der Heijden, J.H.M. Nelissen and J.J.M. Potters, *Opinions on Tax Deductions and the Consensus Effect in a Survey-Experiment*, Discussion Paper 2004-23, februari 2004

J. Banks, A. Kapteyn, J.P. Smith and A.H.O. van Soest, *International Comparisons of Work Disability*, Discussion Paper 2004-36, april 2004

Centraal Planbureau (CPB)

Johannes Bollen, Ton Manders and Machiel Mulder, *Four Futures for Energy Markets and Climate Change*, Bijzondere Publicatie 52, april 2004

M. Lijesen, *Increasing the Reliability of Electricity Production: A Cost-Benefit Analysis*, Document 52, februari 2004

R. Douven, E. Mot en K. Folmer, *Momentopname van de AWBZ: een analyse van de sterke en zwakke punten*, Document 54, maart 2004

B. Minne en H.P. van der Wiel, *De Nederlandse ICT-industrie en multinationals; de relatie tussen prestaties en competenties*, Document 55, maart 2004

A.M. Lejour, R.A. de Mooij and C.H. Capel, *Assessing the Economic Implications of Turkish Accession to the EU*, Document 56, maart 2004

A. Verrips, P. Besseling en W. Groot, *Second opinion KKBA's 'Verstedelijkingsalternatieven Randstad' en 'Corridor'*, Document 57, april 2004

M.F. Cornet and J. van de Ven, *Incentives for Technology Transfer Institutes*, Document 58, april 2004

S. Ederveen and L. Thissen, *Can Labour Market Institutions Explain Unemployment Rates in New EU Member States?*, Document 59, april 2004

F. Huizinga and P. Broer, *Wage Moderation and Labour Productivity*, Discussion Paper 28, maart 2004

R.W. Euwals and M. Hogerbrugge, *Explaining the Growth of Part-time Employment, Factors of Supply and Demand*, Discussion Paper 31, april 2004

Egbert Jongen, *Individueel financieel voordeel levensloopregelingen*, Memorandum 85, december 2003

Hans Stegeman, *Verwerking wet Verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte in CEP 2004*, Memorandum 86, maart 2004

Wink Joosten, *The Asian Financial Crisis in Retrospect. What Happened? What can we Conclude?*, Memorandum 87, maart 2004

Hans Stegeman en Daniel van Vuuren, *Raming bijstandsvolume in CEP 2004*, Memorandum 88, april 2004

P.J.G. Tang en A.M. Lejour, *Achtergrondnotitie bij het Centraal Economisch Plan 2004 over "De Duitse economie gezien vanuit Nederland"*, Memorandum 89, april 2004

Economierapportage maart 2004, Notitie, maart 2004

De invoering van een no-claimteruggaveregeling in de ZFW, Notitie, maart 2004

Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten, Notitie, april 2004

Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO)

M.A. Allers, C. Hoeben, E. Gerritsen en J.Th. van der Veer, *Atlas van de lokale lasten 2004*, april 2004

E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, Rapport 04-3, mei 2004

De Nederlandsche Bank (DNB)

C.A. Ullersma, *On the Emergence of a Binding Zero Lower Bound*, MEB-Series 2004-02, maart 2004

IOO BV

Bureaucratisering en schaaufactoren in het onderwijs, rapport, januari 2004

Ministerie van Economische Zaken

J. van den Heuvel Rijnders, I.J.M. Lackner en H.C. Verkerk, *Publieke belangen en marktordening bij vrije beroepen*, rapport, maart 2004

Nyfer

Gerard Marlet en Clemens van Woerkens, *Atlas voor gemeenten 2004*, april 2004

Onderzoek Centrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB)

M. Varkevisser, S.A. van der Geest en F.T. Schut, *Concurrentie tussen Nederlandse ziekenhuizen. De deelmarkt voor reguliere klinische zorg*, Studies in Economic Policy 13, maart 2004

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)

Lennart Janssens en Lucy Kok, *Uittreding en herintreding in zorg en welzijn*, Rapport ZW 52, april 2004

Trendrapport Aanbod van arbeid in zorg en welzijn 2003, Rapport ZW 54, april 2004

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Afschaffing gebruikersdeel onroerendezaakbelastingen op woningen, advies, januari 2004

Verdeelmodellen enkele voedingen BDU Sociaal, Veiligheid en Inburgering, advies, februari 2004

Verdeelsleutel Duurzaam Veilig 2, advies, maart 2004

Wijziging Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen, advies, april 2004

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

De Staat van het Stelsel, advies 04-01, april 2004

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Naar meer herkenbare kandidaten. Reactie op "Naar een sterker parlement", advies, januari 2004

Cultuur met een FORS postuur; Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit, advies, maart 2004

Raad voor Verkeer en Waterstaat

De waarde van het Openbaar Vervoer, advies, maart 2004

Ruimtelijk Planbureau

Maaïke Galle et al., *Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte*, rapport, mei 2004

Ex ante toets Nota Ruimte, rapport, i.s.m. Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2004

Sociaal-Economische Raad (SER)

