

Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal. Een inleidende beschouwing.

Dries Verlet en Carl Devos

1. Efficiëntie en effectiviteit als centrale ijkpunten in een New Public Management-tijdperk.

Dat overheidsoptreden efficiënt en effectief moet zijn, is geen punt van discussie meer. De overheid moet als goede huisvader de schaarse middelen die ze van de burger ter beschikking krijgt zo zinvol mogelijk aanwenden en daarbij beroep doen op inzichten over goed bestuur. Politici worden vandaag vooral gewaardeerd voor de mate waarin ze goede bestuurders zijn, meer dan bijvoorbeeld voor de mate waarin ze als vertegenwoordigers van de volkswil gezien worden.

In tijden van middelenschaarste zoeken politici naar methoden om met minder middelen tegemoet te komen aan de minstens constante maar in regel steeds toenemende vraag naar beleidstussenkomsten. In Vlaanderen probeert de regionale regering dat te bekomen via het organiseren van efficiëntiewinsten bij haar overheidsdiensten. In hoofdstuk vier *'Een slagkrachtige overheid'* van het regeerakkoord van Peeters II (Vlaamse Regering, 2009) staat niet toevallig als eerste punt *'Meetbare efficiëntiewinsten'*. In de inleiding van het regeerakkoord staat te lezen: *'De terugval van de inkomsten voor de Vlaamse begroting als gevolg van de economische crisis verplicht ons om keuzes te maken in de uitgaven en selectief te zijn. We besparen minimaal op investeringen maar voeren een beleid gericht op efficiëntiewinsten.'* (Vlaamse Regering, 2009, 11).

In het betrokken hoofdstuk vier heet het dat de Vlaamse Regering een overheid wil die *'die beter, klantvriendelijker en meer probleemoplossend werkt. De economische context geeft ook aan dat de opdracht erin bestaat om beter te doen, zelfs met minder middelen. Om een zuinige overheid te zijn, moet de administratie aangespoord worden om efficiëntiewinsten te realiseren, deze transparant te maken en zich te laten benchmarken. Efficiëntiewinsten moeten significant en meetbaar zijn. Efficiëntiewinsten moeten ook auditeerbaar zijn en een benchmark met vergelijkbare regio's kunnen doorstaan. (...) We ontwikkelen een administratief beleid dat permanent streeft naar efficiëntiewinsten. We zetten daar ook cijfers tegenover. De administratie krijgt de ruimte om zelf binnen de apparaatskredieten aan optimalisatie te doen maar het totale aantal Vlaamse ambtenaren zal niet meer aangroeien en de administratie zal het efficiëntietraject ook vertalen in aantoonbare besparingen. De behaalde efficiëntiewinsten zullen gevalideerd worden door de Interne Audit van de Vlaamse Administratie. Aan het College van Ambtenaren-generaal wordt de opdracht gegeven om tegen eind 2009 een meerjarenprogramma voor permanente efficiëntiewinst op te stellen en ter goedkeuring voor te leggen aan Vlaamse Regering, met mogelijkheid tot jaarlijkse actualisatie. Het College van Ambtenaren-generaal is ook verantwoordelijk voor de organisatie van de overkoepelende 'governance' van het efficiëntietraject en krijgt een formele, besluitvormende opdracht over organisatiebrede afstemming, coördinatie en aansturing van intern bestuurlijke aangelegenheden. (...) We zetten de werkzaamheden van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid verder als 'extern' klankbord en toetssteen om het efficiëntietraject in dialoog en betrokkenheid met relevante*

maatschappelijke stakeholders vorm te geven.' (Vlaamse Regering, 2009, 78). Kortom, de Vlaamse Regering koppelt efficiëntiewinsten – die meetbaar moeten zijn – expliciet aan een overkoepelende “governance” en aan overleg met alle relevante stakeholders. Sinds het regeerakkoord wordt binnen de Vlaamse administratie druk nagedacht over en gewerkt aan het realiseren van deze efficiëntiewinst.

Stellen dat de overheid efficiënt en effectief moet zijn sluit de discussie evenwel niet af. Integendeel. Wat wil dat precies zeggen, efficiëntie en – het daarbij doorgaans in één adem genoemde – effectiviteit? Wanneer is een overheid dat? In welke mate moet een overheid dat zijn, gelet op andere principes die bij overheidsoptreden centraal staan? Deze complexe discussie wordt vaak simplistisch gevoerd, bijvoorbeeld door het debat te reduceren tot de omvang van de overheid en het aantal ambtenaren. Anderen houden vol dat de overheid quasi als een private onderneming bestuurd kan worden en dat de standaarden en criteria voor efficiëntie en effectiviteit die daar gehanteerd worden ook in de (semi-)publieke sector van toepassing zijn. In het debat steken dus ook politieke en normatief geladen argumenten.

Efficiëntie en effectiviteit zijn “hot”, niet enkel in Nederland en Vlaanderen. Het zijn cruciale concepten in de evaluatie van overheidsprestaties. Ze zijn niet nieuw, maar de publieke sector komt – zeker in tijden waarin het economisch minder gaat – meer en meer onder druk om met minder middelen een betere dienstverlening te verstrekken: efficiëntie en effectiviteit lijken vandaag nog belangrijker te zijn dan vroeger. Burgers en andere belanghebbenden willen waar voor hun geld. Een toenemend aantal (quasi-)autonome overheidsbedrijven en de introductie van marktmechanismen bij publieke dienstverlening zijn typerend voor deze context. Binnen deze context worden ook elementen als competitie, efficiëntie en effectiviteit expliciet op de voorgrond geplaatst (Spanhove & Verhoest, 2007; Verhoest & Spanhove, 2007). In het kader van de groeiende complexiteit van de beleidsomgeving en in het licht van toenemende verantwoordingsvragen streven beleidsmakers naar “evidence-based policy” dat een (indruk van) hoge “return on public investment” moet garanderen. Het is in datzelfde discours dat bij regelmaat ook de notie “good governance” of deugdelijk bestuur weerklinkt.

Waar staan efficiëntie en effectiviteit voor? Om de efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in te schatten, moeten vele aspecten in ogenschouw genomen worden. Zo zijn niet enkel de input (materiële, financiële en personeelsmiddelen die worden ingezet voor een specifieke overheidstaak) en de output (product, het volume, de kwaliteit en de waarde van goederen en diensten van de overheid) van belang, maar moeten ook de outcomes (effecten, gebeurtenissen of omstandigheden die het bedoelde of onbedoelde resultaat zijn van acties van de overheid) en het proces (throughput) waarmee die output en outcomes bereikt worden in de analyse betrokken worden. Over het algemeen zijn het net de outcomes die van direct belang zijn voor de burgers. Effectiviteit verwijst immers naar de oorzaak-gevolg relatie tussen output en outcome (effect): heeft het gevoerde beleid ook het beoogde effect bereikt, binnen de vooropgestelde termijnen? Zijn gewenste of ongewenste neveneffecten?

In essentie komt het meten van efficiëntie en effectiviteit neer op het analyseren en waarderen van de prestaties en het productieproces van de overheidsactor (cf.

OECD, 2007a, 16). Efficiëntie duidt op de relatie tussen de ingezette middelen (input) en de producten of dienstverlening (output). Productiviteit is dan weer de keerzijde van efficiëntie. Efficiëntie wijst op de hoeveelheid input die nodig is per eenheid output (I/O), terwijl productiviteit een maatstaf is voor de hoeveelheid output die men kan realiseren per eenheid input (O/I).

Effectiviteit van zijn kant verwijst naar de oorzaak en gevolg relatie tussen output en outcome (effect). Heeft het uitgevoerde beleid het beoogde effect gehad (binnen de vooropgestelde termijnen)? In welke mate zijn er gewenste of ongewenste neveneffecten? Het gaat dus in essentie over de verhouding tussen de output van een overheid en de maatschappelijke effecten die deze output teweeg brengt.

Bij het meten van efficiëntie en effectiviteit duiken dan ook heel wat problemen op. Zo zijn outcomes niet enkel en alleen aan de overheid toe te schrijven, laat staan aan één overheid op een specifiek beleidsniveau in een land met vele versnipperde bevoegdheden (Hatry e.a., 1994; OECD 2007a).¹ Het probleem bij het maken van algemene, internationale prestatie-indicatoren op marco-niveau is dat het aggregatieniveau onvoldoende toelaat om rekening te houden met bijvoorbeeld de politiek-administratieve cultuur of de verschillen in staatsstructuur. Bovendien zegt ook de verhouding tussen input en output weinig over het proces dat beiden aan elkaar verbindt. De omschrijving en operationalisering van efficiëntie en effectiviteit is dus geen eenvoudige klus, hoewel het politieke discours soms het omgekeerde doet vermoeden.

