

SVR - Studie

2010 / 2

Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal

Studiedienst van de Vlaamse Regering

Vlaamse overheid



Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal

Redactie: Dries Verlet en Carl Devos

Samenstelling

Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Studiedienst van de Vlaamse Regering

Verantwoordelijke uitgever

Josée Lemaitre
Administrateur-generaal
Boudewijnlaan 30 bus 23
1000 Brussel

Redactie

Dries Verlet en Carl Devos

Review

Frank Bongers, Ann Carton, Wouter De Boeck,
Bart De Peuter, Luc Deschamps, Josée Lemaitre,
Bart Lemmens, Jo Noppe, Wouter Van Dooren,
Benedict Wauters en Ellen Wayenberg

Lay-out cover

Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Communicatie
Patricia Van Dichel

Lay-out

Perplex | Aalst

Druk

Drukkerij Room, Sint-Niklaas

Depotnummer

D/2010/3241/171

Bestellingen

<http://publicaties.vlaanderen.be>

*Delen uit deze uitgave mogen worden
verveelvoudigd en openbaar gemaakt indien de
auteur van de bijdrage en de titel van deze studie
uitdrukkelijk als bron worden vermeld.*

Inhoud

	Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal <i>Een inleidende beschouwing</i>	5
	Dries Verlet en Carl Devos	
HOOFDSTUK 1	Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur Rick J. Anderson, Henk L. Klaassen en Herbert Maks	27
HOOFDSTUK 2	De betekenissen van "evidence based handelen" en de aard van "evidence" Lessen rond rugscholen en radicalisering Amy-Jane Gielen en John Grin	59
HOOFDSTUK 3	Effecten van prestatiebekostiging Michiel Herweijer	79
HOOFDSTUK 4	Over efficiëntie en effectiviteit van de Vlaamse overheid Een stand van zaken uit de praktijk: over kiezen en keuzes beminnen Dries Verlet en Günter De Schepper	97
HOOFDSTUK 5	Monitoring in de publieke sector Dennis de Kool	127
HOOFDSTUK 6	De prestaties van overheidsdiensten in interorganisationele netwerken: effecten op twee niveaus Agnes Akkerman, René Torenvlied, Jelmer Schalk en Jim Allen	143

HOOFDSTUK 7	Van verhalen naar prestaties.	
	Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties	161
	Rik Koolma	
HOOFDSTUK 8	De impact van performance auditing: “slow and subtle”?	187
	Eddy Van Looke en Vital Put	
	Hoe waken we het best over de efficiëntie en de effectiviteit in de publieke sector?	
	Enkele slotbeschouwingen	221
	Dries Verlet en Carl Devos	
	Over de auteurs	227
	Samenvattingen	231
	Lijst met figuren en tabellen	235

Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal

Een inleidende beschouwing

Dries Verlet en **Carl Devos**

Studiedienst van de Vlaamse Regering @ Universiteit Gent

1. Efficiëntie en effectiviteit als centrale ijkpunten in een New Public Management-tijdperk	6
2. “Good governance”: meer dan efficiëntie en effectiviteit alleen	10
3. Het verband tussen “good governance” en de “performance” van een organisatie: contextualisering van de problematiek	14
4. Meten is weten, soms	16
5. Overzicht van het boek	19
Bibliografie	23

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 er 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 (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 uitstipelen 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. Deze context kan namelijk inwerken op alle schakels in het productieproces in de publieke sector. Zo kan bijvoorbeeld de economische situatie een invloed hebben op de beschikbaarheid en aanwending van de beschikbare middelen, de beoogde doelstellingen en cetera.

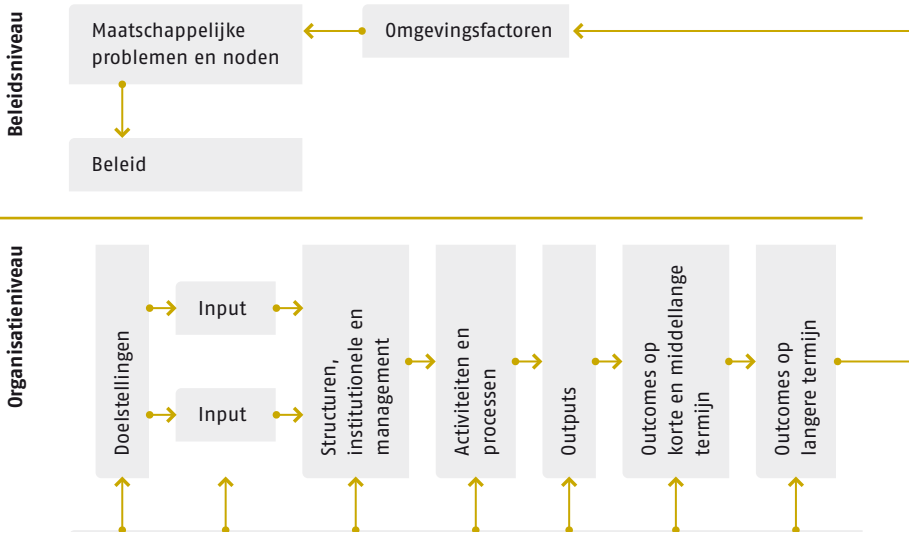
Daarom volstaat het vaak klassieke MAPE-schema op organisatieniveau niet als het gaat om efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector. Een meer genuanceerd schema is onderstaande figuur. Vooreerst geeft deze figuur aan dat de klassieke opdeling tussen Middelen, Acties, Prestaties en Effecten op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

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 onderzoek en ontwikkeling), 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.

(bijvoorbeeld economisch klimaat) en natuurlijk ook op het toekennen van prioriteiten inzake maatschappelijke problemen en noden.

Figuur 1 – *Het productieproces in de publieke sector*

MAPE: een klassiek model als kapstok voor types van indicatoren



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 ten opzichte van 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). 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 goede 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 In zekere 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.

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 of invloed uitoefenen op de activiteiten van de organisatie, maar er formeel geen deel van uitmaken. Concreet hebben we het hier dan onder andere 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

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).

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, alsook 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, 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 groepen van burgers zullen heel uiteenlopende indicatoren van goed bestuur gebruikt worden.

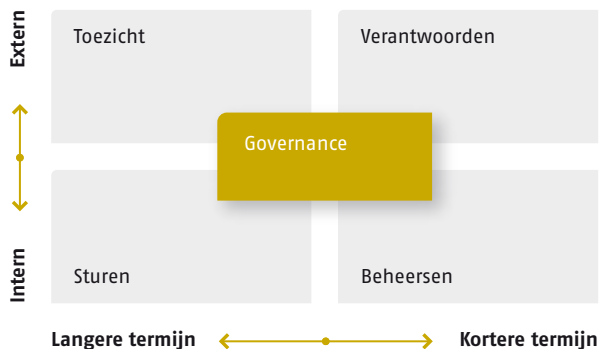
"Corporate governance" uit de private sector kan dus niet zomaar worden toegepast op de publieke sector. Spanhove & Verhoest (2007) hebben samen met vele anderen terecht opgemerkt dat er binnen de publieke sector nood is aan een multidimensionaal government-governance-raamwerk. Spanhove en Verhoest – 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 & 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, alsook 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 – 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 (bijvoorbeeld integriteit), de interne organisatie (bijvoorbeeld efficiëntie), de administratieve omgeving (bijvoorbeeld transparantie), de burger (bijvoorbeeld vraaggerichtheid), et cetera. Dit sluit aan bij wat we hierboven stelden in verband met stakeholders en hun criteria om overheidsbeleid aan te toetsen. Niet al deze waarden zijn altijd even belangrijk en er is een zekere hiërarchie. Bovendien kunnen waarden contradictoorsch 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 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 nemen 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 de dienstverlening betreft
3. De gezondheid en het subjectief welzijn van zijn inwoners bevordert
4. Een gunstig klimaat creëert voor economische groei.

Edwards & 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 & 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 (bijvoorbeeld verplichte rapportering) en in die zin gemakkelijk te meten. Edwards & 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 verzeke- ren van de inwilliging van (legaal vastgelegde) verplichtingen en de bescherming van stakehol- ders tegen het falen van de organisatie. Kortom, "good governance" minimaliseert de moge- lijkheden 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

3 Een aantal principes verdienen meer verduidelijking. "Accountability" of "rekening/verantwoording" betreft de mate waarin een organisatie of personen actief in deze organisatie verantwoording afleggen voor hun daden (of gebrek eraan) ten opzichte van 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 ten opzichte van leidinggevende ambtenaren en de minister, naast de "horizontale" verantwoording ten opzichte van burgers en belangengroepen. Hier doet zich mogelijk 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.

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.

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, alsook 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 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 ambiguïteit 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 gemakkelijker 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 (bijvoorbeeld basismobiliteit) staat meer aan de privateness-kant dan pakweg het onderwijsbeleid rond gelijke onderwijskansen (GOK). Beide beleidsvelden zijn – zeker de afgelopen legislaturen in Vlaanderen – 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 gemakkelijker 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 (bijvoorbeeld 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 meer 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 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 belooft 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 prestatiemeting 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 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 & 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 waardevrij zijn (Kaufmann & Kraay, 2007).

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

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 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.

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 éénzijdig causaal verband bestaat 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 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 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 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).

Kortom, dat we moeten meten en monitoren is evident. Maar hoe we dit nu juist in de praktijk moeten brengen is minder voor de hand liggend.

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 lesuren.

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 werken ze het begrip doelmatigheid verder uit en bakenen ze het af binnen de context van het openbaar bestuur. Ze stuiten 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 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 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 het geval voor 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 durft men ook de toets met de praktijk aan te gaan 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 de prestatiebekostiging betreft.

In de vierde bijdrage geven Dries Verlet en Günter De Schepper een stand van zaken over 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 verschillende initiatieven. 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 dan is een goede opvolging door middel van monitoren 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 in Nederland. 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 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 beeld 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 netwerkenmerken 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 wordt onderbouwd door middel 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 een verklaring 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 belangrijke lessen te trekken voor andere beleidssectoren.

Tot slot is er de bijdrage van Eddy Van Loocke 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 Loocke 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 ter zake. 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 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*. London: Royal Statistical Society, <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*. S.I.: Institutional Shareholder Services, ISS (http://www.tkyd.org/files/downloads/corporate_governance_study_104.pdf, geraadpleegd op 20 april 2010).
- 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*, 67(6), 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*. In: Conference: A performing public sector: the second Transatlantic Dialogue, Leuven, 1-3 juni 2006.
- Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tiel: 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*. Canberra: University of Canberra.
- 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, 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?* Policy Research Working Paper Series (nr. 4370). Washington DC: World Bank.
- Kaufmann, D, Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007) *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. Policy Research Working Paper (nr. 4280). Washington DC: World Bank.
- 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.
- OECD (2007b). *Employment in government in the perspective of the production costs of goods & services in the public domain*. GOV/PGCI 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*. In: EGPA annual conference, Study Group: Performance and Quality, 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). *Evalueren: 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: Instituut voor de Overheid.
- 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*. In: Conference on "Integrated governance: linking up government, business and civil society", Prato, 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*. In: 9th International Research Symposium on Public Management, (IRSPM IX), Milaan, 6-8 april 2005.
- 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*. In: VEP-studiedag: "Indicatoren als grondstof voor het opvolgen en evalueren van beleid", Brussel, 18 februari 2009.

- 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, geraadpleegd op 7 juli 2008.
- Vlaamse Regering (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden: voor een vernieuwde, duurzame en ware samenleving*. (Vlaams Regeerakkoord, 9 juli 2009). Brussel: Vlaamse Regering.

Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur

1

HOOFDSTUK

Rick J. Anderson, Henk L. Klaassen en Herbert Maks

Hogeschool INHolland, Erasmus Universiteit Rotterdam @ Hogeschool INHolland

Inleiding	28
1. Definities van doelmatigheid: naar een eenduidige invulling?	30
2. Doelmatigheid in de bedrijfsvoeringpraktijk	33
2.1. Knelpunten van methodisch-technische aard	33
2.2. Knelpunten van organisatorische of gedragsmatige aard	34
2.3. Knelpunten van facilitaire aard	36
3. Doelmatigheid in relatie tot het voortbrengingsproces: de differentiatie	37
4. Beheersbaarheid van het voortbrengingsproces	41
4.1. De verhouding tussen doelmatigheid en beheersbaarheid	41
4.2. Individuele versus organisatiebrede doelstellingen	42
4.3. Beheersbaarheid en doelmatigheid, conceptualisering voor onderzoek	43
5. Een illustratie van doelmatigheidsdoorlichting	44
5.1. Opzet van de illustratie	44
5.1.1. <i>Introductie</i>	44
5.1.2. <i>Concretisering van de begrippen</i>	44
5.1.3. <i>De methodische aanpak</i>	47
5.2. Resultaten van de illustratie	48
5.3. Analyse	50
Conclusies	53
Bibliografie	54
Bijlage: de enquête	56

Inleiding

De afgelopen decennia zien we in de publieke sector een steeds krachtiger roep om een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering. In de jaren tachtig leidde de wereldrecessie tot een groeiend wantrouwen over vermogen van de overheid om efficiënt te produceren. Dit wantrouwen richting overheid stimuleerde de omschakeling naar meer marktgericht denken. Dit denken werd voor het eerst duidelijk tijdens de Reagan regering in de Verenigde Staten. In de Verenigde Staten is deze twijfel aan het functioneren van de overheid sterk gevoed door de bevindingen van de door president Reagan ingestelde Commissie-Grace (1984). Deze commissie kwam met bijna komische voorbeelden van inefficiënties binnen de overheidssector. Zo was er het voorbeeld van de exorbitante prijzen voor koffiemachines in vliegtuigen van de Amerikaanse luchtmacht die een honderdvoud van de marktprijs waren en van schroeven die bij diezelfde luchtmacht 90 dollar kostten, terwijl die in de plaatselijke ijzerwinkel 3 dollarcent kosten. De commissie becijferde een potentiële besparingsmogelijkheid binnen de publieke sector van 400 miljard dollar in drie jaar en gerekend tot het jaar 2000 (vanaf 1984 toen het rapport uitkwam) een besparing van 1,9 biljoen dollar! (Presidents private sector survey on cost control, 1984, 1). De bevindingen van de commissie-Grace zijn al direct na het uitkomen van het rapport, sterk gerelativeerd. Desondanks hebben ze grote impact gehad: het bedrijfsleven werd tot voorbeeld van de overheid. Een grote privatiseringsgolf was het gevolg.

Ook in Nederland werden op grote schaal overheidsonderdelen afgestoten. Ten tijde van het kabinet Lubbers-1 (1982-1986) wordt privatisering genoemd als een belangrijk instrument ter beheersing van de omvang van de overheid (zowel in financieel als in personeel opzicht) en als middel tot versterking van de marktsector. Dit beleid wordt voortgezet tijdens het kabinet Lubbers-2 (1986-1989). Uitgangspunt was dat de overheid geen activiteiten moet verrichten die de marktsector even goed of beter kan doen. Tegelijkertijd werd bij de activiteiten die de overheid zelf moet blijven verrichten gekeken naar technieken uit het bedrijfsleven. Dit laatste is bekend geworden onder de naam New Public Management.

Het is lastig de veranderingen in het publieke domein als gevolg van NPM precies te duiden. Pollitt e. a. (2007) benoemen een zevental gemeenschappelijke trends die deels overeenkomen met de thema's die Hood heeft genoemd:

- Slanke en sterk gedecentraliseerde overheidsstructuren. Verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld uitvoering worden zo veel mogelijk bij zelfstandige organisaties neergelegd.
- Het opdelen van organisaties met een veelheid van taken in kleinere delen waarbij deze kleinere delen weer verbindingen aangaan met organisaties in het private domein (bijvoorbeeld in de vorm van een *public private partnership*). Hierdoor ontstaan structuren die meer langs functionele lijnen zijn georganiseerd. Tegelijkertijd worden de scheidslijnen tussen het publieke en private domein onduidelijker.
- Een nadruk op contracten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in plaats van een hiërarchische relatie binnen één organisatie. Uitbestedingen met specificaties in contracten over de prijzen, volumes en kwaliteiten zijn hier een voorbeeld van.
- Een verdere introductie van marktmechanismen, zoals aanbestedingen en veilingen. Het gaat daarbij om het selecteren van aanbieders die de gevraagde dienst of het goed kan aanbieden met de meest gunstige prijs of prijs-kwaliteitverhouding.
- Meer aandacht bij het management van organisaties en het aansturen van personeel als het gaat om klantoriëntatie. Er treedt een verschuiving op van regelgestuurd aanbieden, waar-

bij waarden als rechtsgelijkheid en democratisch gehalte domineren, naar klantgestuurd aanbieden, waarbij getracht wordt meer in te spelen op de individuele preferenties.

- Een verschuiving van een oriëntatie op inputs en processen naar een oriëntatie op outputs en outcomes. De focus ligt niet meer op de middelen die worden ingezet of op indicatoren van het voortbrengingsproces, zoals doorlooptijd of aantallen gemaakte fouten, maar op de prestaties (volume, kwaliteit) of de mate waarin het handelen heeft bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen.
- Een verschuiving van een oriëntatie waarbij het ging om vertrouwen in inzet en handelen van individuen en organisaties naar het meer meten en kwantificeren van hetgeen wordt verricht of wat dat tot gevolg heeft. Het registreren van kwaliteit van scholen door het bijhouden van slagingspercentages, het aantal behandelde zaken dat meeweegt in de bekostiging van rechtbanken, het registreren van wachtlijsten in ziekenhuizen.

Ontegenzeggelijk heeft NPM het denken in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid enorm gestimuleerd. Paradoxaal genoeg is er echter weinig eenduidigheid als het gaat om de betekenisgeving van het begrip doelmatigheid (Haselbekke, 1998). In deze bijdrage wordt getracht enige duidelijkheid te scheppen. Centraal staat de vraag: *Welke mogelijkheden zijn er om het begrip doelmatigheid te operationaliseren teneinde dit begrip functioneel te gebruiken voor sturing, beheersing en verantwoording van organisaties binnen de publieke sector?*

De uitwerking vindt op drie niveaus plaats. Allereerst wordt het begrip doelmatigheid nader uitgewerkt en afgebakend (paragraaf 1). De mogelijkheden doelmatigheid te bepalen zijn sterk afhankelijk van het soort voortbrengingsproces waarin het wordt gebruikt. Bij sommige voortbrengingsprocessen in de publieke sector is hetgeen wordt voortgebracht goed in maat en getal te vangen. Dat is echter lang niet altijd het geval. De output is vaak onhelder, of er bestaat onduidelijkheid over het transformatieproces, of de doel-middel relaties zijn niet duidelijk. Paragraaf 2 gaat in op een aantal knelpunten van methodisch-technische, organisatorische en facilitaire aard bij de vertaling van het begrip doelmatigheid naar de praktijk van het openbaar bestuur. Voor de vraag hoe om te gaan met de verschillende contexten waarin het relevant is om tot bepaling van doelmatigheid te komen en ook te gebruiken als basis voor sturing, wordt aansluiting gezocht bij zogenoemde differentiatie-modellen. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 3. De koppeling naar een handelingsperspectief wordt gemaakt in paragraaf 4. Daar worden de mogelijkheden tot beheersing van het voortbrengingsproces aan de orde gesteld. Een illustratie van deze operationalisatie is opgenomen in paragraaf 5, waarin een onderzoek naar de verlening van bouwvergunningen door gemeenten gepresenteerd wordt. Het geheel sluit af met enkele conclusies.

In schema zou men het theoretische deel van de opbouw van de bijdrage als volgt kunnen weergeven.

Figuur 1.1 – Theoretische opbouw

In het schema staat in het centrum het begrip doelmatigheid. In de schil erom heen staat de context, dat wil zeggen de relatie tussen het begrip doelmatigheid en karakteristieken van het voortbrengingsproces. In de schil daaromheen staat de mate van beheersing, dat wil zeggen de mogelijkheden om het proces concreet te beïnvloeden.

1. Definities van doelmatigheid: naar een eenduidige invulling?

Haselbekke e.a. (1990, 12) werken het begrip doelmatigheid specifiek uit voor de overheid. De auteurs onderscheiden verschillende stadia in het productieproces: input, throughput (proces), output en outcome (effect). De verhouding tussen output en input wordt als productiviteit bestempeld. Efficiëntie (synoniem met doelmatigheid) is dan de verhouding tussen de gerealiseerde en de gewenste productiviteit. De relatie tussen effect en output wordt dan betiteld als effect-productiviteit, terwijl de gerealiseerde versus de gewenste effect-productiviteit als effectiviteit (of doeltreffendheid) wordt geduid.

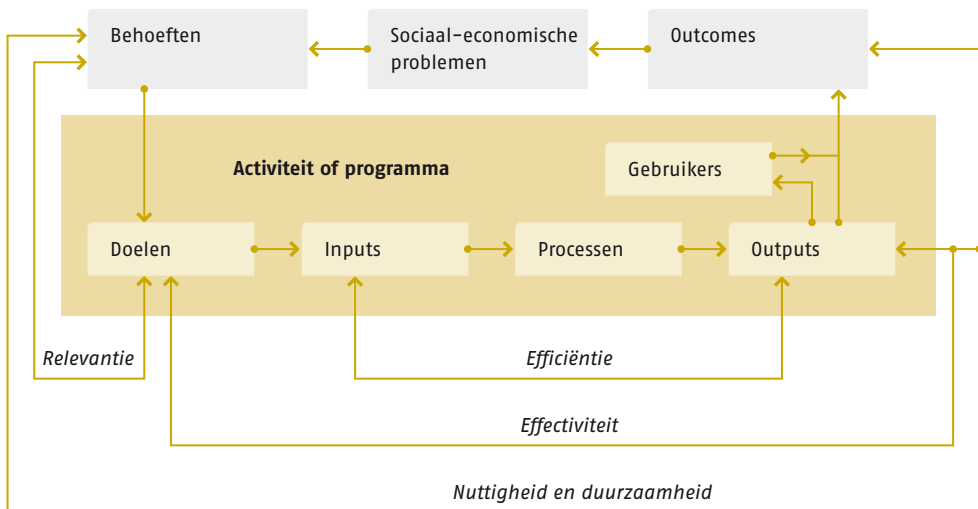
Doelbereik wordt door Haselbekke c.s. synoniem aan doeltreffendheid gesteld. Deze insteek wordt niet door iedereen gedeeld. Weliswaar betitelt Dolmans de output-input verhouding als efficiëntie en de effect-output verhouding als effectiviteit, maar vervolgens voert hij doelmatigheid op als verzamelterm voor efficiëntie en effectiviteit (Dolmans, 2000). Ook het "Platform Doelmatigheid" hanteert het begrip doelmatigheid als containerbegrip, zij het, dat de container hier nog groter is: naast de Angelsaksische begrippen economy, efficiëntie en effectiviteit bevat de container nog twee E's: equity en emotions (Kordes e.a., 1997). Onder equity wordt dan het maatschappelijke eigen vermogen verstaan, waarbij essentiële waarden als gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid, billijkheid en rechtsbescherming aan de orde komen. Met emotions wordt bedoeld op de invloed van motivatie van medewerkers bij het streven naar doelmatig handelen (ibid). Het begrip wordt hier dus verbreed en bevat nu ook maatschappelijke kosten en baten.

Haselbekke (1997) maakt vanuit zijn concept van doelmatigheid bezwaar tegen een te brede definitie. Zo zijn equity en efficiëntie grootheden die tegenover elkaar kunnen staan. Hoewel bij

beleid dat is gericht op efficiëntiebevordering rekening kan worden gehouden met aspecten als rechtvaardigheid, is voor velen incorporatie van rechtvaardigheid in het begrip doelmatigheid een *contradictio in terminis* (Haselbekke, 1997). Dit geldt evenzeer voor incorporatie van het begrip *emotions* in het concept van doelmatigheid. Bovendien bieden *equity*, *emotions*, alsook effectiviteit weinig houvast voor kwantitatieve informatie.

Wezenlijk bij het zicht krijgen op het functioneren van overheden is om de effecten van het beleid af te zetten tegen de prestaties (output) die daaraan ten grondslag liggen, ofwel dat een verband wordt gelegd met de kosten die zijn gemaakt voor het tot stand brengen van die effecten (input). Uiteraard is dit maar één, zij het een belangrijke, van de ratio's die bepaald kan worden. Er zijn vele andere mogelijkheden. Om dit te verduidelijken keren we terug naar de fasen van het voortbrengingsproces. Worden deze in een iets bredere context geplaatst, dan kan het volgende schema worden gemaakt.

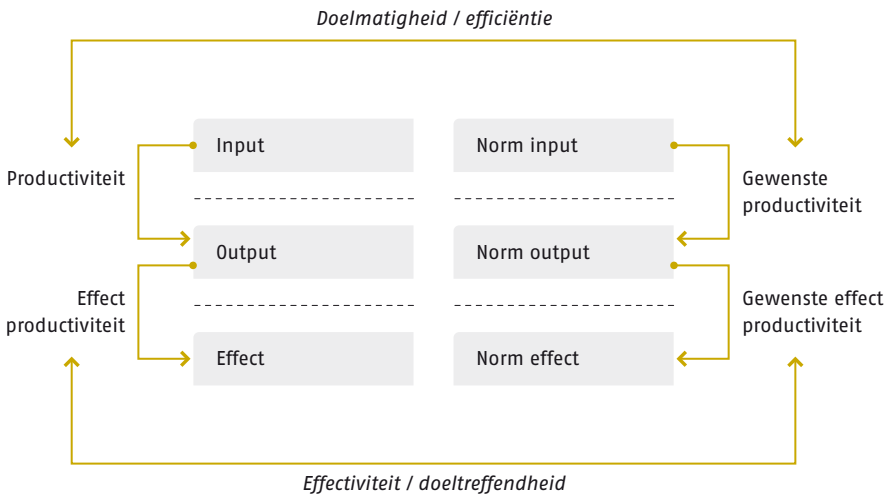
Figuur 1.2 – *Ratio's ten aanzien van het voortbrengingsproces*



Effectiviteit en efficiëntie zijn in het bovenstaande schema slechts globaal geduid als ratio's tussen respectievelijk outputs en doelen en input en output. Het is goed om dieper op beide begrippen in te gaan. Daarvoor is het nodig eerst stil te staan bij het begrip productiviteit. In zijn algemeenheid geldt dat productiviteit wordt gevormd door de verhouding tussen output en input. Een productiviteitsverhoging betekent dat meer output gegeven een bepaalde input wordt bereikt, dat een gegeven output bereikt wordt met minder input, of dat een gunstiger verhouding wordt bereikt door een (positieve) verandering van teller én noemer. Productiviteit zegt met andere woorden iets over het omzetten van inputs in outputs. Een zelfde relatie kan worden gelegd tussen output en effecten. Er wordt dan niet gesproken over productiviteit, maar over effectproductiviteit. Ook hier geldt dat een stijging van productiviteit tot stand kan komen door meer effecten gegeven een bepaalde output, minder output gegeven bepaalde effecten, of een gelijktijdige verandering in teller en noemer. Een bepaalde waarde van productiviteit of

effectproductiviteit zegt nog niets over de doelmatigheid of de doeltreffendheid van een voortbrengingsproces. Slechts wanneer wordt gerelateerd aan een norm waaraan de productiviteit of een norm waaraan de effectproductiviteit moet voldoen, ontstaan inzichten in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het proces. In figuur 1.3. is de verhouding tussen de gewenste productiviteit (de norm) en de feitelijke productiviteit een maat voor de doelmatigheid (de efficiëntie); de verhouding tussen de gewenste effectproductiviteit (de norm) en de feitelijke effectproductiviteit is een maat voor de doeltreffendheid (de effectiviteit).

Figuur 1.3 – De begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid



Hoewel vele auteurs definities van doelmatigheid hanteren die min of meer overeenkomen met die van Haselbekke c.s., is een nadere toelichting op zijn plaats waar het de begrippen zuinigheid en doelbereiking betreft. Zuinigheid wordt doorgaans niet als synoniem met doelmatigheid opgevoerd. Het gaat bij zuinigheid om de meest gunstige verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de verwerving c.q. inkoop van de middelen (input). Doelbereiking dient bovendien zorgvuldig te worden onderscheiden van doeltreffendheid. Bij doelbereiking gaat het om de vraag of de beoogde effecten zijn gerealiseerd, los van de vraag of deze effecten het gevolg zijn van gevoerd beleid. Deze laatste vraag staat nu juist wel centraal bij het begrip doeltreffendheid of effectiviteit.

In deze bijdrage wordt aangesloten bij de definities van Haselbekke c.s. Ook andere auteurs volgen de vooral op doelmatigheid in economische zin gerichte lijn van Haselbekke, gezien enkele citaten. *'Doelmatigheid is het bereiken van het geplande productievolume tegen zo laag mogelijke kosten. Doeltreffendheid is het bereiken van de gestelde beleidsdoelen met behulp van het gerealiseerde productievolume. Efficiëntie is een synoniem van doelmatigheid, effectiviteit is een synoniem van doeltreffendheid.'* (Bonnema e.a., 1996, 38). *'Een beleid is doeltreffend naarmate het bijdraagt tot het bereiken van de gestelde doeleinden. Een beleid is doelmatig naarmate de verhouding tussen kosten en baten positiever is, dus naarmate*

bepaalde baten met minder kosten worden bereikt of naarmate met bepaalde kosten meer baten worden bereikt.' (Hoogerwerf, 1995, 226). Nog concreter geformuleerd wordt ten behoeve van deze bijdrage onder doelmatigheid de gerealiseerde output-input verhouding verstaan, afgezet tegen een normverhouding.

2. Doelmatigheid in de bedrijfsvoeringpraktijk

De vertaling van het begrip doelmatigheid heeft in de praktijk van het openbaar bestuur tot de nodige problemen geleid. Onderscheiden kunnen worden knelpunten van methodisch-technische, van organisatorische of gedragsmatige en van facilitaire aard.

2.1. Knelpunten van methodisch-technische aard

Het is niet altijd duidelijk wat overheden en organisaties binnen de collectieve sector nu eigenlijk voor producten voortbrengen en kosten kunnen niet altijd eenduidig aan een product worden toegerekend (Henzel, 1998). De onherkenbaarheid en daarmee samenhangend de ondefinieerbaarheid en onvergelykbaarheid van output in een overheidsorganisatie is één van de meest gesignaleerde problemen in de literatuur in dit verband. Men kan prestaties binnen het openbaar bestuur vaak niet eenduidig duiden, zeker niet als men kwalitatieve aspecten hierbij betreft (Bordewijk & Klaassen, 2000; Lovell, 1998). Voorts zullen processen nooit in één kengetal gevat kunnen worden, hetgeen een probleem van selectie en aggregatie oplevert. De vraag rijst in hoeverre een kengetal niet een al te eenvoudige samenvatting betreft van een soms complexe werkelijkheid. *'Hoewel eenvoudig, gemakkelijk te begrijpen en weinig gegevens vergend, verschaft een dergelijke analyse uitsluitend tweedimensionale karakteriseringen van een inherent meerdimensionaal fenomeen. Bovendien kunnen verschillende partiële kengetallen tot tegenstrijdige signalen leiden.'* (Lovell, 1998, 24). De problematiek leidt in sommige gevallen tot het abstraheren van output. Zo constateert Geurtsen in een begroting van een overheidsorganisatie een gebrek aan concrete projecten en beleidsdoelstellingen en mist hij doorgaans de koppeling van doelstellingen aan activiteiten (Geurtsen, 2000).

Ook aan de kostentoe rekeningskant doemen problemen op. Zo levert een overheidsorganisatie soms een dermate divers en variërend aanbod aan diensten en producten, dat een grote wissel wordt getrokken op het toerekenen van input aan output. Het toepassen van bijvoorbeeld *Activity Based Costing*, om deze input adequaat toe te rekenen, levert doorgaans veel administratief werk op. Het toerekeningsprobleem vindt ook haar neerslag in pogingen overheidsorganisaties inter-organisatorisch te vergelijken. Iedere organisatie binnen het openbaar bestuur gaat toch weer anders met haar kostenverdeel-problematiek om en zo worden inter-organisatorische vergelijkingen bemoeilijkt. De weinige benchmarks die onder Nederlandse overheden het licht hebben gezien, hebben hier dan ook redelijk veel last van ondervonden. Weliswaar zijn overheidsorganisaties doorgaans in staat om historische kostprijzen te vergelijken (binnen dezelfde organisatie), maar daarmee kan toch "budgettaire lucht" in de begroting blijven zitten. Haselbekke stelt in dit verband: *'Reeds de eenvoudigste kengetallen, absolute getallen omtrent inputs zoals aantallen ambtenaren, kunnen misleidend zijn bij vergelijking. Organisatieverschillen, niet ondubbelzinnige definities van begrippen, verschillen in de inrichting van de begroting en de wijze van boekhouding kunnen de oorzaak zijn van verschillen,*

terwijl het erop lijkt dat effectiviteit dan wel efficiency uiteenliepen.' (Haselbekke, 1990, 153). Geurtsen verzucht: *'Het lijkt alsof de middenparagraaf losstaat van de genoemde activiteiten. Indien activiteiten genoemd worden, wordt hier geen relatie gelegd met de benodigde financiën voor de uitvoering van die specifieke activiteit'* (Geurtsen, 2000, 14).

Men zal zich bovendien moeten realiseren dat kengetallen die betrekking hebben op doelmatigheid geen eeuwige levensduur hebben en als afgeleide van beleidsprocessen kunnen worden beschouwd. Naarmate beleid in de tijd wordt gewijzigd en opnieuw wordt geformuleerd, zal men andere kengetallen nodig hebben. Tevens wordt soms gesteld, dat outputsturing een scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de producten en de bedrijfsvoering veronderstelt, die niet altijd aanvaard wordt. Ambtelijk verantwoordelijken hebben immers ideeën over de wenselijke aard en omvang van de te leveren output, terwijl bestuurders zich soms inlaten in de manier waarop output geleverd moet worden. Bovendien leidt outputsturing soms tot grote tekorten bij het concern (wanneer door externe factoren meer output geleverd kon worden dan gepland en feitelijk een vorm van open-eind regeling is ontstaan). Een en ander noopt tot een zeer voorzichtig en zorgvuldig gebruik van doelmatigheidsoperationalisatie en het gebruik van prestatiemeting in overheidsorganisaties om het gevaar van quasibeheersing tegen te gaan (Van Helden, 1991). Andere auteurs wijzen op het verschil tussen begroten op output en sturen op output (Haselbekke, 1997; Geurtsen, 2000). Zo is een indicator als het aantal echtscheidingen iets waar de organisatie lastig op kan sturen. Zo ook impliceert een stijging van de kosten per eenheid prestatie in de loop van de tijd niet automatisch dat minder doelmatig wordt gewerkt. Dit laatste kan immers eveneens veroorzaakt worden door het feit dat de afgenomen prestaties teruglopen. De vaste kosten en de overhead zullen dan over steeds minder prestaties moeten worden toegerekend met als gevolg dat de kostprijs per eenheid prestatie stijgt.

2.2. Knelpunten van organisatorische of gedragsmatige aard

Verschillende auteurs wijzen op het gevaar om los van de context een kengetaloperatie in een organisatie te lanceren om de doelmatigheid te duiden en te verbeteren. Zo zal een organisatie het streven naar efficiëntie moeten onderschrijven. Ook zal men voorzichtig moeten zijn met het verstrekken van informatie met betrekking tot efficiëntie aan derden en moet er vertrouwen bestaan in een dergelijke operatie (Haselbekke e.a., 1990, 131). Naast vertrouwen, voert deze laatste auteur in dit verband een drietal andere factoren op: *'Investeren in kengetalensystemen zal risicodragender zijn, naarmate de beleidsoriëntaties sterker uiteenlopen. In het bijzonder wanneer rationaliteitsstreven en symboliek scherp tegenover elkaar staan, zijn conflicten te verwachten. Problemen zijn ook te verwachten, indien een sterk op efficiency en effectiviteit gerichte benadering en een sterk op verdelende rechtvaardigheid gerichte beleidsopvatting tegenover elkaar staan. Analoge knelpunten zullen ontstaan indien naast elkaar groeperingen aanwezig zijn waarvan de ene sterk gericht is op ingrijpende veranderingen en de andere op incrementele verbeteringen.'* (Haselbekke 1990, 129). Zeker indien een kengetalensysteem gezien wordt als prestatie-meetsysteem bestaat het gevaar van disfunctioneel gedrag als reactie op de manier waarop managers deze systemen hanteren (Briers & Hirst, 1990). Dit laatste fenomeen is al eerder gesignaleerd door Ouchi en Hopwood: *'A control system based on such measurements is likely to systematically reward a narrow range of maladaptive behavior, leading ultimately to organizational decline.'* (Ouchi, 1979, 845). Hopwood wijst in

dit verband op principal agent gedragspatronen en andere vormen van strategisch of tactisch gedrag. In het ergste geval worden data gemanipuleerd en worden schaduwadministraties aangelegd om onwelgevallige gegevens vanuit het informatiesysteem te weerleggen (Hopwood, 1972, 1973). Om dergelijke ongewenste effecten te vermijden, kan het raadzaam zijn de operatie (om kengetallen te introduceren en de efficiëntie te verhogen) los te koppelen van bezuinigingsoperaties en dergelijke. Auteurs staan in dit verband een integratie van deze pogingen voor binnen een breder concept van strategisch management accounting, waarbij expliciet ook de nadruk wordt gelegd op proces- en veranderingsmanagement (Lapsley & Pettigrew, 1994). Deze laatste suggestie wordt niet expliciet opgepakt in de New Public Management stroom: *'However, the introduction of NPM instruments in the public sector seems to lag somewhat behind such developments. Apart from the introduction of new organizational structures, in many (Dutch) government organizations the control changes especially implied that the formal emphasis shifted from inputs to outputs.'* (Ter Bogt, 2001, 53).

Er kunnen problemen kleven aan het gebruik van doelmatigheidskengetallen als onderdeel van een prestatie-meetsysteem. En dit terwijl de ontwikkeling van prestatie-meetsystemen nu juist als onlosmakelijk thema van het breed onderschreven New Public Management wordt beschouwd (Osborne e.a., 1995). Organisaties die met forse financiële krapte te kampen hebben, worden welhaast gedwongen om hun management en planning en control instrumentarium (inclusief de toepassing van doelmatigheidskengetallen) te verbeteren (Van Helden, 2000). Aan de andere kant kan juist in deze situaties angst bestaan voor bezuinigingsoperaties en opgelegde taakstellingen, waardoor de effectiviteit van het nieuwe instrumentarium hinder kan ondervinden.

Ter Bogt constateert dat er binnen de overheid weinig aandacht is voor het gebruik van outputgeoriënteerde informatie die betrekking heeft op doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo al voorhanden wordt deze vorm van informatie nauwelijks gebruikt door politiek of management (Ter Bogt, 1999, 2000, 2001). Het geringe gebruik van dit soort informatie heeft dan wellicht meer te maken met het mindere belang dat aan kwantitatieve data wordt gehecht, dan aan de technische mogelijkheid om deze informatie te leveren. Bovendien wordt relatief veel gebruik gemaakt van mondelinge informatie in vergelijking tot formele, op schrift gestelde, rapporten (budgetoverzichten, jaarrekeningen, et cetera).

Hoewel men bij op afstand gezette of decentraliseerde organisatie-onderdelen anders zou kunnen verwachten, blijft economische informatie vooralsnog vooral beperkt tot financiële informatie. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de omgeving van dit soort type organisaties nog steeds redelijk stabiel is. Men zou kunnen verwachten dat naarmate de omgeving dynamischer wordt en naarmate de concurrentie gaat toenemen, het accent op efficiëntie zwaarder wordt en het belang van economische informatie groeit. Voorts kan gewezen worden op het feit dat politiek aangestuurde organisaties (zelfs als zij op afstand zijn gezet) niet enkel op het realiseren van economische doelmatigheid worden beoordeeld (Ter Bogt, 1999). Deze stelling slaat terug op de informatiebehoefte die bij politiek bestuur en management bestaat. Ook maakt het bestaan van niet altijd even expliciete doelstellingen bij het politiek bestuur het aansturen van organisaties en het aanleggen van heldere criteria niet makkelijker en transparanter. Men zou zelfs kunnen stellen dat de mogelijkheid voor politici om te interveniëren in overheidsorganisaties, het draagvlak bij managers om objectieve en heldere afspraken te maken en daadwerkelijk conform te managen doet verminderen (ibid). Ook door anderen wordt deze

laatste gedachte onderschreven. Zo wijst Hazeu erop dat onderwerpen waarvoor de politieke belangstelling groot is, moeilijker in termen van heldere outputafspraken zijn aan te sturen (Hazeu, 1999).

Van Helden signaleert hetzelfde gebrek aan belangstelling voor informatie met betrekking tot output: *'Hierbij valt op dat de belangstelling voor de begroting hoog wordt geacht, maar dat dit niet geldt voor de sturing op basis van prestatiegegevens in de begroting. Hiermee hangt waarschijnlijk samen dat ook de interesse voor de efficiëntie en effectiviteit van beleid, die zou kunnen blijken uit de planning- en controldocumenten, betrekkelijk laag wordt ingeschat.'* (Van Helden, 1999, 29). Ook op managementniveau worden de planning- en controldocumenten slechts beperkt gebruikt om hiermee een oordeel over de efficiëntie en effectiviteit van het beleid te kunnen geven. Een oorzaak hiervoor kan mede gevonden worden in de decentrale weerstand die bestaat tegen het in gebruik nemen van centraal ontwikkelde planning- en controlsystemen, zoals een BBI-systeem (Beleids- en Beheersinstrumentarium, Van Helden, 1999). Ook de souplesse waarmee men het instrumentarium kan differentiëren en oog kan houden voor de context kan hierbij een rol spelen, alsmede de planningattitude van de gebruikers van het instrumentarium.

Kuipers (1995, 24) wijst in dit verband op een informatieparadox die zich voordoet bij de ontwikkeling van kengetallen die betrekking hebben op de doelmatigheid van op afstand te zetten organisaties: *'Hoe meer beheersvrijheid een dienst tijdens de begrotingsuitvoering wil hebben en hoe meer er behoefte is aan afstand bij het sturen, des te hoogwaardiger (niet meer, wel beter) zal de geleverde informatie vooraf, tijdens en aan het einde van de rit moeten zijn.'*

2.3. Knelpunten van facilitaire aard

Om kengetallen ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen ontwikkelen en om periodiek over deze kengetallen te kunnen rapporteren, zal naast de nodige inspanning op het gebied van opleiding en informatisering en automatisering tevens ambtelijke capaciteit beschikbaar moeten zijn (Ter Bogt & Van Helden, 2000, 276). Zo vereist een goede introductie en ontwikkeling van kengetallen andere vaardigheden dan de meer traditionele vaardigheden die oorspronkelijk lagen op het terrein van financieel beheer. Deze laatste functie richt zich immers eerder op de onderuitputting van budgetten (het niet aanwenden van budgetten), terwijl relatief weinig aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van nieuwe financiële en outputgerichte instrumenten. Dit maakt aandacht voor een adequaat opleidingsplan noodzakelijk. Ook zal de organisatie doorgaans minder goed kunnen volstaan met de inputgerichte formats om de op output gerichte informatie te kunnen structureren. Een andere manier van informatisering zal daartoe soms wenselijk zijn. Op het gebied van ambtelijke capaciteit doen zich een aantal dilemma's voor. Ten eerste zal de ontwikkeling en de interpretatie van kengetallen wellicht beter kunnen plaatsvinden vanuit de vakinhoudelijke afdelingen waar de kengetallen betrekking op hebben. Zeker gezien de bovenbeschreven nuances van methodische aard, neemt het belang van een adequate analyse van kengetallen met voldoende oog voor de context toe. Het is de verwachting dat de vakinhoudelijke afdelingen (die de processen voeren waar de kengetallen betrekking op hebben) zelf een scherper oog voor deze context hebben dan een stafafdeling die niet dagelijks betrokken is bij deze primaire processen. Aan de andere kant kan dit soms ten koste gaan van de betrouwbaarheid van het beoogde informatiesysteem, zeker indien bij

deze vakinhoudelijke afdelingen de bovenbeschreven angst voor bezuinigingen bestaat. Gezien dit laatste aspect worden kengetallen soms vanuit concernbrede stafafdelingen ontwikkeld en hiermee stuit men op een ander dilemma. Vanuit dezelfde angst voor bezuiniging of afrekening, genieten concernbrede stafafdelingen niet altijd het vertrouwen van de vakinhoudelijke afdelingen, terwijl dat vertrouwen nu juist nodig is om toegang te krijgen tot de juiste informatie en om zinvolle kengetallen te ontwikkelen. Er kan dan een vicieuze cirkel ontstaan, waarbij de ontwikkelde kengetallen steeds minder zinvol zijn, de vertrouwensbasis steeds kleiner wordt, de verstrekte informatie van de vakinhoudelijke afdelingen uiteindelijk steeds minder relevant wordt en de kengetallen vervolgens nog minder zinvol worden. De knelpunten van facilitaire aard kennen hun basis dan in het feit dat vakinhoudelijke afdelingen en concernbrede stafafdelingen soms vermeende verschillende doelstellingen nastreven. Dit kan een wissel trekken op het facilitaire gezicht van het concern richting vakinhoudelijke afdelingen, terwijl dit soms tevens de toegankelijkheid van de vakinhoudelijke afdelingen belemmert.

Het gevolg van bovenstaande knelpunten is dan ook dat de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen (in de zin van output-input verhoudingen) weliswaar breed heeft plaatsgevonden binnen Nederlandse overheidsorganisaties, maar niet direct heeft geleid tot een daadwerkelijke verbetering van de doelmatigheid (Van Helden, 2000).

3. Doelmatigheid in relatie tot het voortbrengingsproces: de differentiatie

Om de bovenbeschreven knelpunten het hoofd te bieden brengen sommige auteurs noodgedwongen een conceptuele nuance aan en volstaan soms met inputsystemen, al naar gelang de output moeilijker te identificeren is en het proces minder homogeen is. Mol analyseert het begrip doelmatigheid op input, proces en output. *'Deze analyse richt zich op tweeërlei samenhangen: de bepaling van de samenhang van de middelen met de activiteiten en de bepaling van de samenhang van de activiteiten met de geproduceerde goederen en diensten. Bij het onderzoek naar de eerste samenhang staat de vraag centraal in hoeverre de functies in het productieproces in homogene activiteiten kunnen worden uiteengelegd. Homogene activiteiten kunnen immers eenduidig aan de input worden gerelateerd, zodat voor die activiteiten standaardkosten kunnen worden gecalculerd. Bij het onderzoek naar de tweede samenhang staat de vraag centraal in hoeverre de functies in het productieproces uit een te identificeren output kunnen worden afgeleid. Bij een aanwijsbare output kunnen de activiteiten op basis van de verlangde prestaties worden genormeerd.'* (Mol, 1989, 243). Deze analyse leidt dan ook tot verschillende budgetvormen (aspiratieniveaus van budgettering en sturen op prestaties). De matrix die aldus ontstaat, ziet er als volgt uit:

Figuur 1.4 – De matrix van Mol

		Output te identificeren?	
		↓ Ja	↓ Nee
Activiteiten Homogeen?	Ja	→ Prestatiebudget	→ Procesbudget
	Nee	→ Opdrachtbudget	→ Inputbudget

Bron: Mol (1989, 2006).

Mol legt dus verschillende gradaties aan, waar het de operationalisatie van doelmatigheid betreft. Naarmate output niet altijd even helder gedefinieerd kan worden en input niet altijd eenduidig aan output kan worden toegerekend, neemt het aspiratieniveau ten aanzien van doelmatigheidsbepaling en sturen op prestaties af (van prestatiebudgettering naar inputbudgettering).

De gedachte om afhankelijk van het type product en het type activiteit het begrip doelmatigheid qua operationalisatie te laten variëren wordt vrij breed gedeeld en is zeker niet nieuw. Ook Van Helden onderkent het outputprobleem en waarschuwt voor een te snelle aggregatie van niet vergelijkbare output, een neiging die zich in de praktijk nogal eens voordoet. Hij opteert dan liever voor een selectie van de politiek meest relevante outputs, een en ander afhankelijk van de vraag hoe heterogeen de output is (Ter Bogt & Van Helden, 1994; Van Helden, 1991). Een en ander wordt bepaald door de mate van kwantificeerbaarheid van de output en door de mate van aggregeerbaarheid van de output. Bij een hoge mate van kwantificeerbaarheid en aggregeerbaarheid, kunnen outputs worden gespecificeerd door middel van gemiddelden of totalen. Naarmate de kwantificeerbaarheid en aggregeerbaarheid afneemt, zal het belang van kwaliteitsaspecten beginnen toe te nemen (Ter Bogt & Van Helden, 1994).

Hirst stelt al in een eerdere publicatie dat de mate van taakonzekerheid een bepalende variabele kan zijn bij het gebruik van prestatie-meetsystemen. Hoe hoger deze taakonzekerheid is, des te groter de kans dat het systeem niet een daadwerkelijk ondersteunende rol kan vervullen, gezien het feit dat in deze situaties sprake is van soms zeer veel interdependenties welke niet in het systeem te vatten zijn (Hirst, 1981; Hopwood, 1972). De verwijzing naar taakonzekerheid vindt steun. Ook Govindarajan (1984) legt een verband tussen onzekerheid en het gebruik van prestatie-meetsystemen. De kennis van causale verbanden is immers in situaties van grote onzekerheid incompleet. Het gevolg daarvan is dat een systeem dat een accent legt op output en effect in deze situaties niet adequaat gehanteerd wordt, aangezien men juist in deze situaties output en effecten minder kan beheersen (Govindarajan, 1984). Van Helden acht een differentiatie raadzaam: de ene taak kent immers een ander karakter dan de andere en zou dus ook anders gestuurd en beheerst kunnen worden dan de andere. Zo zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen enerzijds standaardtaken, waarvan de kenmerken zijn: sturing op hoofdlijnen door de politiek, een ruim ambtelijk mandaat en periodieke rapportage van resultaten en aan de andere kant projecten of bestuursopdrachten, waarvan de gewenste resultaten moeilijk vooraf te bepalen zijn en die zich mogen verheugen in een intensieve politieke bemoeienis (Van Helden, 1999). Ondanks de mogelijkheden die concrete en meetbare taken bieden, is het overigens nog maar de vraag of daadwerkelijk van de outputgeoriënteerde informatie gebruik wordt gemaakt: *'Aldermen with more concrete and more highly measurable tasks in their portfolio, do not always make a more frequent use of formal performance information in planning and control documents.'* (Ter Bogt, 2001, 39).

Ouchi hanteert als één van de eerste auteurs een differentiatie-model, dat in eerste instantie gelijkenis vertoont met de matrix van Mol (Ouchi, 1979, 843). Deze auteur stelt de mate van meetbaarheid van prestaties centraal: *'The essential element which underlies any bureaucratic or market form of control is the assumption that it is feasible to measure, with reasonable precision, the performance that is desired.'* (Ouchi, 1979, 843). Deze meetbaarheid wordt bepaald door de mate waarin output valt te meten. Voorts speelt de mate waarin inzicht bestaat in het transformatieproces (de middel-doel relatie) een grote rol. Zo ontstaat de volgende matrix,

waarbij meetbaarheid van output welhaast samenvalt met identificeerbaarheid, terwijl inzicht in het transformatieproces kan samenhangen met de homogeniteit van activiteiten:

Figuur 1.5 – Differentiatie­model van Ouchi

		Inzicht in het transformatieproces?	
		↓ Ja	↓ Nee
Output te meten?	→		
Ja	→	Sturing op gedrag of output	Sturing op output
Nee	→	Sturing op gedrag	Sturing via "Clan" control

Bron: Ouchi, 1979, 843.

Waar Mol een vorm van procesbudgettering voorstaat in een situatie waarbij de activiteiten homogeen zijn, maar de output niet valt te identificeren, opteert Ouchi eerder voor een sturingsvorm die aangrijpt op gedrag ("behavior measurement"). Opvallend in het model van Ouchi is de introductie van "clan" control, waar Mol eerder sturing op input verwacht. Deze vorm van sturing vindt plaats via onder meer een nauwgezet selectie- en personeelsbeleid: *'What happens in such circumstances is that the organization relies heavily on ritualized, ceremonial forms of control. These include the recruitment of only a selected few individuals, each of whom has been through a schooling and professionalization process which has taught him or her to internalize the desired values and to revere the appropriate ceremonies.'* (Ouchi, 1979, 844). Clan control laat zich kenmerken door een zeer grote mate van sociale controle en een zeer selectief toetredingsbeleid. Anders dan Mol voert Ouchi, naast de twee bovenbeschreven factoren van meetbaarheid ook de mate van doelcongruentie op als bepalende factor voor een geschikte aansturingsvorm. De vraag rijst dan, of de gangbare vormen van control passend zijn in organisaties die zich eerder laten kenmerken door een hoge mate van ambiguïteit en weinig mogelijkheden tot meten bieden.

Hofstede voert een viertal factoren op die bepalend kunnen zijn bij het zoeken naar een passende aansturingsvorm (Hofstede, 1981, 194). De eerste is de mate waarin doelstellingen ambigu zijn, waarbij hij aansluit op Ouchi (cf. supra). De tweede en vierde factor zijn terug te vinden bij Mol: de mate waarin output meetbaar is en de mate waarin de activiteiten homogeen, repe­terend van karakter zijn. De derde factor is de mate waarin de effecten van managementinter­venties bekend zijn. Deze vier factoren leiden dan tot een zestal ideaaltypische aansturingsvor­men: routinematig, expert control, trial and error control, intuïtieve control, "judgemental" control en politieke control. Indien sprake is van een eenduidige doelstelling, meetbare output en homogene activiteiten, dan is outputbudgettering geschikt om invulling te geven aan de aansturingsvorm (routinematig of trial and error control) (Hofstede, 1981, 203).

Door Van Helden en Johnsen wordt eveneens een differentiatie­model in stelling gebracht waar­bij onzekerheid en meerduidigheid een niet onbelangrijke rol spelen (Van Helden & Johnsen, 2002). Onzekerheid met betrekking tot de middel-doel relatie en meerduidigheid met betrek­king tot de te realiseren doelstellingen zijn de bepalende factoren in dit model (vanuit de con­tingency theorie geredeneerd). Onzekerheid hangt dan samen met bijvoorbeeld de omvang van de organisatie die de nodige complexiteit met zich mee kan brengen, of met een informatie­voorsprong die agenten hebben op principalen (vanuit de principal-agent gedachte geredeneerd).

Meerduidigheid verwijst naar problemen die kunnen ontstaan bij het bereiken van overeenstemming over de te realiseren doelstellingen. Wanneer nu een situatie van relatieve zekerheid en eenduidigheid bestaat, dan wordt het gebruik van zowel input- als outputgeoriënteerde informatie opportuun geacht om als verantwoordelijke control te kunnen uitoefenen. Wanneer sprake is van eenduidigheid over de te bereiken doelstellingen, maar zich een situatie van relatieve onzekerheid voordoet, dan zal de verantwoordelijke geneigd zijn om outputgeoriënteerde informatie te gebruiken. In een situatie van zekerheid waarin tevens meerduidigheid bestaat met betrekking tot de doelstellingen, zal men geneigd zijn om standaardprocedures overeen te komen om grip te kunnen houden als verantwoordelijke. Deze procedures hebben dan eerder betrekking op de te volgen handwijze en gedragingen van ambtenaren. Doet zich nu een situatie voor waarin onzekerheid bestaat en geen overeenstemming over de te bereiken doelstellingen kan worden bereikt, dan is het de verwachting dat outputgeoriënteerde informatie eerder een symbolische functie vervult, gericht op het bereiken van externe legitimiteit (Van Helden & Johnsen, 2002, 12). In deze laatste situatie wordt dan eerder gebruik gemaakt van een vorm van control via aanstellings- en personeelsbeleid ("clan control", Ouchi, 1979), procedure-afspraken en onderhandelingen ("political control", Hofstede, 1981).

Figuur 1.6 – Differentiatie-model volgens Van Helden en Johnsen

		Zekerheid over middel-doel relatie	
		↓ Hoog	↓ Laag
Eenduidigheid over te bereiken doelstelling	Hoog	→ Input (output is facultatief)	Output
	Laag	→ Standaardprocedures m.b.t. gedrag	Output kent symbolische waarde

Bron: Van Helden & Johnsen (2002).

Hoewel de factoren eenduidigheid en zekerheid ook door andere auteurs worden onderschreven, rijst de vraag in hoeverre men op output kan sturen als de middel-doel relatie niet zeker is. De bovenstaande gedachte van Van Helden en Johnsen is deels terug te vinden in een eerdere publicatie van Hoogerwerf: *'Doeltreffendheid van overheidsbeleid is onder meer afhankelijk van vier bestuurlijke omstandigheden: de doelgerichtheid, de informatie, de macht en de coördinatie van de betrokkenen. Iets dergelijks lijkt ook voor de doelmatigheid en de aanvaardbaarheid van het beleid op te gaan.'* (Hoogerwerf, 1995, 71). Hiermee wordt met name verwezen naar de middel-doel relatie, uitgaande van de definitie die deze auteur hanteert voor doelgerichtheid: de mate waarin doeleinden weloverwogen zijn gekozen en de middelen meer op het bereiken van de doeleinden zijn afgestemd (ibid, 226). Opvallend is overigens, dat deze auteur meerduidigheid niet zozeer ziet als medebepalend voor de invulling van doelmatigheid, maar deze factor (onder het begrip aanvaardbaarheid) eerder afzet tegenover het begrip doelmatigheid: *'Eén van de fundamentele dilemma's van de politiek is dan ook dat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid aan de ene kant en de aanvaardbaarheid van dat beleid aan de andere kant.'* (ibid, 227).

De problemen die zich voordoen bij de implementatie van het begrip doelmatigheid, worden doorgaans bestreden door het begrip doelmatigheid te differentiëren. Daarmee neemt de

vertaling van doelmatigheid, maar ook de budgettering en sturing op doelmatigheid verschillende vormen aan. In de volgende paragraaf wordt bezien in hoeverre de gedachte van differentiëren daadwerkelijk in staat is om de knelpunten op te lossen en om de doelmatigheid van handelen te optimaliseren.

4. Beheersbaarheid van het voortbrengingsproces

4.1. De verhouding tussen doelmatigheid en beheersbaarheid

In de voorgaande paragrafen is invulling gegeven aan het begrip doelmatigheid en is de koppeling gemaakt naar het voortbrengingsproces door middel van differentiatie modellen. In deze paragraaf wordt de koppeling gemaakt met de factor beheersbaarheid. De mate van beheersbaarheid geeft de mate aan waarin het proces is te sturen door de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders. Beheersbaarheid van het proces vereist dat overeenstemming bestaat over het te voeren proces en er bovendien weinig interveniërende variabelen zijn die zich buiten de invloedssfeer van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken bevinden, maar wel invloed kunnen uitoefenen op het proces. Beheersbaarheid vereist ook een goed inzicht in het transformatieproces.

Deze mate van beheersbaarheid kan van verstrekkend belang zijn. Zo is het aan de outputkant soms belangrijker om te weten in hoeverre men de geopteerde output breed onderstreept als nastrevenswaardig, dan in hoeverre deze output te identificeren valt. Output die weliswaar goed valt te identificeren, maar waar nog forse discussies over plaatsvinden met betrekking tot de wenselijkheid om daadwerkelijk te sturen op deze output, zal naar vermoeden een andere uitwerking van het begrip doelmatigheid kennen dan de matrix van Mol doet suggereren. Het inzicht geboden door andere auteurs leverde immers op dat men bij een hoge mate van onenigheid over de te leveren prestatie niet zonder meer over kan gaan op prestatie sturing. Aan de andere kant kan men zich afvragen of men zich bij een hoge mate van overeenstemming over de te leveren prestatie of activiteit niet na verloop van tijd een oordeel zou kunnen vormen over de doelmatigheid, zelfs als de prestatie niet in eerste instantie te identificeren valt.

Het kan ook in sommige gevallen van meer belang zijn om deze beheersbaarheid te traceren, dan om aan te geven in hoeverre de activiteiten homogeen van aard zijn. Indien de activiteiten op zich een hoge mate van homogeniteit kennen, maar het proces zeer veel interveniërende variabelen kent, zal noodgedwongen toch naar een andere uitwerking van het doelmatigheidsbegrip moeten worden omgezien dan waar de beschreven matrix van Mol op uitkomt. In een dergelijke situatie kan men immers niet zonder meer de doelmatigheid van de betreffende processen en activiteiten duiden. Ook hier geldt de redenering vice versa: bij een proces waarbij zich niet of nauwelijks interveniërende variabelen voordoen kan men altijd via een interorganisatorische vergelijking pogen om het begrip doelmatigheid zo zuiver mogelijk uit te werken (i.e. een output-input norm waartegen de realiteit kan worden afgezet en waar daadwerkelijk op gestuurd kan worden), ook al zijn de processen niet homogeen van aard.

Beheersbaarheid en doelmatigheid liggen dicht tegen elkaar aan, maar zijn zeker niet synoniem. Waar doelmatigheid refereert naar organisatiebrede doelstellingen, hangt beheersbaarheid samen met de mate waarin managers en bestuurders in staat zijn het proces te beheersen.

Het begrip beheersbaarheid wordt dan deels ingevuld vanuit de individuele doelstellingen en voorkeuren van deze managers en bestuurders.

4.2. Individuele versus organisatiebrede doelstellingen

De meest gangbare operationalisatie van doelmatigheid die in de bestudeerde literatuur is aangetroffen gaat veelal uit van een gerealiseerde output-input verhouding die tegen een norm wordt afgezet. Deze gedachte is echter niet altijd door te trekken in de praktijk en ook op dit punt is de bestudeerde literatuur redelijk eenduidig. Problemen doen zich veelal voor waar het de definiëring en meetbaarheid betreft van de output. Bovendien bestaat aan het begin van het proces niet altijd een goed beeld van de gewenste output. De beschreven problemen hangen bij een nadere beschouwing samen met de ingesloten "eis van vergelijkbaarheid". De gangbare definitie van doelmatigheid houdt een vergelijking in tussen de gerealiseerde verhouding en de normverhouding en hiertoe zullen de componenten van de beide verhoudingen bekend moeten zijn. De gewenste output ziet men daarbij als de output, zoals deze door de gehele organisatie wordt voorgestaan en die concrete aanknopingspunten op het vlak van meetbaarheid biedt. Deze organisatiebrede benadering levert in de praktijk soms problemen op.

Als verschillende actoren a priori verschillende voorkeuren hebben ten aanzien van een bepaald proces, zal ook de perceptie van doelmatigheid verschillend kunnen zijn. Hoewel het mogelijk is om op een goed moment overeenstemming te bereiken zullen de verschillende individuele voorkeuren daarmee niet automatisch verdwijnen. De geboden inzichten van doelmatigheid richten zich doorgaans op de overeenstemming, die (als zij breed tot stand is gekomen) betiteld kan worden als het organisatiebrede belang of een organisatiedoelstelling. Overigens zij gesteld, dat individuele voorkeuren van actoren niet verwijzen naar het eigen belang van actoren. Onder een individuele voorkeur wordt in dit verband de wens verstaan om budget in te zetten voor een bepaalde (legitieme) doelstelling. Het concept staat centraal in de principaal-agent theorie (Anderson, 2006). Vaak is een individuele voorkeur een doelstelling binnen het beleidsterrein van een afdeling of een directie. Ook de wens om een afdelings- of directiebudget te maximaliseren kan tot een individuele voorkeur gerekend worden.

In deze bijdrage wordt de spanning tussen individuele doelstellingen en organisatiebrede doelstellingen onderkend en dient deze spanning feitelijk als uitgangspunt. Waar doelmatigheid zich richt op de realisatie van organisatiebrede doelstellingen, staat bij het concept beheersbaarheid de individuele doelstellingen van actoren centraal. Het expliciet aandacht schenken aan doelstellingen van individuele actoren via het concept beheersbaarheid levert een aantal voordelen op. Ten aanzien van de gewenste output is de mate van organisatiebrede overeenstemming nu geen conditie meer. De door de actor gewenste output wordt als ijkpunt voor beheersbaarheid gehanteerd. Uitgaande van een individuele actor behoeft de norm verhouding niet objectief, extern te worden bepaald, maar kan dat door de actor zelf worden bepaald. Ook op het gebied van meetbaarheid kunnen een aantal problemen worden opgelost. De verwachting is immers, dat één actor zeer wel in staat is om zijn of haar gewenste output van een proces te concretiseren en meetbaar te maken. Een volgend voordeel betreft de reikwijdte van uitspraken met betrekking tot de gerealiseerde beheersbaarheid. Op basis van de veronderstelling dat actoren zichzelf niet benadelen, is de door de actor gerealiseerde verhouding per definitie beheerst en conform zijn of haar norm, mits de actor geheel zelf invulling aan het proces heeft

kunnen geven. Dit stelt de onderzoeker naar beheersbaarheid in staat de mate van gerealiseerde beheersbaarheid te beschrijven en niet te volstaan met de manier waarop beheersbaarheid uitgewerkt kan worden. Het grootste voordeel ligt evenwel in het feit dat het handelen van actoren naar verwachting beter kan worden verklaard vanuit de verschillende preferenties van deze actoren dan vanuit de organisatiebrede doelstellingen.

4.3. Beheersbaarheid en doelmatigheid, conceptualisering voor onderzoek

Het feit alleen al dat beheersbaarheid wordt ingekleurd vanuit individuele doelstellingen en doelmatigheid zich richt op doelstellingen die organisatiebreed zijn neergelegd, levert de vraag op hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Daarnaast rijst de vraag welke factoren de mate van beheersbaarheid kunnen beïnvloeden.

Om met de laatste vraag te beginnen, hangt beheersbaarheid samen met de mate waarin managers of bestuurders in staat zijn een proces naar eigen inzicht en eigen voorkeur vorm te geven. Dit vereist eerst en vooral inzicht in het proces. Het betreft dan niet enkel technisch inzicht, maar ook inzicht in de belangenstructuur ten aanzien van het proces. Daarnaast toont eerder onderzoek aan, dat de betreffende manager of bestuurder voldoende betrokkenheid moet zien te creëren ten aanzien van zijn voorkeur (Anderson, 2006). Betrokkenheid hangt samen met de vraag in hoeverre de verschillende actoren dezelfde doelstelling nastreven. De afwezigheid van betrokkenheid kan leiden tot een actief gebruik van hindermacht, waardoor het proces stagneert. Hij of zij zal immers altijd aangewezen zijn op de actieve steun van andere actoren ten aanzien van het proces. Tot slot dient de manager of bestuurder over voldoende aansturingsmogelijkheden te beschikken om het proces en de relevante actoren toereikend vorm te geven (ibid). Deze aansturing kan overigens zowel formeel als informeel plaatsvinden.

Aangezien de mate van beheersbaarheid wordt getraceerd aan de hand van de voorkeuren van een individuele actor, kan niet gesteld worden dat een hoge mate van beheersbaarheid automatisch leidt tot een hoge mate van doelmatigheid. Dit is uiteraard afhankelijk van de vraag in hoeverre de voorkeuren van de individuele actor consistent aansluiten op de organisatiebrede doelstellingen zoals die formeel zijn opgetekend. Het volgende conceptueel model doet zich voor:

Figuur 1.7 – *Conceptueel model*



De gedachte om het begrip doelmatigheid te differentiëren levert niet altijd voldoende basis om de aangegeven knelpunten op te lossen en om de doelmatigheid te optimaliseren. Zo gaan de differentiatie-modellen doorgaans uit van een organisatiebrede doelstelling, welke niet altijd te concretiseren valt. Ook geven de differentiatie-modellen niet aan in hoeverre nu doelmatig gehandeld is en welke verklaringen daarvoor te vinden zijn. In dit hoofdstuk wordt daarom een factor opgevoerd, welke bepalend kan zijn voor de mate van doelmatigheid: beheersbaarheid. Dit begrip refereert naar een individuele voorkeur, zodat de knelpunten die zich voordoen met een organisatiebrede vergelijking kunnen worden vermeden. Beheersbaarheid vereist een voldoende inzicht in het proces, betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden om een proces vorm te kunnen geven. In de volgende paragraaf zal een illustratie worden opgevoerd om het verband tussen beheersbaarheid en doelmatigheid te kunnen duiden.

5. Een illustratie van doelmatigheidsdoorlichting

5.1. Opzet van de illustratie

5.1.1. Introductie

De navolgende illustratie betreft de behandeling van bouwaanvragen door gemeenten. Van een twintigtal gemeenten is bezien hoeveel tijd men gemiddeld besteed aan de behandeling van een bouwaanvraag van de reguliere categorie. Deze exercitie dient ertoe het bovenbeschreven conceptueel model in de praktijk te illustreren en om te bezien in hoeverre dit model in staat is de doelmatigheid van procesvoering te verklaren. Conform het conceptueel model kunnen de volgende vragen voor deze illustratie worden geformuleerd:

1. Hoe verhouden binnen een gemeentelijke organisatie de concepten beheersbaarheid en doelmatigheid zich tot elkaar?
2. Welke rol spelen de factoren inzicht, betrokkenheid en aanstuuringsmogelijkheden ten opzichte van de factor beheersbaarheid?
3. Welke andere factoren beïnvloeden de mate van beheersbaarheid en doelmatigheid?

Het onderzoek is begin januari 2010 uitgevoerd bij een twintigtal middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners), welke ad random zijn geselecteerd en specifiek gesteld bij de afdelingen bouw- en woningtoezicht van deze gemeenten. Deze afdelingen zijn immers verantwoordelijk voor de behandeling van bouwaanvragen. Het tijdvak van onderzoek betreft 2009. Het object van onderzoek betreft de behandeling van een reguliere bouwaanvraag, een proces dat start bij het indienen van een aanvraag en stopt bij het afgeven van de beschikking. Mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures vallen buiten het object van onderzoek, maar vormen wel indicaties van de juridische kwaliteit van de beschikking.

5.1.2. Concretisering van de begrippen

Voor dit proces zal eerst een operationele definitie van doelmatigheid moeten worden geformuleerd. Deze definitie kent een input- en een outputcomponent, conform de theoretische

uitwerking van het begrip. In zijn meest simpele vorm kan de definitie van doelmatigheid dan als volgt worden weergegeven:

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\frac{\# \text{ afgegeven beschikkingen}}{\# \text{ fte}}}{\text{normverhouding}^1}$$

Daarbij wordt de outputcomponent gevormd door het aantal afgegeven beschikkingen in een bepaald tijdvak, terwijl als input de benodigde ambtelijke capaciteit wordt gebruikt (uitgedrukt in fte). Als normverhouding wordt het gemiddelde in de twintig gemeenten genomen. De uitwerking laat zien dat de doelmatigheid wordt vergroot als bij een gelijke ambtelijke formatie het aantal beschikkingen toeneemt. Nu is echter ook de gemiddelde doorlooptijd van behandeling van belang: de organisatie zal immers snelheid van behandeling nastreven. Aan de andere kant zal het nastreven van snelheid niet mogen leiden tot een ongeremde groei van ambtelijke formatie. Doelmatigheid wordt dan gemaximaliseerd als de gemiddelde doorlooptijd \times het aantal ambtenaren in fte geminimaliseerd wordt:

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\# \text{ afgegeven beschikkingen}}{\# \text{ fte}} \times \text{gemiddelde doorlooptijd}$$

Deze uitwerking laat zien dat doelmatigheid niet wordt vergroot als de doorlooptijd wordt verkort door het inzetten van meer capaciteit. Enkel als de doorlooptijd wordt verkort bij een gelijke ambtelijke capaciteit, neemt de doelmatigheid toe. Naast snelheid is uiteraard de juridische kwaliteit van belang, evenals de klanttevredenheid. De definitie van doelmatigheid neemt dan uiteindelijk de volgende vorm aan:

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\frac{\# \text{ afgegeven beschikkingen}}{\# \text{ fte}} \times \text{klanttevredenheid} \times \text{juridische kwaliteit}}{\# \text{ fte}} \times \text{gemiddelde doorlooptijd}$$

of

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\text{klanttevredenheid} \times \text{juridische kwaliteit}}{\# \text{ fte per beschikking}} \times \text{gemiddelde doorlooptijd}$$

Conform de definitie zal de gerealiseerde verhouding moeten worden afgezet tegenover een normverhouding. Het gemiddelde van de twintig gemeenten of de "best in class" kan gebruikt worden als norm. De doelmatigheid in deze vorm kan bepaald worden aan de hand van een documentenanalyse. Daarbij wordt de doorlooptijd, de zorgvuldigheid en de klantvriendelijkheid als volgt getraceerd. De doorlooptijd wordt gemeten als gemiddelde doorlooptijd in weken per beschikking over het jaar 2009. Uiteraard zullen aan het eind van het jaar 2009 aanvragen nog openstaan. Aan de andere kant zullen in 2009 aanvragen worden afgehandeld die al in 2008 zijn ingediend. Deze twee types aanvragen blijven buiten beschouwing in het onderzoek. Het gaat dus om de beschikkingen die in 2009 worden afgegeven en waarvan de aanvraag in 2009 is

¹ Als normverhouding kan in dit geval het gemiddelde gelden. Ook is mogelijk om de "best in class" te nemen.

ingediend. Het aantal fte per beschikking wordt bepaald door de gemiddelde ambtelijke bezetting die in 2009 is ingezet om aanvragen te behandelen, te delen door het aantal beschikkingen.² Deze variabele wordt uitgedrukt in het aantal productieve uren per beschikking. De juridische kwaliteit wordt bepaald aan de hand van het percentage bezwaarschriften en beroepschriften dat wordt ingediend tegen deze beschikkingen en waarbij de gemeente in het ongelijk wordt gesteld. De juridische kwaliteit betreft dus het percentage dat succesvol bezwaar en/of beroep wordt ingediend. Daarbij is de score A minder dan 5% succesvol, B minder dan 10%, C minder dan 15% en D 15% of hoger succesvol. Ook hier gaat het om de procedures die zijn opgestart en afgerond in 2009. De klanttevredenheid wordt gemeten aan de hand van bevolkingsenquêtes omgerekend naar een schaal van 1 tot en met 10. Dit soort enquêtes wordt periodiek door gemeenten veelal in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgezet.³

Beheersbaarheid hangt samen met de mate waarin de manager bouw- en woningtoezicht in staat is het proces van bouwaanvraagbehandeling naar zijn of haar eigen voorkeur in te richten en te voeren. Beheersbaarheid kan leiden tot doelmatigheid, maar is niet gelijk daaraan. De uitwerking van het begrip beheersbaarheid mag dan ook niet leiden tot een tautologie, waarbij een optimalisatie van beheersbaarheid automatisch leidt tot een maximalisatie van doelmatigheid. Daarom worden in de uitwerking weliswaar dezelfde doelstellingen opgevoerd als bij het begrip doelmatigheid, maar wordt de inputcomponent achterwege gelaten. De manager kan dus de volgende voorkeuren hebben ten aanzien van dit proces:

- snelheid van afhandeling
- juridische zorgvuldigheid
- klanttevredenheid

De ambtelijke capaciteit die daartoe nodig is, is minder relevant voor de beheersbaarheid van het proces. Om de voorkeur van de manager te traceren zal deze een voorkeursvolgorde moeten aanbrengen in de bovenstaande voorkeuren. Vervolgens zullen de medewerkers aangeven in welke volgorde zij denken dat hun manager prioriteert. Hoewel het om de eerste keuze gaat, is toch een volgorde gevraagd. Op die manier kan immers bij de medewerkers een meer zuiver beeld worden verkregen van de eerste keuze (door nummers toe te kennen aan de eerste, de tweede en de derde keuze). De daadwerkelijke mate van beheersbaarheid vindt daarna via dezelfde documentenanalyse plaats die is verricht om inzicht in de doelmatigheid te verkrijgen. Zo is de doorlooptijd een indicator voor snelheid en kunnen dezelfde indicatoren voor zorgvuldigheid en klanttevredenheid worden gebruikt als de indicatoren die voor doelmatigheid zijn gebruikt. Expliciet wordt de capaciteit die nodig is om tot een beschikking te komen buiten beschouwing gelaten: anders zou beheersbaarheid immers automatisch tot doelmatigheid leiden.

Inzicht in het transformatieproces kan gekoppeld worden aan het aantal jaar ervaring dat de manager heeft. Daarbij zij gesteld dat ervaring in de functie van manager bouw- en woningtoezicht

² Er is bij deze illustratie afgezien van het meenemen van de kwaliteit van de arbeidsinzet.

³ Uiteraard gaat deze techniek van meten voorbij aan het feit dat de assertiviteit van de bevolking per gemeente kan verschillen met als gevolg dat in de ene gemeente wellicht sneller bezwaarschriften worden ingediend dan in de andere gemeente. Ook veronderstelt deze techniek dat dezelfde perceptie van inwoners zich laat vertalen in eenzelfde cijfer in de bevolkingsenquête, een veronderstelling die in de praktijk niet altijd opgaat. Tot slot is de benodigde ambtelijke capaciteit bepaald aan de hand van het aantal productieve uren dat geschreven, hetgeen veronderstelt dat de onderzochte gemeenten dezelfde definitie van productieve uren hanteren en dat hun urenregistratie adequaat gevoerd wordt.

iets zegt over het technische inzicht dat de manager heeft. Voor het sociaal inzicht telt het aantal jaren ervaring dat de managers heeft in de specifieke gemeente.

Betrokkenheid heeft van doen met de mate waarin de relevante actoren dezelfde voorkeuren en doelstellingen hebben als de manager. Daarbij worden de medewerkers van de afdeling bouw- en woningtoezicht aangemerkt als relevante actoren en wordt hen dezelfde keuzemogelijkheid ten aanzien van de voorkeursvolgorde voorgelegd als de managers.

Het concept aanstuuringsmogelijkheden kent twee complicaties. Ten eerste betreft het hier zowel formele als informele aanstuuringsmogelijkheden. Ten tweede houdt het bewust niet inzetten van aanstuuringsmogelijkheden niet in, dat deze mogelijkheden afwezig zijn. Gekozen is om het voorhanden zijn van aanstuuringsmogelijkheden te traceren via de perceptie die de medewerkers hiervan hebben.

5.1.3. De methodische aanpak

Om de gemiddelde doorlooptijd per bouwaanvraag bij de twintig gemeenten te traceren, zijn bronnen binnen het Centraal Bureau voor de Statistiek geraadpleegd en zijn de afdelingen Planning en Control van deze gemeenten benaderd. Dit levert een overzicht op van de gemiddelde doorlooptijd van een reguliere bouwaanvraag per gemeente. Ook zijn de afdelingen Planning en Control gevraagd gegevens te verstrekken met betrekking tot de gemiddelde ambtelijke formatie die zich bezighoudt met de behandeling van bouwaanvragen. Daarnaast zijn via de afdelingen Juridische Zaken van de gemeenten het aantal bezwaar- en beroepschriften getraceerd alsook de uitkomsten van deze procedures. Via de afdelingen Algemene Zaken zijn mogelijke bevolkingsenquêtes opgevraagd. Met behulp van deze documenten kan een beeld verkregen worden van de mate waarin het proces bouwaanvraagbehandeling binnen de gemeenten in 2009 doelmatig is verlopen. Daarnaast geven deze documenten een beeld van de mate waarin het proces beheerst is verlopen.

Vervolgens zijn enquêtes uitgezet bij de twintig gemeenten. Deze enquêtes hebben tot doel de voorkeursvolgorde van de managers te traceren. Naast de managers zijn hiertoe ook de medewerkers geënquêteerd. Ook moeten de enquêtes een beeld opleveren van het inzicht van de manager, de mate van betrokkenheid en het voorhanden zijn van aansturingmogelijkheden. De enquête is opgenomen in bijlage.

De volgende twee werkhypothesen zijn voor dit onderzoek opgesteld:

- H1 Het proces van bouwaanvraagbehandeling verloopt niet doelmatig als de manager het proces niet beheerst laat verlopen.*
- H2 Beheersbaarheid is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om doelmatigheid af te dwingen.*

Deze werkhypothesen zijn gebaseerd op de gedachte dat een zekere mate van beheersbaarheid noodzakelijk, maar niet voldoende is om uiteindelijk doelmatig te kunnen zijn. Beheersbaarheid kan dus tot doelmatigheid leiden, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Beheersbaarheid is ech-

ter wel noodzakelijk. Immers, zonder een beheerst procesverloop zal de beschikbare capaciteit ondoelmatig worden ingezet.

