

Botsende waarden in en rond publieke organisaties



*Intreerede Gerrit Dijkstra
lector Public Management:
verantwoordingsrelaties binnen de publieke sector*

DE HAAGSE
HOGESCHOOL

Botsende waarden in en rond publieke organisaties

Gerrit Dijkstra

Intreerede Gerrit Dijkstra

Lector Public Management: Verantwoordelijkheidsrelaties binnen de publieke sector

Versie september 2012

ISBN: 978-90-73077-41-6

Inhoudsopgave

Voorwoord Rob Brons: Prestatie-indicatoren en de harde werkelijkheid	3
Inleiding Roel Bekker: Leve de manager!	11
Intreerede Gerrit Dijkstra: Botsende waarden in en rond publieke organisaties	21
Introductie	25
Algemene bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland	28
New Public Management	31
Het eigen karakter van de publieke sector (1)	33
Het eigen karakter van de publieke sector (2)	35
Verschillende typen publieke organisaties (1)	36
Verschillende typen publieke organisaties (2)	37
Prestatiemeting: botsende waarden	39
Alternatieven	40
Afsluiting	42

Prestatie-indicatoren en de harde werkelijkheid.

Voorwoord door Rob Brons, voorzitter van het College van Bestuur van De Haagse Hogeschool, januari 2012

Het rapport Bewijzen van goede dienstverlening van de WRR in 2004 worden problemen rond de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de maatschappelijke dienstverlening, waaronder onderwijs, geanalyseerd. Er wordt een toenemende spanning geconstateerd tussen het institutionele regime waarbinnen deze sectoren functioneren, de oriëntatie waarmee de dienstverlenende instellingen opereren en de vragen van burgers/cliënten. Deze spanning wordt versterkt door de scheiding tussen beleid en uitvoering, tussen doelen en middelen en tussen overheid en markt. Om in deze situatie verandering te brengen, doet de overheid er beter aan om meer te vertrouwen op de initiatieven van de in het veld werkzame professionals en bestuurders.

Een dergelijke omschrijving wekt de suggestie dat de eisen aan maatschappelijke dienstverlening eenduidig en toetsbaar zijn. In de praktijk echter is er allesbehalve overeenstemming over wat die eisen nu precies zijn en wie die eisen mag stellen. Juist het feit dat de maatschappelijke dienstverlening functioneert in een gedeelde publieke ruimte heeft tot gevolg dat er debat is over de inhoud van de eisen en over de actoren die 'bevoegd' en/of 'deskundig' zijn om die eisen te formuleren. Bovendien zijn diezelfde eisen aan behoorlijke politieke fluctuaties onderhevig: een incident of een misstand in een organisatie kan gemakkelijk aanleiding zijn voor het stellen van verontwaardigde vragen om een verscherping van het toezicht op te eisen. Deze kwestie geldt vooral voor het toezicht op de kwaliteit en, breder, het beoordelen van de mate waarin aan de maatschappelijke opdracht is voldaan.

Het hoger beroepsonderwijs kan daar de afgelopen twee jaar over meepraten...

Een eerste mogelijkheid is het stellen van algemene eisen en referentiekaders die kaderstellend in plaats van sturend zijn. Dit is als het ware een vlucht naar voren. Omdat het moeilijk is op een concreet niveau overeenstemming te bereiken, wordt de abstractie opgezocht totdat consensus wordt bereikt. De ervaring leert – bijvoorbeeld in de volkshuisvesting en de arbeidsvoorziening – dat deze weg tot zeer breed gedefinieerde prestatievelden leidt die voor veel interpretaties vatbaar zijn. In sommige gevallen, zoals in het onderwijs, spelen daarbij ook door de overheid aangewezen intermediairs (NVAO) een rol.

Een tweede mogelijkheid is het stellen van meetbare eisen en referentiekaders. In deze strategie komt het accent te liggen op eisen en prestaties die te vertalen zijn in een maat en getal. Er zijn vele voorbeelden te geven van de negatieve effecten die het gevolg kunnen zijn van een eenzijdige aandacht op het meetbare: niet de kwaliteit of de prestaties maar wat gemeten is wordt dan van een oordeel voorzien. Hier verdwijnen politieke-normatieve afwegingen niet uit beeld, maar worden ze bepaald door de mate waarin prestaties meetbaar zijn.

Waar bij kaderstelling sprake is van algemenisering, is hier sprake van de instrumentalisering van beoordelingskaders. Dit kan ertoe leiden dat verantwoording vooral een manier wordt om instellingen te dwingen meetbare prestaties op papier te noteren, wat slechts een schrale afspiegeling is van de werkelijkheid.

Tot slot kan worden voorzien in meervoudige eisen en referentiekaders. In deze strategie zijn er naast elkaar bestaande referentiekaders. Zo kunnen cliënten een andere set van eisen naar voren brengen dan bijvoorbeeld de financier of de professionele vereniging/instelling. Deze strategie sluit het beste aan bij het gemengde karakter van de maatschappelijke dienstverlening en het feit dat kennis verspreid aanwezig is over belanghebbenden. Een goede aansluiting en afstemming tussen deze eisen en beoordelingskaders is dan van groot belang, omdat anders informatie verloren gaat en er stapeling

plaatsvindt van toezichts- en verantwoordingsfuncties zonder dat ze hun doel dienen.

Over de bedrijfseconomische eisen is meer eenduidigheid. Naarmate de organisatie zich meer als onderneming moet profileren en ook meer risico loopt, dient er meer gereserveerd te worden, zo luidt de ene redenering. Een tegengeluid is dat het gaat om publiek geld en dat de instellingen er niet zijn om het geld 'op te potten', maar dat dit geld de burger ten goede moet komen. In de praktijk zien we dat banken en accountants normen stellen die meer in de lijn liggen van het ondernemersrisico. Ook de waarborgfondsen in de gezondheidszorg hanteren bijvoorbeeld tegenwoordig percentages die vergeleken met een paar jaar geleden aanmerkelijk hoger liggen (van 4% naar 16% à 20%).

Tot zover een aantal belangwekkende citaten uit het rapport van de WRR uit 2004. Dat het rapport zijn effecten heeft gehad, heeft de maatschappelijke dienstverlening geweten. Prestatie-indicatoren voor Zorg, Welzijn, Veiligheid en het Onderwijs zijn ontwikkeld en worden met wisselend succes gebruikt. Deze indicatoren moeten enerzijds het vertrouwen van de burger in de maatschappelijke dienstverlening bevestigen, anderzijds de centrale overheid de gelegenheid bieden in *control* te zijn over haar beleidsdoelstellingen.

Zij sluiten aan bij de ideeën van de WRR over sturing van professionele overheidsorganisaties, in het bijzonder het idee van de vijf R's: richting, ruimte, rekenschap, resultaat en responsiviteit. Dus wel richting geven, maar ook ruimte laten en rekenschap vragen. Dat pleit voor globale beleidskaders, mandaten aan professionals die hen de nodige ruimte geven samen met maatschappelijke organisaties oplossingen te bedenken, uitvoering en terugkoppeling zodat best practices zich kunnen ontwikkelen, leren dus. Dit veronderstelt het nuanceren van het 'geïstitutionaliseerd wantrouwen, dat nu overheerst.



Onlangs zijn in het hoger onderwijs afspraken gemaakt met het ministerie van OCW over prestatie-indicatoren. In de prestatieafspraken hanteren hogescholen in principe de volgende indicatoren:

1 Studiesucces

Het aandeel van het totaal aantal voltijd bachelorstudenten (eerstejaars ho) dat na één jaar niet meer bij dezelfde instelling in het hoger onderwijs staat ingeschreven en het aandeel studenten van het totaal aantal voltijds bachelorstudenten (eerstejaars ho) dat na een jaar studie staat ingeschreven bij een andere studie bij dezelfde instelling.