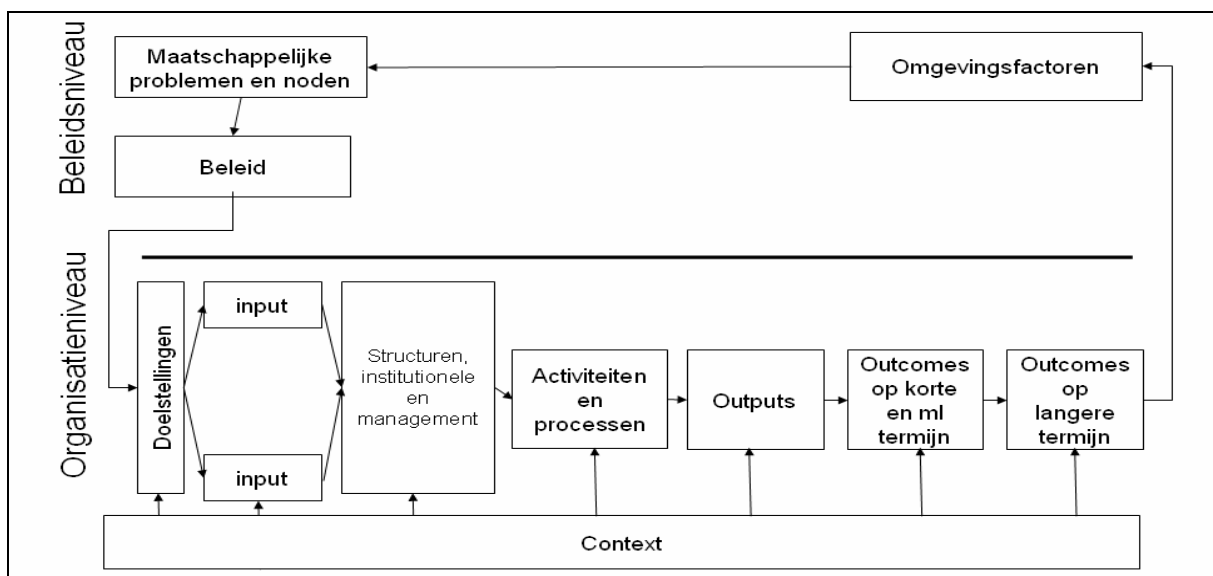
Het is noodzakelijk om rekening te houden met relevante omgevingsfactoren waarin de productie van overheidsoutput plaats vindt. In de bredere context schuilen heel wat opportuniteiten, maar vooral beperkingen, die buiten de organisatie liggen en niet rechtstreeks gekoppeld zijn aan beleidsdoelstellingen. De invloed van die externe (f)actoren is belangrijk om effecten, of het uitblijven daarvan, te verklaren. Vaak veronderstelt men immers dat er een directe link is tussen de output van het beleid en de maatschappelijke effecten. Hierbij durft men wel eens voorbij te gaan aan het feit dat nog tal van contextuele factoren kunnen interveniëren in de uitwerking van de output van een overheid. Deze interveniërende factoren kunnen zowel een versterkende dan wel een remmende rol spelen. Het spreekt voor zich dat men bij het uitstippelen van beleid en de uitvoering ervan optimaal dient rekening te houden met deze contextuele factoren. De rol van de context mogen we overigens niet beperken tot de link tussen de output en outcome.

Daarom volstaat het vaak klassieke MAPE-schema op organisatieniveau niet als het gaat om efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector. Een meer genuanceerd schema is onderstaande figuur. Vooreerst geeft deze figuur aan dat de klassieke opdeling tussen Middelen, Acties, Prestaties en Effecten op organisatieniveau vertrekt vanuit de doelstellingen van de organisatie. Deze doelstellingen op

¹ Bijvoorbeeld de stijging van de levensverwachting in goede gezondheid (effect) kan men in relatie brengen met het aantal uitgevoerde vaccinaties, het aantal bereikte personen met de preventiecampagnes (output) of met de hoeveelheid overheidsmiddelen (input). Het is niet omdat de indicatoren stijgen in dezelfde richting en met dezelfde snelheid dat de levensverwachting enkel en alleen kan verklaard worden door het preventieve beleid. Ook de vooruitgang van de geneeskunde (waaraan we bijdragen via onderwijs en O&O), de hogere levensstandaard (waaraan we bijdragen via economische stimuli) waardoor men zich een gezondere voeding en woning kan permitteren en medische behandeling niet langer moet uitstellen, kunnen een invloed hebben.

organisatieniveau zijn op hun beurt een vertaling van maatschappelijke problemen en noden door het beleid. Het is op dit beleidsniveau dat de doelstellingen op organisatieniveau mee vorm krijgen. Verder zien we in deze figuur ook een prominente rol weggelegd voor contextuele factoren. We kunnen er immers niet om heen dat de maatschappelijke omgeving een belangrijke rol speelt in de verschillende stappen van het MAPE-schema. Dit is niet alleen het geval wat betreft de omzetting van outputs in outcomes (cf. supra). Daarnaast kan deze context ook mee bepalend zijn voor bijvoorbeeld de manier waarop inputs worden omgezet in outputs (i.e. de activiteiten en processen), op de inputs op zich (bijvoorbeeld economisch klimaat) en natuurlijk ook op de toekennen van prioriteiten inzake maatschappelijke problemen en noden.

Figuur 1: Het productieproces in de publieke sector



Van de Walle (2008) is terecht van oordeel dat het meten van de prestaties en de effectiviteit van de overheid niet kan door louter outputs en outcomes t.o.v. bepaalde doelstellingen af te wegen. Hij argumenteert dat de doelstellingen van overheden daartoe over het algemeen te vaag zijn en weinig concrete streefnormen omvatten. Aangezien de relatie tussen productieprocessen en effecten vaak minder direct is dan die tussen productieprocessen en output, is het zinvol om een onderscheid te maken tussen directe, via het eindproduct meetbare, doelstellingen en diepere, achterliggende maatschappelijke doelstellingen (Callens, 2007). In deze context is het dan ook essentieel om oog te hebben voor effecten op korte en langere termijn en om rekening te houden met intermediaire effecten. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar het effect van hervormingen in het onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van het aanbieden van specifieke vormingspakketten, beoogt men vaak maatschappelijke effecten op langere termijn. Bij de analyse van deze effecten is het evenwel aangewezen om ook rekening te houden met meer directe en intermediaire effecten, bijvoorbeeld bij de leerlingenpopulatie in kwestie. De maatschappelijke effecten zullen zich wellicht pas op termijn manifesteren. Daarbij komt nog dat tal van andere factoren een intermediaire rol kunnen spelen bij het (al dan niet) doorwerken van het overheidsoptreden.

Het meten van efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector kan dus maar goed gebeuren als er rekening wordt gehouden met een diversiteit aan indicatoren, die ook de belangen van de verschillende betrokkenen weerspiegelen (politici, bestuurders, leveranciers, consumenten, ...) (Van Thiel & Leeuw, 2003). Zoals hieronder mag blijken uit de omschrijving van “good governance”. De betekenis van de belanghebbenden in de inschatting van efficiëntie en effectiviteit maakt dat dat opzichzelf geen louter objectief gebeuren kan zijn.

2. “Good governance”: meer dan efficiëntie en effectiviteit alleen

Efficiëntie en effectiviteit verwijzen naar, en zijn onderdeel van, het goede presteren van de overheid. Wat wordt daarmee bedoeld?

Het idee “good governance” kreeg in eerste instantie vorm binnen het bedrijfsleven, onder de naam “corporate governance”. Onder meer onder impuls van het New Public Management-denken vond het ingang binnen de publieke sector. Al gauw bleek dat deze principes niet zomaar om te zetten zijn van de private naar de publieke sector. Binnen de publieke sector hanteerde men dan ook al snel een andere term, “government governance”.

Een meer dan verdienstelijke omschrijving daarvan vinden we bij de Directie Accountancy Rijksoverheid in Nederland die governance omschrijft als: *‘het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden’* (Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000, 8). Het doel van “deugdelijk beheer” bestaat er dus in om toe te zien op de realisatie van de doelstellingen van een overheid, ten behoeve van belanghebbenden. Om dit te realiseren is er nood aan sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

In een studie van de Audit Commission (UK) wordt “governance” ingevuld op basis van de principes van integriteit, openheid en accountability. De letterlijke definitie luidt als volgt: *‘The framework of accountability to users, stakeholders and the wider community, within which organisations take decisions, and lead and control their functions, to achieve their objectives.’* (Audit Commission, 2003, 4).² Belangrijk in deze omschrijving is de expliciete aandacht voor de belanghebbenden. In zeker zin zouden we kunnen stellen dat het “goede” aan “good governance” pas echt tot zijn recht komt indien het ook gedragen wordt door de belanghebbenden of stakeholders. Een essentieel element is dan ook het zogenaamde belanghebbendenmanagement.