De paradox in deze werkhypothese ligt in het gegeven dat het voor de beheersbaarheid van een proces minder uitmaakt hoeveel ambtelijke capaciteit wordt ingezet, terwijl dit voor de doelmatigheid nu juist wel van belang is. De manager die zijn processen beheerst laat verlopen kan zijn eigen voorkeuren laten prevaleren. Het proces kent dan wellicht een korte doorlooptijd, een grote zorgvuldigheid of een grote klanttevredenheid, maar kan dan ook gemaximaliseerd zijn in de budgettering. Aan de andere kant kan de manager de organisatiebrede doelstellingen internaliseren. De procesbeheersing wordt dan ingezet om het proces doelmatig te laten verlopen. Dit zal de manager echter niet automatisch doen. Omdat zijn individuele voorkeur in alle gevallen een zekere vorm van budgetmaximalisatie impliceert en omdat doelmatigheid budgetten juist minimaliseert, bestaat er een soort trade off tussen beheersbaarheid en doelmatigheid. De manager zal daarom enkel geneigd zijn om zijn voorkeuren af te zwakken ten gunste van de optimalisatie van doelmatigheid, indien hij hier een zeker profijt van verwacht en indien er stimuli binnen de organisatie hiertoe aanwezig zijn.

5.2. Resultaten van de illustratie

In tabel 5.2 zijn de resultaten van de enquête opgenomen. Daarbij staat de eerste kolom voor het nummer dat aan de gemeente is toegekend (van 1 tot en met 20). Het aantal uren per vergunning betreft het gemiddeld aantal productieve uren dat ambtenaren besteed hebben aan de behandeling van de aanvraag. Het gaat hier dus ook om de concipiëring van het college-advies (mocht dat noodzakelijk zijn). De gemiddelde doorlooptijd betreft de tijd in weken dat een aanvraag wordt omgezet in een definitieve beschikking. De juridische kwaliteit betreft het percentage dat succesvol bezwaar en/of beroep wordt ingediend. Daarbij is A minder dan 5%, B minder dan 10%, C minder dan 15% en D 15% of hoger. De score op klanttevredenheid is ontleend aan een enquête, welke in samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten onder de gemeenten is uitgezet. Het voordeel hiervan is dat steeds dezelfde enquêtemethode is gebruikt en dat ook de respons steeds op dezelfde manier verwerkt is. Voor het traceren van de doelmatigheid zijn vanuit de eerder gegeven definitie de juridische kwaliteit en de klanttevredenheid nodig. Daarnaast dient de gemiddelde doorlooptijd zo kort mogelijk te zijn, evenals het aantal uren dat ambtelijk besteed is aan de aanvraag.⁴ De vier variabelen zijn als volgt gekwantificeerd. Voor klanttevredenheid is de behaalde score op de enquête gebruikt. Bij de variabele kwaliteit is A in 4, B in 3, C in 2 en D in 4 omgezet. Voor de twee variabelen doorlooptijd en aantal uren per beschikking zijn de opgegeven aantallen als waarde gehanteerd.

⁴ Er bestaat een verband tussen behandeltime en doorlooptijd. Indien een medewerker sneller gaat werken, reduceert hij de behandeltime. Uitgaande van een continue stroom aanvragen, kan hij in de resterende tijd beginnen aan een volgende aanvraag. Daarmee reduceert hij eveneens de doorlooptijd. Dit houdt in dat sneller werken zowel de behandeltime als de doorlooptijd kan reduceren en de illustratie heeft dit dubbele effect buiten beschouwing gelaten in de uitwerking van de definitie van doelmatigheid. Overigens wordt ook verondersteld dat het jaar begint met een bepaalde voorraad aanvragen, welke gedurende het jaar nooit geheel wordt weggewerkt en dat het jaar eindigt met een bepaalde voorraad.

Tabel 1.1 – Basisgegevens van het onderzoek, bronbestand

Gemeente, nummer	Doelmatigheid		Manager		Medewerker		Doel manager volgens medewerker	Doel manager volgens medewerker (in praktijk)	Overige factoren	
	Aantal uren per vergunning	Gemiddelde doorlooptijd	Juridische kwaliteit (A = hoog, D = laag)	Klanttevredenheid	Aantal jaren werkervaring bij deze gemeente	Aantal jaren manager volgens manager				Aantal jaren werkervaring bij deze gemeente
1	17	8 weken	A	8	12	16	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	bonus/malus
2	30	12 weken	B	6	7	7	snelheid	snelheid	fuge's	
3	25	10 weken	B	7	9	9	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	
4	19	8 weken	A	9	15	15	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	bonus/malus
5	18	8 weken	A	8	11	13	snelheid	snelheid	fuge's	bonus/malus
6	25	13 weken	B	9	12	16	klanttevredenheid	klanttevredenheid	fuge's	
7	26	12 weken	B	7	7	7	snelheid	snelheid	fuge's	
8	27	15 weken	B	7	5	8	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	
9	19	8 weken	A	8	12	18	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	prest.bel.
10	27	9 weken	B	6	11	12	snelheid	snelheid	fuge's	
11	27	12 weken	B	7	8	9	klanttevredenheid	klanttevredenheid	fuge's	
12	18	7 weken	A	8	11	13	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	bonus/malus
13	26	12 weken	B	6	4	4	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	
14	25	15 weken	A	6	18	18	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	
15	17	8 weken	A	9	10	10	snelheid	snelheid	fuge's	bel. op output
16	25	13 weken	B	6	5	7	snelheid	snelheid	fuge's	
17	18	7 weken	A	8	11	13	klanttevredenheid	klanttevredenheid	fuge's	bonus/malus
18	29	8 weken	C	7	10	12	snelheid	snelheid	fuge's	
19	27	13 weken	B	6	5	7	klanttevredenheid	klanttevredenheid	fuge's	
20	16	7 weken	A	8	14	20	zorgvuldigheid	zorgvuldigheid	fuge's	bel. op output

Beheersbaarheid is dan de mate waarin de manager in staat is zijn eigen voorkeur te realiseren. Indien de manager snelheid prioriteert, zal de doorlooptijd dus zo kort mogelijk moeten zijn. Zorgvuldigheid moet leiden tot een hogere juridische kwaliteit, terwijl klanttevredenheid zich zal moeten vertalen in een hogere score bij de bevolkingsenquête. Inzicht is vertaald naar het aantal jaren werkervaring, terwijl betrokkenheid de mate van doelcongruentie betreft tussen de medewerkers en de manager. De aanwezigheid van aansturingsmogelijkheden is te ontlenen aan de vraag in hoeverre de manager maatregelen kan nemen richting de medewerkers.

Het onderdeel "Manager" begint met de kolom waarin het aantal jaar werkervaring staat vermeld, dat de manager bouw- en woningtoezicht heeft in deze functie en bij deze gemeente. In de volgende kolom staat het totaal aantal jaar werkervaring vermeld, dat de manager heeft als manager bouw- en woningtoezicht (dus inclusief werkervaring bij andere gemeenten). In de derde kolom staat de eerste voorkeur van de manager vermeld die hij of zij heeft aangegeven ten aanzien van het betreffende proces. Het onderdeel "Medewerker" kent dezelfde opbouw, maar voegt hier nog een kolom aan toe: de voorkeur van de manager volgens de medewerker. Ook voegt dit onderdeel de aansturingsmogelijkheden toe, die de manager in de ogen van de medewerker zou kunnen gebruiken. De kolommen bij het onderdeel "Medewerker" geven gemiddelden weer (bij het aantal jaren werkervaring) of de meest voorkomende scores (bij voorkeuren en aansturingsmogelijkheden). Het laatste onderdeel betreft overige factoren die van invloed zijn op het proces. Het betreft hier factoren die door de manager zijn aangegeven.

5.3. Analyse

Uit de bovenstaande tabel zijn wel enige verbanden te destilleren die betrekking hebben op het conceptueel model. Zo is een relatie te leggen tussen de ervaring van de manager en de mate van doelcongruentie tussen de manager en de medewerkers. Overal waar de manager meer dan tien jaar ervaring heeft als manager bouw- en woningtoezicht binnen de betreffende gemeente, bestaat een grote mate van doelcongruentie: de voorkeursvolgorde van de medewerkers stemt dan overeen met die van de manager. Het omgekeerde doet zich ook voor: waar de manager minder dan tien jaar ervaring heeft, houden de medewerkers er een andere voorkeursvolgorde op na dan de manager. Dit verband bevestigt de relatie die kan bestaan tussen inzicht en betrokkenheid. Helaas zijn er onder de respondenten geen managers die een ruime werkervaring hebben, maar slechts kort bij de betreffende gemeente werken. Deze respondenten zouden immers het verschil tussen technisch en sociaal inzicht duidelijk kunnen maken. Verder is er geen directe relatie te leggen tussen de gemiddelde werkervaring van de medewerkers en de mate van betrokkenheid. Tevens wordt in alle gevallen het houden van functioneringsgesprekken door de medewerkers als aansturingsmogelijkheid genoemd. In die zin is de vraagstelling te weinig onderscheidend gesteld en dus ook minder valide.

Opvallend is dat bij een mindere mate van doelcongruentie, de benodigde capaciteit in alle gevallen boven de 20 uur per beschikking ligt. Ook ligt de doorlooptijd in al deze gevallen boven de 10 weken en komt de juridische kwaliteit niet boven een B. De klanttevredenheid bij deze gemeenten ligt tussen de 6 en de 7. Onderstaande berekeningen laten zien dat er een relatie is tussen de mate van doelcongruentie en de klanttevredenheid, de kwaliteit en de doorlooptijd, los van de voorkeuren van de manager zelf. Een lage vorm van doelcongruentie leidt tot een lagere klanttevredenheid, een lagere juridische kwaliteit en een langere doorlooptijd. In alle

gevallen is het verband significant in de zin dat een Fisher Exact toets een score lager dan 0,05 oplevert.

Het omgekeerde geldt bij een hogere mate van doelcongruentie. Indien er overeenstemming bestaat over het belang van snelheid, dan duurt de gemiddelde doorlooptijd niet langer dan 8 tot 9 weken. Als universeel het belang van zorgvuldigheid wordt onderkend, dan komt de juridische kwaliteit op een A. Hetzelfde geldt voor klanttevredenheid: als medewerkers en manager klanttevredenheid zeer belangrijk vinden, dan komt de score hiervoor tussen de 8 en de 9 te liggen. Dit bevestigt de gedachte dat doelcongruentie het realiseren van een individuele voorkeur (van de manager in dit geval) in de hand werkt: betrokkenheid verhoogt dus de mogelijkheid tot beheersbaarheid. Anders gesteld: bij het ontbreken van doelcongruentie wordt de doelstelling van de manager in mindere mate gerealiseerd. Ook hier valt op dat doelcongruentie niet alleen een positief effect heeft op de individuele voorkeur van de manager, maar ook op de andere mogelijke doelstellingen. In bijna alle gevallen van doelcongruentie was de doorlooptijd korter dan 10 weken, de klanttevredenheid hoger dan 7 en de juridische kwaliteit A of B. Aangezien de relatie tussen ervaring en doelcongruentie sterk is en de relatie tussen doelcongruentie en beheersbaarheid eveneens sterk is, bestaat er ook een hechte relatie tussen ervaring en beheersbaarheid. Meer specifiek stellen we vast dat in alle cases met een ervaring boven het gemiddelde ($n = 12$), we kunnen spreken van beheersing. Daarnaast zien we dat in alle cases met een ervaring lager dan het gemiddelde ($n = 8$) er geen beheersing is.

Bovenstaande constatering betreft de beheersbaarheid, maar niet de doelmatigheid. Beheersbaarheid geeft immers aan in hoeverre de voorkeur van de manager gerealiseerd wordt, maar zegt bewust niets over de doelmatigheid van het proces. Daartoe dient immers ook de capaciteit die nodig is om tot een beschikking te komen in de analyse te worden betrokken.

Doelmatigheid kan berekend worden door de A-D-scores voor juridische kwaliteit om te zetten in een 4-1-score. Op deze manier berekend doet de vraag zich voor of als gevolg van een bepaalde schaalgrootte een bepaalde variabele niet te veel invloed op de uiteindelijke doelmatigheidscore zou hebben. De kwaliteit van vergunning loopt immers van 1 tot en met 4, terwijl klanttevredenheid bijvoorbeeld loopt van 1 tot en met 10. In de praktijk van deze steekproef blijkt dit echter niet het geval te zijn. De meeste gemeenten scoren op zorgvuldigheid een A en een B. Een wisseling hiertussen heeft een mutatie van 33% in de doelmatigheid tot gevolg. Verder scoren de meeste gemeenten ten aanzien van klanttevredenheid een 6/7 of een 8/9. Een wisseling hiertussen heeft een vergelijkbare mutatie (31%) tot gevolg. Deze redenering doortrekkend naar doorlooptijd leidt tot de conclusie dat een switch van lange naar korte doorlooptijd (van 11-15 weken naar 7-10 weken) een mutatie in doelmatigheid van 53% tot gevolg heeft.

Het mag evenwel duidelijk zijn dat de variabele doelmatigheid met de nodige omzichtigheid gebruikt moet worden waar het kwantitatieve exercities betreft. Mede om deze reden is ervoor

gekozen om bij het toetsen van verbanden uitsluitend non-parametrische⁵ toetsen te gebruiken (de andere reden ligt in het feit, dat de steekproef te klein is voor t-toetsen).

Een uitsluitend dichotome presentatie van variabelen leidt overigens tot dezelfde conclusies waar het de relaties tussen de variabelen betreft. De zorgvuldigheid is dan hoog bij een A en laag bij een B, C of D. De klanttevredenheid is hoog bij een 8 of hoger en laag in de andere gevallen. De doorlooptijd is kort bij minder dan 10 weken of lang in de andere gevallen. Ook beheersbaarheid kan dan twee vormen aannemen: een 1 bij afwezigheid en een 2 bij aanwezigheid. Bij een voorkeur voor zorgvuldigheid moet een A gescoord worden om van een beheerst proces te spreken. Een voorkeur voor klanttevredenheid moet leiden tot een score hoger dan 8 of hoger. Een voorkeur voor snelheid moet een doorlooptijd laten zien van maximaal 10 weken. Uiteindelijk neemt doelmatigheid dan de vorm aan van hoger dan 0,20 (een doelmatig proces) of lager dan 0,10 (een ondoelmatig proces) en kan deze variabele als dichotoom worden weergegeven. Tussen de 0,10 en de 0,20 doen zich geen waarden voor. De continue benadering leidt tot eenzelfde oordeel met betrekking tot doelmatigheid als de dichotome benadering, zij het, dat de scores in absolute zin uiteraard verschillen.

In alle 8 de cases die we kunnen catalogeren onder de noemer “geen beheersing” kunnen we ook stellen dat er geen doelmatigheid werd vastgesteld. Bij gemeenten waarin er wel sprake is van beheersing (n = 12), zien we dat een derde niet doelmatig werkt, terwijl twee derden wel doelmatig werkt. Het is duidelijk dat er een sterk verband bestaat tussen de mate van beheersing en de doelmatigheid.

Een grote mate van beheersbaarheid is noodzakelijk om tot doelmatigheid te komen, maar dat is niet voldoende. De aanwezigheid van een bonus-malussysteem of een systeem dat gericht is op output- of prestatiesturing is een tweede voorwaarde om tot een doelmatig verloop te komen. Bij alle acht doelmatige processen blijkt sprake van een dergelijk systeem. Bij de processen die geen doelmatig verloop kennen, maar waarbij wel sprake is van beheersing, is een dergelijk sturingssysteem afwezig. Het bovenstaande biedt een bevestiging voor beide werkhypothesen.

De steekproef wijst uit dat een aantal jaar ervaring als manager vereist is om voldoende betrokkenheid te verkrijgen en dat deze betrokkenheid weer nodig is om het procesverloop voldoende te beheersen. Voor een doelmatig verloop is beheersbaarheid niet voldoende: de aanwezigheid van prestatiesturing is een tweede voorwaarde. Kennelijk moet de manager worden “aangezet” om het organisatiebrede concept van doelmatigheid te laten prevaleren boven zijn eigen voorkeuren. De nodige voorzichtigheid is hier gepast, gelet op de beperkte omvang van de steekproef. Een grotere steekproef levert vermoedelijk een beter inzicht op in de bovenstaande relaties en biedt ongetwijfeld meer duidelijkheid over de invloed van de factoren beheersbaarheid en prestatiesturing enerzijds en doelmatigheid anderzijds. Daarbij zouden bestaande verbanden

5 Meestal worden bij kwantitatieve variabelen t-toetsen, gebaseerd op een normale verdeling, gebruikt. Deze testen zijn parametrisch. In sommige situaties worden echter non-parametrische toetsen gebruikt. Bij een non-parametrische toets worden niet de gemiddelden vergeleken maar worden globale rangordes vergeleken. Deze toetsen zijn bij de inschatting van de overschrijdingskans voorzichtiger. Het komt dus voor dat er volgens de t-toets wel sprake van een verband is en volgens de non-parametrische toets niet. Men gebruikt de non-parametrische toets, wanneer ofwel duidelijk is dat de variabele niet metrisch is en het slechts een rangorde betreft ofwel het een kleine steekproef betreft, waardoor niet zeker is dat de kansverdelingen zich als een normale verdeling gedragen. Beide redenen zijn hier van toepassing.

ook beter kunnen worden geduid. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ervaren manager beter in staat zijn een bonus-malusregeling af te dwingen bij hun werkgever dan minder ervaren managers. De steekproef is expliciet te beschouwen als een illustratie en dient niet om algemene conclusies op te baseren.

Conclusies

Hoewel de gedachte van New Public Management de concepten van doelmatigheid en doeltreffendheid zeer duidelijk op de bestuurlijke kaart heeft gezet, heeft de daadwerkelijke implementatie van deze concepten in de praktijk van het openbaar bestuur tot zeer veel problemen geleid. Los van de technische beperkingen die veelal samenhangen met het feit dat output niet altijd eenduidig te identificeren is, levert het doorvoeren van outputdefinities ook de nodige ambtelijke en bestuurlijke weerstand op en kan zelfs leiden tot zeer ongewenste effecten. De meeste auteurs werken als reactie hierop differentiatie modellen uit, waarbij de mate waarin het concept van doelmatigheid vorm wordt gegeven afhankelijk wordt gemaakt van een aantal variabelen. Hoewel deze reactie op het eerste oog logisch lijkt, geeft een differentiatie model geen antwoord op de vraag in hoeverre nu daadwerkelijk doelmatig en doeltreffend gehandeld wordt en welke verklaringen daarvoor zijn aan te wijzen. Bovendien gaan de meeste differentiatie modellen uit van de veronderstelling dat actoren universeel de formeel opgetekende organisatiebrede doelstellingen onderschrijven. In dit onderzoek wordt het bestaan van individuele voorkeuren als uitgangspunt genomen. Actoren zijn in eerste instantie geneigd zich door deze individuele voorkeuren te laten leiden. Waar doelmatigheid verwijst naar formele en organisatiebrede doelstellingen, refereert beheersbaarheid naar het realiseren van individuele voorkeuren. Het onderzoek toont aan de hand van een illustratie aan dat beheersbaarheid samenhangt met het inzicht dat managers hebben in een bepaald proces. Inzicht is nodig om voldoende betrokkenheid te verkrijgen en een toereikend niveau van doelcongruentie tussen medewerkers en de manager. Doelcongruentie, de mate waarin medewerkers de voorkeur van een manager onderschrijven, is noodzakelijk om een proces beheerst te laten verlopen en om de individuele voorkeur van een manager te realiseren. Een voldoende niveau van beheersbaarheid is op zijn beurt weer noodzakelijk om uiteindelijk doelmatig te kunnen werken, maar niet de enige noodzakelijke factor. Managers moeten via een systeem van prestatie sturing aangezet worden om hun individuele voorkeuren ondergeschikt te maken aan het organisatiebrede concept van doelmatigheid. Pas als een dergelijk systeem aanwezig is, zal een manager tot doelmatig handelen in staat zijn, mits de manager zijn processen weet te beheersen.

BIBLIOGRAFIE

- Anderson, R.J. (2006). *Tussen Schakelen en Switchen*. Gildeprint: Enschede.
- Bogt, H.J. ter (1999). Financial and economic management in autonomized Dutch public organisations. In: *Financial Accountability & Management*, 15 (3/4), 329-351.
- Bogt, H.J. ter (2001). Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities. In: *The European Accounting Review*, 10 (3), 621-643.
- Bogt, H.J. ter (2000). Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders. In: *Overheidsmanagement*, 13 (7/8), 183-187.
- Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van (2000). Accounting change in Dutch government: Exploring the gap between expectations and realizations. In: *Management Accounting Research*, 11 (2), 263-279.
- Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van (1994). Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden. In: *Bestuurskunde*, 3 (1), 2-12.
- Bonnema, W. e.a. (1996). *Gemeentefinanciën*. Alphen aan den Rijn: Samson Tjeenk Willink.
- Bordewijk, P., Klaassen, H. L. (2000). *Wij laten ons niet kennen, Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Briers, M., Hirst, M. (1990). The role of budgetary information in performance evaluation. In: *Accounting, Organizations and Society*, 15 (4), 373-98.
- Dolmans, L. (2000). Haalt control de tweeëntwintigste eeuw? In: *Overheidsmanagement*, 13 (10), 248-251.
- Geurtsen, A. (2000). De fictie van planning & control binnen gemeenten. In: *Overheidsmanagement*, 13 (12), 328-331.
- Govindarajan, V. (1984). Appropriateness of Accounting Data in Performance Evaluation: An Empirical Examination of Environmental Uncertainty as an Intervening Variable. In: *Accounting, Organizations and Society*, 9 (2), 125-135.
- Grace Commission, (1984). *Report of the Presidents private sector survey on cost control (Grace Commission Report)*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Haselbekke, A.G.J. e.a. (1990). *Prestaties Tellen, Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Haselbekke, A.G.J. (1997). Doelmatigheid te ruim bemeten. In: *Overheidsmanagement*, 10 (12), 312-317.
- Hazeu, C.A. (1999). De uitvoering van overheidsbeleid in transactiekostenperspectief. In: *Openbare Uitgaven*, 31, 22-30.
- Helden, G.J. van (1999). Planning en control bij de provincies. In: *Openbare Uitgaven*, 31 (5), 226-233.
- Helden, G.J. van (1991). Prestatiemeting bij de overheid en management control. In: *Beleidsanalyse*, 20 (4), 11-20.
- Helden, G.J. van (2000). Is Financial Stress An Incentive For The Adoption Of Businesslike Planning And Control In Local Government? A Comparative Study Of Eight Dutch Municipalities. In: *Financial Accountability & Management*, 16 (1), 83-100.
- Helden, G.J. van & Johnsen, A. (2002). *A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government*. In: *International Public Management Journal*, 5, 75-95.
- Henzel, F. (1998). Bedrijfsvergelijking. In: *Overheidsmanagement*, 11 (6), 153-154.
- Hirst, M.K. (1981). Accounting Information and the Evaluation of Subordinate Performance: A Situational Approach. In: *The Accounting Review*, 26 (4), 771-84.
- Hofstede, G. (1981). Management Control of Public and Not-for-profit Activities. In: *Accounting, Organizations and Society*, 6 (3), 193-211.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als Evenwichtskunst*. Alphen aan den Rijn: Samson Tjeenk Willink.
- Hopwood, A.G. (1972). An Empirical Study of the Role of Accounting Data in Performance Evaluation. In: *Journal of Accounting Research*, 10, 156-182.
- Hopwood, A.G. (1973). *An Accounting System and Managerial Behaviour*. London: Saxon House.
- Kordes, F.G., Goyen, M.C.E. & Oosteroom, R.P. van (1997). Naar een doelmatiger overheid. In: *Overheidsmanagement*, 10 (12), 324-331.

- Kuipers, R. (1995). Lessen in verzelfstandiging. In: *Openbare Uitgaven*, 4, 191-197.
- Lapsley, I. & Pettigrew, A. (1994). Meeting the challenge: accounting for change. In: *Financial Accountability & Management*, 10 (2), 79-92.
- Lovell, C (1998). Doelmatigheidsonderzoek in de publieke sector In: *Openbare Uitgaven*, 30 (1), 6-13.
- Mol, N.P. (1989). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Den Haag: Samson Vuga.
- Osborne, S. P., Bovaird, T., Martin, S., Tricker, M. & Waterston, P. (1995), Performance management and accountancy in complex public programmes. In: *Financial Accountability and Management*, 11 (1), 19-38.
- Ouchi, W.G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. In: *Management Science*, 25 (9), 833-848.
- Pollitt, C. S. van Thiel & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Houdsmills: Palgrave Macmillan.
- Wolfson, D.J. (1988). Publieke sector en economische orde. Groningen: Wolters-Noordhoff.

BIJLAGE: DE ENQUÊTE

Vragen voor de manager bouw- en woningtoezicht

Inzicht

- ☛ Hoe lang werkt u als manager bouw- en woningtoezicht bij deze gemeente? Deze vraag verwijst naar het technische, maar ook naar het sociale inzicht.
- ☛ Was u hiervoor al elders werkzaam als manager bouw- en woningtoezicht? Zo ja, voor hoe lang? Deze vraag verwijst naar het technische inzicht en is een aanvulling op vraag 1.

Betrokkenheid

- ☛ Welke doelstelling zou het proces van bouwaanvraagbehandeling moeten realiseren volgens u? Geef een voorkeursvolgorde aan. Deze vraag verwijst naar de voorkeur van de manager, maar wordt ook aan de medewerkers gesteld ter controle. Om niet geconfronteerd te worden met een veelvoud aan doelstellingen, staan de volgende keuzen open:
 - Snelheid van afhandeling.
 - Zorgvuldigheid.
 - Klanttevredenheid.

Beheersbaarheid

- ☛ Welke factoren beïnvloeden volgens u het procesverloop van bouwaanvraagbehandeling en hoe?
- ☛ Doen deze factoren zich in de praktijk ook vaak voor? Deze twee vragen trachten een beeld te krijgen van de mate van beheersbaarheid.

Overigens zal aan de hand van een documentenanalyse bezien moeten worden in hoeverre het proces nu daadwerkelijk conform de voorkeur van de manager is verlopen.

Vragen voor de medewerkers bouw- en woningtoezicht

Inzicht

- ☛ Hoe lang bent u al werkzaam op de afdeling bouw- en woningtoezicht van deze gemeente? Deze vraag verwijst naar het technische, maar ook naar het sociale inzicht.
- ☛ Was u hiervoor al elders werkzaam op een dergelijke afdeling bij een andere gemeente? Zo ja, voor hoe lang? Deze vraag verwijst naar het technische inzicht en is een aanvulling op vraag 1.

Betrokkenheid

- 🗨 Welke doelstelling zou het proces van bouwaanvraagbehandeling moeten realiseren volgens u? Geef een voorkeursvolgorde aan. Deze vraag gaat in op de betrokkenheid. Als medewerkers bij deze vraag dezelfde doelstellingen opgeven als de manager, zal de betrokkenheid groter zijn.
 - Snelheid van afhandeling.
 - Zorgvuldigheid.
 - Klanttevredenheid.

Beheersbaarheid

- 🗨 Welke doelstellingen hanteert uw manager ten aanzien van dit proces? Geef een volgorde aan.
 - Snelheid van afhandeling.
 - Zorgvuldigheid.
 - Klanttevredenheid.
- 🗨 Worden deze doelstellingen gerealiseerd? Deze vragen zeggen iets over de beheersbaarheid van het proces vanuit de optiek van de medewerker. Daarnaast vormen deze vragen de controlevragen van de vragen 3 en 4 die aan de manager worden gesteld.
- 🗨 Welke factoren beïnvloeden het verloop van het proces? Deze vraag verwijst naar mogelijke overige factoren die van invloed kunnen zijn op het proces.

Aansturing

- 🗨 Kan uw manager maatregelen nemen om het proces naar eigen inzicht vorm te geven? Zo ja, welke zijn dat dan? Deze vraag verwijst naar de aansturingsmogelijkheden die een manager heeft.
- 🗨 Neemt uw manager deze maatregelen soms ook daadwerkelijk? Deze vraag verwijst naar de aansturingsmogelijkheden die een manager daadwerkelijk gebruikt.

De betekenissen van "evidence based handelen" en de aard van "evidence" *Lessen rond rugscholen en radicalisering*

2

HOOFDSTUK

Amy-Jane Gielen en **John Grin**
Universiteit van Amsterdam

Inleiding	60
1. Verschillende evaluatiemethoden: op naar een realistische synthese	61
2. Lage rugklachten en de rugschool	63
2.1. Inleiding	63
2.1.1. <i>Lage rugpijn</i>	63
2.1.2. <i>Rugschool</i>	64
2.2. Evidence over de effectiviteit van rugscholen: aard en beperkingen	65
2.3. De (on)mogelijkheden van een realistische synthese	66
3. Radicalisering en preventieve interventies	69
3.1. Inleiding	69
3.1.1. <i>Radicalisering</i>	69
3.1.2. <i>Interventies</i>	71
3.2. Evidence over de effectiviteit van antiradicaliseringsbeleid: aard, beperkingen en beleidsimplicaties	72
Conclusies	75
Bibliografie	77

Inleiding

Evidence-based handelen is ooit geïntroduceerd in de Britse gezondheidszorg. Tevens is deze werkwijze ook – mede onder invloed van Tony Blair – verspreid naar andere terreinen, zoals onderwijs en hulpverlening, ook naar andere landen. In 1997 verkondigde Tony Blair namelijk *'what counts is what works'* met de intentie om een post-ideologische benadering op overheidsbeleid te ontwikkelen. Niet langer zouden ideologische motieven centraal staan bij de invoering van beleid, maar wetenschappelijke kennis (Davies e.a., 1999, 3).

Ook Nederlandse overheden zien in dit concept goede mogelijkheden om de effectiviteit en de efficiëntie van hun handelen te bevorderen op een wijze die inhoudelijk terdege onderbouwd is en (daarmee) tevens een zekere legitimiteit heeft. Daarmee is direct duidelijk dat "evidence" onder evidence-based beleid niet moet worden gezien als wetenschap, maar als beleidsanalyse, dat wil zeggen als kennis die een handelende actor moet ondersteunen en informeren (Lindblom, 1990; Dunn, 1994). Dat betekent dan direct ook, dat "evidence" niet eenduidig, langs technische weg, de strijd om problemen en oplossingen daarvoor kan beslechten, maar, integendeel, in die strijd een rol speelt.

Dat laatste blijkt ook uit het Nederlandse meta-debat in het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* over de zin en onzin van evidence-based handelen. Twee kwesties staan centraal. Het eerste betreft de vraag naar de betekenis van evidence voor het handelen. Van der Kooij & Rensen (2009, 23) zien het als een vertaling van de intentie van Sackett om eerstelijns werkers ten dienste te staan in hun dagelijkse praktijk. En Kolmer (2009, 27) ziet het als een "ménage à trois" van wetenschappers, beleidsmakers en beroepsoefenaars die gezamenlijk werken aan het ontdekken van een patroon van een interventie, waarvan ze gefundeerd zeggen dat het werkt. Anderen zijn aanmerkelijk sceptischer. Van Reekum (2008, 24) classificeert het als hype en ziet het als een instrumenteel middel om beleid te legitimeren. Gradener (2009, 24) ziet het risico van evidence based werken in de vorm van databases en glanzende brochures. Weer anderen waarschuwen ervoor, dat evidence based standaarden en protocollen gemakkelijk de professionele rationaliteit, alsook daarmee het vermogen van professionals om kwalitatief hoogwaardig en cliëntgericht te werken, ondermijnen (Timmermans & Berg 2003; Tonkens, 2008). Ook genoemd wordt het risico van depolitisering en technocatisering van besluitvorming: politieke oordeelsvorming wordt verdrongen door "objectieve analyse" (Burssens, 2007).

In dit artikel doen we een poging om meer inzicht te geven in en een kritische analyse te presenteren van de voorwaarden waaronder "evidence" een basis kan zijn voor een meer effectief overheidsbeleid. We behandelen daartoe twee casus.

De eerste casus is er een uit de gezondheidszorg, het domein waar evidence-based handelen zijn oorsprong vindt. De tweede casus komt uit de sociale sector, waarin het voeren van een evidence-based beleid steeds meer tot norm wordt verheven. Het zal blijken dat de casussen meer op elkaar lijken dan men zou kunnen denken, in ieder geval bezien vanuit het vraagstuk van evidence-based beleid: in beide gevallen dient de aard van het probleem – en daarmee de interventie – principieel vanuit multidisciplinair perspectief bekeken te worden. De multidisciplinaire aard van de interventie heeft in beide casus gevolgen voor de methodiek die wordt gebruikt om de effectiviteit van de interventie te evalueren.

In dit artikel betogen wij dat de gangbare evaluatiemethoden onvoldoende geschikt blijken om de eventuele effectiviteit van de interventie te meten. Wij zullen in lijn van Pawson & Tilly (1997) laten zien dat het zinvoller is om te kijken naar mechanismen achter de interventie,

de invloed van de context en verschillende patronen van uitkomsten. Daarbij zullen we ook ingaan op zaken die Pawson (2002a, 2002b) onuitgepakt laat in de "realistische synthese" bij het evalueren van interventies met een multidisciplinair karakter.

We zullen eerst de gangbare evaluatiemethoden uiteenzetten en vervolgens ingaan op de "realistische synthese" van Pawson. Vervolgens zullen we overgaan tot besprekingen van de casuïstiek, waarbij we ingaan op de aard van de problematiek en interventie, naast de aard van evidence dat verzameld dient te worden.

1. Verschillende evaluatiemethoden: op naar een realistische synthese

Een belangrijk aspect van de discussie (en kritiek) op het voeren van een evidence-based beleid, is aard van de "evidence", meer precies de mate waarin sprake is van kennis die inderdaad informerend is voor, dat wil zeggen inhoud toevoegt aan, het handelen. Sommigen stellen dat de "evidence" bij evidence-based handelen vaak sterk gedomineerd wordt door een bepaald type kennis. Dat is dan het type kennis dat ten grondslag ligt aan het type analyses dat in de geneeskunde de basis vormt voor evidence-based handelen: randomized controlled trials (hierna: rct's): formele, doorgaans kwantitatieve kennis van het verband tussen een interventie en het effect daarvan. Deze klassieke methode van het kwantitatief georiënteerde (quasi-)experiment verdeelt de doelgroep van het beleid (in principe aselekt) over een experimentele en controle-groep, waarbij de eerste wel en de tweede niet aan het beleid wordt blootgesteld. Het beleidseffect wordt uitgedrukt in het verschil tussen de na verloop van tijd gemeten effectvariabelen in beiden groepen. Met deze methode kan in beginsel getoetst worden of er een causale relatie bestaat tussen beleid en verandering. Omdat de experimentele groep en de controle groep voorafgaand aan de interventie vrijwel hetzelfde zijn, kan iedere geconstateerde verandering worden toegeschreven aan de interventie.

Om een overzicht te krijgen van de effecten van een bepaalde interventie, worden systematische reviews en meta-analyses uitgevoerd. In een systematische review wordt via een systematisch literatuuroverzicht een stand van zaken gemaakt van het wetenschappelijk onderzoek over een specifiek onderwerp. De verzameling en de beoordeling van de literatuur moet transparant zijn en gebeurt bij voorkeur aan de hand van richtlijnen, zoals bijvoorbeeld gehanteerd door de Campbell Collaboration. Dit is een vooraanstaande, onafhankelijke, internationale, non-profit organisatie die systematische reviews over het effect van interventies uitvoert en ter beschikking stelt. Een meta-analyse bouwt voort op een systematische review. Hierbij wordt aan de hand van statistische formules een algemeen "effect" berekend. Systematische reviews betreffende de thema's opvoeding en onderwijs, "social welfare" en criminaliteit zijn te vinden op de website van de Campbell Collaboration.¹ Een Nederlands overzicht van effectieve jeugdinterventies volgens wetenschappelijk onderzoek is ook te vinden op een website van het Nederlands Jeugdinstituut.²

1 <http://www.campbellcollaboration.org>

2 www.jeugdinterventies.nl

Op deze meta-analyses die voortbouwen op systematische review is ook kritiek. Kern van die kritiek is dat sociaal beleid zich niet afspeelt in een geïsoleerde klinische omgeving, maar binnen een sociale context die zeer sterk van invloed is op het wel of niet slagen van de interventie. In allerlei gevallen, waarin sprake is van meervoudige veroorzaking en/of causale relaties die geen eenduidige richting hebben, is kwantitatieve kennis veel minder van toepassing (Yanow, 2006; Burssens, 2007). Bovendien gaat ze vaak voorbij aan de rol die interpretaties in handelen spelen, zodat dezelfde interventie in verschillende gevallen tot verschillende resultaten kan leiden (Yanow, 2006). Anderen wijzen erop, dat zowel bij deze benadering als bij andere, meer narratieve benaderingen, er veelal sprake is van een onderontwikkeld begrip van *waarom* bepaalde interventies werken.

In de literatuur worden deze verschillende evaluatiemethoden naast elkaar gepresenteerd als onverenigbare polen (zie bijvoorbeeld Guba & Lincoln, 1989; Pawson & Tilley, 1997). Zo wordt de klassieke rationele evaluatie tegenover de post-moderne constructivistische evaluatie geplaatst. Kritisch realisten (Pawson & Tilly, 1997; Pawson 2002a, 2002b) hebben getracht deze “paradigma-oorlog” te slechten. Zo stellen ze dat waar formele, kwantitatieve kennis ten onrechte vaak contextuele invloeden weglaat, meer narratieve benaderingen vaak weer onvoldoende in staat zijn om te komen tot voor meerdere contexten relevante lessen. Om dit laatste dilemma te overstijgen, is het noodzakelijk dat analyses een beter zicht bieden op de (complexe) verbanden tussen mechanismen achter de interventie, de invloed van de context en verschillende patronen van uitkomsten (Pawson & Tilley, 1997). De identificatie en de verklaring van combinaties of het samenspel van contexten (C), van onderliggende mechanismen (M) en van de resultaten (O) is in het kritisch realistische onderzoek een kerntaak.

Pawson (2002b, 341-346) vertaalt deze benadering van evaluaties in het algemeen naar een methode voor het genereren van kennis voor evidence based handelen. Eerst behandelt hij de beperkingen van twee veel gebruikte methoden: meta-analyse en narratieve analyses. Meta-analyse, meestal van een reeks rct's omtrent interventies in een bepaalde problematiek, spitsen toe op een direct causaal verband tussen een bepaald type interventie en een uitkomst. Om dat te kunnen doen moeten de eerder onderzochte interventies worden geclassificeerd. Het resultaat is dan kennis over die klasse(n) die op de grootste schaal, het beste effect hebben gehad. Narratieve analyses richten zich niet op een enkelvoudig, causaal verband, maar op configuraties van eigenschappen van interventies, doelgroepen, omgeving enzovoorts. Daarmee geven ze nauwkeurig inzicht in elk van de bestudeerde interventies, maar reiken weer weinig hulp aan bij het overzetten van de lessen naar een andere context.

Pawson stelt daarom een realistische synthese voor, die een generatieve benadering van veroorzaking hanteert. Dat wil zeggen dat de analyse zich richt op de mechanismen en context elementen die tezamen de uitkomsten voortbrengen. Het resultaat van zo'n synthese is een theorie over de werking van interventies rond een bepaald probleem. Van groot belang is dat daarmee aandacht wordt gevraagd voor de actieve bijdrage die actoren leveren aan het tot stand komen van de uitkomst (“agency”), in wisselwerking met de context.

In de rest van deze bijdrage willen we verder verkennen hoe zo'n theorie, waarin agency en context tezamen behandeld worden, tot stand kan worden gebracht.

2. Lage rugklachten en de rugschool

2.1. Inleiding

De geavanceerde verzorgingsstaat staat onder druk. De overheid oriënteert zich steeds meer op bepaalde kerntaken, te weten wet- en regelgeving, normstelling en handhaving. In Nederland heeft dat de afgelopen decennia tot een reeks hervormingen geleid. De uitvoering van sociale zekerheidsregelingen en gezondheidszorgregelen laat zij zoveel mogelijk over aan de private markt en spoort via financiële prikkels maatschappelijk partijen aan om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Overheidsregulering wordt vervangen door zelfregulering, publieke initiatieven door private initiatieven. De nieuwe Zorgverzekeringswet is de consolidatie van een langdurig proces van de terugtrekkende overheid op het gebied van gezondheidszorg en sociale zekerheid. In dat proces wordt tegelijk nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de maatschappij. De nieuwe Zorgverzekeringswet beoogt meer ruimte te geven om in te spelen op de behoefte van patiënten en cliënten. Zorgverzekeraars onderhandelen met zorgaanbieders over prijs, inhoud en organisatie van de zorg.

In deze context zou evidence-based handelen als basis voor kosten-effectieve interventies de verschillende spelers moeten helpen om de door hen toegedachte verantwoordelijkheid te dragen. In de rest van deze paragraaf gaan we nader in op een voorbeeld van een klasse problemen, waarin dit bijzonder pregnant naar voren komt omdat gezondheidsproblemen hier verbonden zijn met arbeidsomstandigheden, persoonlijke omstandigheden en leefstijl. Onder invloed van een toename van het aantal chronische zieken en levensstijl gerelateerde aandoeningen, is in deze casus het accent van curatief naar preventief verschoven. Centraal daarbij is dat ook preventieve interventies – willen zij vergoed worden door de zorgverzekeraar – "evidence based" moeten zijn en bovenstaande maatregelen moeten bezien worden vanuit de achtergrond om onze verzorgingsstaat effectiever en efficiënter te maken.

2.1.1. Lage rugpijn

Maar hoe werkt dat precies in de praktijk? Om dit te onderzoeken hebben wij gekeken naar een veel voorkomend gezondheidsprobleem uit deze klasse: lage rugpijn. Volgens het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten wordt in Nederland ongeveer 15% van het verzuim op het werk veroorzaakt door rugklachten. Meestal is dit verzuim kortdurend van aard, maar in ruim 10% van de gevallen ligt de verzuimduur tussen één en drie maanden en in een kleine 5% tussen drie en zes maanden. Ongeveer 1% van de verzuimepisodes duurt langer dan één jaar. Aandoeningen aan de rug verklaren ongeveer 12 tot 14% van het aantal langdurig arbeidsongeschikten in Nederland. In 90-98% van de gevallen zijn deze klachten "a-specifiek", dat wil zegen dat er niet een eenduidig lichamelijk defect (zoals een hernia) aan ten grondslag ligt (Vendrig, 1999, 1). Tegen de achtergrond van de gevoelde wenselijkheid om het beroep op zowel de sociale zekerheid als de gezondheidszorg is dit een interessante casus: ze is een voorbeeld van het recente streven naar meer preventieve aanpakken.

Het diagnostisch beleid van lage rugpijn was in de afgelopen decennia primair gericht op het uitsluiten van een specifieke pathologie. Traditioneel legden de artsen de aandacht op de oorzaak van de pijn in termen van een lichamelijke pathologie en poogden de oorzaak aan te pakken. Wanneer er geen lichamelijke pathologie geïdentificeerd kon worden, werd een psychologische oorzaak aangenomen, waarvoor de term psychogene pijn werd gebruikt. Vanwege het

ontbreken van een beter alternatief, werden mensen simpelweg geadviseerd te rusten, voorzichtig aan te doen en een pijnstillertje in te nemen wanneer de pijn te erg werd. In het verleden was de enige medische aanbeveling die de medische beroepsgroep kon doen om “te leren leven met de pijn” en een beroep te doen op de ziektewet. Deze traditionele scheiding tussen lichaam en geest is inadequaats gebleken. Traditionele medische of paramedische behandelingen die geen psychologische factoren bevatten, zijn ineffectief gebleken voor de behandeling van chronische lage rugpijn (Vendrig, 1999, 1).

Over het algemeen wordt in de wetenschappelijke literatuur erkend dat naast eventuele lichamelijke factoren ook psychosociale factoren een rol spelen bij de etiologie als de prognose van lage rugpijn (Keijsers e.a., 1989, 112). Dat staat ook wel bekend als het biopsychosociale model (Bekkering e.a., 2001, 2):

‘Biopsychosociale factoren kunnen het afwijkende verloop veroorzaken en/of in stand houden. Voorbeelden zijn een verminderde mobiliteit, verminderde spierkracht of een verminderde coördinatie (biologische factoren), bewegingsangst of irrealistische gedachten over de lage rugpijn (psychische factoren) en de werksituatie of steun/acceptatie in de omgeving (sociale factoren).’

Kortom, rugpijn heeft een meervoudige oorzaak en vereist dus een multidisciplinaire aanpak.

2.1.2. Rugschool

Een multidisciplinaire behandelingsmethode voor lage rugklachten is de rugschool, in de jaren '70 van de vorige eeuw in Zweden ontwikkeld door Zachrisson. Het geheel is gebaseerd op de etiologische theorie dat mechanische belasting een belangrijke factor is bij het ontstaan van lage rugklachten. Het programma leert dan ook om de mechanische belasting van de rug zo laag mogelijk te houden. De doelstellingen van de lessen worden door Zachrisson als volgt omschreven (Terpstra & Bouter, 1988, 60):

- De patiënten in staat stellen een actieve rol te spelen in het verbeteren van hun werksituatie, met als doel hun rugproblemen te verminderen;
- Kennistoename omtrent de rugproblematiek bij de patiënt. Dit zou leiden tot een beter begrip en verlaagt het risico van een ongeschikte behandelingskeuze door de patiënt;
- Secundaire preventie van rugklachten en het hiermee verminderen van de vraag naar medische en sociale voorzieningen.

In Nederland is het aanbod van rugopleiding de laatste jaren enorm toegenomen. In 2001 zijn er naar schatting rond de 400-450 locaties, zowel in de eerste lijn als in de tweede lijn, van waaruit rugopleiding wordt aangeboden. Rugopleiding kent dan ook verschillende vormen (Baan e.a., 2003, 338):

- Van groepswijze vormen tot individueel aangepaste vormen;
- Laag-intensieve en hoog-intensieve programma's die vanuit verschillende organisaties aangeboden kunnen worden;
- Rugopleiding voor acute, subacute en chronische rugpijn;
- Rugopleiding op monodisciplinaire wijze (bijvoorbeeld alleen fysiotherapie) en multidisciplinair (fysiotherapie en psychologie);
- En tot slot rugopleiding aangeboden door eerste en tweedelijns werkers of grote commerciële conglomeraten.

2.2. Evidence over de effectiviteit van rugscholen: aard en beperkingen

Er is veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de rugschool. De uitkomst van deze onderzoeken schept echter geen duidelijk. De ene rugschool is wel effectief, de andere niet. In de literatuur wordt gesuggereerd dat methodologische kwaliteit van deze effectiviteitstudies niet deugt. Zo stellen Keijsers e.a. (1989) dat de onderlinge vergelijkbaarheid erg lastig is, omdat iedere rugschool namelijk een ander programma heeft. Ze hebben daarnaast kritiek op de opzet van de studies, die naar hun oordeel vaak niet voldoen aan de normale eisen van rct's:

'Wat betreft de interne validiteit van de studies zijn onder andere de volgende lacunes geconstateerd. Er worden relatief weinig patiënten in de studies opgenomen, er wordt in de opzet van de studies geen gebruik gemaakt van een placebo-aandachtsgroep en een directe evaluatie van de doelstelling van rugscholen wordt niet uitgevoerd. Deze geconstateerde lacunes maken het vooralsnog onmogelijk tot een valide uitspraak te komen over de effectiviteit van de binnen de afzonderlijke studies onderzochte rugscholen.' (Keijsers e.a., 1989, 112).

In een meta-studie naar rugscholing van Miedema en Van Loon (2003), komt naar voren dat de methodologische kwaliteit van het onderzoek de laatste tien jaar is toegenomen. Van de tot dan 25 gepubliceerde effectstudies, waarin men de effectiviteit van vijftien monodisciplinaire rugschoolinterventies en zestien multidisciplinaire Nederlandse rugscholingsprogramma's heeft bestudeerd, bleek ruim 60% op methodologie en rapportage een voldoende te scoren. Dat betekent dat de resultaten van het onderzoek naar een rugscholingsprogramma te zijn vergeleken met die van tenminste één controlegroep en dat alle patiënten bij aanvang van de behandeling rugklachten hadden. De meest voorkomende tekortkoming van de 40% van de studies die niet voldoende scoorde, was dat geen gebruik was gemaakt van een controlegroep. Aan de resultaten van deze studies is in de meta-analyse meer waarde gehecht dan aan de resultaten van studies met methodologische tekortkomingen.

De meta-analyse probeert, op grond van de beschouwde studies, te komen tot conclusies met betrekking tot de effecten van diverse rugscholen op pijn en functioneren. Daarbij wordt gekeken naar ziekteverzuim en werkstatus, zowel op de korte als de middellange termijn. Het valt niet mee om zo te komen tot eenduidige evidence-based richtlijnen. Het blijkt dat bij acute en subacute rugklachten de effecten van *monodisciplinaire rugscholingsinterventies* op pijn en functioneren beperkt zijn, maar dat er wel aanwijzingen zijn voor een effect op verzuim. Bij chronische klachten zijn er effecten op pijn en functioneren op de korte en middellange termijn. Een jaar na de interventie zijn deze effecten niet meer aantoonbaar. Ook bij patiënten met chronische klachten is een effect op verzuim aangetoond; dit effect houdt ook op de lange termijn aan. Succesvol zijn vooral de interventies waarin een actief oefenprogramma is opgenomen. Het samenvoegen van de studies met dit type interventies bij subacute en chronische patiënten leidt tot de conclusie dat deze combinatie duidelijk positieve effecten heeft op functie, ziekteverzuim en werkstatus bij patiënten met meer dan zes weken ziekteverzuim wegens rugklachten of chronische rugklachten ongeacht het verzuim.

De conclusie over de *laagintensieve, multidisciplinaire* rugscholingsprogramma's luidt dat deze programma's volgens het onderzoek tot nog toe alleen meerwaarde lijken te hebben voor de werkstatus van mannen met subacute klachten. Bij vrouwen met subacute klachten bleken de resultaten tegenstrijdig. Bij chronische patiënten zijn laagintensieve varianten van multidisciplinaire programma's niet zinvol. De achtergrond hiervan blijft onduidelijk.

Bij chronische patiënten laten *hoogintensieve* varianten van *multidisciplinaire* rugscholingsprogramma's op de korte termijn een positief effect zien op pijn en functioneren. Hiervoor bestaat sterk bewijs. Op de middellange termijn zijn deze effecten minder duidelijk en op de lange termijn ontbreekt bewijs voor effectiviteit. De resultaten ten aanzien van werkgerelateerde uitkomstmaten zijn wisselend. De rugscholingsprogramma's met de meest positieve resultaten hebben vooral gemeen dat een groot deel van de interventietijd besteed wordt aan actieve training. Hier ligt een duidelijke parallel met de conclusies over de monodisciplinaire rugscholingsprogramma's. Nader onderzoek moet uitwijzen voor welke chronische patiënten monodisciplinaire behandeling een voldoende adequate behandeling is en voor welke niet.

Er is veel onderzoek gedaan, toch blijven nog veel vragen, die juist voor handelende actoren relevant zijn, onbeantwoord:

- Het blijkt, vanwege de diversiteit in programma's en patiënten, alsook door verschillen in uitkomstmaten, lastig om de meest effectieve varianten of componenten te identificeren.
- Het blijft vaak onhelder wat de mechanismen zijn die tot succes leiden, zodat de relevantie voor handelende actoren beperkt is: moet men nu wel of niet vrouwen met subacute klachten laagintensief, multidisciplinair behandelen? Wat is het precies in trainingsprogramma's dat bijdraagt aan hoogintensieve, multidisciplinaire programma's?
- De niet-specifieke effecten van dergelijke programma's, zoals extra aandacht, zijn onbekend.

2.3. De (on)mogelijkheden van een realistische synthese

De besproken meta-casus is een goed voorbeeld van de valkuil waarover Pawson schrijft. Ze spitst toe op verschillende klassen interventies en stelt de vraag welke effecten interventies in die klasse hebben. Pawson (2002a) zet uiteen dat die vraag *a priori* niet een goede is, omdat de effecten van een interventie doorgaans afhangen van (i) de context en (ii) de wijze waarop actoren reageren op de interventie. Hij pleit daarom voor een "realistische synthese", een meta-analyse die niet op klassen interventies is toegespitst, maar op klassen van mechanismen waarmee actoren worden beïnvloed.

De vraagstelling in zo'n "realistische synthese" moet dan zijn hoe die mechanismen, in wisselwerking met de context, verschillende actoren beïnvloeden en zo tot effecten leiden. De centrale idee achter Pawson's methode is "realistische synthese". Dat wil zeggen dat men nu juist de inconsistenties tussen bestaande analyses gebruikt om theorie te bouwen over de wijze waarop interventies leiden tot mechanismen die actoren beïnvloeden. Het is plausibel dat zo'n "meta-analyse nieuwe stijl" onduidelijkheden als de in paragraaf 2.2 genoemde onbeantwoorde vragen zou kunnen helpen oplossen. In zo'n synthese zou worden gezocht naar de mechanismen die kunnen verklaren waarom mannen meestal en vrouwen soms goed op laagintensieve programma's reageren; naar de mechanismen die de samenhang tussen middellange termijn effecten en het opnemen van actieve training in het programma beschrijven, et cetera. Het is ook duidelijk dat realistische synthese, met zijn nadruk op de relatie tussen context, mechanismen en uitkomsten goed past op het type problemen waarvan lage rugklachten een voorbeeld zijn: problemen waarbij de determinanten van gezondheid en ziekte en hun effecten niet alleen in het lichaam zijn gelokaliseerd, maar in de wisselwerking tussen lichaam, geest, leefwijze en

leefomgeving. Maar daarmee vraagt ze ook om evidence die is gebaseerd op theorie die gericht is op het begrijpen van die wisselwerking. Pawson gaat er vanuit dat zo'n theorie in een realistische synthese uit de onderliggende analyses kan worden geconstrueerd, via in wezen een "grounded theory" (Glaser & Strauss, 1967) benadering. Enige verdere reflectie op onze casus suggereert dat dit echter gecompliceerder ligt dan Pawson onderkent.

Het punt is, dat het gebruik van rct's nauw aansluit bij de dominante theoretische benadering in de medische wetenschap. Daarin worden als voornaamste determinanten van gezondheid en ziekte gezien lichamelijke defecten en een interventie – door een medische professional – die dat defect verhelpt of zijn effecten vermindert (Van der Wilt, 1995; Grin, 2004, 2007). Rct's als dominante methodologie beoogt het verband tussen een interventie en zijn effecten vast te stellen en is daarmee nauw verwant aan dit type kennis. Deze dominante benadering past naadloos op de klassieke idee van de verzorgingstaat: zorg via een aanbod van interventies aan een in beginsel passieve patiënt/werknemer.

De behandeling van lage rugklachten door rugscholen (en overigens ook door fysiotherapeuten) kan nu juist aan een andere, meer preventieve aanpak bijdragen, omdat ze veel meer nadruk legt op de agency van de patiënt/werknemer. Deze behandeling lokaliseert ziekte en gezondheid dus niet slechts in een lichaam, maar in de wisselwerking tussen lichaam, context en agency. Daaronder ligt een ander type kennis: het zogenoemde biopsychosociale model. Desgevraagd zegt de rugschool Winnock daarover dat:

*'Langdurige pijn- en vermoeidheidsklachten zijn zelden alleen lichamelijk en zitten net zo min tussen de oren. Lichamelijke, mentale en sociale factoren staan voortdurend met elkaar in wisselwerking. Daarom wordt net als bij de paramedici gebruik gemaakt van het biopsychosociaal model, dat naar het totaalplaatje kijkt en niet alleen naar een van deze factoren, waarbij wordt verondersteld dat het ontstaan van de klachten niet hetzelfde is als het voorbestaan van de klachten. Bij het ontstaan van de klachten spelen namelijk andere factoren een rol dan bij het aanhouden van de klachten. Soms verdwijnen de klachten, maar soms houden ze langer aan. Indien de klachten aanhouden, komt door allerlei processen in een negatieve spiraal terecht. Het zoeken naar de oorzaak heeft dan geen zin meer, beter is het om de vicieuze cirkel/negatieve spiraal op zo veel mogelijk punten te verbeteren.'*³

Merk op dat het biopsychosociale model daarmee een heel geschikt kader biedt voor realistische synthese zoals voorgesteld door Pawson: het kijkt niet naar een enkelvoudig causaal verband tussen interventie en ziekte, maar neemt de wisselwerking met agency en context mee. Juist daardoor geeft het een veel beter zicht op de effectiviteit van de interventie. Ook suggereert dit citaat dat juist zo ook de effecten op middellange termijn kunnen worden begrepen. Maar juist tegen die achtergrond is tevens duidelijk dat rct's een aantal ernstige tekortkomingen hebben als nuttige "evidence." In de eerste plaats leggen ze een verband tussen interventie en effect, voorbijgaand aan de wijze waarop dat verband wordt beïnvloed door mechanismen en context. Dit probleem zou kunnen worden ondervangen met rct's waarin (i) relevante onderscheiden worden gemaakt tussen verschillende contexten en (ii) de vraag naar de relaties tussen interventie, relevante mechanismen en effecten wordt gesteld. De voorwaarde is dan wel, dat in theoretisch opzicht een model beschikbaar is dat inzicht biedt in wat "relevante"

3 Interview met bedrijfsarts en tevens medewerker business development en productmanagement sociale zekerheid van een grote zorgverzekeraar, 7 juli 2006.

onderscheiden en mechanismen zijn. En waarschijnlijk zijn (ook) andere methoden dan rct's gewenst om de bijpassende "evidence" te verzamelen.

Pawson ziet zo'n model als product van een realistische synthese. Dat is een zinnige invalshoek, maar in ons voorbeeld leidt het wel tot twee belangrijke kanttekeningen. De eerste is, dat de mate waarin een dergelijke synthese werkelijk zicht geeft op effectiviteit mede afhangt van wie haar maakt, alsook op grond van welke kennis. We hebben gezien dat het biopsychosociale paradigma, vooral ontwikkeld en gebruikt door paramedici, daarvoor veel beter geschikt is dan het paradigma dat nog steeds dominant is in de medische wetenschap. De besproken meta-analyse laat zien wat er mis kan gaan als (impliciet) dat laatste paradigma als uitgangspunt wordt genomen. (zie ook Vos e.a., 2002). Om te vermijden dat routineus wordt gekozen voor deze benadering is het noodzakelijk dat de "realistische synthesemaker" inzicht heeft in de verhouding tussen deze interventie en verschillende theoretische benaderingen van dit type aandoeningen. Let wel: dat blijkt al van belang bij een casus uit de gezondheidszorg, het gebied bij uitstek waar de oorspronkelijke idee van evidence based handelen op grond van meta-analyses vandaan komt. Dat zou ons op andere terreinen des te waakzamer moeten maken.

De tweede kanttekening is dat zo'n theorie, eenmaal ontwikkeld in een realistische synthese, waarschijnlijk zal leiden tot een beter begrip van de mechanismen en contexten die er toe doen. Zo'n nieuw ontwikkelde theorie zou, idealiter, dus ook moeten leiden tot een andere opzet van een "nieuwe generatie" rct's, of zelfs andersoortige evaluaties.

Beide kanttekeningen tezamen roepen indringende vragen op omtrent de institutionele kant van evidence-based handelen. Wie mag op grond waarvan bepalen hoe een realistische synthese wordt gemaakt en op grond van welke kennis? Kan dit alleen op grond van formele kennis? Of is ook juist waar zo'n theorie nog maar rudimentair bestaat, de interpretatie van onderliggende evidence gebaat bij kennis van en vanuit de praktijk? Ons voorbeeld suggereert dat men het biopsychosociale model ook zou kunnen opvatten als een heuristisch kader voor een realistische synthese. Immers, dat model voegt iets toe aan ervaringen uit de praktijk. Zo kan zo'n synthese tevens bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het model. Dat is immers nog relatief onderontwikkeld, omdat in de wederzijdse beïnvloeding tussen verzorgingsstaat en medische wetenschap het klassieke model veel meer aandacht (en middelen) kreeg. Met andere woorden, men zou het biopsychosociale model zoals we het nu kennen, in het bijzonder rond rugklachten, als uitgangspunt kunnen gebruiken voor verdere verrijking door realistische synthese. Aldus kan men een stap verder komen dan via de minder a priori geïnformeerde "grounded theory"-benadering die Pawson suggereert. Zo kunnen theorievorming en realistische synthese elkaar in de loop der tijd informeren. Het aardige van de biopsychosociale model is dat, hoewel nog onderontwikkeld, een redelijk model is dat past op de interventie – omdat het de verbanden tussen C, M en O thematiseert – wel degelijk voor handen is. Maar hoe doen we dat als dat nog nauwelijks het geval is? Daarover gaat de volgende paragraaf.

3. Radicalisering en preventieve interventies

3.1. Inleiding

In Nederland worden er miljoenen euro's uitgetrokken om via meerjarige onderzoeksprogramma's de effectiviteit van interventies in de sociale sector te onderzoeken, om zo een evidence based aanpak te kunnen ontwikkelen. In toenemende mate financieren ministeries en gemeenten in Nederland alleen nog maar sociale interventies die evidence based zijn. Een toenemende trend daarbinnen, is de ontwikkeling van databases waarin evidence based interventies zijn opgenomen. Zo heeft bijvoorbeeld MOVISIE (een landelijk kennisinstituut voor maatschappelijke ontwikkeling) in opdracht van de overheid een meerjarig onderzoeks- en implementatieprogramma opgezet, dat gericht is op een substantiële verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van het uitvoerende werk in de sociale professies. Een onderdeel daarvan is een onderzoek naar stimulering van maatschappelijke binding van jongeren, waarin een verkennend onderzoek wordt gedaan naar sociale interventies op het terrein van radicalisering en culturele spanningen. Lub (2009) concludeert in dat rapport dat slechts een aantal van deze interventies is geëvalueerd (Gielen 2008a, 2008b, 2009a, 2009b; Zannoni, 2009), maar over het gros van interventies is met betrekking tot effectiviteit weinig bekend. Daarnaast concludeert hij dat meer toetsende onderzoeksmethoden (volgsystemen, controlegroepen, longitudinaal onderzoek et cetera) niet worden toegepast. Het rapport doet daarom een aantal suggesties voor vervolgonderzoek. Immers, de hamvraag van het rapport – "what works?" – is vanwege het beperkte aantal effectevaluaties onbeantwoord gebleven. Het doel was om meer bruikbare informatie te verzamelen die tot een sterke bewijsvoering van de effecten van sociale interventies op het terrein van radicalisering en culturele spanning in Nederland kunnen leiden. De twee voorstellen die in het rapport worden gedaan om deze doelstelling in de toekomst alsnog te realiseren, sluiten nauw aan op de realistische synthese van Pawson. Enerzijds wordt gepleit voor meer "theory based evaluation", dat de theoretische vooronderstellingen en impliciete assumpties van sociale interventies expliciet maakt en toetst. Anderzijds wordt het voorstel gedaan om te kijken naar de context van de interventies en de verschillende perspectieven van partijen die betrokken zijn bij de interventies. Kortom, de drie elementen van Pawson: mechanismen (theorie), context en agency (perspectieven) zijn in dit voorstel verwerkt.

Op basis van de analyse en conclusie van de voorgaande casus, achten wij dit voorstel voor effectevaluatie zeer zinnig. Het rapport laat echter onuitgepakt hoe dat precies in de praktijk z'n uitwerking krijgt. Immers, de casus van de rugschool heeft ons geleerd dat het voor de realistische synthesesmaker van belang is om inzicht te hebben in de verhouding tussen de interventie en de verschillende theorieën die de aard van de problematiek, in deze casus radicalisering, kunnen verklaren. Kortom, kennis over hoe radicalisering wordt veroorzaakt, is een noodzakelijke randvoorwaarde om een goede effectmeting te kunnen ontwikkelen volgens de realistische synthese.

3.1.1. Radicalisering

Welke theoretische kennis is bekend over het fenomeen radicalisering? Radicalisering is een relatief nieuw fenomeen. Sinds de Nederlandse samenleving met de moord op Theo van Gogh, op eigen bodem werd geconfronteerd met religieus geïnspireerd terrorisme, zijn er diverse onderzoeken verschenen over de factoren die van invloed zijn op het radicaliseringsproces bij

(Marokkaans-Nederlandse) moslimjongeren (AIVD 2006; Buijs e.a., 2006; Slootman & Tillie 2006; Groen & Kranenberg 2006). Uit deze onderzoeken is naar voren gekomen dat radicalisering een meervoudige en gelaagde problematiek is. Allerlei factoren op het persoonlijke, interpersoonlijk en collectieve niveau en binnen een nationale en internationale context, blijken een rol te spelen. Kortom, de aard van radicalisering bleek multidisciplinair te zijn. Hoe de verschillende mechanismen en triggers van radicalisering op verschillende aggregatieniveaus op elkaar inwerkten, bleef echter onduidelijk.

In bovengenoemde literatuur werd een centrale rol weggelegd voor “identiteit” in het radicalisingsproces. Gielen (2008a) heeft daarom geprobeerd om de wisselwerking van die veelheid aan mechanismen, agency en context inzichtelijk te maken door het begrip identiteit en identiteitsvorming radicaliseringsproces verder uit te pakken. De verschillende aspecten van identiteit en hoe dat van invloed is op het radicaliseringsproces⁴ zullen nu nader worden besproken.

In de eerste fase (“pre-radicalisering”), is er altijd sprake van een zekere voedingsbodem. In deze fase zijn de persoonlijke en interpersoonlijke aspecten van identiteit bepalend of iemand vatbaar is voor een radicale boodschap. Met persoonlijke aspecten doelen we hier op een aantal demografische kenmerken. Te denken valt aan leeftijd (pubers/adolescenten zijn vatbaarder, omdat ze middenin het proces van identiteitsvorming zitten) en lage sociale-economische positie. Verder zijn er ook een aantal psychologische kenmerken. Zo merkten Buijs e.a. (2006a) op dat jongeren vatbaarder zijn voor radicalisering naarmate zij een sterk rechtvaardigheidsgevoel hebben, meer behoefte hebben aan binding en gemakkelijk beïnvloedbaar zijn. In deze fase speelt de kwaliteit van sociale relaties eveneens een belangrijke rol, ook wel het interpersoonlijke aspect van identiteitsvorming genoemd. Hoe minder hechte sociale relaties (binnen gezin, school, vrije tijdsbesteding) een jongere heeft, des te vatbaarder hij/zij is voor radicalisering. Deze demografische, sociale en psychologische factoren kunnen vervolgens tot gevoelens leiden van wat “relatieve deprivatie” wordt genoemd: een psychologische interpretatie van de persoonlijke omstandigheden, waarbij het gevoel overheerst dat desbetreffende jongere het slechter heeft en meer wordt benadeeld dan anderen. Het gevolg is dat gevoelens van onrechtvaardigheid gaan overheersen.

Deze gevoelens van onrechtvaardigheid zijn vooral voor de jongere zelf vervelend, maar (nog) niet gevaarlijk. Anders wordt het wanneer een bepaalde ingrijpende gebeurtenis, “een trigger”, zich in het leven van de jongere voordoet. Triggers kunnen een reflexieve fase (2) op gang brengen, waarbij een jongere zijn “ik” gaat evalueren: wie ben ik, wat wil ik, wat geloof ik? Triggers kunnen allerlei vormen aannemen: persoonlijk (dood van je moeder, zoals bij Mohammed B.) politiek (Gaza-oorlog of aanhoudende negatieve beeldvorming) en sociaal-economisch (gevolgen economische crisis). Gevoelens van oneerlijkheid treden in deze fase naar de voorgrond. Indien de desbetreffende persoon het idee heeft dat hij voldoende middelen heeft om binnen de structuren zijn/haar leven ten goede te veranderen, dan zal er geen (verdere) radicalisering optreden.

4 De verschillende fases van radicalisering zijn mede gebaseerd op een door Gielen & Petri (2009) ontwikkelde vragenlijst om zorgpunten van radicalisering te meten. Aan de ontwikkeling van deze vragenlijst is onder andere internationaal literatuuronderzoek vooraf gegaan (Borum, 2003; Stahelski, 2004; Siber & Bhatt, 2007; Dalgaard-Nielson, 2008).

Indien de persoon in kwestie echter niet het gevoel heeft dat iets aan zijn/haar situatie kan veranderen, is hij/zij vatbaar voor allesomvattende religieuze of ideologische wereldvisies, zoals het nationaal-socialisme of het islamitisch-radical gedachtegoed (fase 3). De soort wereldvisie die de jongere ontwikkelt is afhankelijk van de context waarin de jongere zich bevindt. Hierbij valt te denken aan persoonlijke contacten ("rekruteurs"), de eigen vriendengroep of bepaalde internetpagina's die worden bezocht. Het belang om ergens bij te horen – ofwel het collectieve aspect van identiteit – gaat in deze fase overheersen. Gevoelens van onrechtvaardigheid veranderen hier in gevoelens van oneerlijkheid.

Dat kan aanleiding geven tot een verschuiving in de identiteit (fase 4). Waar men normaal gesproken een meervoudige identiteit heeft, wordt deze rigide: het denken en handelen wordt volledig bepaald op basis van de allesomvattende wereldvisie. Het leidt tot "deindividualisering": andere personen worden niet langer als individu beschouwd maar als groep. Er ontstaat wij/zij denken. De media kan dit gevoel nog verder versterken. Veel negatieve aandacht over de wij-groep kan leiden tot het versterken van het wij-gevoel. Hierdoor kan een duidelijke afzetting tegen de zij-groep ontstaan. In dit geval kan angst en intimidatie er toe leiden dat men zich sterker betrokken gaat voelen bij een bepaalde groep en zich gaat afzetten tegen de ideeën van de andere groep (Donselaar & Tanja, 2000). Kortom, er is sprake van polarisatie. Het rigide identiteitsaspect komt verder tot uiting, doordat een jongere wegtrekt uit netwerken en kerninstituties waar niet wordt gedacht en gehandeld volgens de allesomvattende wereldvisie. Dit neemt soms vrij extreme vormen aan: het contact met de ouders wordt verbroken, omdat zij niet ideologisch of religieus genoeg zijn. Banen en stages worden opgezegd en studies worden afgebroken, omdat het niet verenigbaar is met de ideologie/religie (denk aan een studie rechten die wordt afgebroken omdat de Nederlandse rechtsstaat niet wordt erkend). Deze fase is bijzonder zorgelijk te noemen, omdat jongeren zich afzonderen van de maatschappij.

Ten slotte kunnen dehumanisering en demonisering optreden (fase 5). Positieve eigenschappen voor de "wij-groep" (zuiver) en negatieve eigenschappen van de "zij-groep" (ongelovigen) worden verheerlijkt. In extreme gevallen wordt de zij-groep gelijkgesteld aan de vijand. De allesomvattende wereldvisie rechtvaardigt vervolgens het gebruik van geweld tegen de vijand. Het radicaliseringsproces is hier als het ware "voltooid", waarbij extremisme en terrorisme niet zijn uitgesloten.

Kortom, het radicaliseringsproces verloopt in stappen en op verschillende aggregatieniveaus. Ons model, dat je zou kunnen opvatten als het analogon voor radicalisering van het biopsychosociale model, impliceert dat ook radicalisering dus – net als lage rugklachten – interventies op meerdere niveaus vraagt.

3.1.2. Interventies

Laten we vanuit dit rudimentaire model eens de al bekende interventies onder de loep nemen. Er zijn veel rapporten verschenen op het gebied van radicalisering, maar over welke interventies eerstelijns werkers kunnen gebruiken om radicalisering te voorkomen of tegen te gaan, is weinig duidelijkheid. Lub (2009) publiceerde een overzicht van een aantal specifieke interventiemethoden en Lousberg e.a. (2009) heeft zeer recentelijk een lijst gepubliceerd waarin alle interventies op het gebied van het voorkomen van moslimradicalisering én rechtse radicalisering, zijn gestructureerd. Ze kunnen (nog) niet als best practice fungeren, maar wel als voorbeeld dienen van interventies die mogelijk ingezet zouden kunnen worden.

Lousberg e.a. (2009, 11) maakt een onderscheid tussen drie verschillende interventies. Een preventieve interventie is bedoeld om radicalisering te voorkomen. Een curatieve interventie is bedoeld om radicalisering tegen te gaan zodra tekenen van radicalisering gesignaleerd zijn en gericht op het gebruik van zachte maatregelen. Een repressieve interventie is tot slot bedoeld om radicalisering tegen te gaan zodra tekenen van radicalisering gesignaleerd zijn, gericht op het gebruik van harde maatregelen (zoals het handhaven van regels of straffen). In totaal zijn er 213 interventies in kaart gebracht. Daarvan kunnen er 106 toegepast worden bij rechts-radicalen en 174 bij moslimradicalen. Er zijn 67 interventies waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen rechts-radicalen of moslimradicalen. Conform de methode van systematische review is geprobeerd een onderscheid te maken van verschillende klasse(n) interventies. De verschillende interventies zijn geclusterd tot 15 verschillende soorten, die zijn weergegeven in het onderstaande figuur.⁵

Figuur 2.1 – *Overzicht van interventies*

Preventief	Curatief	Repressief
Voorlichting aan jongeren over discriminatie, et cetera	Individuele netwerk aanpak	Sancties en regels
Training aan eerstelijns werkers	Stage of werkplek	
Gesprek met (potentieel) radicale jongeren	Individuele mentoring	
Activiteiten van jongeren voor jongeren	Deradicalisering	
Contacthypothese (interreligieuze of -culturele dialoog)		
De inzet van rolmodellen/high potentials		
Interventies speciaal voor vrouwen		
Opvoedingsondersteuning		
Vergroten religieuze weerbaarheid		
Inzet op weerbaarheid-empowerment		

3.2. Evidence over de effectiviteit van antiradicaliseringsbeleid: aard, beperkingen en beleidsimplicaties

Zoals gezegd, is nog een zeer beperkt aantal effectevaluaties uitgevoerd. De vraag is daarom interessant hoe je deze interventies zou kunnen evalueren.

Toen het evidence based werken ook zijn intrede deed in de sociale sector is de aard van de evidence ook veel diffuser geworden, omdat rct's niet op ieder beleidsprobleem toepasbaar zijn. Veel interventies lenen zich technisch en ethisch gezien niet voor de onderzoeksofzet van een rct. In tegenstelling tot de exacte wetenschappen, speelt sociaal-wetenschappelijk onderzoek zich zelden af in een geïsoleerde ruimte of laboratorium. De interventie en het effectonderzoek vinden plaats middenin de complexe samenleving. Er zijn dus continu storende invloeden aanwezig. Daarnaast is het in de sociale sector ook ontzettend moeilijk voor een interventie bepaalde doelgroepen te bereiken, laat staan voor effectonderzoek. Bepaalde doelgroepen hebben vaak een enorme huiverigheid voor onderzoekers, zeker als het gaat om een doelgroep als "potentieel radicale jongeren". Soms moet je als onderzoeker content zijn dat je überhaupt toegang

⁵ Voor een nadere toelichting op de interventies en essentiële randvoorwaarden voor een effectieve inzet, zie Lousberg e.a. (2009).

krijgt tot de doelgroep en op de koop toe aannemen dat werken met een geradicaliseerde controlegroep niet tot de mogelijkheden behoort (Gielen & Junne, 2008). Desalniettemin worden óók in de sociale sector rct's nog wel als de gouden standaard gezien, onder andere omdat men behoefte heeft aan gekwantificeerde resultaten.

Nu we een model gepresenteerd hebben die theoretisch de oorzaken van radicalisering in kaart brengt en expliciet maakt hoe verschillende mechanismen in het proces van radicalisering, context en agency op elkaar inwerken, is het interessant te kijken hoe we de realistische synthese en de eerder geschetste aanvullende voorwaarden kunnen gebruiken om tot een goede effectevaluatie te komen. Kortom, de centrale vraag is hoe het identiteitsmodel van radicalisering behulpzaam kan zijn als heuristisch kader om tot een realistische synthese te komen.

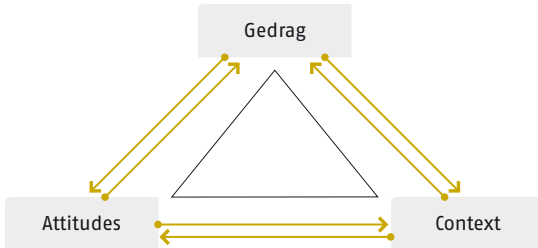
Het eerste wat het heuristische kader ons laat zien, is dat het alleen zinvol is de gepresenteerde interventies in te zetten op de juiste doelgroep. Een doelgroep die vanwege de context waarin zij zich bevinden, vatbaar zijn voor radicalisering: jongeren die zich in het proces van identiteitsvorming bevinden (pubers/adolescenten), zich begeven in een context van naasten met een lage sociaal-economische positie, specifieke psychologische kenmerken, weinig hechte (sociale) relaties binnen en buiten het gezin en tot slot toegang tot danwel nabijheid van een context waarin het radicale gedachtegoed aangeboden zou kunnen worden. Evaluaties dienen zich op deze doelgroep toe te spitsen; andere doelgroepen leveren geen geldig vergelijkingsmateriaal op.

Als de vatbaarheid voor radicalisering afhankelijk is van een wisselwerking van verschillende contexten, dan heeft dat als gevolg dat het weinig zinvol is om alleen een enkele interventie op een enkele specifieke context in te zetten. Alleen het inzetten van opvoedingsondersteuning voor ouders, zal niet voldoende zijn om jongeren minder vatbaar te maken voor radicalisering. Het is van belang het brede palet van interventies in te zetten, die zich vervolgens ook nog moeten richten op de relevante doelgroep.

Volgens de realistische synthese zouden het effect van de combinatie van verschillende interventies (M1, M2, M3 et cetera) in voorgenoemde context (C1, C2, C3 et cetera), moeten blijken uit de uitkomsten (O) dat de vatbaarheid voor radicalisering is afgenomen en er geen terroristische aanslagen zijn gepleegd. Het identiteitsmodel als heuristisch kader laat echter zien dat radicalisering een (langdurig en gelaagd) proces is in een complexe samenleving waarin verschillende mechanisme op elkaar inwerken die van invloed zijn op het gedachtegoed en gedrag van personen. Hierbij kan het plegen en het gebruik van geweld het eindstadium zijn, maar dat is niet per definitie het geval. Derhalve is niet zinvol om alleen "afname van terroristische aanslagen" als uitkomstmaat van deze interventies te hanteren. In plaats van de invloed van genoemde interventies in zeer algemene en brede zin te proberen te meten, is het interessanter te kijken naar attitude- en gedragsveranderingen, acties, activiteiten van personen en organisaties, die direct met de interventie in aanraking zijn gekomen. Hoe heeft de doelgroep gereageerd? Gedraagt zij zich nu anders? Is het gedrag van omstanders veranderd (vriendengroepen, medescholieren, burens, et cetera)? Zien de contactpersonen (leraren, politieagenten, jeugdwerkers) een verandering? Op deze manier wordt in kaart gebracht, welke veranderingen in de directe omgeving nog het meest met het project zelf in verband kan worden gebracht. Speculaties over verdergaande maatschappelijke repercussies worden vermeden, omdat hierover geen goed onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan. Kortom, de effectevaluatie

van de interventie(s) moet focussen op veranderingen (O1, O2, O3 et cetera) in attitude, gedrag en context en de wisselwerking tussen deze componenten, zoals is weergegeven figuur 2.2.

Figuur 2.2 – Aggregatieniveaus voor effectmeting



Dat impliceert de ontwikkeling van indicatoren om verschillende uitkomsten van interventies te meten en bewijst nog maar eens de noodzaak van een gedegen kennis van de aard van het probleem (radicalisering). Gielen & Junne (2008, 150) hebben op basis van het identiteitsmodel een aanzet gegeven tot het formuleren van deze indicatoren.

Figuur 2.3 – Indicatoren voor effectmeting

Indicatoren op het individuele niveau:

- toename van contacten met andersdenkenden,
- toenemende belangstelling voor andere aspecten van het leven (familie, werk, school, sport, kunst, buurt, etc.)
- hoger tolerantieniveau tegenover andersdenkenden
- vaker op bezoek bij ouders/familieleden
- kennisname van verschillende media
- meer meldingen van discriminatie
- meer meldingen van mogelijke radicalisering

Indicatoren op het niveau van de groep:

- grotere openheid van de groep (voor bezoekers, vrienden, leden met andere opvattingen)
- uitnodiging van sprekers met andere meningen
- minder hiërarchie en meer diversiteit in de groep
- minder strikt verwachtingspatroon t.a.v. het handelen van groepsleden
- breder programma van de groep, nieuwe discussiethema's
- minder neiging zich af te zetten tegen andere groepen
- nieuwe rolmodellen
- uitnodigingen door andere groepen

Indicatoren op het niveau van de omgeving:

- positieve waarneming door jeugdwerkers, leraren, politieagenten, imams
- meer contact met de burens, leerkrachten, et cetera.
- actievere participatie in de samenleving
- minder discriminatie
- positievere berichtgeving in de media

Het interessante is dat uit dit model direct al een aantal belangrijke lessen voor beleidsmakers volgt:

- Het is allereerst van belang dat alle betrokkenen – wetenschappers, beleidsmakers en professionals – gedegen kennis hebben over de aard van de problematiek.
- Kennis over de aard van de problematiek is niet alleen essentieel om vervolgens goede interventies te kunnen ontwikkelen, maar ook gedegen en vooral ook bruikbare effectevaluaties.
- Het is van belang de interventies in te zetten op relevante doelgroepen in relevante contexten.
- Dat vereist dat verschillende interventies tegelijkertijd en parallel aan elkaar dienen te worden ingezet.
- Het streven naar algemene (abstracte) uitkomsten zoals "het voorkomen van radicalisering of een terroristische aanslag", zou plaats moeten maken voor een evaluatie van verandering in attitudes, gedrag en de (directe) context die toe te schrijven zijn aan de interventie.
- Dat impliceert, tot slot, dat onderzoekers al worden betrokken vóórdat de interventie wordt ingezet, om zo in de gelegenheid te worden gesteld om iets te kunnen zeggen over attitudes, gedrag en context voordat de interventie wordt geïmplementeerd.

Merk op, dat deze manier van evidence-based analyse inderdaad leidt tot, analytisch en empirisch gefundeerde, wezenlijke correcties en aanvullingen op eerder handelen en dus naar we mogen verwachten tot meer effectief beleid.

Conclusies

In de inleiding bespraken we het debat over evidence-based handelen en welke vragen dat opwerpt voor de aard van de evidence. Voor wat betreft de aard van de evidence zagen we dat rct-achtige kennis maar beperkt past op de problematieken waarom het ging. Dat geldt net zo goed voor de casus uit de gezondheidszorg (waar de rct zijn basis heeft) als voor de casus uit de sociale sector. Met name de casus over rugscholen laat zien dat deze beperking niet alleen te maken heeft met de methode (meta-analyse van rct-achtige studies) maar ook met de aard van onderliggende medische kennis. In beide gevallen geldt dat die beperking te maken heeft met de fundamentele kritiek van Pawson (2002a) op een benadering die toespitst op interventies en voorbijgaat aan context en aan de agency van betrokken actoren. Over het debat over de dominantie van een bepaalde benadering leren we dus i) dat inderdaad het "rct discours" domineert en ii) ofwel leidt tot een gebrekkige relevantie voor de praktijk (rugschool), danwel (bijna) niet toepasbaar is in sociale praktijken (radicalisering).

Hoewel de twee casussen uit verschillende disciplines kwamen, laten ze, in ieder geval vanuit het vraagstuk van evidence-based beleid, zien dat in beide gevallen de aard van het probleem – en daarmee de interventie – principieel vanuit multidisciplinair perspectief bekeken dienen te worden. De multidisciplinaire aard van de interventie heeft in beide casus gevolgen voor de methodiek die wordt gebruikt om de interventie te evalueren.

De realistische synthese van Pawson biedt daartoe belangrijke aanknopingspunten: een analyse die zich richt op de mechanismen en context, elementen die samen de uitkomsten voortbrengen. Het resultaat van zo'n synthese is een theorie over de werking van interventies rond een

bepaald probleem. Van groot belang is dat daarmee aandacht wordt gevraagd voor de actieve bijdrage die actoren leveren aan het tot stand komen van de uitkomst (“agency”), in wisselwerking met de context.

De casussen hebben ons laten zien dat het echter wel van belang is dat de “realistische synthesemaker” inzicht heeft in de verhouding tussen deze interventie en verschillende theoretische benaderingen van de aard van het probleem waarvoor de interventies zijn ontwikkeld. Zeker bij meer complexe vraagstukken is het verstandig om als uitgangspunt van de realistische synthese een model te hebben dat verschillende invalshoeken op een doordachte wijze synthetiseert. Deze kennis zal leiden tot een beter begrip van de mechanismen en contexten die er toe doen. Zo’n nieuw ontwikkelde theorie zou, idealiter, dus ook moeten leiden tot een andere opzet van andersoortige evaluaties en uiteindelijk leiden tot een doel(groep)gerichte en effectievere inzet van evaluaties en daarmee – uiteindelijk – tot meer effectief beleid.

Misschien wel het belangrijkste is dat dergelijke nieuwe evaluatiemethoden ook recht doen aan de betekenis die de betrokken praktijkmensen toekennen aan evidence-based handelen. Zowel voor- en tegenstanders van het evidence based werken zijn het erover eens dat interventies alleen effectief kunnen zijn in de relatie tussen cliënten en professionals, met concepten en theorieën die zijn ontleend aan hun handelen. Die relatie of anders gezegd, mechanismen kan alleen in kaart worden gebracht als wetenschappers, beleidsmakers en professionals gezamenlijk werken aan het ontdekken van mechanismen van een beleid in een bepaalde context, waarvan gezamenlijk kunnen constateren dat het werkt. Dat vereist dan natuurlijk een goed geformaliseerde aanpak. Daartoe moet echter wel het nodige aan Pawson’s aanpak worden toegevoegd, ook in principiële zin. In de eerste plaats, zo zagen we bij de rugschool casus, moet rekening worden gehouden met het feit dat kennis in meerdere paradigma’s komt. Bij het maken van een “realistische synthese” moet kritisch worden bezien welke paradigma’s worden weerspiegeld in de gebruikte evidence en hoe die zich verhoudt tot de betreffende problematiek. In de tweede plaats is “realistische synthese” gediend bij inbreng vanuit de realiteit, *inclusief* praktijkkennis.

Het is dus niet eenvoudig zo dat “de” wetenschap de praktijk kan informeren over wat de meest effectieve en efficiënte omgang met maatschappelijke problemen is, zoals de oorspronkelijke, enigszins naïeve opvatting over evidence-based handelen wil (zie Wildavsky, 1979; Lindblom, 1990; Fischer 1995). Deze vaststelling vergt nadere reflectie – en niet alleen over het missie statement van evidence-based handelen. Immers, een meer dialectische verhouding tussen evidence en praktijk leidt ook tot nieuwe vragen. Hoe voorkomen we dat de praktijken meer de evidence gaan bepalen dan omgekeerd? Wat is, voor “realistische synthese”, de ideale verhouding tussen de ontwikkeling van evidence-based richtlijnen en de praktijken die ze beïnvloeden?

BIBLIOGRAFIE

- AIVD (2006), *De gewelddadige jihad in Nederland. Actuele trends in de islamitisch-terroristische dreiging*. Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.
- Baan, C.A., J.B.F. Hutten & P.M. Rijken (2003), *Afstemming in de zorg: Een achtergrondstudie naar de zorg voor mensen met een chronische aandoening*. Bilthoven: RIVM.
- Buijs, F.J., F., Demant & A. Hamdy (2006a), *Strijders van eigen bodem. Radicale en Democratische moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Burssens, D. (2007), Hoe evident is evidencebased beleid? In: *Alert*, 33, (3), 51-63.
- Davies, H.T.O, Nutley, S.M. & Smith, P.C. (1999). What Works? The Role of Evidence in Public Sector Policy and Practice. In: *Public Money & Management*, 19 (1), 3-5.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall.
- Gielen, A.J. (2008a). *Radicalisering en identiteit*. Amsterdam: Aksant.
- Gielen, A.J. (2008b). *Religie en cultuur in de (Marokkaanse) opvoeding. Evaluatie cursus opvoedingsondersteuning in Stadsdeel Slotervaart*. Almere: A.G. Advies.
- Gielen, A.J. & Junne, G. (2008), Evaluatie van antiradicaliseringsprojecten. Hoe meet je of radicalisering wordt tegengegaan? In: Verlet, D. & Devos, C. (red). *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 131-162.
- Gielen, A.J. (2009a). *Een kwestie van identiteit. Evaluatie training Identiteit & Weerbaarheid voor moslima's*. Almere: A.G. Advies.
- Gielen, A.J. (2009b). *Uitgesproken meningen. Evaluatie van de religieus-seculierekring in Stadsdeel Slotervaart*. Almere: A.G. Advies.
- Glaser, B.G. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Piscataway/NJ: Aldine Transaction.
- Gradener, J. (2009). Professionals leren niet uit een database. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 63(3), 22-24.
- Grin, J. (2004). Health technology assessment between our health care system and our health. Exploring the potential of reflexive TA. In: *Poiesis & Praxis* 2 (2-3), 157-174.
- Grin, J. (2007), Van klassieke kennismaatschappij naar maatschappelijke wijsheid? In: Funtowicz, S., Goorden, L., Grin, J. & Leroy, P. *Wetenschap, maatschappij, politiek: wie stuurt wie?* Antwerpen/Delft: viWTA/Eburon, 49-68.
- Groen, J. & Kranenberg, A. (2006). *Strijders van Allah. Radicale moslima's en het Hofstadnetwerk*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Keijsers, J., Bouter, L.M., Steenbakkens, W. & Meertens, R.M. (1989). Methodologische kwaliteit en onderlinge vergelijkbaarheid: van onderzoek naar de effectiviteit van rugschoenen. In: *Ned. T. Fysiotherapie*, 99 (5), 112-116.
- Kolmer, D. (2009). Wat werkt wordt bepaald door de context. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 63 (3), 25-27.
- Lindblom, C.E. (1990). *Inquiry and Change. The troubled attempt to understand and shape society*. New Haven: Yale University Press.
- Lousberg, M., van Hemert, D. & Langelaan, S. (2009). *Ingrijpen bij radicalisering. De mogelijkheden van de eerstelijnswerker*. Soesterberg: TNO Veiligheid en Defensie.
- Lub, V. (2009). *Stimulering van maatschappelijke binding van jongeren. Een verkenning naar sociale interventies op het terrein van radicalisering en culturele spanningen*. Utrecht: Movisie.
- Mackenbach, J. (2003). Meer aandacht voor preventie. In: *Tijdschrift voor sociale geneeskunde*, 81 (3), 121-122.
- Oers, J. van (2002). *Gezondheid op koers? Volksgezondheid Toekomstverkenning*. Bilthoven: RIVM.
- Pawson, R. (2002a). Evidence-based Policy: In Search of a Method. In: *Evaluation*, 8 (1), 157 - 181.
- Pawson, R. (2002b). Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. In: *Evaluation*, 8 (3), 340-358.
- Reekum, R. van (2008). Wetenschappelijk gefundeerd beleid is een hype. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 62 (9), 24-27.
- Rensen, P. & van der Kooij, A. (2009). Evidence based spook bestaat niet. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 63 (1-2), 22-25.

- Slootman, M. & Tillie, J. (2006). *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*. Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische studies.
- Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Amsterdam: Van Gennep.
- Vendrig, A. (1999), The prediction of outcome in the multimodel treatment of chronic back pain: the role of emotional distress and personality (proefschrift). Utrecht : Elinkwijk.
- Vries, H. de (2003). Investeren in preventie, een uitdaging voor het volgende kabinet. In: *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, 81 (2), 125-126.
- Vos, R., Houtepen, R. & Horstman, K. (2002). Evidence-Based Medicine and Power Shifts in Health Care Systems. In: *Health Care Analysis*, 10 (3), 319-328.
- Wildavsky, A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. London: McMillan.
- Wit, P. de & Hoedeman, R. (2004). Minder medische consumptie – bedrijfsartsen benaderen gezondheidsproblemen anders. In: *Medisch Contact*, nr. 16.
- Yanow, D. (2006), Evidence-based policy. In: Bevir, M.W. (red.), *Encyclopedia of Governance*. Newbury Park, CA: Sage.

Effecten van prestatiebekostiging

3

HOOFDSTUK

Michiel Herweijer

Rijksuniversiteit Groningen

Inleiding	80
1. Beleidstheorie	81
2. Veronderstellingen over effecten van externe werkdruk op professioneel handelen	83
2.1. Werkdruk	84
2.2. Strategieën	85
2.3. Onderbudgettering	86
3. Casus 1: Prestatiebekostiging in Drenthe	86
3.1. Onduidelijkheid over rolverdeling	86
3.2. Bureaucratiekosten en formalisering	87
3.3. Meer aandacht voor beleid?	87
3.4. Meer marktwerking?	88
3.5. Afrekenen op resultaat?	88
3.6. Sturing en tegensturing	89
4. Casus 2: Modernisering rechtspraak	90
4.1. Eerste bevindingen: 2006	90
4.2. Voortschrijdend inzicht: 2008	91
4.2.1. <i>Werkdruk</i>	91
4.2.2. <i>Beroepswaarden</i>	91
4.2.3. <i>Sturing op productie</i>	92
4.2.4. <i>Deskundigheidsbevordering</i>	93
4.2.5. <i>Motivatie</i>	93
Uitleiding	94
Bibliografie	95

Inleiding

Met de geleidelijke opmars van het New Public Management aan het eind van de vorige eeuw zijn steeds meer delen van de overheidsorganisatie onder de tucht van prestatiebekostiging gebracht. Voorstanders van New Public Management stellen dat prestatiebekostiging leidt tot een meer doelmatige beleidsuitvoering maar op zich niet resulteert in een inhoudelijke verandering van het gevoerde beleid. Hun claim is: NPM leidt tot besparing (meer efficiëntie), maar niet tot beleidswijziging.

Er zijn ook critici (Aardema, 2005; De Bruijn, 2001, 2006; Van den Brink e.a., 2005) die het neutrale karakter van de invoering van prestatiebekostiging in twijfel trekken. Deze critici veronderstellen dat overheidsdiensten die onder de tucht van de prestatiebekostiging worden gebracht, niet alleen sneller en doelmatiger werken, maar ook anders gaan functioneren en andere producten en diensten gaan leveren. Niet alleen het beheer en de organisatie veranderen als gevolg van de prestatiebekostiging, maar ook de inhoud van het uitgevoerde beleid verandert. De centrale vraag van dit hoofdstuk is of deze laatste veronderstelling steun vindt in bevindingen van twee recente evaluatieonderzoeken.

De eerste casus doet zich voor bij de subsidieverlening door één van de twaalf Nederlandse provincies. Drenthe is weliswaar een relatief kleine en noordelijk gelegen provincie (600 000 inwoners) maar ging van alle Nederlandse provincies het verst met het in de praktijk brengen van de principes van prestatiebekostiging (Van Vught, 1997). Jaar in jaar uit krijgen een twintigtal instellingen – variërend van de regionale publieke omroep en de provinciale bibliotheek, tot het bureau voor jeugdzorg en de stichting voor het beheer van het Drentse landschap subsidie van het provinciebestuur. Omdat de provinciale volksvertegenwoordiging aan het begin van de 21ste eeuw van mening was dat de verhoudingen tussen de provincie als subsidiegever en de afzonderlijke instellingen te informeel geworden waren en het regelmatig voorkwam dat de gesubsidieerde instelling zelf bepaalde welke diensten en producten er aan de Drentse burger werden geleverd, werd in 2004 bij alle instellingen overgestapt van exploitatiesubsidiering naar prestatiesubsidiering. Natuurlijk was er twijfel onder de provinciale politici of de nagestreefde doelmatigheidswinst niet gepaard zou gaan met bepaalde, ongewenste neveneffecten, zoals het risico dat bepaalde diensten niet meer zouden worden geleverd of bepaalde doelgroepen niet meer zouden worden bediend. De provinciale volksvertegenwoordigers besloten tot grondig en onafhankelijk evaluatieonderzoek. In 2006 werden de eerste bevindingen gepubliceerd. De bevindingen van dit Drentse evaluatieonderzoek worden in paragraaf 3 gebruikt om een antwoord te krijgen op de centrale vraag van dit hoofdstuk: wat verandert er wanneer een klassieke overheidsdienst overgaat van exploitatiebekostiging op prestatiebekostiging en leidt dit ook tot bijstelling van de beleidsinhoud? Tot de twintig Drentse instellingen die in 2004 het roer moesten omgooien, behoorden het provinciale museum en het provinciale bureau voor monumentenzorg. Het zijn twee instellingen die al meer dan een eeuw opkomen voor een klassieke overheidstaak: het behoud van het Drentse culturele erfgoed. Mocht het provinciale museum als gevolg van de prestatiebekostiging niet alleen meer bezoekers trekken tegen een lagere kostprijs, maar ook haar collectiebeleid ingrijpend hebben omgegooid, dan hebben we een bewijs dat de invoering van NPM op zich niet beleidsneutraal is.

Daarnaast bespreek ik in paragraaf 4 de invoering van prestatiebekostiging bij de Nederlandse rechtspraak. Sinds Napoleon is de zorg voor een onafhankelijke en betrouwbare rechtspraak

een klassieke overheidstaak. In 2002 werd in deze sector overgestapt van exploitatiebekostiging naar prestatiebekostiging. De Nederlandse Grondwet bepaalt dat de rechtspraak onafhankelijk dient te zijn. Indien uit het verrichte evaluatieonderzoek zou blijken dat de outputfinanciering van de rechtbanken niet alleen leidt tot meer en snellere rechterlijke uitspraken maar ook leidt tot inhoudelijk gewijzigde vonnissen, hebben we niet alleen een bewijs voor het ontbreken van beleidsneutraliteit, maar hebben we meteen ook een constitutioneel probleem te pakken. Mede met het oog op dat laatste risico werd door het parlement aangedrongen op een onafhankelijke evaluatie van deze modernisering van de rechtspraak. Het in 2006 gepubliceerde evaluatieonderzoek en een replicatiestudie uit 2008 leveren de gegevens die ik zal gebruiken om zicht te krijgen op de effecten van de prestatiebekostiging op de inhoud van de rechterlijke vonnissen. Ook in België werd een voorstel gedaan om over te stappen naar een systeem van prestatiebekostiging van de rechtspraak (Depré e.a., 2007). De definitieve besluitvorming over dit voorstel heeft in België nog niet plaatsgevonden. Het is om tweede redenen interessant om te kijken naar de invoering van prestatiebekostiging bij de rechtspraak. Rechtspraak is een klassieke overheidstaak en de onafhankelijkheid van het rechterlijk oordeel wordt in de Grondwet gewaarborgd. Er wordt wel eens gesteld dat de rechter om een onafhankelijk oordeel te kunnen vellen alle tijd dient te hebben en niet mag worden blootgesteld aan productiedruk. De tweede reden waarom het interessant is bij dit taakveld stil te staan is dat in het betreffende evaluatieonderzoek uitgebreid kon worden stilgestaan bij de oordelen en ervaringen van de professionals (de rechters) zelf.

Voordat ik de relevante bevindingen uit beide evaluaties bespreek, verken ik eerst de veronderstellingen die aan de gewijzigde bekostigingssystematiek ten grondslag liggen. In de eerste paragraaf bespreek ik de beleidstheorie die ten grondslag wordt gelegd aan de invoering van prestatiebekostiging. Deze beleidstheorie leunt sterk aan bij het gedachtegoed van New Public Management en beredeneert waarom prestatiebekostiging resulteert in meer efficiëntie. In de tweede paragraaf sta ik stil bij enkele veronderstellingen vanuit de sociale wetenschappen. Het aanknopingspunt voor deze sociaal-wetenschappelijke theorievorming ligt bij de wijze waarop professionals reageren op werkdruk en externe sturing. In de zesde en laatste paragraaf volgt dan de uitleiding met een antwoord op de centrale vraagstelling van dit hoofdstuk: is prestatiebekostiging een beleidsneutraal instrument?

1. Beleidstheorie

Veel overheden zijn in de jaren negentig van de vorige eeuw in de ban geraakt van het op afstand plaatsen van de organisaties die de publieke taken uitvoeren. Na de verzelfstandiging dienden deze taakorganisaties te worden aangestuurd op basis van de door hen te leveren prestaties (Osborne & Gaebler, 1993; Van Vugt, 1997). Bij prestatiefinanciering heeft de financierende overheid de verantwoordelijkheid de richting aan te geven: dat wil zeggen dat de overheid aangeeft wat de probleemvelden, de streefdoelen en de doelgroepen zijn.

De gesubsidieerde instelling krijgt vervolgens de ruimte uit te werken hoe de taakorganisatie deze doelen zal nastreven. Daartoe stelt de taakorganisatie een activiteitenplan op. Dit activiteitenplan moet worden vertaald in een zogeheten productenbegroting zodat de variabele en vaste kosten die de organisatie maakt aan de afzonderlijke activiteiten worden toegerekend.

In de subsidieverlenende beschikking waarin de begroting van de taakorganisatie wordt goedgekeurd, wordt een betrekkelijk gedetailleerd activiteitenplan vastgesteld dat de taakinstelling overigens zelf heeft ingediend. In de subsidieverlenende beschikking legt de financierende overheid vast welke activiteiten er in het komende uitvoeringsjaar feitelijk worden ontplooid ter bereiking van de geformuleerde doelen en welke subsidiebedragen voor de afzonderlijke activiteitensoorten ter beschikking worden gesteld. Het streven om te sturen op resultaat brengt met zich mee dat de overheid bij de vaststelling van de jaarrekening beziet in hoeverre de publieke taakorganisatie het activiteitenplan heeft waargemaakt. Overigens zal de onafhankelijke accountant de jaarrekening van de taakorganisatie eerst nog beoordelen op getrouwheid, zodat de financierende overheid er vanuit mag gaan dat de geleverde informatie een correct beeld van de feitelijke activiteiten en toegerekende kosten verschaft.

Indien bij de definitieve subsidievaststelling blijkt dat de taakorganisatie minder prestaties heeft geleverd dan werd overeengekomen, zal de financierende overheid een deel van het voorschot terugvorderen, of zal de financierende overheid een deel van het toegezegde bedrag niet uitbetalen. Indien echter bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat de taakorganisatie meer prestaties geleverd heeft dan werd begroot, zal de financierende overheid daarvoor een aanvullende vergoeding verstrekken.

De invoering van prestatiefinanciering moet leiden tot een zakelijke, minder informele verhouding tussen de financierende overheid en de uitvoerende taakorganisatie. De financierende overheid maakt met de uitvoerende taakorganisatie afspraken over de inhoud van de te verrichten activiteiten (aantal af te handelen dossiers, aantal afgestudeerde masters, punctualiteit van het gerealiseerde openbaar vervoer). Prestatiesubsidiëring betekent dat er tussen de financierende overheid en de uitvoerende taakorganisatie een groot aantal plannings- en verantwoordingsdocumenten moet worden uitgewisseld (de zogeheten planning en control cyclus). Van belang is dat deze documenten tijdig en in de juiste volgorde worden verstrekt en dat over deze documenten reëel overleg wordt gevoerd.

Het is de bedoeling om na de invoering van de prestatiebekostiging geen aandacht meer te besteden aan de financiële gezondheid van de bekostigde taakorganisatie. De financierende overheid draagt nog maar beperkte verantwoordelijkheid voor het geval dat de uitvoerende taakorganisatie failliet zou gaan. In de periode voorafgaand aan de prestatiebekostiging besteedden de financierende overheden relatief veel aandacht aan de solvabiliteit (de financiële gezondheid) van de uitvoerende taakorganisaties. Dit vanuit de gedachte dat wanneer je de taakorganisatie financiert op basis van de exploitatieopzet dit ook een zekere verantwoordelijkheid met zich meebrengt voor het financiële reilen en zeilen van deze taakorganisatie. Bovendien heeft de financierende overheid – onder beide bekostigingsstelsels – de verantwoordelijkheid dat de publieke dienst aan de klant/afnemer geleverd blijft worden.

Behalve naar het bekostigen op resultaat, streven de financierende overheden onder de nieuwe verhoudingen ook naar vergroting van de marktwerking. Hiermee wordt bedoeld dat de uitvoerende taakorganisaties met elkaar concurreren om de gunst van de burgers respectievelijk om de gunst van de financierende overheid. Deze marktwerking is goed zichtbaar geworden bij de wijze waarop provinciebesturen het regionale streekvervoer plegen te bekostigen (op basis van de Wet Personenvervoer). Om de vijf jaar wordt het regionale streekvervoer openbaar aanbesteed. De vier grote, na de fusiegolf overgebleven, streekvervoerders (het Franse Veolia, het

Engelse Arriva, de Nederlandse bedrijven Connexxion en Qbuzz) concurreren bij deze openbare aanbesteding met elkaar om het binnenhalen van de vervoersconcessie. Er wordt geconcurrereerd op prijs (zo laag mogelijk) maar ook op kwaliteit (hoe uitgebreid is de dienstregeling; hoe punctueel de uitvoering; hoe tevreden de klanten; en hoe nieuw en duurzaam het in te zetten materieel) (Groenendijk e.a., 2005).

Het doel van de prestatiebekostiging is dat de publieke taakorganisaties goedkoper werken en kwalitatief betere dienstverlening realiseren dan toen deze publieke taakorganisaties nog functioneerden als klassieke, ambtelijke dienst, waarvan de exploitatie werd bekostigd.

2. Veronderstellingen over effecten van externe werkdruk op professioneel handelen

Steeds meer publieke diensten – van rechtbanken tot musea – worden sinds de jaren negentig van de vorige eeuw bekostigd op basis van de door deze organisaties geleverde prestaties. Dat wil zeggen dat het budget (B) van de instelling wordt berekend op grond van het aantal verrichtingen (N) in een bepaald jaar maal de kostprijs (K) per verrichting. Dus: $B=N \times K$ De kostprijs (K) per verrichting wordt berekend door het aantal uren (U) dat de gemiddelde medewerker aan de verrichting werkt te vermenigvuldigen met diens uurtarief (plus opslagen) (P). Dus: $K=U \times P$ (Depré e.a., 2007).

De vraag hoe het komt dat overheden in de 21-ste eeuw steeds meer publieke taakorganisaties bekostigen op basis van een prestatiebudget, wordt behandeld in de managementliteratuur (Herweijer, 2008). In het New Public Management denken worden uitvoerende publieke taakorganisaties opgevat als zelfstandig aan te sturen eenheden. Om te voorkomen dat deze uitvoerende taakorganisaties zich te veel middelen toeëigenen respectievelijk te veel waarde toe-kennen aan de eigen professionele (sectorgebonden) waarden, bevelen aanhangers van de New Public Management benadering aan deze uitvoerende taakorganisaties strak te budgetteren waarbij de prioriteiten worden bepaald door de politieke leiding van de financierende overheid. Dit kan gepaard gaan met een verlies aan zeggenschap van de professionals over de bedrijfsvoering van de eigen organisatie. Binnen de taakorganisatie leidt deze veranderende bekostiging in beginsel tot een versterking van de positie van het management. Of de interne machtsbalans tussen managers en professionals werkelijk verschuift, hangt ook af van tegenmaatregelen en het zelforganiserend vermogen van de in de taakorganisatie werkzame professionals en de wijze waarop de sturende overheid gebruik maakt van haar bevoegdheden (Herweijer, 2008; Mackor, 2008).

Bij het ramen van het budget voor een taakorganisatie (zoals een rechtbank of een bureau voor jeugdzorg) gaat de financierende overheid uit van een gemiddeld productieve medewerker die een gemiddeld zware zaak behandelt. Rond een gemiddelde doet zich per definitie de nodige spreiding voor. Spreiding in productiviteit is een normaal gegeven. In een wat grotere organisatie en bij de bekostiging van activiteiten over een wat langere periode zullen de individuele verschillen in productiviteit tussen de diverse medewerkers en de verschillen in de zwaarte tussen de afzonderlijke zaken elkaar kunnen uitmiddelen. Bij een lange tijdshorizon en een organisatie met een groot aantal medewerkers is het niet zo bezwaarlijk de organisatie te bekostigen op basis van het historische gemiddelde voor de werkzwaarte (U), de werkomvang

(N) en de productiviteit (N/U). Er zitten zelfs voordelen aan. De financiering op basis van een historische tijdreeks betekent dat het management van de taakorganisatie incidentele meevallers niet meteen zal aanmerken als winst, maar zal reserveren om latere (statistisch gezien onvermijdelijke) tegenvallers op te vangen. Omgekeerd zal bij bekostiging op basis van historische gemiddelden een periode van benedengemiddeld presteren niet onmiddellijk leiden tot budgetbijstelling. Kleine mee- en tegenvallers zijn “business as usual”. Bij kleine tegenvallers wordt kortdurend ingeteerd op de in betere tijden aangelegde reserves. Dat geeft rust in de bekostiging van de taakorganisatie.

Er ontstaat wel een probleem wanneer de gemiddelde werklast en de gemiddelde productiviteitsnorm die worden gebruikt om op organisatieniveau te begroten en af te rekenen, één-op-één worden doorvertaald naar het presteren van individuele medewerkers. In professionele en dienstverlenende organisaties kan de neiging ontstaan om organisatie- of groepsproductienormen te vertalen naar individuele medewerkers (Aardema, 2005). Vooral wanneer voor het eerst een systeem van prestatiebekostiging wordt ingevoerd, moeten zowel de professionals als het management nog wennen. Het management heeft in het begin nog onvoldoende inzicht in de werking van het systeem van prestatiebekostiging en zal wellicht geneigd zijn de groepsproductienormen één-op-één door te vertalen naar het functioneren van individuele medewerkers. Zo'n doorvertaling naar het individuele niveau kan leiden tot ongewenste gedragsreacties en motivatieproblemen.

In de literatuur (Lipsky, 1980; De Bruijn, 2001, 2006; Boone e.a., 2006) worden uitspraken gedaan over de gevolgen van prestatiebekostiging voor de mate waarin de professionals van de taakorganisatie zich houden aan de (wettelijke) normen die hun handelen moeten reguleren. In het vervolg van deze paragraaf zal ik een aantal in de literatuur onderscheiden gedragsreacties omschrijven.

2.1. Werkdruk

Bij prestatiebeoordeling van individuele medewerkers zullen medewerkers die ingewikkelde en bewerkelijke dossiers kregen toegewezen, zich opgejaagd voelen. Deze medewerkers werken wellicht hard, maar blijken de productienormen niet te halen. De schutspatroon van deze noeste werkers in het ambtelijk vooronder lijkt Sisyphus te zijn. Daartegenover staan medewerkers die relatief lichte en weinig bewerkelijke dossiers af te handelen kregen. Deze laatstgenoemde medewerkers halen gemakkelijk de productienormen en krijgen daarvoor voortaan ook credits. Medewerkers met opleidingstaken die bijvoorbeeld jongere, minder ervaren collega's coachen bij de afhandeling van dossiers, zullen bemerken dat hun prestatieniveau achterblijft bij collega's die zich hebben weten te onttrekken aan dit opleidingscorvee. Wanneer de organisatieleiding er niet in slaagt tijdig het belang van deze opleidingsactiviteiten te onderkennen (en in het prestatiebeoordelingssysteem een waardering te geven), ontstaat het risico dat medewerkers terugschrikken om niet-productieve taken te vervullen (die overigens op lange termijn wel een bijdrage leveren aan het voortbestaan en de doelmatigheid van de organisatie als geheel).

Bij het onderkennen van de invloed van prestatiefinanciering op het handelen van individuele professionals in publieke organisaties kunnen we niet om het klassieke onderzoek van de Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky (1980) heen. Lipsky gaat uit van de vereenvoudigende

veronderstelling dat medewerkers van een uitvoerende taakorganisatie vooral uit zijn op een ontspannen werksituatie waarin zij de kwaliteit kunnen leveren die de omgeving van hen vraagt. Een gedragsregulerend motief van deze medewerkers is om stress en werkdruk te mijden. Om het evenwicht tussen werkdruk en belastbaarheid te behouden, ontwikkelen deze medewerkers strategieën. Het belang van zo'n "overlevingsstrategie" neemt toe, naarmate het werkaanbod toeneemt of naarmate de standaardwerktijd per verrichting wordt verlaagd: dus wanneer er sprake is van productiviteitsverhoging respectievelijk bezuiniging.

2.2. Strategieën

Een veel geciteerde strategie om de werkdruk beperkt te houden en toch de door de organisatie gestelde productienormen te halen, is om de lastige gevallen door te schuiven naar een collega of eventueel naar een andere taakorganisatie: doorverwijzen van lastige klanten of ingewikkelde dossiers. Het complement van dit doorverwijzen van de lastige gevallen naar anderen wordt "afromen" genoemd. Bij afromen is de medewerker geneigd vooral de makkelijke, minder bewerkelijke dossiers naar zich toe te halen.

In organisaties onder druk treffen we ook de strategie aan dat de medewerkers de kleinere en eenvoudige zaken als eerste afhandelen. Met deze eenvoudige zaken kan de medewerker ten minste de productienorm halen. De gemiddelde doorlooptijd van de dossiers neemt af. De ingewikkelde en meer behandeltime vergende dossiers – dus de dossiers met een bovengemiddelde zwaarte – worden onderop de stapel gelegd. Maar van uitstel kan afstel komen. Deze gedragsreactie kan verklaren waarom na invoering van prestatiebekostiging de afhandeling van complexe gevallen vertraging ondervindt, terwijl het merendeel van de gevallen, namelijk de eenvoudige gevallen, veel sneller worden afgehandeld dan voorheen. Zolang de medewerker er voor zorgt dat hij de gemakkelijke gevallen snel afhandelt en er voor zorgt dat alleen de echt bewerkelijke en ingewikkelde zaken onderop de stapel komen, kan de medewerker zonder extra inspanning – optisch – een aanvaardbaar prestatieniveau laten zien.

Ten slotte wijst Lipsky op de strategie dat een medewerker geen minuut langer tijd wenst te besteden aan een dossier of klant dan daar standaard voor beschikbaar wordt gesteld. Bij ingewikkelde gevallen die meer zorg, tijd en aandacht vragen, betekent dit dat de behandelend medewerker een beroep gaat doen op handige routines. De op het geval toegesneden motivering van de beslissing die de belanghebbende ook nog zou kunnen begrijpen, wordt vervangen door een standaardformule die met een druk op de knop uit het tekstprogramma vloeit. Het onderzoek naar de feiten van het geval beperkt zich tot de feiten die de belanghebbende of het bestuursorgaan schriftelijk hebben aangeleverd. Van een afzonderlijke controle van de gegevens (na hoor ook wederhoor; checken brongegevens) wordt onder tijdsdruk afgezien. De motivering van de uitspraak wordt alleen uitgeschreven wanneer de klant dat vraagt. Indien de medewerker wordt aangesproken op diens tekortschietende kwaliteit, zal de medewerker zich verdedigen met het excuus dat de door buitenstanders gevraagde kwaliteit *'nu eenmaal meer kost dan het normtarief toestaat'* (Van den Brink e.a., 2005). De boodschap achter deze mededeling is dat wanneer de gegriefde cliënt verhaal wenst te halen, deze zijn klacht maar moet indienen bij de financierende overheid en niet bij de uitvoerende dienst of professional.

2.3. Onderbudgettering

De laatstgenoemde strategie laat zien dat er een spanning kan optreden tussen de zorgvuldigheid van de regeltoepassing door een publieke taakorganisatie enerzijds en het streven binnen de begroting te blijven en geen al te lange wachtrijen te krijgen anderzijds. De politicoloog Downs (1960) veronderstelt in een klassieke en veel geciteerde tekst dat politici onder druk staan om de burgers in hun wetgeving een zorgvuldige behandeling door de publieke taakorganisatie in het vooruitzicht te stellen, terwijl zij daarnaast geneigd zijn bij het opstellen van de begroting de belastingbetaler te grieven door fors te bezuinigen op de budgetten die aan de uitvoerende taakorganisaties ter beschikking worden gesteld. Zo heeft de rechterlijke macht er op gewezen dat toen het beroep op de rechtspraak aan het begin van deze eeuw fors toenam, het budget voor de rechtspraak daar fors bij achterbleef. In feite betekent dit dat de behandel tijd die per verrichting beschikbaar was, gedurende een aantal jaren steeds krappere werd. In dat verband was het geen wonder dat de leden van de rechterlijke macht in een in 2006 afgenomen representatieve enquête hun beklag deden over de toegenomen werkdruk die verhinderde dat zij de kwaliteit en zorgvuldigheid leverden die de rechtzoekenden van hen mochten verwachten (Boone e.a., 2007). Soortgelijke geluiden werden door andere onderzoekers vastgesteld bij werkers in publieke taakorganisaties voor onderwijs, de politie (Van den Brink e.a., 2005) en het notariaat (Lacé, 2007) die eveneens werden geconfronteerd met de invoering van systemen van prestatiebekostiging respectievelijk marktwerking.

Downs wijst erop dat de roep van de belastingbetaler om lagere belastingen en de roep van de burger om betere dienstverlening kunnen resulteren in politici die in hun wetgeving hoge standaarden vestigen terwijl zij door de stringentie van hun budgettering aan de uitvoering hoge productie-eisen stellen. Voor de werkers in de publieke taakorganisaties zal dit – in de analyse van Michael Lipsky – betekenen dat zij vanuit een streven tot zelfbescherming de tot hen gerichte normen zo uitleggen dat zij niet overspannen worden. De tekortschietende budgettering kan ertoe leiden dat de medewerkers zich geprikkeld zien (gerechtvaardigd voelen) ook van de beleidsvoorschriften af te wijken.

3. Casus 1: Prestatiebekostiging in Drenthe

3.1. Onduidelijkheid over rolverdeling

Prestatiesubsidiëring is een proces dat in drie ronden (meestal kalenderjaren) wordt gespeeld: verlening ($t-1$), uitvoering van de activiteit (t) en vaststelling van de eindafrekening ($t+1$). Het is van belang dat de financierende, lastgevendende overheid een andere rol speelt dan de lastnemende, uitvoerende taakorganisatie. De financierende overheid stelt de kaders. De uitvoerende taakorganisatie komt met een offerte om aan dat algemene kader handen en voeten te geven. Vervolgens moeten beide partijen zakelijk onderhandelen over het activiteitenplan en het daarvoor benodigde budget. Het onderhandelingsresultaat moet door de financierende overheid nauwkeurig worden vastgesteld in de subsidieverlenende beschikking. Daarna moet de taakorganisatie de vrijheid krijgen de overeengekomen activiteiten uit te voeren. De verantwoording na afloop van het uitvoeringsjaar moet inzichtelijk zijn. Op basis van het jaarverslag volgt opnieuw een onderhandeling, nu over de vaststelling van de ingediende jaarrekening en de definitieve subsidie vaststelling.

Veel medewerkers zowel van de financierende als van de uitvoerende instantie blijken het proces van prestatiebekostiging niet te begrijpen (Klijn e.a., 2006). Dat er per fase een andere rolverdeling geldt, dringt niet tot alle medewerkers door. Dat er in bepaalde stadia (offerte uitbrengen) informatie mag worden achtergehouden, terwijl dat in andere stadia (verantwoording afleggen) juist uit den boze is, wordt niet begrepen. Veel medewerkers (zowel van de financierende overheid als de uitvoerende instelling) handelen vanuit professionele en beleidsinhoudelijke uitgangspunten, zonder dat zij zich goed rekenschap geven van de fase van het subsidieproces waarin zij zich bevinden. Dat leidt tot misverstanden, dubbel werk, doelmatigheidsverlies en verminderde sturing.

3.2. Bureaucratiekosten en formalisering

De prestatiesubsidiëring betekent dat de publieke taakorganisatie haar interne administratie moeten hervormen. De taakorganisaties moeten naast het activiteitenplan en de exploitatiebegroting een productenbegroting indienen en daarmee zichtbaar maken wat de kosten van de afzonderlijke activiteiten zijn. Na invoering van de prestatiesubsidiëring zijn de taakorganisaties meer tijd kwijt aan het opstellen van de begroting, het voeren van de (uren)administratie en het documenteren van de gerealiseerde uitvoering.

De taakorganisaties stellen dat de jaarlijkse onderhandeling met de financierende overheid zakelijker geworden is. Deels komt dit omdat per activiteitensoort moet worden aangegeven wat de uitvoering kost. Dit roept bij de financierende overheid vragen op over nut en noodzaak van de afzonderlijke activiteiten ("kan het niet een onsje minder?") en over de productiviteit van de uitvoerende taakorganisatie ("kan er geen schepje bij?").

Dat de onderhandelingen formeler zijn blijkt ook uit het gegeven dat de financierende overheid bij de subsidieverlening vaker afwijkt van het ingediende activiteitenplan. In de subsidieverlenende beschikking heeft de financierende overheid vaker dan in het verleden concrete aanvullingen en correcties geformuleerd bij het ingediende activiteitenplan. Bovendien worden de termijnen van de subsidieprocedure strakker gehanteerd.

3.3. Meer aandacht voor beleid?

Bij prestatiebekostiging wordt van de financierende overheid een visie verwacht op het beleidsveld. Voor de financierende overheid die de uitvoering op afstand heeft geplaatst, is het vaak lastig tot een nauwkeurige analyse te komen van de problemen in het beleidsveld. De richting die in de beleidsnota's wordt gegeven, is vaak betrekkelijk conventioneel (weinig verrassend) en is veeleer adequaat voor het oplossen van de problemen zoals we die kennen uit het recente verleden, dan voor het oplossen van de nieuwe problemen zoals deze zich in de uitvoering al voordoen en in de nabije toekomst vaker de kop zullen opsteken. De uitvoerende taakorganisaties kennen het beleidsveld veel beter en zeggen in staat te zijn een meer innovatieve visie te ontwikkelen.

Een belangrijke veronderstelling achter prestatiefinanciering is dat de financierende overheid voortaan minder aandacht besteedt aan de financiële gezondheid van de taakorganisatie, de

hoogte van de salarissen en de goorloofdheid van de investeringen in gebouwen en overige infrastructuur. De aandacht van de financierende overheid moet zich nu richten op de inhoud van het te voeren beleid: "Wat willen we bereiken en wat gaan zij daar voor doen?". Inderdaad zijn de salarissen en de investeringen in gebouwen niet langer voorwerp van overleg tussen de financierende provincie en de uitvoerende taakorganisatie. Toch is de aandacht voor de financiële kanten van de taakuitvoering eerder groter dan kleiner geworden. Tegenwoordig wordt een belangrijk deel van de onderhandelingstijd besteed aan het begrijpen en verantwoorden van de methodiek van kostentoe rekening. Een belangrijk deel van het overleg richt zich op de hoogte van de tarieven per verrichting. Via de omweg van doelmatige bedrijfsvoering gaat het overleg via de band van de uurtarieven toch weer over de inschaling (salarisering) van de medewerkers en de investeringen in infrastructuur (huuropslag, opslag voor ICT).

Na de overgang naar de prestatiebekostiging wordt door de financierende provincie minder zwaar getild aan een mogelijk faillissement van de uitvoerende taakorganisatie. In de sector van het maatschappelijke welzijn zijn de laatste jaren in Nederland als geheel meer dan een dozijn welzijnsinstellingen failliet gegaan zonder dat dit heeft geleid tot veel misbaar. De eigentijdse bestuursfilosofie luidt dat de dienstverlening aan de burgers tijdig zal worden overgenomen door concurrerende taakorganisaties. Op het terrein van het gemeentelijke welzijnsbeleid is dat inderdaad het geval geweest.

3.4. Meer marktwerking?

De prestatiesubsidiëring in de provincie Drenthe heeft de marktwerking slechts in beperkte mate vergroot. Voor een deel komt dat doordat de uitvoerende taakorganisaties in reactie op het toegenomen risico fuseren waardoor het aantal mededingers in de markt afneemt. In veel gevallen zagen zowel medewerkers van de taakorganisaties als van de financierende overheden praktische bezwaren tegen het werkelijk invoeren van marktwerking. Zo kunnen zij zich niet goed voorstellen dat – om een voorbeeld te noemen – bibliotheken met elkaar gaan concurreren bij het uitlenen van boeken en dvd's aan burgers. Marktwerking krijgt verbaal veel politieke aandacht bij de invoering van prestatiesubsidiëring maar in de uitvoeringspraktijk doet echte concurrentie (met uitzondering van de aanbesteding van het provinciale streekvervoer) zich nauwelijks voor.

Voor Nederlandse gemeenten liggen deze zaken anders. De Nederlandse gemeenten zijn in de 21ste eeuw op veel terreinen overgestapt om aanbesteding van de taakuitvoering, dus op het organiseren van marktwerking tussen alternatieve aanbieders. Als voorbeeld kunnen de volgende beleidsvelden worden genoemd: het aanbesteden van het leerlingenvervoer, het aanbesteden van de thuiszorg, het aanbesteden van de begeleiding van werkzoekenden naar betaald werk (de zogeheten reïntegratiediensten) en als vanouds het aanbesteden van groenonderhoud en wegonderhoud.

3.5. Afrekenen op resultaat?

Het kritisch afrekenen op resultaat komt voor, ook in de provincie Drenthe. Maar minder indringend dan bij de invoering werd aangekondigd. Zo zijn veel subsidieverlenende beschikkingen

onvoldoende scherp geformuleerd om daaraan bij de rekeningvaststelling harde conclusies te kunnen verbinden dat de geleverde prestaties tekortschieten. In een deel van de onderzochte gevallen was het wel mogelijk de uitvoerende taakorganisatie aan te spreken op tekortschietende dienstverlening, met name bij de drie provinciale milieuorganisaties.

Het niet uitbetalen van de toegezegde subsidies – of het terugvorderen van al uitbetaalde voorschotten – vergt een zekere vastberadenheid aan de kant van de bestuurders van de financierende overheid. In de praktijk worden de toegezegde bedragen – ondanks aantoonbaar tekortschietende prestaties – vaak wel uitgekeerd. Er werden door de financierende overheid met de uitvoerende taakorganisatie vrijblijvende, aanvullende afspraken gemaakt: bijvoorbeeld dat de “vrijgevallen” gelden zouden worden gebruikt voor additionele zaken in het daarop volgende begrotingsjaar. Ook wanneer het administratief mogelijk is af te rekenen op resultaat, kan het zijn dat de daarvoor benodigde politiek-bestuurlijke moed – respectievelijk financiële noodzaak – in de beschouwde periode nog ontbrak. Er staan echter in de provincie Drenthe nieuwe bezuinigingen voor de deur, nu de overheid de klap van de kredietcrisis moet zien weg te werken.

De bestuurlijke aandacht voor de voorkant van het proces – de subsidieverlening – is groot. De bestuurlijke aandacht voor de subsidievaststelling – dus het moment waarop het bij het afrekenen op resultaat aankomt – was in de jaren nul van deze eeuw nog opvallend gering. Komt dat omdat de politiek aanspreekbare bestuurders van de financierende overheid conflictmijdend zijn? Of komt dat omdat het om zaken gaat die al weer meer dan een anderhalf jaar geleden hoog op de politieke agenda stonden maar nu in het jaar van de subsidievaststelling niet meer de actualiteit hebben waarmee de media kunnen worden gehaald? Nader onderzoek of de praktijk zullen dit moeten uitwijzen.

3.6. Sturing en tegensturing

Toch gaat van een stelsel van prestatiesubsidiëring grote invloed uit. De beleidsnota's waarin de financierende provincie haar prioriteiten bepaalt, worden door de uitvoerende taakorganisaties nauwlettend bestudeerd. Het bestuurlijke overleg tussen provincie en taakorganisatie over het ingediende activiteitenplan, de subsidieverlenende beschikking, de ingediende eindafrekening en de subsidievaststellende beschikking gaan gepaard met veel, niet-vrijblijvende, indringende communicatie.

Eén van de mogelijkheden die de taakorganisatie heeft om de subsidiecyclus met de financierende provincie te frustreren is om de jaarrekening over het afgesloten jaar aanmerkelijk later aan te leveren dan de begroting voor het komende jaar. De financierende overheid zal de haalbaarheid van het begrotingsvoorstel voor het jaar $t+1$ willen toetsen aan de meest recente realisatiecijfers van jaar $t-1$. Van het lopende uitvoeringsjaar t zijn nog geen geconsolideerde gegevens beschikbaar. Wanneer de taakorganisatie de jaarcijfers over $t-1$ achterhoudt, zal de financierer moeten beslissen over de begroting voor $t+1$ op basis van gegevens over $t-2$. Sommige provinciale afdelingen zijn omwille van de tijdsdruk genegen hierin mee te gaan en geven daarmee veel sturingskracht uit handen.

Samenvattend, de financierende provincie heeft moeite scherpe taakstellingen te formuleren. Het kost de financierende overheid moeite de productenbegrotingen en activiteitenplannen

van de uitvoerende taakorganisaties op waarde te schatten. Doordat de taakorganisaties documenten soms te laat aanleveren, geraken de financierende afdelingen in tijdnood. De neiging bij tekortschietend presteren in te grijpen wordt minder indien de financierende overheid er bij de subsidieverlening niet in is geslaagd scherpe prestatieafspraken op papier te zetten. De hoge informatie- en inspectiekosten en de soms lage politiek-bestuurlijk prioriteit hebben als gevolg dat de soep van het afrekenen op resultaat aanmerkelijk minder heet werd gegeten dan deze aanvankelijk bij de introductie van het nieuwe bekostigingssysteem werd opgediend.

4. Casus 2: Modernisering rechtspraak

4.1. Eerste bevindingen: 2006

De invoering van de prestatiebekostiging bij de Nederlandse rechtbanken ging ook gepaard met het vergroten van de beheersmatige autonomie van deze 19 rechtbanken en 5 gerechtshoven (hoger beroepsrechter). De vrijheidsgraden en verantwoordelijkheid van het decentrale rechtbankbestuur werden fors vergroot. Om vast te stellen of deze overgang gevolgen had voor de werkhouding (en daarmee ook het handelen) van de rechters en gerechtsmedewerkers is bij een steekproef van meer dan 2.200 functionarissen via het intranet op de werkplek een digitale enquête afgenomen. De respons bedroeg 67% (Boone e.a., 2007).

Vier jaar na invoering van de prestatiebekostiging stelt 84% van de rechters dat er nu sprake is van een betere verantwoording (Boone e.a., 2007, 127). Zowel de rechters (82%) als de gerechtsambtenaren (63%) stellen dat er sinds het in werking treden van de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie binnen het eigen organisatieonderdeel meer aandacht is voor efficiënt werken (Boone e.a., 2007, 157). De meeste geïnterviewde rechters (69%) en gerechtsambtenaren (74%) vinden dat ze voldoende tijd hebben om de standaardzaken te kunnen afhandelen (Boone e.a., 2007, 157). Maar een substantieel deel van de rechters (namelijk 45%) en van de gerechtsambtenaren (35%) stelt dat ze onvoldoende tijd hebben om de afwijkende, bijzondere zaken goed af te handelen (Boone e.a., 2007, 157).

Van belang met het oog op de randvoorwaarde van rechterlijke autonomie is de vraag of de rechter zich vrij voelt af te wijken van interne afspraken over de inhoud van de rechterlijke afspraken. Staat het de rechter naar zijn eigen mening vrij om een andere lijn te kiezen dan de rechters die in vergelijkbare gevallen eerder uitspraak deden? "Ja zeker", stelt driekwart van de rechters (Boone e.a., 2007, 195). Maar voelen deze rechters zich ook vrij om op het procedurele vlak een andere koers te varen? Ruim een kwart van de rechters (28%) stelt dat zij zich niet vrij voelen af te wijken van de interne werkprocedures (Boone e.a., 2007, 195). Wanneer de rechters afwijken van de interne afspraken, worden ze daar in de helft van de gevallen niet op aangesproken. Maar een kwart van de rechters merkt op dat wanneer ze afwijken van de jurisprudentiële lijn zij daar wel op worden aangesproken (Boone e.a., 2007, 195).

Een belangrijke indicatie voor het beeld dat de rechters hebben van de modernisering van hun werkomgeving levert het antwoord op de vraag "Is mijn professionele autonomie als rechter nu toegenomen of afgenomen?".

Tabel 3.1 – Oordeel over verandering in autonomie

“Sinds het in werking treden van de gewijzigde wet op de rechterlijke organisatie is mijn professionele autonomie...”

	Rechters	Gerechtsambtenaren
... toegenomen	2%	10%
... gelijk gebleven	71%	83%
... afgenomen	28%	6%
<i>Totaal</i>	<i>n = 751</i>	<i>n = 249</i>

Bron: Boone e.a., 2007, 203

Het merendeel van de rechters (71%) en de gerechtsambtenaren (83%) stelt dat er niets veranderd is in hun professionele autonomie. Slechts een kwart van de rechters stelt dat die autonomie sinds de invoering van de prestatiebekostiging en de invoering van het decentraal management is afgenomen.

4.2. Voortschrijdend inzicht: 2008

Zes jaar na de modernisering is er opnieuw een enquête afgenomen onder een grote groep rechters (Weimar, 2008). Het responspercentage bedraagt nu 44%. De verdeling van de steekproef over een aantal achtergrondvariabelen laat een hoge overeenstemming zien met de bekende verdeling van de populatie rechters. Er is reden aan te nemen dat ook deze tweede steekproef een representatief beeld geeft.

4.2.1. Werkdruk

In de beleving van de geënquêteerde rechters is er sprake van hoge werkdruk. Uit onderzoek dat heeft plaatsgevonden voor de invoering van de stelselwijziging in 2002 bleek dat 18% van de rechters vond dat zij te hard moesten werken. Uit onderzoeken die hebben plaatsgevonden in de periode 2003 tot 2005 bleek dat 24% van de rechters vond dat zij te hard moesten werken. Uit het meest recente onderzoek (Weimar, 2008) blijkt dat in 2008 59,2% van de rechters vindt dat de werkdruk hoog tot zeer hoog is. Van de geënquêteerden die vier jaar geleden in dezelfde sector werkzaam waren en dus als ervaringsdeskundige kunnen gelden stelt 52% dat de werkdruk nu hoger is dan voorheen.

Andere cijfers laten zien dat tussen 2002 en 2005 de productiviteit – dus het aantal afgehandelde zaken per manjaar – is gestegen met 8%. Dit komt overeen met een jaarlijkse productiviteitsstijging van 2%. Voor overheidswerk is deze productiviteitsstijging van jaarlijks 2% een opmerkelijke ontwikkeling.

4.2.2. Beroepswaarden

Aan de geïnterviewde rechters is in het survey gevraagd aan te geven aan welke waarden zij in hun professionele functioneren de meeste betekenis toekennen. De onderstaande tabel geeft daarvan een rangschikking.

Tabel 3.2 – Rangschikking beroepswaarden door rechters

Beroepswaarde	Percentage dat de categorie van groot belang of belangrijk aankruist
beschikken over een hoge mate van integriteit	99,9%
beschikken over beslisvaardigheid	99,8%
beschikken over een hoogwaardige juridisch-inhoudelijke deskundigheid	99,3%
hechten aan rechterlijke onafhankelijkheid	97,4%
maatschappelijke betrokkenheid	94,8%
hechten aan de professionele autonomie	93,5%
complexe juridische vragen als uitdaging beschouwen	81,6%
een toereikende bijdrage leveren aan de productietaakstelling van de organisatie	77,7%
in grote mate loyaal zijn ten opzichte van eigen werkorganisatie	73,7%
bijdragen aan de rechtsontwikkeling	66,8%

Bron: Weimar, 2008, 386

Bovenaan de ranglijst staan de professionele vaardigheden zoals goed kunnen beslissen, deskundig zijn en de rechterlijke onafhankelijkheid in acht nemen. Een belangrijk deel van de rechters (74%) vindt het van (groot) belang in toereikende mate bij te dragen aan de productietaakstelling van de eigen organisatie (deze waarde komt op de zevende plaats). Op de achtste plaats komt de loyaliteit aan de eigen werkorganisatie.

Uit de aanvullende interviews die Weimar heeft afgenomen, komt naar voren dat de organisatiecultuur sterk is veranderd. In het verleden (voor 2002) zou het “onbestaanbaar” zijn geweest om elkaar aan te spreken op productieaantallen. Nu is er minder verzet tegen dat de rechter als professional wordt aangesproken op zijn of haar productieaantallen. Steeds meer rechters vinden het normaal dat zij elkaar op die productienormen (kunnen) aanspreken.

De geïnterviewden leggen bij het leveren van deze productie ook een koppeling met de rechtstatelijke waarde dat een rechtzoekende of een verdachte niet al te lang in onzekerheid mag blijven zitten over de inhoud van het rechtsoordeel. Snel zaken afhandelen wordt als een wezenlijk element gezien van het “recht doen”.

4.2.3. Sturing op productie

De NPM-filosofie achter het huidige bekostigingssysteem dringt diep door in het denken en doen van rechters. Er is een financiële prikkel in het bekostigingssysteem geslopen. De Raad voor de Rechtspraak (de financierende instantie) betaalt de rechtbank of het gerechtshof voor de in het kalenderjaar gerealiseerde productie. Over het algemeen hebben rechters een sterke intrinsieke motivatie om hun werk te verrichten. Voor deze professionals geldt het volgende (Weimar, 2008):

- 78% vindt het een belangrijke professionele waarde om een toereikende bijdrage te leveren aan de productietaakstelling van de eigen organisatie (de rechtbank).

- 78% zegt bereid te zijn zich te conformeren aan productieafspraken die de leiding van de rechtbank (het rechbankbestuur) is overeengekomen met de centrale Raad voor de Rechtspraak.
- 66% laat het produceren van vonnissen voorgaan boven het besteden van tijd aan het bijhouden van de rechtsontwikkeling: de permanente educatie, ook wel deskundigheidsbevordering genoemd.
- 65% maakt regelmatig overuren om er voor te zorgen dat de productietaakstellingen van de eigen afdeling worden gehaald.

Ten aanzien van de totstandkoming van de productieafspraken wordt door de geïnterviewden gesteld dat het van groot belang is dat degene die de taakstellingen uitonderhandelt (met de Raad voor de Rechtspraak) of de taakstellingen over de teams en afzonderlijke rechters verdeelt, verstand van zaken heeft: het moeten wel ervaren rechters zijn die de bestuursfuncties, leidinggevende posities bekleden. Het kan naar hun oordeel niet zo zijn dat een niet-deskundige, een niet-jurist, laten we zeggen een econoom, de productienormen voor de rechtspraak gaat vaststellen. Deze laatste gedachte is niet zo vreemd want in het bestuur van een rechtbank zit ook een econoom (de directeur bedrijfsvoering) en het is goed denkbaar dat deze vanuit een financiële optiek en krimpende budgetvooruitzichten een steeds belangrijkere stem krijgt in de totstandkoming en verdeling van de productieafspraken.

4.2.4. Deskundigheidsbevordering

Een zorgelijke ontwikkeling die uit het onderzoek van Weimar naar voren komt is dat de rechters en raadsheren niet toekomen aan hun eigen deskundigheidsbevordering. Mede als gevolg van de hoge werkdruk:

- stelt 52,3% van de respondenten dat regelmatig niet kan worden deelgenomen aan het jurisprudentie- of vakinhoudelijk overleg,
- stelt 40% dat vaak niet aan de vakinhoudelijke cursussen tijdens werktijd kan worden deelgenomen,
- en stelt 71,9% van de rechters dat de mogelijkheid om zelfstudie te plegen tijdens werktijd er niet meer is en dat de zelfstudie zich heeft verplaatst naar de avonduren.

4.2.5. Motivatie

Rechters worden wel degelijk gestuurd op productie. Hun productiviteit nam in de afgelopen jaar toe. Hoewel aan die productiviteitsgroei een natuurlijke grens zit, staan tegenover deze productiegroei geen financiële beloningen. In de rechtbanken bestaat – in tegenstelling tot de advocatuur – geen bonuscultuur, waarbij meer productie aan het eind van het jaar leidt tot een hoger salaris. Rechters zeggen dat zij hun werk graag goed willen doen. Maar ze krijgen daar een beperkte waardering voor. Over het algemeen is het personeelsbeleid bij de rechtbanken zwak ontwikkeld. Eén van de bedreigingen voor de kwaliteit van de rechtspraak zit in het ontbreken van motivationele prikkels. Een relatief groot aantal (namelijk een derde) stelt niet te streven naar een bijdrage aan de rechtsontwikkeling.

Samenvattend zien we dat de subjectief ervaren werkdruk sterk is toegenomen terwijl ook de objectief meetbare productiviteit is gestegen. Er zijn duidelijk aanwijzingen dat de rechters minder toekomen aan het op peil houden van hun kennisfonds. Daar staat tegenover dat

moderne zoeksystemen het vinden van informatie vergaand vereenvoudigen. Opvallend is de mate waarin de rechters vasthouden aan de klassieke waarden van hun vak zoals: integriteit, deskundigheid, onafhankelijkheid. Opvallend is ook dat de waarde van “snel en doelmatig” minder strijdig is met de waarden van integriteit, deskundigheid en onafhankelijkheid dan wel wordt verondersteld. Veel rechters stellen dat de rechtzoekende ongeduldig is en dat het een kwestie van recht doen is diens rechtsvraag tijdig en doelmatig te beantwoorden.

Uitleiding

De invoering van prestatiebekostiging brengt een ingrijpende verandering teweeg in de relatie tussen de financierende overheid en de uitvoerende taakorganisatie enerzijds (zie vooral de casus Drenthe, paragraaf 3) en in de verhouding van de professionals ten opzichte van de eigen werkorganisatie anderzijds (zie vooral de modernisering van de rechtspraak, paragraaf 4). Er zijn aanwijzingen dat de verhoudingen tussen de financierende overheid en de uitvoerende organisatie zakelijker worden en dat er meer moet worden gedaan aan het verantwoorden van wat er moet en wat er feitelijk werd gedaan. Opvallend is dat na enige weerstand met verloop van tijd alle taakorganisaties keurig de gevraagde informatie onder het nieuwe systeem eenvoudig kunnen aanleveren.

In de relatie van de professional tot zijn werkorganisatie ontstaat er na de invoering van de prestatiebekostiging onmiskenbaar een verhoging van de werkdruk. Het onderzoek van Weimar (paragraaf 4.2) spreekt wat dat betreft boekdelen. Er zijn aanwijzingen dat het afhandelen van afwijkende, niet-normale zaken onder druk komt te staan. In de financiering van de rechtbanken is aanwijsbaar dat er voor bijzondere zaken zoals extra bewerkelijke faillissementszaken of voor het opleiden van jonge rechters in opleiding aparte bekostigingscomponenten en bijgestelde tarieven in het leven worden geroepen. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat de taakorganisaties inhoudelijk gezien een ander beleid voeren dan toen zij nog functioneerden onder een exploitatiebekostiging. De kans daarop is aanwezig maar in geen van beide onderzoeken is daarvoor een concrete aanwijzing gevonden. Wat dat betreft wordt de hypothese dat prestatiebekostiging op zichzelf niet-beleidsneutraal, is vooralsnog verworpen.

BIBLIOGRAFIE

- Aardema H. (2005). *Stille waarden: een reflectie op overnormering in publiek management*. Heerlen: Open Universiteit.
- Boone, M., Langbroek, P., Kramer, P. Olthof, S. & van Ravesteijn, J. (2007). *Financieren en verantwoorden: het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*. Den Haag: Boom.
- Brink, G. van den, Jansen, T. & Pessers, D. (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de (2006). Management van professionals: tussen beroepszeer en beroepseer. In: *Trema*, 29 (11), 433-438.
- Deetman, W.J., van den Berge, J.W. & Herweijer, M. (2006). *Rechtspraak is kwaliteit, eindrapport van de commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Depré, R., Connings, V. Delveaux, D. Schoenaers F. & Maesschalk, J. (2007). *Haalbaarheidsstudie naar een werklasmeting voor de zetel*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Downs, A. (1960). Why the Government Budget is Too Small in Democracies. In: *World Politics*, 12 (4), 541-563.
- Groenendijk, J.M. e.a. (2005). *Evaluatie Wet Personenvervoer 2000*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Herweijer, M. (1994). Effecten van subsidies. In: *Beleidswetenschap*, 8 (1), 27-44.
- Herweijer, M. (2008). Overheden. In: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 35-59.
- Klijn, A., de Ruiter, J. & Herweijer, M. (2006). *Evaluatie ASV: onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Algemene subsidieverordening 2004*. Assen: provincie Drenthe.
- Lacé, Z.D. (2007). *Notabelen vernieuwen: gevolgen van de marktwerking in het notariaat*. Deventer: Kluwer.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lunsing, J.R. (2008). *Sturing subsidiestromen in de gemeente Eemmond*. Breede: StiBaBo (www.stibabo.nl)
- Mackor, A.R. (2008). Prestatienormen: over prestatiemeting (in opdracht) van de overheid. In: Westerman, P.C. & Mackor, A.R. (red.), *Vormen van (de)regulering*. Den Haag: Boom, 73-92.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Praat, P. (2008). *Sturing van subsidiestromen in de gemeente Winsum*. Breede: StiBaBo (www.stibabo.nl)
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York: Norton & Company.
- Vugt, G. van (1997). *Budgetsubsidiering in theorie en praktijk*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Weimar, A.M. (2008). Rechter, raadsheren en prestatiegerichte bekostiging. In: *Trema*, 31 (11), 384-389.

Over efficiëntie en effectiviteit van de Vlaamse overheid Een stand van zaken uit de praktijk: over kiezen en keuzes beminnen

4

HOOFDSTUK

Dries Verlet en **Günter De Schepper**

Studiedienst van de Vlaamse Regering @ Departement Bestuurszaken

Inleiding	98
1. Efficiëntie en effectiviteit in een "New"public management-context	98
1.1. Spelen met woorden: de terminologie tegen het licht gehouden	98
1.2. Op naar een omlijning van het voorwerp van discussie: welke overheid?	101
1.2.1. <i>Wat verstaan we onder "de overheid"?</i>	102
1.2.2. <i>Welke overheid willen we? Aspecten van goed bestuur</i>	103
1.2.3. <i>Voldoet de NPM-overheid nog aan de hedendaagse verwachtingen?</i>	105
2. Voorstellen vanuit de Vlaamse overheid	106
2.1. De 10 sporen naar efficiëntie en effectiviteit	106
2.2. De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid en haar toegevoegde waarde	110
2.2.1. <i>Situering</i>	110
2.2.2. <i>Visie, doelstellingen en doorbraken</i>	110
2.2.3. <i>Doelstellingen en doorbraken van naderbij bekeken in de Vlaamse context: op welke wijze dragen zij bij tot meer efficiëntie en effectiviteit?</i>	113
3. Aanpak van de verdere werkzaamheden. Of hoe efficiëntie en effectiviteit in de Vlaamse overheid (toch nog) gestalte krijgt ...	113
3.1. Signalen uit het middenveld	114
3.1.1. <i>De Sociaal-Economisch Raad van Vlaanderen (SERV)</i>	114
3.1.2. <i>De lokale besturen (VVSG)</i>	115
3.1.3. <i>De werkgeversorganisaties</i>	115
3.2. Het Vlaams regeerakkoord van 9 juli 2009, bekeken vanuit helicopter-perspectief	116
3.3. Doorwerking van het gedachtegoed rond efficiëntie en effectiviteit in het beleid van de Vlaamse overheid	117
3.3.1. <i>Trajecten waaraan de Vlaamse administratie aan meewerkt: divers, concreet en op één lijn?</i>	118
3.3.2. <i>De Vlaamse administratie als toonbeeld voor het "post NPM"-tijdperk?</i>	121
Uitleiding	122
Bibliografie	124

Inleiding

In deze bijdrage staan we even stil bij het concept efficiëntie en effectiviteit, alsook de bestuurskundige context waarin het begrippenpaar te situeren is. De hoofdmoot van onze analyse betreft echter de vertaling naar de praktijk binnen de Vlaamse overheid.

Het debat over efficiëntie en effectiviteit werd in de Vlaamse context in 2007 opnieuw aangewakkerd met de publicatie van het OESO-rapport over tewerkstelling binnen de publieke sector (OECD, 2007e). In dit rapport nam men de structuur en de werking van de verschillende overheden in België onder de loep. Dit rapport laat ons echter niet toe om alle aspecten nodig in het kader van een analyse van de efficiëntie en effectiviteit in kaart te brengen. Men legt er heel sterk de nadruk op het personeelsbestand, terwijl de specifieke taken en verantwoordelijkheden van de overheid worden onderbelicht. Onder meer naar aanleiding van dit OESO-rapport kwam er een reactie van diverse stakeholders wat de wegen naar een (nog) efficiëntere en effectievere Vlaamse overheid betreft.

Zo formuleerde het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) van de Vlaamse Overheid op 5 oktober 2007 tien “sporen” om de efficiëntie en effectiviteit binnen de Vlaamse overheid te verbeteren en werd het thema opgenomen in het kader van “Vlaanderen-in-Actie” (VIA). In 2008 werd in dit kader ook de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO) geïnstalleerd. Deze Commissie dient als klankbord en denktank voor de voorstellen inzake het streven naar een slagkrachtige overheid. Als resultaat van Vlaanderen in Actie is er onder meer het Pact 2020 waarin het streven naar een efficiënt en doeltreffend bestuur een prominente plaats kreeg. De te behalen doelstellingen en doorbraken werden mede geformuleerd door de Commissie Efficiëntie en Effectieve Overheid (CEEEO). Beleidsintenties terzake werden opgenomen in het regeerakkoord (2009-2014) en vervolgens concreet uitgewerkt in de beleidsnota's. Deze beleidsintenties worden binnen de Vlaamse overheid vorm gegeven in een Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd: in eerste instantie staan we even stil bij het begrippenpaar efficiëntie en effectiviteit en de beleidscontext waarin de aandacht ervoor toeneemt. Dit alles situeren we in het “New Public Management”-discours. In het tweede gedeelte bekijken we de voorstellen vanuit de Vlaamse overheid. In een derde gedeelte wordt de doorwerking van de besproken initiatieven in het beleid van de Vlaamse overheid concreet toegelicht om te besluiten met een korte blik in de nabije toekomst en een slotbeschouwing.

1. Efficiëntie en effectiviteit in een “New” public management-context

1.1. Spelen met woorden: de terminologie tegen het licht gehouden

Het nastreven van efficiëntie en effectiviteit maakt deel uit van resultaat gericht management. Het vertrekpunt voor resultaatgericht werken zijn de strategische doelstellingen waarin een langetermijnvisie is vervat. Om echt betekenisvol te zijn, dienen strategische doelstellingen voldoende breed en diep in de organisatie te zijn doorgedrongen. Enkel op die manier kan ook het prestatieniveau in de organisatie verbeterd worden. Beleidsdoelstellingen moeten vertaald

worden in concrete operationele doelstellingen. Deze laatste geven aan wat de instrumenten zijn die een overheid wil inzetten om de strategische doelstellingen te bereiken. Met de beheersovereenkomsten van de agentschappen en de beleidsnota's is de Vlaamse overheid al op goede weg. De ontwikkeling van een dergelijk systeem dient geïntegreerd te worden in de beleidscyclus. Dit houdt in dat men de doelstellingen helder moet vastleggen en communiceren, uitvoeren en registreren, periodiek rapporteren, prestaties evalueren en zo nodig bijsturen. Het is dan ook in deze context dat de beoogde efficiëntie en effectiviteit kan worden gesitueerd.

Willen we ons licht laten schijnen op efficiëntie en effectiviteit, dan komen we terecht bij de prestaties of het productieproces van de overheid. Een klassiek raamwerk waarin indicatoren voor het presenteren van een overheid worden gesitueerd is het zogenaamde MAPE-schema dat de prestaties of het productieproces van de overheid in kaart wil brengen (Middelen, Activiteiten, Producten en Effecten). Bij dit productieproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen *ingezette middelen* (=input), *processen/activiteiten* (=throughput), *producten* (=output) en *effecten* (=outcome) (naar Haselbekke e a., 1990; Hatry, 1999; Boyne & Law, 2004; Pollitt & Bouckaert, 2004; Van Dooren, 2006; OECD, 2007a). Om te vermijden dat dit MAPE-schema te eng wordt gesitueerd op het organisatieniveau, wensen we twee elementen te benadrukken. Vooreerst is het overheidsfunctioneren gebaseerd op doelstellingen die worden afgeleid uit het beleid dat op zich het resultaat is van een (onder meer politieke) beschouwing van maatschappelijke noden en behoeften. Daarnaast dient ook terdege rekening te worden gehouden met de context en omgeving waarin de overheid functioneert (cf. Verlet & Devos in dit volume).

Efficiëntie duidt op de relatie tussen de ingezette middelen (input) en de afgeleverde prestaties, producten of dienstverlening (output). Met andere woorden, efficiëntie wijst op de hoeveelheid input die nodig is per eenheid output (I/O). Productiviteit is dan weer een maatstaf voor de hoeveelheid output die men kan realiseren per eenheid input (O/I).

Effectiviteit 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?

De aandacht voor de efficiëntie en effectiviteit van het overheidsoptreden nam de afgelopen jaren toe in Vlaanderen en ver daarbuiten. Het streven naar een dergelijk beter bestuurlijk beleid kunnen we situeren in het zog van een meer algemene tendens naar een zogenaamd New Public Management (NPM). Efficiëntie wordt dan ook weleens omschreven als de '*main battle-cry of NPM*' (Drechsler, 2005, 3).

Dit NPM kunnen we omschrijven als de verzamelnaam voor het gedachtegoed dat ervan uitgaat dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening baat heeft bij heldere doelen en afspraken, bij duidelijke afspraken met betrekking tot verantwoordelijkheden, meetbare prestaties en het afleggen van verantwoording.¹ In zekere mate streeft men met het New Public Management naar een scheiding van de allocatie en de bedrijfsvoering. De politiek bepaalt wat men veil heeft voor de verschillende taken (allocatie) en wat men met deze taken wil bereiken enerzijds, terwijl de professionele ambtenaren naar eigen inzichten zorgen dat die resultaten worden bereikt

1 Deze definitie is gebaseerd op het werk van Hood, 1991; Pollitt, 1993 en Kickert, 1993. Referentie gevonden in Pestman (2007, 104).

op grond van de afgesproken middelen anderzijds (Bordewijk, 2005). Kortom, het gaat hier over het onderscheid dat men maakt tussen “policy”, het uitstippelen van het beleid enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds. Het idee van scheiding tussen allocatie en bedrijfsvoering is bedrieglijk eenvoudig en zonder twijfel aantrekkelijk. Het is aan de politiek om te bepalen wat men overheeft voor diverse taken als overheid (allocatie) en wat de doelstellingen zijn. Het professionele ambtenarenkorps van zijn kant, zorgt ervoor dat de vooropgestelde resultaten tegen een afgesproken prijs worden gerealiseerd. In de praktijk is dit onderscheid tussen allocatie en bedrijfsvoering evenwel bijzonder moeilijk te realiseren. De redenen hiervoor zijn divers: de heterogeniteit van de dienstverlening, de kwaliteitsdimensie die niet eenduidig vast te leggen is, de moeilijkheid om markwaarde te bepalen, maatschappelijke effecten die moeilijk aantoonbaar zijn, (Bordewijk, 2005).

In welke mate dit “New Public Management” echt nieuw is, staat voor sommigen ter discussie (zie Page, 2005; Riccucci, 2001). Daarnaast moeten we opmerken dat er internationaal, maar ook binnen staten, een zekere variatie is in de manier waarop de hervormingen onder impuls van het New Public Management vorm kregen. Voor een overzicht kunnen we onder meer verwijzen naar het werk van Hood (1996) en Pollitt & Bouckaert (2004). Verder kunnen we ook niet heen om de ideologische geladenheid van het New Public Management-discours (Vallet, 2008).

In de concrete uitwerking van de NPM-instrumenten zien we een toepassing van diverse ideeën en technieken uit de private sector die men dan gaat toepassen in de publieke sector. Een veel gehoorde kritiek is dat men daarbij voorbijgaat aan de eigenheid van de publieke sector en dat bij de toepassing ervan neveneffecten en zelfs perverse neveneffecten opduiken. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld verwijzen naar de moeilijkheid om de kwaliteit van publieke dienstverlening in kaart te brengen bij efficiëntie- en effectiviteitsmetingen (zie ook Verlet, 2008b). In zijn analyse (waarbij hij prestatiebesturing, het publiceren van prestatiegegevens en persoonsgebonden budgetten bestudeerde) komt Pestman (2007) tot de vaststelling dat de neveneffecten veelal uitblijven of in belangrijke mate kunnen worden bestreden. Hij roept ook op om het ideologische debat te begraven, om zich ten volle te kunnen focussen op de vraag in welke situaties en onder welke voorwaarden diverse instrumenten zinvol toe te passen zijn. We kunnen vraagtekens plaatsen bij de ideologische maagdelijkheid van dergelijke stellingnames. Over het uitblijven van negatieve effecten valt er te discussiëren (Verlet & Devos, 2008).

Hoewel de terminologie “New Public Management” in zeer diverse contexten wordt gebruikt en wellicht daarom ook aan scherpste mist, kunnen we toch een aantal globale karakteristieken van dit nieuwe publieke management onderscheiden. Hiertoe kunnen we verwijzen naar het werk van Hood (1995). In zijn analyse heeft hij het over een zevental elementen die het streven naar een New Public Management typeren:

1. Desaggregatie van te grote administraties.
2. Meer concurrentie binnen de publieke sector inzake dienstverlening.
3. Meer nadruk op managementtechnieken uit de private sector.
4. Grotere nadruk op zuinigheid en discipline bij het gebruik van publieke middelen.
5. Meer verantwoordelijkheid voor het topmanagement.
6. Duidelijke prestatienormen, bij voorkeur met gekwantificeerde doelen.
7. Een grotere nadruk op output-controle.

Het management van publieke organisaties, net zoals het denken erover, is telkens in beweging. Tal van mogelijke oorzaken van deze veranderingen kunnen we aanwijzen. Druk vanuit de nationale en internationale omgeving waarin organisaties in de publieke sector werken, veranderingen in de verwachtingen (van burgers en “de” gemeenschap) ten aanzien van organisaties in de publieke sector, politieke invloed in het management in de publieke sector, toenemende eisen inzake accountability, et cetera (Andreescu, 2003).

Sommigen gewagen zich van een waarachtig “post-New Public Management”-tijdperk. Dit wordt in evenveel toonaarden ook in twijfel getrokken. Uit haar analyse van de situatie voor de Britse publieke sector komt Andreescu (2003) alvast tot de vaststelling dat vele kenmerken van het NPM uit de jaren negentig ook terug te vinden zijn na de eeuwwisseling. Niettemin stelt ze ook vast dat nieuwe accenten worden gelegd. Ze heeft het over meer ‘*performance management arrangements*’, ‘*a commitment to results*’ en ‘*partnership working*’. Daarnaast is er ook meer begrip voor de eigenheid van de publieke dan wel de private sector (Andreescu, 2003, 40).

In de discussie over de terminologie “new public management” en vooral wat erna zou komen, zien we in de literatuur dan ook tal van termen opduiken: global public management, knowledge public management, digital era governance. Nog anderen houden het gewoon op “post-NPM”, terwijl sommigen de nadruk leggen op een “new governance” op grond van netwerken, in de plaats van een NPM gebaseerd op het marktprincipe (voor een overzicht: zie Oehler-Sincai, 2008, 7). Tal van beschouwingen over post-NPM-hervormingen, benadrukken de noodzaak voor coördinatiemechanismen tussen bestuursniveaus, sectoren en entiteiten centraal, alsook de organisatie van centrale controle (cf. “whole-of-government” in Australië en de “joined-up government in de UK, cf. Christensen & Laegreid, 2007).

Sommigen gewagen zich van een zekere evolutie in het discours en de praktijk van het new public management van efficiëntie naar effectiviteit, i.e. ‘*in effect from getting something done cheaply to actually accomplishing one’s goal*’ (Drechsler, 2005, 3). Uit vergelijkende studies komt alvast naar voor dat het New Public Management meer en meer resultaatgericht is geworden (cf. Oehler-Sincai, 2008).

De aanpak van het management in de publieke sector en de invulling van efficiëntie en effectiviteit, kan niet los worden gezien van het soort overheid dat men voor ogen heeft. Het is in deze context dat een aantal elementen moeten worden verduidelijkt. Meer specifiek: wat verstaan we onder “de overheid” en “welke overheid willen we”?

1.2. Op naar een omlijning van het voorwerp van discussie: welke overheid?

Wanneer we het hebben over de efficiëntie en effectiviteit van de overheid, is het natuurlijk ook zaak om duidelijkheid te scheppen over de contouren van “de” overheid. Ook de context waarin we het begrippenpaar efficiëntie en effectiviteit een plaats geven is hierbij onontbeerlijk.