2 Rendement

Het aandeel van de voltijd bachelorstudenten die zich na het eerste studiejaar opnieuw bij dezelfde instelling inschrijven (herinschrijvers) dat in de nominale studietijd + één jaar (C+1) bij dezelfde instelling het bachelordiploma behaalt.

3 Kwaliteit

Op basis van voorstellen van de hogescholen en een advies van de Reviewcommissie word(t)(en) een indicator(en) voor kwaliteit en excellentie nader uitgewerkt:

1. Studentenoordeel over de opleiding in het algemeen.
2. Aandeel studenten aan bachelor- en masteropleidingen met een goed/excellent score
3. Deelname van studenten aan excellente programma's.

4 Maatregelen

Het aandeel van de docenten met een master/PhD.

5 Onderwijsintensiteit

Het aandeel van de voltijd bachelor opleidingen met minder dan twaalf geprogrammeerde contacturen (klokuur/week) in het eerste jaar.

6 Indirecte kosten

Verhouding onderwijzend/ondersteunend personeel. In aanvulling daarop kan de instelling kiezen voor weergave van het personeelsbestand van de instelling (fte en geld) dat is gericht op de sturing en ondersteuning van het primaire proces (zuivere overhead).

Prestatiesturing en -contracten zijn geen nieuw fenomeen in de publieke sector. De politie werd er voor het eerst serieus mee geconfronteerd in 2003, toen prestatieconvenanten werden afgesloten tussen de politieministers en de politieregio's. Dit leidde tot veel discussies, vooral over allerlei mogelijke 'perverse effecten' die zich zouden voordoen. De achterblijvende performance van de politie was destijds een belangrijke aanleiding voor de invoering van prestatiesturing.

De veiligheidsregio's kenden al langer prestatie-indicatoren, die nadrukkelijk meetbaar waren. Binnen acht minuten na een 112-melding moet bijna overal in Nederland de eerste brandweerauto ter plaatse zijn, binnen vijftien minuten de eerste ambulance. Deze standaarden zijn helder en meetbaar, maar zijn moeilijk te hanteren voor prestatiefinanciering. Anderzijds kan ik mij wel een boeiende discussie herinneren over strategische posities van uitrukpunten op basis van deze prestatie-indicatoren, zonder hantering van gemeentegrenzen. Dan stel je financiers van gemeentelijke veiligheidszorg erg op de proef. Sentiment heeft dan een prijs.

De betekenis van de prestatieafspraken met OCW voor sturing moet overigens niet worden overdreven. Het gaat maar om een bepaald percentage van het totaal aantal prestatie-indicatoren. Bovendien is doorgaans de sturing in de planning en control binnen onze instelling breder. Feitelijk gaat het slechts om prestatieafspraken met OCW op deelgebieden. Een mitigerend effect kan uitgaan van een nadrukkelijker sturing op waarden binnen de organisatie. Er is minder kans op perverse effecten als aandacht is voor zingeving, waarden

en normen, als werken gestuurd wordt door professionele ethiek, oog voor kwaliteit en integriteit en politiek-bestuurlijk bewustzijn.

Als het stelsel van prestatie-indicatoren wordt aangescherpt, worden pijnlijke keuzes meer zichtbaar. Dit soort effecten wordt nu waarschijnlijk nog positief beïnvloed door de beperkt ambitieuze prestatieafspraken. Immers, prestatieafspraken zijn niet spannend. Elke hbo-instelling kan zijn afspraken waarschijnlijk op zijn sloffen halen, omdat de normen nu nog weinig ambitieus zijn geformuleerd. Dat mitigeert voorlopig de externe effecten. Hier ligt wel een pervers effect in besloten voor de toekomst. Steeds maar verder verhogen van prestaties – de lat die steeds hoger wordt gelegd – zal op den duur onevenredig grote extra inspanningen gaan vergen. Juist dan is het risico van verschuiving in aandacht en van andere perverse effecten groter.

‘Quick wins’ blijven hoe dan ook belangrijk. Het gaat niet alleen om meer of beter van hetzelfde, maar om kwalitatief betere oplossingen en het organiseren en versterken van het zoeken naar nieuwe wegen en oplossingen. Prestatieafspraken zouden naar mijn mening meer incentives moeten bevatten voor innovatie. Prestatieafspraken die worden gekoppeld aan eisen ten aanzien van kwaliteitsverbetering en innovatie en aan de ontwikkeling, verspreiding en borging van good practices op basis van leren en ‘compare and contrast’.



Leve de manager!

Inleiding van prof. mr. Roel Bekker ter gelegenheid van de intreerede van mr. dr. G.S.A. Dijkstra als lector op De Haagse Hogeschool, 25 januari 2012

De derde woensdag van mei had een gedenkwaardige dag in ons staatsbestel moeten worden. Een dag vergelijkbaar met Prinsjesdag. Het had de dag moeten worden waarop de regering op gedenkwaardige manier verantwoording zou afleggen over het gevoerde beleid en beheer. De dag waarop vervolgens de Tweede Kamer genadeloos zou afrekenen met de aan het daglicht getreden wanprestaties. Gehaktdag, zo hadden de kranten de dag al op voorhand genoemd, in de hoop en verwachting op die dag voorzien te worden van een schier onuitputtelijke hoeveelheid smakelijke kopij, genoeg voor vele afleveringen. En niet te vergeten een grote serie berichten over aan de schandpaal genagelde en tot aftreden gedwongen bewindslieden en ontslagen hoge ambtenaren.

Zo had het moeten worden, was de gedachte toen in 2000 de zogenaamde verantwoordingsdag werd ingevoerd. Maar daar is niets van terecht gekomen. De dag zelf bestaat wel. Op die dag begeeft de minister van Financiën zich, volgens hetzelfde ritueel als op de derde dinsdag in september, met een koffertje naar het parlement om daar het verantwoordingsdocument af te leveren. Lang niet alles kan overigens in het koffertje, het gaat om honderden en honderden dichtbetikte pagina's, met vele cijferopstellingen, diagrammen en wat dies meer zij. Een grondig en meer dan compleet overzicht van wat er allemaal met het geld is gedaan.

De hoofdlijnen zijn meestal ruim tevoren bekend. Slimme spindoctors slagen erin om de ergste missers al enigszins gecontroleerd naar buiten te laten komen, soms zelfs op zo'n manier dat je bijna gaat geloven dat het geen missers zijn maar succesverhalen. De stukken zijn voor de fijnproevers het hoogtepunt van wat een moderne, efficiënte bureaucratie vermag als het gaat

om het enerzijds volledig vertellen van de waarheid en anderzijds dat op een zodanige manier doen dat het geen kwaad kan. Een domper op de feestvreugde is vaak nog wel het rapport van de Algemene Rekenkamer maar ook daar weet een goed departement tegenwoordig adequaat mee om te gaan.

De dag is dan ook snel weg gepieterd. Het debat wordt merendeels overgelaten aan enkele fractiespecialisten die de ijver konden opbrengen om zich op de berg stukken te storten. De journalisten zitten er wat gapend naar te kijken en als er al opwindning is tijdens het debat, dan komt die eerder voort uit verveling dan door de scherpste van het debat. De dag na het debat is het ook over en neemt het departementale leven na de kortstondige hectiek van vlak voor de rapportage weer zijn gewone gang.