Dit belanghebbendenmanagement kunnen we omschrijven als “het proces waarbij de belangen van de diverse (externe) belanghebbenden mee worden afgewogen in de strategieontwikkeling en -implementatie.” (Vlaamse overheid, 2008, 29). Hierbij is een onderscheid te maken tussen externe en interne belanghebbenden. Onder de externe belanghebbenden worden begrepen alle partijen die worden beïnvloed door

² Eigen aan deze studie is dat men het heeft over “corporate governance”, terwijl het hier wel degelijk gaat over een toepassing binnen de publieke sector. Hierbij moeten we er op wijzen dat corporate governance in de UK ook wordt gebruikt indien men het heeft over de publieke sector (Bossert, 2002).

of invloed uitoefenen op de activiteiten van de organisatie, maar er formeel geen deel van uitmaken. Concreet hebben we het hier dan o.a. over de burger, de sociale partners. Daarnaast zijn er de interne belanghebbenden. Binnen een overheid zijn immers vele politieke en ambtelijke actoren actief, met elk hun eigen positie en verantwoordelijkheden.

Door een gedegen belanghebbendenmanagement kan men bijdragen tot het scheppen van waarborgen voor het realiseren van organisatiedoelstellingen, zoals, maar niet enkel, het nastreven van meer efficiëntie en effectiviteit. Zo'n management is overigens bevorderend voor de sfeer van vertrouwen en de creatie van publiek draagvlak voor beleid.

Essentieel in de context van het streven naar een "goed" bestuur en een efficiënte en effectieve overheid is dus dat rekening wordt gehouden met het feit dat de verschillende stakeholders eigen accenten en verwachtingen hebben ten aanzien van een goed presterende overheid. Belanghebbenden hanteren verschillende, soms uiteenlopende criteria bij de evaluatie van de resultaten van overheidsorganisaties. Eerder definieerden we efficiëntie als de verhouding tussen ingezette middelen en outputs. Andere actoren zullen vooral oog hebben voor effectiviteit, die verwijst naar de mate waarin outputs tot (al dan niet gewenste) impact of effecten leiden, en naar de mate waarin het beleid "matcht" met de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Een derde criterium in het "E³-clubje" is *economy* of zuinigheid. Andere belanghebbenden zullen dan weer vooral aandacht hebben voor "procedural correctness", of de mate waarin beleid of beleidsvoering door overheidsorganisaties aandacht heeft voor rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid of rechtszekerheid (R³). Ook de zogenaamde "responsiveness", of aandacht hebben voor het feit of beleid(sdoelen) voldoende draagvlak hebben bij de verschillende stakeholders hoort thuis in dat rijtje. Er zijn dus verschillen in criteria tussen "de dingen goed doen" (E³ en rechtsgelijkheid) en "de goede dingen doen" (responsiviteit, draagvlak, en rechtvaardigheid en rechtszekerheid).

Verschillende stakeholders zullen hun prioriteiten anders definiëren. Elke stakeholder wil een goed functionerende overheid op alle criteria (E³, R³ en responsiviteit). Maar uitvoerende politici zullen vooral oog hebben voor de impact en effecten van beleid. Parlementsleden zullen dan weer gevoeliger zijn voor "responsiveness" (doet de minister de goede dingen?) en zuinigheid. Ambtelijke actoren letten wellicht meer dan anderen op procedurele correctheid, alsook op zuinigheid en efficiëntie. Uiteraard gaat het om verschillen in relatief belang die aan bepaalde criteria worden gehecht. Bij de heterogene burgers zullen heel uiteenlopende indicatoren van goed bestuur gebruikt worden.

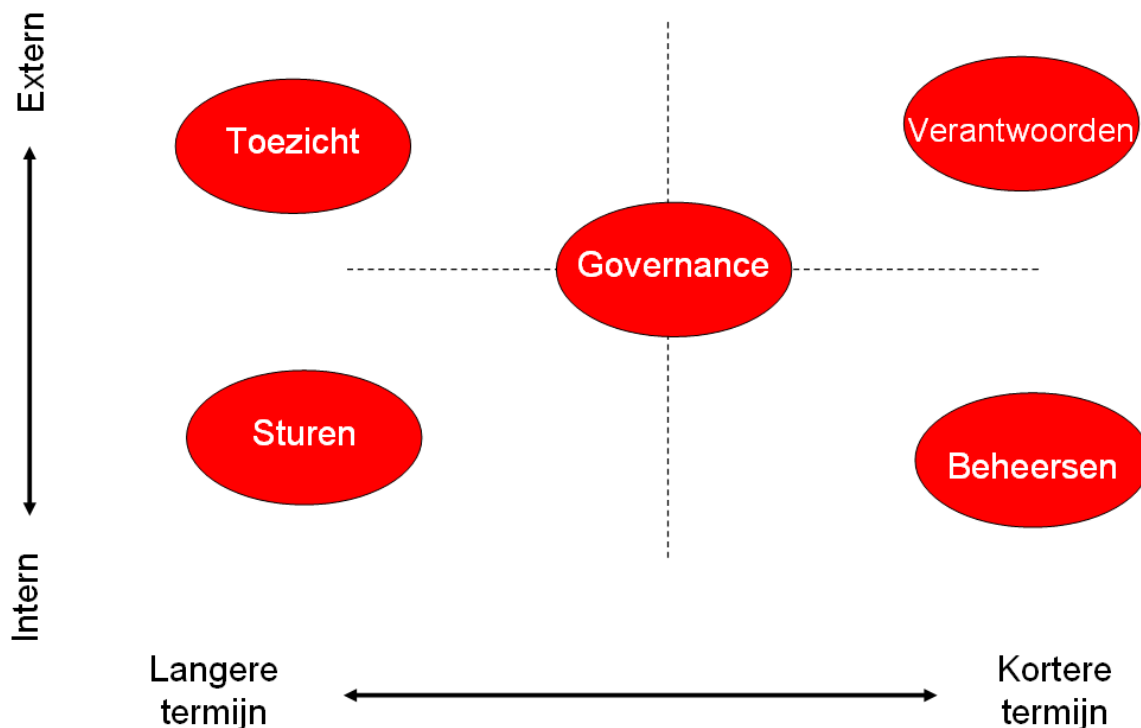
"Corporate governance" uit de private sector kan dus niet zomaar worden toegepast op de publieke sector. Spanhove en Verhoest (2007) hebben samen met vele anderen terecht opgemerkt dat er binnen de publieke sector nood is aan een multidimensionaal government-governanceraamwerk. Spanhove en Verhoest – bij wijze van illustratie – vertrekken daarbij vanuit een onderverdeling in drie niveaus (micro, meso en macro), met telkens vier processen (sturen, beheersen, toezicht houden en communiceren/verantwoorden). Deze processen zijn gestoeld op een aantal principes, die dan weer uitvoerbaar zijn door middel van instrumenten binnen de drie cycli (beleidscyclus, beheer- en contractcyclus en financiële cyclus).

Spanhove en Verhoest (2007) stellen een duidelijke tendens naar een verbreding van het concept “government governance” naar het meso- en macrovlak vast. Terwijl aanvankelijk de aandacht vooral uitging naar de performantie van individuele overheidsorganisaties, verschuift de aandacht naar een meer algemene zogenaamde “whole-of-government”-benadering (Christensen & Laegreid, 2007). Halligan (2007) spreekt over “cross-agency governance”.

De processen die men onderscheidt zijn afgeleid uit de omschrijving van governance zoals het Ministerie van Financiën in Nederland heeft omschreven: “Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.” (Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000:5). Deze vier processen zijn essentieel in het streven naar een deugdelijk bestuur. Het spreekt voor zich dat deze niet los van elkaar kunnen worden gezien. Voor een omstandige beschrijving van het sturen, beheersen toezicht houden en verantwoorden als vier essentiële processen kunnen we verwijzen naar het werk van de Directie Accountancy Rijksoverheid (2000).

In zijn analyse geeft Bossert (2002) aan de vier bovengenoemde deelprocessen van “governance” –sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, en daarover open communiceren en verantwoording afleggen– te verdelen zijn in een tweetal oriëntatierichtingen: interne versus externe organisatie enerzijds en korte versus langere termijn anderzijds. Op die manier wordt een schema bekomen met vier kwadranten. In elk van deze kwadranten kan men één deelproces plaatsen. Zo is het toezicht meer extern en op de langere termijn gericht. Het verantwoorden is eveneens meer extern, maar dan op de kortere termijn. Het sturen en het beheersen is eerder intern gericht, waarbij de focus van het sturen op de langere termijn ligt, terwijl het beheersen eerder de kortere termijn als focus heeft.

Figuur 2: Deelprocessen van governance en hun oriëntatie.



Bron: Vrij naar Bossert, 2002, 246 en eigen bewerking

Bij zijn analyse van praktijkvoorbeelden komt Bossert overigens tot de belangrijke vaststelling dat de aandacht veelal uitgaat naar de deelprocessen van toezicht en verantwoorden, gevolgd door het sturen. Opvallend is dat de aandacht voor het deelproces “beheersen” veelal achterblijft. Hij wijt het aan de staatkundige traditie waar het accent van oudsher ligt op toezicht, verantwoording en sturen. In deze is de beheersing de zwakste schakel inzake governance, cf. de implementatie indien we het over de beleidscyclus hebben (Bossert, 2002:246-247). Cruciaal hierbij is het management, de beheersing dus.

De evaluatie van efficiëntie en effectiviteit, als deel van de “good governance”-benadering, berust op diverse, vaak normatief geladen criteria (Van de Walle, 2005). Ze vinden hun oorsprong in verschillende bronnen, zoals grondwetten, verklaringen inzake mensenrechten, maar evenveel in een aantal populaire overtuigingen. Een hele tijd, en vandaag nog steeds, overheerste het paradigma van het New Public Management (NPM): een overheid kan zoals een bedrijf bestuurd worden. Daarbij wordt NPM vaak als een objectieve, waardenneutrale houding gezien, terwijl NPM expliciet inspiratie haalde bij het neo-liberalisme en een eerder individualistische kijk op mens en politiek (Jorgensen, 2006, 510). Maar ondertussen is duidelijk dat de NPM maar één van de mogelijke paradigma’s is waarmee naar de publieke sector kan gekeken worden.

In zijn analyse komt Jorgensen (2006) tot de vaststelling dat er een 70-tal publieke waarden te onderscheiden zijn. Hoewel deze op het eerste gezicht wat chaotisch overkomen, zijn er volgens deze auteur een aantal clusters te onderscheiden. Een aantal van deze waardeclusters hebben betrekking op het overheidspersoneel (bv. integriteit), de interne organisatie (bv. efficiëntie), de administratieve omgeving (bv. transparantie), de burger (bv. vraaggerichtheid), et cetera. Dit sluit aan bij wat we hierboven stelden in verband met stakeholders en hun criteria om overheidsbeleid

aan af te toetsen. Niet al deze waarden zijn altijd even belangrijk en er is een zekere hiërarchie, bovendien kunnen waarden contradictorisch zijn. Zo durven democratische overwegingen wel eens botsen met deze over efficiëntie (Van de Zande & Strikwerda, 2008). Beleid maken is dus een evenwichtsoefening.

Nog los van de diversiteit aan waarden binnen een overheidsorganisatie, kan er een verschillende interpretatie worden gegeven aan specifieke waarden. Bijvoorbeeld van effectiviteit. Globaal genomen betreft effectiviteit de mate waarin men met de output zekere effecten (outcome) bereikt, los van de manier waarop dit wordt bereikt. De invulling die deze term krijgt kan nogal verschillen. Zo kan men al dan niet rekening houden met de mate waarin er gevolgen zijn voor andere waarden bij het nastreven van effectiviteit. Stel dat men bij “de manier waarop” ook rekening houdt met andere waarden, dan wordt “effectiviteit” een soort van superwaarde, die meerdere andere waarden omvat. Het spreekt voor zich dat het dan ook essentieel is om klaarheid te scheppen over de waarden die men vooropstelt en hun draagwijdte (Jorgensen, 2006, 526-527).

Conflicten tussen waarden zijn onvermijdelijk en daarom niet rampzalig. Zo kan men in het publieke management omgaan met deze conflicten door ze in een hiërarchie op te nemen, door fora of instituties te voorzien waarin het debat over deze criteria kan worden gevoerd of door een gebalanceerde organisatorische scheiding van conflicterende waarden te ontwerpen (Jorgensen, 2006).

Zo maakt het meetinstrument dat de Wereldbank ontwikkelde in het Worldwide Governance Indicators (WGI) gebruik van zes dimensies van “good governance” (Kaufmann, e.a., 2007): “voice” en “accountability”, politieke stabiliteit en de afwezigheid van geweld, effectiviteit van de overheid, kwaliteit van de regelgeving, rechtstaat en de controle over corruptie. In een andere studie van de Wereldbank over (good) governance geven Huther en Shah (2005, 40) vier dimensies van governance: “citizen voice and exit”, “government orientation”, “social development” en “economic management”. In hun index voor governance neme, ze indicatoren op die een beeld geven over de mate waarin de overheid:

1. Politieke transparantie en “een stem” kan geven aan alle burgers
2. Efficiënt en effectief is wat betreft de dienstverlening
3. De gezondheid en het subjectief welzijn van zijn inwoners bevordert
4. Een gunstig klimaat creëert voor economische groei.

Edwards en Clough (2005:5) stellen dat doorgaans een drietal principes of elementen van goed bestuur toepasbaar zijn in zowel de private als de publieke sector. Deze drie principes zijn:

1. Accountability: zowel intern als extern
2. Transparantie/openheid
3. Herkenning van de rechten van stakeholders/shareholders

Andere elementen die soms worden opgenomen zijn: efficiëntie, integriteit, “stewardship”, leiderschap, de nadruk op zowel performantie als “compliance” en stakeholder participatie of “inclusiveness”.

In hun analyse maken Spanhove en Verhoest (2007) een onderscheid tussen een aantal hoofd- en subprincipes. De vijf hoofdprincipes zijn de volgende: accountability,

transparantie, efficiëntie, effectiviteit en het ethisch handelen. Daarnaast onderscheiden ze zes subprincipes: rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, integriteit, stewardship en leiderschap.³

Een aantal principes zijn herkenbaar door hun formeel karakter (bv. verplichte rapportering) en in die zin gemakkelijk te meten. Edwards en Clough (2005) noemen ze de “hard attributes of governance”. Ook de zogenaamde “soft attributes” zijn onmisbaar. In deze context denken we bijvoorbeeld aan interpersoonlijke verhoudingen tussen diverse actoren binnen de administratie of de heersende cultuur. Dergelijke elementen zijn minder formeel en in deze ook minder gemakkelijk meetbaar. Indien we het deugdelijk bestuur willen bestuderen, dan is het belangrijk om ook deze elementen in rekening te brengen en zo goed als mogelijk in kaart te brengen (cf. infra).

3. Het verband tussen “good governance” en de “performance” van een organisatie: contextualisering van de problematiek

Het verband tussen “good governance” en performantie is gelegen in het multi-dimensioneel karakter van “good governance”. Eng geïnterpreteerd betreft “good governance” het verzekeren van de inwilliging van (legaal vastgelegde) verplichtingen en de bescherming van stakeholders tegen het falen van de organisatie. Kortom, “good governance” minimaliseert de mogelijkheden voor een zwakke performance van de organisatie. Over de vraag in welke mate een deugdelijk bestuur bijdraagt tot een hogere of betere performantie, is alvast weinig empirisch materiaal beschikbaar. Uit een analyse in de private sector kwam men tot de vaststelling dat de mate van “corporate governance” een lage verklarende waarde had voor de performantie van een organisatie (Larcker e.a., 2004). Andere studies beweren dan weer het tegendeel (Brown & Caylor, 2004). Een studie van de Audit Commission (2003:26-32) wijst in een empirisch onderzoek over de kwaliteit van de dienstverlening van lokale besturen op het belang van de periodieke monitoring die voorzien is in het zogenaamde CPA (Comprehensive Performance Assessment) bij de lokale actoren. De onderzoekers stellen vast dat het naleven van de principes inzake “good governance” wel degelijk bijdraagt tot een meer performante organisatie.

³ Een aantal principes verdienen meer verduidelijking.

“Accountability” of “rekenschap/verantwoording” betreft de mate waarin een organisatie of personen actief in deze organisatie verantwoording afleggen voor hun daden (of gebrek eraan) t.o.v. de organisatie of andere belanghebbenden. Deze verantwoording kan dus zowel intern als extern zijn. Het spreekt voor zich dat het duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheden draagt. Accountability vereist eveneens de beschikbaarheid van betrouwbare informatie. Binnen het concept van accountability is er zowel een “verticale” als een “horizontale” component. Zo is er de “verticale” verantwoording t.o.v. leidinggevende ambtenaren en de minister, naast de “horizontale” verantwoording t.o.v. burgers en belangengroepen. Hier doet zich mogelijkerwijze een spanningsveld voor en kan er discussie zijn over welke vorm moet worden benadrukt (cf. Verhoest, e.a., 2005). Het is duidelijk, het betreft een breed concept, net zoals overigens de andere principes die men naar voor brengt.