1.2.1. Wat verstaan we onder “de overheid”?

Op internationaal vlak is er geen eensgezindheid over de invulling van het concept “de overheid” (Van de Walle, 2008) wat meteen een belangrijke handicap is wanneer we de resultaten voor bijvoorbeeld de Vlaamse overheid/publieke sector willen vergelijken op grond van benchmarks uit andere regio’s en landen.

Verder kunnen we ook nog verwijzen naar de verschillende invullingen die men kan geven aan de term “publieke sector” zoals Kuhry e.a. dit beschreven hebben. Meer specifiek maakte men een onderscheid tussen de publieke sector in de juridische, financiële dan wel functionele zin.²

De invulling die de OESO geeft aan het begrip “publieke sector”, om te komen tot een betere meting van de prestaties van de overheid, kunnen we als ruim omschrijven (OECD, 2007d). Zo houdt men ook rekening met de actoren in de private sector van het publieke domein. In het kader van de analyse voor “Government at a Glance” (cf. infra) houdt men bijvoorbeeld rekening met havens, banken en luchthavens die door de overheid worden uitgebaut. Verder omvat hun beschrijving van de “overheid” ook een aantal private actoren die instaan voor nutsvoorzieningen, zoals watervoorziening, elektriciteit, afvalverwerking en riolering.³ Helaas moeten we vaststellen dat deze ruime invulling van wat de overheid omvat, niet telkens gevolgd wordt in de specifieke studies van de OESO (2007c). Kortom, hoe ver reikt de omschrijving van “de” overheid? Spreken we hierbij enkel over de centrale overheidsdiensten sensu stricto of ook de door de overheid opgerichte VZW’s of regies, of nog ruimer ook de gesubsidieerde sectoren zoals onderwijs, gezondheidszorg? Omvat de analyse enkel de uitvoerende diensten of ook de kabinetten en het personeel dat werkzaam is bij de diensten van de wetgevende organen?

Wat de Vlaamse overheid betreft, is het ten slotte essentieel om aan te geven welke bestuursniveaus we opnemen in de analyse. Hierbij lijkt het ons aangewezen om de reikwijdte van de publieke sector niet te beperken tot de centrale Vlaamse overheidsinstanties, maar eveneens rekening te houden met het lokale en provinciale bestuursniveau. Verder is het natuurlijk noodzakelijk om rekening te houden met de federale (Belgische) en Europese context.

Willen we iets zeggen over de efficiëntie en effectiviteit van de overheid, is er dus in eerste instantie transparantie nodig over de definitie van de overheid (eng of breed) en de betrokken bestuursniveaus.

2 De publieke sector in juridische zin omvat de overheid en de publiekrechtelijke organisaties. Wanneer we de publieke sector in financiële zin invullen, omvat deze naast de bovengenoemde organisaties ook grotendeels door de overheid gefinancierde private instellingen, waaronder non-for-profit-instellingen op het terrein van onderwijs en zorg. De publieke sector in functionele zin, die alle instellingen op de terreinen openbaar bestuur, sociale zekerheid, veiligheid, onderwijs, zorg en maatschappelijke en culturele dienstverlening omvat, ongeacht de financieringsbron en de rechtsvorm van de producent. In dit verband wordt ook vaak de term ‘quartaire sector’ of niet-commerciële dienstensector gebruikt (Kuhry, 2004).

3 Telecommunicatie valt dan wel weer buiten hun omschrijving van de overheid.

1.2.2. Welke overheid willen we? Aspecten van goed bestuur

De contouren van het begrip overheid vastleggen is niet alleen een kwestie van definities en administratieve omschrijvingen. Het is ook een kwestie van appreciatie: waar willen we de overheid doen stoppen? Een van de gevolgen van deze onduidelijkheid is dat bestaande analyses van de efficiëntie en effectiviteit van de overheid en de indicatoren om dit te meten vaak slechts betrekking hebben op een heel specifiek aspect van de overheid.

De meningen over de rol die men welegt voor een overheid in de samenleving is op zich divers en kan onder meer verschillen naargelang het specifieke beleidsdomeinen. Zo kan de overheid zelf optreden als initiatiefnemer en producent van diensten, weliswaar met een bepaald maatschappelijk doel (bijvoorbeeld openbare psychiatrische ziekenhuizen, het openbaar vervoer en het gemeenschapsonderwijs). De overheid kan er ook voor opteren om het initiatief over te laten aan de privé-sector en hen hiervoor te subsidiëren mits bepaalde normen worden gerespecteerd (bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg) of men kan het privé-initiatief stimuleren en ondersteunen (bijvoorbeeld economie). De inzet van overheidsmiddelen naar aard en omvang verschilt. De benchmark zal dan ook moeten gebeuren tussen gelijkaardige diensten in of buiten de overheid.

Daarenboven streeft een overheid niet enkel efficiëntie en effectiviteit na. Het overheidsoptreden wordt gestuurd door wat politiek-maatschappelijk wenselijk wordt geacht (met elementen zoals gelijkheid, solidariteit, diversiteit, et cetera). Het overheidsbeleid is ook gebaseerd op een aantal morele uitgangspunten en waarden. De sociale taak van de overheid komt niet telkens overeen met de vereisten op het gebied van efficiëntie en effectiviteit. Indien we bijvoorbeeld pleiten voor meer kansen voor personen met een functionele beperking binnen de overheidsadministratie, moeten we rekening houden met kosten voor productiviteitsverlies en aanpassingen van de werkpost. Het is duidelijk dat hier een spanningsveld kan opduiken tussen een eerder bedrijfsmatige benadering van de overheid en een meer "sociale" invulling van de overheid, hoewel beide elkaar niet ipso facto uitsluiten. Overigens, kan men terecht argumenteren dat bijvoorbeeld een beleid om meer kansen voor personen met een functionele beperking te verlenen op een efficiënte en effectieve manier vorm dient te krijgen.

Daarenboven zijn de verwachtingen die men heeft t.a.v. de overheid soms tegenstrijdig. Zo kan men in de context van administratieve lastenverlaging een zekere centrale gegevensverzameling bepleiten, maar dan moet diezelfde overheid ook de ruimte en middelen hebben om zich op die manier te organiseren. De OESO bepleit de mogelijkheid van meer outsourcing om de efficiëntie van de overheid te verhogen (OECD, 2007e). In diezelfde context kunnen we de initiatieven op het gebied van Publiek-Private-Samenwerking situeren. Op die manier kan een overheid snoeien in het personeelsbestand, maar ontstaan andere uitgavenpatronen, wat de globale input dus niet per definitie doet dalen. De overheid moet immers toezien op de activiteiten die op die manier worden georganiseerd. Dit maakt dat een overheid over voldoende knowhow dient te beschikken. In de realiteit is het eveneens zo dat het resterende overheids-personeel verhoudingsgewijs duurder wordt. Het hoogopgeleid, gespecialiseerd en dus duurder overheids-personeel, neemt dan een groter deel van de personeelsuitgaven voor zijn rekening.

Een belangrijke uitdaging voor de huidige prestatie-meetsystemen is dat men de aandacht en het streven naar efficiëntie en effectiviteit kan integreren in een ruimer geheel.

Elke zichzelf respecterende overheid streeft naar een deugdelijk bestuur. Hoe men dit invult, is echter heel verschillend en wordt mede bepaald door het heersende politieke klimaat en economische inzichten, maar ook de bredere culturele setting. Bij het implementeren van diverse elementen van deugdelijk bestuur is het cruciaal om aandacht te besteden aan de specifieke context waarin deze elementen en principes moeten worden toegepast (Edwards & Clough, 2005).

Bij het overlopen van wat onder “good governance” wordt verstaan, duiken een hele reeks principes op. Efficiëntie en effectiviteit worden binnen het kader van “good governance” geplaatst naast andere principes zoals integriteit, transparantie, accountability (intern en extern), stewardship, leiderschap, de nadruk op zowel performance als “compliance” (rechtmatigheid) en stakeholder-participatie of “inclusiveness” (Audit Commission 2003; Edwards & Clough, 2005; Huther & Shah, 2005; Pollitt, 2007). Daarom is de overheid erbij gebaat om werk te maken van een gedeelde visie op wat het deugdelijk bestuur inhoudt.

De aandacht voor good governance komt in de Vlaamse context onder meer tot uiting in het Beter Bestuurlijk Beleid (BBB).⁴ Er worden diverse kritische geluiden geuit over het doorvoeren van BBB (en alvast het gebrek eraan). Een aantal van deze kritieken liggen politiek wat gevoelig (bijvoorbeeld de afslanking van de kabinetten). De kritieken zijn vaak veel breder dan de focus op één maatregel. Zo stellen De Rynck & Peeters (2007, 4) zich openlijk de vraag wat er ‘eigenlijk overblijft van alle intenties van BBB en welke in de papieren zijn blijven steken’. Een aantal kritische bedenkingen vinden we ook terug in het werk van Weekers (2008) die een stand van zaken van het BBB opmaakte anno 31 december 2007. In de transversale analyse hekelt de auteur onder meer het ontbreken van eenduidigheid in de rechtspositieregeling voor het Vlaams overheids personeel. Verder betreft hij de onmacht om het Vlaams overheids optreden louter te laten vatten in vier categorieën rechtspersonen van bestuurlijk beleid. Op grond van de sectorale analyse komt Weekers verder tot de vaststelling dat de vooropgestelde één-op-éénrelatie tussen het beleidsmatige en administratieve indeling de mist is ingegaan. Verder heeft de auteur het over de moeizame omslag naar strategische adviesverlening (Weekers, 2008).

Niettemin werpt de hervormingsoperatie BBB ook zijn vruchten af. Zo is er de operationele “bestuurlijk beleid”-kern die zich aftekent (Weekers, 2008). Daarmee doelt men op de vaststelling dat de dertien beleidsdomeinen zich steeds duidelijker aftekenen en komen vast te liggen. In de analyse van de OESO zien we eveneens duidelijk dat de Vlaamse overheid dankzij het Beter Bestuurlijk Beleid vooruitgang boekt. Ze komen tot deze vaststelling in hun analyse van het Human Resource Management bij de diverse overheden in België (OECD, 2007e). De Vlaamse overheid scoort goed in deze analyse. Men heeft volgens de OESO een consistente set van managementhervormingen doorgevoerd en lijkt al in een mature fase van de implementatie van die hervormingen te zijn.

Slotsom, bij het analyseren en vooropstellen van doelstellingen om de overheid meer efficiënt en effectief te maken, moeten we duidelijk voor ogen stellen wat voor een overheid men wil bereiken en hoe men het streven naar efficiëntie en effectiviteit plaatst binnen het ruimer geheel van doelstellingen die de overheid nastreeft. De (beoogde) output en outcome is immers onontbeerlijk indien we een beeld willen krijgen van de efficiëntie en effectiviteit van de

⁴ Meer informatie omtrent het project “Beter Bestuurlijk Beleid” kan men vinden op <http://www2.vlaanderen.be/bbb/>.

overheid. Hiermee is overigens nog niets over het meten van de prestaties van overheden zelf gezegd/geschreven. Voor een korte beschouwing over een aantal knelpunten, zoals het gebruik van waarde-indicatoren in de publieke sector, het meten van de kwaliteit van de dienstverlening en waar/hoe men dergelijke gegevens kan verzamelen kunnen we verwijzen naar eerder werk (Verlet, 2008b).

1.2.3. Voldoet de NPM-overheid nog aan de hedendaagse verwachtingen?

Bij hervormingen in het management van de publieke sector staan doorgaans veranderingen aan de structuren en processen voorop (cf. Pollitt & Bouckaert, 2004, 8). Uit de praktijk blijkt alvast dat bij veranderingen in het management van de publieke sector de culturele dimensie vaak onderschat wordt, terwijl deze naast het meer structurele en het procedurele een kritische succesfactor is voor het welslagen van hervormingen. Het is ook niet de meest evidente factor om rekening mee te houden. Het omvat immers waarden, opinies en overtuigingen van mensen die gedurende een langere periode zijn gegroeid in de loop van het functioneren in een organisatie. Deze organisatiecultuur krijgt onder meer vorm via taal en gebruiken eigen aan de werkrouines. (Brunetto & Farr-Wharton, 2005). Wanneer we het dus hebben over het hervormingen van het management in de publieke sector is het dus essentieel om aandacht te besteden voor deze culturele dimensie (cf. Christensen & Laegreid, 2007).

Structuren en processen zijn uiteraard van bijzonder belang voor het intern goed functioneren van een overheid, maar niet voldoende om van deze overheid een goed draaiend geheel te maken, die efficiënt en effectief optreedt voor (groepen van) burgers, ondernemingen of organisaties. Even belangrijk is de organisatiecultuur, wat door Schein wordt omschreven als *'a pattern of shared basic assumptions the the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid, and therefore, to be thought to new members as the way to perceive, think and feel in relation to those problems'* (Desmidt & Heene, 2005, 103).

Bij de implementatie van het project Beter Bestuurlijk Beleid in de Vlaamse overheid heeft men de culturele dimensie wellicht wat onderschat. De doorgevoerde veranderingen beperkten zich maar al te vaak tot structuren en processen in de organisatie. Daar waar deze structuur- en procesveranderingen op een relatief korte periode kunnen worden gerealiseerd, is dit helemaal niet het geval met de culturele dimensie. De verandering van een organisatiecultuur is een tijdrovend en moeizaam proces. Een culturele omslag gebeurt niet plotsklaps met het instellen van een nieuwe structuur of het veranderen van een logo. Cultuur zit voor een groot deel tussen de oren en moet bijgevolg kunnen "rijpen".

Een tweede – zeker zo belangrijk en ermee verwant – element, is de notie "klant". Een organisatie die – weliswaar zeer efficiënt en effectief werkend – vooral denkt aan haar eigen werking en dus aan zichzelf, is verkeerd bezig. Zoals aangeven staat in een "post-NPM"-tijdperkstaat de burger, de onderneming en de organisatie centraal in de kwalitatieve dienstverlening van de overheid. Ook dit vergt een cultuuromslag.

2. Voorstellen vanuit de Vlaamse overheid

Internationaal is er een levendige aandacht voor het begrippenpaar efficiëntie en effectiviteit. Daarnaast winnen ook internationale vergelijkingen aan belang. Nu en dan duikt er één of andere indicator of ranking op die vertelt dat overheid X het beter doet dan overheid Y. Hoewel dergelijke vergelijkingen goed zijn om het nastreven van verhoogde efficiëntie en effectiviteit op de publieke en politieke agenda te plaatsen, zeggen ze helaas weinig over het eigenlijk presteren van de publieke sector. Veelal focust men zich slechts op één parameter, zoals het aantal ambtenaren of mensen tewerkgesteld in de publieke sector. Deze indicator zegt ons echter niets over de efficiëntie van een overheid, indien hij niet geplatest wordt tegenover de output van diezelfde overheid. Daarnaast zijn efficiëntie en effectiviteit verhoudingen slechts zinvol in een comparatieve context (De Borger & Kerstens, 1995) door te vergelijken doorheen de tijd of met andere “producenten”/overheden. Om te kunnen oordelen over bijvoorbeeld Vlaanderen, moeten we dus op zoek gaan naar vergelijkbare, betrouwbare en valide indicatoren die ons toelaten Vlaanderen te vergelijken met andere regio's in Europa.⁵

Het debat over efficiëntie en effectiviteit werd in de Vlaamse context in 2007 opnieuw aangewakkerd met de publicatie van het OESO-rapport over tewerkstelling binnen de publieke sector (OECD, 2007e). Onder meer naar aanleiding van dit rapport kwam er ook een reactie van diverse stakeholders. Mede onder impuls van het rapport en de reacties hierop leek het vanzelfsprekend dat de bal in het kamp van de onderscheiden overheden zou liggen. De Vlaamse overheid zou hier trouwens de spits afbijten met een eerste adequate reactie die onder de vorm van diverse sporen ter versterking van haar efficiëntie en effectiviteit werd veruiterlijkt. Deze zogenaamde “sporennota” werd daarmee het fundament van een proces dat parallel zou lopen met dit van “Vlaanderen in Actie”, zij het onder een andere formule, maar met duidelijke banden die zouden moeten leiden tot een slagkrachtige overheid anno 2020.

2.1. De 10 sporen naar efficiëntie en effectiviteit

Niet enkel het OESO-rapport doch ook enkele andere studies en gegevens wezen op het feit dat de efficiëntie en effectiviteit van het overheidsoptreden in België voor verbetering vatbaar was (Afonso e.a., 2003; De Witte & Moesen, 2007). Op basis van deze vaststellingen blijkt dat de Belgische overheden veel middelen vragen, doch deze suboptimaal besteden. Zodoende geven ze aanleiding tot diverse voorstellen om het overheidsbeslag terug te dringen en de overheid af te slanken.

In haar reactie op het OESO-rapport, oordeelde het College van Ambtenaren-Generaal (CAG)⁶ dat *‘de Vlaamse overheid, in vergelijking met de andere overheden, relatief goed scoort, hoewel er uiteraard verbeterpotentieel is’*.⁷ Daarnaast echter was het CAG van oordeel dat het

5 Dit geheel in de logica van zogenaamde “most similar” en “most different designs” in comparatieve analyse (Burnham, 2004).

6 Het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) is het hoogste administratief ambtelijk collegiaal orgaan dat de Vlaamse administratie vertegenwoordigt bij haar contacten met het politieke niveau.

7 Dit werd trouwens door de OESO erkend: “Flemish Government(...) developed a somewhat more consistent set of management reforms, including the systematic use of a coherent cascade of performance targets and incentives, a certain degree of delegation of decision-making, and a consistent organizational structure”, OECD, 2007e, 7).

OESO-rapport op zich ook met een kritische zin kon worden bekeken, omdat het rapport op verschillende vlakken niet alle elementen die met efficiëntie en effectiviteit van overheidsop treden te maken hebben, in ogenschouw neemt (CAG, 2007, 4). Te veel nadruk werd gelegd op de reductie van het personeelsbestand als zaligmakende remedie, terwijl efficiëntie en effectiviteit haar inziens ook afhankelijk waren van *'de werking van de organisatie, de output/dienstverlening en de effecten'*. Bovendien gebruikt de OESO een bedrijfseconomisch beoordelingssysteem dat bijwijken op gespannen voet staat met het gegeven van de overheid in een democratische rechtsstaat, wat een vergelijking van een overheidsapparaat met een – op winst geënte – privé-onderneming niet laat opgaan. Dit systeem zou aanzetten tot meer outsourcing, wat in sé het politieke niveau zou beïnvloeden in de wijze waarop zij ziet hoe haar overheid zou moeten evolueren.

Niettegenstaande haar reserves tegenover de verschillende rapporten en in het bijzonder dat van de OESO, erkende het CAG dat er ruimte bestaat voor verbetering. Na een grondige interne consultatie gericht op het aanleveren van organisatiebrede voorstellen gericht op de verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van haar optreden, formuleerde het CAG op 5 oktober 2007 tien zogenaamde "sporen" om de efficiëntie en effectiviteit binnen de Vlaamse overheid te verbeteren (CAG, 2007; Stroobants, 2008). Het gaat om organisatiebrede voorstellen die vooral gericht zijn op de lange termijn en waarbij maximaal wordt ingespeeld op de eigen dynamiek en responsabilisering van de entiteiten. Hierbij wordt de focus niet enkel gelegd op de beperking van de input op het vlak van personeel en de lineaire afslanking van het overheidsapparaat, zoals door de OESO gesuggereerd, maar eerder op de bepaling van een set aan organisatiebrede maatregelen die de slagkracht van de overheid op kunnen drijven. Bovendien zou de doelgroep niet enkel de administratie in enge zin zijn, maar dient de Vlaamse overheid in haar globaliteit te worden bekeken, dus met inbegrip van het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering, de Vlaamse administratie, de kabinetten, de provincies en de lokale besturen.

Dit zijn de tien voorgestelde sporen:

1. **Een beter zicht op de werking, effectiviteit en efficiëntie van de Vlaamse overheid door middel van de invoering van een adequaat managementinformatiesysteem (MIS) en benchmarkinginstrumentarium.** Dit zou de overheid moeten toelaten op basis van accurate en duidelijke cijfers zich te kunnen meten met andere overheden en zelfs de private sector, maar zou haar bovendien moeten toelaten op gestructureerde en/of ad hoc-basis te rapporteren. In hetzelfde kader zou de ontwikkeling van een "bestuurstabel" kunnen worden gesitueerd. Deze bestuurstabel zou evoluties in personeelsaantallen kunnen weergeven, wat op haar beurt de politiek-ambtelijke discussies te kunnen voeden met adequate en geüpdate gegevens.
2. **Uitvoering van maatregelen zoals bedoeld in BBB.** De Vlaamse overheid heeft in het recente verleden (2000-2006) een zeer grondige reorganisatie ondergaan, die heeft geleid tot de transformatie van een loutere matrixstructuur (met horizontale en verticale departementen) naar een "agency-based"-organisatie, in origine geïnspireerd op het New Public Management. Het doel was – ondermeer – om het functioneren en de kwalitatieve output van de organisatie te verbeteren. Deze reorganisatie werd gedragen door een aantal basisprincipes, die bij de inwerking van de nieuwe structuur al dan niet succesvol zijn uitgevoerd.

De principes die nog niet aan uitvoering toe zijn geraakt, omwille van welke redenen dan ook, hebben een negatief effect op de efficiëntie en effectiviteit van het overheids-optreden en dus op de slagkracht van de administratie. De door het CAG aangestipte thematieken zijn:

- 2.1. De heropening en het ten gronde voeren van het zogenaamd Kerntakendebat,⁸ gefocust lastenvermindering, beheerskostenreductie en een verbeterde samenwerking tussen en over de bestuurlagen heen.
 - 2.2. De rationalisering van de overheidsorganisatie, de organisatiebeheersing en het kwaliteitsmanagement, wat moet leiden tot het opdrijven van de efficiëntie en de effectiviteit in de departementen en de agentschappen.
 - 2.3. Het stimuleren van de samenwerking en het tegengaan van “verkokering” en “tunnelvisie” op macro-niveau, ondermeer door het ontwikkelen van bijkomende stimulansen om de samenwerking tussen overheidsentiteiten gemakkelijker te maken en de hinderpalen weg te nemen.
 - 2.4. Het scheppen van duidelijkheid over de politieke en de ambtelijke verantwoordelijkheid en het bewerkstelligen van een efficiëntere organisatie van de beleidsvoorbereiding. De onduidelijkheid inzake het politiek-administratieve draagvlak is tevens een vaststelling die door de OESO wordt geponereerd. Zij dringt inzonderheid aan op een verduidelijking van de taakverdeling en verantwoordelijkheid tussen de kabinetten en het management,⁹ wat de nood aan een betere afstemming tussen het werk van de ambtenaren en de rol van de kabinetten veruiterlijkt.
 - 2.5. Finaliseren van een adequaat boekhouding- en begrotingsstelsel, alsook de uitvoering van het “Comptabiliteitsdecreet”, ook wel “Rekendecreet” genoemd. Dit laatste is de financiële “spiegel” van het Kaderdecreet “Beter Bestuurlijk Beleid” dat de nieuwe organisatiestructuur heeft uitgetekend.
 - 2.6. Realisatie van benchmarking inzake personeelsinzet, inzonderheid voor de ondersteunende diensten (de zogenaamde managementondersteunende diensten), met het oog op een afslanking van de “overhead” ten voordele van de aangroei van het personeelsbestand dat kan worden ingezet op de uitvoering van de kernopdrachten van de organisatie.
3. **Mogelijke extra “drivers” voor efficiëntiewinst.** Hierbij denkt men aan het opnemen van het criterium van efficiëntiewinst in beheers- en managementovereenkomsten; middelen

8 Het “kerntakendebat”, gevoerd rond 2001-2002, wenste een definitieve uitkomst te bieden aan de verdeling en de toekenning van de taken van de overheden in Vlaanderen daar waar deze taken het best geplaatst waren om uitgevoerd te worden. op basis van het ‘subsidiariteitsbeginsel. Dit debat, afgesloten door een soort van “bestuursakkoord” tussen de respectievelijke overheden, in 2004, heeft evenwel niet de verhoopte resultaten opgebracht.

9 Deze vaststelling wordt trouwens bevestigd in een vrij recent survey-onderzoek van het Instituut voor de Overheid (Vancoppenolle, 2009).

expliciet met de output te verbinden, managementtoelage of functioneringstoelage, besteding van de “efficiëntiewinst” (bijvoorbeeld voor duurzame ontwikkelingsprojecten in de derde en de vierde wereld).

4. **Het opvoeren van concurrentiedruk inzake dienstverlening, bijvoorbeeld door outsourcing en verdere uitbesteding van dienstverlening** (onder meer via publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld bij de realisatie van grote infrastructuurprojecten), of door middel van het op de markt brengen van diensten binnen de sector “overheid”, waarbij kan worden gewedijverd om de kost van de overhead (bijvoorbeeld door het opzetten van een dienstencentrum) onder controle te houden, maar zonder dat dit ten koste gaat van interne samenwerking.
5. **Een vernieuwend ICT-beleid**, waarbij efficiëntiewinsten kunnen worden gegeneerd door de ICT-middelen voor de ICT-omgeving te organiseren als echte “commodity”-middelen en tegen transparante prijzen aan te bieden aan de entiteiten. Daarnaast kunnen de ICT-middelen beter worden afgesteld op de doelstellingen en de bedrijfsprocessen van de entiteiten en beleidsdomeinen, dit met het oog op een betere dienstverlening voor de burger. Bovendien kan ICT ook worden aangewend om de administratieve last voor de burger te verminderen, bijvoorbeeld door de ontsluiting en de onderlinge uitwisseling van gegevens tussen overheidsentiteiten en -niveaus. Ten slotte genereert het in kaart brengen van gegevens en gegevensstromen binnen de Vlaamse overheid en de vervanging van manuele gegevensverwerking en dossierstromen door elektronische alternatieven voor een belangrijke winst in efficiëntie en effectiviteitswinst.
6. **Personeelsregelgeving, inzetbaarheid van personeel, personeelsbezetting en selectieprocedures dienen te worden aangepast en afgelijnd met de werkelijke behoeften van de organisatie, met inbegrip van meer manoeuvreerruimte voor het management.**
7. **Op een grondige en systematische wijze nagaan van de effecten van nieuwe beleidsmaatregelen en het vermijden of tenminste reduceren van administratieve overlast**, bijvoorbeeld door het opleggen van interne administratieve reductiedoelstellingen of compensatiemaatregelen.¹⁰
8. **Stroomlijning van controle en audit en de afbouw controlecascade**, om te voorkomen dat deze interne en externe controlecascade met elk een eigen organisatiekost, contraproductief en te log zou worden, wat de efficiëntie van de gecontroleerde organisatie zou kunnen bezwaren.
9. **De systematische projectmatige implementatie van business process re-engineering met inbegrip van het politiek-administratief samenspel.**

¹⁰ Een compensatiemaatregel zou er in kunnen bestaan om elke stijging van een administratieve last te laten compenseren door een gelijkaardige daling van een reeds bestaande administratieve last. In dit kader kan reeds worden gewezen naar een geformaliseerde praktijk binnen de Vlaamse overheid, waarin de impact van regulering wordt geanalyseerd. RIA staat voor Regulering Impact Analyse. Voor meer info kunnen we verwijzen naar de website van de dienst Wetsmatiging in de schoot van het departement Bestuurszaken van de Vlaamse overheid (<http://www.wetsmatiging.be/>).

10. **De rationalisering van subsidiestromen en -regelingen**, in het bijzonder ingevolge de toename van het aantal subsidieregelingen, vaak met hun eigen specifieke procedure.

Naast een aantal “quick-wins” werkt het CAG verder eveneens een strategisch plan uit dat kadert binnen de ambitie van Vlaanderen-in-Actie om tegen 2020 duurzaam bij de vijf topregio's te horen. Vanuit een strategische visie wenst men uiteindelijk te komen tot kwantitatieve toetsingscriteria voor de efficiëntie- en effectiviteitswinst tegen 2020 en kwalitatieve beleidsondersteunende doorbraakprojecten.

We stellen vast dat de vooropgestelde sporen duidelijk geïnspireerd zijn door een New Public Management-benadering. In diezelfde geest kunnen we eveneens de aanbevelingen van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO) situeren.

2.2. De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid en haar toegevoegde waarde

2.2.1. Situering

In de navolging van de 10-sporenota, stelde het CAG het politieke niveau voor om een intern-externe commissie op te richten: de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO). Volgend op de politieke goedkeuring, werd deze commissie op 16 mei 2008 in het leven geroepen als gemeenschappelijke denktank en visiegroep rond de voorstellen die vanuit de Vlaamse overheidsorganisaties rond efficiëntie en effectiviteit worden geformuleerd.

De CEEEO fungeert sinds 28 augustus 2008 als klankbord en feedbackgever voor het CAG, maar kan eveneens eigen suggesties en bijdragen (onder de vorm van prioritaire acties en doorbraken) leveren in het kader van de algemene uitdaging om de Vlaamse overheid zo te organiseren dat haar slagkracht verhoogt en zij tegen 2020 duurzaam bij de Europese top van de overheidsadministraties zal behoren.

Omwille van het beoogde draagvlak is de CEEEO een gemengde commissie; er maken zowel topambtenaren van de Vlaamse overheid, vertegenwoordigers uit de bedrijfswereld en maatschappelijke organisaties (“captains of society”) als universiteitsprofessoren deel van uit. De samenstelling zorgt tevens voor de nodige instroom van kennis en expertise. Ook op het vlak van verwachtingsmanagement vanuit het maatschappelijk middenveld speelt de CEEEO een niet te onderschatten rol.

2.2.2. Visie, doelstellingen en doorbraken

Het is binnen deze ruime context dat de CEEEO reeds drie maanden na haar oprichting, haar tussentijdse conclusies¹¹ heeft neergeschreven, vertrekkend vanuit de volgende visie:

‘De overheden in Vlaanderen hebben als visie op een overtuigende en slagkrachtige manier bij te dragen tot duurzame welvaart en welzijn voor de ganse bevolking. Hiertoe:

1. *voeren zij een pro-actief en effectief beleid voor burgers, bedrijven, organisaties en instellingen van hun diensten;*

¹¹ Dit tussentijds rapport (8 december 2008) werd publiek gemaakt en de hoofdlijnen goedgekeurd op het forum “Vlaanderen in Actie” in Hasselt op 19 januari 2009.

2. *hebben zij duidelijke kerntaken en doelstellingen, communiceren zij over het besliste beleid en leggen zij op een transparante manier verantwoording af over hun zuinige, efficiënte, duurzame, effectieve, en integere werking om de tevredenheid en het vertrouwen te vergroten;*
3. *willen zij dat de administratie een hoeksteen is in de voorbereiding, planning, uitvoering, controle, evaluatie en communicatie van dat beleid;*
4. *zijn zij een voortrekker en voorbeeld in modern personeelsbeleid met de nodige aandacht voor o.m. diversiteit, competenties, loopbaanontwikkeling en werkomgeving.'* (CEEEO, 2009, 13).

Indien de Vlaamse overheidsadministraties tot de top van Europa willen behoren, verwacht de CEEEO dat tegen 2020 de volgende 5 doelstellingen worden gerealiseerd:

1. *Uitstekende dienstverlening met een hoge toegevoegde waarde aan de bevolking, organisaties en bedrijven moet leiden tot tevredenheid en vertrouwen. (...)*
2. *De verhouding tussen de politiek en de ambtenaren wordt gereorganiseerd zodat het politiek primaat samengaat met een effectieve responsabilisering van de administratie. (...)*
3. *Er is een vereenvoudiging van de verschillende bestuurslagen en -vormen op basis van afgesproken kerntaken en homogene bevoegdheden die efficiënt en doeltreffend kunnen worden uitgevoerd en die een democratische controle mogelijk laten. (...)*
4. *De overheid betreft de burgers/gebruikers, de bedrijven en organisaties, en andere overheden door dialoog en samenwerking, zodat het beleid, het beheer en de dienstverlening aan legitimiteit en effectiviteit winnen. De overheid betreft en responsabiliseert ook haar eigen personeel om de tevredenheid en de motivatie te bevorderen. (...)*
5. *Er is een functioneel beleids- en beheersinstrumentarium dat toelaat verantwoordelijkheden toe te kennen en verantwoording af te leggen.'* (CEEEO, 2009, 14-15).

Deze concrete doelstellingen worden ondergebracht onder een algemene overkoepelende doelstelling, die als volgt is omschreven: *'De overheden in Vlaanderen behoren tot de top binnen Europa. Op kruissnelheid garanderen ze een performant, klantvriendelijk, betrouwbaar en betaalbaar beleid. De administraties zorgen voor het goede beheer en de optimale dienstverlening ten aanzien van de bevolking, organisaties en bedrijven. Dat vereist een sturing, beheersing, toezicht, opvolging, evaluatie en verantwoording die functioneel en effectief zijn'* (CEEEO, 2009, 14).

Om die doelstellingen waar te maken, heeft de CEEO in haar rapport tien domeinen aangeduid, waarin de volgende *doorbraken* moeten gerealiseerd worden:

Tabel 4.1 – *Overzicht van de domeinen en doorbraken om te komen tot een slagkrachtige overheid in Vlaanderen*

Domeinen	Doorbraken
1. Een overheid in dienst van de samenleving	– Een hoogstaande dienstverlening garanderen
2. Gezonde politiek-ambtelijke en binnenambtelijke verhoudingen	– Tussen politiek en administratie: de kabinetten halveren – Over beleidsdomeinen heen: voldoende coördineren en samenwerken – Binnen beleidsdomeinen: bestaande instrumenten effectief benutten
3. Nieuwe verhoudingen tussen bestuurslagen in functie van beter beheer en beleid	– Reductie van het aantal bestuurslagen en -vormen – Een drastische reductie van plan- en rapporteringsverplichtingen – Maximale anticipatie op Europese richtlijnen
4. Vlaanderen is een open overheid met nieuwe en vernieuwde samenwerkingsverbanden	– Meer samenwerkingsverbanden creëren – Geïntegreerd werken – Meer afstemming van doelstellingen
5. Een goed geïnformeerde overheid voor tevreden burgers en gebruikers	– Een onderbouwd en operationeel meetsysteem
6. De overheden in Vlaanderen zijn innoverende en lerende organisaties	– Effectieve verspreiding van innovaties
7. Een financieel beheer gericht op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit	– Het Comptabiliteitsdecreet wordt geactualiseerd en dringend uitgevoerd – Rationele en functionele afstemming van cycli – Vereenvoudiging van de controlepiramide – Een expliciet gezond financieel beheer – Modernisering en afstemming van financiële systemen van alle bestuurslagen – Invoering van een meerjarenbegroting
8. Personeel als hefboom voor een slagkrachtige overheid	– Afschaffen van het APKB en aanpassen van de Bijzondere Wet (op Hervorming der Instellingen) – Drastische vereenvoudiging van de personeelsstatuten – Zichtbare en expliciete voorbeeldfunctie van overheden – Overheden die 'employer of choice' worden
9. Procesmatig denken en processen efficiënt afwikkelen	– Permanente verbeteringsinitiatieven voor managementondersteunende diensten – Optimaliseren van de overleg-, advies- en onderzoeksstructuren – Kritische evaluatie van beleidsinstrumenten
10. Vlaamse overheden zijn digitale overheden	– Inventaris van alle databanken met authentieke bronnen – Realisatie van Vlaanderen Geoland – Realisatie van bestuurslaagoverschrijdende digitale dienstverlening

Bron: CEEO, 2009

In het rapport van de CEEO vinden we eveneens een aanzet tot aan het domein gekoppelde indicatoren, zogenaamde KPI's of Key Performance Indicators. Dergelijke indicatoren dragen alvast bij tot eenduidige resultaatsverbintenissen, verhogen het engagement wat de realisatie betreft en beogen een vlotte implementatie. De aanzet tot indicatoren is alvast inspirerend geweest voor het verdere traject, onder meer in de doelstellingen in het kader van het Pact 2020, Vlaanderen in Actie en beleidsplannen.

De in het rapport van de CEEO opgenomen voorstellen zijn een eerste aanzet, ze dekken nog niet alle facetten af van de gewenste doorbraken. Zij vormen wel een solide startbasis. Zij kunnen zo nodig in functie van de dynamiek van de processen en in functie van de wisselende randvoorwaarden verder aangevuld en aangepast worden.

2.2.3. Doelstellingen en doorbraken van naderbij bekeken in de Vlaamse context: op welke wijze dragen zij bij tot meer efficiëntie en effectiviteit?

Als we de doorbraken uit het tussentijdse rapport van de CEEO situeren in het MAPE-schema, stellen we vast dat deze zich vooral situeren op het niveau van de middelen en activiteiten.

Dit kunnen we toeschrijven aan de onvoldoende link met de vooropgestelde visie. Op zich kan men concrete outputs detecteren zoals beschikbaarheid van een meerjarenbegroting, de oprichting van een overheidsinnovatieplatform, een inventaris van authentieke databronnen, geo-land en een meetsysteem. Deze outputs zijn in feite intermediaire inputs om in een volgende stap te komen tot een nog slagvaardiger overheid.

Desalniettemin is het de verdienste van de CEEO geweest een aantal doorbraken, rond dewelke specifieke aandacht voor het Vlaams overheidsbeleid dient te worden verleend, op te lijsten en – via de zogenaamde key performance indicators – een verder implementatietraject op de rails te zetten.¹²

3. Aanpak van de verdere werkzaamheden. Of hoe efficiëntie en effectiviteit in de Vlaamse overheid (toch nog) gestalte krijgt ...

Hoe het gedachtengoed rond efficiëntie en effectiviteit een verdere doorwerking kent in de Vlaamse overheid, komt aan bod in paragraaf 3.3. Vooreerst wensen we stil te staan bij de signalen uit het middenveld alsook bij datgene wat we er over terugvinden in het Vlaams regeerakkoord.

¹² Voor ieder domein geven we een overzicht van de doorbraken die men er bij situeert (cf. <http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/docs/default.asp?id=409>).

3.1. Signalen uit het middenveld

3.1.1. De Sociaal-Economisch Raad van Vlaanderen (SERV)

Op 20 maart 2009 bracht de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) – als het overleg- en adviesorgaan van de Vlaamse sociale partners¹³ – op verzoek van de Minister-president van de Vlaamse Regering – haar advies uit over de tussentijdse conclusies van de Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO), (SERV, 2009).

Voor de SERV is een efficiënte en effectieve overheid een belangrijk thema. Er blijkt immers een duidelijk verband tussen beter bestuur / betere regelgeving en sociaal-economische prestaties van landen en regio's (zogenaamde "governance matters"); dalende economische conjunctuur en groeiend overheidstekort nopen de overheid de terbeschikkinggestelde middelen efficiënt te benutten. Bovendien plaatst dit een "kerntakendebat" tussen de overheden opnieuw op de agenda. Andere maatschappelijke uitdagingen, zoals de aankomende vergrijzing (die zich bovendien eveneens zal aandienen in de overheid, onder de vorm van een aanzienlijke uitstroom op relatief korte termijn), geven tegelijkertijd impulsen aan een aangepast personeelsbeleid, wat eveneens door de CEEEO wordt onderschreven.

De overheid heeft een belangrijke maatschappelijke rol te spelen en dient een kwalitatieve dienstverlening te leveren, kansen te benutten en problemen effectief op te lossen. Bovendien stelt de SERV vast dat er een achterstand op meerdere terreinen blijft bestaan ten opzicht van andere landen en regio's, niettegenstaande vooruitgang op een aantal onderdelen (ondermeer de uitvoering van het BBB-project en het reguleringsmanagement); internationale organisaties (EU, OESO) bevelen België aan werk te maken van beter bestuur en betere regelgeving.

De SERV hecht een groot belang aan een goed functionerende overheid (haar insteek voor het Pact 2020 is hiervan een voorbeeld; zij schenkt dan ook veel aandacht aan de conclusies die de CEEEO heeft neergelegd, temeer omdat deze commissie eerder gedurfde doelstellingen en doorbraken formuleert niettegenstaande een aantal doorbraken al in het verleden werden aangebracht, doch niet zijn gerealiseerd).

Een aandachtspunt van de SERV (2009) is het belang voor diversificatie van de doorbraken naargelang de soort overheid of overheidsdiensten. Deze dienen bovendien meer te worden bekeken in een allesomvattend beleids- en beheersmatig kader. Er moet een sterkere focus komen te liggen op een cultuurverandering van de Vlaamse overheid. Beleids- en politieke cultuur veranderen is absoluut noodzakelijk om grote stappen voorwaarts te kunnen zetten naar een effectieve en efficiënte overheid aldus de SERV.

De omvang van de overheid is één van de breekpunten van de SERV. Het onderzoek hiernaar is van lange adem en moet worden gestaafd door concrete analyses. Personeelsaantallen zijn een belangrijk onderdeel van het efficiëntiedebat, naast andere maatstaven van het overheidsoptreden, zoals – ondermeer – de aspecten dienstverlening en kwaliteit.

¹³ In de SERV zetelen vertegenwoordigers van de werkgevers- (BB, UNIZO, VERSO en Voka – Vlaams Netwerk van Ondernemingen) en vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties (ABVV, ACLVB en ACV).

De SERV verwijst ten slotte naar het Pact 2020, in het bijzonder naar de strategische doelstelling 18, die betrekking heeft op de *'structurele bijdrage van een efficiënte en effectieve overheid en haar invloed op het welzijn en welvaart van de bevolking'* (SERV, 2009). Zij gaat er bovendien van uit dat de verbetering op het vlak van efficiëntie en effectiviteit bij de overheid geen eenmalige hervorming inhoudt, maar eerder een allesomvattend capaciteit omvat om permanente veranderingen op meerdere dimensies, niveaus en componenten in het totale systeem te sturen. De op gang gebrachte dynamiek zal de Vlaamse overheid ertoe leiden om stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren.

3.1.2. De lokale besturen (VVSG)

Op 9 februari 2009 heeft de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) een *'Memorandum Vlaamse Verkiezingen 7 juni 2009'* gepubliceerd (VVSG, 2009). In dit memorandum poneert de Vereniging een aantal krachtlijnen die de lokale besturen voorstellen en hen in staat moeten stellen om op een adequate wijze te remediëren aan de grote maatschappelijke uitdagingen in Vlaanderen.

Het luik rond een efficiënte overheid ontbreekt niet in dit werkstuk. De VVSG beschouwt de samenwerking tussen de verschillende niveau's als een uitdaging, die ondermeer wordt ondersteund door een *'partenariaat in beleid'*, waarbij de lokale besturen worden erkend als *'eerste overheid'*, met eigen beleidskeuzen en zonder het stigma van *'loutere uitvoeringsdienst van de Vlaamse overheid'*. Een aantal basisprincipes treden hier op de voorgrond: betrokkenheid, participatie, vereenvoudiging, betrouwbaarheid en partnerschap.

Eén van de voorgestelde krachtlijnen die dit partnership ondersteunt, is het doorvoeren van een interne staatshervorming, een begrip dat enigszins een ruimere invulling krijgt dat de gelijknamige doorbraak geformuleerd door de CEEO,¹⁴ waarbij niet enkel de nadruk wordt gelegd op de veelheid aan sectorale structuren.

3.1.3. De werkgeversorganisaties

In een gezamenlijk perscommuniqué, hebben de verenigde werkgeversorganisaties¹⁵ op 19 mei 2009 (BECI e.a., 2009) publiekelijk gepleit voor meer efficiënte overheden en betere regelgeving. Men eist dat dit zo spoedig mogelijk op de politieke agenda wordt gezet. In dit communiqué wordt gefocust op drie domeinen: meer efficiëntie op alle beleidsniveaus, een betere regelgeving en eerlijke concurrentie tussen de publieke en private sector.

Wat het eerste domein betreft, staat vooral het ambtenarenkorps voor het voetlicht. De reden is tweevoudig: enerzijds omwille van de omvang (te bekijken over de verschillende bestuurslagen) en anderzijds de kost die deze omvang met zich meebrengt. Gekoppeld aan een werkbaar

¹⁴ In haar finaal rapport beschrijft de CEEO de interne staatshervorming als een rationalisering van en in de bestaande overheidsstructuren en -niveaus, met het oog op transparantie, efficiëntie en subsidiariteit (CEE0, 2009).

¹⁵ Hiertoe behoren de federale overkoepelende werkgeversorganisatie (VBO/FEB) als de regionale organisaties BECI (Brussel Enterprises Commerce and Industry), UWE (Union Wallonne des Entreprises) en VOKA (Vlaams netwerk van Ondernemingen).

efficiëntieprogramma¹⁶ en een benchmarking met de private sector, is het (tijdelijk) consortium van werkgeversorganisaties van oordeel dat de efficiëntie van het overheidsapparaat gevoelig zal toenemen, in ruil voor een minderkost. Een bijkomend belangrijk argument is het huidige historisch amalgaam aan bestuurslagen en -instellingen, wat een verhoogde planlast met zich meebrengt in zoverre processen in dossiers verschillende bestuurslagen raken, zodat onomwonden voor de afschaffing van overbodige instellingen wordt gepleit.

Een consistente regelgeving, gebaseerd op kwaliteit, eenvormigheid over de verschillende beleidsniveaus en onderlinge samenhang is cruciaal voor het stimuleren van de concurrentiekracht (van de ondernemingen). Het huidige kluwen en de onderlinge inconsistentie brengen bijkomende moeilijkheden met zich mee. De werkgeversorganisaties pleiten dientengevolge voor een begrijpbare en toegankelijke regelgeving, die vooraf degelijk en grondig werd voorbereid. Europese regelgeving dient beter te worden opgevolgd en nageleefd. Een periodieke evaluatie moet toelaten irrelevante regels op te heffen en bestaande regelgeving te stroomlijnen.

Transparantie in de uitbouw van overheidsdiensten moet leiden tot een niet-concurrentie met de private sector. Het werkgeversconsortium wijst vooral naar de bestaande zogenaamde “Diensten voor Algemeen Belang” (DAB) bij de overheden, die concurrentieel zouden kunnen worden, ingeval zij op het economische domein treden.

Ten slotte stellen de werkgeversorganisaties dat het klimaat voor deze oefening, momenteel geschikt is. Men wijst hiervoor naar de oplopende gemiddelde leeftijd van het personeel in de overheidssectoren. In die zin zou er een “automatische” afslanking van het overheidsapparaat kunnen worden voorzien, zonder dat dit een sociaal bloedbad dient te veroorzaken.

3.2. Het Vlaams regeerakkoord van 9 juli 2009, bekeken vanuit helicopter-perspectief

Zoals blijkt uit het voorgaande, is de betrokkenheid van diverse belangengroepen rond een meer efficiënt, effectief en performant Vlaanderen, bijzonder duidelijk, zij het elk met het oog op de eigen agenda.

Het is dan ook niet verwonderlijk vast te stellen dat de meeste initiatieven hieromtrent op een strategisch moment zijn gelanceerd, i.c. enkele weken tot maanden vóór de deelstaatverkiezingen van 7 juni 2009. Lobbywerk kan op verschillende wijzen worden gevoerd; het opzetten van colloquia, het publiceren van strategische nota's of memoranda zijn er enkele van.

Dit regeerakkoord zag het levenslicht op 9 juli 2009. Dit akkoord omvat een belangrijk luik rond de “Slagkrachtige overheid” dat grotendeels gebaseerd is op de voorstellen van de Vlaamse administratie. Door middel van haar bijdragen gaf de Vlaamse administratie een aantal signalen en incentives voor een meer efficiënte en effectieve overheid in de richting van het politiek niveau. Deze werden opgepikt door de politiek. Er werd ook de band gelegd met de conclusies uit de rapporten van de CEEO. Deze laatste heeft de nodige brandstof geleverd voor diepgaande

¹⁶ Hiervoor wordt een vergelijking gemaakt met bestaande programma's in Nederland (Vernieuwing Rijksoverheid) en Groot-Brittannië (Efficiency program). Voor meer info: Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007); NAO (2006).

discussies voor de volgens haar belangrijke items en hebben hun weg gevonden naar de Vlaamse administratie, het middenveld en – uiteindelijk – het politieke niveau.

Daarnaast mogen uiteraard de diverse signalen vanuit het middenveld en diverse maatschappelijke actoren niet worden vergeten (cf. supra). Kortom, er kan dus worden geconcludeerd dat de nieuwe Vlaamse Regering zich heeft laten inspireren door de deskundigheid, kennis en ervaring vanuit verschillende maatschappelijke geledingen, zonder daarom de eigen politieke visie over een performante overheid uit het oog te verliezen.

Het Vlaamse regeerakkoord in het algemeen, is een vrij gedetailleerd werkstuk dat duidelijke doelstellingen vastlegt. Dit heeft zijn voor- en nadelen. Het voordeel hiervan is alvast het vrij concrete gehalte, vertaald in duidelijke richtlijnen en acties die moeten leiden tot vastomlijnde doelstellingen. Keerzijde hiervan is dat dit kader weinig flexibel is en bijgevolg niet of moeilijk aanpasbaar aan nieuwe realiteiten die zich tijdens de loop van de Vlaamse Regering zouden voordoen.

Wat de slagkrachtige overheid betreft, is dit niet anders. Krachtige hefboomen moeten de overheden in Vlaanderen na verloop van tijd brengen tot een *'sterke schakel in de economische, sociale en ecologische keten'*, waarbij (...) een efficiënte en effectieve overheid (...) een kwaliteits- en concurrentieverschil (moet) maken binnen Europa' (Vlaamse Regering, 2009, 80). De rode draad doorheen dit luik wordt – zoals verwacht – gevormd door het heilige triumviraat: doeltreffendheid en efficiënt functioneren, gekoppeld aan performantie, duidelijk geïnspireerd door het toekomstplan voor Vlaanderen en het actieplan "Vlaanderen in Actie", waarmee de Vlaamse overheid – in partnerschap met zoveel mogelijk maatschappelijke actoren – de weg wil bereiden naar een toonaangevende regio waarin welvaart en welzijn meer dan ooit gevrijwaard blijven.

3.3. Doorwerking van het gedachtegoed rond efficiëntie en effectiviteit in het beleid van de Vlaamse overheid

Het beleid van een administratie wordt in de eerste plaats bepaald door het politieke niveau. Het is aan dit niveau om te bepalen op welke terreinen beleid dient te worden gevoerd en prioriteiten moeten worden gelegd. Deze hoofdlijnen worden vastgelegd in het regeerakkoord, die zodoende een groot politiek draagvlak verkrijgen. In de praktijk zijn het de ministers (met hun kabinetten) die de bepaling van dit beleid voor zich nemen. De administratie wordt opgedragen het door de minister te voeren beleid voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren. Deze beleidscyclus herhaalt zich vervolgens telkens opnieuw.¹⁷

De volgende stap van doorwerking van het gedachtegoed rond meer efficiëntie en effectiviteit betreft de omzetting van de politieke statements (opnieuw) in strategische beleidsvoorstellen

¹⁷ Wat de Vlaamse administratie betreft, wordt de beleidsvoorbereiding en –evaluatie in theorie toevertrouwd aan de departementen, terwijl de beleidsuitvoering toekomt aan de agentschappen. In de praktijk daarentegen wordt de soep nooit zo heet gegeten als ze werd opgediend; ook de agentschappen verrichten – hoofdzakelijk omwille van hun expertise – beleidsvoorbereidend en –evaluerend werk.

die vervolgens worden opgenomen in de ministeriële beleidsnota's.¹⁸ De beleidsnota's van de ministers bevoegd voor de zogenaamde horizontale beleidsmateries (bestuurszaken, financiën en begroting) bevatten een aantal beleidsvoorstellen die moeten leiden tot een meer slagkrachtige overheid.

3.3.1. Trajecten waaraan de Vlaamse administratie aan meewerkt: divers, concreet en op één lijn?

In de tweede paragraaf van deze bijdrage zijn de diverse voorstellen vanuit de Vlaamse overheid meer gedetailleerd beschreven. Deze zijn er gekomen op aansturing van twee elementen. Enerzijds is er het rapport van de OESO (2007) over de tewerkstelling in de publieke sector van België. Anderzijds is er het door de Vlaamse Regering gepromote en aangestuurde project Vlaanderen in Actie, verder ViA genoemd.

In beide gevallen heeft het CAG een doorslaggevende rol gespeeld in de hele discussie rond de vraagstelling op welke wijze tot een meer efficiënte en effectieve (Vlaamse) overheid kan worden gekomen. Er werden vervolgens verschillende trajecten opgezet.

Vooreerst zijn er de doelstellingen uit het Pact 2020. De ViA-uitdagingen voor een slagkrachtige overheid zoals die te vinden zijn in het Pact 2020, zijn grotendeels gebaseerd op de werkzaamheden van de CEEO. De voorzitter van de CEEO werd als expert aangeduid en heeft als stakeholder mee ViA onderschreven. Waar ViA een visietekst opleverde met grote uitdagingen op langere termijn, geeft het Pact 2020 concrete doelstellingen met meetbare streefdoelen die door de stakeholders zullen worden opgevolgd. De keuze van de indicatoren op zich was een proces waarbij alle stakeholders op gelijke manier betrokken waren en hun fiat hebben gegeven. Het spreekt voor zich dat het Pact 2020 een opvolging door middel van een monitoring verdient. Het is de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR) die op vraag van de Vlaamse Regering een coördinerende taak kreeg toebedeeld. Het project heeft tot doel om in ruim overleg met de betrokken actoren, duidelijke indicatoren rond de doelstellingen van het Pact 2020 vast te leggen. Eén van deze doelstellingen betreft (eveneens) de slagkrachtige overheid (doelstelling 18, cf. supra).

Daarnaast is er het Vlaams Regeerakkoord en de opvolging ervan. Op 25 september 2009 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan een door de Vlaamse administratie voorgesteld concept van monitoring voor de uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord en ViA (inclusief het Pact 2020), evenals de wijze waarop deze monitoring zou worden opgebouwd als instrument.¹⁹ Dit instrument zou aanleiding geven tot het formuleren van een beperkt aantal (maximum 100) strategische en organisatieoverkoepelende doelstellingen. Het opvolgingstraject voorziet in de terugkoppeling door het politieke niveau en de ViA-stakeholders, met het oog op de validering van de set van strategische doelstellingen. Verder is er de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering van het volledige monitoringsinstrument (dat zowel de strategische doelstellingen, de tussenstappen, als de rapporteringsinstrumenten dient te omvatten).

¹⁸ Beleidsnota's hebben een looptijd die overeenkomt met de legislatuur, en bevatten de door de minister bepaalde beleidsdomeinspecifieke prioriteiten voor de volledige looptijd van de legislatuur.

¹⁹ Voor dit concept van monitoringsinstrument werd inspiratie geput uit de Nederlandse "delivery-methodiek" (www.regering.nl/verantwoordingsdag).

De voornoemde regeringsbeslissing heeft tot gevolg dat de volledige Vlaamse administratie *sensu stricto*²⁰ betrokken is bij de monitoring van zowel het Vlaams regeerakkoord, als van ViA. Dit is op zich een gehele vooruitgang, gezien dit in het verleden niet het geval was.²¹

In haar regeerakkoord (deel IV, slagkrachtige overheid, 80) van 9 juli 2009 belastte de Vlaamse Regering het CAG om tegen het einde van het jaar 2009 een globaal meerjarenprogramma rond de “slagkrachtige overheid” op te zetten. De focus voor deze opdracht lag op de zesde ViA-doorbraak “slagkrachtige overheid”, het luik “Overheid” in het Pact 2020, alsook op de conclusies in het finaal rapport van de CEEO. Als startpunt werden reeds bestaande onderzoeken en rapporten onder de loep genomen, zoals het reeds vermelde OESO-rapport (2007) en de 10-sporennota (2008) uitgaande van het CAG. Een (ViA)doorbraakgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de drie horizontale beleidsdomeinen werd belast met het uitwerken van de scope en het strategisch kader van het Meerjarenprogramma.

Volgende basisprincipes voor het meerjarenprogramma worden gehanteerd:

Een gefaseerde aanpak. Deze aanpak is nodig omwille van het omvangrijk karakter van deze oefening. Hierbij worden alle beleidsdomeinen gemobiliseerd een traject af te leggen, startend bij een eerste – bottom-up georganiseerde – ideeënverzameling en leidend tot een portfolio van projecten en programma’s. De beleidsdomeinen worden hierbij aangestuurd door het CAG.

Een gelaagde aanpak. Deze aanpak voorziet het behalen van efficiëntiewinsten op verschillende niveaus, bijvoorbeeld binnen individuele departementen of agentschappen, binnen de beleidsdomeinen, tussen verschillende beleidsdomeinen, tot op het volledig Vlaams niveau. Afhankelijk van het niveau wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de projecten en programma’s gelegd op het daartoe voorzien orgaan.²² Deze aanpak heeft het voordeel de eigenheid van de verschillende niveaus te bewaren en bij te dragen tot een raamwerk dat organisatiebreed wordt gedragen.

Een gedragen plan. Een plan dat wordt gedragen door alle niveaus draagt op zich bij tot het creëren van voldoende draagvlak bij alle betrokkenen, waaronder – niet onbelangrijk – ook het politiek niveau. Dit leidt tot een daadwerkelijk overleg tussen administratie en de Vlaamse regering, waarbij de CEEO een niet onbelangrijke rol als extern klankbord en toetssteen zal vervullen.

Een duidelijke sturing en opvolging. Een meerjarenprogramma van deze omvang vraagt een duidelijke sturing en opvolging. Verantwoordelijkheden en rapporteringslijnen dienen te worden vastgelegd. Ook voor dit programma zal een “governance”-structuur worden uitgewerkt, waarbij de aansturing van de verschillende initiatieven op het meest efficiënte niveau gebeurt en waarin het CAG een prominente sturende rol zal krijgen. De rol van het CAG betreft de voortgangscontrole, het organisatiebreed risicobeheer, de identificatie van en het aanreiken van oplossingen voor problemen en conflicten op

20 Waarmee wordt bedoeld: alle beleidsdomeinen die deel uitmaken van de Vlaamse administratie.

21 Tot en met 2008 verliep de monitoring van de opeenvolgende regeerakkoorden door één dienst, met name het departement “Diensten van de Vlaamse Regering” (DAR) en haar voorganger, het departement “Coördinatie” (COO). Het project rond “Beter Bestuurlijk Beleid” (BBB) dat in werking trad op 1 januari 2006, en dat tevens instond voor de volledige hertekening van het administratief landschap op Vlaams overheidsniveau, legt de beleidsvoorbereiding, de -uitvoering en de -evaluatie bij de respectievelijke beleidsdomeinen.

22 Respectievelijk het managementcomité, de functioneel bevoegde minister en de leidend ambtenaar, de beleidsraad (al dan niet samengesteld uit verschillende beleidsdomeinen, het CAG).

generiek niveau. Ook op het vlak van rapportering en beslissing zal het geheel worden geoptimaliseerd. Ten slotte zullen de voorhanden zijnde structuren binnen de bestaande Vlaamse overheid maximaal worden aangewend, zonder nieuwe structuren te creëren.

Het meerjarenprogramma steunt op vier strategische doelstellingen:

Dit zijn de vier strategische doelstellingen:

1. Door een interne staatshervorming en partnerschappen op alle niveaus zorgt de Vlaamse overheid voor minder bestuurlijke drukte en voor meerwaarde voor alle betrokkenen.
2. De Vlaamse overheid verhoogt haar aanpassingsvermogen om meer te doen met minder.
3. De Vlaamse overheid zal door innovatie van werkwijze en instrumenten de dienstverlening verbeteren.
4. De Vlaamse overheid verbetert haar oplossingsvermogen ten aanzien van maatschappelijke uitdagingen. In combinatie met een verbeterde verantwoording verhoogt zij daarvoor het vertrouwen en de tevredenheid van burgers, organisaties en bedrijven.

Deze strategische doelstellingen zijn er gekomen vertrekkend vanuit een globale visie die in lijn zit met zowel de ViA-filosofie, het Pact 2020 en de aanbevelingen van de CEEO.

Deze doelstellingen zijn cruciaal en vormen de basis voor duidelijke streefnormen, waarvan de vooruitgang wordt gemeten aan de hand van een set aan kernindicatoren. Bovendien kunnen ze aan belang winnen in zover ze ook aangewend worden in het project rond de monitoring van het Vlaams regeerakkoord en ViA, die op haar beurt organisatiebrede strategische doelstellingen omvat. Van twee zaken dus één, zonder dat beide initiatieven vermalen worden tot één globaal project. Zo zien we dan ook dat de opvolging van de kernindicatoren van het Meerjarenprogramma Slagkrachtige overheid parallel loopt met deze van het Pact 2020. De kernindicatoren van het pact 2020 worden immers overgenomen in de indicatorenset voor het Meerjarenprogramma aangevuld met enkele meer procesmatige indicatoren die uitdrukking geven aan de uitvoering van sleutelprojecten.

Kortom, we zien in verschillende configuraties initiatieven om de slagkracht van de Vlaamse overheid op te schroeven. Deze aanpak kan de indruk wekken van enige “bestuurlijke drukte”. Niettemin, we zien alvast een inhoudelijke afstemming tussen de verschillende producten.

Het “gevoel” van bestuurlijke drukte heeft ook te maken met de nieuwe trends in het overheidsoptreden en het management. Hierbij zien we dat in de bestuurspraktijk steeds meer wordt gestreefd naar consensus en een overlegde oplossing binnen de Vlaamse administratie precies als reactie tegen de verkokering. Daarenboven wordt er beleidsmatig veel meer gewerkt vanuit het stakeholdersmodel waarbij al van bij de voorbereiding overleg wordt gepleegd met vele betrokken actoren. De netwerking en nieuwe overlegmechanismen hebben tot gevolg dat de vroegere beslissingsmechanismen en eindverantwoordelijkheden aan het veranderen en verschuiven zijn. Dit gaat gepaard met nieuwe rollen en functiebeschrijvingen voor betrokken diensten en personen. De vroegere en nieuwe actoren zijn nog hun weg aan het zoeken binnen de Vlaamse administratie en binnen het politiek niveau. Daardoor valt een stuk duidelijkheid en zekerheidsgevoel weg bij een aantal personen en diensten, maar dit is eigen aan transitie-management. De complexiteit in dit verhaal is dat men al methoden toepast terwijl men nog bezig is met het proces om dit te formaliseren in plannen en de oprichting van overlegorganen.

Iedereen en zeker degene die vroeger in beleidsondersteunende functies zaten, moeten opnieuw hun rol en positie vinden.

BBB heeft eveneens een aanzet gegeven tot efficiëntie- en effectiviteitsdebatten binnen de domeinen en de agentschappen die als nieuwe partners een gemeenschappelijke beleidsverantwoordelijkheid moeten dragen binnen de hun toegewezen middelen. Ondertussen speelt zich op entiteitniveau ook een efficiëntieslag af doordat de personeel- en werkingskredieten omwille van de budgettaire krapte tijdens de financiële en economische crisisperiode lineair worden afgeroomd terwijl men de eigen prestaties op peil moet houden en medewerking moet verlenen aan domeinoverschrijdende projecten. Deze domein- en entiteitspecifieke inspanningen zijn spijtig genoeg weinig of niet gedocumenteerd waardoor ze ook moeilijk aantoonbaar zijn, laat staan op een geconsolideerde manier op het niveau van de Vlaamse overheid kunnen worden voorgesteld.

3.3.2. De Vlaamse administratie als toonbeeld voor het "post NPM"-tijdperk?

De ontwikkeling die de Vlaamse overheid heeft gekend als gevolg van het BBB-project, is kenmerkend voor de intrede in het NPM-tijdperk. Dit is ook niet verwonderlijk, gezien dit project en de eruit vloeiende organisatiestructuur grote overeenkomsten vertoont met een aantal basisprincipes van het New Public Management. De doelstellingen rond "good governance" is alvast met betrekking tot de structurele en procesmatige dimensie in belangrijke mate gehaald.

De culturele dimensie daarentegen, blijkt een stuk weerbarstiger te zijn, de huidige initiatieven ten spijt. Zonder dat dit bij voorbaat een verloren strijd is, zal het tijd en moeite kosten om een door iedereen gedragen organisatiecultuur aan te nemen (Verlet, 2008a).

Toch is er beterschap op komst: de motor van het efficiënt en effectief handelen van de Vlaamse overheid, met het oog op de klant-(gerichtheid), is duidelijk aangeslagen. De Vlaamse regering wenst het, de Vlaamse administratie doet het. Bovendien is het ingebed in het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 en in het "Charter voor Politiek-Ambtelijke Samenwerking".²³

Een intense samenwerking binnen en tussen de beleidsdomeinen, een professionele interactie tussen het politiek en de ambtelijk niveau met het Charter als referentiekader, alsook een kwalitatieve en klantgerichte dienstverlening ten aanzien van de burgers, ondernemingen en organisaties moeten de Vlaamse administratie als een toonbeeld voor het nieuwe post-NPM maken. De ingrediënten zijn alvast aanwezig.

Het mag onderhand duidelijk wezen dat het debat rond een meer efficiënte en effectieve overheid op Vlaams niveau al geruime tijd aan de gang is, aangestuurd door verschillende initiatieven met elk eigen specifieke drijfveren en doelstellingen. Men dient er dus beducht voor te zijn geen amalgaam aan programma's, projecten en subactiviteiten rond eenzelfde globaal thema te ontwikkelen, die vervolgens dreigen een eigen leven te leiden, zonder enig onderling verband. Anderzijds moeten we ook wijzen op de eigen finaliteit van de verschillende trajec-

²³ Dit charter werd op 9 december 2009 plechtig ondertekend door de kernministers (minister-president en 2 vice minister-presidenten) van de Vlaamse Regering en de covoorzitters van het CAG, en op 15 januari 2010 meegedeeld aan de voltallige Vlaamse Regering.

ten. Zo stelt Vlaanderen in Actie en het bijhorende Pact 2020 zijn horizon op 2020, terwijl het Regeerakkoord betrekking heeft op de periode 2009-2014.

Er is echter ook een eenheid in deze diversiteit, eenzelfde drijfveer, namelijk een beter, efficiënter, performanter, (kost)-doelmatiger functionerende overheid. Het CAG heeft een belangrijke rol om deze afstemming te bewaken in afspraak met het politieke niveau waarmee het op geïntegreerde tijdstippen feedbackgesprekken heeft. Het optreden in verschillende fora, op verschillende niveaus en met verschillende (of soms dezelfde) partners vereist onderlinge afstemming rond mijlpalen en het uiteindelijk doel en een duidelijke programmastructuur.

Uitleiding

De nationale en internationale aandacht voor de efficiëntie en effectiviteit heeft de Vlaamse overheid zeker niet onberoerd gelaten. Het gevoelige politieke klimaat en minder gunstige economische conjunctuur zijn eveneens essentieel in het duiden van de discussies over efficiëntie en effectiviteit binnen de Vlaamse overheid. Net zoals elders in Europa komt het gevaar om de hoek kijken dat men enkel en alleen kijkt naar personeelsaantallen. Hoe nuttig dergelijke informatie ook kan zijn, het zegt ons niets over de efficiëntie, laat staan de effectiviteit, van het overheidsoptreden. Beide concepten zijn immers per definitie ratio's, waarbij men ook dient te kijken naar de prestaties van een overheid.

In deze bijdrage hebben we stilgestaan bij tal van initiatieven die de Vlaamse overheid samen met andere belanghebbenden hebben uitgewerkt. De aanpak getuigt van een diversiteit aan benaderingen teneinde een antwoord te bieden op het efficiëntie en effectiviteitsvraagstuk. De wegen naar een meer efficiënte en effectieve overheid zijn dan ook heel divers en bezaaid met vele keuzes. Zo kan men focussen op de output (bijvoorbeeld het kerntakendebat), de input (bijvoorbeeld lineaire besparingen), de processen (bijvoorbeeld informatisering) of de outcome (bijvoorbeeld effectstudies). Hoe dan ook, om een beeld te krijgen van de efficiëntie en effectiviteit van de overheid moeten input aan output (efficiëntie) en de output aan de outcome (wat effectiviteit betreft) worden gekoppeld. Dit alles vergt een nauwkeurige registratie. Hoe grondig en interessant ook de gevoerde discussie, het empirische is en blijft de achillespees in het gehele debat. Daarmee is de discussie op zich minder evidence-based dan enkele macro-economische kengetallen soms doen uitschijnen. Hiermee zijn er eigenlijk weinig verschillen in de discussie met andere Europese democratieën.

De keuzes die men maakt hoeven niet exclusief te zijn. Men kan kiezen voor meerdere combinaties. De bedoeling moet zijn om de discussies goed te omlijnen en duidelijk aan te geven over welke overheid en welke overheidstaken men het wil hebben. In functie hiervan kunnen verdere trajecten worden opgezet. Met de werkzaamheden van het CAG en de volledige Vlaamse administratie, van de CEO en het politiek niveau, werd alvast een belangrijke aanzet gegeven. Er mag nu worden verhoopt dat de inspanningen rond meer efficiëntie en effectiviteit in de Vlaamse overheid – op welke wijze worden geïnitieerd en begeleid – hun effect niet missen om de Vlaamse overheid binnen afzienbare tijd (terug) te brengen waar ze behoort: onder de besten van Europa! Hiertoe zien we alvast dat binnen de Vlaamse overheid diverse paden worden betreden. Het verdient alvast een warme aanbeveling dat het verder vormgeven aan de wegen naar een (nog) efficiënter en effectiever overheidsoptreden op zich efficiënt moet gebeuren, wil

men effectief zijn. Dit vereist een gezonde dosis afstemming en uiteindelijk het maken van keuzes die gedragen worden door de betrokkenen.

Deze keuzes zijn evenwel niet vrijblijvend. Zo zien we heden ten dage een sterke nadruk op een vrij eenzijdige besparing aan de inputzijde (personeel en middelen). Vooreerst komt de focus hierbij dan te liggen op de efficiëntiepool, zonder ook te kijken of met het overheidsop-treden de gewenste effecten worden bereikt. Daarnaast dreigen we hiermee een stap terug te zetten in de evolutie die er is gekomen naar aanleiding van hervormingen die schatplichtig zijn aan het New Public Management. In de theorievorming en praktijk van het post-New Public Management komt meer en meer de nadruk te liggen op kwalitatieve dienstverlening aan de burger/klant. Bij een éénzijdige focus op input-elementen, dreigen we opnieuw in een managementcultuur te stranden waarin het beheer van middelen centraal komt te staan. Dit alles terwijl met het streven naar efficiëntie en effectiviteit men net het overheidspresteren in termen van output en outcome op de voorgrond wou plaatsen. In die zin komt men met oude recepten voor nieuwe uitdagingen.

Een probleem aankaarten is natuurlijk veel makkelijker dan bij te dragen aan een oplossing ervan. De uitdaging bestaat er alvast in om binnen de Vlaamse overheid een omgeving te creëren die toelaat te denken en handelen in termen van efficiëntie en effectiviteit. Hierbij moet de discussie niet alleen gaan over wat de middelen (zouden moeten) zijn, maar ook wat we ermee doen (output) en wat we er mee willen bereiken (outcome). Dit vereist niet alleen een ingrijpen in termen van structuren en processen, ook de culturele dimensie als faciliterende dan wel remmende factor verdient de nodige aandacht. Wellicht lijkt dit nog het grootste struikelblok voor de realisatie van een (nog) betere dienstverlening aan de burger, organisaties en bedrijven.

Globaal genomen zijn we van oordeel dat er sprake is van een congruentie wat de inhoud van de verschillende projecten en trajecten naar een (nog) meer efficiëntie en effectieve overheid betreft. Misschien is dit mede te danken aan het feit dat de Vlaamse overheid, als administratie, nu als een volwaardige stakeholder wordt beschouwd en deel uitmaakt van de verschillende fora. Op die manier is er alvast een goede afstemming tussen het uittekenen van het beleid en de uitvoering ervan.

Tot slot is het niet altijd even gemakkelijk om een wetenschappelijke analyse te maken over een proces dat nog niet is afgerond en waar nog bijstellingen kunnen en moeten gebeuren. Daarenboven heeft de oefening iets van vragen aan een vis hoe het water voelt. We zitten er midden in, waardoor het niet altijd evident is om enige afstand te nemen. Daarenboven komt het ons voor dat de setting waarin de Vlaamse overheid mee vorm geeft aan het beleid inzake efficiëntie en effectiviteit aan het veranderen is. Men kan het post-NPM noemen. Ook aan dit nieuwe water is het even wennen...

BIBLIOGRAFIE

- Afonso, A., L. Schuknecht & Tanzi, V. (2003), *Public Sector Efficiency: an International Comparison*, European Central Bank Working Paper (nr. 242). Frankfurt am Mein: European Central Bank.
- Andreescu, F. (2003). *Post-new public management models? New templates and possible lessons from a commercialising british public sector organisation*. Southampton: University of Southampton (Discussion Papers in Management, M03-13) (gevonden op : <http://www.management.soton.ac.uk/research/publications/documents/M03-13.PDF>).
- Bordewijk, P. (2005). Wat komt er na NPM? In: *Overheidsmanagement*, 18 (6), 160-162.
- Burnham, P., Lutz, K.G., Grant W. & Layton-Henry, Z (2004). *Research Methods in Politics*. Houndsmill/New York: Pargrave Macmillan.
- BECI, UWE, VOKA, UCM, UNIZO, VBO (2009). *Meer efficiënte overheden en betere regelgeving. Op de politieke agenda: NU!* Brussel: <http://www.vbo.be/index.html?page=149>, geraadpleegd op 25 mei 2009.
- Brunetto, Y. & Farr-Wharton, R. (2005). The role of management post-NPM in the implementation of new policies affecting police officers' practices. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 28 (2), 221-241.
- CAG (2009). *Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid*. Kader en plan van aanpak, 23 december 2009. Brussel: CAG (Nota aan de Vlaamse Regering).
- CEEO (2008). *Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Tussentijdse conclusies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid*. Brussel: CEEO.
- CEEO (2009). *Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Finaal rapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid*. Brussel: CEEO.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). *NPM and Beyond-Leadership, Culture, and Demography*. Working paper 3, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Unifob AS, gevonden op: <https://bora.uib.no/bitstream/1956/2464/1/N03-07%20Christensen-Laegreid.pdf>.
- De Borger, B. & Kerstens, K. (1995). Produktiviteit en efficiëntie in de Belgische publieke sector: situering en resultaten van recent empirisch onderzoek. In: *Tijdschrift voor economie en management*, 40, 101-131.
- De Witte, K., Moesen, W. (2007). *Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België?*. Leuven: K.U.Leuven.
- Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tiel: Lannoo.
- Drechsler, W. (2005), The rise and Demise of the New Public Management, In: *Real-world economics review*, 33, gevonden op: <http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>.
- Edwards, M. & Clough, R. (2005). Corporate Governance and Performance: An Exploration of the Connection in a Public Sector Context. Issues paper 1. Canberra: University of Canberra.
- 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.
- www.regering.nl/verantwoordingsdag, laatst geraadpleegd op 9 februari 2010.
- <http://www.vlaandereninactie.be>, laatst geraadpleegd op 15 mei 2009.
- <http://www2.vlaanderen.be/bbb/>, laatst geraadpleegd op 15 mei 2009.
- <http://www.wetsmatiging.be/>, laatst geraadpleegd op 15 mei 2009.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. In: *Accounting Organizations and Society*, 20 (2/3), 93-109.
- 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.
- Kuhry, B. (ed.) (2004). *Prestaties van de publieke sector*. Den Haag: SCP Nederland.
- Luts, M., Van Dooren, W. & Bouckaert, G. (2008). *Internationale rangschikkingen gerangschikt. Een meta-analyse van rangschikkingen van publieke sectoren*. Leuven: Steunpunt beleidrelevant onderzoek-bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2007). Nota Vernieuwing Rijksdienst. Den Haag, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/programma/108556/nota-vernieuwing>.
- Moesen, W., & De Witte, K. (2007). Welke benchmark voor de uitgavenquote van de overheid in België? www.econ.kuleuven.be/ces/les, geraadpleegd op 20 april 2010.
- NAO, (2006). *Progress in improving government efficiency. Report by the Comptroller and Auditor General*. London: National Audit Office.
- 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.
- OECD (2007b). *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.
- OECD (2007c). *Employment in government in the perspective of the production costs of goods & services in the public domain*. GOVIPGCI PEM(2007)2 – update 17/12/2007 (draft version), 2007.
- OECD (2007d). *Towards Better Measurement of Government*, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1, OECD Publishing, 2007.
- OECD (2007e). *OECD Reviews of Human Resource Management in Government. Belgium. Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region*. Advance Copy, October 2007.
- Oehler-Sincai, I. (2008). *Strengths and weaknesses of the new public management (NPM). Cross-sectional and longitudinal analysis*. In: Conference on New Public Management and the Quality of Government, Gothenburg, 13-15 November 2008, http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Oehler-Sincai%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf, geraadpleegd op 19 april 2010).
- Page, S. (2005). What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. In: *Public Administration Review*, 65 (6), 713-723.
- Pollitt C., Harrison, S., Bal, R. Dowswell, G. & Jerak, S. (2007). *Conceptualising the development of performance measurement systems*. In: EGPA annual conference. Study Group: Performance and Quality, Madrid. 19-22 september 2007.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. (2nd edition). Oxford: Oxford University Press.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Riccucci, N. (2001). The "Old" Public Management versus the "New" Public Management: where does public administration fit in? In: *Public Administration Review*, 61 (2), 172-175.
- SERV (2009). *Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid*. Brussel, SERV, te raadplegen op www.serv.be.
- Vallet, N., (2008). Nieuw Publiek Management in Vlaamse steden : signalen over paradoxale effecten van een onzichtbare hand. In: *Burger, bestuur & beleid : tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 5 (4), 318-330.
- Vancoppenolle, D. (2009). *Beleidswerk door ambtenaren en kabinetmedewerkers: Feiten achter de stereotypes. Een verkenning in de Vlaamse Overheid*. Brugge: Vanden Broele.
- Van de Walle, S. & Bouckaert G. (2007). Perceptions of Productivity and Performance in Europe and The United States. In: *International Journal of Public Administration*, 2007, 30 (11), 1123-1140.
- Vlaams Parlement (2009). *Rapport van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering betreffende de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten van de Vlaamse ministers, Toestand op 31 december 2008*. (Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetevaluatie. Te raadplegen op: <http://jisp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2008-2009/g35-2.pdf>).
- Vlaamse Regering (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden: voor een vernieuwde, duurzame en ware samenleving* (9 juli 2009). Brussel: Vlaamse Regering.

- Verlet, D., (2008a). *Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name? Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid in Vlaanderen*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, SVR-Nota 2008/4.
- Verlet, D. (2008b). 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.
- VWSG (2009). *VWSG-memorandum Vlaamse verkiezingen 7 juni 2009*. Brussel: Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten.
- Weekers, B. (2008). Beter bestuurlijk beleid: een stand van zaken op 31 december 2007. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 63 (2), 79-87.

Monitoring in de publieke sector

5

HOOFDSTUK

Dennis de Kool

Erasmus Universiteit Rotterdam

Inleiding	128
1. Monitoring	128
2. Theoretisch kader	129
2.1. Rationele benadering van monitoring en doorwerking	129
2.1.1. <i>Betrouwbaarheid</i>	130
2.1.2. <i>Relevantie</i>	130
2.1.3. <i>Doelgerichtheid</i>	130
2.1.4. <i>Bruikbaarheid</i>	130
2.2. Politieke benadering van monitoring en doorwerking	130
2.2.1. <i>Toegang</i>	131
2.2.2. <i>Vertrouwen</i>	131
2.2.3. <i>Belangen</i>	131
2.2.4. <i>Concurrentie</i>	131
2.3. Culturele benadering van monitoring en doorwerking	131
2.3.1. <i>Betekenis</i>	132
2.3.2. <i>Herkenbaarheid</i>	132
2.3.3. <i>Referentiekaders</i>	132
2.3.4. <i>Interactie</i>	132
2.4. Onderzoeksstrategie	132
3. Empirische bevindingen	133
3.1. Rationele doorwerking van monitoren	133
3.1.1. <i>Betrouwbaarheid</i>	133
3.1.2. <i>Relevantie</i>	134
3.1.3. <i>Doelgerichtheid</i>	134
3.1.4. <i>Bruikbaarheid</i>	134

3.2. Politieke doorwerking van monitoren	135
3.2.1. <i>Toegang</i>	135
3.2.2. <i>Vertrouwen</i>	135
3.2.3. <i>Belangenconformiteit</i>	135
3.2.4. <i>Concurrentie</i>	136
3.3. Culturele doorwerking van monitoren	136
3.3.1. <i>Betekenis</i>	136
3.3.2. <i>Herkenbaarheid</i>	137
3.3.3. <i>Aansluiting referentiekaders</i>	137
3.3.4. <i>Interactie</i>	137
Conclusies en reflecties	138
Aanbevelingen	139
Bibliografie	140

Inleiding

Overheden zetten op grote schaal beleidsmonitoren in (Engbersen e.a., 1997; Vedung, 1997; Bouckaert, De Peuter & Van Dooren, 2003; De Kool, 2007). In Nederland zette bijvoorbeeld de Rijksoverheid in 2008 meer dan driehonderd verschillende monitoren in (De Kool, 2009a). Uit onderzoek blijkt echter dat het verzamelen van informatie zich niet per definitie vertaalt in het gebruik of “doorwerking” van de beschikbare gegevens (Weiss & Bucuvalas, 1980; De Lange, 1995; Bekkers e.a. 2004; De Kool, 2008). Monitoring roept daarom de volgende vragen op: (1) In hoeverre is sprake van doorwerking van monitoring in het beleidsproces? (2) Hoe kan de doorwerking van monitoring in het beleidsproces worden geoptimaliseerd? In dit hoofdstuk zullen deze vragen worden beantwoord.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. Eerst wordt aandacht besteed aan het begrip monitoring. Daarna worden drie theoretische benaderingen besproken om de betekenis van monitoring in het beleidsproces te doorgronden, namelijk een rationeel, politiek en een cultureel perspectief. Per benadering wordt daarbij aandacht besteed aan de kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitoring in beleidsprocessen. Vervolgens worden generieke empirische inzichten gepresenteerd die in twee verschillende studies zijn vergaard. Het hoofdstuk zal worden afgerond met een aantal conclusies en aanbevelingen.