De Nederlandse overheid kent geen cultuur waarin de prestaties en vooral de behaalde resultaten van de overheid een belangrijke plaats innemen. Dat werkt door naar de mist die er bestaat als het gaat om de arbeidsproductiviteit van de publieke sector, een gebied waar -om het in Couperustermen te zeggen- men het liefst maar niet over praat. Het is overigens geen exclusief kenmerk van de Nederlandse overheid maar inherent aan alle overheden. Belangrijke factor is daarbij dat de overheidsinspanningen direct zijn gerelateerd aan het politieke systeem. In een politiek systeem moeten politici in steeds scherpere vorm concurreren om de gunst van kiezers die op hun beurt steeds minder trouw zijn en vooral gevoelig voor korte termijn prikkels. Kernpunt in dit proces is de belofte, en een grote inspanning om de uitkomsten daarvan zo gunstig mogelijk voor te stellen. Daarop bestaan correcties, zoals het hebben van een planbureau of een rekenkamer of het verplicht moeten afleggen van verantwoording. Maar erg populair zijn die niet in de politieke arena. Daar komt nog bij dat veel overheidsinspanningen moeilijk of slechts tamelijk willekeurig direct in verband zijn te brengen met de maatschappelijke verschijnselen of maatschappelijke problemen waarvoor ze een oplossing zouden moeten zijn. Als het mooi weer is dan ligt dat aan het geslaagde

klimaatbeleid, maar regent het, dan is dat de onontkoombare kracht van de natuur. Wie kan zeggen dat het niet waar is? Dat maakt het lastig, ik geef het toe. Maar het heeft mede in de hand gewerkt dat men het liefst met een boog om de harde verantwoordingscijfers heen loopt. En in hetzelfde traject ligt dat ook prestaties, resultaten en productiviteit in de publieke sector en het actief sturen daarop niet een hoge plaats op de hitlijst hebben.

Ik noem wat voorbeelden. We hebben de OESO, de gezaghebbende denktank op het gebied van de economische ontwikkeling. De OESO heeft een fantastische database met gegevens over van alles en nog wat. De OESO heeft geweldige statistieken over de ontwikkeling van de productiviteit. Maar helaas niet over de productiviteitsontwikkeling in de publieke sector. Daar heeft men lange tijd genoeg genomen met de stelling dat input is gelijk aan output. Dus als er sprake was van meer budget, werd aangenomen dat de productiviteit was gestegen en bij minder budget het omgekeerde. Een mooie illustratie voor het onvolgroeide denken over prestaties en productiviteit als het om de overheid gaat.

Een tweede voorbeeld. Het CBS is een geweldige organisatie als het gaat om het verzamelen van gegevens. Op het terrein waar ik lang heb gewerkt, de volksgezondheid, verzamelde het CBS hoogst interessante statistieken over de hoeveelheid aardappels die de Nederlander tot zich nam en dat soort zaken. Men wist feilloos aan te tonen dat rokers een grotere kans op longziekten hebben dan niet-rokers en dat oudere mensen vaker een beroep doen op de dokter dan jonge. Allemaal nuttig om te weten. Maar veel minder informatie had men beschikbaar over de voor VWS uiterst relevante wachtlijsten van ziekenhuizen. Over de daadwerkelijke gezondheidsprestaties en niet alleen maar wat het had gekost. Of over het reële effect van verleende zorg en de vraag of je daar echt beter van wordt.

Een derde voorbeeld. Onlangs produceerde het SCP een zeer waardevol rapport, getiteld “Waar voor ons belastinggeld?”. Met een groot vraagteken. Het SCP bracht op heel genuanceerde wijze in beeld dat we misschien toch wat weinig zicht hebben op de resultaten van beleid en de opbrengsten van investeringen. Maar nog lang niet voorzichtig genoeg, zoals bleek uit de schuimbekkende reacties van vertegenwoordigers van sectoren die zich aangesproken voelden, zoals het onderwijs of de politie. Heulen met de vijand, onwetenschappelijk, belediging van professionals, dat soort kwalificaties kwamen de zorgvuldige onderzoekers toe. Terwijl nu voor het eerst en bovendien heel voorzichtig en gedegen een poging was gedaan om zicht te krijgen op de beleidsprestaties.

Een laatste voorbeeld ligt op het niveau van de werkvloer, in de arbeidsverhoudingen tussen management en medewerkers. Er rust -als het om die arbeidsverhoudingen gaat- in de publieke sector een groot taboe op het actief sturen op prestaties en productiviteit. Cijfers ontbreken, benchmarking wordt zorgvuldig vermeden. Enkele jaren geleden werd nagegaan of er een relatie was tussen de omvang van directoraten-generaal bij het rijk en hun beleidsdruk. Je zou mogen aannemen dat een dienstonderdeel dat onder grote druk staat ook meer mensen heeft dan een onderdeel in betrekkelijke rust. Niets bleek minder waar, de drukste eenheden zoals de generale thesaurie en het DG Gezondheidszorg, behoorden bij de kleinste. En rustige eenheden zoals voor ruimtelijke ordening waren de grootste. Sturen op individuele prestaties is evenmin populair. Uit beoordelingsoverzichten blijkt dat nagenoeg alle ambtenaren voldoen aan de gestelde eisen of daar boven uitgaan, zij het dat niet duidelijk is welke eisen dat zijn. Bovendien: als dan al een ambtenaar een extra beloning krijgt omdat hij iets echt bijzonders heeft gedaan, dan sneuvelt die vaak in veel gekrakeel over de Balkenendenorm die er voor zorgt dat uitblinkers niet veel meer krijgen dan de gewone werknemers.

Ik ben al kort ingegaan op de achtergrond van deze houding waarin men liever niet te veel aandacht geeft aan de prestaties, de resultaten en de produc-

tiviteit. Het is, zoals ik al zei, voor een deel inherent aan een politiek systeem. De grote invloed van de media op dat systeem werkt ook in de hand dat men zich meer richt op het beeld dan op de realiteit. Ik noemde al de opkomst van de spindoctors die tot taak hebben dat beeld zo gunstig mogelijk te maken. Niet door de feiten te verdraaien, zo diep zijn we niet gezonken. Maar wel door de feiten op een aantrekkelijke manier te groeperen en ook te verzekeren dat ze op een gunstig moment naar buiten komen. Framen, is ook een nieuw woord dat bij deze vaardigheid hoort. En onmiskenbaar geldt ook dat het lastig is om de effecten van beleid goed te meten. Hoe moet je het rendement van een krijgsmacht in vredetijd meten? Hoe productief is een politieagent die rondloopt in een wijk waar niks aan de hand is? Hoe meet je ook de prestaties van professionals als onderwijzers en onderzoekers? Er wordt daarbij gewezen op het zogenaamde eigene van de overheid. Dat zou het sturen op prestaties bijna oneerbaar maken. Bovendien: *so what*, zullen cynici zeggen. Het is toch nooit genoeg dus het maakt niet uit hoeveel je doet. Laat het maar afhangen van de beschikbare hoeveelheid geld.

Ik begrijp dit en realiseer me als geen ander hoe lastig het is. Maar het zou goed zijn als het beter gaat en het kan ook beter. Omdat het lastig is, heeft men te gemakkelijk er maar van afgezien of zijn toevlucht genomen tot een bureaucratisch placebo als de verantwoordingsdag. Daar hebben we jarenlang ons mee in slaap kunnen sussen, zowel als het gaat om het algemene beleid als in de concrete situatie op de werkvloer. Onvolkomen prestaties en gebrekkige resultaten werden op beide niveaus afgekocht, door bij uitblijvende resultaten gewoon nog meer geld er in te stoppen of dure voorzieningen te treffen om langs de algemene of individuele problemen heen te werken. Nu meer geld echter geen optie meer is, moeten de ogen wel open.

Het zou bovendien wel eens kunnen zijn dat de zogenaamde afrekencultuur waar we zo'n afkeer van zeggen te hebben een deel van zijn oorsprong heeft in het ontbreken van een goede prestatie- en verantwoordingscultuur. Als zich een incident voordoet of er is ergens sprake van mismanagement, dan moet

onmiddellijk de onderste steen boven komen en er mag niet worden gerust voor de zieke plek is weggesneden. Er wordt bij voorkeur zeer direct op de man gespeeld en diens kop moet rollen. Tot op zekere hoogte is dit onvermijdelijk omdat er geen aandacht is gegeven aan het vermogen tot een rationeel weerwoord. De onderbouwing dat het ondanks het incident toch goed gaat, is niet toereikend. Dat geldt voor zowel het beleid als in individuele gevallen. Als je niet gewend bent aan een systematische verantwoordingscultuur (en dat is dus meer dan het afspelen van een verplicht nummer) , moet je niet verbaasd zijn dat een populistische afrekencultuur dat gat vult.

Naar mijn mening zouden wij om deze redenen moeten kijken of dat niet beter kan. Ik noem twee wegen waarlangs die verbeteringen vorm zouden kunnen krijgen, macro en micro. Over de macrobenadering zal ik op deze plaats kort zijn. Daar gaat het om de strategische beslissingen over het te voeren beleid. Een goed uitgangspunt van beleid zou zijn: *evidence based policy*. Bij de vorming van beleid zou dan expliciet aandacht voor de uitvoerbaarheid moeten zijn en ook voor de evaluatie. Beleidsevaluaties komen bij ons veel voor. Veel onderzoeksbureaus hebben er een goede boterham aan verdiend en blijven ook ingeschakeld als ze de reputatie hebben verworven genuanceerd te zijn en niet al te hardvochtig. Maar de gevallen dat een evaluatie leidt tot het stopzetten van dat beleid zijn veel geringer dan de gevallen waarin het beleid juist wordt geïntensiveerd. Want -zo is vaak de strekking- weliswaar heeft het beleid nog geen merkbaar effect gehad, maar we zijn op de goede weg en het zou zonde zijn nu te stoppen. Op die wijze kan beleid een hele tijd doorgaan en ook langzamerhand wat van zijn oorspronkelijke doel afraken. Het zou voorts goed zijn als de ontwikkeling van beleid en de vraag of het daadwerkelijk helpt en de moeite waard is, ook centraal wordt gestuurd. In het VK heeft de regering Blair ooit een zogenoemde *delivery unit* ingesteld. Dat was een stevige eenheid van een man of veertig die onder de vlag van de premier bewaakte of het beleid ook daadwerkelijk leidde tot de gewenste veranderingen. In Nederland heeft premier Balkenende eenzelfde benadering gekozen, maar dan een homeopathische variant daarvan, met

slechts een parttime medewerker die dat allemaal in haar eentje moest doen. Dat zou mijns inziens beter kunnen.

Maar niet alleen in het beleid zou het goed zijn meer aandacht te geven aan de resultaten, ook op microschaal, in de verhouding tussen de manager en zijn medewerkers. Het interessante is dat uiteindelijk de prestatie van een eenheid bestaat uit de inspanningen van de medewerkers. Hoe meer die medewerkers presteren, hoe beter het gaat. De kunst is dus om elke medewerker aan te zetten tot een optimale inzet en te richten op de daadwerkelijk te behalen resultaten. Dat staat ook een beetje haaks op de cultuur waarbij we vooral uitgaan van een groot vertrouwen in de medewerker en aannemen dat die min of meer uit zichzelf tot optimale prestaties komt. Ik denk dat er veel winst kan worden geboekt als juist die arbeidsverhoudingen worden aangegrepen om de prestaties te verbeteren.

Ik heb onlangs een analyse gemaakt van die arbeidsverhoudingen die ik daartoe heb verdeeld in een tiental componenten. Dat begint bij de werving en selectie, en gaat via de aanstelling, beloning, ontwikkeling, loopbaan uiteindelijk naar het ontslag. Wat je zou kunnen doen is bekijken hoe je elke component uit het oogpunt van productiviteit zo goed mogelijk inricht. Doe je dat systematisch voor alle onderdelen en voor alle medewerkers, dan gaat de productiviteit ongetwijfeld omhoog. Alleen al het feit dat er aandacht aan het presteren wordt gegeven doet wonderen.

Sommigen zullen zeggen dat dat helemaal niet kan, omdat de inzet en de resultaten in de publieke sector niet te kwantificeren zijn. Of dat de overheid geen markt is en dat praktijken uit de particuliere sector het wezen van de overheid aantasten. Of dat het alleen maar gepaard gaat met een heleboel interne bureaucratie. Ik geloof daar niks van. Natuurlijk zijn overheden bijzondere organisaties. Ze vervullen bijzondere taken en hebben vaak vergaande, exclusieve bevoegdheden. Maar het blijven organisaties waar mensen tegen betaling werk verzetten. Dat moet je goed organiseren. Om een voorbeeld

te geven: ik heb onlangs alle aanstellingsbrieven van ambtenaren bij de departementen geanalyseerd. Interessant is al op voorhand dat die allemaal verschillend zijn en bovendien nogal wat slordigheden bevatten, maar dat terzijde. Opvallend is dat ze op geen enkele wijze reppen van de prestaties en resultaten die van de ambtenaar worden verwacht. De gebruikelijke tekst is dat iemand 'te werk wordt gesteld' (dat is de letterlijke tekst!) in functie X en daarvoor Y salaris krijgt. Dat is het, afgezien van nog behoorlijk wat formele tierlantijnen. Je zou je kunnen voorstellen dat dat veel verplichtender wordt geformuleerd, in termen van 'u levert dat en dat en in ruil daarvoor krijgt u het volgende'. Inclusief afspraken hoe de voortgang wordt gevolgd, welke prikkels worden ingebouwd en wat de sancties zijn als de doelen niet worden bereikt.

Ik zie u gruwen en denken dat dit weer typisch zo'n voorbeeld is van managementdenken. Maar is eigenlijk niet onaanvaardbaar dat we zo makkelijk omgaan met de inzet van onze mensen? Is het eigenlijk geen belediging van onze werknemers als we niet stevig geïnteresseerd zijn in wat ze presteren? Vaak wordt gesteld dat in de publieke sector nu eenmaal zaken aan de orde zijn die te maken hebben met de rechtsstaat of met publieke waarden en die zich daarom onttrekken aan meetbaarheid. Ik ben de eerste die toegeeft dat dat soms lastig is. Maar dat is natuurlijk geen enkele reden om er voor iedereen die werkt in de publieke sector maar van het zo objectief beoordelen van zijn of haar presteren af te zien. Of prikkels te ontwikkelen om die prestaties te verbeteren. Interessant is bovendien dat we deze strenge lijn als overheid wel hanteren bij de inhuur van externen. Dan kunnen we ineens wél precies de prestaties die we verlangen specificeren en daar bovendien een redelijke prijs aan hangen. Het zou gek zijn als het daar wel kan, maar bij het eigen personeel niet.

Ik kom tot een afronding. Ook in de publieke sector is het nodig dat we werken aan concrete resultaten, dat we sturen op prestaties. Dat moet zowel

macro als micro veel meer ingebed worden in onze werkwijzen. Daarvoor heb je goede managers nodig. Het feit dat er vaak negatief wordt gedacht over managers in de publieke sector, dat ze zelfs verdacht worden gemaakt en als despoten betiteld, komt naar mijn mening niet voort uit tegenzin over management in het algemeen of onwil om onder een manager te werken. Dat er mensen moeten zijn die verantwoordelijk zijn voor het organiseren van het werk begrijpt iedereen. Maar vooral komt het voort uit het feit dat er veel te weinig en ook lang niet goed genoeg wordt gemanaged op daadwerkelijke resultaten en veel te veel op de inspanning en vooral het bewaren van de lieve vrede. Dat kan beter en dat moet beter, de overheid kan zich niet permitteren geen zichtbare resultaten te boeken. Daar heb je goede managers voor nodig en niet mensen die denken dat ze daar een natuurtalent voor hebben en het er een beetje bij kunnen doen. ‘Leve de manager’, is dan ook de titel van deze inleiding, en vooral in de publieke sector. Dat De Haagse Hogeschool maar veel van die managers mag opleiden!

Intreerede Gerrit Dijkstra



Botsende waarden in en rond publieke organisaties



Opbouw intreerede

Dames en heren,

Van tevoren ben ik door mijn collega lector Jos Walenkamp gewaarschuwd dat een intreerede niet saai mag zijn, u moet het immers drie kwartier volhouden. Toen ik aangaf dat mijn rede over prestatiemeting zou gaan, voegde hij daar de vraag aan toe, wat daar spannend aan is. U begrijpt, vol goede moed ben ik begonnen aan het schrijven van deze rede.

In deze rede wil ik ingaan op de bredere maatschappelijke en vooral bestuurlijke context waar ik prestatiemeting als centrale thematiek in mijn lectoraat op wil richten.

Zeer algemeen gesteld zie ik prestatiemeting als een uitdrukking van de overheid als bedrijf. Publieke organisaties kunnen worden bestuurd met methoden ontleend aan het bedrijfsleven, zo is althans de gedachte.

Hiertegenover wil ik het eigen karakter van de overheid stellen met de nadruk op rechtsstatelijke en democratische waarden. Deze waarden-stelsels botsen, vandaar de titel van mijn rede.

Maar ook publieke organisaties moeten prestaties leveren. Het is deze botsing die voor mij en, hopelijk ook voor u, het onderwerp zo boeiend maakt.

Na een introductie zal ik eerst ingaan op een aantal algemene ontwikkelingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur. Ik ga er vanuit dat u aan de inhoud en toon van mijn beschouwing zult merken dat ik niet onverdeeld gelukkig ben met deze ontwikkelingen.



Vervolgens zal ik New Public Management behandelen, kortom het gedachtegoed waarin het onderscheid tussen private en publieke organisaties wordt gebagatelliseerd. Het volgende onderwerp, het eigen karakter van publieke organisaties, biedt mij vervolgens de mogelijkheid tegengas te geven.

Als noodzakelijk intermezzo wil ik aandacht besteden aan de vraag wat ik nu versta onder publieke organisaties. Ter afronding van mijn betoog staat de botsing centraal van de bedrijfsmatige versus de rechtsstatelijke en democratische waarden. Prestatiemeting vormt daarvan een centraal vraagstuk.

Ik zal tenslotte trachten een aanzet te geven hoe prestatiemeting in publieke organisaties wel een goede rol kan vervullen.

Introductie

Prestatiemeting houdt in dat een publieke organisatie als geheel of individuele werknemers binnen deze organisatie worden beoordeeld en afgerekend op van tevoren afgesproken of opgelegde kwantificeerbare resultaten.

De beruchte bonnenquota voor de politie vormen hiervan voorbeelden. Zo werden enkele jaren geleden politiekorpsen onder andere beoordeeld op basis van het aantal uitgeschreven overtredingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het gaat bij deze milieuwet uiteraard vooral om bedrijven die giftige stoffen lozen. Eén korps kon aanvankelijk niet voldoen aan de prestatienormen om de simpele reden dat er zich geen bedrijven bevonden in de nabijheid van oppervlaktewater. De oplossing bleek redelijk simpel, er bevond zich wel een discotheek vlak bij oppervlaktewater. De voornamelijk mannelijke bezoekers vonden de weg naar de toiletten veelal te lang. Door hun gedrag te scharen onder overtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewater kon het korps voldoen aan de desbetreffende prestatienorm.



Een ander voorbeeld. Toen ik, alweer enkele jaren geleden mijn wetenschappelijke carrière begon, heb ik onder andere onderzoek gedaan bij sociale diensten¹. Daar bleek mij dat de zogenaamde beslismedewerkers enkel werden beoordeeld op basis van het aantal beslissingen dat zij binnen een bepaald tijdsbestek namen. Niet de kwaliteit van de beslissingen stond centraal, maar de kwantiteit. Dit lokt gedrag uit waarbij zoveel mogelijk beslissingen worden genomen zonder dat gekeken wordt naar de kwaliteit ervan.

In de literatuur over prestatiemeting wordt regelmatig gewezen op de vermeende onbedoelde effecten², of worden deze effecten door de voorstanders van prestatiemeting gebagatelliseerd.

Ik wil een stap verder gaan. In de door mij genoemde voorbeelden is niet enkel sprake van onbedoelde effecten, maar komen rechtsstatelijke normen onder druk te staan. In het voorbeeld van de discotheek is sprake van wat juristen noemen *détournement de pouvoir*, het gebruiken of zelfs misbruiken van een bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor deze bevoegdheid is bedoeld.

In het voorbeeld van de sociale diensten komen andere beginselen van behoorlijk bestuur onder druk te staan, waaronder het rechtsgelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

Prestatiemeting kan dan ook leiden tot het botsen van waarden ontleend uit de bedrijfsmatige benadering en de rechtsstatelijke en democratische waarden. Anders dan voorstanders van de bedrijfsmatige benadering hecht ik eraan het bijzondere karakter van de overheid te benadrukken. Hiermee wil ik overigens niet de suggestie wekken dat de onbedoelde effecten van prestatiemeting zich enkel in publieke organisaties voordoen.

Alvorens verder in te gaan op deze verschillende waarden en op de botsing ervan, wil ik eerst ingaan op de algemene bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland. Het doel van deze uitstap is duidelijk te maken dat de rechtsstatelijke en democratische waarden in Nederland al langere tijd onder druk komen te staan en dat het verder invoeren van de bedrijfsmatige methoden, deze ontwikkelingen alleen maar versterken.

Algemene bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland

De trend in de afgelopen decennia is het steeds sterker benadrukken van de presterende overheid. Bij effectiviteit gaat het om het behalen van de gestelde doelstellingen, terwijl efficiency betekent het behalen van deze doelstellingen met de inzet van zo weinig mogelijk personele en financiële middelen.

De term efficiency wordt veelal onjuist gebruikt. Vaak gaat het vooral om bezuiniging, dus de inzet van minder middelen. Of daarbij wel dezelfde resultaten worden bereikt, blijft vaak onduidelijk. Ook de omgekeerde situatie kan zich voordoen, namelijk dat moeilijk vast te stellen valt of extra investeringen leiden tot een grotere mate van effectiviteit, zo wordt duidelijk uit het recente rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau met als titel ‘Waar voor ons belastinggeld?’³.

Uiteraard is het goed om de nadruk te leggen op de presterende overheid, maar het resultaat is vaak dat er minder nadruk is voor het eigen karakter van publieke organisaties, tot uitdrukking komend in geringere aandacht voor rechtsstatelijke en democratische waarden. Ik wil van deze trend een voorbeeld geven.

Het wetsvoorstel Koser Kaya/Van Hijum, dat aanhangig is bij de Tweede Kamer, heeft als doel het zoveel mogelijk afschaffen van de ambtelijke sta-

tus⁴. Veel werknemers van de overheid die nu een publiekrechtelijke ontslagbescherming hebben worden dan onder het privaatrecht gebracht.

Dit lijkt een juridisch-technische discussie, maar de achtergrond ervan is de idee dat een werknemer in de publieke sector een 'gewone' werknemer is, net zoals een werknemer in de private sector. Hiermee wordt het eigen karakter van de overheid ontkend dan wel tenminste gebagatelliseerd. Waarschijnlijk kan dit wetsvoorstel rekenen op een meerderheid in de Tweede Kamer.