Keurmerken en duurzame ontwikkeling, advies, april 2004

Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving, advies, april 2004

Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU, advies, april 2004

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

J.M. Timmermans en I. Woittiez, Advies ramingen verpleging en verzorging, Speciale Uitgave 29, maart 2004

Paul Schnabel, Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkeheidsideaal, Speciale Uitgave 30, maart 2004

Crétien van Campen, Isolde Woittiez, Edwin van Gameren en J.M. Timmermans, Typering van cliënten van AWBZ-gefinancierde verpleging en verzorging, Speciale Uitgave 31, januari 2004

Heleen van Luijn and Saskia Keuzenkamp, Does Leave Work? Summary, Speciale uitgave 32, mei 2004

Paul Dekker, Joep de Hart, Paul de Beer en Christa Hubers, De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van normen en waarden in bevolkings-enquêtes, Onderzoeksrapport 2004/2, maart 2004

Heleen van Luijn en Saskia Keuzenkamp, Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur, Onderzoeksrapport 2004/3, april 2004

Wouter Vermeulen, Nieuwe baan of nieuwe functie? Een studie naar de beloning van externe en interne mobiliteit, Werkdocument 96, maart 2004

Roelof Schellingerhout, Cijferrapport allochtone ouderen, Werkdocument 105, maart 2004

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

Barbara Baarsma, Peter Berkhout en Peter Hop, Op prijs gesteld, maar ook op kwaliteit: de prijs van stroomonderbrekingen – op zoek naar phi: technisch rapport, rapport 726, 2004

Bas Aalbers et al., De waarde van solidariteit: spanning in de tweede pijler van het pensioengebouw, rapport 731, 2004

Tinbergen Instituut

Silvia Dominguez Martinez and Otto H. Swank, Polarization, Information Collection and Electoral Control, Discussion Paper TI2004-035/1, maart 2004

Phongthorn T. Wrasai and Otto H. Swank, Policy Makers, Advisors, and Reputation, Discussion Paper TI2004-037/1, maart 2004

Cees van Beers, Jeroen C.J.M. van den Bergh, André de Moor and Frans Oosterhuis, Determining the Environmental Effects of Indirect Subsidies, Discussion Paper TI2004-047/3, april 2004

Jeroen C.J.M. van den Bergh, Evolutionary Analysis of the Relationship between Economic Growth, Environmental Quality and Resource Scarcity, Discussion Paper TI2004-048/3, 2004

Mauro Mastrogiacomo, On Expectations, Realizations and Partial Retirement, Discussion Paper TI2004-052/3, 2004

VROM-raad

Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, advies 039, april 2004



Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Postbus 95328
2509 CH Den Haag
Tel. (070) 3427244

Symposium over gemeentelijke risico's

Op vrijdag 10 september 2004 organiseert de Dreesstichting een symposium onder de titel *Gemeentefinanciën: nieuwe uitdagingen en toenemende risico's*. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balкенende II is een aantal keuzes gemaakt die de gemeentelijke financiën met substantieel hogere risico's opzadelen. Voorbeelden zijn de afschaffing en de maximering van de OZB, de invoering van de Wet Werk en Bijstand en de sanering van een aantal specifieke uitkeringen. Het is maar de vraag of het

lokale belastinggebied op korte termijn zodanig kan worden vergroot dat aan deze risico's het hoofd kan worden geboden. Op het symposium worden de uitdagingen en de risico's voor de gemeentelijke financiën in beeld gebracht en komt de vraag aan de orde hoe de beheersbaarheid van de lokale begroting kan worden verbeterd.

Flip de Kam, voorzitter
Arie Ros, secretaris

Economie die prikkelt!



Voor een overzicht van deze en alle andere uitgaven van Uitgeverij LEMMA kunt u kijken op www.lemma.nl.

ESB

Economisch Statistische Berichten is hét Nederlandse vakblad op het gebied van algemene en bedrijfseconomie en slaat een brug tussen wetenschap, beleid en praktijk. Het bevat de belangrijkste bevindingen van allerlei onderzoeksinstituten. Economen geven analyses en oplossingen van actuele beleidsvraagstukken. Verder signaleert *ESB* de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie en worden economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven.

Hoofdredacteur :	Dr. S.G. van der Lecq
Jaarabonnement	
- Bedrijven/instellingen:	€ 195,00 (met als welkomstgeschenk de <i>ESB Economie Databank</i>)
- Particulieren:	€ 99,00
- Student:	€ 64,00
Proefabonnement:	8 x <i>ESB</i> voor €15,00
Los nummer:	€ 8,-
Verschijsning:	26 x per jaar

Vraag een **proefnummer** aan bij Uitgeverij LEMMA en bel 030-254 56 52 of mail naar infodesk@lemma.nl.

Vooraankondiging 3e Jaarcongres Public Controlling over 'Fusies en samenwerking'

donderdag 7 oktober 2004, Erasmus Universiteit Rotterdam
Noteer de datum alvast in uw agenda!