1. Monitoring

Monitoring is een complex en veelzijdig begrip dat door overheden en de wetenschap op uiteenlopende manieren wordt gedefinieerd (Poister, 1983; Mayne & Zapico-Goni, 1997; Power, 1997; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999). Een afbakening van het concept monitoring is om die reden wenselijk. Op basis van de literatuur kunnen vijf ken-

merken van monitoren worden onderscheiden (Poister, 1983; Verweij, Goezinne & Dijkstra, 1995; Engbersen e.a., 1997).

Het eerste kenmerk is dat monitoring een systematisch karakter heeft. Monitoring is een activiteit waarbij sprake is van min of meer gestandaardiseerde meetmethoden en indicatoren.

Het tweede kenmerk is dat monitoring een periodieke activiteit is. Bij monitoring is sprake van herhaalde metingen op vaste momenten (bijvoorbeeld jaarlijks). Een instrument dat slechts eenmalig wordt ingezet, is daarom geen monitor.

Het derde kenmerk is dat monitoren ontwikkelingen volgen. Een noodzakelijke voorwaarde is dat bij monitoring vergelijkingen worden gemaakt tussen verschillende momenten in de tijd. Om die reden moet monitoring niet verward worden met benchmarking.

Het vierde kenmerk is dat monitoring resulteert in een beschrijving. Doorgaans betreft het hier een publicatie in de vorm van een rapportage. Een monitor kan echter ook een digitaal karakter hebben (CD-rom of database). Voorbeelden van digitale monitoren zijn de Regiomonitor Amsterdam en de Watermonitor van het waterschap Aa en Maas (zie De Kool, 2008).

Ten slotte besteden monitoren aandacht aan ontwikkelingen die in het openbaar bestuur beleidsrelevant worden geacht. Monitoren zijn om die reden altijd gekoppeld aan één of meerdere beleidsdomeinen.

Op basis van deze kenmerken is monitoring in dit hoofdstuk gedefinieerd als *het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen* (De Kool, 2007).

Om de betekenis van monitoring voor het openbaar bestuur te doorgronden zullen in de volgende paragraaf verschillende theoretische invalshoeken van monitoring worden belicht.

2. Theoretisch kader

Het openbaar bestuur benadert monitoring doorgaans als een rationeel instrument. Om die reden wordt monitoring vaak gekoppeld aan het rationele adagium van “meten is weten” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999). Een uitsluitend rationele benadering doet echter onvoldoende recht aan de complexiteit van monitoring en het beleidsproces waarin het instrument is ingebed. Aan de hand van de literatuur kunnen drie verschillende benaderingen van monitoring en doorwerking worden afgeleid, namelijk een rationele, politieke en culturele invalshoek (Weiss & Bucuvalas, 1980; Beyer & Trice, 1982; Engbersen e. a., 1997; Dahler-Larsen, 1998; De Kool, 2007). Deze benaderingen, die elkaar overigens niet uitsluiten, zullen nu nader worden toegelicht.

2.1. Rationele benadering van monitoring en doorwerking

Binnen de *rationele* benadering is een monitor een feitelijke informatiebron om de doelconformiteit van het beleid te optimaliseren. Dankzij de feedback van monitoren weet het openbaar bestuur wat er beleidsmatig speelt en kunnen, indien noodzakelijk, gerichte beleidsinterventies worden gepleegd. De kritische succesfactoren die binnen de rationele benadering naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitoren in het beleidsproces zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid. Deze factoren zijn ontleend aan de literatuur (zie referenties in De Kool, 2007).

2.1.1. Betrouwbaarheid

Binnen de rationele benadering van doorwerking is het belangrijk dat een monitor een betrouwbaar instrument is. Een onbetrouwbaar instrument zal immers binnen de rationele benadering niet of nauwelijks worden gebruikt, omdat dit een negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit en effectiviteit van het handelen van actoren in het beleidsproces. Een indicator van betrouwbaarheid is de mate waarin de kwaliteit van de verzamelde gegevens door de betrokken partijen wordt betwist.

2.1.2. Relevantie

Binnen de rationele benadering van doorwerking is het wenselijk dat een monitor een relevant instrument is voor de betrokken partijen. De relevantie van monitoren wordt in belangrijke mate bepaald door de informatiebehoefte van actoren. Aangezien bij monitoring verschillende partijen betrokken zijn, kunnen de informatiebehoefte uiteen lopen. Een indicator van relevantie is de mate waarin het instrument volledige en actuele gegevens bevat.

2.1.3. Doelgerichtheid

Binnen de rationele benadering van doorwerking is het noodzakelijk dat de beleidsdoelen en daarmee samenhangende doelen van de monitor helder zijn voor de actoren die bij monitoring betrokken zijn. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een min of meer uitgekristalliseerde beleidstheorie (zie Hoogerwerf & Herweijer, 1998). Een beleidstheorie stelt actoren in staat om beleidsdoelen concreet, meetbaar en eenduidig te formuleren. Een beleidstheorie is eveneens een onmisbare basis voor het beschrijven van de informatiebehoefte en bepaalt mede welke ontwikkelingen er gemeten gaan worden. De indicator is dus de mate waarin een beleidstheorie aan de monitor ten grondslag ligt.

2.1.4. Bruikbaarheid

De rationele benadering van doorwerking veronderstelt ten slotte dat de informatie uit monitoren bruikbaar is voor de actoren die bij monitoring betrokken zijn. Informatie uit monitoren leent zich niet altijd voor (directe) beleidsinterventies. Vaak is een vertaalslag nodig om de bevindingen uit monitoren te vertalen in bruikbare kennis. Een indicator is de mate waarin de beleidsdoelen en de indicatoren, met behulp waarvan de voortgang van het beleid wordt gemeten, aan elkaar gekoppeld zijn.

2.2. Politieke benadering van monitoring en doorwerking

Binnen de *politieke* benadering is een monitor een machtsbron ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren. In dat kader kunnen monitoren onder meer worden gebruikt als input voor strategische beleidsdiscussies en als instrument om al dan niet bedoeld controle en toezicht op andere actoren uit te oefenen. De kritische succesfactoren binnen de politieke benadering die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitoren in het beleidsproces zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie (zie referenties in De Kool, 2007).

2.2.1. Toegang

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het belangrijk dat partijen toegang hebben tot de gegevens die de monitor voeden. De toegang tot informatie wordt in belangrijke mate bepaald door de bereidheid om kennis te delen. Een informatievragende partij heeft doorgaans belang bij volledige informatie, terwijl een informatieaanbieder geneigd is om terughoudend te zijn in het aanbieden van gegevens, omdat het vrijgeven van informatie diens positie kan schaden. Indicatoren zijn de beschikbaarheid van informatie en de toegang tot interbestuurlijke overlegfora, waarin informatie wordt uitgewisseld.

2.2.2. Vertrouwen

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het wenselijk dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. Vertrouwen is de perceptie dat andere actoren goede bedoelingen hebben (Koppenjan & Klijn, 2004). Belangrijk is dat vertrouwen steeds wordt herbevestigd en wederzijds voordeel voor de betrokken actoren oplevert. Vertrouwen bevordert de informatie-uitwisseling tussen actoren (Idem). Monitoring en vertrouwen kunnen op gespannen voet staan met elkaar, omdat monitoring het etiket van controle kan hebben (Eshuis, 2006). De indicator is de mate waarin partijen die bij monitoring zijn betrokken een positief beeld hebben met betrekking tot de intenties van andere partijen.

2.2.3. Belangen

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het noodzakelijk dat monitoring en de informatie die daaruit voortkomt tegemoet komt aan de belangen van de actoren (Weiss & Bucuvalas, 1980). Bij monitoring kunnen actoren verschillende belangen hebben. Iedere actor zal daarom de mate waarin de interbestuurlijke monitor tegemoet komt aan diens belang afwegen (zie ook Weiss, 1980). Daarbij is het ook mogelijk dat ad-hoc coalities worden gevormd om gedeelde belangen te behartigen tegenover andere partijen. De indicator is de mate waarin de monitor aansluit op individuele of collectieve belangen van de betrokken actoren.

2.2.4. Concurrentie

De politieke benadering van doorwerking veronderstelt ten slotte dat een monitor een sterke concurrentiepositie inneemt ten opzichte van andere informatiebronnen. In de beleidspraktijk is vaak sprake van verschillende concurrerende informatiebronnen (Korsten, 1983; Lomas, 2000). Naast monitoren zijn dat evaluaties, beleidsdocumenten, literatuur, enzovoort. Naast schriftelijke bronnen zijn er ook verbale manieren om informatie te verzamelen. Beleidsmakers bedienen zich dus van '*competing sources of information*' (Lomas, 2000, 144). De indicator is de mate waarin de partijen monitoren prefereren boven andere instrumenten.

2.3. Culturele benadering van monitoring en doorwerking

Binnen de *culturele* benadering is monitoring een gegroeide praktijk die zin, richting en betekenis geeft aan het handelen van de betrokken actoren. In dat licht kan monitoring worden gezien als een betekenisvol ritueel van actoren. De kritische succesfactoren binnen de culturele

benadering die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitoren in het beleidsproces zijn betekenis, herkenbaarheid, referentiekaders en interactie (zie referenties in De Kool, 2007).

2.3.1. Betekenis

Binnen de culturele benadering van doorwerking is het belangrijk dat monitoring een betekenisvolle activiteit is voor de betrokken actoren en zin en richting geven aan hun handelen. In de praktijk is deze factor lastig te onderzoeken. Wel is de betrokkenheid van actoren ten aanzien van het instrument een belangrijke indicatie van de betekenis die de monitor heeft voor de betrokken actoren. De indicator is dus de mate waarin actoren betrokkenheid tonen bij monitoring.

2.3.2. Herkenbaarheid

Binnen de culturele benadering van doorwerking is het wenselijk dat monitoren herkenbaar zijn voor de actoren. Een monitor is herkenbaar wanneer de verzamelde informatie als een gedeelde problematiek wordt (h)erkend. Van een gedeelde problematiek is bijvoorbeeld sprake wanneer actoren dezelfde concepten gebruiken en dezelfde taal ("common grammar") spreken. De indicator is de mate waarin monitoren een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen.

2.3.3. Referentiekaders

Binnen de culturele benadering van doorwerking is het noodzakelijk dat monitoren aansluiten op de belevingswereld, culturele oriëntatie en referentiekaders van actoren (Weiss, 1980). De betekenis van informatie stijgt doorgaans naarmate het meer in overeenstemming is met de bestaande waarden en institutionele arrangementen waarin actoren opereren (Weiss, 1977; Lomas, 1997). In de praktijk blijkt echter dat onderzoeksinformatie niet altijd aansluit op de belevingswereld van potentiële gebruikers. De indicator is de mate waarin monitoring aansluit op bestaande (interbestuurlijke) praktijken.

2.3.4. Interactie

De culturele benadering van doorwerking veronderstelt ten slotte dat monitoring een interactieve praktijk is. Interacties zijn gericht op het creëren van betrokkenheid van deelnemers en potentiële gebruikers van beleidsmonitoren. De aanname is dat hoe langduriger en intensiever de interacties tussen kennisproducten en (potentiële) gebruikers zijn, hoe groter de kans op doorwerking van de kennis. De indicator is de mate waarin monitoring (interbestuurlijke) interacties en samenwerking intensificeert.

2.4. Onderzoeksstrategie

De empirische inzichten die in het volgende hoofdstuk worden gepresenteerd zijn gebaseerd op twee verschillende studies, namelijk een promotieonderzoek (De Kool, 2007) en een postdoc-onderzoek (De Kool, 2008). In het eerstgenoemde onderzoek zijn drie casestudies onderzocht,

namelijk het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), de monitor Grotestedenbeleid (GSB) en de rapportage Water in Beeld (WIB). In de tweede studie zijn vier casestudies bestudeerd, namelijk PolStat, de Monitor Nota Ruimte, de Regiomonitor Amsterdam en de Watermonitor. Per casestudy zijn relevante beleidsdocumenten, rapportages en verslagen van interbestuurlijke overleggen bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij alle belanghebbende partijen. Aangezien dit Nederlandse casussen zijn en dit hoofdstuk is geschreven voor een Vlaams publiek, is de keuze gemaakt om niet in te gaan op de specifieke casussen, maar om generieke bevindingen en conclusies te presenteren. De gedachte hierachter is dat de inzichten uit deze studies ook relevant kunnen zijn voor de Vlaamse overheid, omdat ook hier uiteenlopende monitoren zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld de jaarlijkse VRIND-monitor (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2009). Een ander voorbeeld is de Stadsmonitor, die is ontwikkeld in het kader van het Vlaamse stedenbeleid.

3. Empirische bevindingen

In deze paragraaf wordt de doorwerking van de zeven bestudeerde monitoren geanalyseerd en beschreven met behulp van de rationele, politieke en de culturele benadering van monitoring en de vermeende kritische succesfactoren die van invloed zijn op de doorwerking van monitoren. Met het oog op de leesbaarheid worden in deze paragraaf uitsluitend generieke empirische bevindingen gepresenteerd die zijn gebaseerd op de specifieke inzichten die in de casestudies zijn opgedaan.

3.1. Rationele doorwerking van monitoren

In het theoretisch kader is een aantal kritische succesfactoren voor doorwerking van monitoren binnen de rationele benadering benoemd. Deze factoren zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid. De verwachting binnen de rationele benadering is *dat hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaarder monitoren zijn, des te groter de doorwerking van het instrument.*

3.1.1. Betrouwbaarheid

Over het algemeen is de betrouwbaarheid van de bestudeerde monitoren geen onderwerp van discussie. Wel wordt in de praktijk belang gehecht aan monitoren met een onafhankelijk imago. Daarom is het belangrijk dat monitoren worden uitgevoerd door onafhankelijke partijen met een goede reputatie. Hierbij kan gedacht worden aan onderzoeksbureaus en Universiteiten, maar ook aan onafhankelijke overheidsinstellingen. Bij het NEM speelt bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een belangrijke rol als kwaliteitsbewaker van de gegevens. Ook de uitvoering van de monitor Nota Ruimte is bewust uitbesteed aan een onafhankelijke overheidsinstelling, namelijk het Planbureau voor de Leefomgeving. Ook (interbestuurlijke) organisatiestructuren waarin alle verschillende partijen die bij monitoring betrokken zijn samen invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling en uitvoering van monitoring kunnen het gezag van het instrument versterken. De rapportage Water in Beeld wordt bijvoorbeeld uitgebracht onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). In het LBOW zijn alle relevante waterpartners vertegenwoordigd.

3.1.2. Relevantie

De relevantie van monitoren wordt met name door decentrale overheden (provincies en gemeenten) als geringer ervaren dan door de Rijksoverheid. Een belangrijke verklaring is dat veel monitoren een nationale focus hebben. Op Rijksniveau bestaat een sterkere behoefte aan geaggregeerde data, terwijl decentrale overheden vaak behoefte hebben aan specifieke (regionale of lokale) informatie. Daar komt bij dat veel monitoren gevoed worden met informatie die door decentrale overheden zelf wordt aangeleverd. Om die reden worden monitoren door decentrale overheden nogal eens ervaren als mosterd na de maaltijd. Daarnaast moet worden opgemerkt dat bij monitoren vaak verschillende actoren betrokken zijn. De informatiebehoeften van deze partijen zijn vaak verschillend, soms onduidelijk en doorgaans aan veranderingen onderhevig zijn. Dat laatste geldt met name voor beleidsvelden, waar het beleid aan veel wijzigingen of accentverschuiving onderhevig is. Een voorbeeld is het GSB, waarbij de focus langzaam is verschoven naar een wijkgerichte oriëntatie (de zogeheten “wijkenaanpak”). Vaak is ook sprake van een spanningsveld tussen “dynamische” beleidsvragen (“politieke waan van de dag”) en een relatief “statisch” aanbod van informatie door monitoring. Dat laatste is geen tekortkoming van monitoren, maar een constatering. Monitoren hebben immers een meerjarig karakter en vereisen om die reden relatief stabiele indicatoren. Om die reden zijn monitoren van nature minder flexibel en dus minder geschikt om ad-hoc vragen te beantwoorden.

3.1.3. Doelgerichtheid

De doelgerichtheid van monitoren laat vaak te wensen over, omdat beleidsdoelstellingen in de praktijk vaak abstract zijn geformuleerd. Veel respondenten hebben om die reden gepleit om doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te formuleren. Opmerkelijk is dat in alle bestudeerde cases sprake is van een discrepantie tussen enerzijds de ogenschijnlijk breed gedragen wens van heldere doelstellingen en anderzijds een beleidspraktijk waarbinnen overwegend met abstracte doelstellingen wordt gewerkt. Volgens de respondenten liggen aan deze discrepantie overwegend rationele redenen ten grondslag. Zo wijzen respondenten bijvoorbeeld op het complexe karakter van het natuur- en waterbeleid en de wisselwerking van het Grotestedenbeleid met andere beleidsterreinen. Dit resulteert in abstracte doelstellingen die moeilijk zijn te monitoren. Toch is ook niet uitgesloten dat abstracte doelstellingen zijn toe te schrijven aan politieke overwegingen, namelijk de onwil om doelstellingen en ambities concreet te maken. Het formuleren van concrete doelstellingen maakt partijen namelijk afrekenbaar en kwetsbaar als deze doelen niet of onvoldoende worden gehaald.

3.1.4. Bruikbaarheid

De bruikbaarheid van monitoren wordt door veel respondenten als gering ervaren. Daar zijn verschillende verklaringen voor. In de eerste plaats is soms de koppeling tussen de monitoren en het beleid niet sterk genoeg. We zien dat bijvoorbeeld bij het Jaarboek GSB. In de tweede plaats bevatten monitoren in de beleving van de respondenten vaak onvoldoende verklaringen en oplossingen voor de waargenomen ontwikkelingen. Deze behoefte is bijvoorbeeld geuit bij de NEM-casus. In de derde plaats is het aanbod van informatie in de monitoren soms onvoldoende afgestemd op de informatiebehoefte van (potentiële) gebruikers. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij de rapportage Water in Beeld en de Monitor Nota Ruimte. Deze en vele andere

monitoren hebben een nationale insteek, waardoor de informatie minder bruikbaar is voor decentrale overheden.

3.2. Politieke doorwerking van monitoren

In het theoretisch kader is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitoren binnen de politieke benadering benoemd. Deze factoren zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie. De verwachting binnen de politieke benadering is dat *hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van monitoren.*

3.2.1. Toegang

Het verschaffen van toegang tot gegevens ten behoeve van monitoren is niet vanzelfsprekend. Informatie is namelijk een potentiële bron van macht. De toegang tot monitoren en structuren waarin gegevens worden uitgewisseld wordt in belangrijke mate bepaald door de belangen die bestaande deelnemers daarbij hebben. Het verstrekken van informatie brengt niet alleen kansen met zich mee (bijvoorbeeld profilering met goede resultaten), maar ook bedreigingen (bijvoorbeeld kosten om informatie te verzamelen en het risico dat de informatiepositie wordt verzwakt). In het algemeen kan worden geconstateerd dat monitoring partijen stimuleert om gegevens toegankelijk te maken voor elkaar. Wel vinden de betrokken partijen het belangrijk dat hierover goede afspraken worden gemaakt. Bij het NEM is bijvoorbeeld de samenwerking geformaliseerd in de vorm van een convenant. In deze overeenkomst is een aantal uitgangspunten en doelen van het NEM schriftelijk vastgelegd.

3.2.2. Vertrouwen

Uit de studies komt het beeld naar voren dat de vertrouwensbasis tussen de partijen die bij monitoring betrokken zijn, smal of gering is. Het Jaarboek GSB roept bijvoorbeeld met name bij de steden wantrouwen op, omdat de bedoelingen van het rijk met het instrument niet geheel duidelijk zijn. Wat betreft het NEM is tussen de vertegenwoordigers van de organisaties sprake van een vertrouwensbasis, maar deze basis is, door de compacte organisatiestructuur, vrij smal en persoonsgebonden. Ook het wederzijdse vertrouwen binnen de waterwereld is niet groot. Indicaties zijn een defensieve houding en het niet ontvankelijk zijn voor kritiek. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de rapportage WIB doorgaans weinig kritische geluiden bevat. Een andere indicatie is dat het maken van de rapportage WIB niet wordt uitbesteed aan een onafhankelijke partij.

3.2.3. Belangenconformiteit

Monitoren komen in wisselende mate tegemoet aan de belangen van de verschillende deelnemers. Binnen het GSB lopen de belangen deels uiteen. Dat uit zich in wisselende behoeften ten aanzien van het instrument. Een voorbeeld is het belang dat steden hebben bij sobere

interbestuurlijke monitoren (in verband met administratieve lasten) en het belang dat het rijk heeft bij uitgebreidere monitoren (in verband met het toezien op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen). Daar staat echter tegenover dat zowel het rijk als de steden belang hebben bij een succesvol GSB, omdat ze daarmee kunnen “scoren”. Wat betreft de belangen binnen het NEM bekritisieren provincies de dominante nationale insteek van het NEM. Daar staat medefinanciering van de meetnetten (waarin de provincies participeren) door het rijk tegenover. Standaardisatie is één van de beoogde doelen van het NEM. Deze standaardisatie is een feit, maar verloopt langzaam. Niet alle partijen (met name de provincies) hebben belang bij standaardisatie, omdat het in kan druisen tegen de eigen methodieken. De cases laten zien dat interbestuurlijke monitoring gedeelde belangen kan dienen (bijvoorbeeld een goede informatievoorziening), maar ook individuele belangen (bijvoorbeeld profiteren van de baten van monitoring en de kosten van monitoring proberen af te wentelen op andere partijen). Met behulp van (financiële) prikkels kunnen wel gedeelde belangen ontstaan. Zo financiert het rijk een deel van de meetnetten waar de provincies bij betrokken zijn en is op het gebied van vogelgegevens een “ruilrelatie” ontstaan tussen de provincies en SOVON Vogelonderzoek.

3.2.4. Concurrentie

Het concurrerend vermogen van de bestudeerde monitoren is gering. Met name decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) hebben een expliciete voorkeur voor “eigen” informatiebronnen ten koste van overkoepelende monitoren. Decentrale overheden beschikken namelijk ook over eigen informatiebronnen, waaronder regionale of lokale monitoren. Ook op nationaal niveau is zichtbaar dat ministeries ook doorgaans een voorkeur hebben voor “eigen” departementale rapportages ten koste van interdepartementale monitoren.

3.3. Culturele doorwerking van monitoren

In het theoretisch kader is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitoren binnen de culturele benadering benoemd. Deze factoren zijn de betekenis van monitoren, de herkenbaarheid, de aansluiting op referentiekaders en interactie. De verwachting binnen de culturele benadering is dat *hoe betekenisvoller, herkenbaarder en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van monitoren.*

3.3.1. Betekenis

Monitoren zijn niet voor alle betrokken partijen even betekenisvol. De betrokkenheid van actoren verschilt wel per monitor. Over het algemeen is de Rijksoverheid sterker betrokken bij monitoren die een nationale insteek hebben, bijvoorbeeld het Jaarboek GSB, de rapportage WIB en de monitor Nota Ruimte. Hoewel ook het NEM een nationale insteek heeft, was de betrokkenheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aanvankelijk niet groot, terwijl dit ministerie wel de grootste financier is. Inmiddels is de betrokkenheid van het ministerie van LNV groter geworden. Dat is vooral het gevolg van de toenemende invloed van de Europese Unie op het nationale natuurbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (Milieu en Natuurplanbureau & RIVM, 2004). Hiermee is niet gezegd dat decentrale overheden per definitie warme gevoelens hebben bij “hun” regionale

monitoren. De betrokkenheid van het bestuur en management van waterschap Aa en Maas bij de "eigen" Watermonitor is bijvoorbeeld ook voor verbetering vatbaar (De Kool, 2009b).

3.3.2. Herkenbaarheid

De studies laten zien dat monitoren in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen. De belangrijkste gedeelde probleempercepties zijn integraal beleid, samenwerking en administratieve lasten. Wat betreft het GSB stimuleert de monitor de totstandkoming van een gemeenschappelijke agenda, omdat de thema's in de monitor gezamenlijk zijn benoemd. Over de ernst van de problemen bestaat overigens wel verschil van inzicht tussen de vier grote steden (G4) en de andere steden. Wat betreft het NEM is een deel van de meetnetten herkenbaar voor alle interbestuurlijke partners, met name vogels en planten. Ook de rapportage WIB brengt in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking, bijvoorbeeld de noodzaak van samenwerking. Deze gedachte wordt versterkt door Europese monitoringverplichtingen die het gevolg zijn van de Kaderrichtlijn Water (RIZA, 2003). Wel is er discussie over het schaalniveau waarop gegevens gepresenteerd moeten worden. Bij de Regiomonitor wordt de regionale problematiek door de betrokken gemeenten als minder urgent ervaren dan de lokale beleidsuitdagingen.

3.3.3. Aansluiting referentiekaders

Monitoren worden in geringe mate beleefd als een gedeeld instrument. Provincies en gemeenten ervaren (interbestuurlijke) monitoren vaak als "rijksinstrumenten". Het Jaarboek GSB wordt bijvoorbeeld, ondanks verschillende wijzigingen, niet ervaren als een gedeeld onderzoeksinstrument, maar als een rijksinstrument. Tot op zekere hoogte geldt dat ook voor de Monitor Nota Ruimte en het NEM. De rapportage WIB heeft zich ontwikkeld tot een toegankelijk document met een groeiend beleidsmatig accent. Desondanks blijven het eigen beleids- en monitoringinstrumentarium de belangrijkste referentiepunten van de partijen die bij monitoring betrokken zijn.

3.3.4. Interactie

Monitoren leiden doorgaans tot een intensivering van (interbestuurlijke) interacties, omdat dit een belangrijke voorwaarde is voor de uitwisseling van gegevens. Hiermee is in principe nog niets gezegd over de kwaliteit van de interbestuurlijke interacties. De interacties die het gevolg zijn van het GSB en de monitoring daarvan worden door alle interbestuurlijke actoren gewaardeerd, maar dat verhult niet dat er veel en vaak onderhandeld wordt en neuzen vaak niet dezelfde kant op staan. Ook het NEM heeft geleid tot een intensivering van interbestuurlijke interacties. Wel zijn kritische geluiden geuit over het functioneren van de interbestuurlijke structuren. Ook wat betreft de interbestuurlijke monitoring van het waterbeleid is sprake van meer interacties. Desondanks verloopt de interbestuurlijke samenwerking over het algemeen moeizaam. Een aannemelijke verklaring is dat hoe intensiever de interbestuurlijke interacties zijn en hoe meer partijen bij monitoring betrokken zijn, hoe groter de kans dat meningsverschillen aan het licht komen. Dit is duidelijk zichtbaar bij het waterbeleid waar de Europese Unie, alle bestuurslagen en de waterschappen een stempel op drukken.

De belangrijkste boodschap van deze paragraaf is dat monitoren in de praktijk in geringe en wisselende mate voldoen aan de kritische succesfactoren die in het theoretisch kader zijn benoemd. In de volgende paragraaf zal de balans worden opgemaakt en aanbevelingen worden gepresenteerd om de doorwerking van monitoren in het beleidsproces te vergroten.

Conclusies en reflecties

In dit hoofdstuk stonden twee vragen centraal: (1) In hoeverre is sprake van doorwerking van monitoren in het beleidsproces? (2) Hoe kan de doorwerking van monitoren in het beleidsproces worden geoptimaliseerd? Ter beantwoording van deze vraag is een theoretisch onderscheid gemaakt tussen een rationele, politieke en culturele benadering van de doorwerking van monitoren.

Vanuit rationeel oogpunt is de doorwerking van monitoren gering. Het blijkt uitermate lastig te zijn om vraag en aanbod van gegevens op elkaar af te stemmen. De betrouwbaarheid van monitoren is doorgaans geen onderwerp van discussie. De relevantie van monitoren wordt wisselend beoordeeld. Een aannemelijke verklaring is het spanningsveld tussen “dynamische” beleidsvragen en het relatief “statische” aanbod van gegevens door beleidsmonitoren. Verder is de nieuwsaarde van monitoren vaak vrij beperkt. Een ander rationeel knelpunt is dat beleidsdoelen doorgaans abstract zijn geformuleerd. Deze realiteit bemoeilijkt effectieve monitoring en het vertalen van inzichten uit monitoren in gerichte beleidsinterventies. De bruikbaarheid van monitoren is niet voor alle betrokken partijen even groot, omdat veel van de bestudeerde monitoren een nationale insteek hebben. Veel monitoren fungeren mede als naslagwerk. Dit is een “vrijblijvende” vorm van doorwerking. Monitoren verschaffen ook gegevens ten behoeve van andere rapportages. Dit is een “passieve” vorm van doorwerking.

Vanuit politiek oogpunt is de doorwerking van monitoren ook overwegend gering. Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate van doorwerking enigszins varieert, in het bijzonder daar waar het de belangen van de betrokken partijen betreft. De betrokken partijen zijn doorgaans terughoudend bij het verstrekken van gegevens ten behoeve van monitoring. Wel stimuleert monitoring het uitwisselen van gegevens tussen verschillende partijen. Monitoren hebben in de praktijk ook een kleine rol bij het creëren van wederzijds vertrouwen. Soms kan monitoring zelf wantrouwen oproepen, bijvoorbeeld een vrees voor toezicht door andere overheden. Uit onderzoek blijkt dat deze vrees vaak niet terecht is (De Kool, 2009a). Naast belangentegenstellingen, kunnen monitoren echter ook gemeenschappelijke belangen dienen, bijvoorbeeld het onderbouwen van een positieve boodschap richting de buitenwereld of het binnenhalen van financiële middelen om gegevens te verzamelen. Wel geven de betrokken partijen vaak de voorkeur aan “eigen” informatiebronnen om informatie te verzamelen en boodschappen te verspreiden. Dit verzwakt de positieve van overkoepelende of integrale monitoren.

Vanuit cultureel oogpunt kan geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag naar de doorwerking van monitoren. De gemeenschappelijke betekenis van monitoren is niet voor alle partijen even hoog. In het bijzonder de betrokkenheid van decentrale monitoren bij nationale monitoren is gering. Wel brengen monitoren in wisselende mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking. Wel heeft de Rijksoverheid doorgaans een landelijke oriëntatie, terwijl decentrale overheden vaak een regionale of lokale beleidsfocus hebben. Monitoren worden ook

nauwelijks beleefd als een gedeeld onderzoeksinstrument. Ook dit is een rechtstreeks gevolg van de verschillende oriëntaties van de betrokken partijen. Wel kan worden geconstateerd dat monitoring vanwege het meerjarige karakter leidt tot een intensivering van (interbestuurlijke) interacties. Desondanks kan de samenwerking moeizaam verlopen, wanneer partijen het oneens zijn over de opzet en methodiek van de monitor.

Aanbevelingen

De centrale conclusie is dat de doorwerking van monitoren doorgaans gering is. Op basis van deze constatering dient de vraag te worden gesteld hoe de doorwerking van monitoren versterkt zou kunnen worden?

Een (rationele) aanbeveling is het concretiseren van beleidsdoelen, zodat in monitoren uitspraken kunnen worden gedaan over de behaalde resultaten, in plaats van voorgenomen activiteiten en vage ambities. Dit betekent wel dat de betrokken partijen zich kwetsbaarder moeten durven opstellen en dat transparantie over beleidsresultaten als gevolg van monitoring, als een kans om lessen te trekken uit de opgedane ervaringen moet worden gezien. Deze vorm van beleidsleren komt de efficiëntie en effectiviteit van beleid ten goede. Een belangrijke conditie voor beleidsleren is dat partijen investeren in wederzijds vertrouwen. Bij monitoring is het daarom belangrijk dat partijen openhartig zijn over de doelen die ze met monitoring willen bereiken en beredeneerd aangeven wat er al dan niet met de uitkomsten van monitoring wordt gedaan. Daarnaast moet worden erkend dat monitoren een meerjarig karakter hebben en om die reden als instrument minder geschikt zijn om actuele informatievragen snel te beantwoorden. Monitoring vereist een zekere mate van geduld. Om die reden ligt directe doorwerking van monitoren niet altijd voor de hand. Beleidsmakers moeten dus niet te hoge verwachtingen hebben ten aanzien van monitoren. Mede om die reden is het belangrijk dat overheden voortdurend de baten en lasten van monitoren tegen elkaar afwegen. De baten hebben betrekking op de (potentiële) bijdrage van monitoren om de effectiviteit en efficiency van beleid te verhogen. Bij de lasten van monitoren moet gedacht worden aan de meerjarige inspanningen in tijd en geld om de benodigde gegevens te verzamelen. Steeds opnieuw zal de vraag moeten worden gesteld in hoeverre elke afzonderlijke monitor onmisbaar is voor de uitvoering van de (kern) taken van de betreffende organisatie(s).

BIBLIOGRAFIE

- Bekkers, V., Fenger, H., Homburg, V. & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*. Rotterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam/ Universiteit van Tilburg.
- Beyer, J.M. & Trice, H.M. (1982). The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings. In: *Administrative Science Quarterly*, 27 (4), 591–622.
- Bouckaert, G., de Peuter, B. & van Dooren, W. (2003). *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*. Brugge: Die Keure.
- Dahler-Larsen, P. (1998). Beyond non-utilization of evaluations: an institutional perspective. In: *Knowledge, Technology, and Policy*, 11 (1/2), 64–90.
- Engbersen, R., Eggermont, J., Gabriëls, R. & Sprinkhuizen, A. (red.) (1997). *Nederland aan de monitor: het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen*. Utrecht: NIZW.
- Eshuis, J. (2006). *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Delft: Eburon (proefschrift).
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. red. (1998). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom (zesde geheel herziene druk).
- Kool, D. de (2007). *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitoren in interbestuurlijke relaties*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kool, D. de (2008). *Monitoring in kaart: een studie naar de doorwerking van op GIS gebaseerde beleidsinformatie in het leerproces van organisaties die een rol spelen bij de uitvoering van beleid*. Rotterdam: Center for Public Innovation. Met medewerking van Bekkers, V.
- Kool, D. de (2009a). De administratieve lasten van monitoring. In: *Bestuurskunde*, 18 (2), 53–62.
- Kool, D. de (2009b). Leren van de Watermonitor. In: *Overheidsmanagement*, (11), 24–27.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London/New York: Routledge.
- Korsten, A. (1983). *Wat is goed genoeg: benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Amsterdam: Uitgeverij Kobra.
- Lange, M.A. de (1995). *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Amsterdam: Thesis Publishers (proefschrift).
- Lomas, J. (1997). Research and evidence-based decision making. In: *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 21 (5), 439–441.
- Lomas, J. (2000). Connecting research and policy. In: *Canadian Journal of Policy Research*, 1, 140–144.
- Mayne, J.M. & Zapico-Goni, R. (red.) (1997). *Monitoring performance in the public sector: future directions from international experience*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Milieu en Natuurplanbureau & RIVM (2004). *Natuurbalans 2004*, Bilthoven (in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). *Bewegend bestuur 1999*. Den Haag: Ministerie van BZK, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur.
- Poister, T.H. (1983). *Performance Monitoring*. Lexington: Lexington Books.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- RIZA (2003). *Monitoring oppervlaktewateren volgens de Europese Kaderrichtlijn Water: de KRW-monitoringstrategie voor de oppervlaktewateren in Nederland*. Lelystad (RIZA rapport 2003.003).
- SVR (2009), *VRIND 2009: Vlaamse Regionale Indicatoren*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Verweij, A.O., Goezinne, A. & Dijkstra, A. (1995). *Opmaat tot signalering: instrumentontwikkeling voor de monitor Grotestedenbeleid*. Den Haag: ISEO.

- Weiss, C.H. (red.) (1977). *Using social research in public policy making*, Lexington: Heath.
- Weiss, C.H. (1980). *Three terms in search of reconceptualization: knowledge, utilization, and decision-making*. In: Conference on the political realization of social science knowledge: toward new scenarios, Vienna, June 18-20, 1980.
- Weiss, C.H. & Bucuvalas, M.J. (1980). *Social science research and decision-making*. New York: Columbia University Press.

De prestaties van overheidsdiensten in interorganisationele netwerken: effecten op twee niveaus

6

HOOFDSTUK

Agnes Akkerman, René Torenvlied, Jelmer Schalk en Jim Allen

*Radboud Universiteit Nijmegen/Universiteit Utrecht, Universiteit Utrecht/
Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Utrecht @ Universiteit Maastricht*

Inleiding	144
1. Netwerkkenmerken op twee niveaus	145
2. Netwerkkenmerken op organisatieniveau: effecten op prestaties van organisaties	147
3. Verschillen tussen netwerken in de prestaties van organisaties	148
4. Onderzoeksopzet	149
4.1. Het interorganisationele netwerk	149
4.2. Prestaties	150
4.3. Controle variabelen	151
5. Onderzoeksuitkomsten	151
5.1. Drie types netwerken	151
5.2. Verschillen in prestaties tussen scholen	153
5.2.1. <i>Organisatieniveau netwerkkenmerken en schooluitval</i>	153
5.2.2. <i>Organisatieniveau netwerkkenmerken en tevredenheid</i>	155
5.3. Verschillen in prestaties tussen netwerken	156
Conclusie	157
Bibliografie	159

Inleiding

Onderzoek laat zien dat het onderhouden van relaties met andere organisaties de prestaties van overheidsdiensten bevordert (Brass e. a., 2004; Brüderl & Preisendörfer, 1998; Goes & Park, 1997; Podolny, 1993; Powell e.a., 1996; Isett & Provan, 2005). Het onderhouden van relaties met andere organisaties verschaft overheidsdiensten informatie en hulpbronnen die deze diensten zelf niet of niet in voldoende mate bezitten. De relaties kunnen incidenteel en spontaan van aard zijn, maar ook een meer structureel en formeel karakter hebben. We spreken dan van *Inter-Organisationele Netwerken* (ION). Hechte netwerken tussen organisaties worden door zowel theoretici als beleidsmakers beschouwd als de motor achter succesvolle samenwerking en zouden een noodzakelijke conditie vormen voor de succesvolle coördinatie van gezamenlijke activiteiten van organisaties. Organisaties zouden daarom beter presteren als zij deelnemen in netwerken. Hoewel beleidsmakers ervan overtuigd lijken te zijn dat netwerken van groot belang zijn voor de prestaties van (publieke) organisaties, is er tot op heden maar weinig empirische bewijs voorhanden dat de veronderstelde positieve werking van netwerken ondersteunt. Ook de vraag welke (types van) netwerken prestatiebevorderend werken, is tot dusverre nog vrijwel onbeantwoord gebleven.

De mate waarin het lidmaatschap van een inter-organisatieel netwerk de prestaties van organisaties beïnvloedt, wordt bepaald door twee types van netwerkkenmerken. In de eerste plaats gaat het om *de netwerkcontacten* van de *individuele organisatie*. Sommige organisaties in een netwerk presteren beter dan andere organisaties in hetzelfde netwerk, vooral wanneer zij meer en meer verschillende relaties onderhouden. Zo laat onderzoek onder de directeuren van schooldistricten in Texas (Meier & O'Toole, 2001, 2003; O'Toole & Meier, 2004) zien dat scholen in districten waarvan de directeuren veel contacten onderhouden met organisaties in hun omgeving, lagere schooluitval kennen. Het tweede type netwerkkenmerken die prestatieverhogend zouden werken, zijn *kenmerken* van het *inter-organisatieel netwerk* als geheel. In sommige ION presteren *alle* organisaties beter dan die in andere netwerken. Uit een studie naar de prestaties van instellingen voor de geestelijke gezondheid in vier Amerikaanse steden blijkt dat netwerken die gecoördineerd worden door één of enkele coördinerende organisaties beter presteren dan netwerken die meer gedecentraliseerd zijn ingericht. Blijkbaar zorgt centrale aansturing voor betere samenwerking tussen autonome organisaties met tegenstrijdige belangen (Provan & Milward, 1995, 24; Provan e.a., 2002). Wanneer wij effecten van netwerksamenwerking willen bestuderen, is het dus van groot belang zowel te kijken naar verschillen in prestaties tussen organisaties *binnen* een netwerk, als naar verschillen in prestaties van organisaties *tussen* verschillende netwerken.

In dit hoofdstuk presenteren wij een onderzoek naar de invloed van verschillende netwerkkenmerken op de prestaties van vijf opleidingsnetwerken in het Hoger Beroeps Onderwijs (HBO) in Nederland. Elk opleidingsnetwerk bestaat uit verschillende scholen die een specifiek opleidingsprogramma aanbieden. Wij veronderstellen dat de prestaties van scholen zowel binnen als tussen opleidingsnetwerken verschillen. Daarbij kijken wij naar twee soorten prestaties: (1) *de schooluitval* onder eerstejaars studenten en (2) de *tevredenheid van afgestudeerden*. Door scholen en opleidingsnetwerken te vergelijken, willen wij een antwoord geven op de volgende twee vragen: (a) Hoe komt het dat er verschillen zijn in schoolprestaties tussen scholen binnen eenzelfde netwerk en (b) hoe komt het dat scholen in het ene opleidingsnetwerk beter presteren dan scholen in het andere opleidingsnetwerk? Wij zoeken de verklaring voor verschillen in

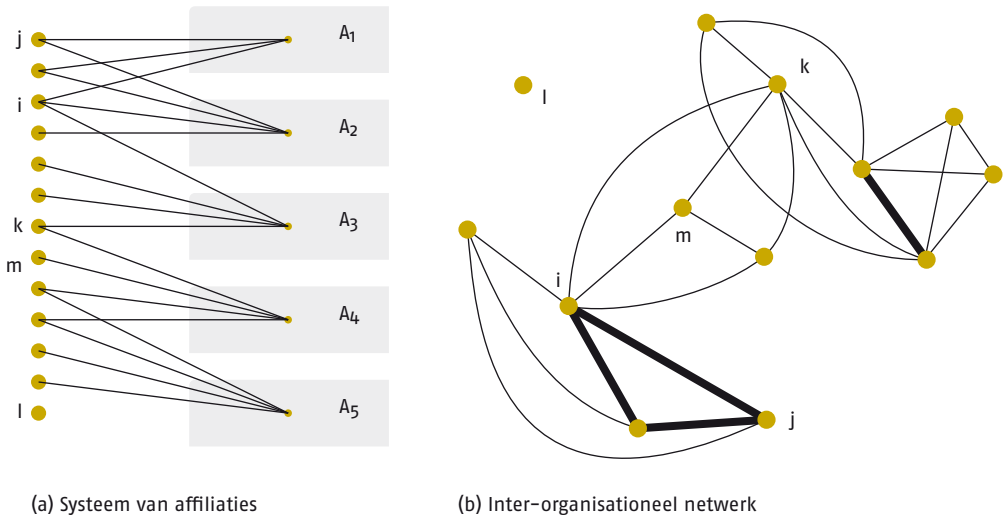
schoolprestaties in netwerkkenmerken van de individuele scholen en netwerkkenmerken van de opleidingsnetwerken als geheel.

1. Netwerkkenmerken op twee niveaus

Een ION is een verzameling van organisaties en hun onderlinge relaties. Inter-organisatorische netwerken bestaan rondom bepaalde beleidsproblemen of op bepaalde beleidsterreinen, waarin organisaties onderling afhankelijk zijn van elkaars hulpbronnen of informatie. Deze afhankelijkheid dwingt hen om relaties met elkaar aan te gaan, zodat zij hulpbronnen kunnen uitwisselen. De onderhavige studie bestudeert de netwerken van Nederlandse opleidingen in het Hoger Beroeps Onderwijs. Deze opleidingen ontwikkelen contacten met elkaar om expertise en informatie uit te wisselen, gezamenlijk te lobbyen voor fondsen, of gezamenlijke onderwijsprogramma's te ontwikkelen en aan te bieden. Zulke relaties tussen twee of meer opleidingen kunnen ad hoc en incidenteel zijn, maar ook geformaliseerd zijn in subgroepen, die we affiliaties noemen. Deze affiliaties bieden hun leden de mogelijkheid om elkaar formeel en informeel te ontmoeten, informatie uit te wisselen, problemen te bespreken, te leren van elkaars ervaringen en collectieve besluiten te nemen (Kraatz, 1998; Uzzi & Spiro, 2005).

ION-en voor samenwerking kunnen verschillen in het aantal affiliaties, het aantal organisaties dat betrokken is bij de affiliaties en de netwerkstructuur die uit deze affiliaties voortvloeit. Figuur 6.1.a illustreert hoe organisaties binnen een fictief ION doormiddel van hun lidmaatschap van affiliaties onderling verbonden zijn. Dit fictieve ION bestaat uit vijf affiliaties en 13 organisaties. In de figuur zijn de organisaties aangeduid met punten. De lijnen geven een lidmaatschapsrelatie tussen een organisatie en een affiliatie weer. Zo is bijvoorbeeld in figuur 6.1.a te zien dat organisatie *i* participeert in drie affiliaties, organisaties *j* en *k* in twee affiliaties en dat organisatie *l* van geen enkele affiliatie lid is. Uit het lidmaatschap van affiliaties kunnen we vervolgens de netwerkrelaties tussen de organisaties afleiden: het inter-organisatorische netwerk. Wij nemen daarbij aan dat: (a) twee organisaties een relatie met elkaar hebben als zij lid zijn van eenzelfde affiliatie en (b) het aantal affiliaties dat beide organisaties delen, iets zegt over de intensiteit van hun relatie. Deze assumptie over de intensiteit van de relatie is gebaseerd op het idee dat organisaties die elkaar vaker ontmoeten in verschillende affiliaties, sterker met elkaar verbonden zijn. Figuur 6.1.b laat het inter-organisatorische netwerk zien dat is gereconstrueerd uit het fictieve voorbeeld van figuur 6.1.a. In deze figuur stellen de punten organisaties voor en de lijnen de relaties tussen de organisaties, waarbij de dikte van de lijnen de intensiteit van de relaties aangeeft.

Figuur 6.1 – Twee representaties van een hypothetisch inter-organisationeel affiliatienetwerk



Netwerkkenmerken zijn te onderscheiden op het niveau van de individuele organisaties en op die van het netwerk in zijn geheel. Hieronder betogen wij dat de prestaties van organisaties in een inter-organisationeel netwerk samenhangen met vier netwerkkenmerken: twee op ieder niveau.

Op organisatieniveau is het eerste kenmerk de *netwerkactiviteit* van een organisatie en het tweede kenmerk de *netwerkinbedding* van een organisatie. De netwerkactiviteit van een organisatie worden vastgesteld aan de hand van het aantal andere organisaties in het netwerk waarmee de organisatie contact onderhoudt. In de sociale netwerkanalyse wordt dat wel *degree centrality* genoemd. Een geïsoleerde organisatie, zoals organisatie *l* in figuur 6.1.b, onderhoudt geen relatie met enige andere organisatie in het netwerk en heeft een *degree centrality* van 0. De organisaties *i* en *k* hebben de hoogste *degree centrality*: zij onderhouden met zes organisaties een relatie. De netwerkinbedding van een organisatie kunnen we vaststellen door het lidmaatschap van de organisatie van affiliaties te nemen. In figuur 6.1.a zien we dat organisatie *i* lid is van twee affiliaties, organisatie *i* lid is van drie affiliaties en organisatie *j* van twee affiliaties. Het aantal subgroepen meet iets anders dan het aantal relaties tussen organisaties: organisatie *j* is – evenals organisatie *k* – lid van twee affiliaties. Maar, dit levert organisatie *k* relaties op met zes andere organisaties een lidmaatschap van twee affiliaties organisatie *j* “slechts” vier relaties oplevert. De reden is een verschillend ledenaantal van de affiliaties.

Op netwerkniveau onderscheiden wij ook twee kenmerken. Niet alleen de netwerkkenmerken van individuele organisaties zijn van belang voor de prestaties van publieke organisaties; ook de kenmerken van het netwerk als geheel zullen samenhangen met het functioneren van organisaties in het netwerk. Het eerste kenmerk is de *netwerkcentraliteit*. Netwerkcentraliteit is de mate waarin een netwerk gedomineerd wordt door een klein aantal organisaties. Dit kenmerk geeft aan hoe gecentraliseerd de relaties in een netwerk zijn: ligt bijvoorbeeld de coördinatie vooral in handen van één of enkele organisaties, dan is er sprake van een hoge mate van netwerk centraliteit. Is de coördinatie van de activiteiten in het netwerk daarentegen in

handen van vele organisaties, dan is er sprake van een lage mate van centraliteit. Het tweede kenmerk is het aantal affiliaties waaruit het netwerk bestaat. Dit netwerkkenmerk beïnvloedt de mate waarin deelnemende organisaties *kunnen* zijn ingebed in het netwerk.

2. Netwerkkenmerken op organisatieniveau: effecten op prestaties van organisaties

Een belangrijke hypothese in het onderzoek naar de prestaties van organisaties luidt dat organisaties baat hebben bij hun individuele netwerkcontacten. Deze hypothese is gebaseerd op twee mechanismen. Het eerste mechanisme betreft *de ruil van hulpbronnen*. Door contacten aan te gaan met andere organisaties kunnen organisaties hulpbronnen verkrijgen waarover zij zelf niet of in onvoldoende mate beschikken, maar die zij wel nodig hebben voor het realiseren van hun doel of taak. Dit kunnen tastbare hulpbronnen zijn, zoals materiaal, geld, personeel of cliënten, of niet-tastbare hulpbronnen, zoals informatie, expertise en macht (Pfeffer & Salancik, 2003, 2-3). Netwerkrelaties tussen organisaties maken de ruil van die hulpbronnen mogelijk en organisaties die toegang hebben tot meer en meer diverse hulpbronnen zullen hun doelen naar verwachting beter realiseren. Organisaties die geen of beperkte toegang hebben tot de hulpbronnen van andere organisaties zijn aangewezen op hun eigen hulpbronnen. Maar, wanneer die ontoereikend zijn, zullen deze organisaties onderpresteren. Onderzoek laat zien dat hoe meer relaties organisaties onderhoudt met andere organisaties in hun netwerk, hoe beter zij presteren (Brass e.a., 2004; Powell e.a., 1996; Tsai & Ghoshal, 1998), met name als het gaat om de verspreiding van informatie en kennis. Wij verwachten daarom een positieve samenhang tussen het aantal relaties dat een organisatie heeft en haar prestaties (hypothese 1).

Prestaties worden niet alleen bepaald door de beschikbaarheid van hulpbronnen, maar ook door de mate waarin afspraken tot ruil van hulpbronnen worden nagekomen. Het nakomen van afspraken kan worden bevorderd door de afspraken te formaliseren en minutieus vast te leggen in contracten. Dan weten partijen immers waaraan zij zich moeten houden en kunnen zij de prestaties van elkaar afdwingen. Maar, naarmate ruil vaker plaatsvindt, zullen de transactiekosten van dergelijke ruilen steeds hoger worden. Wanneer partijen vaker contact hebben, krijgen zij meer inzicht in elkaars ruilgedrag en de mate waarin zij zich houden aan afspraken. Wanneer organisaties zich houden aan afspraken, kan vertrouwen ontstaan. Op den duur kunnen duurzame directe en indirecte relaties het scheppen van vertrouwen via formele contracten vervangen.

De *deelname aan affiliaties* van een inter-organisatoneel netwerk bevordert hechte contacten tussen organisaties is het tweede mechanisme dat verklaart waarom organisaties baat hebben bij netwerkcontacten. Juist door de duurzame relaties die organisaties in een interorganisatoneel netwerk hebben, zal in deze netwerken (meer) vertrouwen ontstaan en zullen de transactiekosten voor organisaties lager zijn dan buiten het interorganisatonele netwerk. Behalve het verschaffen van toegang tot de hulpbronnen van andere organisaties zijn affiliaties dus ook belangrijk voor ontwikkelen van *vertrouwensrelaties* tussen organisaties. Affiliaties vormen – in tegenstelling tot relaties tussen twee organisaties – zogenaamde *gesloten* subnetwerken. In gesloten (sub)netwerken hebben alle in het netwerk aanwezige organisaties een relatie met elkaar. Dit zorgt ervoor dat het gedrag en betrouwbaarheid van een organisatie bij derden kan worden geverifieerd. Daarom gaat er ook een preventieve werking uit van het lidmaatschap van

gesloten netwerken: ongewenst gedrag, zoals het niet nakomen van afspraken, zal snel bekend worden bij alle andere organisaties in het (sub)netwerk. Dit zal de reputatie van de organisatie die het ongewenst gedrag vertoont niet ten goede komen. Door de sociale controle binnen gesloten subnetwerken en het daaruit voortvloeiende vertrouwen worden wederom transactiekosten verlaagd, waardoor ruilen minder risicovol wordt. Hiermee worden ruilen efficiënter, waardoor organisaties beter zullen presteren. Wij verwachten daarom dat de prestaties van een organisatie beter zijn, naarmate zij deel uitmaakt van meer affiliaties (hypothese 2).

3. Verschillen tussen netwerken in de prestaties van organisaties

Tussen organisaties die elkaar vertrouwen kan op den duur een arbeidsdeling ontstaan. Een goede arbeidsdeling bespaart een organisatie de tijd en middelen die vervolgens gebruikt kunnen worden voor het kwalitatief hoogwaardig uitvoeren van een specifieke taak. Bovendien stelt arbeidsdeling organisaties in staat om zich (verder) te specialiseren. Specialisatie zorgt weer voor meer efficiëntie in de allocatie van middelen en stimuleert innovatie (Human & Provan, 1997, 383). In de opleidingnetwerken van het HBO is een arbeidsdeling duidelijk waarneembaar bij taakspecifieke affiliaties, zoals bijvoorbeeld een HIV-preventieproject dat is ontwikkeld door een klein aantal opleidingen verpleegkunde ten behoeve van studenten die stagelopen in ontwikkelingslanden (cf. Larson, 1992; Lawrence & Lorsch, 1964; Provan & Sebastian, 1998, 460; Uzzi, 1997). Het opdelen van taken in affiliaties komt iedere organisatie in het netwerk ten goede. Ook organisaties die geen lid zijn van een specifieke affiliatie zullen profiteren van het werk dat de organisaties in de diverse affiliaties verrichten, terwijl zij hun schaarse tijd en middelen kunnen besteden aan andere taken. Wij verwachten daarom dat organisaties die lid zijn van netwerken met veel affiliaties beter presteren dan organisaties in netwerken met weinig affiliaties (hypothese 3).

Terwijl hypothese 2 voorspelt dat individuele organisaties die lid zijn van veel subgroepen beter presteren, voorspelt hypothese 3 dat *alle* organisaties het beter doen in een netwerk met veel subgroepen.

Naast het bestaan van een arbeidsdeling, laat onderzoek zien dat de aanwezigheid van een centrale organisatie een belangrijke factor is die de prestaties van deelnemende organisaties verhoogt. Een centrale organisatie die de werkzaamheden van de netwerkleden coördineert, zou een belangrijke voorwaarde zijn voor samenwerking tussen organisaties (Provan & Milward, 1995, 24). Samenwerking komt namelijk niet altijd vanzelf tot stand: organisaties kunnen tegenstrijdige doelen en belangen hebben in een netwerk. Het is immers niet vanzelfsprekend dat organisaties tijd en moeite investeren in een subgroep, terwijl zij zonder meewerken ook kunnen profiteren van de opbrengsten van die subgroep. Wanneer organisaties autonoom zijn en er geen onderlinge hiërarchische relaties bestaan, zoals vaak het geval is in interorganisatonele netwerken, is samenwerking niet vanzelfsprekend. Coördinatie door een of enkele organisaties van de samenwerking wordt daarom in het onderzoek naar netwerken als essentieel beschouwd. Daarom verwachten wij dat organisaties die lid zijn van een netwerk waarbij een of enkele organisaties de werkzaamheden en ruil van middelen en informatie coördineren, beter presteren dan organisaties die lid zijn van een netwerk waarin geen coördinatie door een centrale organisatie plaatsvindt (hypothese 4).

4. Onderzoekopzet

In het onderhavige hoofdstuk bestuderen wij vijf opleidingsnetwerken van Nederlandse HBO-studierichtingen. Deze opleidingsnetwerken worden gedefinieerd vanuit het lidmaatschap van deelnemende scholen aan de formele overlegorganen (opleidingsoverleggen genoemd) die de HBO-raad voor elke studierichting heeft ingesteld. Alle HBO-opleidingen van een bepaalde studierichting zijn vanwege hun lidmaatschap van de HBO-Raad ook lid van hun specifieke opleidingsnetwerk. Van alle diverse opleidingen die onder verantwoordelijkheid van de HBO-Raad vallen, hebben wij een selectie van vijf opleidingen gemaakt op basis van drie criteria. Het eerste criterium is dat het opleidingsnetwerk moet bestaan uit een relatief groot aantal deelnemers (opleidingen van een specifieke studierichting). Daarom werden de vier grootste opleidingen geselecteerd, waardoor het kleinste opleidingsnetwerk in de studie bestaat uit 16 scholen. Het tweede criterium is dat het daarbij moet gaan om studierichtingen met een relatief grote studenteninstroom. De vier grootste opleidingen garandeerden een voldoende aantal studenten per opleiding om statistische analyses te verrichten. Ten slotte hebben we gezorgd dat er voldoende variatie bestaat tussen de opleidingsnetwerken in de complexiteit van de professionele standaarden die aan de opleidingen zijn verbonden. Hierbij gaat het om verschillen tussen de studierichtingen wat betreft de door de overheid bepaalde beroepseisen en competenties. Wij veronderstellen namelijk dat hoe omvattender en complexer deze van overheidswege opgelegde beroepseisen zijn, hoe meer overleg en coördinatie tussen de opleidingen van een studierichting nodig is. Onze selectie van vijf opleidingsnetwerken omvat de studierichtingen voor (1) onderwijzer in het basisonderwijs, (2) voor sociaal pedagogisch hulpverlener, (3) voor verpleegkundigen, (4) voor commerciële economie en (5) management, economie en recht. Voor de eerste drie studierichtingen heeft de overheid meer beroepseisen en competenties vastgesteld dan voor de laatste twee. Alle deelnemers aan een opleidingsoverleg vormen tezamen een opleidingsnetwerk. In het totaal zijn er bij deze vijf netwerken van opleidingen 91 scholen betrokken. Van al deze scholen samen beschikken we over gegevens over 18 159 van hun afgestudeerden.

4.1. Het interorganisatorische netwerk

Welke organisaties (scholen) lid zijn van het formele netwerk van een opleidingsoverleg wordt bepaald door (a) de studierichting en (b) door deelname aan een opleidingsoverleg van de HBO-raad. Alle opleidingen die lid zijn van de HBO-raad en een studierichting verzorgen (bijvoorbeeld voor onderwijzer in het basisonderwijs) zijn lid van dit formele netwerk. Vaak worden de opleidingen vertegenwoordigd door de opleidingsdirecteur van de desbetreffende school. Van de opleidingsnetwerken hebben we de onderlinge samenwerking in kaart gebracht door in de eerste plaats vast te stellen welke affiliaties er binnen de opleidingsnetwerken bestaan. Dit kunnen projectgroepen zijn rondom bepaalde beroepsthema's, bijvoorbeeld gericht op competentieontwikkeling ten behoeve van de ouderenzorg. Andere affiliaties zijn bijvoorbeeld gericht op formele erkenning van eerder verworven competenties binnen een beroepsgroep, de coördinatie van stages of het ontwikkelen van (gemeenschappelijke) minoren. Informatie over deze affiliaties en het lidmaatschap van scholen is verkregen door middel van een analyse van documenten, zoals jaarverslagen van opleidingen en door middel van een bevraging van de voorzitters van vijf opleidingsnetwerken. Het ging hierbij om de formele samenwerkingsrelaties in affiliaties voor de periode 2004-2007. Hoewel er waarschijnlijk ook informele samenwerkingsrelaties

bestaan buiten het opleidingsnetwerk, hebben wij deze niet vastgesteld. Wij beperken ons in onze studie derhalve tot formele samenwerkingsrelaties.

Van de opleidingsnetwerken hebben het aantal affiliaties vastgesteld en de netwerkcentralisatie bepaald.¹ Verder hebben we van elke school (lid van een opleidingsnetwerk) afzonderlijk bepaald in hoeveel affiliaties de school deelneemt met hoeveel andere scholen binnen het opleidingsnetwerk deze school een relatie onderhoudt. Bijvoorbeeld, een school die deelneemt aan twee affiliaties, bestaande uit respectievelijk vier en vijf andere scholen, dan onderhoudt de betreffende school een relatie met negen andere scholen van dezelfde studierichting.²

4.2. Prestaties

De prestaties van organisaties hebben, zeker in de publieke sector, veel verschillende aspecten (Boyne, 2003; Provan & Milward, 2001). Onderwijskundig onderzoek adviseert daarom onderwijsprestaties te meten met behulp van meerdere indicatoren (Rumberger & Pardy, 2005). De reden waarom sommige scholen beter presteren op de ene indicator dan op de andere is dat de inzet van specifieke middelen vaak leidt tot prestaties op een specifiek gebied. Ook komt het wel voor dat presteren op de ene indicator ten koste gaat van prestaties op andere indicatoren. Als voorbeeld noemen Rumberger & Palardy (2005) dat een hoge schooluitval (slechte schoolprestatie) kan leiden tot hoge toetsuitslagen (goede schoolprestatie) wanneer alleen minder goede studenten uitvallen. In de onderhavige studie gebruiken wij daarom twee verschillende indicatoren voor de prestaties van scholen: een “objectieve” prestatie-indicator (schooluitval onder eerstejaars studenten) en een “subjectieve” indicator (tevredenheid van afgestudeerden met het aangeboden onderwijs).

Schooluitval is gedefinieerd als het aantal eerstejaars dat de opleiding beëindigt als percentage van het totaal aantal eerstejaars in een bepaald jaar. Gegevens hierover worden jaarlijks gepubliceerd in het publiekelijk toegankelijke management informatie systeem van de HBO-raad. Een geringe schooluitval is een indicator voor een goed presterende opleiding. In de eerste plaats omdat opleidingen worden geacht om realistische verwachtingen te wekken bij potentiële studenten. Daarnaast wordt wel aangenomen dat het aanbod van een studieprogramma van hoge kwaliteit studenten motiveert door te studeren. Schooluitval is daarom een veel gebruikte indicator voor schoolprestaties in onderwijskundig onderzoek (Bryk & Thum, 1989; Lee & Burkam, 2003; McNeal, 1997; Rumberger & Palardy, 2005, 4). Om het storende effect van fluctuaties te reduceren hebben we voor elke opleiding de gemiddelde schooluitval voor de periode 2002-2005 berekend.

1 Netwerkcentralisatie is gedefinieerd als de mate waarin de netwerkactiviteit is toe te schrijven aan slechts één of enkele actoren.

2 Het is mogelijk dat een organisatie voorkomt in meerdere subgroepen, door simpel het aantal organisaties bij elkaar op te tellen, zouden we de relatie met deze organisatie dubbeltellen. Hoewel het in de netwerkanalyse niet ongebruikelijk is om hiermee de sterkte van relaties te meten, hebben wij in dit onderzoek geen relaties dubbel laten tellen. Wij hebben de maat zo gedefinieerd dat elke organisatie maar een enkele relatie met een andere organisatie hebben.

Tevredenheid van afgestudeerden is gemeten in de jaarlijkse HBO-monitor.³ Dit is een enquête onder afgestudeerden van HBO-opleidingen waaraan 85% van alle HBO-opleidingen deelneemt. In deze enquête zijn vragen opgenomen die de waardering van afgestudeerden van hun studie meten. Deze vragen worden afgenomen tussen één tot anderhalf jaar na het afstuderen. De gemiddelde respons van de enquête is 40% tot 45%. Tevredenheid is gemeten door afgestudeerden de vraag te stellen of de afgestudeerde nogmaals voor dezelfde studierichting aan dezelfde school zou kiezen. Deze variabele kan een waarde aannemen van 0 (niet weer dezelfde opleiding) of 1 (dezelfde studierichting aan dezelfde school).

4.3. Controle variabelen

Prestaties van scholen kunnen ook beïnvloed worden door andere factoren, zoals bijvoorbeeld de grootte van de opleiding, de manier waarop de opleiding gefinancierd wordt, of de grootte van de staf. Bij onze analyse van schooluitval controleren we daarom voor: (1) de afhankelijkheid van overheidsfinanciering; deze definiëren wij als het percentage van het budget van de opleiding dat wordt betaald door de overheid; (2) de schoolgrootte in termen van studenteninstroom, (3) de personele lasten; (4) de student-staf ratio, wat het totaal aantal studenten is gedeeld door het aantal FTE aan staf van de opleiding. Ten slotte is ook gecontroleerd voor de solvabiliteit van de school. Van deze controlevariabelen hebben wij het gemiddelde berekend over de jaren 2002-2005.⁴ Bij de analyse van de tevredenheid van afgestudeerden controleren wij in de analyses ook nog voor het geslacht, de leeftijd en het gemiddelde eindexamencijfer van iedere individuele afgestudeerde.

5. Onderzoeksuitkomsten

5.1. Drie types netwerken

Figuur 6.2 laat de vijf opleidingsnetwerken zien. Elk bolletje stelt een school voor en de lijnen tussen de scholen geven aan of er tussen de scholen een relatie bestaat.⁵ De figuur laat opvallende verschillen en overeenkomsten zien tussen de opleidingsnetwerken van de studierichtingen. Er zijn duidelijk drie types opleidingsnetwerken zichtbaar, die we type A, B en C noemen. Netwerk type A laat een patroon van onderlinge relaties zien dat gecentraliseerd is en een beperkte dichtheid heeft. Dit patroon is aanwezig bij de studierichtingen voor Onderwijzers in het primair onderwijs en Sociaal pedagogische hulpverlening. Netwerk type B heeft een patroon waarbij slechts tussen enkele van de vele opleidingen samenwerkingsrelaties bestaan. Dit patroon is herkenbaar voor de studierichtingen Commerciële economie, dat uit drie delen uiteenvalt en Management Economie en Recht. In de netwerken van dit type B is de samen-

3 De HBO-monitor wordt gecoördineerd door het Research Centre for Education and Labor Market (ROA) van de Universiteit van Maastricht.

4 Met uitzondering van de studenteninstroom zijn gegevens gebruikt voor de HBO-instelling waarvan de opleiding deel uitmaakt.

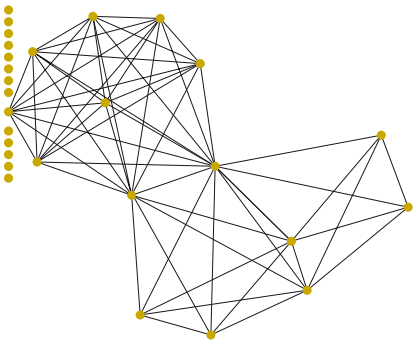
5 Om de figuur eenvoudig te kunnen interpreteren zijn in deze netwerken niet de sterkte van de relaties weergegeven. Dit netwerk geeft dus weer welke opleidingen met elkaar samenwerking in subgroepen. Lidmaatschap van het opleidingsoverleg, de netwerkgrens, is een selectie criterium geweest en is in deze figuur daarom niet meegenomen.

werkingsactiviteit gering. Het netwerk type C laat juist een extreem dicht netwerk zien. Dit is het patroon van de studierichting voor Verpleegkunde.

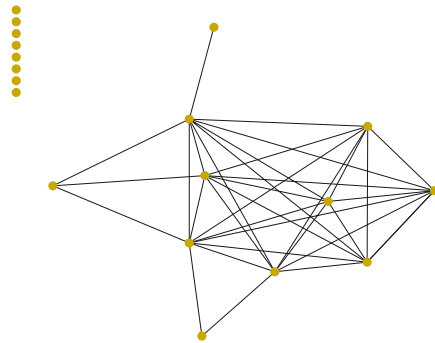
Opvallend is dat deze patronen grofweg samenvallen met de verschillen in de mate waarin aan studierichtingen van overheidswege beroepskwalificaties worden gesteld en daarmee ook met de door ons veronderstelde noodzaak tot samenwerking: het netwerk voor de studierichting Verpleegkunde, met de strengste beroepseisen is het meest dicht, terwijl dat voor de studierichtingen Commerciële economie en MER heel spaarzaam is.

Figuur 6.2 – Typologie van vijf netwerken van studierichtingen

Patroon type A: gecentraliseerd

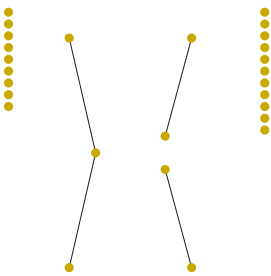


Onderwijzer primair onderwijs

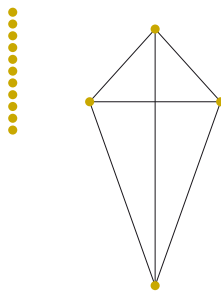


Sociaal pedagogische hulpverlening

Patroon type B: spaarzaam

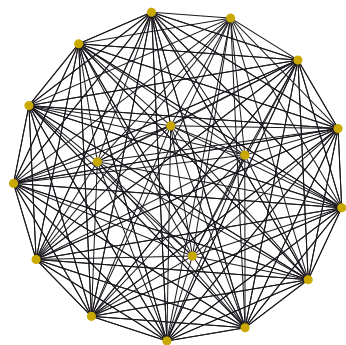


Commerciële Economie



Management, Economie en Recht

Patroon type C: dicht



Verpleegkunde

De typologie van de netwerken wordt nog eens versterkt door de informatie uit tabel 6.1. Deze tabel geeft enkele beschrijvende kenmerken van de organisaties binnen de netwerken. De scholen die samenwerken in type A netwerken, hebben een matige netwerkactiviteit (*degree*

centraliteit) en zijn lid van een middelmatig aantal affiliaties. De studierichtingen in de spaarzaamere netwerken hebben een geringe netwerkactiviteit en zijn lid van een heel beperkt aantal affiliaties. De opleidingen binnen het dichte, decentrale netwerk type C kennen allen een zeer hoge netwerkactiviteit en zijn lid van een relatief groot aantal affiliaties.

Tabel 6.1 – Gemiddelde netwerk kenmerken op het Interorganisatorische niveau (standaarddeviatie tussen haakjes) en op het Opleidingsniveau (standaarddeviatie tussen haakjes) voor de netwerken van vijf studierichtingen

Type	N	Netwerkniveau		Schoolniveau	
		Netwerk centraliteit	Aantal subgroepen	Netwerk-activiteit*	Affiliatie lidmaatschap
Onderwijzer Primair Onderwijs	A 28	39.60	6	15.08 (16.00)	1.21 (1.50)
Sociaal-Pedagogische Hulpverlening	A 19	33.66	7	19.88 (20.98)	1.26 (1.52)
Commerciële Economie	B 15	18.13	4	3.11 (4.27)	0.47 (0.64)
Management, Economie en Recht	B 13	11.43	3	4.95 (9.40)	0.46 (0.97)
Verpleegkunde	C 16	0.00	7	100.00 (0.00)	3.13 (1.31)

*Genormaliseerde degree centraliteit

5.2. Verschillen in prestaties tussen scholen

5.2.1. Organisationsniveau netwerkenkenmerken en schooluitval

Tabel 6.2 laat de resultaten zien van de analyse van netwerkenkenmerken op het schoolniveau op de gemiddelde schooluitval onder eerstejaars studenten.⁶ We hebben een drietal modellen getoetst. Het eerste model, dat we het *basismodel* noemen, is een analyse van schooluitval zonder verklarende variabelen. Het geeft een antwoord op de vraag of schooluitval vooral verschilt tussen studierichtingen of juist tussen scholen binnen dezelfde studierichting. Het onderste gedeelte van de tabel geeft, onder het kopje “random effecten”, aan hoeveel verschillen we aantreffen in schooluitval op ieder niveau. Wij zien dat de verschillen tussen studierichtingen groter zijn dan tussen de opleidingsnetwerken. In het tweede model, dat we het *netwerkmodel* noemen, introduceren we twee netwerkenkenmerken van de scholen: hun netwerkactiviteit en het aantal affiliaties waaraan zij deelnemen. De netwerkactiviteit een school heeft een negatief effect op de schooluitval onder eerstejaars studenten. Dat wil zeggen, wanneer scholen meer met elkaar in affiliaties samenwerken, zullen er minder eerstejaars studenten de opleiding verlaten. Dit effect is statistisch significant ($\beta = -0.08, p < .05$), wat een bevestiging vormt voor hypothese 1. We vinden echter geen steun voor de tweede hypothese: het aantal affiliaties waaraan een school deelneemt lijkt weliswaar de schooluitval te verlagen, maar dit effect is

6 Omdat de data voor deze studie hiërarchisch zijn, afgestudeerden zijn “genest” in opleidingen en in afstudeerjaren en opleidingen zijn “genest” in studierichtingen, hebben gebruik gemaakt van zogenaamde multiniveau regressies. Deze vorm van statistische toetsing houdt rekening gehouden met de hiërarchische structuur van data.

statistisch niet significant ($\beta = -0.54$, n.s.). Ten slotte hebben we ook een volledig model getoetst, waarin we de controlevariabelen hebben meegenomen. De effecten van de netwerkvariabelen veranderen hierdoor niet veel. Bij de controlevariabelen zien we dat de student-staf ratio een significant effect heeft in de verwachte richting: hoe meer studenten per stafid, hoe groter de schooluitval ($\beta = 0.71$, $p < 0.05$). Bij de random effecten zien we dat na introductie van deze twee netwerkenkenmerken de verschillen tussen opleidingsnetwerken kleiner worden. Dit betekent dat de prestaties van scholen wat betreft *schooluitval* toenemen als zij meer samenwerken in affiliaties. Het aantal affiliaties waarin zij deelnemen is daarbij niet wezenlijk van belang, maar wel het aantal andere scholen waarmee relaties worden onderhouden. In de volgende paragraaf toetsen we hypothesen 1 en 2 nogmaals, maar dan met de prestatie-indicator *tevredenheid van afgestudeerden*.

Tabel 6.2 – Gemiddelde schooluitval onder eerstejaars (2002-2005): Multiniveau Analyse voor 91 opleidingen genest in vijf interorganisationele netwerken. Schatters met standaardfout tussen haakjes

Variabele	Basismodel	Netwerk model	Volledig model
Vaste effecten			
<i>Opleidingsniveau variabelen</i>			
– Samenwerkingsactiviteit (Genormaliseerde degree centraliteit)		-.082 (.040) ²	-.074 (.040) ¹
– Relatief subgroepidmaatschap		-.537 (2.917)	-.056 (2.908)
<i>Controle variabelen*</i>			
– Afhankelijkheid overheidsfinanciering			.037 (.167)
– Personele lasten			-.008 (.403)
– Studenten instroom			-.083 (.089)
– Student-staf ratio			.708 (0.390) ²
– Solvabiliteit			-.033 (.041)
– Intercept	29.497 (2.486) ³	31.919 (1.980) ³	20.344 (12.774)
Random Effecten			
– Variantie op netwerkniveau	29.509 (19.63)	14.585 (10.292)	15.189 (13.723)
– Variantie op opleidingsniveau	23.559 (3.594)	22.562 (3.445)	21.199 (3.302)
– Model Deviantie	561.438	554.406	549.202
– LR waarde t.o.v. vorige model (df)	7.032 (2) ²	5.204 (5)	
<i>n</i> netwerk	5	5	5
<i>n</i> opleiding	91	91	91

1 $p < 0.10$;

2 $p < 0.05$;

3 $p < 0.01$;

4 Gemiddelden voor 2002–2005.

5.2.2. Organisatieniveau netwerkkenmerken en tevredenheid

Tabel 6.3 laat zien welk effect de netwerkkenmerken op schoolniveau hebben op de tevredenheid van afgestudeerden.⁷ Net zoals bij schooluitval starten we de analyses met een basismodel. Bij de random effecten van dit basismodel zien we dat verschillen in tevredenheid voornamelijk gezocht moeten worden in de individuele kenmerken van afgestudeerden.⁸ De resterende verschillen in tevredenheid doen zich vooral voor tussen scholen.

Tabel 6.3 – *Tevredenheid van afgestudeerden (2002-2005): Logistische multiniveau analyse voor de 91 opleidingen genest in vijf interorganisatorische netwerken van studierichtingen. Schatters met standaardfouten tussen haakjes*

Variabele	Basismodel	Netwerk model	Volledig model
Vaste effecten			
<i>Opleidingsniveau variabelen</i>			
– Samenwerkingsactiviteit (Genormaliseerde degree centraliteit)		-.002 (.003)	-.002 (.002)
– Relatief subgroep lidmaatschap		.631 (.254) ²	.645 (.250) ³
<i>Controle variabelen⁴</i>			
– Afhankelijkheid overheidsfinanciering			.015 (.014)
– Personele lasten			.037 (.029)
– Studenten instroom			-.005 (.008)
– Student-staf ratio			-.030 (.037)
– Solvabiliteit			.005 (.004)
<i>Student-niveau controle variabelen</i>			
– Gender		-.062 (.044)	-.065 (.044)
– Etniciteit		.192 (.055) ³	.188 (.055) ³
– Gemiddeld eindcijfer		.136 (.016) ³	.136 (.015) ³
– Intercept	.804 (0.010) ³	.164 (.142)	-.623 (1.003)
Random Effecten			
– Variantie op netwerkniveau	.037 (.029)	.023 (0.021)	.009 (.013)
– Variantie op opleidingsniveau	.169 (.032)	.150 (0.029)	.143 (.028)
– Variantie op afgestudeerdenniveau	3.29	3.29	3.29
– Model Deviantie ⁵	21708.32	21609.04	21602.88
– LR waarde t.o.v. vorige model (df)	92.90 (5) ³	6.16 (5)	
<i>n</i> netwerk	5	5	5
<i>n</i> opleiding	91	91	91
<i>n</i> afgestudeerde	18,159	18,159	18,159

1 $p < 0.10$;

2 $p < 0.05$;

3 $p < 0.01$;

4 Gemiddelden voor 2002-2005;

5 Gebaseerd op de Laplace approximation algorithm.

7 Omdat we hier opnieuw te maken hebben met een hiërarchische data-structuur gebruiken we weer een Multiniveau analyse. Omdat de afhankelijke variabele 'tevredenheid' een dichotome variabele is, die aangeeft of alumni opnieuw voor dezelfde opleiding zouden kiezen, is dit een logische multiniveau regressie.

8 Om precies te zijn, de verschillen tussen afgestudeerden nemen $(3,29 / (3,29 + 0,169 + 0,037)) = 94\%$ van alle verschillen voor rekening.

Het netwerkmodel in tabel 6.3 analyseert de effecten van de netwerkkenmerken op schoolniveau op de tevredenheid van afgestudeerden. Bij deze analyses vinden we geen statistisch significant effect van netwerkactiviteit van scholen. Wat betreft tevredenheid vinden we daarom voor hypothese 1 geen ondersteuning. Het aantal affiliaties waarin wordt samengewerkt heeft, in tegenstelling tot bij schooluitval, wel een significant positief effect op de tevredenheid van studenten ($\beta = 0.63$, $p < .05$). Opleidingen die in meer affiliaties samenwerken met andere opleidingen hebben meer tevreden studenten. Het meenemen van controlevariabelen in het volledige model geeft voor de netwerkkenmerken dezelfde resultaten. Daarin is ook af te lezen dat de etniciteit van studenten en het gemiddeld afstudeercijfer significant de tevredenheid beïnvloedt. Het is opmerkelijk dat hypothese 1 wordt ondersteund voor schooluitval, terwijl deze niet wordt ondersteund voor tevredenheid van afgestudeerden. Voor hypothese 2 geldt het omgekeerde: deze wordt verworpen voor schooluitval, maar juist bevestigd voor tevredenheid van afgestudeerden.

5.3. Verschillen in prestaties tussen netwerken

Bij de beschrijving van de vijf opleidingsnetwerken namen we drie types van netwerken waar: type A (studierichtingen onderwijzer voor primair onderwijs / sociaal-pedagogische hulpverlening), type B (studierichtingen commerciële economie / management, economie en recht) en type C (studierichting verpleegkunde). Tabel 6.1. toont type A, dat een patroon van middelmatige centraliteit en een hoog aantal affiliaties kent, type B een geringe centraliteit en weinig affiliaties; alsook een type C een heel decentraal netwerk met een groot aantal affiliaties. In deze paragraaf analyseren we of de scholen binnen deze verschillende types opleidingsnetwerken ook verschillen in hun prestaties. Hypothese 3 voorspelt dat in netwerken waarin taken verdeeld zijn in veel affiliaties de scholen gemiddeld beter presteren. Hypothese 4 voorspelt dat de gemiddelde prestaties van scholen hoger zijn in netwerken waarbij de activiteiten door een of enkele leden wordt gecoördineerd (een hoge mate van centraliteit) dan in netwerken waarin niet wordt gecoördineerd. Tabel 6.4 laat zien of dit het geval is.

Tabel 6.4 – Verschillen in prestaties voor drie netwerktypes (standaard deviatie tussen haakjes; indicatoren gemiddeld voor de periode 2002-2005)

Netwerktype	n	Schooluitval (%)	Tevredenheid (%)
A. Gecentraliseerd	47	26.28 (5.04)	72.55 (9.78)
B. Spaarzaam	28	35.30 (5.57)	65.21 (8.45)
C. Dicht	16	22.89 (3.94)	67.51 (10.01)
<i>Totaal</i>	<i>91</i>	<i>F(2, 88) = 39.89</i> <i>p < 0.001</i>	<i>F(2, 88) = 5.69</i> <i>p < 0.005</i>

De prestaties van de opleidingsnetwerken type B zijn het meest eenvoudig te interpreteren. De scholen in deze netwerken presteren gemiddeld significant slechter op beide prestatie-indicatoren: deze scholen hebben hogere schooluitval en meer ontevreden studenten dan de andere

types opleidingsnetwerken. We zien dus dat de scholen in opleidingsnetwerken met weinig affiliaties het slechtst presteren. Hypothese 3 wordt hiermee bevestigd. Wat betreft hypothese 4, die voorspelt dat scholen in meer gecentraliseerde netwerken beter presteren, is de interpretatie lastiger. Netwerk types A (meest gecentraliseerd) en C (minst gecentraliseerd) verschillen sterk in de mate waarin het netwerk centraal wordt gecoördineerd. Als hypothese 4 waar is, dan zouden de scholen binnen de type A netwerken de beste prestaties leveren. Voor de tevredenheid van de afgestudeerden is dit zondermeer het geval. Maar, wat betreft de schooluitval doen de scholen binnen netwerktype C het juist beter. Voor het bestrijden van schooluitval hebben scholen dus blijkbaar vooral baat bij het uitwisselen van hulpbronnen, terwijl de activiteiten die moeten worden ontplooid om afgestudeerden positief te laten oordelen over hun studie, vooral centrale coördinatie vereisen.

Conclusie

Deze studie heeft een aantal inzichten opgeleverd die niet alleen van belang zijn voor de wetenschappelijke literatuur over inter-organisatorische netwerken, maar ook voor de beleidspraktijk. Ten eerste laat de onderhavige studie zien dat er een samenhang bestaat tussen netwerkenmerken van individuele scholen en de kenmerken van het opleidingsnetwerk als geheel. Dit betekent dat het netwerk van individuele scholen voor een belangrijk deel wordt bepaald door de structuur van het opleidingsnetwerk. Daarnaast hebben wij laten zien dat er aanzienlijke verschillen bestaan in prestaties, zowel tussen scholen binnen opleidingsnetwerken, als tussen opleidingsnetwerken.

Ten tweede bleek uit deze studie dat de samenhang tussen netwerkenmerken en schoolprestaties afhangt van de gehanteerde prestatie-indicator. De objectieve prestatie-indicator van gemiddelde schooluitval onder eerstejaars studenten wordt sterk beïnvloed door de toegang die scholen hebben tot hulpbronnen binnen het opleidingsnetwerk. Het belang van hulpbronnen voor (school)prestaties is gevonden in eerdere studies in de Verenigde Staten (Brass e.a., 2004; Meier & O'Toole, 2003; O'Toole & Meier, 2004; Powell e.a., 1996; Tsai & Ghoshal, 1998). De subjectieve prestatie-indicator van tevredenheid van afgestudeerden wordt niet bepaald door de toegang van scholen tot hulpbronnen, maar door het aantal samenwerkingsverbanden (affiliaties) waarin de school participeert. Naarmate scholen elkaar vaker ontmoeten in gesloten subnetwerken, ontstaat vertrouwen tussen scholen. Hierdoor worden transacties tussen scholen minder risicovol en worden ruilen efficiënter. De investeringen in hechte netwerkrelaties betalen zich terug in de vorm van vertrouwen dat gezamenlijke activiteiten ook gedragen worden door alle participerende, waardoor een efficiënte arbeidsdeling mogelijk wordt. Bij een efficiënte arbeidsdeling kunnen scholen deelactiviteiten over laten aan vertrouwde netwerkpartners. Het belang aan van vertrouwen tussen netwerkliden en prestaties van deze leden is ook gevonden in eerder onderzoek (Coleman, 1990; Pfeffer & Salancik, 2003; Provan & Sebastiaan, 1998, 480; Schalk e.a., 2009).

Ten derde blijkt dat scholen in spaarzame netwerken – dus zonder enige vorm van coördinatie – op beide prestatie-indicatoren slecht presteren. Scholen in de meest gecentraliseerde netwerken en in het volledig dichte netwerk presteren daarentegen het beste. Hieruit blijkt dat coördinatie in het opleidingsnetwerk essentieel is voor de prestaties van de scholen in het netwerk. Hierbij maakt het niet zoveel uit *hoe* scholen in een netwerk worden gecoördineerd,

als er maar een manier wordt gevonden van coördinatie; hetzij door enkele scholen, hetzij door veelvuldige afstemming van alle scholen onderling. Dit vormt een bevestiging van de hypothese dat (centrale) coördinatie de samenwerking waarborgt tussen zelfstandige uitvoerende organisaties met soms tegengestelde belangen (Provan & Milward, 1995, 24). De resultaten nuanceren de hypothese evenwel, omdat blijkt dat de coördinatie niet per sé centraal hoeft te verlopen.

Als aanbeveling kunnen wij het volgende afleiden. Voor scholen is het belangrijk om te investeren in hechte samenwerkingsrelaties, bijvoorbeeld door het aangaan van meerdere samenwerkingsverbanden die concrete activiteiten en taken betreffen. Dit bevordert de tevredenheid van afgestudeerden, die niet alleen een afspiegeling vormt van de kwaliteit van de geboden opleiding, maar ook een indicator is voor de kwaliteit van de voorbereiding op de beroepsuitoefening. Scholen die hun krachten bundelen om studenten voor te bereiden op de professionele eisen in het beroepsveld, profiteren niet alleen van elkaars kennis, ervaring en contacten met professionele organisaties, maar kunnen deze ook op efficiënte wijze vormgeven door gericht taken te verdelen.

Wij willen, tot slot, benadrukken dat het onderhavige onderzoek niet heeft kunnen vaststellen wat de richting van de oorzaak-gevolg relaties is die de gevonden verbanden tussen netwerkenmerken en prestaties verklaart. Wij veronderstellen weliswaar dat netwerkenmerken de prestaties van netwerkleiden bepalen, maar wij kunnen niet uitsluiten dat het verband ook andersom tot stand komt. Het zou bijvoorbeeld net zo goed kunnen zijn dat goed presterende opleidingen hun netwerkcontacten anders gaan managen dan slecht presterende scholen. Een goede toets om de werkelijke richting van het verband te vast te stellen is alleen mogelijk met gebruik van longitudinale data over zowel veranderingen in netwerkenmerken als veranderingen in prestaties. Zulke gedetailleerde data zijn vooralsnog niet voorhanden. Een dergelijke studie zou een veelbelovende onderzoeksrichting zijn voor verder onderzoek, net zoals onderzoek naar de geldigheid van onze hypothesen in interorganisationale netwerken op ander beleidsterreinen of in andere landen.

BIBLIOGRAFIE

- Boyne, G.A. (2003). What is public service improvement? In: *Public Administration*, 81 (2), 211-27.
- Borgatti, S.P., Everett, M.G. & Freeman, L.C. (1999). *UCINET 5.0 Version 1.00*, Natick: Analytic Technologies.
- Borgatti, S.P. & Foster, P.C. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. In: *Journal of Management*, 29 (6), 991-1013.
- Brass, D.J., Galaskiewicz, J., Greve, H.R. & Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective. In: *Academy of Management Journal*, 47 (6), 795-817.
- Brüderl, J. & Preisendörfer, P. (1998). Network support and the success of newly founded businesses. In: *Small Business Economic*, 10 (3), 213-225.
- Bryk, A.S. & Thum, Y. M. (1989). The effects of high school organization on dropping out: An exploratory investigation. In: *American Educational Research Journal*, 26 (3), 353-383.
- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Collins, C.J. & Clark, K.D. (2003). Strategic human resource practices, top management team social networks, and firm performance: The role of human resource practices in creating organizational competitive advantage. In: *Academy of Management Journal*, 46 (6), 740-751.
- Goes, J.B. & Park, S.H. (1997). Interorganizational links and innovation: The case of hospital services. In: *Academy of Management Journal*, 40 (3), 673-696.
- Hitt, M., Beamish, P., Jackson, S. & Mathieu, J. (2007). Building theoretical and empirical bridges across levels: Multilevel research in management. In: *Academy of Management Journal*, 50 (6), 1385-1399.
- Human, S. E. & Provan, K.G. (1997). An emergent theory of structure and outcomes in small-firm strategic manufacturing networks. In: *Academy of Management Journal*, 40 (2), 368-403.
- Isett, K.R. & Provan, K.G. (2005). The evolution of dyadic interorganizational relationships in a network of publicly funded nonprofit agencies. In: *Journal of Public Administration and Theory*, 15 (1), 149-165.
- Kaiser, F., Vossensteyn, H. & Koelman, J. (2001). *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*. Enschede: CHEPS.
- Kraatz, M.S. (1998). Learning by association? Interorganizational networks and adaptation to environmental change. In: *The Academy of Management Journal*, 41 (6), 621-643.
- Larson, A. (1992). Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships. In: *Administrative Science Quarterly*, 37 (1), 76-104.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. In: *Administrative Science Quarterly*, 12 (1), 1-47.
- Lee, V. E. & Burkam, D.T. (2003). Dropping out of high school: The role of school organization and structure. In: *American Education Research Journal*, 40 (2), 353-393.
- Marsden, P. (2005). Recent developments in network measurement. In: Carrington, P.J., Scott, J. & Wasserman, S. (eds.), *Models and methods in social network analysis*. New York: Cambridge University Press, 8-30.
- Meier, K.J. & O'Toole L.J. (2001). Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from U.S. public education. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 271-93.
- Meier, K.J., & O'Toole L.J. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. In: *Public Administration Review*, 63 (6), 689-699.
- McNeal, R.B. (1997). High school dropouts: A closer examination of school effects. In: *Social Science Quarterly*, 78 (1), 209-222.
- O'Toole, L.J. & Meier, K.J. (2004). Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4), 469-494.
- Pfeffer, J., & Salancik, G.R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence approach*. New York: Harper & Row.

- Podolny, J.M. (1993). A status-based model of market competition. In: *American Journal of Sociology*, 28 (4), 829-872.
- Powell, W., Koput, K. & Smith-Doerr, L. (1996). Inter-organizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. In: *Administrative Science Quarterly*, 41 (1), 116-145.
- Provan, K.G. & Brinton-Milward, H. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. In: *Administrative Science Quarterly*, 40 (1), 1-33.
- Provan, K.G. & Brinton-Milward, H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. In: *Public Administration Review*, 61, (4), 414-23.
- Provan, K.G. & Brinton-Milward, H. & Isett, K.R. (2002). Collaboration and integration of community based health care services in a non-profit managed care system. In: *Health Care Management Review*, 27 (1), 21-32.
- Provan, K.G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252.
- Provan, K.G., & Sebastian, J.G. (1998). Networks within networks: Service link. In: *Strategic Management Journal*, 21 (3), 369-386.
- Rumberger, R. & Palardy, G.J. (2005). Test scores, dropout rates, and transfer rates as alternative indicators of high school performance. In: *American Educational Research Journal*, 42 (1), 3-42.
- Sparrowe, R.T., Liden, R.C., Wayne, S.J. & Kraimer, M.L. (2001). Social networks and the performance of individuals and groups. In: *Academy of Management Journal*, 44 (2), 316-325.
- Snijders, T. & Bosker, R. (1999). *Multilevel analysis: An introduction to basic and advanced multilevel modelling*. London: Thousand Oaks.
- Tsai, W. (2001). Knowledge transfer in intraorganizational networks: Effects of network position and absorptive capacity on business unit innovation and performance. In: *Academy of Management Journal*, 44 (5), 996-1004.
- Tsai, W. & Ghoshal, S. (1998). Social capital and value creation: The role of intra-firm networks. In: *Academy of Management Journal*, 41 (4), 464-476.
- Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. In: *Administrative Science Quarterly*, 42 (1), 35-67.
- Uzzi, B. & Spiro, J. (2005). Collaboration and creativity: The small world problem. In: *American Journal of Sociology*, 111, 2, 447-504.
- Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaheer, A., McEvily, B. & Perrone, V. (1998). Does trust matter? Exploring the effects of inter-organizational and interpersonal trust on performance. In: *Organization Science*, 9 (2), 141-159.

Van verhalen naar prestaties

Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties

7

HOOFDSTUK

Rik Koolma

Vrije Universiteit Amsterdam

Inleiding	162
1. Verantwoording van het onderzoek	163
1.1. Gegevens en bronnen	163
1.2. Toegepaste statische meetmethoden	164
2. Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties	164
2.1. Bevindingen met betrekking tot effectiviteit van woningcorporaties	165
2.1.1. <i>Marktongevoeligheid van het investeringsbeleid</i>	165
2.1.2. <i>Effectiviteit van de uitvoering van de publieke taak</i>	165
2.1.3. <i>Effectiviteit van verbinding met de gemeenschap</i>	169
2.2. Efficiëntie van woningcorporaties	170
2.2.1. <i>Negatief effect van schaal op kostenefficiëntie</i>	170
2.2.2. <i>Ontoereikende toerekening van kosten bij schaalvergroting</i>	170
2.2.3. <i>Inefficiëntie als gevolg van oneconomisch inkopen</i>	172
2.3. Sturing op effectiviteit en efficiëntie vanuit de institutionele omgeving	172
2.3.1. <i>Rijksoverheid en effectiviteit en efficiëntie van corporaties</i>	172
2.3.2. <i>Brancheorganisatie Aedes en het vraagstuk van effectiviteit en efficiëntie</i>	173
2.3.3. <i>Centraal Fonds Volkshuisvesting en Waarborgfonds Sociale Woningbouw</i>	174
3. Verklaring van bevindingen over effectiviteit en efficiëntie	175
3.1. Verklaring op organisatieniveau met het model van de bureau-economie	175
3.1.1. <i>Uitgangspunten van het model</i>	175
3.1.2. <i>Neigingen van bureaus tot suboptimalisatie</i>	176
3.1.3. <i>Toepassing van het model van de bureau-economie</i>	177
3.1.4. <i>Gevolgtrekkingen voor woningcorporaties</i>	177

3.2. Institutionele velden als voedingsbodem voor ineffectiviteit en inefficiëntie	178
3.2.1. <i>Institutioneel veld verschaft normen voor competent organisatiegedrag</i>	178
3.2.2. <i>Imitatiegedrag, zelfreferentie en ontkoppeling van verhaal en prestatie</i>	179
3.2.3. <i>Verbinding van keuze op organisatieniveau met institutioneel veld (model)</i>	180
3.2.4. <i>Werking van institutioneel veld rondom de woningcorporaties</i>	181
Uitleiding: belangrijkste bevindingen en aandachtspunten voor beleid	182
Bibliografie	184

'It is hard to explore what happens when people behave with a purpose without becoming curious, even concerned, about how well or how badly the outcome serves the purpose.' (Schelling, 1978, 19)

Inleiding

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol in het Nederlandse huisvestingsbeleid. Het zijn privaatrechtelijke instellingen die op grond van de Woningwet een publieke taak hebben in het volkshuisvestingsbeleid van de rijksoverheid. Hoewel hun opereren sterk vervlochten is geweest met het beleid van een dominante rijksoverheid, zijn het altijd instellingen geweest die als partij op de markt woningen te huur aanbieden.¹ Woningcorporaties zijn door hun originele instellingen in de sfeer van de gemeenschap. Dat is ook af te leiden uit de gebruikte rechtsvormen, namelijk stichting en vereniging.

Begin jaren 90 zijn de woningcorporaties betrokken in een beleidsoperatie van de rijksoverheid, namelijk de verzelfstandiging. Sinds enkele jaren verkopen woningcorporaties op aandringen van de rijksoverheid bestaande huurwoningen aan bewoners en bouwen ze koopwoningen. De woningcorporaties hebben intussen een dominante positie in het onderste en het middensegment van de Nederlandse woningmarkt.

De woningcorporaties staan ook al geruime tijd in de belangstelling van onderzoekers. Er is veel geschreven over de geschiedenis van het instituut woningcorporaties en over de verhouding tussen de overheid en de woningcorporaties. Voor het feitelijke gedrag van woningcorporaties is de aandacht bescheiden geweest. Vooral kwantitatief onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de woningcorporaties is schaars (Schellevis & Van der Weyden, 1987; De Graaf & De Winter, 2001; Hakfoort e.a., 2002). Conijn (2005) stelt, in een onderzoek voor het Nederlandse parlement, dat er, gezien de vragen over de legitimiteit van deze instellingen binnen het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, een gebrekkig inzicht is in de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties. Een commissie van De Nederlandsche Bank (Schilder e.a.,

¹ Ze zijn ook beter te typeren als non-profitorganisaties (Anheier & Ben-Ner, 2003) dan als quasigouvernementele organisaties (Flinders & Smith, 1998).

2006) rapporteert in een studie voor de regering fundamentele tekortkomingen in het toezicht op woningcorporaties waar het gaat om effectiviteit en efficiëntie.

Effectiviteit en efficiëntie² van woningcorporaties zijn door de grote spreiding in de werksituatie en opgave en als gevolg van de meervoudigheid van de doelstellingen niet gemakkelijk te vatten. Er is geen universeel en eenduidig economisch optimum, noch vanuit de organisaties zelf noch vanuit de taakstellende overheid. In dit artikel komt effectiviteit vooral aan bod in de verbanden tussen de taakstelling en omgevingskenmerken enerzijds en het gekozen en voorgenomen beleid anderzijds. Door rekening te houden met de verschillen in werkomstandigheden zijn procesuitkomsten en kosten onderling te vergelijken en is de efficiëntieverdeling in de populatie te bepalen.

Het artikel heeft de volgende opbouw:

- een korte verantwoording van het onderzoek;
- enkele bevindingen over de effectiviteit en efficiëntie van de woningcorporaties, gemeten op het niveau van de organisaties;
- een beschrijving van de wijze waarop het institutionele veld bijdraagt aan de effectiviteit en efficiëntie van de woningcorporaties;
- een door theorie ondersteunde verklaring voor het verschijnsel van suboptimalisatie op organisatieniveau;
- een beschouwing aan de hand van een verklarend model over het averechtse effect van institutionele velden op het gedrag van de populatie.

1. Verantwoording van het onderzoek

Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties wordt in dit artikel belicht vanuit een recente dissertatie (Koolma, 2008) met betrekking tot het gedrag van woningcorporaties.

1.1. Gegevens en bronnen

De waarnemingen van het gedrag zijn gedaan aan de hand van gegevens die de corporaties verplicht zijn aan te leveren bij de landelijke toezichthouder, het op grond van de Woningwet ingestelde zelfstandige bestuursorgaan Centraal Fonds Volkshuisvesting. Vanwege deze verplichting dekken de gegevens de gehele populatie. De gegevens betreffen de financiële jaarverslaglegging en de plannings, de begroting en de realisatie van de belangrijkste onderdelen van het beleid zoals het huurbeleid, de investeringen in de bouw en verbetering van woningen en de desinvesteringen (verkoop en sloop van bestaande woningen). De woningcorporaties zijn ook verplicht om via het Centraal Fonds aan de rijksoverheid te rapporteren over de uitvoering van publieke taken. Ze moeten bijvoorbeeld hun woningen bij voorkeur toewijzen aan huishoudens met lagere inkomens. Verder zijn er gegevens gebruikt uit jaarlijkse rapportage van de corporaties aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Deze instelling borgt bij circa 90% van de corporaties de leningen die ze afsluiten op de kapitaalmarkt.

² Effectief zijn organisaties die gegeven de omstandigheden de goede dingen doen, en wel op tijd en in de juiste dosering. Efficiëntie heeft betrekking op de verhouding tussen kwaliteit en kwantiteit van de activiteiten enerzijds en de door de organisatie ingezette hulpbronnen anderzijds ("dingen goed doen"). Effectiviteit betreft een selectie of keuzevraagstuk, efficiëntie is een kwestie van beheersing.

Corporaties worden geacht in te spelen op plaatselijk verschillende omstandigheden. Relevante gegevens hierbij zijn inkomens en de samenstelling van de huishoudens (aantal leden, leeftijdsopbouw en etniciteit) in de werkgebieden. Demografische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn gebruikt in de analyse. Ook de middellangetermijnverwachtingen ten aanzien van vraag en aanbod in de regionale woningmarktgebieden zijn variabelen die het gedrag kunnen beïnvloeden. De marktgegevens zijn ontleend aan het Woningbehoefteonderzoek (Ministerie van VROM, 2002a), in een bewerking van het Centraal Fonds met een versleuteling van de gegevens naar de werkgebieden van de corporaties.

1.2. Toegepaste statische meetmethoden

De opgebouwde dataset is statistisch geanalyseerd door middel van een volledig gekruiste set van bivariate correlatieberekeningen (Spearman's Rho, aangeduid met ρ) met correcties voor derde variabelen. De resultaten (correlatiewaarden en significantie) zijn voor het overzicht in een database ondergebracht. Veel verbanden kennen meer dan twee of drie relevante variabelen. Deze verbanden zijn onderzocht met behulp van lineaire regressieanalyses. Bij deze analyses worden door het programma uit een vooraf gegeven set variabelen die variabelen geselecteerd die de hoogste correlatie met de te verklaren variabele opleveren. De bijdrage in de correlatie van de afzonderlijke variabele wordt aangeduid met β . De significantie, dat wil zeggen de kans dat het gevonden verband op toeval berust, wordt uitgedrukt met een p-waarde. Als de p-waarde groter is dan 0,05 is de kans op toeval te groot.

2. Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties

Woningcorporaties zijn te beschouwen als organisaties die ingeklemd zijn tussen markt, overheid en gemeenschap (Weisbrod, 1975). Woningcorporaties worden op grond van die positie tussen markt, overheid en gemeenschap ook wel hybride organisaties genoemd (zie Brandsen e.a., 2006). Hoewel er al gedurende ruim een decennium een discussie gaande is over de voor- en nadelen van dit type organisaties (onder andere In 't Veld, 1995; Stevens, 1998 In 't Veld, 2003), heeft dit nauwelijks empirisch inzicht opgeleverd (Choy & Kanis, 2006).³ De discussie is gevoerd met beweringen en veronderstellingen over de effectiviteit en efficiëntie van organisaties met een dergelijke tussenpositie, zonder evidentie van de voor- of nadelen.

Er zijn, behalve een ideologische patstelling, enkele andere omstandigheden die het lastig maken om wetenschappelijke uitspraken te doen over de effectiviteit en efficiëntie van deze organisaties, te weten:

- meerduidigheid van de doelstellingen (ijk- en wegingsprobleem);
- grote verscheidenheid in werksituaties (interpretatieprobleem);
- verschil tussen output en outcome (operationalisatieprobleem);
- beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens (informatieprobleem).

Door middel van een methodische ingreep (Data Envelopment Analysis) hebben onderzoekers (De Graaf & De Winter, 2001; Hakfoort e.a., 2002) deze complexiteit zo ver gereduceerd dat ze

³ Karré (2005) noemt het gebrek aan empirisch onderzoek zelfs een lapsus van de hybride organisatiebenadering.

uitspraken kunnen doen over de efficiëntie van woningcorporaties. De onderbouwing van deze uitspraken wordt echter betwist (Priemus, 2002).

In het promotieonderzoek noch in dit artikel is een poging gedaan om tot een universele maatstaf voor de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties te komen. Er is geprobeerd algemene patronen in het gedrag van woningcorporaties vast te stellen. Een deel van de analyses heeft echter wel betrekking op effectiviteit en efficiëntie. We zullen daarom enkele bevindingen de revue laten passeren.

2.1. Bevindingen met betrekking tot effectiviteit van woningcorporaties

Bij de rapportage van de empirische bevindingen is uitgegaan van drie invalshoeken: die van een marktorganisatie, die van een uitvoerder van publieke taken en die van instellingen in de sfeer van de gemeenschap.

2.1.1. Marktongevoeligheid van het investeringsbeleid

Beschouwd als populatie blijken corporaties hun investeringsgedrag nauwelijks af te stemmen op de woningmarktprognoses voor hun specifieke werkgebied.⁴ Bijvoorbeeld, van de variabelen met betrekking tot de middellangetermijnontwikkeling van vraag en aanbod van woningen vertoont alleen “een tekort of overschot aan kleine woningen” een zwakke correlatie met de geplande nieuwbouw van huurwoningen ($\rho = 0,104$, $p = 0,008$). Zodra er gecorrigeerd wordt voor een van de 77 sterker correlerende variabelen, zakt de correlatiewaarde ver onder de 0,1 en heeft dan geen betekenis meer.

Deze opmerkelijke bevinding is nader geanalyseerd. In kruistabellen blijkt een aantal van de corporaties bouwplannen te hebben die stroken met de marktprognoses voor hun werkgebied. Tegenover deze “marktconforme” handelswijze zijn er cellen in de kruistabellen met aantallen corporaties die bepaalde woningen bouwen in een situatie van een overschot of woningen slopen in geval van een verwacht tekort. Kortom, beschouwd als populatie marktorganisaties blijken woningcorporaties niet effectief in te spelen op de verwachte verhoudingen tussen vraag en aanbod.

2.1.2. Effectiviteit van de uitvoering van de publieke taak

Zijn corporaties effectieve uitvoerders van het volkshuisvestingsbeleid? Woningcorporaties hebben met 2,4 miljoen woningen een aandeel van circa 40% in de Nederlandse woningvoorraad en hebben vooral in perioden waarin de woningbouw inzakte veel nieuwe woningen gebouwd (Van der Schaar, 1987). Zo beschouwd zijn woningcorporaties effectieve uitvoerders van overheidsbeleid geweest.

Woningcorporaties hebben ook tegenwoordig in het volkshuisvestingsbeleid van de rijksoverheid nog een vastgelegde taak. Deze taak is opgenomen in een uitvoeringsbesluit van de Woningwet, namelijk het Besluit beheer sociale huursector (“BBSH”, Ministerie van VROM, 1998). Het proefschrift (Koolma, 2008) bevat een integrale meting van de uitvoering op de onderdelen van het BBSH. De taakstelling op grond van het BBSH is niet eenduidig.

⁴ Woningaantallen per postcodegebied zijn gebruikt om specifieke werkgebieden per corporatie te definiëren.

2.1.2.1. Publieke taak financieel waarborgen van het voortbestaan

Het BBSH bevat een duidelijk reflexieve taak (Snellen, 1975), namelijk het *'financieel waarborgen van het voortbestaan van de instelling'*. Als corporaties hierin succesvol zijn, wil dat nog niet zeggen dat ze effectief zijn met de uitvoering van de meer transitieve taken. In een scherp publiek en politiek debat, dat wordt gevoerd sinds 2005, heeft de sector het verwijt gekregen op zijn geld te zitten (Van der Jagt, 2005), in de media geïllustreerd door middel van een cartoon met slapende huisjes. De analyses weerleggen duidelijk dat corporaties niets met hun geld zouden doen, maar laten wel zien dat er een sterk verband bestaat tussen terughoudendheid met de sloop en vervanging van woningen en een geprognosticeerde stijging van de solvabiliteit ($\beta = -0,594$).

De metingen laten in de meeste gevallen duidelijk zien dat corporaties hun beleid afstemmen op de taak van de financiële continuïteit. Slechts een klein deel van de corporaties verkeerde in een zodanige financiële positie dat ze door het Centraal Fonds Volkshuisvesting tot het nemen van maatregelen aangezet zijn (CFV, 2003). Zoals verwacht heeft het waarborgen van de financiële continuïteit een negatief effect op aspecten van de andere taken, zodra die continuïteit in het geding komt. Zo hebben corporaties in de laagste solvabiliteitsklasse een voor bewoners ongunstiger verhouding tussen de gevraagde huur en de maximaal toegestane huur ($\rho = -0,390$), het bestede bedrag voor onderhoud per woning is beduidend lager ($\rho = 0,340$) en de omvang van onrendabele investeringen in sloop en vervanging van woningen is minder ($\beta = 0,177$).

2.1.2.2. Publieke taak ten aanzien van de kwaliteit van de woningen

De publieke taak "voldoen aan de kwaliteitseisen van de huisvesting" voeren corporaties voortvarend en onverstoord uit. Een landelijke registratie van de kwaliteit laat zien dat de onderhoudsgebreken bij corporaties lager zijn dan bij particuliere verhuurders en eigenaar-bewoners, vooral in gebieden met sociaaleconomische en maatschappelijke achterstanden (Minister van VROM, 2002b).

Corporaties laten, minder dan andere eigenaren, hun onderhoudsinspanningen afhangen van de status van de gebieden en de bewoners. Dit is in lijn met de grondgedachte van de corporaties, namelijk ook fatsoenlijke huisvesting bieden voor huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt en in de maatschappij. De invloed van huurdering, onder meer als gevolg van marktlegstand, op de onderhoudsbestedingen is onbeduidend ($\rho = 0,041$); de invloed van marktverwachtingen is zwak en – na correctie – verwaarloosbaar.

Onderhoudsbestedingen hebben voornamelijk een verband met de samenstelling van het woningbezit (bouwperiode $\rho = -0,256$ respectievelijk bouwvorm $\rho = -0,173$). Opmerkelijk is ook dat naarmate corporaties een hoger aandeel bezitten in de postcodegebieden waar ze werkzaam zijn, ze meer aan onderhoud besteden ($\rho = 0,175$). Dit wijkt af van de economische wetmatigheid dat geografische concentratie van een aanbieder tot misbruik van marktmacht leidt. In de sector van corporaties is het andersom: hoe meer verspreid het werkgebied en hoe lager het bezitsaandeel in de werkgebieden, des te lager de investeringen in onderhoud en de diverse rubrieken van onrendabele investeringen.

2.1.2.3. Publieke taken inzake de huisvesting van doelgroepen

De uitvoering van de taak ten aanzien van de huisvesting van doelgroepen laat een wisselend beeld zien (Koolma, 2008, 385-392). In het algemeen wonen in de corporatiewoningen, meer

dan in gemiddelde woningen, kleine huishoudens en ouderen, vooral in de leeftijdsgroep vanaf 80 jaar (aandeel in corporatiewoningen is 8,5% tegenover 3,3% gemiddeld).

Gegevens over de geschiktheid van het bezit voor mensen met een zorgbehoefte en de ondersteuning van de hulpvraag van bewoners (zogenaamde zorgarrangementen) maken alleen een vergelijking tussen corporaties mogelijk. Wel is op grond van het hogere bevolkingsaandeel van 80-plussers ten aanzien van het aanbod van aangepaste woningen en de ondersteuning van corporaties bij het vinden van zorg te stellen dat corporaties meer dan andere reguliere verhuurders huishoudens met een zorgbehoefte bedienen.

Ouderen komen in stedelijke woonmilieus minder goed aan bod bij corporaties, ook als rekening gehouden wordt met een lagere “vergrijzing” van de steden. Opmerkelijk is dat naarmate corporaties groter zijn, ze een beduidend kleiner aandeel woningen hebben, dat geschikt is voor ouderen en gehandicapten ($\beta = -0.317$, $p < 0,001$).

Woningcorporaties hebben de taak om met voorrang lagere inkomensgroepen te huisvesten. Deze opdracht is in het BBSH geconcretiseerd door middel van inkomensklassen en huurgrenzen, maar is niet voorzien van minimale verplichtingen of andere vormen van taakstelling. In de ordening van de sector is een belangrijke plaats ingeruimd voor prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten. Over de effectiviteit van deze prestatieafspraken wordt op basis van observaties getwijfeld (Van der Schaar, 2003). De analyse in het promotieonderzoek levert een negatieve correlatie op tussen prestatieafspraken over de zogeheten kernvoorraad en de percentages verhuringen aan lagere inkomensgroepen ($\rho = -0,143$, $p = 0,048$). Duidelijk is dat er geen overtuigend positief effect uitgaat van de prestatieafspraken. Verder is er een enorme spreiding in de mate waarin corporaties hun vrijkomende woningen aan huishoudens met lagere inkomens toewijzen.

Tabel 7.1 – Verhuring aan lage inkomens als percentage van totaal verhuringen

Aandeel verhuringen aan lage inkomensgroepen	N = aantal corporaties
0% tot 50%	101
50% tot 60%	128
60% tot 70%	168
70% tot 80%	85
80% tot en met 100%	55
<i>Totaal</i>	<i>537</i>

Een regressieanalyse levert een verklarend verband op ($R = 0,420$) waaraan het aandeel goedkope woningen in voorraad een grotere bijdrage ($\beta = 0,299$) levert dan de meer voor de hand liggende variabele, namelijk de mutatiegraad⁵ van goedkope huurwoningen ($\beta = 0,261$). Opmerkelijk is dat marktomstandigheden noch demografische omstandigheden (zoals het bevolkingsaandeel van lagere inkomensgroepen in het marktgebied) enig gewicht in de schaal leggen en dat het gevonden verband slechts voor 17% verklarend is.

5 De mutatiegraad is het percentage van verhuizingen in een jaar binnen de hele voorraad of een deel van de voorraad.

Behalve de grote spreiding vraagt ook de ontwikkeling van de voorraad goedkope huurwoningen aandacht. Naarmate corporaties in vergelijking met andere corporaties een groter aandeel van deze woningen in hun bestand hebben, plannen ze een grotere afname van die voorraad door sloop en door huurverhoging als gevolg van woningverbetering ($\beta = -0,120$, $p = 0,02$). De geplande afname van de voorraad goedkope huurwoningen heeft enig verband met de verhouding tussen vraag en aanbod voor deze woningen, maar de volgende tabel laat zien dat corporaties ook in woningmarkten met een verwacht tekort hun aandeel goedkope huurwoningen willen verminderen.

Tabel 7.2 – Geplande afname goedkope huurwoningen afgezet tegen vraag-aanbodverhouding voor goedkope huurwoningen

Vraag-aanbodverhouding goedkope huurwoningen	Gemiddelde geplande mutatie goedkope huurwoningen	N = aantal corporaties	Standaarddeviatie
Overschot	-4,0%	94	6,4%
Gering overschot	-2,6%	140	5,7%
Evenwicht	-3,5%	82	5,4%
Gering tekort	-2,0%	144	5,6%
Tekort	-2,1%	84	5,7%
<i>Totaal</i>	<i>-2,7%</i>	<i>544</i>	<i>5,8%</i>

Er treedt sectorbreed een afname op van de goedkope huurwoningvoorraad. De vraag is of corporaties als gevolg hiervan minder lagere inkomensgroepen zullen gaan huisvesten. In de situatie van 2002 is het zo dat naarmate corporaties een lager aandeel goedkope huurwoningen hebben, ze deze relatief vaker aan lagere inkomensgroepen verhuren ($\rho = 0,376$).⁶ Te verwachten is echter wel dat realisatie van de geplande afname van goedkope huurwoningen de keuzemogelijkheden voor woningzoekenden met lage inkomens zal verminderen (Van der Land, 2007).

2.1.2.4. Plaatselijk verschillende omstandigheden als considerans in publiek beleid

In het BBSH heeft de wetgever de verwachting uitgesproken dat corporaties bij de uitvoering van hun taken inspelen op plaatselijk verschillende omstandigheden. Het onderzoek heeft als verrassende uitkomst dat corporaties in een breed scala van hun gedragsvariabelen ongevoelig blijken voor de kenmerken van de omgeving. De omvang van de corporaties, uitgedrukt in het aantal woningen in beheer en de kenmerken van het woningbezit (bouwperiode, bouwvorm) zijn veel bepalender voor het gedrag dan demografische gegevens (leeftijdsofbouw, inkomensverdeling van de bevolking) en marktvariabelen. Voor wat betreft de bevolkingskenmerken is er één uitzondering. De bevolkingsaandelen allochtonen in de werkgemeenten geven in combinatie met het aandeel van de bouwperiode 1945 tot 1970 een redelijk sterk verklarend verband met herstructureringsmaatregelen als de nieuwbouw van koopwoningen, sloop in verband met vervanging, woningverlies door samenvoeging en de verkoop van bestaande huurwoningen (Koolma, 2008, 485). In het BBSH is het bevolkingskenmerk allochtonen niet gespecificeerd als aanduiding voor doelgroep. Wel heeft de rijksoverheid dit criterium nadien betrokken

⁶ Een lineaire regressieanalyse laat een factor van 0,6 zien, waar 0,5 een recht evenredig verband zou zijn tussen het aandeel goedkope huurwoningen in voorraad en de verhuring aan huishoudens met lagere inkomens.

in de selectie van de 56 prioriteitswijken (KEI-kenniscentrum, 2005) en de 40 zogenaamde Vogelaarwijken (Brouwer & Willems, 2007).

2.1.3. Effectiviteit van verbinding met de gemeenschap

Corporaties behoren tot de instellingen van het maatschappelijke middenveld. Verondersteld wordt dat deze instellingen een directere verbinding hebben met burgers dan de overheid (zie Balkenende, 1998), hetgeen ook voordelen oplevert in de maatschappelijke dienstverlening.

2.1.3.1. Invloed van de rechtsvorm

Bij verenigingen hebben de gebruikers van de dienstverlening een formele invloed op het bestuur. De vereniging verliest als rechtsvorm terrein in de corporatiesector sinds de jaren '90. Verenigingen zijn gemiddeld kleiner, maar het beeld dat deze nog voornamelijk op het platteland voorkomen, blijkt niet te kloppen. Ook in stedelijke gebieden komen woningbouwverenigingen voor en zijn deze gemiddeld groter dan de verenigingen in niet-stedelijke gebieden.

In een analyse van de huurprijsstelling is geconstateerd dat corporaties de verschillen in huur matigen in vergelijking met de prijsverschillen die onder vrije marktomstandigheden zouden optreden. Verondersteld is dat corporaties dit doen om ook in het bijzonder eengezinswoningen betaalbaar te houden voor de doelgroep. Verenigingen zouden meer onder invloed staan van huurders en daardoor meer geneigd zijn tot matiging van de huren. Als deze veronderstelling beoordeeld wordt met het onderzoeksmateriaal, blijkt dit met een matige correlatie bevestigd te worden ($\rho = -0,237$). Verenigingen doen in vergelijking met stichtingen minder aan de huisvesting van bijzondere groepen, als begeleid wonenden, daklozen en verslaafden ($\rho = -0,173$). Dit zwakke verband blijft overeind als er gecorrigeerd wordt voor de mate van stedelijkheid van het werkgebied ($\rho = -0,165$). Hoewel het gaat om een zwak verband is toch te stellen dat verenigingen minder doen aan huisvesting voor bijzondere groepen. Het zou een indicatie kunnen zijn van beslotenheid van verenigingen, van een oriëntatie op de eigen kring van leden.

In stichtingen hebben bewoners geen formele invloed. In het BBSH zijn zogenaamde procesvereisten voor de bewonersinvloed gedefinieerd, gebaseerd op het idee dat bewoners zich buiten de corporatie organiseren. Het blijkt dat stichtingen meer dan verenigingen aan deze vereisten voldoen ($\rho = 0,413$).

2.1.3.2. Professionalisering van het toezicht en verbinding aan de lokale gemeenschap

Bij de corporaties is een professionalisering van het interne toezicht gaande, waarbij vrijwilligers wijken voor betaalde toezichthouders, die in toenemende mate worden gerecrueteerd buiten de kring van lokale belangstellenden en "volkshuisvesters". Door de afname van het aandeel verenigingen, de verzakelijking en de grotere afstand tussen bewoners en corporatie als gevolg van schaalvergroting is het de vraag of corporaties nog als instellingen van de lokale gemeenschap getypeerd kunnen worden. Er is daarom afgelopen jaren gezocht naar andere vormen van maatschappelijke verankering. In een poging om deze ontwikkeling te operationaliseren en te meten moest worden vastgesteld dat het aantal corporaties dat in 2002 actief was met bijvoorbeeld belanghoudersoverleggen dermate gering in aantal was (<20), dat dit gegeven niet als variabele in de statistische metingen betrokken is. Na het onderzoeksjaar is de belangstelling voor de betrokkenheid van belanghouders bij de corporaties toegenomen (Aedes en Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2009).

2.2. Efficiëntie van woningcorporaties

Zoals gezegd, zijn er twijfels geuit over de efficiëntie van woningcorporaties (Conijn, 2005). De landelijke toezichthouder spreekt in jaarlijkse rapportages zijn zorg uit over de kostenontwikkeling bij woningcorporaties (CFV, 2003; CFV 2007). Over een periode van 5 jaar sinds 2002 zijn de organisatiekosten (personeelskosten en overige bedrijfslasten) 30% gestegen. Dit is fors boven de algemene kostenontwikkeling. De organisatiekosten leggen een steeds groter beslag op de huurinkomsten van de corporaties. Deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden terwijl de BBSH-taak van het hebben van een sobere en doelmatige bedrijfsvoering nog van kracht is. In de jaarverslagen uit 2002 schrijft minder dan 3% van de corporaties over maatregelen om kosten te beheersen en terug te dringen (N = 144). Het is kennelijk een thema dat nauwelijks speelt.

2.2.1. Negatief effect van schaal op kostenefficiëntie

Uit onderzoek in het verleden (Schellevis & Van der Weyden, 1987) is bekend dat de organisatiekosten per woning hoger waren naarmate de corporaties meer woningen hadden. Analyse van de gegevens van 2002 laat zien dat dit verband nog steeds aan de orde is. Diverse veronderstellingen waarom grote corporaties hogere kosten maken (complexiteit van stedelijke omgeving, doelgroep, marktomstandigheden, investeringsactiviteiten) vallen zowel in gecorrigeerde bivariate correlatieberekeningen als multiple regressieanalyses weg. Corporatiegrootte blijkt de variabele die de hoogste correlatiewaarde ($\beta = 0,281$) laat zien in een regressieanalyse met de personeelskosten per woning als te verklaren variabele.

Met behulp van een meer diepgravende analyse (Koolma, 2008, 437-440) is een volgende inhoudelijke verklaring te geven voor de schaalinefficiëntie van woningcorporaties. Woningcorporaties bereiken door schaalvergroting nauwelijks een hogere arbeidsproductiviteit op de primaire activiteiten. De kosten per medewerker nemen echter wel toe, ook naarmate de corporatie een grotere spreiding van werkgebied heeft. De onderhoudskosten blijken statistisch gezien zelfs indifferent voor de schaal van de uitvoering. Boven de 10.000 woningen nemen de organisatiekosten vanwege complexere controle- en informatiesystemen toe, terwijl daarentegen de feitelijke beheersing van de werkprocessen, met name huurachterstanden (Koolma, 2008) en klantbediening (Markhorst, 2007), op een lager niveau staan dan bij kleinere corporaties.

2.2.2. Ontoereikende toerekening van kosten bij schaalvergroting

Voor zover schaalvoordelen optreden, zouden die toe te schrijven zijn aan een grotere *span of control*, ofwel een betere bezetting voor het management en de staf. Opvallend is ook dat in principe commerciële activiteiten, als de bouw van koopwoningen en de verkoop van huurwoningen, in verband te brengen zijn met gemiddeld hogere kosten voor de normale bedrijfsvoering. De kosten zouden in rekening gebracht moeten worden van het financiële resultaat op deze activiteiten. Dat gebeurt niet of niet volledig. Een verklaring hiervoor is dat corporaties kosten nauwelijks feitelijk toerekenen aan activiteiten ("activity-based costing"). Het werken met een kostenverdeelstaat is ongebruikelijk in de sector (Koolma, 2008, 317).⁷

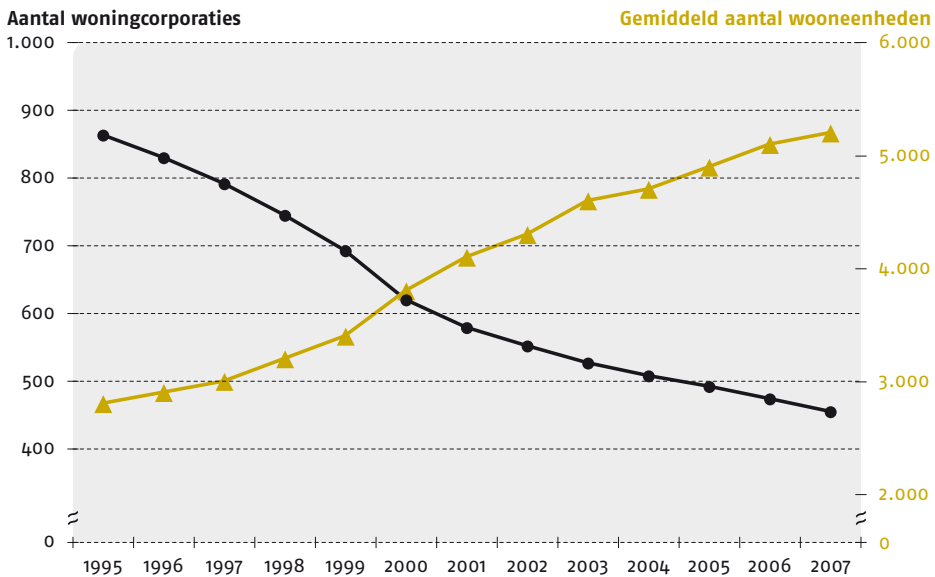
7 De financiële verantwoording van woningcorporaties zit daarmee onder het niveau dat gesteld is bij de verzelfstandiging van agentschappen in de rijksdienst.

Een gebrek aan een correcte kostentoerekening is ook aan de orde bij fusiebeslissingen. Corporaties verwerken trendbreuken in de organisatiekosten niet correct in hun balanswaardering. In 2002 bedroeg dit verschil voor de sector als geheel 4,5 miljard euro. Deze trendbreuken zijn aan de orde bij fusies. Behalve de directe kosten van het fusieproces is in de meeste gevallen het niveau van de organisatiekosten in de jaren na fusie structureel hoger.⁸ Eigenlijk zou, op grond van de voorschriften voor de jaarverslaglegging, een dergelijke verhoging op het moment van de beslissing over de fusie met een balansafwaardering van enkele tientallen miljoenen gepaard moeten gaan. Dit gebeurt echter niet of onvoldoende.

Dit in het geval in de situatie waarin doelstellingen en evaluaties van de financiële gevolgen van fusies ongebruikelijk zijn (CFV, 2008)⁹ en dus niet afgedwongen worden door de interne toezichthouders.

Ondanks de ambivalente bijdrage van fusies aan de effectiviteit (voornamelijk een hogere output met verkoop en bouw van koopwoningen) en een negatieve bijdrage aan de efficiëntie is een onstuitbaar proces van schaalvergroting gaande in de sector.

Figuur 7.1 – Ontwikkeling van schaalgrootte woningcorporaties



8 Bij extern onderzoek (Cebeon, 2006) bij een twintigtal gefuseerde corporaties wordt geconstateerd dat de kosten na fusie bij vrijwel alle corporaties in het onderzoek structureel hoger zijn.

9 CFV, 2008, 14: 'Het is opvallend dat efficiencyverbetering, alsmede versterking van de financiële positie nog nauwelijks genoemd worden als argument om te fuseren. In de meeste gevallen hebben de fusiepartners de meerwaarde van fusie niet vertaald in kwantitatief meetbare doelstellingen. De fusiecorporaties geven niet concreet aan wat de voordelige effecten van de fusie zijn in termen van financiën en risicobeheersing.'

2.2.3. Inefficiëntie als gevolg van oneconomisch inkopen

Gebrek aan efficiëntie kan ook spelen in de relatie met leveranciers. Volgens Schilder e.a. (2006) is het toezicht op dit aspect van efficiëntie ("weglek van middelen") onvoldoende in de sector, zowel bij de raden van toezicht en commissarissen (interne toezichtsorganen) en accountants, als bij de landelijke toezichthouders (Centraal Fonds en ministerie van VROM/WWI). Tijdens het onderzoek – en toevalligerwijs ook in de periode van de promotieplechtigheid – hebben zich diverse casussen aangediend van situaties waarin corporaties aanmerkelijk hogere prijzen met de aanbieders van grond en gebouwen overeenkomen dan commerciële partijen bereid zijn te bieden. Dit spoort met het beeld uit het onderzoek dat corporaties zich bij strategische beslissingen tamelijk onverschillig tonen voor kosten. De minister heeft vanuit de invalshoek van integriteit onlangs een onderzoek ingesteld naar vastgoedtransacties van woningcorporaties. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet bekend, maar bij 39 woningcorporaties zijn transacties aangetroffen die aanleiding geven tot strafrechtelijk onderzoek.

2.3. Sturing op effectiviteit en efficiëntie vanuit de institutionele omgeving

Het gedrag van organisaties is niet goed te beschrijven en te verklaren als nagelaten wordt om het ook te beschouwen binnen de institutionele omgeving. Een meting van het effect van de invloed van de institutionele omgeving op het gedrag van de organisaties is mogelijk als het gaat om de waarneembare feiten met betrekking tot de naleving van concrete regels, voorschriften, codes en dergelijke. De indirecte effecten van deze regels en de effecten van andere beïnvloeding zijn veel lastiger vast te stellen. Er kan wel een poging gedaan worden om de effecten aannemelijk te maken. Hier volgt een overzicht per actor in de institutionele omgeving.

2.3.1. Rijksoverheid en effectiviteit en efficiëntie van corporaties

Een voorbeeld is het verband tussen de nota *Wonen* van staatssecretaris Remkes (minister van VROM, 2000) en de onderwerpen in de jaarverslagen van de corporaties. Corporaties blijken hun agenda behoorlijk te laten leiden door de rijksoverheid. Zelfs een typisch planningscriterium uit het verkoopbeleid van Remkes, de verhouding tussen huurwoningen en eigenwoningbezit in de gemeenten, is terug te vinden ($\rho = -0,192$) in de geplande verkoop van huurwoningen door corporaties (Koolma, 2008, 363).

Het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de woningcorporaties is te kenschetsen als grillig en inconsistent (Van der Schaar, 2006). Om enkele voorbeelden te noemen:

- Corporaties zijn onder zware druk gezet om huurwoningen uit hun bezit te gaan verkopen. Corporaties die dit voortvarend opgepakt hadden en een eigen makelaardij opgezet of een bestaande makelaar overgenomen hadden, werden teruggefloten (Ministerie van VROM, 2001).
- Het BBSH bevat een mengeling van reflexieve en transitieve doelstellingen, waarbij met name het waarborgen van het financiële voortbestaan prioriteit blijkt te hebben. De operationalisering en handhaving van de taakvelden met betrekking tot de huisvesting van de doelgroep, de leefbaarheid en een efficiënte bedrijfsvoering zijn niet duidelijk en niet doeltreffend geweest.

- Fusies dienen op grond van een uitvoeringsbesluit (MG 2002-18, Ministerie van VROM, 2002c) door de minister getoetst te worden op doelmatigheid. Pas onlangs is voor de eerste keer een fusie door de minister tegengehouden.¹⁰

Niet in alle opzichten is de sturing van de rijksoverheid grillig geweest. De rijksoverheid heeft bijvoorbeeld een consistente gedragslijn gevoerd met betrekking tot de activiteiten van woningcorporaties op het gebied van zorg. De taak van de corporaties is begrensd. Zij mogen niet zelf dienstverlening op het gebied van zorg leveren. Het is aannemelijk dat deze consistente gedragslijn van de rijksoverheid bijgedragen heeft aan de maatschappelijke resultaten van woningcorporaties op dit terrein.

Recentelijk heeft de rijksoverheid een nieuwe tegenstrijdigheid geïntroduceerd in de verhouding met de corporaties. Corporaties zijn aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de wijkaanpak. Ze zijn gevraagd om forse bedragen onrendabel te investeren en opgedragen te storten in een fonds voor de wijkaanpak, terwijl ze tegelijkertijd door het kabinet Balkenende IV per 1 januari 2008 in een fiscaal regime gebracht zijn (integrale vennootschapbelasting) dat corporaties behandelt als normale winstgedreven bedrijven.

2.3.2. Brancheorganisatie Aedes en het vraagstuk van effectiviteit en efficiëntie

Aedes is sinds 1999 de landelijke belangenorganisatie van de woningcorporaties. Gerrichhauzen (1990) schatte de organisatiegraad van de sector destijds boven de 90%. Vijftien jaar later blijkt de rechtsoptvolger, Aedes, deze dekkingsgraad behouden te hebben. Voor een brancheorganisatie is dit hoog. Het is ook opmerkelijk dat het niveau zo hoog is gebleven sinds de verzelfstandiging.

2.3.2.1. Averechtse prikkels in sectorstandaard voor beloning van bestuurders

Onder de vlag van Aedes is in 2004 onder voorzitterschap van Izeboud het "Advies van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties" uitgebracht. De voorbeeldregeling is te zien als een manier om de zogeheten "incentives" van corporatiedirecteuren te regelen. De regeling is niet verplicht voor corporaties. Zij is gebaseerd op een veronderstelde prestatiebevorderende werking van geldelijke beloning, de combinatie van extrinsieke en variabele beloning (Aedes, 2004, 13). De argumentatie hiervoor is gebaseerd op het gegeven dat corporaties maatschappelijke ondernemingen zijn en dat de voorgestelde prestatieprikkels bij ondernemingen passen (Aedes, 2004, 14). Het maatschappelijke ondernemerschap is ook de reden waarom het als uitgangspunt genomen referentieniveau van management in de non-profitsector (Aedes, 2004, 8) vervangen is door het referentieniveau van de algemene (commerciële) directieurenmarkt (Aedes, 2004, 14).

De regeling weerspiegelt een opvatting over functiezwaaarte ofwel complexiteit van de managementtaak. Deze wordt grotendeels bepaald door schaalgrootte (aantal woningen) en de spreiding van het werkgebied. Het advies versterkt de tendens tot schaalvergroting door bezitsomvang en spreiding van het werkgebied te beschouwen als de zwaarstwegende criteria. Groei en de bereikte grootte gelden als graadmeter voor beloning in plaats van prestaties. De beloningsregeling werkt in deze opzichten averechts. Corporatiebestuurders gaan er volgens de

¹⁰ Dit was overigens een fusie tussen een woningcorporatie en een grote zorginstelling.

Izeboud-regeling in inkomen op vooruit als ze fuseren en samen met de bestuurder(s) van de andere corporatie(s) het nieuwe bestuur vormen.”

Het advies vertoont blinde vlekken voor de vraagstukken van effectiviteit en efficiëntie. Aspecten hiervan zijn facultatief. Zolang de financiële continuïteit niet in het geding is, opereert een corporatiedirecteur met een voor de toezichthouders nauwelijks inzichtelijke fouttolerantie en een vrijheid van handelen, die hoofdzakelijk door zelf afgegeven eerdere begrotingen is ingeperkt.

2.3.2.1. Afwenteling van verliezen van pensioenfondsen op corporaties

Een deel van de inefficiëntie van woningcorporaties kan vanaf 2003 toegeschreven worden aan een debacle met het bedrijfstakpensioenfonds van de woningcorporaties (Koolma, 2008, 523-532), in het bestuur waarin Aedes een bepalende rol heeft gespeeld. Een onnodige “under-performance” van dit pensioenfonds heeft de dekkingsgraad in zo’n mate aangetast, dat de Nederlandse toezichthouder, de Pensioen- en Verzekeringskamer, heeft ingegrepen. Als saneringsmaatregel heeft het bestuur van het pensioenfonds de corporaties eenmalig 160 miljoen euro in rekening gebracht en meerjarige hogere pensioenpremies voor de corporaties en de werknemers. Als gevolg daarvan is het verschil tussen bruto- en netto-inkomens in de corporatiesector groot, hetgeen een opwaartse druk geeft op salarissen van nieuw aan te stellen werknemers.

2.3.3. Centraal Fonds Volkshuisvesting en Waarborgfonds Sociale Woningbouw

In het waarborgen van het financiële voortbestaan spelen het publiekrechtelijke Centraal Fonds en het private Waarborgfonds een centrale rol. Het succes van de twee instellingen heeft ook een onbedoelde keerzijde. Doordat corporaties bijna niet failliet kunnen gaan, is de economische speelruimte in de beslissingen groot en de gevoeligheid voor risico's laag.

In de wijze van borging van het Waarborgfonds is er geen directe verbinding meer tussen investeringen en externe financiering. Financiers doen vanwege hun zekerheid en tevredenheid over de borging ook nauwelijks onderzoek naar de kredietwaardigheid van corporaties en de terugverdienenperspectieven van hun investeringen. Onlangs is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2007) tot een toetsingsmodel op basis van kasstromen overgegaan, waardoor corporaties directer geconfronteerd worden met de financiële gevolgen van hun beslissingen. Het risico dat corporaties zich vertillen aan hun investeringsprogramma's (Koolma, 2001) wordt kleiner. Dit is een reëel risico, zo blijkt uit het feit dat bij een aantal corporaties door het ministerie is ingegrepen op indicatie van het Centraal Fonds.

11 Bij een aantal fusies moeten er vervolgens managers aangesteld worden die de operationele leiding van de vestigingen overnemen. Van der Moolen (2009) wijst naar aanleiding van analyses van het Centraal Fonds op de doorslaggevende maar oneigenlijke rol van persoonlijke belangen bij fusiebeslissingen.

3. Verklaring van bevindingen over effectiviteit en efficiëntie

Tot slot wordt bezien of de bevindingen over de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties in een algemener verklaringskader geplaatst kunnen worden. Dit gebeurt eerst voor het niveau van de organisaties en vervolgens voor het niveau van het institutionele veld.

3.1. Verklaring op organisatieniveau met het model van de bureaueconomie

Er zijn door diverse auteurs pogingen gedaan om een formeel economisch model op te zetten voor niet primair door winst gestuurde organisaties (Young, 1983; Weisbrod, 1998; Steinberg, 2003; Ménard, 2004).

3.1.1. Uitgangspunten van het model

In deze studie wordt gebruikgemaakt van het model van de bureaueconomie, zoals Niskanen (1994) dat ontwikkeld heeft. Bureaus zijn volgens Niskanen overheids- en non-profitorganisaties die niet door een prijsmechanisme maar door een budgetmechanisme komen tot de bepaling van hun prijsstelling, productie en afzet. De economie van het bureau wordt vergeleken met een aanbieder onder een volledige competitieve markt en met een monopolie (Niskanen, 1994, 61): in vergelijking met de competitieve aanbieder, biedt het bureau bijvoorbeeld een dubbele afzet. De competitieve aanbieder begrenst zijn productie en afzet op het punt waarop de marginale kosten de marginale opbrengst overtreffen. Een bureau begrenst op een bepaalde afzet, zonder echt rekening te houden met de verhouding tussen de marginale kosten en opbrengsten. De kosten per eenheid kunnen echter door schaalvoordelen op hetzelfde niveau liggen als bij de competitieve aanbieder.

Bureaus kunnen meer leveren dan een competitieve markt en toch net zo efficiënt produceren, zo is de implicatie van de bureaueconomie van Niskanen. Dit is echter net als bij winstmaximaliserende bedrijven op perfecte markten een theoretisch optimum. Er is echter geen ingebouwd mechanisme dat bureaus tot hun optimum brengt en dat voor stabilisatie zorgt. Het optimum is alleen te benaderen door in de "goede" richting te zoeken en beslissingen te nemen met gebruik van zo rijk mogelijke informatie en zonder uitsluiting van relevante dimensies. Eenduidige referenties en rekenregels ontbreken.

Er is een politieke functie die optimaliserend en stabiliserend zou kunnen zijn, ware het niet dat de vervuller van deze functie, de "politiek", zelf vaak speelbal is van maatschappelijke tegenstellingen en turbulentie. De politieke functie kan gezien worden als de vervanger van het prijsmechanisme. Politieke deliberaties en de organisatie van de productie kunnen in lijn met elkaar zijn maar dat is geen vanzelfsprekendheid. Politieke overwegingen, zowel van publieke als private organisaties en netwerken, kunnen bijzonder vatbaar zijn voor slechte ideeën, inconsequent denken en turbulentie. De optimalisatie en stabilisatie van de productiefunctie van bureaus is niet geheel in veilige handen bij de politieke functie en zal in sommige gevallen zelfs daartegen in bescherming genomen moeten worden door een managementfunctie.

3.1.2. Neigingen van bureaus tot suboptimalisatie

Zonder een op maatschappelijke meerwaarde georiënteerde en sturende leiding neigt een bureau tot het volgende:

- De weg van de minste weerstand en van de minimale verandering. Zoeken naar een betere bediening van maatschappelijke preferenties en naar een betere organisatie van de productie, bijvoorbeeld door processen op elkaar af te stemmen, leidt tot een aanzienlijke verhoging van de complexiteit voor de leiding van het bureau, een extra belasting van de taak die vermeden wordt.
- Maximering van bureaubelangen en persoonlijke belangen. Conflictvermijding en kostenonverschilligheid veroorzaken eveneens een budgetgroei zonder een (meer dan) evenredige toename van de maatschappelijke omzet.

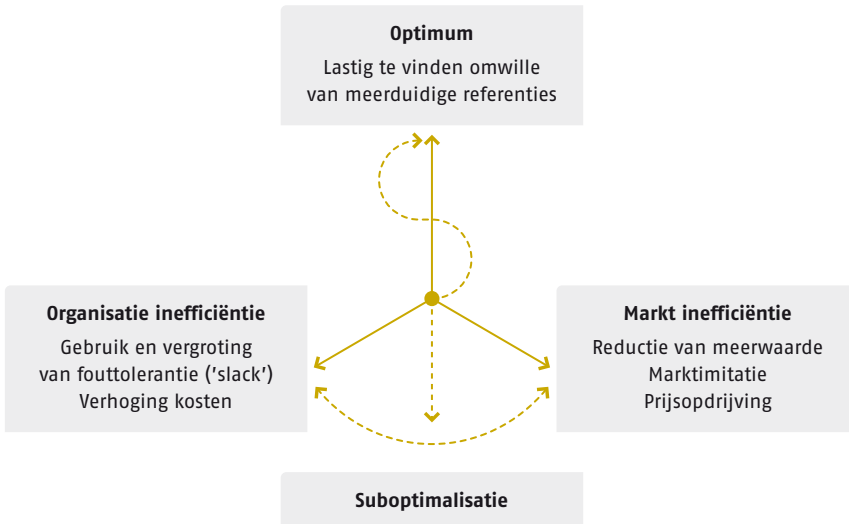
Bij privatisering, het wegvallen van de druk van de politieke opdrachtgever of sponsor, treden, doorredenerend vanuit Niskanens model, de volgende effecten op:

- Marktinefficiëntie:¹² de beschikbare marktmacht wordt gebruikt om de afzet te reduceren en de prijzen te verhogen. De winstmaximalisatie leidt niet tot een hogere effectiviteit en efficiëntie. Deze liggen namelijk ruim onder het niveau van een competitieve markt en een optimaal presterend bureau. “Cherry picking” is een marktstrategie die een bureau kan volgen. Marktinefficiëntie van één of een verzameling bureaus leidt in ieder geval tot een vermindering van de meerwaarde die in vergelijking met de markt te leveren zou zijn.
- Organisatorische inefficiëntie als gevolg van suboptimalisatie (“organizational slack” zie Marris, 1964; Williamson, 1970; Krashinsky, 2003; Young, 2003) en zelfconsumptie van de bedrijfsmiddelen door het management en de rest van de organisatie (Ortmann & Schlesinger, 2003). Het gebrek aan scherpte – een vertaling van *slack* – kan door leveranciers aangegrepen worden voor prijsopdrijving. Het surplus lekt dan weg naar de houders van de productiemiddelen.

In de volgende figuur wordt weergegeven dat bureaus in twee richtingen kunnen suboptimaliseren. Dit kan gebeuren als gekozen wordt voor een strategie die bestaat uit een verhoging van de overheadkosten of voor een productdifferentiatie en afzet die een marktorganisatie onder deze omstandigheden zou kiezen. Een combinatie van beide richtingen is ook denkbaar.

¹² Marktinefficiëntie kan zowel de effectiviteit (door afname meerwaarde) als de efficiëntie (door hogere kosten in relatie tot de geleverde prestaties) doen afnemen.

Figuur 7.2 – *Optimalisatie en suboptimalisatie van bureaueconomie*



3.1.3. Toepassing van het model van de bureaueconomie

Het model van de bureaueconomie is ontwikkeld voor deelorganisaties binnen de overheid en non-profitorganisaties. Het model veronderstelt het bestaan van een politieke of maatschappelijk georiënteerde sponsor, een autoriteit die tracht door middel van productie- of leveringsafspraken en budgettering het bureau of de bureaus tot gewenste prestaties aan te zetten, die de markt niet of onvolledig levert. Sponsoring of subsidiëring door een politieke opdrachtgever lijkt niet meer aan de orde na de brutering halverwege de jaren negentig, waarmee lopende en toekomstige subsidies zijn vervallen (Staat der Nederlanden, 1995). Woningcorporaties hebben op grond van de Woningwet een plicht om beschikbare middelen in te zetten in de volkshuisvesting. Gezien de institutionele context is het goed te verdedigen om woningcorporaties economisch gezien als bureaus te analyseren. Ze worden nog steeds op grond van de Woningwet geacht meerwaarde ten opzichte van "de markt" te leveren. Op grond van hun statuten en voortkomend uit professionele betrokkenheid en overtuiging blijken corporaties dat zelf ook te willen.

Voor goed functionerende bureaus is vereist dat de voort te brengen meerwaarde ten opzichte van de markt gedefinieerd wordt en leidend gemaakt wordt in de beslissingen over de inrichting van de productie. Van Montfort & Van Elst (2006) stellen dat het bij verzelfstandigde en private organisaties in de publieke dienstverlening op dit punt niet goed gaat. De ongreepbaarheid van de meerwaarde is een gelegenheid voor en oorzaak van economische suboptimalisatie.

3.1.4. Gevolgtrekkingen voor woningcorporaties

De veronderstelling dat bureaus hun marktmacht gebruiken voor de voortbrenging van meerwaarde is te zien bij corporaties die geconcentreerd en zonder andere corporaties in werkgebieden opereren. Geconcentreerd werken in gebieden biedt een meerwaarde, die corporaties losla-

ten op het moment dat ze zich door schaalvergroting verspreiden over een groot werkgebied en in rivaliteit op diverse plaatsen projecten realiseren.

De suboptimalisatie door organisatie-inefficiëntie kent een paar verschijningsvormen bij woningcorporaties:

- Een toenemend beslag op het surplus in de middelen dat bestaat bij organisaties die meerwaarde willen leveren.
- Het ontbreken van instrumenten waarmee beslissingen geoptimaliseerd kunnen worden. Het investeringsselectie-instrument van corporaties – het strategische voorraadbeleid – optimaliseert niet op de aspecten rendement, risico en voortbrenging van meerwaarde, maar op tamelijk willekeurige andere criteria, zolang het maar op een matrix van de Boston Consultancy Group lijkt. Projectontwikkeling en de acquisities van nieuwbouw blijken zich af te spelen buiten de kaders van het strategisch voorraadbeleid (CFV, 2007, 56).

Marktinefficiëntie¹³ is op de volgende punten aan de orde:

- Corporaties vervangen hun goedkope huurwoningvoorraad door veel duurdere huur- en koopwoningen en richten zich daarmee op bewoners met een betere positie op de markt.¹⁴
- Met een deel van de nevenactiviteiten en vooral met nieuwbouw van dure koopwoningen op locaties buiten het eigen werkgebied komen corporaties in de positie dat ze zoveel mogelijk willen concurreren met de “markt” en zich in hun voortbrenging steeds minder onderscheiden van marktorganisaties.
- Eerste analyses van enkele recente incidenten maakt duidelijk dat bij de betreffende corporaties de projectontwikkeling de plaats ingenomen heeft van de kerntaak. Complexen met huurwoningen worden verkocht om economische speelruimte te hebben voor de nieuwe activiteiten.

3.2. Institutionele velden als voedingsbodem voor ineffectiviteit en inefficiëntie

Er is een bron van instabiliteit die buiten de organisaties zelf ligt. Dit zijn de competitieve (Scharfstein & Stein, 1990) of institutionele velden (Meyer & Scott, 1983; Powell & DiMaggio, 1990) waarop managers en andere vertegenwoordigers hun professionele gelijken treffen.

3.2.1. Institutioneel veld verschaft normen voor competent organisatiegedrag

Op deze velden ontstaan en ontwikkelen zich normen van professioneel gedrag voor non-profitsectoren (Ortmann & Schlessinger, 2003). Op institutionele velden circuleren opvattingen over het succes van strategieën, competent gedrag en professionaliteit van maatregelen en praktijken, die nogal bepalend zijn voor de veranderingen die in de organisaties doorgevoerd worden, los van en zelfs haaks op effectiviteit en efficiëntie van de aangesloten organisaties (Powell, 1991). De informatieverspreiding op deze velden heeft alle kenmerken van informele organisatie: de verspreiding verloopt via geruchten, is oppervlakkig en de verificatie is gebrekkig (Koolma, 2008). Overdracht voltrekt zich slechts in beperkte mate op basis van rationele keuzen en verloopt eerder door middel van imitatieprocessen met voorbeelden en volgers

¹³ Het bestuurskundige equivalent voor deze verschijnselen is doelverschuiving.

¹⁴ Dit kan binnen de gebieden beschouwd het imago en de leefbaarheid dienen. Het effect op corporatie- en sector-niveau is een opwaartse beweging ('upgrading') in de klantsegmenten van de woningmarkt.

(Galaskiewicz & Bielefeld, 2003). Een deel van de institutionele opvattingen is te bestempelen als mythen (Meyer & Rowan, 1977) en als niet meer voor weerlegging vatbare vanzelfsprekendheden (Argyris, 2004).

3.2.2. Imitatiegedrag, zelfreferentie en ontkoppeling van verhaal en prestatie

Institutionele velden beïnvloeden organisaties minder positief dan de deelnemers geloven en ervaren. Voor organisaties is het funest dat er op institutionele velden onder de professioneel gelijken ("peers") een voorbarige bevestiging van het succes van nog te leveren prestaties optreedt. Er is een ont koppeling tussen het institutionele veld en het werkveld van de organisaties. Vooral de observatie dat strategieën hun succes ontleenen aan verhalen en napraterij door *peers* is problematisch. Hannan & Freeman (1989) stellen dat strategisch vertoon op het institutionele veld een gemakkelijker en effectievere weg naar succes en legitimiteit is dan het leiden van organisaties naar goede prestaties. Galaskiewicz & Bielefeld (2003) stellen dat de aandacht van managers als gevolg van strategisch gedrag geconcentreerd raakt op legitimiteits-tactieken, los van de opgave en de bedrijfsvoering van de organisaties. Overigens is dit volgens deze auteurs niet zozeer een verschijnsel dat alleen optreedt bij non-profitsectoren.

Snellen (1991) stelt dat institutionele velden zelfreferent zijn. De zelfreferentie is gelegen in een sociaalpsychologisch proces waarin onderlinge opvattingen over prestaties de plaats innemen van de feitelijke prestaties. Dat wil dus zeggen dat de zelfreferentie betrekking heeft op professionele competenties. Festinger (1954) spreekt in zijn theorie van de sociale vergelijking over '*opinions and abilities*'. Opvattingen over prestaties nemen bij sociale vergelijking de plaats in van de feitelijke prestaties. Institutionele sociologen zoals Meyer & Rowan (1991) spreken van '*decoupling*'. Reputaties op het institutionele veld vestigt men rivaliserend met verhalen over de al of niet gedurfde nieuwe activiteiten van de organisaties. Succes ontleent men aan andere zaken dan aan de prestaties van de organisaties.¹⁵ Het idee dat legitimiteit los gezien kan worden van de resultaten van het feitelijke handelen is al 30 jaar eerder bekritiseerd door Luhmann (1969).

Als gemeenschap van ideeën is een veld afhankelijk van de inzet van intelligentie en inspanningen in de werkpraktijk van organisaties. De kwaliteit van de ideeën staat of valt met grondig testen en evalueren in die praktijksituaties. Als plannen en investeringen deze bron van evidentie missen, komen ze in de sfeer van impressies en illusies. '*Appearances*' (Goffman, 1959) komen los te staan van wat er feitelijk gedaan wordt. Scharfstein & Stein (1990) stellen dat, wanneer toezichhouders binnen de organisaties hun beslissing over voorstellen van de managers laten afhangen van de reputatie van de managers in competitieve velden, in het bijzonder de koplopers op die velden niet-rationele beslissingen kunnen nemen en andere managers deze beslissingen zonder goed onderzoek en afweging kunnen navolgen. De navolgers weten zich in het geval van verkeerd uitpakkende beslissingen gedekt tegen gezichtsverlies ("sharing the blame"). In beide gevallen ontbreekt binnen de organisaties een eigenstandige oordeelsvorming over de kwaliteit van de voorgenomen beslissingen van het management.

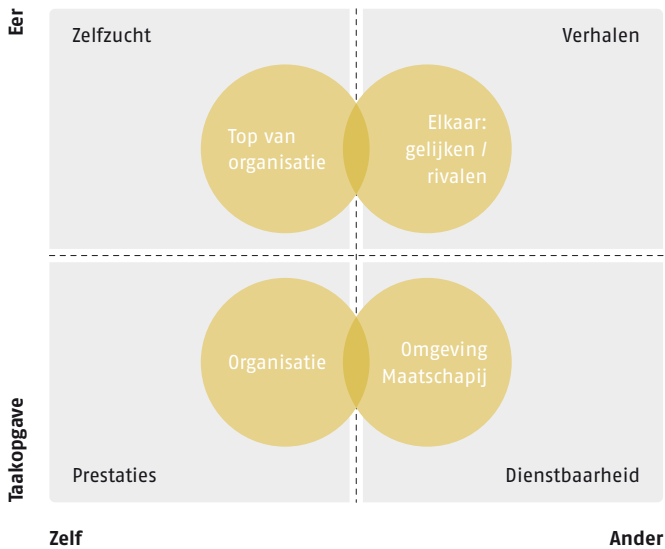
¹⁵ Er zijn tal van substituten op het institutionele veld voor het succes van organisaties, waarvan grootte, groei en de beloning van de managers het meest saillant zijn.

3.2.3. Verbinding van keuze op organisatieniveau met institutioneel veld (model)

In de volgende figuur is dat uitgewerkt als een uiteenvallen van taak en aanzien. Zelfreferentie is schematisch uitgewerkt met behulp van de cirkels met het zelf en de ander, die sterk verbonden of gescheiden kunnen zijn (Aron e.a., 1992).¹⁶

De figuur verbindt het organisatieniveau en/of werkveld met het institutionele niveau, hetgeen nodig is om uit een schijnbare conceptuele tegenstelling te komen (Galaskiewicz & Bielefeld, 2003). Er zijn in de figuur twee ontkoppelingen die een inzet van intelligentie uit de werkpraktijk belemmeren, namelijk die in de organisatie tussen de leiding en de werkorganisatie en tussen het institutionele veld en het lokale werkveld. Hoe sterker deze twee ontkoppelingen, hoe meer beslissingen van organisaties in een symbolische werkelijkheid genomen worden.

Figuur 7.3 – Dubbele ont koppeling op institutioneel veld



Deze figuur laat zien dat er een kloof kan ontstaan tussen het institutionele veld het werkveld. Deze kloof belemmert zowel het gebruik van “lokale” intelligentie als een adequate terugkoppeling op de prestaties. Hoe meer managers en hun strategische staf zich richten op het institutionele veld, des te groter is de kans dat hun verhalen niet sporen met feitelijke prestaties en de waardering daarvan door de klanten en de lokale gemeenschap. De tweede breuklijn ont koppelt institutionele opvattingen en reputaties van de beleving en ervaring van de klanten. Als beide kloven optreden, zullen verhalen over succes van de organisaties in een sector en hun strategieën zelfreferentieel worden. De institutionele verhalen hebben meer dan een symbolische waarde, omdat deze zowel de inertie als de veranderingen in organisaties bepalen. Vooral wanneer *peers* op institutionele velden aangestoken worden door enthousiasme

¹⁶ Hiermee zijn twee universele variabelen in globaal cultuuronderzoek aangesneden, namelijk individualisme versus collectivisme en eer versus taak.

en elkaar geestelijk besmetten met legitimiteitsverhalen (Zucker, 1987) ontstaan competentie-illusies, die meer in verband te brengen zijn met een staat van collectieve opwinding dan met feitelijke prestaties (Thagard, 1997). Als het succes van organisatieleiders niet verbonden blijft met de dienstbaarheid van de organisaties aan hun klanten en de maatschappij, desintegreert het institutionele systeem (Barnard, 1938) en zullen sectoren in open samenlevingen op den duur in een institutionele crisis raken (Dekker e.a., 2003).

Deze anomalieën vormen geen wetmatigheid, mits er geen breuken zitten en de cirkels in een andere volgorde geschakeld zijn. Het institutionele veld ondersteunt de organisaties positief als de managers hun organisaties aanzetten tot betere prestaties die zich bewijzen in de maatschappelijke omgeving. Het bewezen succes verschaft de organisatie legitimiteit. Vanuit de lokale werksituatie zijn de successen als verhaal uit te dragen op het institutionele veld. Hieruit kunnen andere organisaties ideeën oppikken voor verbeteringen van de voortbrenging in hun eigen organisatie en werkomgeving.

3.2.4. Werking van institutioneel veld rondom de woningcorporaties

De eerste voorbeelden van succesvolle innovaties in de sector (een klantgericht kwaliteitssysteem (KWH) en een woningaanbodstelsel "Het Delftse model") vertoonden dit beeld. Dit proces van voorbeeldwerking en navolging is ook geïnstitutionaliseerd, onder andere door de instelling van een speciaal instituut, de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. De laatste jaren worden innovaties rechtstreeks en zonder lokale beproeving en ervaring, gepresenteerd op het institutionele veld en vinden dan navolging. Brandsen (2001, 67) noemt dit collectieve innovatie en beoordeelt dit, anders dan bijvoorbeeld Selznick (1957), DiMaggio & Powell (1983),¹⁷ als een vooruitgang. De in het empirisch onderzoek geconstateerde lage omgevingsgevoeligheid laat zich ook door imitatieprocessen op het institutionele veld verklaren: als succesvol bekend staande "practices" en maatregelen worden overgenomen, los van de vraag of dat in de werksituatie van de corporatie de beste en meest passende oplossing is.

De corporatiesector kenmerkt zich als een zwaar geïnstitutionaliseerd veld (Scott & Meyer, 1991). Er is een hoge activiteit van bestuurders te constateren op dat veld, als spreker of toehoorder. Het is opmerkelijk dat er een sterke focus op de landelijke politiek bestaat. De legitimiteit die "individuele" corporaties daar verwerven, levert onderlinge reputatie op; als gevolg van het vervallen van de rijkssubsidiëring zijn middelen op dat niveau nauwelijks meer te halen, anders dan de toestemming voor nieuwe fusies of activiteiten die buiten de orde van regelgeving vallen.¹⁸

17 DiMaggio & Powell (1983): *'Early adopters of organizational innovations are commonly driven by a desire to improve performance. But new practices can become, in Selznick's words (1957, 17) 'infused with value beyond the technical requirements of the talk at hand'.*' Powell (1991) stelt dat in een volgende fase legitimatieverwerving belangrijker wordt dan verbetering van de prestaties van de organisaties en dat in die fase kuddegedrag ("adoption") een drijvende kracht wordt.

18 Een voorbeeld is de intussen 240 miljoen euro kostende verbouwing van het voormalige cruise schip, de SS Rotterdam. De corporatie Woonbron had op grond van de circulaire MG 2001-26 geen ministeriële goedkeuring mogen krijgen. De dalende proces- en kostenbeheersing van de corporaties heeft de minister echter tot een interventie gedwongen, waarbij het formele bezwaar tegen dit soort activiteiten buiten de kerntaak weer van toepassing is verklaard (Ministers van VROM/WWI, 2009a).

Schenk (2007) heeft in aansluiting op Scharfstein & Stein (1990) gesteld dat fusies economisch gezien verkwistend kunnen zijn, maar om strategische redenen toch doorgang vinden. Organisaties die niet in een fusiegolf meegaan, raken qua positie achterop en verliezen reputatie. Het onderzoek naar woningcorporaties laat zien dat voor corporaties de veronderstelde betere kans op bouwlocaties de belangrijkste reden is om te fuseren (Koolma, 2008, 511). Ze willen 'grote spelers in projectontwikkeling' zijn. Het is wonderlijk dat de kansen afhankelijk zijn van het aantal woningen dat de corporatie beheert. Men concurreert op tal van plaatsen met commerciële projectontwikkelaars die juist een slechte naam krijgen als ze nog veel woningen in portefeuille hebben (onverkochte voorraad). De grootte van de corporaties met als meeteenheid het aantal woningen is een graadmeter voor de onderlinge reputatieverdeling. Partijen als gemeenten en commerciële organisaties blijken deze graadmeter over te nemen, aangezien ze bij de keuze van partners een voorkeur aan de dag leggen voor grotere corporaties. Deze partijen associëren de schaal van de corporatie met professionaliteit. Deze associatie vindt echter geen ondersteuning in het onderzoek. Naarmate corporaties groter zijn, zijn ze niet als effectiever en efficiënter te classificeren. De vanzelfsprekendheid van het verband tussen schaal en professionaliteit duidt erop dat ze handiger zijn in de omgang met de institutionele omgeving, meer legitimiteit voor hun activiteiten weten te verwerven en zodoende met meer succes aan een professioneel aanzien bouwen.

Uitleiding: belangrijkste bevindingen en aandachtspunten voor beleid

In dit artikel is verslag gedaan van een omvangrijk kwantitatief en verklarend onderzoek naar het gedrag van Nederlandse woningcorporaties, waarbij effectiviteit en efficiëntie uitgelicht zijn. Corporaties zijn op sommige terreinen overtuigend effectief, maar laten op andere terreinen steken vallen. De meting van effecten is weinig ontwikkeld in de sector. Op het punt van efficiëntie valt te constateren dat de kosten bij corporaties fors oplopen. Schaalgrootte correleert negatief met efficiëntie en op diverse aspecten van effectiviteit. De schaalvergroting heeft zich desondanks sinds het jaar van de onderzoeksgegevens, 2002, gestaag voortgezet, waardoor het aantal corporaties afgenomen is van 552 tot 455 in 2007. Actoren in de institutionele omgeving zoals de rijksoverheid, de brancheorganisaties en twee sectorgebonden financiële instellingen dragen in uiteenlopende mate bij aan een verlies aan effectiviteit en efficiëntie in de sector.

Er zijn twee modellen voor verklaring gebruikt. Aan de hand van Niskanens model van de bureau-economie is duidelijk te maken dat corporaties de voort te brengen meerwaarde niet grijpbaar maken en ook nalaten om tot een economische optimalisering te komen, die vooral ook bij organisaties als corporaties noodzakelijk is. Met een ander verklaringsmodel is in beeld te brengen dat belangrijke beslissingen bij de corporaties in sociaalpsychologische processen op het institutionele veld tot stand komen. De reputatie- en legitimiteitsverwerving door middel van verhalen op dit veld is belangrijker dan de verbetering van de prestaties van de organisaties op de werkvloer en in de bediening van de maatschappij. De ont koppeling van legitimiteit van effectiviteit en efficiëntie van de organisaties vermindert juist de prestaties van de organisaties en leidt ertoe dat de organisaties minder leveren aan de maatschappij dan mogelijk zou zijn.

Het is de vraag of rivaliteit tussen organisaties in een veld op maatschappelijk gewenste prestaties gericht en beheerst kan worden. Wat nu bij oppervlakkige beschouwing oogt als toegenomen concurrentie, blijkt bij analyse een proces dat gepaard gaat met prijsopdrijving, oplopende organisatiekosten, doelverschuiving en gedragsescalatie.

Doorbreken van zelfreferente succesbeschrijvingen op het institutionele veld door een meer "evidence based" manier van werken van de organisaties in hun lokale werkveld is een denkbare remedie. Een voorbeeld is te zien in de fusie-effecttoets zoals deze door de minister is voorgesteld (Ministers van VROM/WWI). Dit voorstel loopt vrijwel parallel met voorstellen van de regering voor het onderwijs, een sector waarvan ook het institutionele veld als aanjager aangewezen is van contraeffectieve veranderingen (Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwing, 2008). Beide modellen hebben een universeel-wetenschappelijke basis en lijken toepasbaar op organisaties en institutionele velden van andere sectoren.

BIBLIOGRAFIE

- Aedes (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Aedes en Stichting Experimenten Volkshuisvesting (2009). *Belanghouder-ID*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Anheier, H.K. & Ben-Ner, A. (red.) (2003). *The study of the nonprofit enterprise – Theories and approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Argyris, C. (2004). *Reasons and rationalizations – The limits to organizational knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Aron, A., Aron, E.N. & Smollan, D. (1992). Inclusion of other in the self scale and the structure of interpersonal closeness. In: *Journal of Personality and Social Psychology*, 63, 596–612.
- Balkenende, J.P. (1998). Het maatschappelijk middenveld en de bestuurlijke agenda. In: Aedes. *Met het oog op de maatschappij*. Hilversum: Aedes, 33–44.
- Barnard, C.I. (1938). *The functions of the executive* (edn. 1956). Cambridge MA: Harvard University Press.
- Brandsen, T. (2001). *A wilderness of mirrors – Quasi-markets, housing and the welfare state* (dissertatie). Tilburg: KUB.
- Brandsen, T., van de Donk, W. & Kenis, P. (red.) (2006). *Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. 's-Gravenhage: Lemma.
- Brouwer, J. & Willems, J. (2007). *Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen – Vaststelling selectie 40 aandachtswijken en analyse achtergronden*. Delft: ABF Research i.o.v. Ministerie van VROM.
- Cebeon (2006). *Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties*. 's-Gravenhage: Ministerie van VROM.
- CFV (2003). *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2002*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CFV (2007). *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2007 (verslagjaar 2006)*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CFV (2008). *Verslag financieel toezicht woningcorporaties 2008*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Choy, T. & Kenis, P. (2006). Hybride organisaties – conceptueel of empirisch fenomeen? In: Brandsen, T. van de Donk, W. & Kenis, P., *Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. In: 's-Gravenhage: Lemma, 103–119.
- Commissie parlementair onderzoek onderwijsvernieuwing (2008). *Tijd voor onderwijs – Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Conijn, J. (2005). *Woningcorporaties – naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO.
- Dekker, S., Boin, R.A. & Hendriks, F. (2003). Institutionele crises – een inleiding. In: *Bestuurskunde*, 12 (2), 54–58.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited – Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- Festinger, L. (1954). Theory of social comparison processes. In: *Human Relations*, 7, 114–140.
- Flinders, M.V. & Smith, M.J. (red.) (1998). *Quangos, accountability and reform – the politics of quasi-government*. Basingstoke: Macmillan.
- Galaskiewicz, J. & Bielefeld, W. (2003). The behavior of organizations. In: Anheier, H.K. & Ben-Ner, A. (red.). *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic/Plenum, 205–238.
- Gerrichhauzen, L.G. (1990). *Het woningcorporatiebestel in beweging* (dissertatie). Delft: Delft University Press.
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Graaf, D. de & de Winter J.M., Berkhout, P.H. (2001). *Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties*. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek UvA.
- Hakfoort, J., Leuvensteijn, M. & Renes, G. (2002). *Woningcorporaties – prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*. 's-Gravenhage: Centraal Planbureau (CPB).
- Hannan, M.T. & Freeman, J.H. (1989). *Organizational ecology*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Karré, Ph. (2005). Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties. In: *Bestuurskunde*, 3, 21–26.

- KEI-kenniscentrum (2005). KEI files: thema 56 prioriteitswijken – wijkprofielen op basis van WMD 2002 en RIO 1998. Rotterdam: KEI-kenniscentrum.
- Koolma, H.M. (2001). Corporaties moeten scherper calculeren. In: *Renovatie en Onderhoud*, april, 14–17.
- Koolma, H.M. (2008). *Verhalen en prestaties – een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Rotterdam: Rik Koolma adviseur VH&RO.
- Krashinsky, M. (2003). Stakeholder theories of the nonprofit sector – On cut at the economic literature. In: Anheier, H.K. & Ben-Ner, A. (red.). *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic/Plenum, 125–136.
- Land, M. van der (2007). Kiezen voor keuze – Over menging en vrijheid van woonkeuze. In: *Oog voor woonkwaliteit van bewoners in achterstandsbuurten* (NIROV Output 7). 's-Gravenhage: NIROV.
- Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied am Rhein: Luchterhand.
- Markhorst, J. (2007). *De klant dichtbij – Een onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van corporaties*. Rotterdam: KWH.
- Marris, R. (1964). *The economic theory of 'managerial' capitalism*. Londen: Macmillan.
- Ménard, C. (2004). The economics of hybrid organizations. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160 (3), 345–376.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations – Formal structure as myth and ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Meyer, J.W. & Scott, W.R. (1983). *Organizational environments – Ritual and rationality*. Beverly Hills CA: Sage Publications.
- Minister van VROM (1998). *Integrale teksten en wijzigingen per 18 mei 1998 – Besluit beheer sociale huursector en Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Minister van VROM (2000). *Nota Wonen – Mensen, wensen, wonen*. 's-Gravenhage: Ministerie van VROM.
- Minister van VROM (2002a). *Woningbehoefte Onderzoek (WBO 2002)*. 's-Gravenhage: Ministerie van VROM.
- Minister van VROM (2002b). *Kwalitatieve Woningregistratie 2000 – Samenvatting en conclusies 'Stadsvernieuwing gemeten'*. 's-Gravenhage: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2001). *MG 2001-26 – Besluit beheer sociale huursector (BBSH) Toepassing van het toezicht (meldingsplichtige besluiten, nevenactiviteiten), verkoop van huurwoningen en invoering euro*. 's-Gravenhage: VROM.
- Ministerie van VROM (2002c). *MG 2002-18 – Hoofdstuk II afdeling 3 van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) en Boek 2, titel 7 BW inzake fusies – Mededeling inzake aanpassing statuten*. 's-Gravenhage: VROM.
- Ministers van VROM/WWI (2009a). *Stand van zaken Woonbron en SS Rotterdam* (brief aan Tweede Kamer, WWI/ABC2009025497). 's-Gravenhage: Ministerie van WWI en VROM.
- Ministers van WWI/VROM (2009b). *Voorstellen woningcorporatiestelsel* (brief aan Tweede Kamer, 12 juni, ABC2009008155). 's-Gravenhage: Ministerie van WWI en VROM.
- Montfort, C. van & van Elst, D. (2006). Zicht op meerwaarde – Een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar publiek ondernemerschap. In: Brandsen, T., van de Donk, W. & Kenis, P. (red.). *Meervoudig bestuur – Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. 's-Gravenhage: Lemma, 401–420.
- Niskanen, W.A. (1994). *Bureaucracy and public economics*. Aldershot: Edward Elgar.
- Ortmann, A. & Schlesinger, M. (2003). Trust, repute, and the role of nonprofit enterprise. In: Anheier, H.K. & Ben-Ner, A. (red.). *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic/Plenum, 77– 114.
- Powell, W.W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. In: Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (red.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 183–203.
- Powell, W.W. & DiMaggio P.J. (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Priemus, H. (2002). CPB-studie woningcorporaties – Dubieuze omarming van de opting out-strategie. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 5, 11–16.
- Schaar, J. van der (1987). *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid* (dissertatie). Delft: Delft University Press, Delft.

- Schaar, J. van der (2006). De woningcorporaties na Heerma. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 12 (4), 6-11.
- Scharfstein, D.S. & Stein, J.C. (1990). Herd behavior and investment. In: *American Economic Review*, 80 (3), 465-479.
- Schellevis, J. & van der Weyden, J.J. (1987). *Beheerkostenonderzoek 1986 – Uitkomsten van het onderzoek naar de hoogte van de uitgaven voor algemeen beheer en administratie bij woningcorporaties in de jaren 1981-1984*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.
- Schelling, T.C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W.W Norton & Company.
- Schenk, E. (2007). Economie en strategie van de fusieparadox. In: van Frederikslust, R., Bartel, J., Schenk, H. & Vijverberg, M. *Fusies en acquisities – Fundamentele aspecten van fusies en acquisities*. Amsterdam: Lexis Nexis.
- Schilder, A., Mosch, R. & Hage, M. (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Scott, W.R. & Meyer, J.W. (1991). The organization of societal sectors – Propositions and early evidence. In: Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 108-142.
- Selznick, Ph. (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Snellen, I. (1975). Benaderingen in strategieformulering – Een bijdrage tot de beleidswetenschappen. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.
- Snellen, I. (1991). Autopoiesis and steering – the role of identity. In: in 't Veld, R. Schaap, L., Termeer, C. & van Twist, M. (eds.). *Autopoiesis and configuration theory – New approaches to societal steering*. Dordrecht/Boston/Londen: Kluwer Academic Publishers, 151-160.
- Staat der Nederlanden (1995). Wet balansverkortening geldelijke steun volkshuisvesting (brutering). 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Steinberg, R. (2003). Economic theories of non-profit organizations – An evaluation. In: Anheier H.K. & Ben-Ner, A. (red.), *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic/Plenum, 277-310.
- Stevens, H. (1998). Hanteerbare hybriditeit – Inzichten uit internationaal havenbestuur. In: *Bestuurskunde*, 7 (8), 336-357.
- Thagard, P. (1997). *Collaborative knowledge*. Waterloo CA: University of Waterloo.
- Veld, R.J. in 't (1995). *Spelen met vuur – Over hybride organisaties*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.
- Veld, R.J. in 't (2003). *Beter ten halve ...? Een essay over de overheid op de markt*. 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken.
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2007). *WSW Actueel*, juni, 1, 4, Huizen: Waarborgfonds Sociale Woningbouw.
- Weisbrod, B.A. (1975). Towards a theory of the voluntary nonprofit sector in a three sector-economy. In: Phelps, E.S. (red.), *Altruism, morality, and economic theory*. New York: Russell Sage Foundation.
- Weisbrod, B.A. (1998). Modeling the nonprofit organization as multiproduct firm – A framework for choice. In: Weisbrod, B.A., *To profit or not to profit – The commercial transformation of the nonprofit sector*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 47-64.
- Williamson, O.E. (1970). Managerial discretion and business behavior. In: *American Economic Review*, 60 (5), 1032-1056.
- Young, D.R. (1983). *If not for profit, for what?* Heath MA: Lexington.
- Young, D.R. (2003). Entrepreneurs, managers, and the nonprofit enterprise. In: Anheier, H.K. & Ben-Ner, A. (red.). *The study of the nonprofit enterprise*. New York: Kluwer Academic/Plenum, 161-168.
- Zucker, L.G. (1987). Institutional theories of organizations. In: *Annual Review of Sociology*, 13, 443-464.

De impact van performance auditing: "slow and subtle"?

8

HOOFDSTUK

Eddy Van Loocke en **Vital Put¹**

Rekenhof @ Rekenhof/Katholieke Universiteit Leuven

Inleiding	188
1. Onderzoeksvragen en methodologie	190
2. Een kader om na te denken over de impact van performance auditing	190
2.1. De impact van audits	191
2.2. Factoren die de impacts van audits faciliteren	194
3. Wat weten we over de impact van performance auditing?	198
3.1. Review van het empirisch onderzoek over de impact van performance auditing	198
3.1.1. <i>Hoe wordt het begrip impact gedefinieerd in impactstudies?</i>	198
3.1.2. <i>Hebben audits impact?</i>	202
3.1.3. <i>Welke faciliterende factoren werden bestudeerd in de impactstudies?</i>	203
3.1.4. <i>Welke faciliterende factoren dragen daadwerkelijk bij tot de impact van audits?</i>	205
3.1.5. <i>Vergemeenbaarheid van de onderzoeksresultaten van de impactstudies</i>	206
3.2. Informatie uit prestatiemeting van SAI's	207
3.3. Literatuur over de neveneffecten van performance auditing	210
Conclusies	211
Bibliografie	214
Bijlage: Samenvatting van de 14 gereviewde onderzoeken	217

¹ Deze bijdrage is geschreven in persoonlijke naam.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beschikbare kennis over de impact van performance auditing in kaart gebracht en kritisch beoordeeld. In de inleiding wordt toegelicht wat rekenkamers zijn, wat performance audit is en waarom het belangrijk is de impact van performance audits te evalueren. De volgende paragraaf beschrijft de onderzoeksvragen en de methodologie die voor dit onderzoek werden gehanteerd (§ 1). Daarna wordt een kader ontwikkeld om te reflecteren over de impact van performance audits (§2). Vervolgens wordt, op basis van het beschikbare empirische onderzoek, een kritische synthese gemaakt van de kennis over de impact van performance audits. Ook wordt onderzocht welke indicatoren rekenkamers gebruiken om de impact van hun audits na te gaan en hoe die informatie zich verhoudt tot de voormelde onderzoeken (§3). Het hoofdstuk sluit af met een academische onderzoeksagenda en een aantal praktische conclusies.

Rekenkamers, rekenhoven of Supreme Audit Institutions (SAI's) zijn externe publieke auditinstellingen, dikwijls verbonden aan het parlement, die de wettigheid, financiële transparantie en performantie van de overheid beoordelen. Bijna elk land heeft een rekenkamer en in federale staten zijn er dikwijls ook rekenkamers op het niveau van de deelstaten.

Vandaag hebben bijna alle rekenkamers in OESO-landen de bevoegdheid om het overheidsbeheer en -beleid te toetsen aan de drie E's (effectiviteit, efficiëntie, economy). Dergelijke audits worden aangeduid met termen als doelmatigheidsonderzoek, *contrôle de la bonne gestion*, *value-for-money audit* of *performance audit*. INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) – de internationale koepelorganisatie van rekenkamers – definieert performance auditing als volgt:

'Performance auditing is concerned with the audit of economy, efficiency and effectiveness and embraces:

- (a) audit of the economy of administrative activities in accordance with sound administrative principles and practices, and management policies;*
- (b) audit of the efficiency of utilization of human, financial and other resources, including examination of information systems, performance measures and monitoring arrangements, and procedures followed by audited entities for remedying identified deficiencies; and*
- (c) audit of the effectiveness of performance in relation to achievement of the objectives of the audited entity, and audit of the actual impact of activities compared with the intended impact.'* (INTOSAI 2004, 11).

In de praktijk hebben performance audits overwegend betrekking op goede beheers- en beleidspraktijken eerder dan op de evaluatie van efficiëntie en effectiviteit van beleidsprogramma's of dienstverlening door de overheid (Pollitt e.a.1999; Put, 2006). De rekenkamers gaan ervan uit dat goede management- en beleidspraktijken zullen bijdragen tot een doelmatige en doeltreffende overheid. Daarbij aansluitend werd de missie van veel rekenkamers de laatste decennia gewijzigd. De traditionele opdracht van rekenkamers was hun parlement bij te staan in het toezicht op de regering. Nu willen steeds meer rekenkamers ook bijdragen aan het beter functioneren van de overheid.

Deze tweeledige missie is herkenbaar bij vele rekenkamers:

- *'We hold government to account for the way it uses public money. We support, by helping public service managers improve performance.'* (National Audit Office (NAO), UK)
- *'De Algemene Rekenkamer heeft als doel het rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en integer functioneren van het Rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren.'* (Algemene Rekenkamer (ARK), Nederland)
- *'Het staat de parlementaire vergaderingen en provincieraden bij in de uitoefening van toezicht op de inning en aanwending van overheidsmiddelen. Het Rekenhof streeft naar een verbetering van de functionering van overheden. ...'* (Belgisch Rekenhof)

Performance audits vertonen grote gelijkenissen met beleidsevaluaties. Volgens van der Knaap (2006, 78) dient beleidsevaluatie in een democratie twee doelen: ze draagt bij aan het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en ze draagt bij aan het verbeteren van beleid en uitvoering. Deze doelen van beleidsevaluatie sluiten vrijwel naadloos aan bij de missies van veel rekenkamers. De proceskenmerken en resultaten van evaluaties zijn eveneens kenmerkend voor performance audits. Performance auditing gebruikt vaak dezelfde methoden van gegevensverzameling en -analyse als beleidsevaluatie (surveys, interviews ...). Toch zijn performance auditing en beleidsevaluatie geen synoniemen:

- performance auditing is ex post, waar beleidsevaluatie ook ex ante kan zijn (beleidsvoorbereidend onderzoek);
- performance auditing stelt de beleidsdoelstellingen of de opportuniteit van het beleid niet in vraag, waar beleidsevaluatie dat wel kan.

Performance auditing door rekenkamers vertoont een aantal specifieke kenmerken, die niet of in mindere mate voorkomen bij andere vormen van beleidsevaluatie en die eigen zijn aan de institutionele inbedding van de rekenkamers (Put, 2006, 28):

- performance audits worden gerapporteerd aan het parlement dat (formeel) de enige klant van de rekenkamer is;
- rekenkamers voeren meestal audits uit op eigen initiatief, zonder opdrachtgever. Rekenkamers moeten een inspanning leveren om audits te selecteren en om bij de geauditeerde een draagvlak voor de audits te creëren;
- rekenkamers beschikken over wettelijk geregelde bevoegdheden (bijvoorbeeld recht op informatie) en passen sterk geformaliseerde procedures toe (bijvoorbeeld een formele schriftelijke communicatie met geauditeerde administratie en minister).

De vraag rijst in welke mate performance audits *daadwerkelijk* bijdragen tot een doelmatiger en doeltreffender overheid, met andere woorden of ze zelf doeltreffend zijn. Momenteel bestaat hierover nog weinig empirisch onderzoek. Nochtans mag ook de efficiëntie en effectiviteit van rekenkamers in de weegschaal worden gelegd. Aangezien steeds meer rekenkamers investeren in de uitbouw van een performance-auditfunctie en die technologie ook wordt gepromoot in de ontwikkelingslanden, onder meer door de Wereldbank, is de vraag naar de impact van deze vorm van audit relevant. Dit hoofdstuk tracht een begin van antwoord te bieden.

1. Onderzoeksvragen en methodologie

In dit onderzoek willen we een antwoord geven op twee vragen:

1. Wat leren empirische studies ons over de impact van performance audit?
2. Hoe beoordelen rekenkamers zelf hun effectiviteit?

De eerste onderzoeksvraag werd uitgesplitst in een aantal deelvragen.

- Hoe worden de afhankelijke variabelen (impactvariabelen) gedefinieerd in deze studies?
- Welke onafhankelijke variabelen worden verondersteld bij te dragen tot de impact van performance auditing?
- Welke onderzoeksmethodologie werd gebruikt?
- Welk conceptueel kader werd gebruikt?
- In welke mate zijn de onderzoeksresultaten overdraagbaar naar andere landen?

Om deze vragen te beantwoorden werd een review van de bestaande wetenschappelijke studies over de impact van performance auditing uitgevoerd. Eerst werden de beschikbare empirische studies geïnventariseerd. De analyse werd enkel uitgevoerd op *primaire* onderzoek (niet op overzichten) van *rekenkamers op staatsniveau*. Studies over de impact van lokale rekenkamers² werden niet betrokken in de analyse omdat er grote verschillen zijn tussen lokale rekenkamers en rekenkamers op federaal of regionaal niveau.³ Vervolgens werden de afhankelijke en onafhankelijke variabelen in elke studie zoveel mogelijk ontrafeld en werd de gehanteerde methodologie en de context in kaart gebracht. De beschikbare kennis werd geïnventariseerd en dit materiaal werd vergeleken met een denkkader over de impact van performance auditing (zie § 2) om blinde vlekken in de bestaande studies te kunnen identificeren.

De tweede onderzoeksvraag werd niet exhaustief benaderd. Hier hebben we een aantal typische impactindicatoren die rekenkamers hanteren, geïnventariseerd.

2. Een kader om na te denken over de impact van performance auditing

Vertrekkende van de in §1 aangetoonde verwantschap tussen performance audit en beleidsevaluatie steunen we op de literatuur over de impact van beleidsevaluaties om een model te ontwikkelen waarmee de impact van performance audits kan worden beoordeeld. We maken een onderscheid tussen de aard van deze impact (de afhankelijke variabelen) en de factoren die deze impact faciliteren (de onafhankelijke variabelen).

2 Zie bijvoorbeeld: Johnsen & Meklin (2001); Schelker & Eichenberger (2008); Turgler & Schaltegger (2005); Weets (2008).

3 Bijvoorbeeld 2 van de 4 onderzoeken gaan over de Zwitserse lokale *finance commissions*. Die zijn nauwelijks te vergelijken met rekenkamers. In sommige kantons hebben deze commissies zelfs de bevoegdheid om ex ante beleidsvoorstellen te auditeren en alternatieven voor te stellen.

2.1. De impact van audits

Onder impact verstaan we een ruim gamma invloeden, direct of indirect, gewenst of ongewenst, die evaluaties kunnen hebben bij belanghebbenden van de evaluatie.

Weiss (1979) en Nutley & Webb (2000, 30) onderscheiden volgende vormen van impact:

- Instrumenteel gebruik: het klassieke model gaat uit van een rechtlijnig proces waarbij onderzoek leidt tot kennis en kennis tot beleid. Het probleemoplossende model is ook rechtlijnig maar het proces start bij een actor (bijvoorbeeld een minister) met een probleem.
- Conceptuele impact (of verlichtingsmodel): kennis sijpelt gradueel door naar beleid via allerlei kanalen (inzichten veranderen langzaam, theorieën worden aangepast...).
- Interactieve impact: onderzoekers zijn slechts één groep deelnemers in besluitvorming naast vele andere. Het gebruik van onderzoek is onderdeel van een complex proces dat ook een beroep doet op andere informatiebronnen en op (bestaande) inzichten en oordelen.
- Politiek – legitimerend gebruik: kennis is munitie in een politiek debat (bijvoorbeeld oppositie gebruikt onderzoek om aan te tonen dat beleid niet effectief is).
- Tactisch gebruik: kennis wordt gebruikt om beslissingsproces te beïnvloeden (bijvoorbeeld beleidsbeslissing wordt uitgesteld in afwachting van verder, nieuw, ander, ... onderzoek).

Niet enkel het evaluatieproduct (rapport) kan impact opleveren, ook het evaluatieproces zelf kan invloed uitoefenen (Patton, 1997; Kirkhart, 2000). Die impact is niet louter instrumenteel. De communicatie tussen evaluator en opdrachtgever of andere belanghebbenden tijdens het proces kan leiden tot helderder inzichten in de problematiek en tot wijzigingen in de relaties tussen personen en instanties.

Impact kan dus allerlei vormen aannemen en kan zich voordoen tijdens de evaluatie, kort na de communicatie van de evaluatieresultaten maar ook lange tijd, tot meerdere jaren, daarna. Impact is ook niet altijd goed meetbaar: het soms lange tijdsverloop tussen evaluatie en impact (bijvoorbeeld bij conceptuele impact) bemoeilijkt empirisch onderzoek sterk. Tot slot kan een evaluatie impact hebben die al of niet gewenst is door de evaluator.

Op basis van deze inzichten is een model uitgewerkt om de impact van performance audits te ordenen (tabel 8.1). Kolom 1 bevat de bovenvermelde types op basis van het model van Weiss. De tweede kolom werkt deze types verder uit in concrete vormen van impact van performance audits. De derde kolom geeft een indicatie van de tijdsdimensie waarin de impact optreedt. De vierde kolom maakt een globale beoordeling van de meetbaarheid van de impact. De tijdsdimensie en meetbaarheid kunnen van invloed zijn op de keuze van indicatoren om impact te meten en dus indirect op de wijze waarop men naar impact kijkt.

Tabel 8.1 – Types impact van performance audits

Type impact	Uitwerking voor performance audit	Tijdsdimensie	Meetbaarheid
Instrumenteel	Anticiperend op resultaten	Tijdens auditproces	Goed
	Acceptatie aanbevelingen	Korte termijn	Goed
	Uitvoering aanbevelingen	Korte, middellange tot lange termijn	Redelijk
	Veranderingen niet uitdrukkelijk voorgesteld in rapport / neveneffecten	Korte tot lange termijn	Moeilijk
Conceptueel	Leerproces en verandering in denkkader	Vanaf proces tot lange termijn	Moeilijk
Interactief	Overleg en onderhandelen tussen belanghebbenden	Vanaf proces tot middellange termijn	Moeilijk
	Impact op andere 'kennisproducenten'	Korte tot lange termijn	Moeilijk
Politiek – legitimerend	Mediabelangstelling	Korte termijn	Goed
	Belangstelling in parlement	Korte termijn	Goed
Tactisch	Impact op een verandering – of besluitvormingsproces	Tijdens proces en op korte termijn	Redelijk

Bij *instrumentele impact* onderscheiden we vier subtypes:

- Anticiperende acties: vaak worden al tijdens het auditproces acties ondernomen om vastgestelde gebreken te verhelpen. Meestal gaat het om het aanpassen van processen.
- Acceptatie van aanbevelingen door de geauditeerde.
- Uitvoering van de aanbevelingen.
- Veranderingen die niet rechtstreeks voortvloeien uit de aanbevelingen: deze veranderingen kunnen zeer verscheiden zijn. De geauditeerde kan de vastgestelde disfuncties op een andere wijze oplossen dan voorgesteld in het rapport, het rapport kan worden gebruikt of misbruikt bij de evaluatie van ambtenaren... Bij dit type impact kan ook het gebruik van de resultaten door andere organisaties dan de geauditeerde worden ondergebracht. Deze impact is vrij plausibel omdat in rapporten soms een generaliseerbaar normenkader of best practice wordt opgenomen (hoe wordt een investeringsproject aangepakt, wat zijn de kenmerken van een goed strategisch plan, ...).

Op basis van professionele ervaring en literatuur (bijvoorbeeld Alon, 2007) gaan we ervan uit dat de aanbevelingen uit een auditrapport soms vele jaren na publicatie van het rapport kunnen worden uitgevoerd. Instrumenteel gebruik is goed tot redelijk goed te meten. Dat is minder het geval voor eventuele neveneffecten die zich buiten de eigenlijke context van het auditthema bevinden.

Conceptuele impact van performance audit kan zowel tijdens het proces zelf als na publicatie van het rapport optreden. Daarvoor bestaat anekdotisch bewijs. Een dergelijke impact is moeilijk meetbaar omdat de causale relatie tussen de audit en veranderingen als onderdeel van een leerproces bij de geauditeerde moeilijk aantoonbaar is.

Interactieve impact kan zowel betrekking hebben op overleg tussen administratie en belangengroepen, als tussen administratie en kabinet of tussen kabinet en belangengroepen. In diverse arena's kunnen de resultaten worden benut. Daarnaast kunnen de resultaten andere informatie aanvullen van denktanks, universiteiten, studiediensten, ... Deze vorm van impact speelt zich vaak op langere termijn af en is moeilijk meetbaar.

Bij *politiek-legitimerende* impact onderscheiden we de belangstelling in de media en die in het parlement. De impact in de media kan bij de legitimerende impact worden geplaatst om twee redenen. Ten eerste is het waarschijnlijk dat de belangstelling in het parlement wordt gewekt door aandacht in de media. Ten tweede worden de media vaak gebruikt om naar aanleiding van een audit beleid te legitimeren of aan te vallen. Deze vorm van impact treedt op kort na publicatie van het rapport. Belangstelling in de pers is vaak als een strovuur: hevig maar kort en is goed meetbaar.

Het *tactische gebruik* van een audit kan diverse vormen aannemen. Een door de rekenkamer geplande audit kan bijvoorbeeld door een minister worden aangegrepen om een beslissing uit te stellen. Normaliter doet deze impact zich voor tijdens het proces (terwijl de audit loopt belandt het probleem in de koelkast) of kort na de audit. Deze vorm van impact is redelijk goed meetbaar.

De diverse types impact kunnen elkaar beïnvloeden. Het is aannemelijk dat parlementsleden de minister onder druk zetten om bepaalde aanbevelingen uit te voeren, belangengroepen kunnen invloed uitoefenen op parlementsleden en ministeriële kabinetten, mediabelangstelling kan de interesse van studiediensten voor het rapport wekken, ... Vormen van impact kunnen dan als succesfactoren worden gezien om andere vormen van impact te realiseren. Dat zal duidelijk blijken uit de analyse van de 14 studies over performance audits.

De literatuur over impact van evaluaties kijkt vooral naar de impact op de verbetering van beleid en beheer. Rekenkamers hebben echter een dubbele missie (cf. inleiding). Naast bijdragen aan een betere overheid willen ze de democratische controle van het parlement op de regering ondersteunen. Daarom zoeken we ook inspiratie in de literatuur over accountability. Bovens (2006, 2008) onderscheidt drie perspectieven op accountability:⁴

- Een democratisch perspectief: in deze visie dient audit bij te dragen aan de mogelijkheden van de kiezers en het parlement om de uitvoerende macht te controleren, door relevante informatie te leveren over het gedrag van de regering. Deze visie sluit aan bij een *principal-agentbenadering*, de auditor monitort de *agent* (regering) en rapporteert aan de *principal* (parlement, kiezer) om het dubbele probleem van doelstellingenincongruentie en informatie-asymmetrie te verminderen.
- Een constitutioneel perspectief: in deze visie dient audit het altijd aanwezige gevaar van machtsmisbruik en corruptie te voorkomen door een tegengewicht te bieden voor machtsconcentraties. Het auditsysteem moet dus voldoende incentives bieden om politici en ambtenaren ervan te weerhouden hun macht te misbruiken.
- Een cybernetisch perspectief: in deze visie dient audit bij te dragen aan het leervermogen en de effectiviteit van de overheid. Audits genereren feedbackinformatie waarmee politici

⁴ Bovens spreekt niet direct over audit maar over accountability arrangementen, waarvan de rekenkamer maar één actor is, naast ombudsdiensten, rechtbanken ...

en ambtenaren lessen kunnen trekken over hun eigen functioneren en hun effectiviteit te verbeteren.

Voor het eerste perspectief levert enkele impactdimensies op die minder terug te vinden zijn in de evaluatieliteratuur. Bovens operationaliseert dit perspectief niet in impactcategorieën, maar het is niet moeilijk zich voor te stellen welke indicatoren hier relevant zijn, bijvoorbeeld het parlementaire en het publieke debat (media, belangengroepen, ...) naar aanleiding van een auditrapport en – uitiem – de mate waarin elke burger/kiezer een evenwichtig beeld heeft van de realisaties van een regering. Sommige van deze impactcategorieën komen ook voor in de evaluatieliteratuur maar worden daar eerder beschouwd als een onafhankelijke variabele die bijdraagt tot impact, niet als een einddoel.

Het bovenvermelde model is toepasbaar op individuele audits. Daarnaast wordt er in de literatuur van uitgegaan dat het bestaan van een rekenkamer, haar bevoegdheden, het bestaan van een performance-auditfunctie enzovoort op zichzelf invloed heeft op het overheidshandelen. Dat is uiteraard moeilijk te evalueren. Dit preventieve effect is waarschijnlijk op het vlak van de rechtmatigheid (bijvoorbeeld betrouwbare rekeningen opstellen) waar systematisch, meestal jaarlijks, controles worden uitgevoerd. Of dat ook opgaat op vlak van goed beheer of beleid is een open vraag, aangezien de kans op een performance audit onvoorspelbaar en al bij al vrij klein is.

2.2. Factoren die de impacts van audits faciliteren

In de wetenschappelijke literatuur is veel onderzoek verricht naar de factoren die de benutting van wetenschappelijke kennis bevorderen of hinderen. Een groot deel van die studies wijzen op het belang van matches of mismatches tussen de gemeenschap van de wetenschap en de gemeenschap van beleidsmakers en managers. Bij empirisch onderzoek blijken dergelijke determinanten sterk door te wegen. Vanuit de *driegemeenschappentheorie* is gewezen op het belang van zogenaamde *advocacy coalitions*, coalities van personen uit verschillende organisaties die eenzelfde set van normatieve en causale overtuigingen delen en vaak samen optreden ter beïnvloeding van beleid. Minder vaak worden kenmerken van de organisatie waarop de evaluatie of het onderzoek betrekking heeft en kenmerken van de betrokken beleidsverantwoordelijken als verklarende factoren vermeld. Een andere reeks factoren die worden aangehaald zijn de kenmerken van het besluitvormingsproces die benutting van wetenschappelijk kennis hinderen.

Tabel 8.2 bevat een model met factoren die kunnen bijdragen tot het benutten van performance audits van rekenkamers. Het model is gebaseerd op overwegend recente literatuur waarin een stand van zaken op vlak van doorwerking van wetenschappelijke kennis is gegeven of op meta-evaluaties van empirische studies over dat onderwerp.

Tabel 8.2 – Factoren die de impact faciliteren

Niveau	Clusters factoren	Factoren
MICRONIVEAU Factoren eigen aan de audit ¹	Rapport	<ul style="list-style-type: none"> – Toegankelijk voor de actoren voor wie het is bestemd – Samenvatting met aanbevelingen
	Proces	<ul style="list-style-type: none"> – Planning van de audit houdt rekening met de maatschappelijke en administratieve context waarin de audit wordt uitgevoerd – Goede communicatie tijdens het proces: van voorbereiding – inzicht krijgen in de mental models van geauditeerde – tot redactie – Persoonlijk contact tussen auditeurs en geauditeerde – Goede methodologie – Objectief – Betrouwbare bronnen van bevindingen – Kwaliteitscontrole (peer review, klankbord, ...)
	Verspreiding en communicatie	<ul style="list-style-type: none"> – Benutten van een gamma aan communicatiemiddelen zoals persberichten, presentaties, workshops, briefings, face to face contacten, ... – Verspreiding en communicatie van resultaten niet alleen naar de geauditeerde maar ook naar alle andere betrokken actoren (de derde gemeenschap) – Communicatie op maat van de bestemming
	Auditresultaten (bevindingen, conclusies en aanbevelingen)	<ul style="list-style-type: none"> – Zijn eensluidend met andere kennis – de nieuwe kennis is "aannemelijk" voor de geauditeerde – Toename hoeveelheid eenduidige kennis werkt als booster – Verminderen onzekerheden van de geauditeerde en testen de assumpties bij geauditeerde over het thema (mental models van Leviton) – Resultaten passen in de globale context – Tijdig om beslissing uit te lokken of te beïnvloeden – Relevant voor beleid en beheer – Kennis sluit aan bij huidige zorgen en bezigheden van geauditeerde – Duidelijke, bruikbare en haalbare aanbevelingen
MESONIVEAU Factoren eigen aan de rekenkamer en geauditeerde ²	Reactie van derde actoren	<ul style="list-style-type: none"> – Aanwezigheid van <i>advocacy coalitions</i> (ondermeer rol van het parlement als "klant" van de rekenkamer)
	Rekenkamer	<ul style="list-style-type: none"> – Geniet vertrouwen van geauditeerde – Reputatie rekenkamer – Selecteert relevante thema's – Publicatiebeleid – ontwikkelen van verspreidingskanalen en communicatiemethoden – Bevoegdheid en institutionele inbedding rekenkamer
	Geauditeerde	<ul style="list-style-type: none"> – Structurele inbedding van gebruik wetenschappelijke kennis (procedures, kennismanagement, ...) – Aard van het beleidsdomein (vertrouwdheid met evaluatie en audit, technisch karakter van beleidsdomein, autonomie geauditeerde,...) – Houding tegenover kennis, auditminded of niet

Niveau	Clusters factoren	Factoren
MACRONIVEAU		
Factoren eigen aan de publieke sector ³	Politiek – institutioneel stelsel	<ul style="list-style-type: none"> – Institutionele inbedding van evaluatie (bijvoorbeeld algemene regels met betrekking tot onderbouwing nieuwe rechtsregels, verplichting beleid regelmatig te evalueren, ...) – Kenmerken van het politieke systeem (opstelling parlement tegenover regering, partijdicipline, mate van complexiteit in compromisvinding in besluitvormingsproces, ...)
	Waarden op vlak van bestuur en beleid	– Houding tegenover kennis, de evaluatiecultuur

- 1 Weiss & Bucuvalas 1980; Lindquist 1990; Oh 1997; Brans & Van der Straeten 2004; Nutley e.a. 2002; Hanney e.a., 2003; Sutcliffe & Court, 2005; Innvaer e.a., 2002; Campbell e.a., 2007; Leviton, 2003; Johnson e.a., 2009
- 2 Sutcliffe & Court, 2005; Campbell e.a., 2007; Brans & Van der Straeten, 2004; Oh 1997; Rossi e.a., 1999; Bongers 2009
- 3 Oh 1997; Brans, 2004; Bongers, 2009; Varone e.a., 2005

Het model is opgebouwd uit drie niveaus. Het microniveau betreft factoren eigen aan de individuele audit. Dat niveau besteedt ook aandacht aan de rol die derde actoren bij het benutten van de resultaten kunnen spelen. Het mesoniveau heeft betrekking op kenmerken van de rekenkamer en de kenmerken van de geauditeerde instanties (agentschappen, departementen en de beleidsverantwoordelijke ministers en hun kabinetten). Het macroniveau bevat kenmerken van de publieke sector, in het bijzonder de evaluatiecultuur en de institutionele inbedding van evaluatie en audit.

Microniveau

Op microniveau worden vijf clusters factoren onderscheiden:

1. De kenmerken van het geschreven *rapport*, zoals een toegankelijke taal voor het doel-publiek, bepalen mee de benutting van de auditresultaten uit dat rapport.
2. Audits zijn *processen*. Benutting hangt dan ook niet alleen af van de geschreven resultaten van de audit, het rapport, maar ook van de kenmerken van het auditproces. Concrete factoren daarbij zijn onder meer communicatie tussen auditeurs en geauditeerde, kwaliteit auditmethodologie, ...
3. De *verspreiding* van en *communicatie* over de resultaten kunnen in grote mate bijdragen tot de benutting van een audit. Daartoe kan een heel gamma aan technieken worden toegepast (persberichten, presentaties, ...).
4. De kenmerken van de *resultaten* kunnen de benutting bevorderen of hinderen. Veel aangehaalde factoren zijn de relevantie, de tijdigheid en betrouwbaarheid van de bevindingen.
5. Het model houdt niet alleen rekening met de rekenkamer en de beleidsmakers of overheidsmanagers als actoren. Het sluit aan bij de recentere inzichten in benutting waarbij naast de onderzoeksgemeenschap en de gemeenschap van beleidsmakers ook *derde actoren* zoals belangengroepen, ngo's, denktanks, ... een rol spelen.

Mesoniveau

Auteurs die deze factoren als verklaring voor het al of niet benutten van evaluaties vermelden, wijzen vooral naar het vertrouwen dat de evaluator bij de geëvalueerde moet genieten. Meestal

wordt daaraan toegevoegd dat dit vertrouwen voortvloeit uit de reputatie van de evaluator. Beide factoren zijn daarom in sterke mate verweven.

Bij de kenmerken van de rekenkamer zijn de bevoegdheid en institutionele inbedding van de rekenkamer opgenomen. De literatuur wijst op het belang van de kenmerken van de aanbieder van kennis voor benutting, maar daarbij wordt niet uitdrukkelijk naar bevoegdheden verwezen. We menen echter dat die een belangrijke factor kunnen zijn in de benutting van audits, eigen aan rekenkamers. Een audit waarbij de rekenkamer het beleidsniveau mag betrekken, kan relevanter zijn dan een audit die is beperkt tot de wijze waarop agentschappen en departementen het beleid uitvoeren. In het eerste geval kunnen de aanbevelingen immers ook slaan op gebreken in de beleidstheorie en in het aansturen van de beleidsuitvoering.

De wijze waarop prioriteiten voor onderzoek worden bepaald en de middelen die ter beschikking van evaluatie en onderzoek worden gesteld, zijn eveneens bepalend voor de mate waarin beleid met wetenschappelijke kennis is onderbouwd (Campbell e.a., 2007). Deze factoren zijn hier niet opgenomen omdat rekenkamers zelf hun audits kiezen. Vertaald naar performance auditing gaat het om de kwaliteit van de selectieprocedure in rekenkamers. Meer bepaald moet de selectieprocedure ertoe leiden dat beleidsrelevante audits worden uitgevoerd.

Bij de geauditeerde maakt het een verschil als evaluatie en lessen trekken als een logische schakel in de beleids- en beheerscyclus worden beschouwd en daartoe de nodige beheersinstrumenten en structuren zijn ontwikkeld (prestatie-meetsystemen, gespecialiseerde diensten, rapportageprocedures, ...). Dat is nauw gerelateerd aan een culturele component: in welke mate staat de geauditeerde open voor evaluatie en audit? Geloof de geauditeerde in het belang van monitoring, evaluatie en audit? Hebben de ambtenaren en beleidsmakers deze waarden geïnternaliseerd?

Macroniveau

Factoren die de benutting van evaluaties en audits beïnvloeden op het macroniveau zijn voor een stuk gelijklopend met die op mesoniveau. Het gaat nu om kenmerken van de publieke sector in zijn geheel. Uit het onderzoek van Varone e.a. (2005) blijkt de wijze waarop het politieke bestel is georganiseerd (centraal gestuurd of gefederaliseerd; krachtsverhouding tussen uitvoerende en wetgevende macht) een grote rol zou spelen in het belang van evaluaties en wetenschappelijke kennis bij beleidsbeslissingen.

De literatuur is niet eenduidig over het relatieve belang van de factoren. Soms worden ze geaggregeerd (bijvoorbeeld "kwaliteit" van rapport) of anders geordend dan in het hier gehanteerde model. De factoren vertonen onderling een grote samenhang. Tijdigheid en relevantie van resultaten zijn sterk afhankelijk van de organisatie van het auditproces. *Advocacy coalitions* zijn maar mogelijk als belanghebbenden kennis hebben kunnen nemen van de resultaten van de audit en er dus voldoende ruchtbaarheid aan is gegeven, bijvoorbeeld via de media of door rechtstreeks contact tussen auditeurs en belanghebbenden. Daarnaast wordt de benutting op niveau van de individuele audit beïnvloed door kenmerken van de rekenkamer en de geauditeerde of kenmerken van de hele publieke sector. Een sterk parlement zal wellicht de impact van audits bij administratie en minister meer stimuleren dan een parlement dat de uitvoerende macht weinig wil of kan controleren.

In de inleiding stelden we dat rekenkamers verantwoording moeten afleggen. In welke mate zijn rekenkamers aanspreekbaar op de effectiviteit van hun activiteiten? Kunnen rekenkamers “waarborgen” dat hun audits impact hebben?

- Het microniveau – kenmerken van de audit – is grotendeels in handen van de rekenkamer. Dat geldt zeker voor de kenmerken van het rapport, het auditproces en de verspreiding en communicatie van de resultaten. Door het tijdsverloop tussen de selectie van thema's en de voltooiing van een audit (ongeveer twee jaar) heeft de rekenkamer de relevantie, zowel voor de geauditeerde als voor andere stakeholders, niet volledig in handen. Wat beleidsrelevant was tijdens de selectie is dat misschien niet meer bij publicatie van het rapport. Ook toevallige gebeurtenissen kunnen de impact hinderen of stimuleren. Een rapport over klimaatmaatregelen zal vermoedelijk meer belangstelling genieten in de media en het parlement kort na een hittegolf of een overstroming dan tijdens een koude wintermaand.
- Factoren eigen aan de rekenkamer zijn deels beïnvloedbaar door de rekenkamer. De rekenkamer is verantwoordelijk voor haar reputatie en voor het voeren van een beleid dat de benutting van haar producten, de audits, ten goede komt. Bevoegdheidsproblemen kan de rekenkamer zelf aanpakken op beleidsniveau of ze kan *advocacy coalitions* zoeken met bijvoorbeeld onderzoeksinstituten of de media.
- Factoren eigen aan de geauditeerde zijn weinig beïnvloedbaar, zeker niet op korte termijn. Door audits uit te voeren en veranderinitiatieven binnen de overheid te ondersteunen kan de rekenkamer toch een zekere invloed uitoefenen.
- Factoren op macroniveau zijn nog minder te beïnvloeden door rekenkamers. Maar ook hier kunnen rekenkamers precies door het uitvoeren van hun opdrachten en het ondersteunen van initiatieven die een goed evaluatieklimaat stimuleren bijdragen tot het benutten van wetenschappelijke kennis bij het nemen van beleidsbeslissingen. Rekenkamers zijn wel zelf grotendeels een product van deze factoren. De bevoegdheden van de rekenkamer, de wijze waarop de rekenkamer wordt bestuurd, de verwachtingen die administratie, regering en parlement hebben tegenover de rekenkamer vloeien voort uit de visie van deze actoren op de plaats van evaluatie en audit in de beleids- en beheerscyclus.

3. Wat weten we over de impact van performance auditing?

Om de publicaties over de impact van performance auditing te inventariseren, werd de beschikbare literatuur over performance auditing gescreend (tijdschriften, boeken en grijze literatuur zoals congrespapers of thesissen). Dat leverde 14 empirische onderzoeken op (zie bijlage). Die worden in § 3.1 geanalyseerd. Informatie over de impact van performance auditing uit de prestatie-meetsystemen van rekenkamers wordt besproken in § 3.2. De literatuur over neveneffecten van performance auditing komt aan bod in § 3.3.

3.1. Review van het empirisch onderzoek over de impact van performance auditing

3.1.1. Hoe wordt het begrip impact gedefinieerd in impactstudies?

In tabel 8.3 worden de impactcategorieën uit tabel 8.1. hernomen en wordt aangegeven in hoeveel van de 14 publicaties deze categorieën aan bod kwamen.

Tabel 8.3 – Welke types impact krijgen aandacht in de impactstudies?

Type impact	Uitwerking voor performance audit	Aantal empirische onderzoeken waarin deze dimensie aan bod kwam (N = 10)
Instrumenteel (9 publicaties)	Anticiperend op resultaten	nihil
	Acceptatie aanbevelingen	3 publicaties
	Uitvoering aanbevelingen	1 publicatie
	Veranderingen, al of niet uitdrukkelijk voorgesteld in rapport/neveneffecten	6 publicaties – als volgt geoperationaliseerd: – Verhelpen disfuncties – Tijdsverloop tussen vaststelling en correctie disfunctie – Verandering voortvloeiend uit audit – Veranderingen aangebracht door geauditeerde met organisatorische of persoonlijke gevolgen: . Invloed op beheerspraktijken . Invloed op relatie tussen geauditeerde en belangengroepen
Conceptueel (3 publicaties)	Leerproces en verandering in denkkader	3 publicaties – als volgt geoperationaliseerd: – Wijzigen van denkpatronen, repertoires – Debat in geauditeerde organisatie – Leereffect creëren
Interactief (1 publicatie)	Overleg en onderhandelen tussen belanghebbenden	1 publicatie
	Impact op andere "kennisproducenten"	1 publicatie
Politiek – legitimerend (3 publicaties)	Mediabelangstelling	2 publicaties
	Belangstelling in parlement	2 publicaties
Tactisch (0 publicaties)	Impact op een veranderings- of besluitvormingsproces	nihil

In een aantal onderzoeken is geen onderscheid gemaakt tussen veranderingen door het uitvoeren van de aanbevelingen in het rapport en veranderingen die niet of niet uitsluitend aan het rapport kunnen worden toegeschreven. In drie publicaties wordt niet de impact van audits onderzocht maar van de organisatie en globale werking van rekenkamers (zie verder). Eén publicatie operationaliseert impact niet.

In 9 van de 10 publicaties die in bovenstaande tabel zijn opgenomen, wordt impact omschreven als instrumenteel gebruik. Andere types impact komen slechts in een minderheid van de publicaties of helemaal niet aan bod. Dat sluit aan bij de traditioneel grote aandacht voor de instrumentele impact van evaluaties. Waarschijnlijk draagt ook de focus in de missie van de rekenkamers op het verbeteren van het functioneren van de overheid bij tot een instrumentele benadering van impact. Een performance audit heeft als doel een bestaande toestand te toetsen aan een ideale toestand. De kloof tussen de reële situatie en de wenselijke situatie moet worden gedicht en daarvoor formuleren de rekenkamers aanbevelingen. Op basis van dit auditmodel is de ideale impact instrumenteel, meer bepaald het uitvoeren van de aanbevelingen. De

realiteit wijkt echter af van de theorie. Soms worden de aanbevelingen niet aanvaard door de geauditeerde. Soms worden ze wel geaccepteerd maar niet uitgevoerd of ze worden uitgevoerd maar zijn de disfuncties niet verholpen (bijvoorbeeld verkeerde aanbevelingen). Soms worden disfuncties verholpen door andere acties te ondernemen dan in het auditrapport werd voorgesteld. Tot slot worden veranderingen (in positieve of negatieve zin) uitgevoerd die niet waren bedoeld in het rapport (neveneffecten). Terecht gaan de meest auteurs niet uitsluitend uit van acceptatie of uitvoering van aanbevelingen maar wordt impact geformuleerd in termen van het realiseren van veranderingen al of niet voortvloeiend uit de aanbevelingen. De Vries (2000) en Van Der Meer (1999) wijzen erop dat benutting vertalen in uitvoering van aanbevelingen niet is aangewezen omdat er geen causaal verband kan worden aangetoond tussen een rapport en een verandering die erop volgt.

Binnen het instrumentele gebruik is er geen aandacht voor het anticiperende gebruik tijdens het auditproces. Nochtans leert de ervaring dat nagenoeg altijd veranderingen ten goede worden aangebracht aan processen of taakuitvoering tijdens de audit of zelfs al tijdens de voorbereiding van de audit. Auditing is een sociaal proces. Wanneer de auditeurs de geauditeerde tijdens de audit kunnen overtuigen dat een proces efficiënter kan worden georganiseerd, zal de geauditeerde dikwijls al actie ondernemen voordat het rapport wordt geschreven. Bijvoorbeeld in de audit van het Belgische Rekenhof over het federale grootstedenbeleid (Rekenhof, 2007) hebben twee overheidsdiensten tijdens de audit een protocol gesloten om hun taakverdeling en samenwerking beter te regelen. De geauditeerde heeft er voordeel bij dat disfuncties worden verholpen voordat het eindverslag wordt gepubliceerd, zodat gebreken niet, of minder prominent, in het verslag worden opgenomen en publiek worden gemaakt. Bongers (2008) wijst op een gedrag vergelijkbaar met het uit de arbeidspsychologie bekende Hawthorne-effect: het feit dat er aandacht voor een proces of een activiteit is, doet het proces of de activiteit al beter verlopen.

De andere vormen van impact uit het model worden slechts in een minderheid van de publicaties uitdrukkelijk als impact (afhankelijke variabele) beschouwd. Dat is weliswaar een blinde vlek in het onderzoek over impact, maar vaak werden deze vormen van impact een succesfactor of determinant voor instrumentele impact genoemd. Morin (2008) wijst erop dat de resultaten van audits langzaam en subtiel doordringen. Daarmee verwijst ze naar conceptueel gebruik als een tussenstap naar instrumenteel gebruik. Alleen Etverk (2002) vermeldt interactief gebruik, namelijk het stimuleren van het debat bij derden, als impactvorm. De Vries (2000) en Van Der Meer (1999) menen dat interactief gebruik een essentiële voorwaarde is voor impact, omschreven als het realiseren van veranderingen.

In vijf publicaties werd aan de aandacht in de media en in het parlement een grote invloed toegedicht in het realiseren van (instrumentele) impact. Rekenkamers hebben echter ook als belangrijke missie bij te dragen tot de controlefunctie van het parlement. Het is dan ook verwonderlijk dat slechts 2 publicaties uitdrukkelijk het politieke gebruik van audits als een vorm van impact hebben bestudeerd. Auditrapporten kunnen nochtans een sterke politiek-legitimerende invloed hebben. In de weken na de publicatie van de voormelde audit van het Rekenhof over het federale grootstedenbeleid, werd in de pers en in het parlement een vrij bitsig debat gevoerd over dit beleid, soms over aspecten ervan die niet eens in het rapport werden besproken. De onderzoeken hechten overwegend belang aan economische waarden (efficiënte en effectieve overheid), eigen aan performance audits. Dat performance audits ook kunnen bijdragen tot

het eerste, traditionele, onderdeel uit de missie van de rekenkamers, waarbij democratische waarden centraal staan, wordt wat uit het oog verloren. Daarmee samenhangend stellen we vast dat geen aandacht is besteed aan het empirisch toetsen, wat performance audit betreft, van de stelling dat het doel van de evaluatie de benutting ervan bepaalt (Chelimsky & Shadish, 1997). Concreet is niet empirisch onderzocht in welke mate en onder welke voorwaarden het streven naar een beter functionerende overheid (de rekenkamer als raadgever) en het bijstaan van het parlement in zijn controlefunctie (de rekenkamer als waakhond) compatibele doelstellingen zijn.

Het tactische gebruik van auditresultaten (bestellen van nieuw onderzoek, uitstel of versneling van de besluitvorming, ...) werd in geen enkele publicatie aangetroffen als een vorm van impact. Er bestaat nochtans anekdotisch bewijs dat op beleidsniveau audits tactisch worden gebruikt. Zo illustreert Radcliffe (1997) hoe een audit van de provinciale rekenkamer van Alberta (Canada), uitgevoerd op verzoek van de regering, werd ge(mis)bruikt door politici om de verantwoordelijkheid voor problemen met een overheidsbedrijf te depolitiseren en voor te stellen als een falen van het management: *'In having auditors investigate these matters, politicians brought to bear an approach and analysis which would encourage an understanding of the events surrounding NovAtel in managerial rather than political terms. ... The auditors' diagnosis, as read in their report, was entirely managerial ... The Minister for Technology, who had earlier promised to resign in a minute if found guilty of wrongdoing, carefully noted that 'He [The Auditor General] has not ... fingered me in any specific way in the report' (...). ... cabinet ministers depicted themselves as innocent bystanders, misled by a corrupt and nameless management. ... In turning to auditors to provide a special report, the Provincial cabinet looked for a managerial diagnosis, rather than a political one.'*

In Morin (2001, 2008) en Etverk (2002) worden de perceptie en de reacties (van de geauditeerde) met betrekking tot de auditers als impact (afhankelijke variabele) beschouwd. Dit lijken ons echter factoren die impact bepalen eerder dan impact zelf.

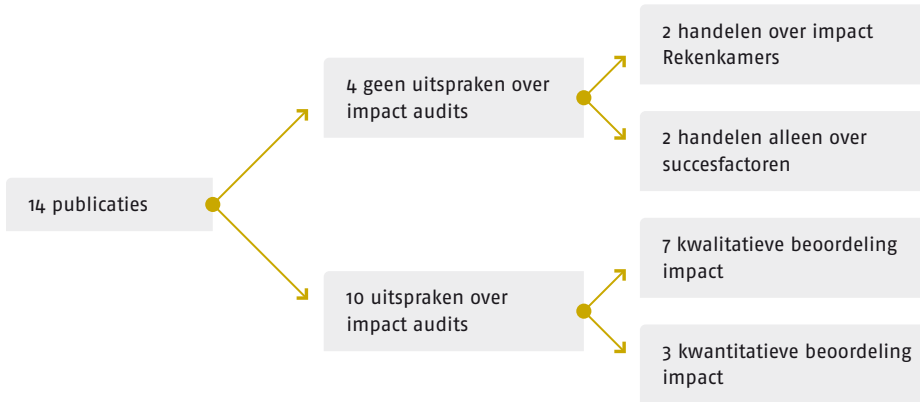
Twee publicaties presenteren een vernieuwende kijk op impact van performance audits. Schelker (2007) en Blume (2007) hebben impact op een macroniveau onderzocht: de relatie tussen de kenmerken van rekenkamers en macro-economische indicatoren (zoals omvang van de overheidsschuld, credit ratings), corruptieniveau in een land, scores op vlak van bestuurskracht, ... Het gaat hier eerder om impact die uitgaat van de kenmerken van de rekenkamer dan van de resultaten van een auditproces. Daarbij enigszins aansluitend wordt meermaals gewezen op de preventieve impact die voortvloeit uit het bestaan van rekenkamers en de mogelijkheid dat een audit wordt uitgevoerd (Morin, 2008; Brown, 1980; Ingraham, 2001).

Uit dit overzicht blijkt dat impact overwegend als instrumenteel wordt omschreven maar dat de auteurs daarnaast toch een brede waaier van impactvormen onderscheiden. Daarnaast blijkt het onderscheid tussen impact en impactbeïnvloedende factoren in de praktijk van het empirische onderzoek vaag. Tot slot blijken bijna alle publicaties voldoende rekening te houden met de lange doorlooptijd tussen de bekendmaking van de resultaten van een audit en de veranderingen die bij de geauditeerde optreden. Bij de selectie van case-studies werden bijna steeds audits genomen van 4 jaar of ouder. Slechts in 3 onderzoeken is impact beperkt tot de eenvoudig meetbare vormen zoals acceptatie van aanbevelingen.

3.1.2. Hebben audits impact?

Schematisch kan de beschikbaarheid van informatie over de reële impact als volgt worden voorgesteld:

Figuur 8.1 – Impactinformatie in de 14 gereviewde studies



In drie publicaties is getracht de impact van audits te kwantificeren:

Tabel 8.4 – Kwantitatieve informatie over impact (op niveau van audits)

Publicatie	Resultaten
Alon, 2007 – Israël (10 rapporten tussen 1990 en 2002)	46% van de disfuncties zijn verholpen en 57% bijna volledig (doorlooptijd vaststelling disfunctie – remediëren is gemiddeld 3,8 jaar)
Milgrom & Schwartz, 2008 – Israël (17 rapporten tussen 1980 en 2000)	49 van 278 disfuncties (17,6 %) werden geremedieerd als direct gevolg van rapport. 134 van de 278 disfuncties (48%) werden geremedieerd
Johnston, 1988 – VS (176 aanbevelingen uit 1983)	51% tot 77% van de aanbevelingen werden geaccepteerd (vork is niet toegelicht)

Ook Schelker (2007) heeft de impact gekwantificeerd, weliswaar op mesoniveau: hij stelt een positief en significant verband vast tussen het bestaan van een performance audit functie en de scope van deze audits enerzijds en de scores op de “government performance rating” (een schaal die de aanwezigheid van goede managementpraktijken meet, bijvoorbeeld op vlak van HRM en IT-management) anderzijds.

De andere onderzoeken geven een kwalitatieve beoordeling van een beperkt aantal cases:

- Morin (2001) stelde vast dat van de 6 onderzochte cases er 2 succesvol, 2 weinig succesvol en 2 redelijk succesvol waren.
- Brown (1980) vergeleek 7 succesvolle met 7 niet succesvolle audits in de Verenigde Staten (selectie niet verduidelijkt).

- Op basis van een reeks interviews met specialisten performance auditing in het Verenigd Koninkrijk komen Lapsley & Pong (2000) tot de vaststelling dat performance audits volgens de respondenten operationele en strategische impact hebben. Wat daarmee precies wordt bedoeld, is in de publicatie niet verduidelijkt.

Deze resultaten bevestigen de kwantitatieve analyses: er is impact, maar niet altijd.

Samenvattend kunnen we stellen dat de onderzochte publicaties uitwijzen dat performance audits impact hebben. Het beeld is wel genuanceerd. Sommige audits hebben veel impact, andere geen of slechts een gedeeltelijke. Binnen de overwegend instrumentele benadering van impact kan worden gesteld: niet alle aanbevelingen worden uitgevoerd of aan alle vastgestelde disfuncties wordt verholpen.

Verskillende onderzoeken bevestigen dat impact van performance audits dikwijls langzaam en op een complexe wijze wordt gerealiseerd. Morin (2008) stelt dat audits niet leiden naar radicale veranderingen in de geauditeerde organisaties, maar dat er een invloed is die zich langzaam maar zeker laat voelen. De Vries (2000) en Van Der Meer (1999) menen dat aanbevelingen in rapporten van rekenkamers zelden of nooit de enige factor zijn om veranderingen in een organisatie of beleid te realiseren. Zij wijzen ondermeer naar conceptuele en interactieve vormen van impact.

Bij het meten van de reële impact is onderschatting eerder waarschijnlijk dan overschatting. Morin (2008) wijst erop dat veel informatie in de casestudies van de geauditeerde zelf komt, zonder toetsing aan andere bronnen. Geauditeerden kunnen dan bewust of onbewust de invloed van audits onderschatten. Deze hypothese is op zich niet empirisch bewezen.

Tot slot herinneren we eraan dat impact voor de meeste auteurs betrekking heeft op veranderingen in beleid en beheer; impact in de vorm van bijdragen tot accountability (zoals publiek en parlementair debat) is nauwelijks onderzocht.

3.1.3. Welke faciliterende factoren werden bestudeerd in de impactstudies?

In tabel 8.5 worden de faciliterende factoren uit tabel 8.2 hernomen en wordt aangegeven in hoeveel publicaties ze aan bod kwamen.

Tabel 8.5 – Welke faciliterende factoren krijgen aandacht in de impactstudies?

Niveau	Cluster factoren	Aantal empirische onderzoeken waarin deze factor aan bod kwam (N = 11)
MICRO Factoren eigen aan de audit	Rapport	nihil
	Proces	4 publicaties – vooral een goede relatie tussen auditeurs en geauditeerde wordt benadrukt: auditing is een proces van sociale interactie – er is geen aandacht voor technische aspecten van de kwaliteit van het onderzoeksproces (methodologie, betrouwbare bronnen, kwaliteitscontrole, ...)
	Verspreiding en communicatie	nihil
	Resultaten	8 publicaties – de onderzochte factoren sluiten dicht aan bij de literatuur over beleidsevaluatie en evidence based policy (relevante en tijdige resultaten, aansluitend bij bestaande kennis en opvattingen)
	Derde actoren (inclusief media)	5 publicaties – naast de invloed van belangengroepen op de benutting wordt groot belang gehecht aan de invloed van de media en het parlement
MESO Factoren eigen aan de rekenkamer en de geauditeerde	Rekenkamer	3 publicaties gingen na af de kenmerken van de rekenkamer een rol spelen bij de benutting. In twee gevallen betrof het organisatorische kenmerken of bevoegdheden van de rekenkamer. Ook de algemene opvattingen van de rekenkamer over bestuur en beleid kunnen invloed uitoefenen. Reputatie en beleid van de rekenkamer werden niet onderzocht.
	Geauditeerde	Kenmerken van de geauditeerde kwamen in 5 publicaties aan bod. Daarbij ging het niet zozeer over het kennismanagement maar vooral over de houding tegenover audit (inclusief de ervaringen met eerdere audits) en de aanwezigheid van veranderinitiatieven bij de geauditeerde
MACRO Factoren eigen aan de politieke en institutionele context	Politiek – institutioneel stelsel	3 publicaties besteedden aandacht aan de rol die hervormingen op regeeringsniveau kunnen hebben voor de benutting van audits. Het politieke systeem en institutionele inbedding van evaluatie komen niet aan bod.
	Waarden op vlak van bestuur en beleid	nihil

Deze tabel toont een aantal belangrijke blinde vlekken in het onderzoek over de impact van performance auditing:

- de kwaliteitskenmerken van het rapport (toegankelijkheid en taalgebruik, samenvatting, ...);

- het auditproces: enkele auteurs zien dat als cruciaal, maar dan uitsluitend voor de relatie auditeur-geauditeerde, de technische kenmerken van het proces komen niet aan bod (methodologie, kwaliteitsbewaking, ...);
- verspreiding van het rapport of de resultaten (persbericht, convocatieactiviteiten, ...);
- politiek en institutioneel stelsel en waarden op vlak van bestuur en beleid (uitgezonderd de samenloop van audits met veranderprocessen binnen de overheid).

Literatuur over doorwerking van beleidsevaluatie hecht nochtans veel belang aan de kwaliteit van het rapport en de verspreiding van de resultaten als determinanten van impact, zodat zeker deze twee ontbrekende factoren ernstige lacunes in het onderzoek zijn.

3.1.4. Welke faciliterende factoren dragen daadwerkelijk bij tot de impact van audits?

Wat zijn nu volgens de auteurs de factoren met een *bewezen* en *significante* impact op de benutting van audits? De onderzoeken concluderen meestal dat een relatie is vast te stellen tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Alle in de vorige paragraaf opgesomde factoren zouden dus in min of meerdere mate een rol spelen. Een verfijndere analyse wijst uit dat enkele factoren vaker terugkeren en meerdere auteurs er een groot gewicht aan toekennen:

1. De relatie tussen de auditoren en de geauditeerde. Deze relatie moet worden gekenmerkt door een goede communicatie tussen beide partijen en een sfeer van vertrouwen, waarbij beide partijen zich als partners gedragen en de audit in een constructieve sfeer wordt uitgevoerd. De Vries (2000) wijst op het belang van "sociale koppeling" tussen auditor en geauditeerde. Daarbij kan de eerdere ervaring met audits in de geauditeerde organisatie een positieve dan wel negatieve invloed uitoefenen (Etverk, 2002).
2. De kenmerken van de *resultaten* van de audit (bevindingen, conclusies, aanbevelingen) worden veelvuldig naar voren geschoven als factoren die benutting beïnvloeden. De "traditionele" kenmerken worden meerdere keren aangehaald. De audit moet relevant zijn voor de geauditeerde organisatie en de verantwoordelijke ministers, de resultaten moeten aansluiten bij de prioriteiten van de geauditeerde en de eventuele lopende veranderinitiatieven. De tijdigheid van de resultaten is daaraan gekoppeld. De benutting is sterker wanneer de conclusies en aanbevelingen niet te ingrijpend zijn (Johnston, 1988) of als er – in sociaal constructivistische termen – een *cognitieve koppeling van repertoires* is (De Vries, 2000). Daarmee wordt bedoeld dat min of meer gestabiliseerde patronen van denken en doen bij de auditoren aansluiten bij de patronen eigen aan de geauditeerde. Hatherley (1988) stelt vast dat aanbevelingen om de effectiviteit te verhogen minder worden benut dan aanbevelingen om efficiënter te werken.
3. Wat de rol van *derde actoren* betreft wordt vooral gewezen op de positieve invloed van het parlement op de benutting en de invloed die uitgaat van de mediabelangstelling voor de resultaten. De invloed van de media kan volgens Morin (2004) ook neveneffecten veroorzaken als ontmoediging van competente ambtenaren. We verwijzen in dat verband naar het eerder vermelde standpunt van onder andere Chelimsky & Shadish (1999) over het belang van het motief van de evaluatie voor de benutting ervan. Slechts enkele auteurs wijzen ook op de invloed van belangengroepen in *advocacy coalitions*.
4. Ook de *evaluatiecultuur* in de geauditeerde organisatie blijkt belangrijk te zijn, met andere woorden staat de geauditeerde organisatie open voor advies of niet.
5. De samenloop tussen *veranderingsprojecten* binnen de geauditeerde en de auditresultaten kan gunstig werken. Zo'n samenloop creëert een *window of opportunity* voor de audit.

De grote rol die aan het parlement wordt toegeschreven kan in het kader van de missie van de rekenkamers als impact worden beschouwd (zie 3.1.2.). Interesse van het parlement is daarbij tegelijkertijd een tussentijdse of indirecte en een onmiddellijke of directe impact. De rekenkamer heeft rechtstreeks bijgedragen tot de controlefunctie van het parlement en de impact is tussentijds omdat druk van parlementsleden kan leiden tot uitvoeren van de aanbevelingen (instrumentele impact).

Verschillen in *institutionele en organisatorische structuren van rekenkamers* tonen geen significante relatie met het niveau van (centrale) overheidsuitgaven of het niveau van overheids-tekorten en productiviteit (Blume, 2007). Schelker (2007) meent dan weer dat er aanwijzingen zijn dat, binnen de context van de VS, de bestuurders van rekenkamers het best kunnen worden verkozen in plaats van aangewezen.

Onder punt 2.2. is aangehaald dat rekenkamers factoren op microniveau goed beheersen maar toevallige factoren een positieve of negatieve invloed op de impact kunnen uitoefenen. Enkele onderzoeken vermelden “toeval” als een verklarende factor voor impact van audits (Milgrom & Schwartz, 2008; Morin, 2004).

3.1.5. Veralgemeenbaarheid van de onderzoeksresultaten van de impactstudies

De bevindingen uit de 14 impactstudies zijn niet zonder meer veralgemeenbaar naar andere rekenkamers vanwege een aantal methodologische en contextuele beperkingen:

- Uitgezonderd in de onderzoeken van Johnston (1988) en Hatherly & Parker (1988), die expliciet gaan over de relatie tussen de aard van de audit en de mate van implementatie van aanbevelingen, wordt niet geëxpliciteerd van welke type(s) performance audit wordt onderzocht wat de impact is. Performance audit is nochtans een zeer heterogeen product, zelfs binnen één rekenkamer. Het is plausibel dat er een samenhang is tussen de *aard van de uitgevoerde performance audits* en de *mate en de aard van de impact* (bijvoorbeeld een audit gefocust op processen zal wellicht tot een grotere en snellere benutting leiden dan een audit gefocust op moeilijker te veranderen structuren). Het is ook plausibel dat de benutting anders ligt wanneer een rekenkamer een audit uitvoert op verzoek van haar parlement dan wel op basis van eigen programmering. Ook deze variabele komt in geen enkel onderzoek aan bod. Doordat vrijwel alle onderzoeken alle performance audits als één geheel benaderen, worden deze verbanden niet zichtbaar gemaakt.
- 8 van de 14 onderzoeken zijn gebaseerd op casestudies, soms enkel cases uit één bepaald beleidsdomein. Ook dit beperkt de veralgemeenbaarheid van de onderzoeksresultaten. Het geringe aantal onderzoeken, sommige al tientallen jaren oud,⁵ beperkt overigens al de mogelijkheden om globale uitspraken te doen.
- De institutionele en maatschappelijke context (de bevoegdheden van een SAI, het parlementaire stelsel, de positie van de media, de rol van het maatschappelijk middenveld, ...) kan verschillend zijn van land tot land. De onderzoeken hebben betrekking op slechts een beperkt aantal landen.⁶

5 Eén onderzoek heeft betrekking op data uit de jaren '70, drie onderzoeken over de jaren '80, twee onderzoeken over de jaren '80 en '90, één onderzoek over de jaren '90, vijf over de jaren '90 – 2000, twee over de jaren 2000.

6 Verenigde Staten (4), Canada (2), Israël (2), Nederland (2), Australië (1), Estland (1), Verenigd Koninkrijk (1), groep landen (1)

- In een meerderheid van de onderzoeken wordt (ook) gewerkt met vaag gedefinieerde perceptuele variabelen, zowel voor de onafhankelijke als de afhankelijke variabelen.
- De aggregeerbaarheid van de onderzoeksbevindingen wordt beperkt doordat de verschillende onderzoeken vertrekken vanuit uiteenlopende conceptuele kaders: 7 onderzoeken zijn a-theoretisch van aard (deze vertrekken veelal van impactindicatoren zoals percentage geïmplementeerde of geaccepteerde aanbevelingen of percentage opgeloste problemen), 4 onderzoeken vertrekken vanuit een sociaal-psychologisch kader (sterk gefocust op het auditproces), 2 onderzoeken vertrekken vanuit een economisch denkkader (sterk gefocust op macro-economische variabelen), 1 onderzoek vertrekt vanuit een politologisch denkkader. Binnen deze denkkaders wordt dikwijls met andere variabelen gewerkt. De onderzoeksresultaten zijn dus niet zonder meer "optelbaar". De verschillende variabelen kunnen uiteraard complementair zijn.

3.2. Informatie uit prestatiemeting van SAI's

Rekenkamers meten meer en meer hun eigen prestaties (European Court of Auditors, 2008; Azuma, 2004). Ook binnen INTOSAI neemt de belangstelling daarvoor toe, wat onder meer blijkt uit het feit dat over dit thema recent een symposium werd georganiseerd (UN/INTOSAI, 2007) en vervolgens een werkgroep werd opgericht.⁷ De mate waarin deze praktijk is doorgedrongen zou samenhangen met de mate waarin hervormingen in publiek management in een bepaald land zijn doorgedrongen (Pollitt & Summa, 1997).

De prestatie-indicatoren van rekenkamers kunnen betrekking hebben op alle aspecten van het *MAPE*-spectrum. Enkele voorbeelden:

- **Middelen:** kostprijs van een audit, arbeidstijd besteed aan een audit, hoeveelheid middelen besteed aan *frontline*activiteiten, ...
- **Activiteiten:** audits uitvoeren binnen de tijdsplanning, aantal performance audits waarin een beroep wordt gedaan op externe professionals, ...
- **Prestaties:** aantal geproduceerde auditrapporten, tijdige aflevering van audits, ...
- **Effecten:** aantal geïmplementeerde aanbevelingen, genereren van een debat in parlement en media, ...

In het kader van deze publicatie zijn wij vooral geïnteresseerd in de effectindicatoren. Uit een survey door de Europese Rekenkamer (2008) bleek dat Europese rekenkamers de volgende effectindicatoren hanteren (de cijfers tussen haakjes verwijzen naar het aantal rekenkamers dat deze indicator gebruikt, $n = 24$):

- Implementation of audit recommendations (12)
- Auditees' views on the value of the SAI's work (8)
- Number of SAI's audit reports discussed in Parliament (6)
- Parliament's view on the value of the SAI's work (5)
- Number of times an SAI is featured in the media (4)
- Financial impacts of an SAI's audit (3)

⁷ The Working Group on Value and Benefits of SAI's (http://www.intosai.org/en/portal/committees_working_groups_task_forces/goal_3_knowledge_sharing/wgvaluebenefitssais/).

Ter illustratie worden in tabel 8.6 enkele, Europese en andere, voorbeelden gegeven van deze types van effectindicatoren.

Tabel 8.6 – *Types impactindicatoren gehanteerd door rekenkamers*

Type indicator	SAI	Indicator	Score
Implementation of audit recommendations	Office of the Auditor-General of Canada ¹	- Percentage of performance audit recommendations reviewed that are endorsed by the Public Accounts Committee - Percentage of performance audit recommendations implemented four years after their publication	In het jaar 2006–2007 waren de scores voor beide indicatoren resp. 74% en 44%
Auditees' views on the value of the SAI's work	Office of the Auditor-General of Canada ²	Percentage of departmental senior managers who find our performance audits add value	60%
Number of SAI's audit reports discussed in Parliament	Belgisch Rekenhof	Aantal performance audit rapporten dat wordt besproken in het Vlaams Parlement	In 2006 en 2007 werden telkens 91 % en in 2008 100% van de rapporten besproken in het Vlaams Parlement.
Parliament's view on the value of the SAI's work	Australian National Audit Office ³	Parliament acknowledges the value of the ANAO contribution	93 % van de bevraagde parlementsleden is tevreden met de producten van het ANAO
Number of times an SAI is featured in the media	Belgisch Rekenhof	Media aandacht voor auditrapporten	Kwalitatieve indicator, wordt per audit beoordeeld en niet geaggregeerd.
The financial impacts of an SAI's audit	National Audit Office ⁴	Financial impacts achieved ⁵	In het fiscaal jaar 2007–2008 werd 9,28 £ financiële impact gerealiseerd per £ werkingskost van het NAO.

1 Office of the Auditor-General of Canada, 2006–07 Estimates Report on Plans and Priorities

2 Idem voetnoot 1

3 Australian National Audit Office, Annual Report 2007–2008

4 National Audit Office, Annual Report 2008; Watts (2004)

5 Dit omvat besparingen in uitgaven, efficiëntieverbeteringen, verbeteringen in de inning van ontvangsten. Het NAO heeft een methodologie uitgewerkt om haar financiële impact in kaart te brengen. Deze cijfers worden gevalideerd met de geauditeerde administratie, nagekeken door de interne auditor van het NAO en ook extern geauditeerd.

Het percentage “geïmplementeerde / geaccepteerde aanbevelingen” is volgens de survey van de Europese Rekenkamer de meest frequent gehanteerde indicator. Ook in een iets oudere

enquête van de Wereldbank / OESO (World Bank, 2003) bleek dat heel wat rekenkamers deze indicator gebruiken. Daarom past het om er hier op te wijzen dat aan deze indicator belangrijke validiteitsbeperkingen kleven (zie ook onder punt 3.1.2.):

- De impact van een audit is veel ruimer dan de implementatie van aanbevelingen: er is ook een indirecte benutting door de beïnvloeding van ideeën (conceptuele impact).
- Sommige verbeteringen worden al doorgevoerd tijdens een audit, daarover worden geen aanbevelingen meer geformuleerd. Dit komt dus niet in de cijfers, hoewel er wel degelijk een impact was.
- Het toepassen van een aanbeveling hoeft niet noodzakelijk tot een verbetering te leiden (*aanbevelingen kunnen immers niet effectief zijn*) en het niet toepassen van aanbevelingen is niet noodzakelijk slecht (*een probleem kan op een andere manier zijn opgelost*).
- Het percentage geïmplementeerde aanbevelingen is sterk beïnvloedbaar door de aard van de aanbevelingen die worden voorgesteld. Wanneer een rekenkamer vooral gemakkelijk implementeerbare veranderingen voorstelt zal dit leiden tot een hoog percentage geïmplementeerde aanbevelingen, hoe ingrijpender de aanbevelingen des te kleiner de implementatiekans. Dit bleek ook uit een aantal impactstudies (Hatherly & Parker, 1988; Johnston, 1988). Een sterke nadruk op deze indicator binnen een rekenkamer zou dus als neveneffect kunnen hebben dat het plukken van "low hanging fruit" wordt aangemoedigd.
- De definities van deze indicator verschillen van land tot land: er worden andere termijnen gehanteerd waarbinnen wordt nagegaan of aanbevelingen zijn geïmplementeerd (2, 3, 4 jaar); sommige rekenkamers maken een onderscheid tussen volledig en gedeeltelijk geïmplementeerde aanbevelingen, sommige rekenkamers vertrekken van het percentage aanbevelingen waarmee de geauditeerde heeft ingestemd, andere kijken of aanbevelingen werkelijk zijn geïmplementeerd ... Deze verschillende definities, samen met de bovenvermelde vaststelling dat de aard van de aanbevelingen sterk verschilt, maakt dat de vergelijking van het percentage geïmplementeerde aanbevelingen tussen landen zeer lastig is.

De informatie uit deze prestatie-meetsystemen van rekenkamers is maar ten dele vergelijkbaar met de informatie uit de impactstudies over performance auditing omdat andere indicatoren worden gebruikt. Zo zijn indicatoren die te maken hebben met de accountability-missie van rekenkamers (bijvoorbeeld number of SAI's audit reports discussed in parliament, parliament's view on the value of the SAI's work) minder terug te vinden in de impactstudies. Ook een indicator zoals de financiële impact die audits realiseren vinden we niet terug in de impactstudies. Dit soort informatie vormt dus een interessante aanvulling op de impactstudies.

Er is één type indicator die zowel terugkomt in de prestatie-meetsystemen van rekenkamers als in de wetenschappelijke impactstudies, namelijk de instrumentele benutting van performance audits, gemeten met indicatoren zoals het percentage geïmplementeerde aanbevelingen. Het valt op dat het wetenschappelijk onderzoek eerder een matige impact toont (46% volledig opgeloste problemen of 57% volledig en bijna volledig opgeloste problemen bij Alon (2007); 17,6% bij Milgrom & Schwartz (2008)), terwijl de prestatie-meetsystemen van rekenkamers dikwijls een sterker effect tonen.⁸ Hoe kan dit verschil worden verklaard? Met de beschikbare informatie kan hierover geen uitsluitsel worden gegeven. Een tweetal hypothesen:

8 Bijvoorbeeld Azuma (2004). Bij het Australian National Audit Office bedraagt het 'percentage of recommendations agreed by audited entities' 91%. Bij het GAO bedroeg het 'percentage of recommendations made by the GAO four fiscal years ago (in fiscal 1998) that have been followed by audited entities' 72%.

- De cijfers kunnen over een andere realiteit gaan en dus niet vergelijkbaar zijn. Om een zinvolle vergelijking te kunnen maken moeten de bevindingen uit prestatie-meetsystemen vergeleken worden met de bevindingen uit impactstudies die betrekking hebben op dezelfde rekenkamer, dezelfde rapporten, ...
- Een andere verklaring kan zijn dat rekenkamers doelbereiking meten (geen causaal verband) terwijl (een aantal) wetenschappelijke onderzoeken effectiviteit (ambiëren te) meten. Effectiviteit impliceert een causaal verband tussen de audit en de oplossing van een probleem. Een deel van de vastgestelde knelpunten in audits zou immers ook zonder een audit worden opgelost. Anderzijds moet er ook rekening mee gehouden worden dat wetenschappelijk onderzoek de impact van audits onderschat. Zowel Morin (2008, 697) als Milgrom & Schwartz (2008, 869), die beide sterk steunen op de percepties van geauditeerden om causaliteit te bewijzen, wijzen er op dat de geauditeerden er belang bij kunnen hebben te claimen dat zij ook zonder audit de vastgestelde problemen zouden opgelost hebben.

3.3. Literatuur over de neveneffecten van performance auditing

Er bestaat nauwelijks *empirisch* onderzoek over de neveneffecten van performance auditing door rekenkamers. Enkel Morin (2008), gebaseerd op een survey, vermeldt enkele neveneffecten maar relateert ook het belang ervan (zie 3.1.). De andere literatuur⁹ is hypothetisch van aard. Bovendien mist deze literatuur elke systematiek: veelal bevat zij een opsomming van mogelijke neveneffecten en worden geen typologieën of modellen ontwikkeld. De onderlinge samenhang, de omstandigheden waarin ze optreden, ... van deze veronderstelde neveneffecten zijn niet bekend. Deze literatuur blinkt wel uit in creatief woordgebruik: er worden veel tot de verbeelding sprekende termen gebruikt. De waarde van de huidige literatuur is vooral dat zij aannemelijk maakt dat er neveneffecten *zouden kunnen* zijn. Maar veel meer dan een soort risicoanalyse van wat er zou kunnen mislopen stelt deze literatuur momenteel niet voor. Het nodige empirisch onderzoek kwam tot nog toe niet op gang. Dat neemt niet weg dat rekenkamers mogelijke neveneffecten ernstig moeten nemen bij het plannen en uitvoeren van een audit en bij het communiceren over de resultaten ervan. Neveneffecten die in deze literatuur worden vermeld zijn onder meer:

- Het creëren van een *schijnwereld*, bestaande uit mooie plannen, SMART-doelstellingen, indicatoren, procedures ..., om de auditor tevreden te stellen, terwijl achter die formele façade alles voortgaat zoals vroeger. Dit fenomeen wordt “decoupling”, “window dressing”, “dramaturgical performance”, “impression management”, ... gehanteerd. Ook concepten zoals “gaming” horen hier thuis. In minder goedaardige varianten kan er zelfs zonder meer sprake zijn van het manipuleren van cijfers om de schijn in stand te houden (“creative accounting”, ...).
- *Blikvernaauwing* (“tunnel vision”, “myopia” en allerlei specifieke varianten zoals “short-termism”, ...). Auditors leggen systematisch de nadruk op bepaalde aspecten, terwijl andere niet worden bekeken en daardoor riskeren verwaarloosd te worden. Het benadrukken van efficiëntie en verwaarlozen van effectiviteit, het benadrukken van de rationeel-technische kant van organisaties en het verwaarlozen van de menselijke kant (cultuur, sociaal kapitaal, trust, incentives, ...) maar ook het bekijken van performantie zonder naar wettigheid te kijken zijn daar voorbeelden van.

9 Dolmans & Leeuw (1997); Elliott (2002); Frey & Serna (1990); Frey (1994); Leeuw (2000); Leeuw (2006); Munro (2004); Power (1999); Power, M. (2003); Van Thiel & Leeuw (2002).

- Een beperkte afbakening van de scope van de audit ("piecemeal audits") kan leiden tot *suboptimalisering* ("mini-maximising", ...). Voorbeelden zijn het verbeteren van een subsysteem ten koste van een organisatie in zijn geheel, of het verbeteren van één organisatie in een beleidsveld ten koste van het beleidsveld in zijn geheel.
- Audits die een sterke nadruk leggen op formalisering, procedures, ... kunnen leiden tot *verstarring*, ondermijning van initiatief, angst om risico's te nemen, ... ("ossification", "manualisation", "analysis paralysis", "trust killers").
- Een audit vergt medewerking van de geauditeerde administraties en veroorzaakt dus *financiële kosten* voor de geauditeerde. Het is dan de vraag of die kosten opwegen tegen de baten die voortvloeien uit de audit.

De literatuur formuleert volgende hypothesen om het (eventuele) optreden van neveneffecten te verklaren:

- 1) Rekenkamers hebben een monopoliepositie, wat ertoe kan leiden dat ze minder gevoelig zijn voor de kosten die ze veroorzaken bij de geauditeerde.
- 2) Sommige kenmerken van het performance-auditproces worden verondersteld bij te dragen aan neveneffecten:
 - eenzijdigheden: het feit dat auditors systematisch bepaalde belangrijke determinanten van performantie niet bekijken en minder relevante factoren beklemtonen (cf. de eenzijdige aandacht voor systemen, procedures; het ontbreken van aandacht voor de menselijke kant van organisaties, ...);
 - de stijl van het auditwerk: de eenzijdige gerichtheid op het zoeken van fouten.

Opvallend is dat deze hypothesen uitsluitend betrekking hebben op de auditor. Nochtans is het plausibel dat ook kenmerken van de geauditeerde en van de institutionele context kunnen bijdragen tot het optreden van ongewenste neveneffecten (bijvoorbeeld een gebrek aan lerend vermogen en allergie voor kritiek kan eveneens leiden tot verstarring, risicomijdend gedrag, window dressing, ...).

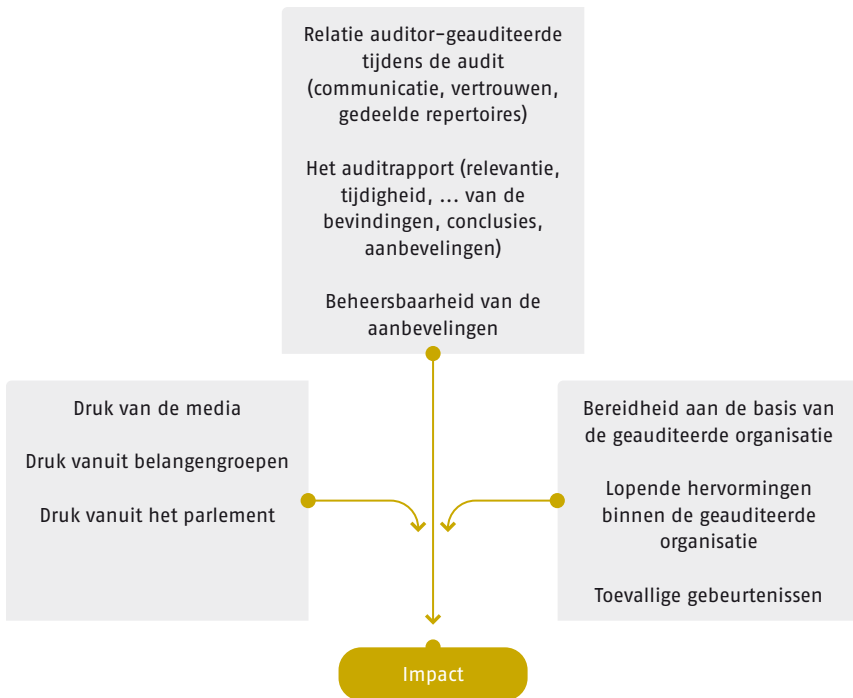
Conclusies

Deze review kan afsluiten met een positieve boodschap: performance audit is geen zinloos tijdverdrijf. Performance audits hebben dikwijls impact. Dikwijls is deze impact "slow and subtle" (Morin, 2008), maar soms ook snel en expliciet. Maar soms, ook dat moet worden erkend, is er nauwelijks impact. Verder is het zo dat impact overwegend als instrumenteel wordt gedefinieerd en een aantal impactdimensies nauwelijks aandacht krijgen in het bestaande wetenschappelijk onderzoek (politiek-legitimerend gebruik, tactisch gebruik, ...). Niet-instrumentele impacttypes zoals conceptuele of interactieve impact worden vaak als tussenstappen of succesfactoren voor instrumentele impact beschouwd.

Welke factoren dragen nu bij tot impact? Hierover bestaat nog veel onzekerheid. Een reeks variabelen komen nauwelijks aan bod in de bestaande research (kenmerken van het politiek-institutioneel systeem, kwaliteit van het auditproces, verspreiding van de auditresultaten). We weten ook niet of de impact sterker is bij onderzoeken op verzoek van het parlement. We kennen de causale relaties tussen een aantal factoren onderling en de impact (bijvoorbeeld relatie tussen media-aandacht en parlementaire aandacht en impact) nog niet goed. Ook de aard en het

gewicht van de causale relaties wordt niet ontrafeld in deze onderzoeken.¹⁰ Tot slot weten we evenmin of en in welke mate de dubbele rol van rekenkamers als waakhond en raadgever de impact van audits beïnvloedt. Toch leert het bestaande onderzoek ons iets over welke factoren bijdragen tot impact. Het onderstaande schema geeft de tot nu toe bekende en meest plausibele causale relaties weer.

Figuur 8.2 – Factoren die de impact van performance audits bepalen



Hoe kunnen rekenkamers deze kennis gebruiken om hun impact te vergroten?

- De factoren die grotendeels binnen hun invloed vallen, zoals de relatie auditor-geauditeerde, kunnen ze optimaliseren. Op dat vlak kunnen wel dilemma's ontstaan uit de dubbele missie van rekenkamers: een onafhankelijke toezichtrelatie wordt eerder gekenmerkt door sociale afstand en wantrouwen, benutting vergt echter sociale nabijheid en vertrouwen. Zie in dit verband Morin (2003) of Saint-Martin (2004).
- Voor factoren die buiten hun directe invloedssfeer vallen kunnen ze beïnvloedingsstrategieën ontwikkelen.
- Willen rekenkamers relevante aanbevelingen formuleren terwijl het auditthema in de belangstelling staat (window of opportunity), moeten ze voldoende middelen investeren in de selectie en planning van audits.

¹⁰ Bijvoorbeeld een onafhankelijke variabele kan een noodzakelijke en voldoende voorwaarde zijn of kan een voldoende maar niet noodzakelijke voorwaarde zijn of kan gewoon een bijdragende factor zijn naast vele andere factoren; naast lineaire causaliteit kan er ook sprake zijn van circulaire causaliteit; er kan een cumulatief effect zijn van meerdere audits, ... (Weets, 2008).

- Steunend op de literatuur over de doorwerking van beleidsevaluaties moeten rekenkamers voldoende initiatieven nemen om de resultaten van hun audits te verspreiden en toe te lichten bij alle belanghebbenden.

Op basis van ons onderzoek kunnen ook lessen worden getrokken voor academisch onderzoek. Meer en beter impactonderzoek is nodig om tot meer relevante en betrouwbare conclusies te komen over zowel de mate en aard van de impact als de causale factoren die dit faciliteren. In dergelijk onderzoek worden best een ruime waaier aan impactdimensies bekeken en moet er aandacht zijn voor zowel factoren op micro-, meso- als macroniveau en voor hun onderlinge interacties. Meer in het bijzonder kan worden gedacht aan:

- onderzoek naar rekenkamers met een traditie aan performance auditing die nog niet in de literatuur aan bod kwamen;
- vergelijkend onderzoek waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen de rekenkamers op vlak van institutionele context, bevoegdheden, ...;
- onderzoek naar de wijze waarop de spanning tussen waakhondfunctie en consultantfunctie van rekenkamers de impact van de audits kan beïnvloeden (en hoe omgaan met dergelijke dilemma's);
- onderzoek naar weinig verkende vormen van impact zoals anticiperend en politiek gebruik van audits.

BIBLIOGRAFIE

- Algemene Rekenkamer, *Verslag 2007*, 84 p.
- Alon, G. (2007). State Audit and the Media as the Watchdogs of Democracy – A Comparative View. In: *Iyunim – The Periodical of the Office of the State Comptroller and Ombudsman*, 61, 55-100.
- Australian National Audit Office, *Annual Report 2007-2008*.
- Azuma, N. (2004). Performance Measurement of Supreme Audit Institutions. In: *Government Auditing Review*, Board of Audit of Japan, March, 65-94.
- Blume, L., Voigt, S. (2007). Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? – A Cross Country Assessment.
- Bongers, F. (2008). *Preventief gedrag bij beleidsevaluaties*. In: Politicologenetmaal, Nijmegen, 29-30 mei 2008.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, EUROGOV, *European Governance Papers*, No. C-06-01.
- Bovens, M., Schillemans, T. & 't Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. In: *Public Administration*, 86 (1), 225-242.
- Brans, M. & Van Der Straeten, T. (2004). Het gebruik van kennis: naar een geïntegreerd model van interacties tussen wetenschap, beleid en maatschappij. In: Brans, M., Jacobs, D., Martinello, M., Rea, A., Swyngedouw, M., Adam, I., Balancier, P., Florence, E. & Van Der Straeten, T. *Onderzoek en beleid: de gevalstudie van immigratie in België*, 13-31.
- Brown, R. (1980). Auditing and public administration: the unrealized partnership. In: *Public Administration Review*, May/June, 259-265.
- Campbell, S., Benita, S., Coates, E., Davies, P. & Penn, G. (2007). *Analyses for policy: evidence-based policy in practice*. Government Social Research Unit, HM Treasury.
- Chelimsky, E. & Shadish, W. (red.) (1997). *Evaluation for the 21st century – A handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- De Vries, G.J. (2000). *Beleidsdynamica als sociale constructie. Een onderzoek naar de doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadviesring*. Delft: Eburon.
- Dolmans, L., Leeuw, F. (1997). Performance auditing. Vraagtekens bij de effectiviteit van een onderzoekstraditie. In: NIVRA, *Naar een doelmatiger overheid. Goed georganiseerd mensenwerk*, 81-88.
- Elliott, J. (2002). The impact of intensive 'value for money' performance auditing in educational systems. In: *Educational Action Research*, 10 (3), 499-506.
- Etverk, J. (2002). *Measuring performance audit effectiveness: the case of Estonia*. Master Thesis, University of Tartu.
- European Court of Auditors (2008). *Report on Preliminary Analysis of Feedback from the External Survey (SAI's) on Performance Indicators*.
- Frey, B.S. (1994). Supreme Audit Institutions: A Politico-Economic Analysis. In: *European Journal of Law and Economics*, 1, 169-176.
- Frey, B.S. & Serna, A. (1990). Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs. In: *Finanzarchiv*, 48 (2), 244-270.
- Government Accountability Office (2008). *Performance & Accountability Report 2008*.
- Hanney, S., Gonzales-Block, M., Buxton, M. & Kogan, M. (2003). The utilization of health research-policy-making, concepts, examples and methods of assessment. *Health Research Policy and System*.
- Hatherly, D.J. & Parker, L.D. (1988). Performance Auditing Outcomes: A Comparative Study. In: *Financial Accountability & Management*, 4 (1).
- Ingraham, P.W. & Moynihan, D.P. (2001). *When Does Performance Information Contribute to Performance Information Use? Putting the Factors in Place*. Campbell Public Affairs Institute Working Paper.
- INTOSAI (2004). *Implementation Guidelines for Performance Auditing*.
- INTOSAI (2007). *Building Capacity in SAI's. A Guide*.

De impact van performance auditing: "slow and subtle"?

- Innvaer, S., Vist, G., Trommald, M. & Oxman, A. (2002). Health policy-makers perceptions of their use of evidence: a systematic review. In: *Journal of Health Services, Research and Policy*, 7 (4), 239-244.
- Johnson, K., Greenesid, L.O., Toali, S.A., King, J.A., Lawrenz, F. & Volkov, B. (2009). Research on Evaluation Use. A Review of the Empirical Literature. From 1986 to 2005. In: *American Journal of Evaluation*, 30 (3), 377-410.
- Johnsen, A. & Meklin, P. (2001). Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway. In: *The European Accounting Review*, 10 (3), 583-599.
- Johnston, W.P. (1988). Increasing Evaluation Use: Some Observations Based on the Results of the U.S. G.A.O. In: *New Directions for Program Evaluation*, 39, 75-84.
- Kirkhart, K. E. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. In: *New Directions for Evaluation* 88, 5-23.
- Lapsley, I. & Pong, C. (2000). Modernization versus problematization: value-for-money audits in public services. In: *The European Accounting Review*, 9 (4), 541-567.
- Leeuw, F.L. (2000). Unintended side effects of auditing: The Relationship between Performance Auditing and Performance Improvement and the Role of Trust. In: Raub, W. & Weesie, J. (red.). *Management of Durable Relationships. Theoretical Models and Empirical Studies of Households and Organizations*. Proceedings of the Conference The Management of Durable Relations. Amsterdam: Thesis Press.
- Leeuw, F.L. (2005). Normnaleving door organisaties. Sociologie toegepast op een actuele vraag. In: *Bestuurskunde*, maart 2005, 40-48.
- Leeuw, F.L. (2006). Over impact en neveneffecten van performance monitoring en auditing. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 36-44.
- Lindquist, E., A. (1990). The Third Community, Policy Inquiry and Social Scientists. In: Brooks, S. & Gagnon, A.-G. (red.), *Social Scientists, Policy and the State*, 21-51.
- Leviton, L. (2003). Evaluation Use: Advances, Challenges and Applications. In: *American Journal of Evaluation*, 24 (4), 525-535.
- Milgrom, T. & Schwartz, R. (2008). Israel's Auditor as Policy Change Agent: The Case of Water Policy. In: *International Journal of Public Administration*, 31 (8), 862 - 877.
- Morin, D. (2001). Influence of Value for Money Audit on Public Administrations: Looking Beyond Appearances. In: *Financial Accountability and Management*, 17 (2), 99-118.
- Morin, D. (2003). Controllers or catalysts for change and improvement: would the real value for money auditors please stand up? In: *Managerial Auditing Journal*, 18 (1), 19-30.
- Morin, D. (2004). Measuring the impact of value-for-money audits: a model for surveying audited managers. In: *Canadian Public Administration*, 141-164.
- Morin, D. (2008). Auditors general's universe revisited. An exploratory study of the influence they exert on public administration through their value for money audits. In: *Managerial Auditing Journal*, 23 (7), 697-720.
- Munro, E. (2004). The Impact of Audit on Social Work Practice. In: *British Journal of Social Work*, 34, 1075-1095.
- National Audit Office, *Annual Report 2008*.
- Nutley, S., Davies, H. & Walter, I. (2002). *Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK*. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Working Paper 9.
- Nutley, S. & Webb, J. (2000). Evidence and the policy process. In: Davies, H., Nutley, S. & Smith, P. (red.). *What works? Evidence -based policy and practice in public services*, 31-41.
- Office of the Auditor-General of Canada, 2006-07, *Estimates Report on Plans and Priorities*.
- OH, C.H. (1997). Explaining the impact of policy information on policy making, Knowledge and Policy. In: *The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 10 (3), 25-55.
- Patton, M., Q (1997). *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pollitt, C. (2006). Performance Information for Democracy. The Missing Link. In: *Evaluation*, 12 (1), 38-55.

- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. & Waerness, M. (1999). *Performance or Compliance. Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford : Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Summa, H. (1997). Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account For Themselves. In: *Public Administration*, 75, 313-336.
- Power, M. (1999). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2003). Evaluating the Audit Explosion. In: *Law & Policy*, 25, (3), 185- 202.
- Put, V. (2006). *De bril waarmee auditors naar de werkelijkheid kijken. Over normen die rekenhoven gebruiken bij het beoordelen van de overheid*. Brugge: die Keure.
- Radcliffe, V.S. (1997). Competing Rationalities in 'Special' Government Audits. In: *Critical Perspectives on Accounting*, 343-366.
- Rekenhof, *Het federale grootstedenbeleid*, 2007.
- Rossi, P.F., Freeman, H.L. & Lipsey, M.W. (1999), *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Saint-Martin, D. (2004). Managerialist advocate or 'control freak', The Janus faced Office of the Auditor General. In: *Canadian Public Administration*, 121-140.
- Schelker, M. (2007). Public Auditors: Empirical Evidence from the US States.
- Schelker, M. & Eichenberger, R. (2008). Rethinking Public Auditing Institutions: Empirical Evidence from Swiss Municipalities.
- Sterck, M. (2007). Impact of performance audit. In: Conings, V., Sterck, M. & Bouckaert G. (2007). *Budgeting, accounting and auditing for results. Towards integrated financial management*. Brussel: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 95-123.
- Sutcliffe, S. & Court, J. (2005). *Evidence – Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* ODI.
- Torgler, B. & Schaltegger, C.A. (2005). *The determinants of political discussion: how important are audit courts and local autonomy?* CREMA, working paper 2005-28.
- UN/INTOSAI (2007). *The value and benefits of audit in a globalised environment*.
- Van Der Knaap, P. (2006). Theoriegerichte beleidsevaluatie – responsieve rationaliteit: niets zo praktisch als een goede theorie. In: *Bestuurskunde* 4, 78-87.
- Van Der Meer, F.B. (1999). Evaluation and the Social Construction of Impacts. In: *Evaluation*, 5 (4), 387-406.
- Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2002). The Performance Paradox. In: *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 267-281.
- Varone, F., Jacob, S. & De Winter, L. (2005). Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium. In: *Evaluation*, 11 (3), 253-273.
- Watts, H. (2004). *National Audit Office VFM Audit 2003/4. Examination of the NAO's Financial Impacts*.
- Weets, K. (2008). *How effective are performance audits? A multiple case study within the local audit body of Rotterdam*. In: 5th International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, EIASM, Amsterdam, 3-5 September 2008.
- Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. In: *Public Administration Review*, September / October 1979, 426-431.
- Weiss, C. & Bucuvalas, M. (1980). Truth Tests and Utility Tests: Decision-Makers' Frames of Reference for Science Research. In: *American Sociological Review*, 45, 302-313.
- World Bank (2003), *Survey on Budget Practices and Procedures*.

BIJLAGE: SAMENVATTING VAN DE 14 GEREVIEWDE ONDERZOEKEN

	Onderzoeksdesign	Enkele onderzoeksbevindingen
	<ul style="list-style-type: none"> – land – periode – methodologie – theorie 	
Alon (2007)	<ul style="list-style-type: none"> – Israël – In 22 zaken, uit de periode 1990–2002, 10 van de rekenkamer en 12 van journalisten, werden 90 problemen gesignaleerd. De auteur ging na in welke mate en hoe snel deze problemen werden opgelost. – A-theoretisch 	Impact werd gemeten door na te gaan <i>in welke mate de gesignaleerde problemen werden opgelost en binnen welke termijn</i> . De rekenkamer was iets meer succesvol dan de media (46% van de problemen <i>volledig</i> opgelost, vergeleken met 38% voor de media). Gemiddeld nam het 2,7 jaar voordat problemen signaleerd door de media werden opgelost, voor de rekenkamer was dit gemiddeld 3,8 jaar. Als de <i>bijna opgeloste</i> problemen worden meegerekend is de score 57% voor de rekenkamer en 61% voor de media.
Blume & Voigt (2007)	<ul style="list-style-type: none"> – Vergelijking van 44 – 60 landen en de rekenkamers van die landen. – De data komen uit 2 surveys – van INTOSAI (1995, 60 landen) en de OESO/ Wereldbank (2003, 44 landen). – Economisch denkkader 	De impact werd gedefinieerd in termen van <i>fiscaal beleid</i> (bijvoorbeeld omvang van de overheidsschuld), <i>overheidsefficiëntie</i> (bijvoorbeeld corruptie perceptie index van Transparency International) en de <i>arbeid – en kapitaalproductiviteit</i> . De onafhankelijke variabelen waren het mandaat van de rekenkamer (type audit, ...), de onafhankelijkheid (benoeming, ...) en het institutionele kader (competitie met private auditors, ...). Variaties in de kenmerken van de rekenkamers bleken geen significante samenhang te vertonen met bovenvermelde impactindicatoren.
Brown (1980)	<ul style="list-style-type: none"> – Verenigde Staten (staatsniveau) – Survey bij 7 rekenkamers: vergelijking meest en minst effectieve audits (265 rapporten uit 1971–1976) – A-theoretisch 	Effectiviteit is gedefinieerd als <i>uitvoering van aanbevelingen</i> . De auteur wijst op een aantal beïnvloedende factoren zoals samenwerking met de auditors, persbelangstelling, concreetheid van de bevindingen, timing van het rapport, keuze van het onderwerp, ...
De Vries (2000)	<ul style="list-style-type: none"> – Nederland – 3 rapporten (1985, 1989, 1993) in het domein mobiliteit. Reconstructie gebeurtenissen met interviews en inhoudsanalyse. – Sociaal-psychologisch / constructivistisch denkkader. 	Impact wordt vertaald als het realiseren van <i>verandering</i> . Deze impact is onder meer afhankelijk van de mate van cognitieve koppeling tussen de repertoires van auditor en geauditeerde (koppeling leidt tot meer doorwerking) en de mate van sociale koppeling (kleiner "afstand" tussen auditor en geauditeerde leidt tot meer doorwerking).

Onderzoeksdesign	Enkele onderzoeksbevindingen
<ul style="list-style-type: none"> – land – periode – methodologie – theorie <p>Etverk (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Estland – 3 rapporten uit 2001 – Vragenlijsten en interviews van auditors en geauditeerden – Sociaal – psychologisch denkkader, gesteund op Morin (2001). 	<p>Impact wordt gedefinieerd in termen van <i>percepties van de auditor door de geauditeerde</i> (tevredenheid, samenwerking, geloofwaardigheid van auditors, ...), <i>perceptie van de impact op de geauditeerde organisatie door de geauditeerde</i> (toegevoegde waarde, acceptatie van aanbevelingen, ...) en in termen van <i>bijdrage tot het publiek debat</i> (binnen de organisatie, in parlement, in de pers, ...).</p> <p>Deze impactindicatoren worden gerelateerd aan een aantal veronderstelde determinanten: het auditproces (perceptie door de geauditeerde van: de samenwerkingsbereidheid van de auditor, de machtsrelaties, de toon van het rapport, de competentie van de auditor, ...), de geauditeerde (mate van engagement, vlotte communicatie met de auditor, vorige ervaringen met auditors, ...) en omgevingsfactoren (bereidheid van het personeel, politieke wil, timing, lopende reorganisaties, ...). Deze determinanten zouden bijdragen tot de impact van de audit. De auditor – geauditeerde relatie is cruciaal.</p>
<p>Hatherly & Parker (1988)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Australië (federaal en regionaal) – 6 rapporten uit 1984–1986: 2 van het National Audit Office, 2 van de Victorian Auditor-General, 2 van de South Australian Auditor-General. – A-theoretisch 	<p>Het type performance audit (efficiency, effectiviteit) werd gecorreleerd met de reactie van de geauditeerde: <i>aanvaarding of verwerping van de aanbevelingen</i>. Er bleek een samenhang: er was een grotere weerstand tegen aanbevelingen die betrekking hebben op effectiviteit dan aanbevelingen die betrekking hebben op efficiëntie.</p>
<p>Ingraham & Moynihan (2001)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verenigde Staten (staatsniveau) – Survey in 2000 bij 50 staten, inhoudsanalyse van documenten en interviews met ambtenaren. – A-theoretisch 	<p>Het onderzoek gaat over de kwaliteit van prestatie-informatie, één aspect ging over de audit van deze informatie, enkel dit is hier relevant. Het bleek dat audits bijdragen tot de geloofwaardigheid van prestatie-informatie en zo <i>de benutting van prestatie-informatie vergroten</i>.</p>
<p>Johnston (1988)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verenigde Staten (GAO) – Analyse van 176 willekeurig gekozen aanbevelingen (uit 1.134 aanbevelingen in 1983). – A-theoretisch 	<p>Het onderzoek gaat over de relatie tussen <i>acceptatie van aanbevelingen</i> en het type aanbevelingen. Het type aanbeveling wordt ingedeeld in 4 categorieën (processen, regels, structuren, waarden), met een toenemende ingrijpendheid. De mate van implementatie van aanbevelingen bleek af te hangen van het type aanbeveling: naarmate deze meer ingrijpend is, neemt de kans op implementatie af.</p>
<p>Lapsley & Pong (2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verenigd Koninkrijk – Interviews, afgenomen in 1997–2000, van experts performance audit (12), privé en publiek, lokaal en NAO. – A-theoretisch 	<p>De respondenten <i>menen</i> dat performance audit nut heeft, zowel operationeel (best practices aanreiken, verbeteren van processen, ...) als strategisch (dat kon echter moeilijk geconcretiseerd worden door de respondenten).</p>

De impact van performance auditing: "slow and subtle"?

	Onderzoeksdesign	Enkele onderzoeksbevindingen
Milgrom & Schwartz (2008)	<ul style="list-style-type: none"> – land – periode – methodologie – theorie <ul style="list-style-type: none"> – Israël – Van 17 rapporten, uit de periode 1980–200, over waterbeleid werd nagegaan of de gevonden problemen in deze audits werden gecorrigeerd. – Politologisch denkkader 	<p>In totaal werden 134 (48%) van de <i>problemen gecorrigeerd</i>, maar slechts 49 (17,6%) dankzij de audit. De andere correcties hadden te maken met andere factoren (onder andere een periode van droogte dwong de overheid tot actie).</p>
Morin (2001)	<ul style="list-style-type: none"> – Canada (OAG + Quebec) – 6 rapporten, van 1995 en 1996, 3 van de OAG en 3 van Quebec – 81 interviews, zowel bij geauditeerde (41), auditors (38) als vertegenwoordigers van het parlement (2). – Kwalitatieve inhoudsanalyse van de interviews en documentatie. – Sociaal-psychologisch denkkader. 	<p>Impact wordt geoperationaliseerd in 14 indicatoren, in termen van <i>percepties van de auditor door de geauditeerde</i> (houding to. de auditors, ...), de <i>perceptie door de geauditeerde van de impact op de organisatie</i> (toegevoegde waarde, acceptatie van aanbevelingen, veranderingen in managementpraktijken, ...) <i>bijdrage tot het publiek debat</i> (binnen parlement en pers).</p> <p>De onafhankelijke variabelen bestaan uit 9 indicatoren over het auditproces (perceptie van: de participatieve stijl van de auditors, de machtsrelaties, de geloofwaardigheid van auditors, tolerantie voor kritiek, vlotheid van de communicatie, ...) en 7 indicatoren in verband met de omgeving (bereidheid van het personeel van de organisatie, politieke wil, timing van de audit, lopende hervormingen in de geauditeerde organisatie of op regeringsniveau, ...).</p> <p>2 van de 6 onderzochte audits waren een succes, 2 waren een matig succes, 2 werden beschouwd als een falen. De auteur concludeert dat de bovenvermelde onafhankelijke variabelen samenhangen met de mate van succes, maar ook dat de factoren die maken dat een audit een succes is niet in elke audit dezelfde zijn.</p>
Morin (2004)/ (2008)	<ul style="list-style-type: none"> – Canada (Quebec) – Survey bij 99 managers (top en middenkader) en professionals van administraties geauditeerd door de provinciale rekenkamer van Quebec. Survey heeft betrekking op audits uitgevoerd tussen 1995–2002, aantal rapporten niet gekend. – A-theoretisch. 	<p>Impact wordt geoperationaliseerd in 10 indicatoren (toegevoegde waarde van de audit, relevantie van de aanbevelingen, acties ondernomen na de audit, persoonlijke gevolgen van de audit, ...), zoals gepercipieerd door de geauditeerde.</p> <p>In tegenstelling tot Morin (2001) worden geen onafhankelijke variabelen vermeld die te maken hebben met de interactie auditor – geauditeerde. Alle factoren zijn extern: omgevingsfactoren (wil van de basis, politieke wil, timing, hervormingen, ...), interventies van parlementsleden, interventies van de media.</p> <p>De auteur concludeert dat audits niet leiden naar radicale veranderingen in de geauditeerde organisaties, maar er is een zichtbare invloed en deze laat zich langzaam maar zeker voelen. De bereidheid van mensen aan de basis van de geauditeerde organisaties en druk vanuit het parlement zijn beslissend voor de impact. Ook lopende hervormingen spelen een rol. Over de rol van de media waren de bevindingen gemengd (kan een positieve invloed hebben, maar kan ook negatieve neveneffecten hebben, zoals competente managers die de organisatie verlaten onder mediadruk).</p>

	Onderzoeksdesign	Enkele onderzoeksbevindingen
Schelker (2007)	<ul style="list-style-type: none"> – land – periode – methodologie – theorie <ul style="list-style-type: none"> – Verenigde Staten (staatsniveau) – Data tussen 1989 en 2006 – Het onderzoek gaat over de relatie tussen enerzijds institutionele kenmerken van de rekenkamer (benoeming / verkiezing ...) en de omvang van de performance audit functie en anderzijds een aantal macro-economische indicatoren (kredietwaardigheid, government performance index). – Economische benadering. 	<p>De impact wordt gemeten met 3 indicatoren: <i>Moody's state credit rating</i> (een marktevaluatie van de regering), de <i>government performance rating</i> van het Governance Performance Project (dit zijn criteria met betrekking tot goed management) en "<i>divided government</i>" (de mate waarin de kiezer de macht verdeelt over verschillende partijen (de veronderstelling is dat indien er een sterke auditor is, dit de burger geruststelt zodat het niet nodig is om de macht af te zwakken door ze te spreiden).</p> <p>De onafhankelijke variabelen waren enerzijds de onafhankelijkheid van de auditor (geoperationaliseerd in de wijze waarop deze wordt aangeduid: verkiezing door burgers, benoeming door het parlement, benoeming door de regering) en de scope van performance audits (geen performance audit, economy & efficiency audit, program audit, compliance audit).</p> <p>Er was geen significante relatie met de Moody's credit rating maar er was een positief en significant verband tussen de onafhankelijke variabelen en de government performance ratings. Ook de "<i>divided government</i>" variabele leverde een duidelijk verband, vooral bij auditors benoemd door het parlement.</p>
Van Der Meer (1999)	<ul style="list-style-type: none"> – Nederland – 2 rapporten (1987 en 1988) – Sociaal-psychologisch / constructivistisch denkkader. 	<p>De auteur ziet impact als het ontstaan van een <i>leereffect</i>. Dit blijkt samen te hangen met consistentie tussen de repertoires van auditor en geauditeerde. Beslissend is het verband tussen (nieuwe) elementen in de rapporten en elementen van bestaande repertoires en/of in hun bijdrage tot het losmaken van bestaande "ankers" van elementen van repertoires. Soms sluiten elementen van de audit aan bij het repertoire van een of meerdere actoren. De verhoudingen tussen deze actoren en andere groepen kan dan wijzigen.</p>

Hoe waken we het best over de efficiëntie en de effectiviteit in de publieke sector?

Enkele slotbeschouwingen

SLOT-
BESCHOUWINGEN

Dries Verlet & Carl Devos

Studiedienst van de Vlaamse Regering @ Universiteit Gent

Hoe waken we het best over de efficiëntie en de effectiviteit in de publieke sector? Het is een vraag die zowel binnen als buiten de publieke sector hoog op de agenda staat. Elke overheid streeft er naar om efficiënt om te gaan met de schaarse middelen en beoogt het effectief behalen van de vooropgestelde doelstellingen. Maar hoe moet dat gebeuren? En wat zijn daarbij de valkuilen? De lectuur van de verschillende bijdragen uit deze studie geeft alvast een aanzet tot een antwoord op deze cruciale beleidsvragen.

Laten we starten met een dooddoener: verder onderzoek is nodig. We kennen al vele knelpunten, maar nog niet allemaal. Laat staan alle uitwegen.

Het gedachtegoed over efficiëntie en effectiviteit vond zijn weg in het discours over en de praktijk van de publieke sector, dankzij de aanbevelingen vanuit de NPM en “post-NPM”. Mogelijke drivers voor deze veranderingen zijn, onder meer, druk uit de nationale en internationale sociaal-economische omgeving, veranderingen in de verwachtingen ten aanzien van organisaties in de publieke sector, politieke invloed in het management in de publieke sector en toenemende eisen met betrekking tot het afleggen van verantwoording. De theorie van het NPM lijkt verleidelijk eenvoudig. Voorop in het (post-)NPM-denken staat een opdeling tussen allocatie en bedrijfsvoering. De politiek zet de lijnen uit en de uitvoerende instanties nemen hun voor de hand liggende taak op binnen deze krijtlijnen. In een dergelijke context zijn efficiëntie en effectiviteit relatief strakke concepten. De efficiëntie geeft een beeld tussen de input en de output, terwijl de effectiviteit aangeeft of men de beoogde effecten behaalt op grond van het overheidsoptreden. Kortom, “de dingen goed doen” en “de goede dingen doen”, slagzinnen waar niemand op zich tegen kan zijn. Tot dusver de theorie.

De praktijk is iets weerbarstiger. De vertaling van dit theoretische gegeven naar de praktijk is geen sinecure. Om tal van redenen. Vooreerst zijn er diverse technische beperkingen. Zo zien we in verschillende bijdragen dat publieke diensten vaak worstelen met het in kaart brengen van de minimale ingrediënten die nodig zijn om te komen tot een efficiënt en effectief overheidsoptreden: wat zijn de inputs, outputs en outcomes? Die vraag beantwoorden blijkt vaak

heel moeilijk. Hierbij komt nog dat het aangewezen is om ook de “throughput” of omzetting van inputs in outputs mee in rekening te brengen, wil men komen tot een optimale verhouding tussen beiden.

Naast technische problemen werd duidelijk dat er ook rekening gehouden moet worden met het feit dat het meten van centrale indicatoren ook enige ambtelijke en bestuurlijke weerstand met zich meebrengt. Administraties moeten immers de kaarten op tafel leggen en daarmee stellen ze zich ook bloot aan kritiek en opmerkingen over gebrekkig functioneren. Een kritische succesfactor in deze is alvast dat men klaarheid brengt in de maatschappelijke doelstellingen die men beoogt, alsook in de taakstelling die elke betrokken actor heeft. Wat moet wie doen? En waarom? Duidelijkheid over deze vragen bevordert het efficiëntie- en effectiviteitsproces.

Het specificeren van de doelstellingen en taakstelling is evenwel niet voldoende. Essentieel in het creëren van een goed geoliede – lees efficiënte en effectieve – publieke sector is dat deze doelstellingen voldoende gedragen worden binnen de organisaties en hun omgeving. Een omarming van deze doel- en taakstelling zorgt er alvast voor dat deze mee worden genomen in de dagdagelijkse werking en cultuur van een organisatie. Deze “omarming” komt niet uit het niets. Het vergt een blijvende inspanning in termen van overleg, inzicht, betrokkenheid (zoals ook blijkt uit de bijdrage van Rick Anderson, Henk Klaassen en Herbert Maks), alsook een portie goede wil. Op die manier komt de dienst tot gedeelde doelstellingen, die ook niet vrijblijvend van aard mogen zijn. Doelstellingen vervallen immers al vlug wanneer deze niet met regelmaat getoetst worden.

Dit toetsen breng ons bij de noodzaak van het in kaart brengen en het sturen van prestaties, zowel op individueel, op meso- als op macroniveau. Ook hier schaadt overdaad en dringt een strategische keuze qua meting zich op.

Wie een beeld wil krijgen van de effectiviteit van het overheidsoptreden, moet op zoek naar de gepaste empirische basis, “evidence” zo men wil. Dit vinden we onder meer terug in de bijdrage van Amy-Jane Gielen en John Grin. Vaak veronderstelt men een causale link tussen het overheidsoptreden en veranderingen in de maatschappelijke werkelijkheid. Dit is in een aantal opzichten wat kort door de bocht. Nog los van het feit dat output en “outcome” als dusdanig moeilijk in kaart te brengen zijn, is de bewijslast over de link tussen beiden hoog. Dergelijke analyses vereisen niet alleen een grondige kennis van de thematiek, daarnaast is ook een batterij aan methoden en technieken nodig om een en ander empirisch hard te maken. Bij een dergelijke oefening moeten we niet alleen kijken naar de interventie of het overheidsoptreden zelf, maar ook voldoende rekenschap geven aan de context waarin de effecten moeten worden gerealiseerd, alsook aan het gedrag van de betrokken actoren. Uit dergelijke analyses blijkt eens te meer het belang van multidisciplinair perspectief, niet alleen vaktechnisch maar ook wat betreft het opnemen van de brede waaier aan belanghebbenden bij het overheidsoptreden. Uit de analyse van Amy-Jane Gielen en John Grin blijkt overigens het belang van een goed uitgewerkte beleidstheorie bij het opzetten van een interventie en de evaluatie ervan.

De kunst bestaat erin om diverse invalshoeken voor een probleem te integreren en te voorzien in een instrumentarium dat ons toelaat een realistische synthese te maken. Een goede start van bij het opzetten van beleid is hierbij cruciaal.

Hoe waken we het best over de efficiëntie en de effectiviteit in de publieke sector? Enkele slotbeschouwingen

Hiermee stuiten we opnieuw op het belang van de culturele dimensie in het efficiëntie- en effectiviteitsdebat. Het gaat niet enkel over de betekenisgeving aan het handelen in de publieke sector, maar ook over de gedragenheid en beleving van de organisatiedoelstellingen en de opvolging ervan. Inzicht in dit proces van betekenis geven is onontbeerlijk willen we komen tot een valide meting van de efficiëntie en de effectiviteit in de publieke sector. Cruciaal hierbij is dat we oog hebben voor alle belanghebbenden bij de initiatie, uitwerking, uitvoering, doorwerking en evaluatie van het beleid. Dit maakt dat efficiëntie- en effectiviteitsanalyses meer zijn dan een oefening voor “de” wetenschap. De wetenschap en de praktijk bijeen brengen, lijkt de boodschap. We hopen dat de voorliggende studie hier een aanzet toe is.

In de bijdrage van Michiel Herwijer staat de auteur stil bij de veranderingen die het invoeren van prestatiebekostiging met zich meebrengt. Hij heeft het niet alleen over de veranderende verhouding tussen het “beleid” en de uitvoerende organisatie, maar ook over de houding van mensen uit de praktijk ten opzichte van de uitvoerende organisatie zelf. Ten opzichte van de taakstellende organisatie is er nood aan meer verantwoording omtrent wat (nog niet) werd gedaan. Binnen de taakorganisaties zelf is er dan weer aanvankelijk enige weerstand, al blijkt die al snel overwonnen te zijn. Wel zien we dat de invoering van een prestatiebekostiging gepaard gaat met een toegenomen werkdruk. Er zijn ook aanwijzingen dat zaken die niet tot de kerntaken behoren onder druk komen te staan. Niettemin, de auteur stelt vast dat er wezenlijk geen ander beleid wordt gevoerd na de invoering van de prestatiebekostiging.

In hun bijdrage staan Dries Verlet en Günter De Schepper stil bij het reilen en zeilen van het streven naar efficiëntie en effectiviteit binnen de Vlaamse overheid. We leren er alvast uit dat het opzetten van een gedegen beleid meer is dan enkel een politiek of een administratief proces. Een gezonde dosis inzet en gedragenheid van tal van actoren, alsook een uitstekende verstandhouding en afstemming tussen alle betrokkenen is een absolute randvoorwaarde voor het welslagen van een dergelijk project. De door hen geschetste ontwikkelingen zijn een “work on progress”, maar het ziet er naar uit dat het opzetten van trajecten terzake gepaard gaan met een veranderende overheidsconfiguratie. Verder zien we ook dat de fora waarop het project vorm krijgt divers zijn. Eén centraal aansturingsorganisme maakte er plaats voor een netwerk aan werkgroepen, administratief en/of politiek samengesteld, over de grenzen van de beleidsdomeinen heen. Het ziet er naar uit dat de doelstellingen die men nastreeft als slagkrachtige overheid intussen gekristalliseerd zijn en verankerd liggen in diverse beleidsdocumenten. Dit is echter nog maar een eerste belangrijke stap. De komende uitdagingen liggen in het documenteren en uitwerken van de verschillende projecten en programma’s die moeten bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen. Een goede en kwaliteitsvolle informatiedoorstroming en een volgehouden inspanning om vooruitgang (of gebrek er aan) in kaart te brengen zijn absoluut noodzakelijk. Hierbij is een verdere afstemming en verstandhouding tussen de verschillende actoren onontbeerlijk, alsook de focus op de burger en de samenleving als primaire focus van het overheidshandelen.

Monitoren is één iets, de doorwerking ervan is nog een ander paar mouwen. Dit onthouden we alvast uit de bijdrage van Dennis De Kool. Hij stelt op grond van zijn expertise voor Nederland vast dat de doorwerking vaak eerder beperkt is. Hij heeft hierbij niet alleen oog voor het rationele oogpunt, maar even goed voor de politieke en de culturele benadering. Deze bijdrage beperkt zich niet tot louter het opsommen van knelpunten. Hij geeft ons ook een aantal aanbevelingen mee. Zo is er de aanbeveling om te werken aan het concretiseren van beleidsdoelen.

Op die manier kan men gaan oordelen over prestaties, eerder dan over activiteiten en intenties. Dit vergt een meer kwetsbare opstelling, waarbij transparantie dient bij te dragen tot het beleidsleren. Een absolute randvoorwaarde hierbij is het investeren in onderling vertrouwen. Dit kan ondermeer door het optimaal communiceren en gezamenlijk vorm geven aan doelstellingen en de opvolging ervan. Hierbij geeft de auteur duidelijk aan dat het monitoren van de resultaten van beleid een werk van lange adem is, zowel voor het opzetten van een afdoend monitoringsinstrumentarium, als voor de resultaten van het overheidsoptreden. Hier en daar zijn ongetwijfeld “quick wins” te realiseren, maar om de resultaten van het overheidsoptreden zichtbaar te maken heeft men ook een dosis geduld nodig. Een organisatie en de omgeving waarin deze functioneert, kan niet van dag op dag geheel veranderen. Het vergt tijd, volgehouden inspanningen en niet alleen wat het procesmatige en het structurele betreft. Ook de culturele dimensie verdient de nodige aandacht. Hij vraagt ook een gezond verwachtingspatroon ten opzichte van monitoring. Het “in kaart brengen van” impliceert nog niet ipso facto oplossingen, al is een gedegen empirische basis onontbeerlijk.

In de bijdrage van Agnes Akkerman en haar collega's staan de prestaties van scholen centraal, meer specifiek de inplanting ervan in interorganisationele netwerken. Het presteren van individuele scholen kan immers niet los worden gezien van het netwerk waarin deze scholen functioneren. Hun analyse leert ook dat de keuze van het type prestatie-indicatoren niet vrij is. De auteurs ontdebelden de analyse door middel van objectieve dan wel subjectieve indicatoren voor het presteren. Eënduidig stellen ze vast dat scholen in netwerken zonder enige coördinatie minder goed presteren, in tegenstelling tot scholen met een dicht netwerk of een sterke centralisatie. Het komt overeen met de veronderstelling dat coördinatie de samenwerking waarborgt tussen zelfstandige uitvoerende organisaties, ondanks het feit dat deze soms tegengestelde belangen dienen. De centrale beleidsaanbeveling is dan ook dat de investeringen in hechte samenwerkingsverbanden tussen organisaties het efficiënt en effectief optreden bevorderen. De causaliteit van die samenhang is ook hier niet uitgeklaard. Presteert men beter omwille van de samenwerking of zijn het net goed presterende organisaties die vlugger samenwerken?

In zijn bijdrage loodst Rik Koolma ons doorheen indrukwekkende datareeksen in verband met de Nederlandse woningcorporaties. Wat betreft het in kaart brengen van effectiviteit zien we alvast dat ook hier het beschikbare empirische materiaal eerder beperkt is. Het is en blijft een moeilijke oefening om het overheidsoptreden te linken aan maatschappelijke effecten, rekening houdend met de interveniërende rol van tal van andere factoren en actoren. Omtrent de efficiëntie van woningcorporaties zijn de resultaten evenwel verbluffend en in zeker opzicht verbazend. Hieruit blijkt namelijk dat een schaalvergroting niet gepaard gaat met kostenbesparingen. Het valt te lezen als een kritische noot bij het streven naar meer en meer geïntegreerde zogenaamde “shared services”. Dit moet natuurlijk ook gezien worden in de specifieke institutionele en economische omgeving. Niettemin geeft de analyse aan dat de mogelijke efficiëntiewinsten niet optimaal benut worden en men eigenlijk nalaat om – vanuit economisch oogpunt – de dienstverlening te optimaliseren. Een andere verklaringsgrond vinden we opnieuw in het subjectieve, het culturele zo men wil. Het streven naar reputatie en legitimiteit bots wel eens met het verbeteren van het functioneren van de organisatie en het optimaliseren van de dienstverlening aan de burger. Ook hier weerklinkt de roep om meer evidence-based te gaan werken.

Hoe waken we het best over de efficiëntie en de effectiviteit in de publieke sector? Enkele slotbeschouwingen

In de laatste bijdrage hebben Eddy Van Loocke en Vital Put het over de impact van performance auditing, de effectiviteit van efficiëntie- effectiviteitstoetsen zo men wil. Hoewel men zich beperkt tot de performance auditing van rekenkamers, levert het ons tal van inzichten met een ruimer belang. Het positieve geluid is alvast dat er een impact te noteren valt, al komt die bij wijlen "slow and subtle" tot uiting. Men bepert zich vaak tot het louter instrumentele, terwijl impact ook bijvoorbeeld een politieke, tactische, conceptuele en interactieve dimensie heeft. We leren uit hun analyse dat tal van factoren een rol kunnen spelen in de doorwerking. Wil men komen tot een verhoging van de impact van performance auditing, verdient het alvast de aanbeveling om de verhouding tussen auditor en geauditeerde te optimaliseren. Hierbij beweegt men zich evenwel op een koord balancerend tussen enerzijds een onafhankelijke houding en anderzijds sociale nabijheid en vertrouwen. Daarnaast verdient de context waarin de auditing plaatsvindt de nodige aandacht. Verder is het absoluut noodzakelijk om ook doordacht te werk te gaan bij het selecteren en plannen van audits. Tot slot is de doorgedreven aandacht voor communicatie en een gedegen belanghebbendenmanagement ook een roep die in deze bijdrage weerklinkt. Om te eindigen waar we begonnen, vinden we ook hier een oproep tot meer onderzoek naar de mechanismen die inwerken op i.c. de doorwerking van audits.

Efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector nastreven, het is een slogan, maar anderzijds is het wel de uitdaging waar de publieke sector voor staat. Organisaties dienen de goede besteding van middelen aan te tonen en zijn de samenleving ook verantwoording verschuldigd wat betreft de doelstellingen die men nastreeft en de mate waarin men daar in slaagt. Efficiëntie en effectiviteit moet minder slogan worden en meer nuance krijgen. Werken aan efficiëntie en effectiviteit is niet vrijblijvend. Het vergt een constante zorg en inzet, rekening houdend met tal van valkuilen die op de weg naar een efficiënt en effectief overheidsoptreden te vinden zijn. We moeten ons behoeden voor een al te eenzijdige aanpak van de thematiek. Het moet meer dan een discours zijn, efficiëntie en effectiviteit moet deel worden van het dagelijks denken en handelen binnen de publieke sector. Maar dan op een verstandige, weloverwogen wijze.

Over de auteurs

Dr. **Agnes Akkerman** is verbonden aan de sectie Politicologie en Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen en aan de capaciteitsgroep Sociologie van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoeksinteresses liggen op het gebied van arbeidsverhoudingen en arbeidsconflicten, beleidsnetwerken en overheidsprestaties. Zij coördineert een grootschalig NWO-onderzoeksproject naar de verspreiding van arbeidsconflicten.

Dr. **Jim Allen** werkt als onderzoeker bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt van de Universiteit Maastricht. Zijn onderzoeksinteresses liggen op het gebied van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarktuitkomsten, overscholing en onderbenutting van in het onderwijs opgedane kennis en vaardigheden in het werk. Hij is betrokken bij de uitvoering van een aantal grootschalige onderzoeksprojecten zoals de HBO-Monitor in Nederland en het PIAAC-project van de OECD.

Dr. **Rick Anderson** studeerde in 1993 af aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Bestuurskunde. In 2001 rondde hij zijn opleiding Bedrijfseconomie af aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. In oktober 2006 promoveerde hij aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op een dissertatie-onderzoek naar de rol van controllers en doelmatigheidsverbetering binnen Nederlandse gemeenten. Rick heeft vanaf 1994 bij verschillende gemeentes (o.a. Maarsen, Den Haag, Enschede, Velsen en Spijkenisse) in Nederland de functie van controller bekleed tot 2004. Daarna is hij als onderzoeker aan de slag gegaan bij de lokale rekenkamer en gaf hij les aan zowel de VU als de Bestuursacademie Nederland. In april 2008 is Rick aangetreden als Lector Controlling bij INHolland en als docent controlling bij Nyenrode Universiteit. Binnen de functie als lector houdt Rick zich bezig met de ontwikkeling en actualisatie van de opleidingen op het gebied van public management, bedrijfseconomie en controlling, het begeleiden van docenten en studenten, het verzorgen van onderwijs, de vormgeving en uitvoering van het onderzoeksprogramma, het publiceren op het terrein van controlling en bedrijfseconomie en het genereren en uitvoeren van derde geldstroom onderzoek.

Dr. **Dennis de Kool** is als onderzoeker verbonden aan het Center for Public Innovation van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 2007 verscheen zijn proefschrift *Monitoring in Beeld*. Daarna hield hij zich als postdoc bezig met het thema GIS-georiënteerde monitoring. Naast monitoring heeft ook het thema E-government zijn wetenschappelijke belangstelling.

Günter De Schepper is Licentiaat in de Rechten, aangevuld door een Bijzondere Licentie in het Internationaal en Europees Recht (Vrije Universiteit Brussel) en Licentiaat in de Politieke Wetenschappen (optie Bestuurswetenschappen) aangevuld door een GAS in Overheidsmanagement en Bestuurskunde (Vrije Universiteit Brussel). Vlaams ambtenaar sinds 1996, werd hij als administrateur gedetacheerd naar de Raad van Europa (2004-2008). Sinds augustus 2008 heeft hij in het Departement Bestuurszaken (Vlaamse overheid) een coördinerende rol als Programma Manager voor het project rond "Efficiënte en Effectieve Overheid" en voor aanverwante subprojecten. Ten slotte is hij secretaris van de Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO).

Carl Devos is hoofddocent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent en hoofd van de onderzoeksgroep GHIPS (Ghent Institute for Political Studies) en DEMAPOL (Research Centre on Decision Making in Politics and Policy). Hij doctoreerde over de veranderde rol van vakbonden in een geglobaliseerde wereld. Vandaag doceert hij over Politicologie, Politieke Besluitvorming en het Belgisch Federalisme. Zijn onderzoeksinteresse beslaat een brede waaier onderwerpen waaronder politieke ideologie, federaliseringsprocessen en sociaal overleg. Carl Devos is voormalig hoofdredacteur van *Samenleving en Politiek* en is nu hoofdredacteur van *Res Publica*, het Vlaams-Nederlands wetenschappelijk tijdschrift voor politieke wetenschappen. Hij is columnist voor Het Nieuwsblad en voor de VRT nieuwssite www.deredactie.be.

Amy-Jane Gielen is afgestudeerd als politicoloog (2007). Ze is oprichter en eigenaar van A.G. Advies, een onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van jeugd, welzijn en integratie, met zeer diverse opdrachtgevers in de publieke sector (www.agadvies.com). Daarnaast heeft ze een gastaanstelling aan de Afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam en verzorgt ze daar geregeld onderwijs. Ze publiceerde het boek *Radicalisering en identiteit. Radicale rechtse en moslimjongeren vergeleken* (Aksant, Amsterdam, 2008) en enkele evaluaties van antiradicaliseringsbeleid.

John Grin is hoogleraar "beleidswetenschap, in het bijzonder systeeminnovatie" aan de Afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Van 2006-2009 was hij wetenschappelijk directeur van de Amsterdamse School voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek (www.assr.nl). Hij is mede-oprichter en directeur "governance studies" van het Kennisnetwerk Systeeminnovaties (www.ksinetwork.nl). Naast systeeminnovaties heeft John Grin als onderzoeksinteresses: methoden en praktijken van beleidsanalyse; de relatie tussen kennis- en beleidspraktijken; beleidsgericht leren; beleidsimplementatie en -instrumentarium; maatschappelijke diversiteit en beleid. In empirisch opzicht richt hij zich vooral op gezondheidszorg, landbouw en waterbeheer; zo nu en dan publiceert hij nog over internationale veiligheid, het onderwerp waarop hij in 1990 promoveerde aan de Vrije Universiteit en waaraan hij tot 1992 werkte aan diezelfde universiteit en aan Princeton University, NJ (<http://home.medewerker.uva.nl/j.grin/>).

Dr. **Michiel Herweijer** is sinds 2008 als universitair docent en onderzoeker verbonden aan de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, van de Rechtenfaculteit te Groningen. Daarnaast is hij voorzitter van de Stichting voor Beleidsanalyse te Breede (www.stibabo.nl). Van 1989 tot 2008 was hij gewoon hoogleraar bestuursrecht en bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Hij was als eindverantwoordelijk onderzoeker betrokken bij de evaluatie van de prestatiebekostiging in de provincie Drenthe en was als commissielid betrokken bij de wetsevaluatie van de modernisering van de rechtspraak.

Dr. **Henk Klaassen** (1950) heeft ruimtelijke economie gestudeerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en aansluitend Urban Planning aan de School of Architecture and Urban Planning aan de UCLA. In 1980 trad hij in dienst van het Secretariaat van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse. In 1983 werd hij senior projectleider bij de afdeling Beleidsanalyse van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. In 1988 volgde een overstap naar de Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 1995 promoveerde hij op een proefschrift over besluitvorming in de publieke sector en de rol van beleidsanalyse daarbij. Hij is vanaf 2000 universitair hoofddocent Economie bij de opleiding Bestuurskunde, waarbij hij zich bezighoudt met onderwijs en onderzoek op het terrein van bedrijfsvoeringstechnieken in de publieke sector, financieel management, verzelfstandiging en sturingsvraagstukken. Hij is sinds 2009 hoofdredacteur van het tijdschrift TPC, tijdschrift voor Public Governance, audit en control.

Dr. ir. H.M. **Rik Koolma** is werkzaam als Rik Koolma adviseur Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ontwikkeling te Rotterdam (www.rikkoolma.nl) en is als research fellow Bestuurswetenschappen verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Dr. **Herbert Maks** studeerde in 1982 af voor wiskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam en voor geschiedenis in 1996 aan de Universiteit Utrecht. In 1992 promoveerde hij aan de Faculteit der Letteren van de Universiteit Utrecht op een dissertatieonderzoek naar de internationale positie van het groothertogdom Luxemburg in de periode 1815-1872. Van 1993 tot 2000 heeft hij zowel aan de Universiteit Utrecht als aan de Vrije Universiteit als onderzoeker en docent bij de vakgroep geschiedenis gewerkt. Vanaf 2000 werkt hij als docent bij de School of Economics van de Hogeschool Inholland, met name voor de vakken wiskunde, statistiek en (onderzoeks-)methodologie. Sinds 2009 is hij verbonden aan het lectoraat Controlling.

Dr. **Vital Put** is eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof en wetenschappelijk medewerker aan de KUL (Instituut voor de Overheid). Hij is doctor in de sociale wetenschappen. Hij werkt sinds 12 jaar in het Rekenhof en superviseert auditteams die performance audits uitvoeren met betrekking tot gewestmateries.

Jelmer Schalk is verbonden aan de capaciteitsgroep Sociologie van de Universiteit Utrecht. Zijn promotieonderzoek betreft beleidsnetwerken en de prestaties van overheden en non-gouvernementele organisaties. Daarnaast liggen zijn onderzoeksinteresses op het gebied van collectieve besluitvorming en sociale netwerkanalyse.

Prof. dr. **René Torenvlied** is verbonden aan de capaciteitsgroepen Sociologie van de Universiteit Utrecht en van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoeksinteresses betreffen collectieve besluitvorming en de uitvoering van beleid, alsook publiek management in interorganisati-onele netwerken. Hij coördineert enkele grootschalige onderzoeksprojecten naar de implementatie van gepolariseerd beleid en de invoering van innovaties in netwerken van publieke organisaties.

Eddy Van Loocke is eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof en lid van het coördinatiecomité van het Vlaams Evaluatie Platform. Sinds 2004 superviseert hij auditteams die performance audits uitvoeren bij de federale overheid.

Dries Verlet is Doctor in de Politieke Wetenschappen (UGent, faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen). Na een doctorassistentenschap aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen (UGent) is hij sinds november 2007 werkzaam op de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Op de Studiedienst is hij adviseur beleidsevaluatie binnen het team kwaliteit, statistiek, survey, beleidsevaluatie en toekomstverkenningen. Vanuit deze functie is Dries betrokken bij een diversiteit aan beleidsevaluatieonderzoeken binnen de Vlaamse overheid. Daarnaast is hij gastdocent aan het Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent waar hij onderzoeksmethoden doceert binnen de opleiding Bestuurskunde en Publiek Management.

Samenvattingen

HOOFDSTUK 1 | Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur

Rick J. Anderson, Henk L. Klaassen en Herbert Maks

New Public Management heeft het begrip doelmatigheid ontegenzeggelijk op de agenda gezet van het openbaar bestuur. In deze bijdrage wordt gezien hoe het begrip doelmatigheid is verankerd in het openbaar bestuur, welke knelpunten dit heeft opgeleverd en welke oplossingen hiervoor kunnen worden aangedragen.

De uitwerking vindt op drie niveaus plaats. Allereerst wordt het begrip doelmatigheid nader uitgewerkt en afgebakend. De mogelijkheden doelmatigheid te bepalen zijn sterk afhankelijk van het soort voortbrengingsproces waarin het wordt gebruikt. Bij sommige voortbrengingsprocessen in de publieke sector is hetgeen wordt voortgebracht goed in maat en getal te vangen. Dat is echter lang niet altijd het geval. De output is vaak onhelder, er bestaat onduidelijkheid over het transformatieproces, of de doel-middel relaties zijn niet duidelijk. De bijdrage gaat vervolgens in op een aantal knelpunten van methodisch-technische, organisatorische en facilitaire aard bij de vertaling van het begrip doelmatigheid naar de praktijk van het openbaar bestuur. Voor de vraag hoe om te gaan met de verschillende contexten waarin het relevant is om tot bepaling van doelmatigheid te komen en ook te gebruiken als basis voor sturing, wordt aansluiting gezocht bij zogenoemde differentiatie-modellen. Het gebruik van deze modellen geeft echter geen antwoord op de vraag waarom een bepaalde mate van doelmatigheid is gerealiseerd en hoe doelmatigheid geoptimaliseerd kan worden. Daarom wordt in deze bijdrage tevens een koppeling naar een handelingsperspectief gemaakt. Daar worden de mogelijkheden tot beheersing van het voortbrengingsproces aan de orde gesteld. Ook is in deze bijdrage een illustratie van deze operationalisatie opgenomen, waarin een onderzoek naar de verlening van bouwvergunningen door gemeenten gepresenteerd wordt. Het geheel sluit af met enkele conclusies.

HOOFDSTUK 2 De betekenissen van “evidence based handelen” en de aard van “evidence” Lessen rond rugscholen en radicalisering

Amy-Jane Gielen en John Grin

In dit artikel doen we een poging om meer inzicht te geven in de voorwaarden waaronder “evidence” een basis kan zijn voor een meer effectief overheidsbeleid. We betogen dat om tot effectief beleid in de publieke sector te komen, het noodzakelijk is dat evaluaties een beter zicht bieden op de (complexe) verbanden tussen mechanismen achter de interventie, de invloed van de context en verschillende patronen van uitkomsten. Daartoe zullen twee casussen worden besproken. Vooreerst is er een casus in de gezondheidszorg, het domein waar evidence-based handelen zijn oorsprong vindt. De andere casus komt uit de sociale sector, waarin het voeren van een evidence-based beleid steeds meer tot norm wordt verheven. Bezien vanuit het perspectief van evidence-based beleid, vertonen de casussen interessante overeenkomsten: in beide gevallen dient de aard van het probleem – en daarmee de interventie – principieel vanuit multidisciplinair perspectief bekeken te worden. In beide gevallen heeft dat gevolgen voor de methodiek die wordt gebruikt om de effectiviteit van de interventie te evalueren.

HOOFDSTUK 3 Effecten van prestatiebekostiging

Michiel Herweijer

Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is de bekostiging van organisaties met een publieke taak regelmatig gewijzigd van bekostiging van de exploitatie (inputfinanciering) naar bekostiging van de prestaties (outputfinanciering). De overgang naar prestatiebekostiging heeft ingrijpende gevolgen voor de verhouding tussen de opdrachtgevende, financierende overheid enerzijds en de uitvoerende, bekostigde taakorganisatie anderzijds. In de relatie tussen beide organisaties is er sprake van verzakelijking en een toename van het aantal plannings- en verantwoordingsdocumenten. Het invoeren van prestatiebekostiging raakt ook de verhouding van de professionals ten opzichte van hun werkgever, de organisatie die de publieke taak uitvoert. Beide veranderingen worden in dit hoofdstuk besproken. Sceptici veronderstellen dat de overgang van exploitatiebekostiging naar prestatiebekostiging niet beleidsneutraal is. Behalve dat de dienstverlening sneller en goedkoper wordt (het efficiëntiedoel), is een tweede verondersteld gevolg dat ook de inhoud van de beleidsprestatie zelf verandert, waardoor de verandering contraproductief zou kunnen uitpakken. Aan de hand van twee recent onderzochte gevallen van prestatiebekostiging wordt de houdbaarheid van deze laatste hypothese verkend en – uiteindelijk – verworpen. De invoering van prestatiebekostiging brengt een ingrijpende verandering teweeg in de relatie tussen de financierende overheid en de uitvoerende taakorganisatie enerzijds (zie de casus Drenthe, paragraaf 3) en in de verhouding van de professionals ten opzichte van hun eigen werkorganisatie anderzijds (zie de modernisering van de rechtspraak, paragraaf 4). De conclusie van dit hoofdstuk is echter dat de invoering van prestatiebekostiging in deze twee gevallen niet heeft geleid tot een inhoudelijke verandering van het tot uitvoering gebrachte beleid.

HOOFDSTUK 4 **Over efficiëntie en effectiviteit van de Vlaamse overheid. Een stand van zaken uit de praktijk: over kiezen en keuzes beminnen**

Dries Verlet en Günter De Schepper

De discussie omtrent de efficiëntie en effectiviteit van de overheid laait weer op. Binnen de Vlaamse overheid is dit niet anders. Veelal verengt men deze discussie tot beschouwingen over het aantal ambtenaren of de kostprijs van het overheidsfunctioneren. In deze bijdrage staan we even stil bij het concept efficiëntie en effectiviteit. We plaatsen het ook in de context van het New Public Management-denken. De hoofdmoot van onze analyse betreft evenwel de vertaling naar de praktijk binnen de Vlaamse overheid.

Hierbij vertrekken de auteurs van beschouwingen over verschillende initiatieven waar de efficiëntie en de effectiviteit van de overheid aan bod komt. De analyse toont alvast aan dat er veel komt kijken bij een grondige discussie en meting van de efficiëntie en de effectiviteit van de overheid en dat binnen dit functioneren duidelijke keuzes moeten worden gemaakt.

HOOFDSTUK 5 **Monitoring in de publieke sector**

Dennis de Kool

Overheden zetten op grote schaal beleidsmonitoren in. Desondanks is weinig bekend over de doorwerking van monitoring in het beleidsproces. Dit hoofdstuk analyseert de doorwerking van verschillende monitoren. Daarbij is gebruikt gemaakt van drie theoretische benaderingen, namelijk een rationeel, een politiek en een cultureel perspectief. De centrale boodschap van dit hoofdstuk is dat de doorwerking van monitoring in het beleidsproces doorgaans gering is. Oorzaken hiervan zijn onder meer de abstractie van veel beleidsdoelstellingen, het “statische” karakter van monitoren in een dynamische beleidspraktijk, belangentegenstellingen en wisselende beleidsoriëntaties. Ter afsluiting van deze bijdrage zijn aanbevelingen geformuleerd om de doorwerking van monitoring in het beleidsproces te verhogen.

HOOFDSTUK 6 **De prestaties van overheidsdiensten in interorganisationale netwerken: effecten op twee niveaus**

Agnes Akkerman, René Torenvlied, Jelmer Schalk en Jim Allen

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van een vergelijkende studie van vijf interorganisationale netwerken. Wij bestudeerden de effecten van netwerkkenmerken op de prestaties van (a) individuele organisaties in het netwerk en (b) het interorganisationale netwerk als geheel. De context van het onderzoek wordt gevormd door scholen binnen vijf opleidingen voor hoger beroepsonderwijs in Nederland. Verwacht wordt dat deze scholen beter presteren naarmate zij meer relaties hebben en lid zijn van meer samenwerkingsverbanden. Daarnaast verwachten wij dat scholen in opleidingsnetwerken met meer samenwerkingsverbanden en centrale coördinatie beter presteren. Om onze hypothesen te toetsen hebben wij een multilevel analyse toegepast op twee prestatie-indicatoren: het percentage voortijdige schoolverlaters van 93 scholen en de tevredenheid van 18 159 afgestudeerden met het gevolgde onderwijsprogramma. Wij controleerden onze analyses voor een aantal variabelen, zoals instroom en studentkenmerken. De analyses laten zien dat netwerkactiviteit van scholen hun prestaties bevordert en dat opleidingen waarin scholen meer samenwerken beter presteren.

HOOFDSTUK 7 **Van verhalen naar prestaties** **Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties** Rik Koolma

In dit artikel wordt verslag gedaan van een omvangrijk kwantitatief en verklarend onderzoek naar het gedrag van Nederlandse woningcorporaties, waarbij effectiviteit en efficiëntie uitgelicht worden. Corporaties zijn op sommige terreinen overtuigend effectief, maar laten op andere terreinen steken vallen. Dit blijft echter buiten het zicht omdat de instellingen nauwelijks belang stellen in de resultaten en uitkomsten van hun beleid.

Er worden twee modellen voor de verklaring van het gedrag van de corporaties gebruikt. Niskanens model van de bureau-economie maakt duidelijk waarom op het niveau van de organisatie schaalvergroting en marktwerking tot verlies van effectiviteit en efficiëntie kunnen leiden.

Met behulp van het begrip institutioneel veld wordt de wisselwerking tussen de corporaties verklaard. Reputatie- en legitimiteitsverwerving op dit veld zijn aantrekkelijker en dwingender dan de effectiviteit en efficiëntie van de organisaties. Beide modellen lijken ook toepasbaar op organisaties in andere sectoren.

HOOFDSTUK 8 **De impact van performance auditing: "slow and subtle"?** Eddy Van Looke en Vital Put

Dit hoofdstuk gaat na of performance audits van rekenkamers impact hebben en – zo ja – welke vorm die impact aanneemt en welke factoren impact bevorderen. Dit gebeurt aan de hand van 14 empirische studies die worden getoetst aan een impactmodel gesteund op literatuur over beleidsevaluatie. Daarnaast besteedt het hoofdstuk aandacht aan prestatiemeting van rekenkamers en wordt een bondige synthese van de literatuur over potentiële neveneffecten van performance audits weergegeven. Het onderzoek besluit dat performance audits wel degelijk impact hebben maar dat die impact soms traag en subtiel tot stand komt. Impact wordt in de onderzochte studies overwegend instrumenteel gedefinieerd; over welke factoren ertoe bijdragen bestaat nog veel onzekerheid. Er is nog te weinig empirisch onderzoek uitgevoerd om harde conclusies te kunnen trekken over impact van performance audits en mogelijke neveneffecten ervan.

Lijst met figuren en tabellen

Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal

Een inleidende beschouwing

Figuur 1:	Het productieproces in de publieke sector	9
Figuur 2:	Deelprocessen van governance en hun oriëntatie	12
HOOFDSTUK 1	Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur	
Figuur 1.1:	Theoretische opbouw	30
Figuur 1.2:	Ratio's ten aanzien van het voortbrengingsproces	31
Figuur 1.3:	De begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid	32
Figuur 1.4:	De matrix van Mol	37
Figuur 1.5:	Differentiatie­model van Ouchi	39
Figuur 1.6:	Differentiatie­model volgens Van Helden en Johnsen	40
Figuur 1.7:	Conceptueel model	43
Tabel 1.1:	Basisgegevens van het onderzoek, bronbestand	49
HOOFDSTUK 2	De betekenissen van "evidence based handelen" en de aard van "evidence" <i>Lessen rond rugscholen en radicalisering</i>	
Figuur 2.1:	Overzicht van interventies	72
Figuur 2.2:	Aggregatieniveaus voor effectmeting	74
Figuur 2.3:	Indicatoren voor effectmeting	74
HOOFDSTUK 3	Effecten van prestatiebekostiging	79
Tabel 3.1:	Oordeel over verandering in autonomie	91
Tabel 3.2:	Rangschikking beroepswaarden door rechters	92
HOOFDSTUK 4	Over efficiëntie en effectiviteit van de Vlaamse overheid <i>Een stand van zaken uit de praktijk: over kiezen en keuzes beminnen</i>	97
Tabel 4.1:	Overzicht van de domeinen en doorbraken om te komen tot een slagkrachtige overheid in Vlaanderen	112



HOOFDSTUK 5	Monitoring inde publieke sector	127
HOOFDSTUK 6	De prestaties van overheidsdiensten in interorganisatiele netwerken: effecten op twee niveaus	143
Figuur 6.1:	Twee representaties van een hypothetisch inter-organisatieel affiliatienetwerk	146
Figuur 6.2:	Typologie van vijf netwerken van studierichtingen	152
Tabel 6.1:	Gemiddelde network kenmerken op het Interorganisatiele niveau (standaarddeviatie tussen haakjes) en op het Opleidingsniveau (standaarddeviatie tussen haakjes) voor de netwerken van vijf studierichtingen	153
Tabel 6.2:	Gemiddelde schooluitval onder eerstejaars (2002-2005): Multiniveau Analyse voor 91 opleidingen genest in vijf interorganisatiele netwerken. Schatters met standaardfout tussen haakjes	154
Tabel 6.3:	Tevredenheid van afgestudeerden (2002-2005): Logistische multiniveau analyse voor de 91 opleidingen genest in vijf interorganisatiele netwerken van studierichtingen. Schatters met standaardfouten tussen haakjes	155
Tabel 6.4:	Verschillen in prestaties voor drie netwerktypes (standaard deviatie tussen haakjes; indicatoren gemiddeld voor de periode 2002-2005)	156
HOOFDSTUK 7	Van verhalen naar prestaties	
	Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties	161
Figuur 7.1:	Ontwikkeling van schaalgrote woningcorporaties	171
Figuur 7.2:	Optimalisatie en suboptimalisatie van bureau-economie	177
Figuur 7.3:	Dubbele ontkoppeling op institutioneel veld	180
Tabel 7.1:	Verhuring aan lage inkomens als percentage van totaal verhuringen	167
Tabel 7.2:	Geplande afname goedkope huurwoningen afgezet tegen vraag-aanbodverhouding voor goedkope huurwoningen	168
HOOFDSTUK 8	De impact van performanceauditing: "slow and subtle"?	187
Figuur 8.1:	Impactinformatie in de 14 gereviewde studies	202
Figuur 8.2:	Factoren die de impact van performance audits bepalen	212
Tabel 8.1:	Types impact van performance audits	192
Tabel 8.2:	Factoren die de impact faciliteren	195
Tabel 8.3:	Welke types impact krijgen aandacht in de impactstudies?	199
Tabel 8.4:	Kwantitatieve informatie over impact (op niveau van audits)	202
Tabel 8.5:	Welke faciliterende factoren krijgen aandacht in de impactstudies?	204
Tabel 8.6:	Types impactindicatoren gehanteerd door rekenkamers	208