De vanzelfsprekendheid van het eigen karakter van publieke organisaties lijkt verdwenen, althans in Nederland. Deze laatste toevoeging is noodzakelijk, want in een land als Duitsland zouden dergelijke ontwikkelingen en discussies volstrekt ondenkbaar zijn.

De vraag kan worden opgeworpen of de wal het schip niet keert? Zijn er geen tegenkrachten in ons staatsbestel? Ik noem hiervan een drietal:

In de eerste plaats de publieke opinie.

Ten aanzien van de bonnenquota wordt duidelijk dat hier een breed maatschappelijk verzet tegen bestaat. Voor zover ik na kan gaan, en voor zover minister Opstelten zelf kan nagaan, zijn de bonnenquota afgeschaft. De reden hiervoor is dat de nadelen van bonnenquota zo duidelijk inzichtelijk en voor velen voelbaar zijn, dat de weerstand groot is. Maar het gaat hierbij vooral om een uitzondering. De meeste prestatiebetalingen blijven voor het algemene publiek onzichtbaar.



In de tweede plaats wil ik wijzen op de kritische rol van de Raad van State en van de Eerste Kamer. Bij deze beide instituties bestaat meer aandacht voor publieke waarden dan bij de regering en de Tweede Kamer. Zo maakt de Raad van State om in onparlementaire termen te spreken, gehakt van het wetsvoorstel Koser Kaya en zijn er in het advies van de raad vele belangwekkende en doorwrochte passages over het bijzondere karakter van publieke organisaties en hun werknemers.

In de derde plaats is er ook een zekere weerstand bij de Tweede Kamer zelf, vooral wanneer het om democratische normen gaat. Het parlement wenst niet enkel de regering te controleren op hoofdlijnen en algemene prestatienormen. Het parlement richt zich ook vaak op individuen en incidenten. Goed of slecht, het is de realiteit. Dit geldt ook voor de publieke opinie zoals bleek uit de zaak Mauro. Ter verdediging kan hierover worden opgemerkt dat als het goed is juist door individuen en incidenten de achterliggende problematiek gaat leven.

Kortom, er zijn wel tegenkrachten, maar deze zijn niet altijd even sterk, of hebben een beperkte visie die vooral betrekking heeft op de eigen positie (zoals de Tweede Kamer). Zo kunnen regering en parlement een advies van de Raad van State naast zich neerleggen.

Anders dan in een land als Duitsland kent Nederland bovendien geen Constitutioneel Hof. Overigens is Duitsland hierin volstrekt niet uniek, veel landen waaronder België, kennen een Constitutioneel Hof. De wal keert het schip dan ook maar in beperkte mate.

Alvorens nader in te gaan op de botsing van waarden, wil ik eerst de verschillende waardeinstellingen behandelen. Ik begin met de bedrijfsmatige benadering, vervolgens komt de benadering aan de orde die het eigen karakter van publieke organisaties benadrukt.

New Public Management

New Public Management (ofwel NPM) wordt in de bestuurskunde gebruikt als begrip om de introductie van bedrijfskundige concepten in publieke organisaties aan te duiden⁵. Kern van NPM is de gedachte dat publieke en private organisaties geen grote verschillen vertonen en dat publieke organisaties kunnen leren van private organisaties. Invoering van prestatiemeting, maar ook van interne en externe verzelfstandiging vormen enkele belangrijke elementen.

Met name in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw is NPM in sterke mate opgekomen, niet enkel in Nederland, maar ook in veel andere voornamelijk westerse landen. Uit de literatuur (Chr. Hood⁶) komt niet enkel naar voren dat er tussen de verschillende landen variatie is in de mate waarin NPM is doorgevoerd, maar ook dat er tussen landen variatie is in de wijze waarop NPM is ingevoerd.

NPM is dan ook geen eenduidige theorie, maar meer een soort overkoepelend begrip waarmee vergelijkbare ontwikkelingen in een groot aantal landen kan worden aangeduid.

Van belang is ook te vermelden dat NPM een begrip is dat enkele decennia geleden werd ingevoerd, maar dat de basisgedachte al veel ouder is. Ook in het werk van Frederick Taylor uit voornamelijk de 19^e eeuw komt de idee van bedrijfsmatige methoden in publieke organisaties al naar voren. Hood ziet al basiselementen van NPM terug bij Jeremy Bentham.

Het eigen karakter van de publieke sector (1)

Tegenover NPM staat de gedachte dat publieke organisaties juist in sterke mate afwijken van private organisaties en dat bedrijfsmatige methoden daarmee niet of nauwelijks gehanteerd kunnen worden in publieke organisaties. Juist het bijzondere, eigene karakter van publieke organisaties wordt benadrukt. Waarin schuilt nu dit bijzondere karakter van publieke organisaties. Ik noem vijf elementen:

- Publieke organisaties streven niet naar het maken van winst. Publieke organisaties worden veelal gefinancierd op basis van publieke middelen (waaronder belastingen en heffingen) en worden geacht het algemeen belang te behartigen. Het begrip algemeen belang is daarbij niet eenduidig gedefinieerd en is ook als zodanig niet goed meetbaar, zoals bij winst wel het geval is. Het begrip ‘algemeen belang’ wordt politiek gedefinieerd, waarbij er sprake is van een verschillende en deels tegenstrijdige invulling. Anders dan private organisaties zijn de prestaties van publieke organisaties dan ook niet met een of enkele kengetallen te duiden.
- Veel publieke organisaties kunnen burgers eenzijdig maatregelen opleggen. Het eenzijdig op kunnen leggen van dwangmaatregelen vormt een inherent kenmerk van veel publieke organisaties. In de oudere literatuur wordt gesproken over de zwaarmacht van de overheid.
- Er dient bij publieke organisaties een onderscheid gemaakt te worden tussen output en outcomes. De output wordt gevormd door de ‘producten’ van publieke organisaties, waaronder bindende besluiten, maar ook voorlichting en feitelijke werkzaamheden (zoals de aanleg van een snelweg). De cruciale vraag is wat wordt met deze productie bereikt? We spreken in dit verband van de outcomes. Alleen door de outcomes in kaart te brengen kunnen wij iets zeggen over de effectiviteit van overheidsbeleid.

- Dat er 30 nieuwe rotondes zijn aangelegd is natuurlijk fraai. Maar de vraag is wat deze output voor maatschappelijke effecten teweeg heeft gebracht. Als hierdoor de kosten van verkeerslichten zijn uitgespaard, er minder verkeersdoden zijn en de doorstroming is verbeterd, dient deze output zeer gewaardeerd te worden. Als de kosten zijn toegenomen, er meer verkeersdoden zijn en de doorstroming verslechterd is, had de gemeente de rotondes maar beter niet kunnen aanleggen.
- Het beste lijkt dan ook publieke organisaties af te rekenen op de outcomes, maar de relatie tussen output en outcomes is niet altijd goed te leggen. Is het aantal files het afgelopen jaar afgenomen door de verbreding van snelwegen of door de slechte economie? Het blijft een lastig twistpunt.
- Rechtsstatelijke aspecten. Het begrip rechtsstaat houdt in dat de overheid (en dan meer specifiek de uitvoerende macht) ook zelf aan het recht gebonden is en daar niet boven staat. Rechtsstatelijke aspecten houden onder andere het respect in voor grondrechten, een zekere machtscheiding en de gebondenheid aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
 - Deze rechtsstatelijke aspecten kunnen botsen met de hieronder te bespreken democratische aspecten, maar dienen wel de overhand te hebben. Anders gesteld, het is aan de rechter om te bepalen of schorsing of ontslag van werknemers en bestuurders in publieke organisaties al dan niet terecht is. Het is niet een Kamermeerderheid die het bepaalt, ook al zou de kamer dat wellicht graag willen.
- Democratische aspecten behoeven eigenlijk nauwelijks enige toelichting. Publieke organisaties worden anders bestuurd dan private organisaties. Vanwege deze democratische aspecten heb ik in de titel van deze rede ook gesproken over publieke waarden in en rond publieke organisaties, om de democratische legitimering en de verantwoordingsrelaties met de samenleving te benadrukken.

Het eigen karakter van de publieke sector (2)

Chr. Hood (1991) onderscheidt een drietal typen waardestelsels in de publieke sector die grotendeels overeenkomen met hetgeen ik net heb gesteld. Ik zal ze kort bespreken.

Bij het eerste waardestelsel staat de presterende overheid centraal. Hij typeert deze waarden als *keep it lean and purposeful*. Waarden die tot dit stelsel behoren zijn met name effectiviteit en efficiency.

Het tweede waardestelsel omschrijft hij als *keep it honest and fair*. Hierbij zijn wij aangekomen bij wat ik beschouw als belangrijke kernwaarden van publieke organisaties, namelijk de rechtsstatelijke en democratische criteria.

Het derde type waarden is in deze rede nog niet aan de orde gekomen. Hood spreekt over: *keep it robust and resilient*. Overheidsprestaties moeten ook stand kunnen houden. In het meer moderne jargon zou gesproken kunnen worden over duurzaamheid.

Ik zie de drie typen waarden van Hood als een soort beknopte samenvatting van het eigen karakter van publieke organisaties. De drie typen waardestelsels kunnen botsen. Zo zouden publieke organisaties wellicht effectiever en efficiënter kunnen functioneren als zij niet waren gebonden aan rechtsstatelijke en democratische criteria.

Ik weet nog goed dat mijn hoogleraar rechtssociologie Griffiths een keer opmerkte dat het strafrecht wel degelijk een afschrikkende werking zou kunnen hebben. Hij stelde dit als reactie op strafrechttheoretici als Hulsman die het strafrecht wilden afschaffen omdat het niet effectief zou zijn. Provocerend stelde Griffiths dat als je iedereen zou laten doodschieten die door een rood stoplicht rijdt, het strafrecht wel degelijk effectief zou zijn en wellicht ook efficiënt.

Verschillende typen publieke organisaties (1)

U hebt er misschien een beetje lang op moeten wachten, maar ik wil dan nu ingaan op de vraag wat ik nu versta onder een publieke organisatie. Ik ging er stilzwijgend vanuit dat wanneer u hierover wel een zeker eigen beeld heeft.

Er zijn twee redenen waarom ik hier uitgebreid op in wil gaan. De eerste reden is om u aan te geven dat ik het begrip publieke organisatie breed wil definiëren en mij zeker niet wil beperken tot gemeente, provincie en ministeries. Ik zie een brede waaier aan publieke organisaties.

De tweede reden is dat er zeer diverse typen publieke organisaties zijn. Sommige publieke organisaties behoren tot de kern van wat wij beschouwen als de overheid, andere behoren tot het grensgebied en vertonen deels kenmerken van publieke en deels kenmerken van private organisaties.

Juist deze variatie kan, naast het onderscheid tussen beleidsontwikkeling en uitvoering, relevant zijn voor de toepasbaarheid van prestatiemeting. Immers hoe meer een organisatie kenmerken van een private organisatie heeft, hoe beter prestatiemeting toepasbaar is.

Kortom in organisatiekundige termen, een soort contingentiebenadering. Maar wat is nu dat onderscheid privaat-publiek?

In veel beschouwingen wordt gesproken over publieke, private en semipublieke organisaties. Laatst genoemde organisaties worden ook wel hybride genoemd. Vaak wordt gesuggereerd dat er een soort schaal is (of continuüm) waar organisaties op gerangschikt kunnen worden naar de mate waarin zij publiek dan wel privaat zijn.

Naar mijn mening zijn er tenminste drie onderscheidingen te maken tussen publieke en private organisaties⁷. Elk van deze onderscheidingen is helder. Door de drie onderscheidingen door elkaar te gebruiken zoals vaak gebeurt, ontstaat grote onduidelijkheid. Deze drie onderscheidingen zijn:

- Een publiekrechtelijke versus een privaatrechtelijke grondslag.
- Publiekrechtelijke versus enkel privaatrechtelijke bevoegdheden.
- Publieke versus private financiering (belastingen versus markt).

Verschillende typen publieke organisaties (2)

Ik kan het niet nalaten ook deze organisatie, te typeren in termen van privaats-publiek volgens de eerder genoemde onderscheidingen.

De Haagse Hogeschool heeft een private grondslag (stichting), heeft publieke bevoegdheden (examens en uitgifte diploma's) en wordt in belangrijke mate via publieke middelen gefinancierd. Ik beschouw De Haagse Hogeschool dan ook als een publieke organisatie. Het feit dat de hogeschool een privaatrechtelijke grondslag heeft, betekent dat voor wat betreft de interne verantwoordingsstructuur gekeken moet worden naar het privaatrecht, meer specifiek het Burgerlijk Wetboek.

Het is sterk de vraag of deze interne verantwoordingsstructuur bij een onderwijsinstelling voor het onderwerp van deze rede zo relevant is. Vanwege de publiekrechtelijke bevoegdheden en financiering wordt de verantwoording van onderwijsinstellingen vooral bepaald door de bijzondere wetgeving zoals de Wet op het hoger en wetenschappelijk onderwijs.

Een ander voorbeeld betreft de omroeporganisaties. Omroepen als de KRO en de VARA zijn privaatrechtelijke rechtspersonen (verenigingen). Zij hebben geen publiekrechtelijke, maar enkel privaatrechtelijke bevoegdheden. Wel worden zij grotendeels gefinancierd uit publieke middelen. Het is vanwege deze financiering dat wordt gesproken over het publieke bestel.



Opmerkelijk is ook de status van ABN-AMRO. Onmiskenbaar heeft deze bank publieke kenmerken (de staat als aandeelhouder) en private kenmerken (een bank). Tekenend is de discussie over het salaris van topman Zalm. Zalm is een van de best betaalde functionarissen in de publieke sector, maar ook de slechtst betaalde topbankier.



Prestatiemeting: botsende waarden

Hoe uiten de botsende waarden zich nu bij prestatiemeting? Bij prestatiemeting ligt vooral de nadruk op effectiviteit en efficiency. Dit leidt ertoe dat door de invoering van prestatiemeting vooral de rechtsstatelijke en democratische waarden onder druk komen te staan. Hiermee worden de ontwikkelingen van de afgelopen decennia in het Nederlandse openbaar bestuur versterkt.

Maar ook binnen een waardestelsel kan er sprake zijn van botsende waarden. Zo ligt de nadruk bij prestatiemeting vooral op datgene wat goed meetbaar is, namelijk kwantitatieve gegevens.

Dat kwaliteit vaak moeilijk te meten valt, wordt nog eens overduidelijk door de commotie rondom het rapport van het SCP. Zo kon het SCP wel vaststellen hoe de productie van de rechterlijke macht zich heeft ontwikkeld in de loop der jaren, maar de vraag of extra geld heeft geleid tot een betere kwaliteit kon het SCP niet beantwoorden. Op het gebied van het lager onderwijs heeft het SCP wel getracht kwaliteit te meten, maar in allerlei commentaren wordt naar voren gebracht dat zij wel een erg beperkte definitie van kwaliteit hanteert. Ook wordt uit de reacties op het rapport duidelijk dat outcomes vaak moeilijk vast te stellen zijn.

Betekent dit nu dat wij prestaties van publieke organisaties dan maar helemaal niet moeten meten? Is het niet meten van prestaties een alternatief? Mijn antwoord op deze vraag is nee. Het is volkomen terecht dat organisaties als het SCP nagaan wat er gebeurt met extra gelden die uitgetrokken worden voor sectoren als onderwijs en rechterlijke macht. Het gaat hierbij om publieke middelen waarover verantwoording afgelegd moet worden.

Ik juich het verschijnen van het rapport dan ook toe en vind ook dat de discussie erover waardevol is. Wel wordt uit het rapport en de discussie duidelijk hoe lastig het is om op goede wijze prestaties van publieke organisaties te meten. Er moet dan ook na worden gekeken hoe prestaties op een betere manier kunnen worden gemeten en hoe beter omgegaan kan worden met de resultaten van prestatiemeting.

Alternatieven

Voortdurend zullen pogingen ondernomen moeten worden om de systematiek van prestatiemeting te verbeteren. De literatuur over prestatiemeting, biedt hiervoor aanknopingspunten (bijvoorbeeld in Nederland het werk van De Bruijn en Van Thiel).

Voorts zal ook getracht moeten worden om met name binnen de systematiek van prestatiemeting aandacht te besteden aan vooral rechtsstatelijke criteria. Dit zou kunnen door ook rekening te houden met aantallen bezwaren, beroepen en de uitkomsten hiervan.

Maar ondanks verbeteringen die mogelijk zijn binnen de systematiek van prestatiemeting, ben ik van mening dat enkel verbetering binnen de systematiek onvoldoende is. Prestatiemeting zal ingebed moeten worden in een breder kader, waarbij rekening gehouden moet worden met het eigen karakter van publieke organisaties. Wat versta ik hieronder, enkele elementen hiervan wil ik noemen:

- Er dient geen rechtstreekse en automatische koppeling te zijn tussen de gemeten prestaties en de beloning dan wel sanctionering van werknemers binnen publieke organisaties dan wel publieke organisaties als geheel. De resultaten van prestatiemeting dienen onderwerp te zijn van nadere discussie dan wel onderzoek.

- Wanneer een individuele werknemer volgens de metingen onvoldoende presteert, moet hem of haar de ruimte worden geboden om hiervoor een verklaring te geven. Het is mogelijk dat de betreffende werknemer juist de meest complexe zaken afhandelt binnen de eigen organisatie. Dit geldt ook voor publieke organisaties als geheel. Wanneer een politiekorps volgens de prestatiemeting te weinig heeft geproduceerd kan dit te maken hebben met de uiterst arbeidsintensieve aanpak van bijvoorbeeld geruchtmakende zaken als een pyromaan of een al dan niet bestaande snelwegschutter.
- Er dient ruime aandacht te zijn bij bestuurders en werknemers in de publieke sector voor het bijzondere karakter van publieke organisaties. Dit stelt eisen aan selectie en opleiding van personen. Daarbij dient ruime aandacht besteed te worden aan integriteitsnormen.
- Rechtsstatelijke waarden kunnen nooit volledig worden verdisconteerd in een systeem van prestatiemeting. Werknemers en bestuurders moeten dan ook sterk in hun schoenen staan om de verleiding te weerstaan zich enkel te richten op de prestatienormen die veelal betrekking hebben op efficiency en effectiviteit.
- Om deze verleiding te weerstaan dienen ambtenaren dan ook een stevige rechtspositionele bescherming te genieten. De ambtelijke status dient dan ook voor grote groepen ambtenaren behouden te blijven en het wetsvoorstel Koser Kaya dient niet aangenomen te worden.

Ik ben geen tegenstander van prestatiemeting, maar ik vraag wel aandacht voor de negatieve gevolgen van een te ver doorgevoerd systeem van prestatiemeting. Publieke organisaties hebben een bijzonder karakter. Eenzijdigheid speelt daarbij een belangrijke rol.

U ziet dit terug in het zwaard van Vrouwe Justitia. Publieke organisaties hebben te maken met botsende waarden. Prestatiemeting kan ertoe leiden dat efficiency en effectiviteit teveel prevaleren. Publieke organisaties en hun werknemers, dienen dan ook voortdurend de verschillende waarden tegen elkaar af te wegen, vandaar de weegschaal. Deze afweging dient in de woorden van Hood *honest and fair* te gebeuren, vandaar de blinddoek die de onpartijdigheid symboliseert.

Afsluiting

Het onderzoek wil ik in nauwe samenwerking verrichten met de leden van mijn kenniskring. Mijn kenniskring bestaat uit Jeanneke Tellegen-Willems, Maarten Haverkamp beiden van de Academie voor Bestuur, Recht en Veiligheid en Ferdi Mooijman van de Academie voor Accounting & Financial Management. Voorts is Frans Jorna, die enkele jaren geleden bij mij gepromoveerd is, als extern lid verbonden aan mijn kenniskring.

Naast de leden van mijn kenniskring wil ik met velen binnen en buiten deze hogeschool samenwerken, waaronder studenten, collega-lectoren en hogeschooldocenten. Dat ik voor de helft van mijn werktijd nog verbonden ben aan het instituut bestuurskunde van de Universiteit Leiden, biedt mij de mogelijkheid ook verdere samenwerking tussen De Haagse Hogeschool en de Universiteit Leiden te entameren.

Ik wil Roel Bekker, Bernard Steunenberg en Rob Brons bedanken voor de bijdragen die zij deze middag hebben geleverd. Voorts wil ik de leden van het College van Bestuur van De Haagse Hogeschool dankzeggen voor het in mij gestelde vertrouwen. In de korte periode dat ik als lector werkzaam ben, heb ik al enkele interessante gesprekken mogen voeren met Rob Brons en Susana Menéndez.

Ook wil ik Ineke van der Meule, directeur van het Centrum voor Lectoraten en Onderzoek, bedanken voor de samenwerking en vooral ook voor de ondersteuning die zij mij en de andere lectoren biedt in ons werk. Uiteraard wil ik vooral ook Annemarie, Marjolein, Mirjam, Jantine en Susy bedanken voor de voortreffelijke ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van deze rede.

(Endnotes)

-
- 1 G.S.A. Dijkstra, *Wetgeving en omvang van het gebruik van rechtsbescherming*, Deventer, 1991.
 - 2 Zie onder andere: H. de Bruijn, *Managing performance in the Public Sector*, London, 2004.
 - 3 B. Kuhry e.a., *Waar voor ons belastinggeld?*, Den Haag, 2012.
 - 4 Zie hierover onder andere: F.M. van der Meer, C.F. van den Berg, G.S.A. Dijkstra, *De ambtenaar in het openbaar bestuur, De inhoudelijke en juridische herpositionering van ambtenaren vanuit internationaal-vergelijkend perspectief*.
 - 5 Zie onder andere: Ch. Hood, *Public Management for all seasons*, in: *Public Administration*, 1991.6 Ch. Hood, *Exploring variation in public management reform of the 1980's*, in: Hans J.G.M. Bekke, James L. Perry, Theo A.J. Toonen (ed.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indianapolis, 1996.
 - 7 Zie hierover: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer, *Disentangling blurring boundaries: the public / private dichotomy from an organizational perspective*, in: M.R. Rutgers (ed.) *Retracing public administration*, Research in public administration, Amsterdam, 2003.

dehaagsehogeschool.nl/lectoraat-pmv-onderzoek.hhs.nl



De Haagse Hogeschool
Johanna Westerdijkplein 75
2521 EH Den Haag

dehaagsehogeschool.nl/lectoraten