Met rechtmatigheid doelt men op de Engelse term “compliance” of het volgen van de regels. Tal van principes hebben evenwel een eerder informeel karakter, waardoor ze niet steeds gemakkelijk afdwingbaar zijn. Bij het principe van rechtszekerheid is er wel een legale verankering.

“Stewardship” is eigen aan de publieke sector. Dit principe omvat namelijk het dienen van het algemeen belang in functie van de publieke overheid.

Toch is het verband tussen “good governance” en het “presteren” van de overheid niet zo evident. Daartoe kunnen we verschillende redenen naar voor schuiven. Zo is er de diversiteit aan criteria die de verschillende stakeholders voor ogen kunnen hebben inzake “good governance”. Ten tweede moeten we rekening houden met de diversiteit aan overheidsorganisaties en beleidsdomeinen. Een derde reden heeft betrekking op de moeilijkheid om prestaties en de mate van “good governance” van een overheid te meten. Het zijn vooral de twee laatste redenen die verdere aandacht verdienen.

De implementatie van “good governance” moet optimaal rekening houden met de eigenheid van de organisatie of van het beleidsdomein. Een “one-fit-all”-oplossing, waarbij we een soort meta-model van governance zouden willen ontwikkelen voor de ganse overheid, is niet realistisch en niet wenselijk, gelet op de grote diversiteit binnen de sector “overheid”. Een heel belangrijke variabele hierbij is wat Pollitt (2003) noemt de mate van “publicness” of “privateness” van (het beheer en beleid van) publieke organisaties. Sommige publieke organisaties, en de taken die zij uitvoeren, worden getypeerd door een grote mate van “publicness”. Kenmerken zijn dan dat de organisatie:

- Haar diensten niet op een markt verleent, er dus geen markt is waarop de outputs van de organisatie worden verhandeld.
- Budgetten krijgt toegewezen van de overheid (in plaats van marktfinanciering), niet op basis van enge meetbare performance, maar eerder op basis van een gepercipieerde maatschappelijke “nood”.
- In haar werking onderwerp is van (str)enge wettelijke en andere formele regelgeving.
- Onderwerp is van een grote mate van politiek invloed (vooral in situaties van grote (al dan niet objectieve) politieke gevoeligheid).
- Gekenmerkt wordt door het hebben van vele en soms ambigue doelen
- In haar werking een bepaalde mate van autoriteit (en soms dwang) uitoefent.

Pollitt erkent dat een organisatie niet of puur publiek of privaat van karakter is, maar zich eerder op een “publicness-privateness”-continuüm bevindt. Sommige organisaties staan dan meer aan de publieke kant, terwijl andere organisaties zich eerder aan de private kant bevinden. Wat een maatschappelijk werker doet in de sociale dienst van een gemeentebestuur (bijvoorbeeld trajectbegeleiding van kansarmen, of budgetbeheer van schuldenaars) is in die zin een meer “publieke” taak, dan wat de dienst rijbewijzen van het gemeentebestuur doet. Deze laatste taak, evenals de taak van de aankoopdienst van een ministerie, is er een die in hoge mate gekenmerkt wordt door meetbaarheid van diensten en output, door standaardisatie van processen, alsook weinig ambigüiteit kent. Bovendien komen mensen in dergelijke overheidsdiensten slechts sporadisch in contact met politici. We zouden kunnen stellen dat het werk van een aankoopmanager in het ministerie niet veel verschilt van het werk van een aankoopmanager in een bedrijf. Maatschappelijke werkers daarentegen hebben een job waarvan de taak zeer ambigue is, waarvan de outputs – laat staan de outcomes – moeilijk meetbaar zijn, en waarbij de processen niet te standaardiseren zijn. De kans dat maatschappelijk werkers met politici geconfronteerd worden is ook groter, gezien de gevoeligheid van hun taak (een kansarme begeleiden is potentieel gevoeliger dan een rijbewijs uitreiken aan Jan met de Pet).

Hoewel Pollitt (2003) erkent dat er nog heel wat onderzoek ter zake nodig is, lijkt het er op dat het meten van outputs en outcomes (en dus ook het beoordelen van efficiëntie en effectiviteit) wellicht makkelijker is (of beter te verdedigen valt) met betrekking tot taken die door een hoge mate van “privateness” gekenmerkt worden.

Niet alleen taken van overheidsorganisaties verschillen, ook beleid kan verschillen. Het beleid rond openbaar vervoer (bv. basismobiliteit) staat meer aan de privateness-kant dan pakweg het onderwijsbeleid rond gelijke onderwijskansen (GOK). Beide beleidsvelden zijn – zeker de afgelopen legislaturen in Vlaanderen – wel heel politiek gevoelig geweest, maar openbaar vervoer bevindt zich meer dan onderwijs in een marktsituatie met concurrenten (in de eerste plaats automobiliteit), haalt inkomsten ook ten dele uit die markt (bijdragen van gebruikers, hoewel dit een zeer klein aandeel is) en heeft minder ambigue doelen. Dit leidt ertoe dat de output en de effecten van een uitbreiding van het openbaar vervoer (aantal busreizigers, reductie in files, gedaalde automobiliteit, et cetera) tot op zekere hoogte makkelijker en sneller meetbaar zijn dan de output en de effecten van een gelijke onderwijskansenbeleid (aantal geholpen leerlingen, aantal leerlingen uit kansengroepen die doorstromen naar hoger onderwijs, et cetera).

De implicatie hiervan is dat het benadrukken van financieel-economische maatstaven van performance (bv. input-output ratio's) wellicht makkelijker kan in een overheidsomgeving die door een hogere mate van privateness gekenmerkt is. Bovendien zal een dergelijke efficiëntie-gebaseerde benadering van governance wellicht ook legitiemer zijn, in de ogen van de meeste stakeholders, in een privateness-omgeving. Kort door de bocht: rijbewijzen moeten snel en correct worden afgeleverd, terwijl in de trajectbegeleiding van een kansarme het proces van de begeleiding minstens even belangrijk is voor het resultaat, dan de snelheid of zuinigheid van uitvoering. Ook de effecten van de laatste taak zijn heel belangrijk (kan de kansarme zelfredzaam worden?), hoewel paradoxaal genoeg dergelijke outcomes zeer moeilijk meetbaar zijn. In een taak met een hoge mate van publiek karakter zullen meerdere criteria meespelen dan efficiëntie om de legitimiteit van de organisatie of het beleid te garanderen. Dat dergelijke andere criteria niet makkelijk te meten zijn blijkt in de volgende paragraaf.

4. Meten is weten, soms.

Het is zoals gesteld cruciaal om over goede indicatoren te beschikken om efficiëntie en effectiviteit te evalueren. Prestatiemeting volstaat niet maar heeft een aantal belangrijke functies (Bird & Cox, 2003). Prestatiemeting laat bijvoorbeeld toe dat organisaties duidelijkheid bieden over de “producten” of dienstverlening die ze aanbieden en wat de kosten hiervan zijn. Op grond van de prestatiemeting kan een organisatie ook leren wat goed is en wat voor verbetering vatbaar is. Het laat eveneens toe om (bestuurlijk) te oordelen over het functioneren van een organisatie. Op die manier kan de prestatiemeting bijdragen tot de sturing van het gedrag van beleidsinstanties (Swanborn, 1999). Op zich kan het ook dienen als middel om positief dan wel negatief te sanctioneren. Prestatiemeting is dan ook op zich een prikkel voor de productie. Prestatiemeting beloont immers productie, niet de intenties (input) of noeste inspanningen (throughput) (De Bruijn, 2002; Swanborn, 1999). Daarnaast genereert het meten evenwel ook een aantal negatieve of perverse effecten (Verlet & Devos, 2008).

Omdat het niet evident is om het uiteindelijke effect van het overheidsoptreden in kaart te brengen, is prestatie meting veelal gericht op de directe “effecten”, de output. Dit alles omdat output relatief gemakkelijker meetbaar is en kan worden bijgestuurd (De Bruijn, 2002). Een belangrijk probleem met indicatoren is dat deze vaak falen in het onderkennen van de fundamentele keuzes die beleid voeren doorgaans impliceert. Daarnaast is er ook het probleem dat bij het (al dan niet) realiseren van beleidsdoelstellingen de overheid veelal niet de enige betrokken actor is (Van de Walle, 2008). Er stelt zich hier met andere woorden een probleem met betrekking tot het isoleren van effecten van het beleid van een specifieke overheid in een ruimer geheel van beïnvloedende actoren. Beide overwegingen maken het essentieel om indicatoren in onderling overleg met alle belanghebbenden te ontwikkelen (cf. Verlet, 2009).

Er blijken ook relatief veel gebreken te zijn aan bestaande indicatoren. Van de Walle, Sterck, e.a. (2004) maakten een analyse en kwamen tot de volgende problemen die helaas eigen zijn aan de meeste beschikbare indicatoren: niet actueel, onbetrouwbaarheid, gebrekkige validiteit (ze meten niet altijd wat ze beweren te meten) en weinig vergelijkbaar. Dit is onder meer te wijten aan het bestaan van een grote diversiteit aan definities, administratieve stelsels en tradities (Kuhry, 2004, 344).

Het feit dat er problemen zijn met dergelijke indicatoren, mag evenwel geen reden zijn om er geen werk van te maken. Op één of andere manier dienen we te komen tot indicatoren in het kader van de opvolging en evaluatie van beleid. Dit is evenwel geen vrijblijvende oefening. Door middel van deze indicatoren zet men immers mee bakens uit voor het beleid. In de praktijk duiken tal van types indicatoren op.

Interessant in deze context is ook het onderscheid dat Kaufman en Kraay (2007) maken tussen “rule-based” of *de jure* indicatoren van governance en “outcome-based” of *de facto* indicatoren. Dit onderscheid leunt aan bij dat tussen “good governance” als proces (cf. rule-based) en als resultaat (cf. outcome-based). Het voordeel van *rules-based governance indicators* ligt vooral in hun duidelijkheid. Zo is het bijvoorbeeld duidelijk of er al dan niet een interne audit is binnen een bepaald openbaar bestuur. Daartegenover zijn er een drietal nadelen te vermelden. Vooreerst is er het gevaar dat men de duidelijkheid en objectiviteit van dergelijke indicatoren overschat. Subjectieve beoordeling is immers onvermijdelijk bij de interpretatie van regelgeving. Daarnaast is het niet evident om de link te leggen tussen regelgeving enerzijds en de praktijk (“outcomes” aldus de auteurs).⁴ Ten slotte zijn dergelijke indicatoren heel beschrijvend en op zich weinig normatief geladen, terwijl het wel een indicatie zou moeten geven van “goed” of “deugdelijk” bestuur. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat dergelijke indicatoren geheel waarde vrij zijn (Kaufmann & Kraay, 2007).

Het grootste voordeel van *outcome-based governance indicators* is dan weer dat ze op een directe wijze een beeld geven van de visie van relevante stakeholders, die hun handelen mede baseren op deze visie. Door te peilen naar de mening van stakeholders, krijgen we directe informatie over de *de facto* outcome van hoe de *de*

⁴ Hoewel de auteurs spreken over “outcome”, lijkt ons de term “output” correcter. Niettemin, we volgen hier de terminologie van de auteurs in kwestie.

jure regelgeving is geïmplementeerd. Er zijn evenwel ook een aantal nadelen eigen aan dergelijke indicatoren. Ook hier is het probleem dat het bijzonder moeilijk is om veranderingen in de outcome toe te schrijven aan de handelingen van een specifieke actor. Dit argument werd ook weergegeven bij de rule-based indicatoren, het is immers een argument dat in beide richtingen kan worden gebruikt. Een ander probleem heeft te maken met het interpreteren van de eenheden waarin outcome wordt gemeten. Dergelijke indicatoren worden namelijk vaak gemeten aan de hand van arbitraire indicatoren. Niettemin, een vergelijkend perspectief, een goede operationalisering en documentatie kunnen al veel problemen verhelpen. Zo is het onder meer essentieel om aandacht te hebben voor de mate waarin men objectieve en subjectieve indicatoren met elkaar combineert. Een interessante illustratie hiervan is te vinden in een recente analyse van de Nationale Bank van België (Eugène, 2008). In deze studie wordt de performantie van veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs internationaal vergeleken. Men geeft in deze analyse een illustratie van het effect dat de keuze van objectieve dan wel subjectieve indicatoren kan hebben. Afhankelijk van het type indicatoren dat men door liet wegen in de analyse leverde het een totaal ander beeld op in termen van (per definitie) relatieve efficiëntie. Men benadrukt in deze analyse dan ook het belang van het relatieve gewicht dat men toekent aan subjectieve dan wel objectieve indicatoren.

Er bestaat heel wat discussie over het hanteren van objectieve dan wel subjectieve indicatoren. Dat harde objectieve indicatoren nodig zijn om de performantie in termen van efficiëntie en de effectiviteit in kaart te brengen, wordt weinig betwist. Over het gebruik van subjectieve indicatoren zijn er meer twijfels. Vaak veronderstelt men een direct verband tussen de performantie van publieke diensten en de houding van burgers tegenover deze diensten. Onderzoek wees evenwel uit dat er geen éézijdig causaal verband staat tussen performantie en houdingen zoals vertrouwen (Van de Walle & Bouckaert, 2007).

Daarenboven is het wellicht niet aangewezen om een al te strikt onderscheid te maken tussen beide types. De zogenaamde "objectieve" indicatoren zijn in zekere zin ook het product van percepties, en zijn bijgevolg enigszins subjectief (Verlet e.a., 2005). Dit was ook de argumentatie van sommige onderzoekers om het nut van het onderscheid tussen subjectieve en objectieve indicatoren in twijfel te trekken (Andrews & Whitley, 1976). Dat subjectieve indicatoren niet per definitie het feitelijk functioneren van de publieke sector weerspiegelen, lijkt ons evident. Niettemin is het cruciaal dat ook die indicatoren mee in rekening worden gebracht. De houding tegenover de publieke sector en haar functioneren staat in belangrijke mate los van het eigenlijke functioneren van diensten in de publieke sector. De manier waarop de dienstverlening gepercipieerd wordt is cruciaal voor de inschatting van de kwaliteit van de dienstverlening (Verlet e.a., 2005). Subjectieve indicatoren zijn dus niet zonder belang.

Dat belang kunnen we terugbrengen tot de vaststelling dat vaak niet de performantie als dusdanig, maar wel de gepercipieerde performantie wordt gemeten. Administratieve hervormingen vergen tijd, politieke cycli zijn korter dan hervormingscycli, daarom heeft de politieke overheid vaak eerder aandacht voor de perceptie van performantie op korte termijn dan wel aan feitelijke performantie op langere termijn (Van de Walle & Bouckaert, 2007).

De moeilijkheid om ook gepaste subjectieve indicatoren te gebruiken in de studie van efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector is niet de enige moeilijkheid. Het productievolume kan in de marktsector gemakkelijk afgeleid worden uit de marktwaarde van de betreffende goederen. Tijdreeksen kunnen op die manier worden geconstrueerd, rekening houdend met de prijsindex. Op die manier kan men “waarde-indicatoren” ontwikkelen. Voor publieke dienstverlening is dat evenwel minder evident. De diensten die door de publieke sector worden geproduceerd, worden immers doorgaans niet op de vrije markt verhandeld. Dit maakt dat hun marktwaarde meestal niet bekend is. De waarde van deze productie kan men op die manier niet in geld uitdrukken. Daarom wordt in de meeste gevallen gebruik gemaakt van fysieke productindicatoren (Kuhry, 2004). Dit is een verzamelterm, die betrekking heeft op verschillende types indicatoren, die als directe of indirecte maat voor de productie kunnen gelden. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen: prestatie-, gebruiks- en procesindicatoren.⁵

Probleem blijft dat het moeilijk is om zuiver collectieve goederen/diensten op die manier te meten. Een alternatieve manier om deze te meten bestaat erin om de ingezette middelen te plaatsen tegenover het BBP (Kuhry, 2004, 48). Een dergelijke benadering geeft ons slechts een partieel beeld. Zo doet de loutere weergave van bijvoorbeeld de personeelskost afbreuk aan de samenstelling van het personeelsbestand (bijvoorbeeld in termen van anciënniteit en opleidingsniveau). Daarenboven zegt dit element van de input ons op zich nog niets over de efficiëntie.

Een specifiek probleem om de efficiëntie van de publieke sector in kaart te brengen ligt in de meting van kwaliteit van de dienstverlening. Er is immers onenigheid over de definitie van kwaliteit en/of verandering van de invulling ervan (Eggink & Blank, 2002). Sommigen zien ook een eventuele “trade-off” tussen kwaliteit en doelmatigheid. Als kwaliteit niet voldoende tot uitdrukking komt in de productiematen dan kunnen lage kwaliteitsinstellingen zich als zeer doelmatig kwalificeren. Deze trade-off is overigens geen wetmatigheid, efficiëntie en kwaliteit kunnen ook hand in hand gaan (Van Thiel & Leeuw, 2003).

Ook binnen de publicatie van de Sociaal Cultureel Planbureau is er ruime aandacht voor het aspect kwaliteit van de dienstverlening en de meting ervan. Naar hun mening is het essentieel om een onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten enerzijds en proceskwaliteit, productkwaliteit en systeemkwaliteit anderzijds (Kuhry, 2004, 49).

5. Overzicht van het boek

Deze SVR-studie kwam er naar aanleiding van een workshop op het Politicologenetmaal op 28 en 29 mei 2009 te Nijmegen. De workshop “Efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector: op naar een evidence-based beleid?” werd georganiseerd door de redacteurs van deze SVR-studie, Dries Verlet en Carl Devos.

⁵ Prestatie-indicatoren hebben betrekking op de geleverde eindproducten, bijvoorbeeld het aantal diploma's dat een onderwijsinstelling afleverde. Gebruiksindicatoren van hun kant betreffen de afnemers van de diensten, bijvoorbeeld het aantal leerlingen/studenten. Procesindicatoren zijn dan weer indicatoren die slaan op de verrichte werkzaamheden of tussenproducten, zoals het aantal gegeven lessen.

Dat initiatief kwam er omdat het begrippenpaar efficiëntie en effectiviteit opnieuw hoogdagen kent in de publieke sector van Nederland en Vlaanderen, zoals elders in Europa. De aandacht voor deze dimensies van het overheidsoptreden gaat samen met een “evidence-based”-benadering. Diverse specialisten uit Vlaanderen en Nederland gingen samen aan de slag op zoek naar een meer intelligente invulling van efficiëntie en effectiviteit.

In voorliggende SVR-studie menen we een gezonde mix te kunnen aanbieden van eerder theoretische en eerder empirische bijdragen. Andere elementen in deze mix zijn de combinatie van academici en praktijkspecialisten, een diversiteit aan beleidsdomeinen alsook de ervaringen uit Vlaanderen en Nederland. In deze diversiteit leggen we de nadruk op de meetbaarheid, het “evidence-based” karakter.

Na deze aanloop volgen acht bijdragen. Zo meteen is er de bijdrage van Rick Anderson, Henk Klaassen en Herbert Maks over doelmatigheid van het overheidsoptreden. De term doelmatigheid kunnen we beschouwen als een synoniem voor efficiëntie. In hun bijdrage werkt men het begrip doelmatigheid verder uit en bakenen ze het af binnen de context van het openbaar bestuur. Ze stuiten er al snel op de diversiteit aan types publieke dienstverlening en problemen met de meetbaarheid ervan. In de lijn hiervan brengen ze een aantal knelpunten van methodisch-technische, organisatorische dan wel facilitaire aard naar voor bij de vertaling van het begrip doelmatigheid naar de praktijk van het openbaar bestuur.

Terwijl in de eerste bijdrage efficiëntie centraal komt te staan, treedt het begrip effectiviteit op de voorgrond in het tweede hoofdstuk van deze SVR-studie. Amy-Jane Gielen en John Grin geven ons een beeld van de voorwaarden waaronder “evidence” een basis kan vormen voor een meer effectief overheidsbeleid en -optreden. Een centraal aandachtspunt hierbij is dat, indien men wil komen tot een effectief beleid in de publieke sector, een gedegen inzicht in het verband tussen de outputs en outcomes een absolute noodzaak is. Dit vereist dat beleidsevaluaties ter zake een licht kunnen werpen op de (complexe) verbanden tussen mechanismen achter de interventie, de invloed van de context en verschillende patronen van uitkomsten. Hun analyse staven ze met zowel een casus uit de gezondheidszorg als een casus uit de sociale sector.

In de derde bijdrage staat Michiel Herweijer stil bij de effecten van prestatiebekostiging. Deze bekostiging van prestaties, outputfinanciering zo men wil, wordt immers meer en meer naar voor geschoven als alternatief voor de klassieke inputfinanciering. We kunnen aannemen dat deze verschuiving in de richting naar prestatiebekostiging ingrijpende gevolgen heeft. Dit is niet alleen het geval wat betreft de verhouding tussen de opdrachtgevende/financierende overheid enerzijds en de uitvoerende/bekostigde actoren anderzijds. Ook binnen de taakuitvoerende organisatie kunnen we ons gewagen van een veranderende verhouding tussen de professionals ten opzichte van hun werkgever (i.c. de uitvoerende organisatie). In de bijdrage van Michiel Herweijer krijgen we een blik op de theorie ter zake. Daarnaast siert het deze bijdrage dat men ook de toets met de praktijk aangaat door te kijken naar de invloed van prestatiebekostiging in twee case studies. Vooreerst is er de prestatiesubsidiëring van de provincie Drenthe. Daarnaast wordt ook de modernisering van de rechtspraak in Nederland onder de loep genomen wat betreft de prestatiebekostiging.

In de vierde bijdrage geven Dries Verlet en Günter De Schepper ons een stand van zaken wat betreft de efficiëntie en de effectiviteit van de Vlaamse overheid. Zoals aangegeven bij de aanhef van de inleiding zijn efficiëntie en effectiviteit meer dan ooit centrale begrippen in de beleidsvoering van de Vlaamse overheid. We krijgen er een blik op de stand van zaken vanuit de praktijk die de auteurs mogen ervaren. Men beoogt evenwel meer dan louter een opsomming van beleidsinitiatieven. Uitgangspunt van de bijdrage is immers het conceptueel raamwerk waarin men efficiëntie en effectiviteit situeert als centrale ijkpunten in een “New Public Management”-tijdperk. Hierbij is er ook de nodige aandacht voor de omschrijving van de actor waarop het streven naar efficiëntie en effectiviteit betrekking heeft, met name de overheid en het goede bestuur dat deze overheid nastreeft. Vervolgens krijgen we een beeld van de initiatieven vanuit verschillende hoeken die betrekking hebben op de efficiëntie en effectiviteit van de Vlaamse overheid. Deze initiatieven worden ook met elkaar vergeleken en gescreend door ze te linken met het theoretisch kader waarin men efficiëntie en effectiviteit kan kaderen.

In de bijdrage van Dennis De Kool komt monitoring in de publieke sector centraal te staan. Wil men als overheid immers een beeld krijgen van onder meer de efficiëntie en effectiviteit is een goede opvolging door middel van monitoren dan ook onontbeerlijk. Ondanks het feit dat overheden op grote schaal inzetten op dergelijke beleidsmonitoren, is er relatief weinig bekend over de doorwerking van monitoring in het beleidsproces. In zijn bijdrage analyseert Dennis De Kool de doorwerking van verschillende monitoren. Hierbij maakt hij gebruik van drie theoretische benaderingen, namelijk een rationeel, een politiek en een cultureel perspectief. Vanuit deze verscheidenheid wordt de doorwerking van monitoring in het beleidsproces kritisch geanalyseerd. Naast een diagnose van een doorgaans geringe doorwerking, schetst de auteur diverse oorzaken hiervan en geeft hij ons ook een aantal beleidsaanbevelingen om de doorwerking van monitoring in het beleidsproces te verhogen.

In het zesde hoofdstuk geven Agnes Akkerman, René Torenvlied, Jelmer Schalk en Jim Allen ons een analyse van prestaties van overheidsdiensten in interorganisationele netwerken. Meer specifiek komt in dit hoofdstuk een vergelijkende analyse aan bod van diverse interorganisationele netwerken. De effecten van de netwerken worden op twee niveaus geanalyseerd. Vooreerst heeft men oog voor de effecten op de prestaties van individuele organisaties in het netwerk. Daarnaast heeft men ook oog voor de effecten op de prestaties van het interorganisationele netwerk als geheel. Deze beschouwing over het thema wordt onderbouwd doormiddel van een onderzoek dat men voerde voor vijf opleidingen voor hoger beroepsonderwijs in Nederland. Hierbij staat men stil bij de mate waarin scholen beter presteren naarmate zij meer relaties hebben en lid zijn van meer samenwerkingsverbanden. Betere prestaties worden ook voorop gesteld bij scholen in opleidingsnetwerken met meer samenwerkingsverbanden en centrale coördinatie. Deze veronderstellingen worden getoetst op basis van een multi-level analyse.

In de voorlaatste bijdrage in deze SVR-studie geeft Rik Koolma ons een beeld van de efficiëntie en de effectiviteit van woningcorporaties in Nederland. Zijn analyse is gebaseerd op een omvangrijk kwantitatief en verklarend onderzoek naar het gedrag van Nederlandse woningcorporaties. De data die hij gebruikt voor deze analyse zijn gemeten op het niveau van de organisaties. Met behulp van het begrip institutioneel veld wordt de wisselwerking tussen de corporaties verklaard. In zijn bijdrage staat hij stil bij de mate waarin het institutionele veld bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van woningcorporaties. We vinden er ook een verklaring in terug voor het verschijnsel van suboptimalisatie op het niveau van organisaties. Rik Koolma geeft ons eveneens een beschouwing mee over het averechtse effect dat institutionele velden kunnen hebben op het gedrag van deze woningcorporaties. Binnen deze institutionele velden zijn efficiëntie en effectiviteit immers maar enkele elementen in het streven van woningcorporaties. Uit deze analyses zijn ook belangrijke lessen te trekken voor andere beleidssectoren.

Tot slot is er de bijdrage van Eddy Van Looke en Vital Put die stil staan bij de essentiële vraag of performance audits op zich een impact hebben. Met deze bijdrage is de cirkel rond. Doorheen de verschillende bijdragen zien we namelijk de noodzaak tot het in kaart brengen van prestaties van overheden allerhande. Maar ressorteren dergelijke audits überhaupt een effect? Om deze cruciale vraag te beantwoorden, buigen Eddy van Looke en Vital Put zich over de impact van de audits inzake prestaties door rekenkamers. Hiertoe hebben de auteurs een impactmodel opgesteld steunend op een uitgebreide literatuurstudie terzake. Veertien empirische studies worden aan de hand van dit model afgetoetst. In het hoofdstuk heeft men eveneens aandacht voor de prestatiemeting van rekenkamers en geeft men ons een beeld van potentiële neveneffecten die performance audits met zich meebrengen.

Bibliografie

Andrews, F.M. & Withey, S.B. (1976). *Social indicators of well-being : Americans' perceptions of life quality*. New York, Plenum press.

Audit Commission (2003). *Corporate Governance: Improvement and trust in local public services*. London, Audit Commission.

Bird, S.M., Cox, D., e.a. (2003). *RSS Working Party on Performance Monitoring in the Public Services*, Royal Statistical Society, London, <http://www.rss.org.uk/pdf/PerformanceMonitoringReport.pdf>.

Bordewijk, P. (2005). Wat komt er na NPM? In: *Overheidsmanagement*, 2005, 18 (6), 160-162.

Bossert, J. (2002). Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management. In: *Overheidsmanagement*, 15 (9), 244-248.

Brown, L. & Caylor, M (2004). *The correlation between Corporate Governance and Company Performance*. Institutional Shareholder Services, ISS.

Campbell, A., (1980). *The sense of well-being in America : recent patterns and trends*. New York, McGraw-Hill.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. In: *Public Administration Review*, November/December 2007, 1059-1065.

De Bruijn, H. (2002). Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren. In: *Bestuurswetenschappen*, 56 (2), 139-159.

de Kruijf, J.A. & Mol, N.P. (2006). *Accountability in Dutch central government agencies*. Paper presented at the Leuven Conference: A performing public sector: the second Transatlantic Dialogue.

Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tielt, Lannoo.

Dijkstra, G. (2008). Outputmeting van overheidspersoneel: een simpele prestatie? In: *Bestuurswetenschappen*, 62 (1), 54-68.

Directie Accountancy Rijksoverheid (2000). *Handleiding government governance. Een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid*. Den Haag, Directie Accountancy Rijksoverheid.

Edwards, M. & Clough, R. (2005), *Corporate Governance and Performance: An Exploration of the Connection in a Public Sector Context*. Issues paper 1.

Eugène, B. (2008). *The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: a Belgian case study*. Brussel: Nationale Bank van België (working paper 138).

Halligan, J. (2007). Governance geïmplementeerd in de Australische publieke sector. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 12 (4), 8-27.

Hatry, H., Gerhart, C. & Marshall, M. (1994). Eleven Ways to Make Performance Management More Useful to Public Managers. In: *Public Management*, September 1994, 15-18.

Hood, C. (1996). Exploring variations in public management reform of the 1980s. In: Bekke, H., Perry, J. en Toonen, T., *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington/Indianapolis, Indiana University Press, 1996, 268-287.

Huther, J. & Shah, A. (2005). A Simple Measure of Good Governance, In: Shah, A., (ed.), *Public Services Delivery*. Public Sector Governance and Accountability Series, Washington, DC, World Bank, 2005, 39-62.

Jorgensen, T.B. (2006). Value consciousness and public management. In: *International journal of organization theory and behavior*, 9 (4), 510-536.

Kaufmann, D. & Kraay, A. (2007). *Governance indicators: where are we, where should we be going?* The World Bank, Policy Research Working Paper Series (nr. 4370).

Kaufmann, D, Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007) *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280.

Larcker, D., Richardson, S. & Tuna, I. (2004). *Does Corporate Governance Really Matter?* Philadelphia, University of Pennsylvania/The Wharton School.

Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. In: *Third World Quarterly*, 14(3), 605-624.

OECD (2007a). *OECD project on Management in Government: Comparative Country Data. Issues in Output Measurement for "Government at a Glance"*, OECD GOV Technical Paper 2 (Second Draft), 2007.

OESO (2007b), *Employment in government in the perspective of the production costs of goods & services in the public domain*. GOV/PGC/PEM(2007)2 – update 17/12/2007 (draft version), 2007.

OECD (2007c). *Issues in Output Measurement for "Government at a Glance"* OECD project on Management in Government: Comparative Country Data. OECD GOV Technical Paper 2 (Second Draft).

OECD (2007d). *OECD project on Management in Government: Comparative Country Data. How and Why should Government Activity be Measured in "Government at a Glance"?*, OECD GOV Technical Paper 1, 2007.

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation.*, London: Sage.

Pestman, P. (2007). NMP-instrumenten in de praktijk. Van ideologisch debat naar kritische toepassing. In: *Bestuurskunde*, 4 (3), 104-114.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis* (2nd edition). Oxford: Oxford University Press.

Pollitt C., Harrison, S., Bal, R. Dowswell, G. & Jerak S. (2007). *Conceptualising the development of performance measurement systems*. Paper EGPA annual conference. Study Group: Performance and Quality. Spain: Madrid. 19-22 september 2007.

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead, Open University Press

Spanhove, J. & Verhoest, K. (2007). Analyse van government governance op verschillende niveaus: ontwikkeling van een normatief en analytisch raamwerk gebaseerd op principes, processen, instrumenten en cycli. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 12 (4), 56-71.

Swanborn, P. G. (1999). *Evaluëren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam, Boom.

Van de Walle, S. (2008). Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57 (4), 329-338.

Van de walle, S., Sterck, M., van Dooren, W. & Bouckaert, G. (2004). *What you see is not necessarily what you get. Een verkenning van de mogelijkheden en moeilijkheden van internationale vergelijkingen van publieke sectoren op basis van indicatoren*. Leuven, Onderzoeksrapport.

van Thiel, S. & Leeuw, F. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. In: *Beleidswetenschap*, 17 (2), 123-144.

Van de Walle, S. (2005). *Making sense of governance: citizens and the evaluation of governance*. Paper presented at the conference on 'Integrated governance: linking up government, business and civil society', Prato, Italy, 26-29 October 2005.

Van de Zande, M. & Strikwerda, H. (2008). Balanceren tussen democratie en efficiency. In: *Overheidsmanagement*, 2008, 21 (2), 20-24.

Verhoest, K, Verscheure, B, Meyers, F., e.a. (2005). *Self-perceived accountability of agencies in Flanders: The influence of "upwards" and "downwards" accountability arrangements*. Paper for the 9th International Research Symposium on Public Management, (IRSPM IX), 6-8 april 2005, Milaan.

Verhoest, K. & Spanhove, J. (2007). Inleiding tot het themanummer: Deugdelijk bestuur en government governance. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 12 (4), 2-6.

Verlet, D., *Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name? : een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid*. Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, SVR-rapport, 2008/4.

Verlet, D., Devos, C & Reynaert, H. (2005). Het meten van de effecten van lokaal beleid door middel van subjectieve indicatoren. In: *Tijdschrift voor sociologie*, 23 (1/2), 56-94.

Verlet (2009). *Indicatoren voor overheidsbeleid: historiek, begrippen en trends*. Paper gepresenteerd op de VEP-studiedag: "Indicatoren als grondstof voor het opvolgen en evalueren van beleid", 18 februari 2009, Brussel, (ism Luc Deschamps)

Verlet, D. (2008). Op naar een efficiënte en effectieve Vlaamse overheid? In: *Burger, Bestuur en Beleid. Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 5 (2), 135-149.

Verlet, D. & Devos, C. (red.) (2008). *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug*. Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, SVR-studie, 2008/2.

Vlaamse overheid (2008). *Leidraad Interne Controle - Organisatiebeheersing*. http://www2.vlaanderen.be/internecontrole/documenten/080114_leidraad_definitief.pdf, laatst geraadpleegd op 7 juli 2008.

Vlaamse Regering (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden: voor een vernieuwde, duurzame en ware samenleving*, 9 juli 2009, 93p.