Op donderdag 7 oktober 2004 organiseert het Europees Instituut voor Certified Public Controllers voor u haar derde jaarcongres. Dit jaar is het thema *'Fusies en samenwerking'*.

Binnen de overheid en non-profitsector komen op alle niveaus fusies en samenwerkingsverbanden tot stand. Van gemeentelijke herindelingen tot het samengaan van ziekenhuizen en woningcorporaties. Juist in tijden van recessie blijkt het samenbrengen van activiteiten een belangrijk instrument om kosten te besparen.

Ook voor u als controller brengen nieuwe samenwerkingsverbanden veel vraagstukken met zich mee. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgen opnieuw vorm. Processen worden gestroomlijnd en aangepast aan de nieuwe organisatievorm. Het oude vraagstuk van "hoe stuur en beheer ik processen in een veranderende omgeving?" is weer zéér actueel. De oplossing ervan bepaalt de mate van succes van de organisatie.



De volgende onderwerpen staan in lezingen en workshops op de agenda:

- shared service centrum
- gemeentelijke herindeling: kosten-batenanalyse
- samenwerking Belastingdienst en UWV
- fusies bij woningcorporaties of ziekenhuis
- matrixorganisatie en de rol van de controller
- de organisatie van in- en uitbestedingen
- onderhoud van materieel, voorbeeld van shared service bij defensie

Via uw vakblad en de websites van het EICPC en Vermande Studiedagen, houden wij u op de hoogte van de onderwerpen van het jaarcongres en de sprekers. Inschrijving is nu al mogelijk via de website van Vermande Studiedagen.

www.eicpc.com
www.vermandestudiedagen.nl

Eerste deel in nieuwe handboekenreeks 'Public Management'



Auteurs: Dr. André de Waal MBA
en Mr. Leo Kerklaan
Prijs: € 29,50
ISBN: 90 12 10142 5

Onze uitgaven zijn ook
verkrijgbaar via de boekhandel.

Onlangs is bij Sdu Uitgevers het handboek *De resultaatgerichte overheid. Op weg naar de prestatiegedreven overheidorganisatie* verschenen.

De inhoud van dit boek is gebaseerd op de resultaten van een wereldwijd benchmark-onderzoek naar nieuwe ontwikkelingen op het gebied van prestatimanagement. Het bevat een voorwoord van minister Thom de Graaf en een bijdrage over ICT van Kees

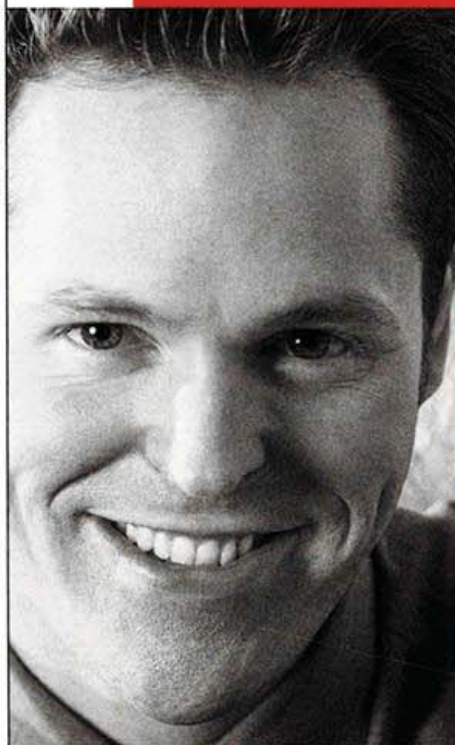
Groeneveld. Deze uitgave biedt u een groot aantal praktische handvatten om tot een moderne transparante beleidsvoering te komen. Het boek bestaat uit drie delen: 'de ontwikkelingen, de verbeteringen en de implementatie van prestatimanagement'.

**Bestel via www.sdu.nl
of bel (070) 378 98 80**

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

Nieuw deel in de Public Controlling reeks



Auteurs: Hans de Groot,
René Goudriaan e.a.

Prijs: € 19,50

ISBN: 90 12 10143 3

Onze uitgaven zijn ook
verkrijgbaar via de boekhandel.

Onlangs is bij Sdu Uitgevers *Benchmarking in de publieke sector* verschenen.

Benchmarking of bedrijfsvergelijking is een ook in de publieke sector snel aan populariteit winnend managementinstrument om de prestaties van bedrijven of instellingen onderling te vergelijken en daaruit mogelijkheden voor verbetering af te leiden.

Het grote voordeel van dit instrument voor een organisatie is de vergelijking met in werkelijkheid functionerende

collega-instellingen, in tegenstelling tot vaak theoretische blauwdrukken over hoe een organisatie zou moeten functioneren. Dit boekje biedt een handvat aan bestuurders, managers en controllers in de publieke sector voor de aanpak van benchmarking in de praktijk. Voor dat doel zijn ook negen aansprekende voorbeelden opgenomen van recente benchmarkonderzoeken bij het Rijk, de lokale overheden en de zorg.

**Bestel via www.sdu.nl
of bel (070) 378 98 80**

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS