

Presteren door leren
Benchmarken in het binnenlands bestuur



oktober 2002

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 De actualiteit van <i>benchmarken</i>	11
1.2 Adviesaanvraag	12
1.3 <i>Benchmarking</i> in perspectief	14
1.4 <i>Benchmarking</i> : een globale omschrijving	16
2. Noties van benchmarking	19
2.1 <i>Benchmarking</i> : een definitiekwestie	19
2.2 Ongewenste effecten van <i>benchmarking</i>	22
2.3 Functies en strategieën	23
3. Benchmarking in de publieke sector	25
3.1 Maatschappelijke doelen en indicatoren	25
3.2 Domeinen van <i>benchmarking</i>	28
3.3 Praktijken van <i>benchmarking</i> in de publieke sector	30
4. Benchmarking in interbestuurlijke betrekkingen	33
4.1 Verticale interbestuurlijke betrekkingen	33
4.2 Toezicht en controle	35
4.3 <i>Benchmarking</i> in verticale interbestuurlijke betrekkingen	36
4.4 <i>Benchmarking</i> in horizontale interbestuurlijke betrekkingen	37
4.5 Dualisering van gemeenten: een rol voor <i>benchmarking</i> ?	37
5. Conclusies en aanbevelingen	39
5.1 De voordelen van <i>benchmarking</i> in de publieke sector	39
5.2 De ongewenste effecten van prestatiemeting in de publieke sector	40
5.3 De autonome waarde van medebewind	41
5.4 Bestaand instrumentarium	42
5.5 Verticale en horizontale verantwoording	43
5.6 <i>Benchmarking</i> : randvoorwaarden en spelregels	44
5.7 Kwaliteitsverbetering in het openbaar bestuur: facilitering en stimulering	46
Geraadpleegde literatuur	49
Bijlage I	51
Adviesaanvraag	

Bijlage II	54
Verslag expertmeeting ‘ <i>Benchmarking</i> in interbestuurlijke betrekkingen’ d.d. 24 mei 2002	
Bijlage III	58
<i>Benchmarking</i> in verticale interbestuurlijke betrekkingen: ervaringen in het buitenland	
Bijlage IV	70
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage V	73
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage VI	75
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Woord vooraf

Met het voorliggende advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een antwoord te geven op de adviesaanvraag van 18 januari 2002 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de mogelijkheden van het instrument *benchmarking* tegen de achtergrond van eigentijdse bestuurlijke verantwoordingsverhoudingen.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit leden, medewerkers en een stagiair van de Rob:

- mevrouw A.G.M. van de Vondervoort (raadslid)
- de heer prof. dr. A.F.A. Korsten (raadslid)
- de heer drs. P. de Jong (adviseur)
- de heer drs. B.F. Steur (adviesmedewerker)
- de heer P.M. Groeneveld (stagiair; student bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit)

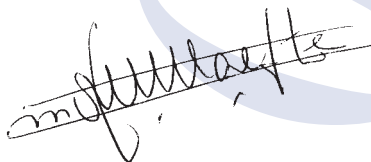
Op 24 mei 2002 heeft de Rob een expertmeeting georganiseerd met personen die uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de ontwikkeling en/of uitvoering van *benchmarking* in de publieke sector (zie bijlage II). De Raad is deze personen zeer erkentelijk voor hun medewerking aan de totstandkoming van de adviestekst. De concept-eindadviestekst is op 11 juli 2002 voor commentaar ook voorgelegd aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

De voorzitter,



De heer prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



De heer drs. M.P.H. van Haften



Samenvatting

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd te adviseren over de mogelijkheden van het instrument *benchmarking* tegen de achtergrond van eigentijdse interbestuurlijke verantwoordingsverhoudingen. Het gaat de minister hierbij om toepassingsmogelijkheden van het instrument *benchmarking* op beleidssectoren waarvoor maatschappelijke opgaven zijn geformuleerd en waarbij van lokale overheden verwacht wordt dat zij deze opgaven realiseren. De Rob is gevraagd in te gaan op de volgende aspecten: het inbouwen van waarborgen en het formuleren van criteria indien *benchmarking* als aanvullend of alternatief verantwoordingsinstrument wordt ingezet, het verkennen van mogelijke neveneffecten die kunnen optreden bij het hanteren van *benchmarking* in de verantwoording, het aangeven van maatschappelijke taakvelden waar *benchmarking* met name kan worden ingezet en de rol die het Rijk kan spelen bij het opzetten en toepassen van het instrument *benchmarking*. De Raad kiest voor een integrale beantwoording van deze vragen in het voorliggende advies.

Benchmarking is het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een *best practice* opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie. De functie van *benchmarking* kan dan ook omschreven worden als leren door vergelijken. De Raad is van mening dat *benchmarking* in de publieke sector goede mogelijkheden biedt te komen tot een transparante, lerende overheid en dat het instrument kan leiden tot een hogere mate van doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsbeleid. *Benchmarking* van onderop, op basis van vrijwilligheid, kan – mits de onderzoekers oog hebben voor de ‘achterkant’ van cijfers – een nuttig kwaliteitsinstrument zijn.

De Raad wijst echter op de mogelijkheid van het optreden van onbedoelde en ongewenste (perverse) effecten wanneer *benchmarking* als verantwoordingsinstrument, zowel in verticale als in horizontale zin, wordt ingezet. Het met de inzet van dit instrument beoogde leergedrag zal dan al snel onder druk komen of zelfs teniet worden gedaan. Om dit te voorkomen moet de mate van dwang tot *benchmarking* tot een minimum worden beperkt. *Benchmarking* heeft een leerfunctie, en niet primair een informatiefunctie, laat staan een toezichtfunctie.

De Raad adviseert *benchmarking* niet in te zetten als verantwoordingsinstrument in verticale interbestuurlijke betrekkingen. Gemeenten (en provincies) dienen in de uitvoering van medebewindstaken over een voldoende mate van beleidsvrijheid te beschikken. Deze beleidsvrijheid kan onder druk komen te staan door *benchmarking*. De Raad is echter wel van mening dat het Rijk in medebewindstaken recht heeft op beleidsinformatie. Hiervoor bestaat al een instrumentarium.

De Raad wijst op de functie die *benchmarking* kan vervullen in het licht van de recente wijzigingen van het gemeentebestuur in de Wet dualisering gemeentebestuur. Overeenkomstig art. 213 a dient het College van burgemeester en wethouders periodiek verslag te doen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. *Benchmarking* lijkt in beginsel een hulpmiddel om dit verslag te realiseren. Als *benchmarking* echter wordt ingezet als horizontaal verantwoordingsinstrument dan dient het instrument met grote nauwkeurigheid toegepast te worden teneinde de kans op het optreden van ongewenste effecten tot een minimum te beperken.

Er is een aantal belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle *benchmark*-exercitie. In de eerste plaats moet er een ‘*benchmarking*-bevorderende cultuur’ aanwezig zijn in de organisatie. In de tweede plaats dient er een ‘*benchmarking*-bevorderende structuur’ in de organisatie aanwezig te zijn. Daarnaast dienen – aldus de Raad – overheidsorganisaties die betrokken zijn bij een *benchmark*-exercitie aan een viertal spelregels te voldoen.

In de eerste plaats betreft dat de geschiktheid van het instrument *benchmarking*. De Raad merkt op dat vóór het opzetten van een *benchmark* bepaald moet worden of dit instrument het meest geschikt is. Niet alle maatschappelijke taakvelden lenen zich voor het gebruik van *benchmarking*. De Raad wijst erop dat *benchmarking* niet moet worden ingezet omdat het een modegril is.

De tweede spelregel betreft het opstellen van de prestatie-indicatoren. Voordat de gegevens worden verzameld moet worden nagedacht over de kwaliteit van de gewenste gegevens. In feite is dit het lastigste onderdeel dat voorafgaand aan *benchmarking* moet worden vastgelegd: het formuleren van de indicatoren waarop gemeten wordt.

Ten derde stelt de Raad dat er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over de uitkomsten van de *benchmark*exercitie. Vooraf moet duidelijk zijn welk doel de betrokken organisaties hebben met de uitkomsten van *benchmarking*. In ieder geval moet hierover vooraf duidelijkheid bestaan om zoveel mogelijk ongewenste effecten van *benchmarking* te voorkomen.

De vierde spelregel ten slotte betreft het *commitment* van organisaties aan de *benchmark*exercitie. *Benchmarking* geschiedt in samenwerking met andere, soortgelijke organisaties op basis van vrijwilligheid, vertrouwen en openheid. Overheidsorganisaties die deelnemen aan *benchmarking* committeren zich aan het gehele proces. Achteraf wordt het proces door de betrokken organisaties geëvalueerd, waarbij in ieder geval besproken wordt hoe de deelnemende organisaties zijn omgegaan met de uitkomsten van de *benchmark*.

Benchmarking is niet geschikt voor een organisatievergelijking op alle taakvelden tegelijk. Bovendien lenen bepaalde taakvelden zich minder – of zelfs helemaal niet – voor organisatievergelijking dan andere. Als

benchmarking wordt ingezet als verbeteringsinstrument dienen de betrokken organisaties zich echter wel aan een viertal spelregels te houden. Door zich te houden aan deze spelregels – zoals hierboven geformuleerd – kunnen organisaties de ongewenste effecten van *benchmarking* tot een minimum beperken.

De VNG en het IPO zijn volgens de Raad de aangewezen instanties om gemeenten en provincies te faciliteren door middel van het verschaffen van informatie over het opzetten van een *benchmark*exercitie.

Het Rijk heeft eind 2001 een kennisbank opgericht die tot doel heeft ervaringskennis die is opgedaan met de uitvoering van *benchmark*exercities in de publieke sector uit wisselen. Het verdient volgens de Raad aanbeveling een dergelijke kennisbankfunctie onder te brengen bij een instantie waarin de drie overheidslagen participeren: Rijk, IPO en VNG. Deze drie, Rijk, IPO en VNG, zouden – bijvoorbeeld in het kader van BANS – afspraken moeten maken over het doel van de informatie die *benchmark*exercities opleveren. Van groot belang hierbij is de garantie dat ‘hogere’ overheden de resultaten van *benchmarking* niet zullen gebruiken om ‘lagere’ overheden af te rekenen. Meer in het algemeen stelt de Raad dat een grotere transparantie van de uitvoeringspraktijk van decentrale overheden vraagt om harde garanties – in bestuursakkoorden of andere afspraken – tegen een mogelijk *détournement de savoir* op rijksniveau.

1. Inleiding

1.1

De actualiteit van *benchmarks*

Bij de overheid staat kwaliteitszorg hoog in het vaandel. De overheid wil 'de goede dingen doen en de – goede – dingen goed doen'. Bij 'de goede dingen doen' is essentieel dat de overheid goed op de hoogte is van wat er in de samenleving speelt en dat zij de waargenomen wensen en behoeften snel en helder vertaalt in doeltreffend en uitvoerbaar beleid. Het gaat dan om de kwaliteit van de primaire processen (beleid, uitvoering en toezicht). Bij 'de – goede – dingen goed doen', gaat het om de kwaliteit van de bedrijfsvoering.¹

Er is anno 2002 een zekere *sense of urgency* om te komen tot een duidelijke verbetering van de kwaliteit van het functioneren en de prestaties van overheidsdiensten. *Benchmarking* biedt hiertoe kansen. Van groot belang hierbij zijn de toegenomen mogelijkheden – door ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie – om allerlei informatie en kengetallen te produceren. In de moderne informatiesamenleving wordt de overheid uitgedaagd om, volgend op de nadruk op regels en daarna geld, juist informatie te gebruiken als instrument van sturing teneinde maatschappelijke opgaven te realiseren. Het gaat dan niet om een overheid die alles zelf wil regelen, maar om een overheid die transparantie van betrokken partijen bevordert, zodat mechanismen kunnen optreden die de maatschappelijke en democratische druk op niet goed presterende organisaties ontwikkelen en doorzetten.

De burgers eisen van de eigen gemeente prestaties, in de vorm van collectief beleid, producten en diensten. Recent verscheen een speciale uitgave van *Elsevier* over 'de beste gemeenten'.² Waar is het goed wonen, werken, winkelen, recreëren? Heeft een gemeente een ziekenhuis en andere zorgvoorzieningen? Zijn er veel sportaccommodaties, hoe divers zijn die naar typen sport en zijn de voorzieningen goed? Hoe bereikbaar zijn gemeenten per trein en bus? Wat is de kwaliteit van het station en de verbindingen? Welke onderwijsvoorzieningen zijn er? Hoe staat het met de verkeersveiligheid en de

¹ Tweede Kamer (2001-2002), p. 3.

² *Elsevier* (speciale uitgave, juli 2002). Almere komt uit de bus als aantrekkelijkste gemeente om te wonen: 'Tel alles bij elkaar op en Almere blijkt het beste van twee werelden te bieden. Van dorpse ruimte en groen, gemengd met stadse geneugten' (p. 37). In dit verband kan ook de jaarlijkse *Atlas voor gemeenten* van het onderzoeksinstituut NYFER genoemd worden. De atlas bevat een aantrekkelijkheidsindex en een sociaal-economische index die de veertig grootste Nederlandse gemeenten rangschikken op vele indicatoren. De *Atlas voor gemeenten 2001* beschrijft Amersfoort, Haarlemmermeer en Amstelveen als aantrekkelijkste, en Helmond, Heerlen en Hengelo als minst aantrekkelijke plaatsen om te wonen en te werken.

criminaliteit? Is de politie gevestigd in de gemeente of niet? Zijn er goede uitgaansmogelijkheden en restaurants? Waar zijn bij goede dienstverlening de tarieven laag? Welke kwaliteit heeft de gemeentelijke voorlichting? Is er een interactieve website? Is sprake van een goede regeling voor huisvuilophaal? Een onderzoek naar de beste gemeenten is vermoedelijk geen *benchmarking* want het gaat weliswaar om vergelijking van organisaties en *best practices*, maar de gemeenten zelf zijn geen opdrachtgever en van een intentie om te verbeteren is niets bekend. Een onderzoek naar het beleid van gemeenten kan *benchmarking* zijn als ook sprake is van verbeteractie. Nu blijft het bij een boeiende externe vergelijking.

Benchmarking betreft onderzoek. Het betekent organisatievergelijking gericht op het verkrijgen van een *best practice* en uiteindelijk verbetering in prestaties en/of werkwijzen. Voorbeelden hiervan zijn de vergelijking van de prestaties en werkwijzen van een aantal regionale instituten voor gezondheidszorg, of van verpleeghuizen, of scholen, sociale diensten, afdelingen burgerzaken van een aantal gemeenten van gelijke grootte. *Benchmarking* is meer dan vergelijking van prestaties omdat inzicht in prestatieverschillen nog geen aangrijpingspunten voor verbetering bevat. Deelnemers aan een *benchmark*studie zullen daarom vaak de werkwijzen erbij betrekken. Als het gaat om het werk van sociale diensten zal niet alleen inzicht nodig zijn in de duur van behandeling van uitkeringsprocessen maar ook in verklaring van een langere of kortere duur want daarin is een aangrijpingspunt voor verandering te vinden mocht een politiek bestuur van mening zijn dat de tijdsduur van behandeling korter moet worden. *Benchmarking* is zo gezien een richting van onderzoek, geen methode of techniek. De methoden en technieken hangen af van doel en nadere afpaling van een *benchmark*onderzoek. Vaak zal het doel van *benchmarking* productie-verbodiging of doelmatigheidsbevordering door een andere vorm van 'bedrijfsvoering' of organisatie van specifieke werkprocessen zijn.

Wat is het doel van *benchmarking*? Wat zijn de essentiële producten en processen, welke prestaties van een organisatie worden in de *benchmark* meegenomen en welke niet omdat ze van secundair belang zijn? Wat zijn de indicatoren voor prestaties of processen en bestaat daar overeenstemming over? Zijn de goede gegevens beschikbaar? Wie bezit de capaciteiten om een *benchmark*studie van goede kwaliteit uit te voeren?

1.2

Adviesaanvraag

In het kader van een algemeen kwaliteitsprogramma dat ontwikkeld wordt op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is er behoefte aan meer inzicht in de plaats, de betekenis en de mogelijkheden van *benchmarking* in het openbaar bestuur, met name in de context van verticale interbestuurlijke verhoudingen. Hiertoe heeft het ministerie in januari 2002 twee met elkaar samenhangende vragen uitgezet. Aan SGBO, onderzoeks- en adviesbureau van de VNG b.v., is gevraagd een inventariserend onderzoek uit

te voeren naar *benchmarking* als instrument in de context van interbestuurlijke betrekkingen.³ Tegelijkertijd vroeg het ministerie aan de Rob welke mogelijkheden de Rob ziet in het instrument *benchmarking* tegen de achtergrond van eigentijdse interbestuurlijke verhoudingen.

Het thema 'kwaliteit van de overheid' loopt als een rode draad door het werk van de Rob. Medio 2000 bracht de Raad over dit thema een overkoepelend advies uit.⁴ De Raad vat hierbij het begrip kwaliteit van de overheid breder op dan 'operationele kwaliteit' (efficiency en gebruiks- en klantvriendelijkheid bij de levering van diensten en producten). In het perspectief van de Raad gaat het bij kwaliteit vooral om de vraag of de overheid het goede doet, of zij de belangen van de burgers goed afweegt, of de politieke besluitvorming naar tevredenheid verloopt en of de verdeling van taken en verantwoordelijkheden zorgvuldig geschiedt.⁵ De Raad pleit voor een burgergericht kwaliteitsconcept. Dit vraagt van de overheid duidelijkheid, verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid.

De adviesaanvraag '*Benchmark* interbestuurlijke betrekkingen' van de minister van BZK past goed binnen het Rob-koepelthema 'kwaliteit van de overheid'. De centrale vraagstelling van de minister luidt als volgt:

Welke mogelijkheden ziet de Raad in het relatief nieuwe instrument *benchmarking* tegen de achtergrond van eigentijdse interbestuurlijke verantwoordingsverhoudingen en wat zou de plaats van dit instrument kunnen zijn ten opzichte van overige bestuursinstrumenten?

In de toelichting op de adviesaanvraag geeft de minister aan dat zijn belangstelling niet uitgaat naar de toepassing van het instrument *benchmarking* op het verhogen van de efficiency en effectiviteit van de interne bedrijfsprocessen, maar naar de toepassingsmogelijkheden van dit instrument op beleidssectoren waarvoor maatschappelijke opgaven zijn geformuleerd en waarbij van de lokale overheden verwacht wordt dat zij deze maatschappelijke opgaven realiseren (medebewindstaken).

De minister vraagt de Rob bij de behandeling van de adviesaanvraag in te gaan op de volgende deelvragen:

- Welke waarborgen dienen te worden ingebouwd als *benchmarking* als een aanvullend of als een mogelijk alternatief verantwoordingsinstrument wordt gehanteerd?
- Aan welke criteria dient *benchmarking* dan minimaal te voldoen?
- Welke denkbare neveneffecten ziet de Raad verbonden aan het hanteren van *benchmarking* in de verantwoording?

³ SGBO (mei 2002).

⁴ Raad voor het openbaar bestuur (juni 2000).

⁵ Raad voor het openbaar bestuur (juni 2000), p. 8.

- Welke maatschappelijke taakvelden lenen zich bij voorkeur voor het gebruik van *benchmarking* als aanvullend of als alternatief verantwoordingsinstrument bij gemeenten?
- Wat zou de rol van het Rijk kunnen zijn bij het opzetten en toepassen van het instrument *benchmarking*?

Het voorliggend advies is als volgt opgebouwd. Na een globale schets van het fenomeen *benchmarken* in het tweede deel van hoofdstuk 1 volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de verschillende vormen van het instrument *benchmarking*. Hoofdstuk 3 behandelt specifieke thema's die van belang zijn bij *benchmarken in de publieke sector*. Hoofdstuk 4 bevat een schets van de Nederlandse constitutionele en bestuurlijke context, die als beoordelingskader dient voor de mogelijkheden van *benchmarking* als verantwoordingsinstrument. In het afsluitende hoofdstuk 5 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Bijlage II betreft een verslag van de op 24 mei 2002 door de Rob georganiseerde expertmeeting '*Benchmarking in interbestuurlijke betrekkingen*'. In bijlage III wordt ingegaan op ervaringen die in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn opgedaan op het gebied van *benchmarking* in verticale interbestuurlijke betrekkingen. Mogelijke lessen die Nederland zou kunnen trekken uit deze ervaringen zijn verwerkt in de adviestekst.

1.3

Benchmarking in perspectief

Het centrale denken in het openbaar bestuur is sterk beïnvloed door het New Public Management (NPM). Dit *governance*-beeld binnen de overheid gaat uit van een staat die wat betreft organisatievorm en ideologie sterk gebruik maakt van opvattingen uit de private sector. De staat is in deze visie vooral een bedrijf, de BV Nederland. Dit betekent dat de nadruk ligt op de doelen die een overheid wil bereiken, en dat deze doelen zoveel mogelijk in meetbare termen geformuleerd worden. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarmee de belangrijkste waarden binnen het openbaar bestuur. Doelrationaliteit is op de voorgrond komen te staan ten koste van de waardenrationaliteit. De politieke discussie gaat vooral over resultaten, *efficiency* en effectiviteit. De belangrijkste effecten van dit denken binnen het openbaar bestuur zijn decentralisatie, het sluiten van contracten met het bedrijfsleven, het invoeren van marktwerking, de klantvriendelijke benadering, ondernemerschap en het streven naar kwaliteitsverbetering.⁶

Het NPM is aan het begin van de jaren tachtig opgekomen met het aan de macht komen van premier Thatcher in Groot-Brittannië en president Reagan in de Verenigde Staten. De kabinetten onder leiding van premier Lubbers zijn van doorslaggevende betekenis geweest voor de introductie van elementen van het NPM in Nederland. De afgelopen jaren is er echter kritiek ontstaan op het gedachtengoed van het NPM. De overheid zou zich ook moeten bezighouden

⁶ De Vries (2002), p. 22-23.

met het toedelen van waarden en niet alleen met het realiseren van doelen. De politieke discussie zou gevoerd moeten worden over het omzetten van individuele voorkeuren in collectieve uitkomsten en niet alleen over resultaten, *efficiency* en effectiviteit. Toch overheerst het NPM nog altijd het denken binnen de overheid. In het afgelopen decennium is daarbij de nadruk komen te liggen op de kwaliteit van de doelen van overheidsbeleid. De overheid wil ‘de goede dingen doen en de dingen goed doen’.

De invloed van NPM valt ook in Nederland te signaleren. Ook in ons land is bedrijfsvoering in de kijker komen te staan en zijn derhalve methoden uit de NPM-literatuur overdacht en hier en daar toegepast. In het kader van kwaliteitszorg zet de Nederlandse overheid verschillende instrumenten in. Hierbij kan gedacht worden aan monitoring, visitatie- en *benchmarks*systemen. Deze instrumenten zijn veelal ingebed in ‘grote operaties’ zoals de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)⁷, het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding (Plavat), en de VBTB-operatie (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording).

Kwaliteitszorg bij de overheid is van belang gezien de steeds complexer wordende problemen in de samenleving. Veel maatschappelijke problemen vragen een interdepartementale en/of een interbestuurlijke aanpak: ‘Geen maatschappelijk vraagstuk houdt zich aan de grenzen van een bestuurlijke eenheid. Dit dwingt de rijksdienst tot het onderhouden van goede betrekkingen met andere overheden op alle bestuurlijke niveaus.’⁸ Hierbij past het beeld van een overheid als een keten van verschillende schakels waarbij alle schakels idealiter bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk en hierop aanspreekbaar zijn.

Onder het motto ‘Publieke organisaties kunnen leren van elkaars ervaringen’ heeft het ministerie van BZK in december 2001 de website www.benchmarkenindepubliekesector.nl ten doop gehouden tijdens een door

⁷ In mei 2002 presenteerde de MDW-werkgroep Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening aan het kabinet haar eindrapport *Lokaal loket*. Het betreft een vergelijkend onderzoek naar de prestaties van twintig gemeenten op vier terreinen: uitgifte rijbewijs, uittreksel bevolkingsregister, afhalen en wegbrengen van grof vuil, en verstrekking van bouwvergunningen. Ook is gekeken naar de tevredenheid over de dienstverlening. De betrokken gemeenten hebben vrijwillig meegedaan aan het onderzoek. De werkgroep concludeert dat *benchmarken* een zeer nuttige methode is om meer zicht te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening en dat de deelnemende gemeenten graag willen weten waar zij staan en waar verbetermogelijkheden liggen.

⁸ Tweede Kamer (2000-2001), p. 7. Zie voor een uitvoerige visie van het kabinet op de interbestuurlijke betrekkingen de kabinetsreactie *Interbestuurlijke betrekkingen* (september 2001) op het advies van de Rfv en de Rob, *De kunst van overlaten. Maatwerk in decentralisatie* (september 2000).

de ministeries van BZK en OCW georganiseerde workshop getiteld 'Benchmarken van organisaties in de publieke sector'. Het doel van de opgerichte kennisbank is het uitwisselen van ervaringskennis die opgedaan is met de uitvoering van *benchmark*exercities in de publieke sector. Medio 2002 bevatte de kennisbank 21 casebeschrijvingen.⁹ De cases laten zien dat het instrument *benchmarking* ook in de publieke sector steeds meer wordt toegepast. Dit roept allerlei vragen op, van praktische en van fundamentele aard.¹⁰ Inmiddels kan gesteld worden dat 'de euforie rond *benchmarking* als een simpel toe te passen instrument een beetje voorbij is'.¹¹

1.4

Benchmarking: een globale omschrijving

New Public Management heeft de introductie van *benchmarking* in de publieke sector gestimuleerd. Hoewel veel organisaties tegenwoordig zeggen te participeren in een *benchmark*onderzoek, is het de vraag of alles wat onder de vlag van *benchmarking* gepresenteerd wordt ook daadwerkelijk als *benchmarking* beschouwd kan worden. Kort gezegd komt *benchmarking* op het volgende neer:

Het systematisch onderzoeken van de prestaties [en maatschappelijke effecten] en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethode aan deze *best practices*, met als doel te komen tot een plaatsbepaling en verbetering van het eigen presteren.¹²

⁹ De oprichting van de Kennisbank Benchmarken Publieke Sector kan beschouwd worden als een logisch vervolg op de Europese Raad in Portugal op 19 en 20 juni 2000 waar de lidstaten aangemoedigd werden de kwaliteit en het prestatievermogen van overheidsdiensten te verbeteren door het definiëren van een Europees systeem van *benchmarking* van *best practices*. Medio 2002 presenteerde de Europese Commissie een methode waarmee lokale overheidsdiensten hun prestaties kunnen vergelijken. De commissie hoopt zo tot een systeem te komen waarbij gemeenten na onderlinge vergelijking kunnen kiezen voor de meest efficiënte manier om diensten op het gebied van openbaar vervoer, nutsbedrijven, post en telecommunicatie te exploiteren (*Binnenlands Bestuur*, 2002/26, p. 23).

¹⁰ *Benchmarking* is inmiddels een serieus onderdeel van bestuurskundige reflectie: 'Het onderzoek naar nationale en internationale *best practices* in het openbaar bestuur is mijns inziens de meest interessante vernieuwing in het bestuurskundig onderzoek van de laatste jaren. Het past bij een lerende overheid die – onder erkenning van institutionele verschillen – reflecteert op ervaringen en experimenten bij andere overheden. Het maakt tevens optimaal gebruik van de transparantie die door de informatiemaatschappij wordt geschapen', aldus I.Th.M. Snellen in: Stichting Itafit (2002), p. 4.

¹¹ Aldus dagvoorzitter H. de Groot op de workshop 'Benchmarken van organisaties in de publieke sector' op 13 december 2001.

¹² Camp (1992).

Benchmarking bestaat dus ideaaltypisch uit drie kenmerken.

- In de eerste plaats worden organisaties met elkaar vergeleken op basis van vooraf vastgestelde indicatoren.
- Vervolgens ontstaat door deze vergelijking een beeld van de *best practice*.
- Ten slotte worden uit deze *best practice* operationele doelen gesteld om te komen tot continue verbetering van de eigen organisatie.

Benchmarking is dus een manier van onderzoek. Niet alle vergelijking is te zien als *benchmarking*. *Benchmarking* richt zich niet op het vergelijken van bepaalde beleidsprogramma's, maar is meer. Het is een manier van vergelijking van organisaties of organisatiedelen (die uiteraard wel beleid uitvoeren, meestal een aantal beleidsprogramma's en niet slechts een of twee). Te denken valt aan een *benchmarkstudie* van sociale diensten of van afdelingen burgerzaken van gemeenten.

Achtergrond

De gedachte achter *benchmarking*, namelijk het vergelijken en het verbeteren van prestaties en productieprocessen, is niet nieuw. In de literatuur wordt echter wel gesproken van een nieuwe toepassingswijze. Deze onderscheidt zich in een drietal kenmerken:

- Systematiek: het vergelijkings-element en het verbeteringselement worden systematischer dan voorheen toegepast. Het gaat steeds om vergelijking van organisaties (scholen, Riagg's, ziekenhuizen, verpleeghuizen) of organisatiedelen (afdelingen burgerzaken, sociale diensten).
- Externe oriëntatie: de vergelijking met andere organisaties geschiedt in onderlinge samenwerking. Daarnaast is het bij *benchmarking* mogelijk een organisatie te vergelijken met organisaties buiten de eigen sector.
- Professionalisering: *benchmarking* is geen eenmalige exercitie die door een beperkte groep binnen een organisatie wordt uitgevoerd, maar is een continu proces dat overal in de organisatie en op ieder niveau wordt toegepast

Benchmarking en verwante kwaliteitsinstrumenten

Benchmarking dient onderscheiden te worden van verwante kwaliteitsinstrumenten zoals monitoring en maatstafconcurrentie.

Bij monitoring gaat het om een vergelijking van resultaten van organisaties op verschillende momenten. Monitoring-uitkomsten worden gebruikt om beleid te evalueren en zo mogelijk bij te stellen.¹³

Maatstafconcurrentie gaat een stap verder dan *benchmarking*: aan de resultaten van een *benchmark*exercitie worden financiële gevolgen verbonden. Terwijl het

¹³ Enkele voorbeelden van monitoring door het Rijk: de monitor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang; de monitor overheidsprestaties milieubeleid; de monitor meerjarenafspraken jeugdzorg; de monitor kinderopvang; de politiemonitor bevolking, de monitor stedelijke vernieuwing, de monitor grote stedenbeleid.

bij *benchmarking* om leren gaat, gaat het bij maatstafconcurrentie om reguleren: 'Maatstafconcurrentie denkt vanuit een regulerend orgaan en heeft financiële gevolgen voor de deelnemende organisaties'.¹⁴

In de beleidspraktijk treft men veel mengvormen van kwaliteitsinstrumenten aan. Het gaat dan bijvoorbeeld om monitoring met *benchmark*kachtige elementen.

¹⁴ Aldus G. Gelauff, in: Ministerie van BZK en Ministerie van OCW (2001).

2.

Noties van *benchmarking*

2.1

Benchmarking: een definitiekwestie

De term *benchmarking* komt oorspronkelijk uit de landmeetkunde. Binnen deze discipline wordt de term gebruikt voor een referentiepunt (een *benchmark*) bij het opmeten van een gebied. De term werd eind jaren zeventig overgenomen door het (Amerikaanse) bedrijfsleven. Xerox en IBM hanteerden de term voor het vergelijken van de eigen bedrijfsprestaties met de prestaties van andere bedrijven. De vergelijking stond daarbij ten dienste van de verbetering van de prestaties binnen het eigen bedrijf.

Harde en zachte variant

Bij de definiëring van *benchmarking* dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de *harde* en de *zachte* variant. De harde variant van *benchmarking* wordt in het algemeen als volgt gedefinieerd:

Het systematisch onderzoeken van de prestaties en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethode aan deze *best practices*, met als doel te komen tot een plaatsbepaling en verbetering van het eigen presteren.¹⁵

In de harde variant van *benchmarking* worden drie kenmerken onderscheiden. In de eerste plaats worden organisaties met elkaar vergeleken op basis van vooraf vastgestelde indicatoren. Vervolgens ontstaat door deze vergelijking een beeld van de *best practice*. Ten slotte worden uit deze *best practice* operationele doelen gesteld om te komen tot continue verbetering van de eigen organisatie.

Het vinden van de *best practice* is echter problematisch. Uit *benchmark-exercities* blijkt dat er vrijwel nooit een organisatie is die op alle vooraf gestelde indicatoren het beste scoort. Meestal scoort een organisatie op één indicator het beste, terwijl een andere organisatie beter scoort op een andere indicator, enzovoorts. Dé *best practice* is dan ook vrijwel nooit aanwezig bij een werkelijk bestaande organisatie. Veeleer is er sprake van een virtuele *best practice*.

Tabel 1, waarin de resultaten staan van een *benchmark* in de thuiszorg, illustreert de onmogelijkheid van het vaststellen van een *best practice*. Voor het aantal zorguren per voltijdse arbeidsplaats (fte) in de wijkverpleging geeft instelling II de hoogste score en voor gezinsverzorging is dat instelling V.

¹⁵ Camp (1992).

Daarentegen geldt dat instelling I de *best practice* geeft voor het aantal zorguren per f 10.000,- budget. De in alle opzichten *best practice* bestaat dus niet.

Tabel 1: Kenmerken van het productieproces bij zeven onderzochte instellingen¹⁶

<i>Instellingen</i>	I	II	III	IV	V	VI	VII
Zorguren wijkverpleging per fte uitvoering Wijkverpleging	966	1075	960	Nb	726	865	954
Zorguren gezinsverzorging per fte uitvoering gezinsverzorging	1421	1401	1434	Nb	1490	1449	1477
Zorguren per f 10.000 budget	261	212	202	225	225	213	237
Aandeel uitvoerend personeel (%)	93	88	92	91	89	91	91
Waarvan productief (%)	80	75	71	81	76	77	78
leiding per 100 fte verzorgend personeel	0.92	1.06	0.67	0.85	0.39	0.91	0.56
P&O-personeel per 100 fte verzorgend personeel	0.66	1.48	2.19	1.79	1.26	1.35	1.57
Fin. Econ. personeel per 100 fte verzorgend personeel	1.47	2.66	2.67	2.37	2.50	2.92	2.91
Automatiseringspersoneel per 100 fte verzorgend personeel	0.76	0.97	0.84	0.52	0.76	0.65	0.71
Facilitair personeel per 100 fte verzorgend personeel	1.34	3.61	3.52	2.67	2.07	3.19	1.99
ziekteverzuim (%)	11	7	11	12	11	9	11
Aandeel variabel personeel (%)	15	2	3	19	15	4	8
Parttime factor (%)	46	57	48	44	58	42	61

Vet = *best practice*; nb = cijfer niet beschikbaar

In de zachte variant van *benchmarking* wordt juist vanwege het problematische karakter van de *best practice* minder nadruk gelegd op het vaststellen van de *best practice*. In deze opvatting wordt uitgegaan van *good practices* of zelfs gewoon *practices*. De nadruk in de zachte variant van *benchmarking* ligt op de vergelijking van processen en producten van organisaties op basis waarvan een organisatie zich kan verbeteren. Daarmee lijkt deze variant van *benchmarking* op monitoring.

De Raad merkt op dat in zowel de harde als de zachte variant van *benchmarking* sprake is van twee elementen: vergelijken en verbeteren. Dit is een belangrijke tweedeling, omdat daarin *benchmarking* zich onderscheidt van andere vormen

¹⁶ Elias en Van Ieperen (1997).

van prestatie­meting. De Raad wil dan ook benadrukken dat niet alles dat wordt aangemerkt als *benchmarking* ook daadwerkelijk *benchmarking* is. Het vergelijken en verbeteren hebben hetzelfde gewicht bij *benchmarking* in tegenstelling tot andere vormen van prestatie­meting, waar de nadruk ligt op het vergelijken. Dit onderscheidend criterium bij *benchmarking* komt voort uit de functie van het instrument en de strategie waarmee het wordt ingezet.

Benchmarking: studieuze of interactief

Een tweede onderscheid is dat in studieuze en interactieve *benchmarking*. In de praktijk komen we zware (studieuze) *benchmark*­studies tegen die verricht worden door specialisten met veel expertise op het gebied van methoden en technieken van onderzoek. Een voorbeeld hiervan is onderzoek van het SCP naar verpleeghuizen.¹⁷ Dergelijk onderzoek is goed verdedigbaar maar nagenoeg niet uitvoerbaar door betrokken verpleeghuizen zelf omdat geen instelling de vereiste methodische expertise in huis zal hebben.

Bij interactieve *benchmarking* leveren betrokken organisaties op basis van een protocol zelf informatie over werkwijzen en productie en zijn zij betrokken bij de interpretatie van de resultaten. Een voorbeeld van een meer interactieve (en tevens zachte) vorm van *benchmarking* is het uitvoeren van zelfstudies en visitaties per studierichting in het hoger onderwijs. Een commissie bekijkt niet alleen de kwaliteit van de op basis van een protocol opgestelde zelfstudie met gegevens over onder andere studieinhoud, begeleiding en studierendement, maar hoort ook een aantal betrokken verantwoordelijke managers, docenten, en studenten.

Vormen van benchmarking in de praktijk

Er zijn in de praktijk verschillende soorten *benchmarking* te onderscheiden:

- Op basis van het doel dat achter *benchmarking* schuil gaat valt een onderscheid te maken in *benchmarking* die gericht is op ‘leren’ en *benchmarking* die gericht is op verantwoordeden binnen een politieke context.
- *Benchmarking* kan vrijwillig plaatsvinden doordat enkele organisaties samen besluiten hiertoe over te gaan. Ook is gedwongen *benchmarking* mogelijk.
- Een derde onderscheid is dat in horizontale en verticale (interbestuurlijke) *benchmarking*. Horizontale *benchmarking* is *benchmarking* waarbij organisaties van eenzelfde ‘niveau’ of laag zijn betrokken, zoals vijf ziekenhuizen die samen besluiten een *benchmark*­studie te ondernemen zonder dat het departement van VWS hierbij betrokken is als opdrachtgever of instantie die primair gebruiker is van de studie. Verticale *benchmarking* impliceert betrokkenheid van meerdere overheden bij de *benchmark*. Denk hierbij aan het fictieve voorbeeld van een departement dat verordonneert dat een *benchmark* nodig is van het functioneren van verpleeghuizen, waarbij de *benchmark* dient als middel voor verantwoording van onderop aan het departement.

¹⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (september 1996).

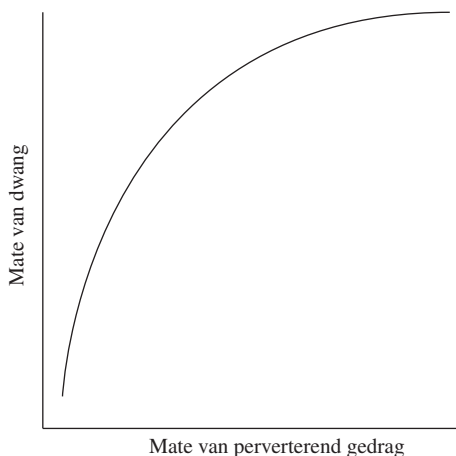
In de praktijk komen natuurlijk combinaties voor. Vaak zal *benchmarking* vrijwillig zijn, horizontaal, en op leren gericht. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is een *benchmarking* van Riagg's.

2.2

Ongewenste effecten van *benchmarking*

Benchmarking is een vorm van prestatiemeting, waarbij het onderscheidend criterium bestaat uit het gelijke gewicht dat wordt toegekend aan vergelijken en verbeteren. Naarmate prestatiemeting echter met meer dwang wordt ingezet, neemt de kans op het optreden van ongewenste ('perverse') effecten toe. De Bruijn noemt dit de paradox van de toenemende perverse effecten: naarmate de bestuurder door prestatiemeting meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces, neemt de kans op het optreden van ongewenste effecten toe (zie schema). In de volgende paragraaf wordt een aantal functies van prestatiemeting benoemd die een opklimmende mate van dwang kennen: transparantie, leren, oordelen en afrekenen.¹⁸

Er kunnen ruwweg zes mogelijke ongewenste effecten onderscheiden worden bij prestatiemeting.



In de eerste plaats kan prestatiemeting leiden tot strategisch gedrag. De organisatie verhoogt volgens de criteria van *benchmarking* de productie, maar deze productieverbodiging heeft geen of een negatieve betekenis. Dit strategische gedrag wordt benoemd als 'gaming the numbers'. De productie is in werkelijkheid niet gestegen, maar datgene dat benoemd is als prestatie wordt door de organisatie zichtbaar gemaakt. Strategisch gedrag blijkt tevens uit het feit dat organisaties in hun beleid zich speciaal richten op de opgestelde indicatoren uit de *benchmark*, omdat deze onderdelen het 'goed' doen

¹⁸ De Bruijn (2001), p. 17 en 48; De Bruijn (2002), p. 140 en p. 146-167.

(suboptimalisatie). Het achterliggende idee van leren uit *benchmarking* komt daardoor in gevaar.

In de tweede plaats kan prestatiemeting de interne bureaucratie versterken. Uit onderzoek blijkt dat organisaties veel investeren in procedureel-organisatorische voorzieningen om zo aan de eisen van het systeem van prestatiemeting te kunnen voldoen. In werkelijkheid blijkt echter dat deze organisaties niet beter presteren dan organisaties die over minder van dergelijke voorzieningen beschikken.

Ten derde kan prestatiemeting innovaties blokkeren (ossificatie). De confrontatie met de uitkomsten van prestatiemeting leidt tot inspanningen om het productieproces zo veel mogelijk te optimaliseren. Innovatie betekent de exploratie van het onbekende, en daarmee het risico dat de resultaten minder zijn dan verwacht. Prestatiemeting belooft op deze wijze het reproduceren van het bestaande.

In de vierde plaats kan prestatiemeting de professionele habitus verdrijven. Prestatie-indicatoren meten kwantiteiten en zullen dus vooral aangrijpen bij meetbare en goed definieerbare aspecten van de prestatie. De nadruk op kwantitatieve grootheden kan ten koste gaan van kwalitatieve, niet goed meetbare grootheden (tunnelvisie).¹⁹

Ten vijfde kan prestatiemeting de bestelverantwoordelijkheid verdrijven. Binnen de publieke sector geldt dat organisaties professionele inzichten beschikbaar stellen aan andere organisaties. Als organisaties echter op basis van prestaties met elkaar concurreren, kan de bereidheid tot het delen van hun inzichten afnemen.

En ten slotte kan prestatiemeting goed presteren bestraffen. Uit de meting kan immers blijken dat een organisatie met hetzelfde budget meer kan produceren. Een bestuurder zou dat kunnen vertalen in een lager budget voor een komend jaar bij gelijkblijvende prestaties.²⁰

De Raad is van mening dat deze ongewenste effecten ook kunnen optreden als *benchmarking* met dwang wordt ingezet in verticale interbestuurlijke betrekkingen.

2.3

Funcities en strategieën

Bij vormen van prestatiemeting is van belang welke functie(s) actoren toekennen aan de resultaten van het onderzoek. In een opklimmende mate van dwang kunnen globaal gezien de volgende funcities worden onderscheiden:²¹

¹⁹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), p. 157; hierbij baseert de RMO zich op Smith (1995) die acht onbedoelde effecten van ondoordachte prestatiemeting in de publieke sector onderscheidt: tunnelvision, suboptimization, myopia, measure fixation, convergence, ossification, gaming, misinterpretation, misrepresentation. Zie ook Van de Donk (1997) en Scott (1998).

²⁰ Bordewijk en Klaassen (2000), p. 97-98.

²¹ De Bruijn (2001), p. 17.

- *Transparantie*: het inzichtelijk maken van het functioneren van een organisatie op basis van een aantal indicatoren.
- *Leren*: op basis van de verkregen transparantie over het functioneren kan de organisatie beoordelen wat goed gaat en welke elementen verbeterd kunnen worden.
- *Oordelen*: op grond van de prestatiegegevens zou een oordeel gegeven kunnen worden over het functioneren van de organisatie.
- *Afrekenen*: op basis van het oordeel over het functioneren van de organisatie kunnen sancties worden opgelegd.

De transparantiefunctie en de leerfunctie zijn van belang voor *benchmarking*, waarbij uit het bovenstaande blijkt dat bij deze twee functies vrijwilligheid van belang is. De vraag is echter hoe deze functies zich verhouden tot de wijze waarop *benchmarking* wordt ingezet in de publieke sector.

De functie die wordt toegekend aan *benchmarking* is afhankelijk van de strategie waarmee *benchmarking* wordt toegepast in de publieke sector. Er zijn drie denkbare strategieën te onderscheiden:

- *Top-down strategie*: hierbij wordt *benchmarking* van bovenaf opgelegd, veelal door een ministerie. De functie van een dergelijke strategie betreft meestal het beoordelen of zelfs het afrekenen van een organisatie op basis van de gemeten prestaties. Tevens kan *benchmarking* dan als sturingsinstrument gebruikt worden in plaats van meer directe controle. Hierbij bestaat echter het gevaar van ongewenste effecten. In de vorige paragraaf is hier nader op ingegaan.
- *Bottom-up strategie*: hierbij ontwikkelen organisaties hun eigen *benchmark*projecten. In deze *bottom-up* benadering staat de vrijwilligheid om deel te nemen van organisaties voorop. Centrale organisaties – bijvoorbeeld een relevant ministerie – kunnen dergelijke initiatieven stimuleren en ondersteunen.²²
- *Externe strategie*: hierbij ligt het initiatief van een *benchmark*-exercitie bij een externe organisatie, maar ontbreekt het onderdeel van het opleggen, zoals dat in de *top-down* strategie wel bestaat. Meestal zijn deze externe organisaties experts op het gebied van *benchmarking*.

Zowel de *bottom-up* als de externe strategie voor de toepassing van *benchmarking* in de publieke sector kennen een hoge mate van vrijwilligheid. De voorkeur van Raad gaat uit naar *bottom-up* initiatieven, omdat *benchmarking* door de organisatie zelf het draagvlak voor de exercitie vergroot. Bendell wijst erop dat '*benchmarking should be done by your organization, for your organization and to improve your organization*'.²³ De *top-down* strategie impliceert een sterke mate van dwang, en daarmee tevens een toenemende kans op het optreden van ongewenste effecten.

²² Helgason (1997), p. 3.

²³ Bendell, Boulter en Goodstadt (1998), p. 16-17.

3.

Benchmarking in de publieke sector

Wie in de publieke sector wil *benchmarken* krijgt te maken met een aantal specifieke factoren die te maken hebben met de aard van de publieke sector. In dit hoofdstuk worden enkele bijzonderheden van de publieke sector – voor zover van belang voor *benchmarken* – globaal geschetst.

3.1

Maatschappelijke doelen en indicatoren

Waardendiversiteit

Prestatiemeting in het openbaar bestuur is niet eenvoudig. Het overheids-handelen heeft primair te maken met het realiseren van bepaalde maatschappelijke doelen, zoals veiligheid, welzijn, welvaart et cetera. Hierbij zijn verschillende waarden van belang. Naast *efficiency* en effectiviteit gaat het dan om waarden als nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, rechtsgelijkheid en democratisch gehalte.²⁴ Deze waardendiversiteit bemoeilijkt prestatiemeting in de publieke sector.

Co-productie van beleid

Daar komt – ten tweede – nog bij dat veel prestaties in de publieke sector tot stand komen in interactie met derden:

‘De politieagent die waakt over de veiligheid van een wijk, is voor zijn prestaties sterk afhankelijk van de inspanningen van derden, zoals de afdeling ruimtelijke ordening van de gemeente, ouders van allochtone jongeren, de ondernemersvereniging. Deze derden zijn de co-producent van de politieagent. Wordt de agent desondanks afgerekend op de prestatie, dan zal hij dit als oneerlijk ervaren’.²⁵

Externe beïnvloeding van beleid

Tot slot – en ten derde – is prestatiemeting in de publieke sector lastig doordat maatschappelijke ontwikkelingen ook door andere factoren dan het uitgezette overheidsbeleid worden beïnvloed. Een en ander heeft tot gevolg dat prestatiemeting in de publieke sector meestal betrekking heeft op de meting van de overheidsproducten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van productindicatoren.

Een verkenning van typen productindicatoren

In de voorstudie *Maten voor gemeenten*²⁶ schetst het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) een interpretatiekader dat kan zorgen voor een beter inzicht in de relatie tussen de taken en de middelen van de gemeentelijke bestuurslaag.

²⁴ Hakvoort en Klaassen (1999), p. 11.

²⁵ De Bruijn (2002), p. 12.

²⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau (juni 2001).

Meting en meetbaarheid van de producten van de lokale overheid staan hierbij centraal. Aangezien de waarde van de productie in de quartaire sector doorgaans niet in geld kan worden uitgedrukt, wordt bij het meten van de productie in de quartaire sector gebruik gemaakt van zogenaamde fysieke productindicatoren. Het gaat hier om een verzamelterm, die verschillende typen indicatoren omvat, die als directe of indirecte maat voor de productie kunnen gelden. Het SCP maakt in *Maten voor gemeenten* onderscheid tussen vier typen productindicatoren²⁷:

1. Prestatie-indicatoren, die te maken hebben met de geleverde eindproducten.
2. Gebruiksindicatoren, die te maken hebben met de afnemers van de diensten.
3. Procesindicatoren, die te maken hebben met de verrichte werkzaamheden of met tussenproducten.
4. Inputindicatoren, die te maken hebben met ingezette middelen.

In het kader van *benchmarking* zijn vooral de prestatie-indicatoren van belang, omdat deze het meest geschikt zijn voor de meting van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de dienstverlening. Tevens kan gewezen worden op de gebruiksindicatoren, omdat deze inzicht geven in de vraag naar overheidsdiensten. Zowel de procesindicatoren als de inputindicatoren worden minder geschikt bevonden voor *benchmarking*. Ondanks de mogelijkheden die de prestatie-indicatoren en gebruiksindicatoren bieden voor meting van het gebruik en de productie, blijft er een aantal specifieke problemen bestaan. Het SCP benoemt drie aspecten, namelijk heterogeniteit, doeltreffendheid en kwaliteit.²⁸

Heterogeniteit

Heterogeniteit heeft te maken met differentiatie van de productie. Hiermee kan rekening worden gehouden door het onderscheiden van productcategorieën die vervolgens gewogen kunnen worden opgeteld met behulp van de kosten per product.

Een andere vorm van heterogeniteit betreft de sociaal-geografische omgeving, zoals de bevolkingsstructuur of de infrastructuur van een gebied, waarin het overheidshandelen zich afspeelt. Hierdoor kunnen relatief veel verschillen ontstaan bij de uitkomsten van een *benchmark*. Deze verschillen kunnen gedeeltelijk worden opgevangen door de sociaal-geografische omgeving in de *benchmark* mee te nemen, maar deze wordt dan zeer complex. De complexiteit van de sociaal-geografische omgeving kan tevens een belangrijke rol spelen bij de relatie tussen de uitkomsten van de *benchmark* en de daaruit geformuleerde actiedoelen.

²⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (juni 2001), p. 10-11.

²⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (juni 2001), p. 12.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid betreft de mate waarin de directe doelstelling van het productieproces wordt verwezenlijkt. Het is denkbaar dat de politieke kleur van een lokale overheid van invloed is op de invulling van de doelstellingen van een productieproces. Te denken valt aan een *benchmark* op de dienstverlening van paspoorten. In gemeente A is het paspoort goedkoper dan in gemeente B, maar duurt het langer voordat het paspoort geleverd kan worden. Als de *best practice* zich richt op de wachttijd van een paspoort, dan komt gemeente B als beste gemeente uit de bus. Bij het opstellen van de product-indicatoren dient dus nauwkeurig in beeld te worden gebracht welke achterliggende doelen de betrokken organisaties hebben.

Kwaliteit

Kwaliteit heeft betrekking op de kenmerken van het productieproces of van het product zelf. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen objectieve en subjectieve kwaliteitsoordelen. Bij objectieve kwaliteitsoordelen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het aantal bevoegde leerkrachten, de hoogte van het ziekteverzuim, et cetera. Bij subjectieve kwaliteitsoordelen kan de mening gevraagd worden aan de gebruikers, toezichthouders of het personeel. Als deze kwaliteitsoordelen niet op een juiste wijze worden verwerkt in de *benchmark* exercitie ontstaat er een verkeerd beeld van het functioneren van de organisatie en worden er onjuiste verbeterdoelen opgesteld.

Myopia

Naast bovengenoemde specifieke problemen is er nog een aantal algemene problemen bij het gebruik van indicatoren. In de eerste plaats kan het verschijnsel van *myopia* optreden.²⁹ Dit wil zeggen dat er dermate veel indicatoren worden opgesteld, dat de uitkomsten van de prestatiemeting niets meer zeggen.

Eigen invulling en ethiek

Tevens kan gewezen worden op de flexibiliteit van de indicatoren. Hoeveel ruimte is er tijdens de *benchmark* om een eigen invulling aan de indicatoren te geven? En hoeveel ruimte is er om gedurende het proces de vastgestelde indicatoren ter discussie te stellen? Als werknemers zelf gegevens moeten leveren, kunnen ze toewerken naar bepaalde gewenste uitkomsten die grote prestaties indiceren, waardoor de eigen organisatie goed scoort. Bedrog is dus mogelijk. Daarmee raakt men aan ethische aspecten van *benchmarking*. Bendell formuleert als algemeen ethisch principe bij *benchmarking* de imperatief: 'Wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet!' Openheid, het delen van informatie en een hoge mate van vertrouwen vormen de kern van ethische richtlijnen bij *benchmarken* die in verschillende gedragscodes zijn

²⁹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), p. 157.

geformuleerd. Wanneer deze richtlijnen worden gevolgd, zal binnen de organisatie het draagvlak voor een *benchmark*exercitie worden vergroot en de kans op het optreden van ongewenste effecten worden verkleind.³⁰

3.2

Domeinen van *benchmarking*

In de vorige paragraaf werd reeds gewezen op de problematiek van de overheidsproducten in het kader van het opstellen en de betrouwbaarheid van productindicatoren. Producten als veiligheid en welzijn zijn moeilijk – zo niet onmogelijk – te definiëren in meetbare termen. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op de verschillende domeinen of overheidsproducten waar *benchmarking* zich eventueel wel voor lenen.

De Raad heeft in de voorbereidingsfase kennis genomen van boeiende exercities, zoals van Blank en Eggink op het gebied van gehandicaptenzorg.³¹ Het ging hier om een exercitie die alleen met grote kennis van methoden en technieken van onderzoek zorgvuldig bleek uit te voeren. Is een dergelijk onderzoek ook mogelijk voor alle gemeenten samen en dan over de volle breedte van collectief beleid, productie en dienstverlening? De Raad wil er in eerste aanleg op wijzen dat *benchmarking* niet goed kan plaatsvinden op een gehele overheidsorganisatie, een zogenaamde studieuze *benchmark*. Een hele gemeente *benchmarken* is niet alleen onwenselijk, maar tevens in praktisch opzicht volgens eisen van zorgvuldigheid onmogelijk. Immers met echte dieptestudies van veel van de maatschappelijke effecten kunnen mensjaren onderzoek gemoeid zijn. In het SCP-rapport *Maten voor gemeenten* wordt gewezen op de Statistiek der Gemeentebegrotingen die jaarlijks door het CBS wordt uitgegeven en die betrekking heeft op de complete huishouding van een gemeente. Tevens wijst het SCP op het EFLO-project³² van het CBS, waarbij wellicht op termijn kan worden voorzien in een meer gedetailleerde uitsplitsing naar kostensoort.³³ In het kader van dit project heeft het CBS toegang tot de geautomatiseerde boekhouding van ruim 200 gemeenten. Het betreft hier echter de uitgaven van gemeenten, terwijl het bij *benchmarking* gaat om de effecten van deze uitgaven. Een dergelijke studieuze *benchmark* zal door de hoeveelheid opgestelde indicatoren weinig toegevoegde waarde hebben voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

Vingeroefeningen met *benchmark*studies die betrekking hebben op het gemeentelijk beleid in den brede van alle Nederlandse gemeenten laten een wisselend gehalte van indicatoren zijn. Dit is begrijpelijk aangezien de onderzoekers zich moeten baseren op beschikbare informatie van het CBS.

³⁰ Nelissen en De Goede (1999), p. 68.

³¹ Eggink en Blank (2002), p. 144-162.

³² EFLO staat voor 'Elektronische aanlevering Financiële gegevens Lagere Overheden'.

³³ Sociaal en Cultureel Planbureau (juni 2001), p. 41.

Bovendien is sprake van verstoringen door gemeentelijke herindelingen waardoor tijdreeksen voor bepaalde gemeenten ontbreken.

Het onderscheidend criterium voor het zich laten lenen voor *benchmarking* is de mate waarin productindicatoren kunnen worden geïdentificeerd. Volgens de Raad is in het geval van ‘finale dienstverlening’ aan burgers het vaak betrekkelijk makkelijk om productindicatoren te definiëren. Voorbeelden van finale dienstverlening zijn onderwijs, zorg en dienstverlening. De productindicatoren zijn dan gericht op de identificeerbaarheid van de *output*. Daarbij valt te denken aan aantallen bezoeken aan zwembaden, aantallen bezoeken aan musea, aantallen verstrekte uitkeringen of aantallen verstrekte vergunningen. Maar deze cijfers dienen gerelateerd te zijn aan de beleidsdoelstellingen van elk specifiek gemeentelijk politiek bestuur, en dat maakt de operatie vrijwel onuitvoerbaar. Immers, politieke doelstellingen kunnen in de loop van tijd veranderen.

Het is bovendien denkbaar dat productindicatoren zich niet eenvoudig laten definiëren. Daarbij valt te denken aan domeinen als veiligheid en welzijn. Dit zijn domeinen waarop organisaties vooral voorwaardenscheppende activiteiten ontplooiën, en weinig definieerbare eindproducten leveren. Het onderscheidend criterium is met andere woorden dat dergelijke diensten niet aan individuele burgers of bedrijven kunnen worden toegerekend. Een voorbeeld kan zijn dat de mate van veiligheid wordt geïndiceerd aan de hand van opgeloste aangiften bij de politie, maar dit percentage kan haaks staan op het gevoel onder burgers met betrekking tot veiligheid. Of zoals in de gemeente Groningen, waar het gevoel van veiligheid toeneemt, terwijl het aantal geweldsdelicten constant is gebleven en het aantal jeugdige delictplegers gestegen is.³⁴

Een *benchmark* dient niet plaats te vinden op de complete gemeentelijke of provinciale huishouding, maar op duidelijk definieerbare onderdelen van deze huishouding. De expertmeeting die de Raad gehouden heeft wees uit dat een vergelijking tussen overzienbare kleinere organisatiedelen, zoals afdelingen burgerzaken of sociale diensten, mogelijk is als sprake is van identificeerbare levering van producten en/of diensten en sprake is van zekere product- of diensthomogeniteit. De mate waarin een overheidsdomein zich leent voor een *benchmark* exercitie is dus afhankelijk van de mogelijkheden tot het komen van indicatoren.

Conclusie: *benchmark* studies die betrekking hebben op alle domeinen van een organisatie met heterogene productie en/of dienstverlening zijn zeer complex. *Benchmarking* is echter in essentie organisatievergelijking, gericht op een *best practice* en verbetering. Daarom is het beter te zoeken naar mogelijkheden tot vergelijking van kleinere eenheden met een zekere homogeniteit in de

³⁴ Gemeente Groningen (juni 2002).

productie en/of diensten. Dan nog bestaat er een aantal valkuilen. Er moet immers in het oog gehouden worden welke beleidsdoelstellingen het politiek bestuur heeft met een betreffend organisatiedeel en het uitgevoerde beleid. Een voorbeeld: het is uitgesloten om zinvol de bezettingsgraad van een gemeentelijk zwembad voor tien gemeenten te vergelijken als de onderzoeker niet weet welke doelstellingen het gemeentebestuur in elk van de gemeenten had met het eigen zwembad. Immers, de ene gemeente wenst een *all in* bezetting van x procent per dag, terwijl een andere gemeente een bezetting wil van x+10 procent en een derde gemeente een specificatie maakt naar bezetting, exclusief bezoek van scholen.

3.3

Praktijken van *benchmarking* in de publieke sector

Het SGBO-rapport *Benchmarking, informatieuitwisseling en interbestuurlijke betrekkingen* (2002) bevat een inventarisatie van *benchmark*(achtige) initiatieven die zijn of worden ontwikkeld op het niveau van gemeenten en provincies. De groslijst bestaat uit 29 initiatieven die bij elkaar een breed terrein van overheidsbeleid beslaan. Elf cases zijn nader geanalyseerd³⁵. Het initiatief voor de geselecteerde *benchmark*/monitor-exercities komt meestal van het Rijk, dan wel van het Rijk samen met de VNG en/of het IPO. Bij een eenzijdig initiatief van het Rijk gaat het meestal om monitoring, en wel omdat dit eenvoudiger uitvoerbaar is. Bij monitoring kan de betrokkenheid van de deelnemers namelijk beperkt blijven tot het invullen van vragenlijsten, terwijl bij *benchmarks* een veel grotere betrokkenheid van de deelnemers gevraagd wordt. Ook wat betreft financiering van de *benchmark*/monitorinstrumenten speelt het Rijk een dominante rol. Van belang is het gegeven dat in geen van de onderzochte cases resultaten gebruikt worden om individuele decentrale overheden af te rekenen op hun prestaties. Soms is dit sowieso niet mogelijk – bijvoorbeeld omdat alleen landelijke trends worden geschetst – en daar waar dit praktisch gezien wel mogelijk zou zijn, is tussen de betrokken partijen afgesproken dat dit niet zal gebeuren.

Illustratie: de ABW-*benchmark*³⁶

In 2000 werd voor het eerst de zogenaamde ABW (Algemene bijstandswet)-benchmark uitgevoerd, op initiatief van de VNG, in overleg met het ministerie

³⁵ De geanalyseerde cases beslaan de volgende beleidsterreinen: uitvoering van de Algemene bijstandswet, uitvoering van de Wet voorziening gehandicapten, rioleringszorg, gemeentelijk ondernemersklimaat, jeugdbeleid, milieubeleid, jeugdzorg, uitvoering van de Wet onroerende zaken, kinderopvang, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, ouderenhuisvesting en energie.

³⁶ De Algemene bijstandswet is medebewindswetgeving. Het Rijk is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid en de gemeenten voor de uitvoering daarvan. Financiering vindt gedeeltelijk plaats door middel van declaraties bij het Rijk en gedeeltelijk (25%) door middel van het Fonds voor Werk en Inkomen.

van SZW. Twee doelen stonden hierbij centraal: verbetering van de prestaties van sociale diensten door gemeenten de mogelijkheid te bieden van elkaar te leren, en op rijksniveau verzameling van informatie over het reilen en zeilen van sociale diensten, waarmee eventueel het rijksbeleid kan worden bijgesteld. Het project wordt uitgevoerd door het SGBO en SimulanSZ, een samenwerkingsverband van DIVOSA en de VNG. De kosten van de ontwikkeling van de ABW-benchmark werden volledig gedragen door het ministerie van SZW. Eind 2001 namen 110 gemeenten deel aan het project. De betrokken gemeenten dienen een lijst van 150 vragen in te vullen. Daarnaast zijn er zogenaamde vergelijkingskringen actief waarbinnen gemeenten met een gelijk cliëntenbestand ervaringen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. Van begin af aan heeft het ministerie van SZW gegarandeerd dat het experiment niet gebruikt wordt voor toezichtdoeleinden. 'Dat moet ook, want benchmarken gedijt niet in een afrekencultuur', aldus projectleider W. Eiselin.³⁷ Desondanks blijven gemeenten argwanend ten opzichte van het Rijk: de gedachte bestaat dat het ministerie van SZW het liefst wel de mogelijkheid wil hebben om acties tegen individuele gemeenten te ondernemen.³⁸

Opvallend aan de ABW-benchmark is dat de deelnemende gemeenten enig wantrouwen (blijven) koesteren tegenover het ministerie van SZW, ondanks toezeggingen van het ministerie dat het de benchmarkresultaten niet zal gebruiken voor toezichtdoeleinden, en ondanks de betrokkenheid van andere partijen naast het ministerie (de VNG en DIVOSA).

³⁷ Van Lammeren (2001), p. 22-26.

³⁸ SGBO (mei 2002), p. 12.

4.

Benchmarking in interbestuurlijke betrekkingen

Om uitspraken te kunnen doen over de (on)mogelijkheden en (on)wenselijkheden van *benchmarking* als aanvullend dan wel alternatief verantwoordingsinstrument in interbestuurlijke betrekkingen, zal in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt worden tussen verticale en horizontale interbestuurlijke betrekkingen.

4.1

Verticale interbestuurlijke betrekkingen

Veel maatschappelijke problemen vragen een interdepartementale en/of een interbestuurlijke aanpak: ‘Geen maatschappelijk vraagstuk houdt zich aan de grenzen van een bestuurlijke eenheid. Dit dwingt de rijksdienst tot het onderhouden van goede betrekkingen met andere overheden op alle bestuurlijke niveaus.’³⁹ Gemeentelijke taken bestaan uit autonome en uit medebewindstaken. Artikel 124 Grondwet meldt hierover:

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten (autonomie).
2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet (medebewind).

Bij de herziening van de Grondwet in 1983 is in het parlement uitvoerig gedebatteerd over de beide modaliteiten van gemeentelijk bestuur. De regering bracht als haar standpunt naar voren dat

“...autonomie en medebewind zijn te beschouwen als de beide uiteinden van een schaal waartussen het gemeentelijk bestuur zich beweegt (...) het onderscheid tussen autonomie en medebewind is niet meer van wezenlijk belang voor de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid. Vroeger gold dat gemeenten op het terrein van de autonomie wel, en op dat van het medebewind geen beleidsvrijheid bezaten (...) van belang is slechts de vraag welke beleidsvrijheid de gemeente op ieder afzonderlijk beleidsterrein heeft.”⁴⁰

Tijdens de parlementaire behandeling benadrukte een Kamermeerderheid het principiële karakter van de lokale autonomie waarbij overigens werd erkend dat – zoals de regering had betoogd – er nauwelijks verschil is in rechtsgevolgen (bijvoorbeeld inzake aansprakelijkheid, verantwoordingsplicht) die verbonden zijn aan het onderscheid tussen autonomie en medebewind. De regering legde

³⁹ Tweede Kamer (2001/2002), p. 7. Zie voor een uitvoerige visie van het kabinet op de interbestuurlijke betrekkingen de kabinetsreactie *Interbestuurlijke betrekkingen* (september 2001) op het advies van de Rfv en de Rob *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie* (september 2000).

⁴⁰ Tweede Kamer (1983/1984), p. 11.

zich neer bij de wens van de Kamermeerderheid: het onderscheid is gebleven ook al is dit slechts in beperkte mate indicatief voor de mate van beleidsvrijheid.

‘Dat het begrip autonomie een belangrijk profiel heeft gehouden, is van waarde als grondnorm van het lokale bestuur’, zo betoogde de commissie-Elzinga.⁴¹ De Raad onderstreept dit. Steun voor dit standpunt is ook te vinden in het Europees Handvest inzake lokale autonomie (1985): ‘Overwegende dat de lokale autoriteiten een van de belangrijkste grondslagen van elk democratisch bewind zijn (...) Verklarend dat dit het bestaan van lokale autoriteiten noodzakelijk maakt die beschikken over op democratische wijze tot stand gekomen besluitvormende organen, die in hoge mate autonoom zijn met betrekking tot hun bevoegdheden, de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend en de financiën die voor deze uitoefening vereist zijn.’⁴²

Al met al kan gesteld worden dat ‘autonomie’ niet synoniem is met volledige beleidsvrijheid en dat ‘medebewind’ niet synoniem is met ‘geen beleidsvrijheid’.

Gemeenten en provincies hebben in beide sferen aanspraak op zoveel mogelijk beleidsvrijheid. Het verschil daarbij tussen autonomie en medebewind kan men als volgt omschrijven: voor aantasting van de beleidsvrijheid in de autonome sfeer rust een zware bewijslast bij de interveniërende overheid (naast het gegeven dat deze daarvoor een wettelijke grondslag nodig heeft), terwijl (verdere) inperking van de beleidsvrijheid binnen de sfeer van het medebewind weliswaar een minder hoge drempel op haar weg vindt maar niettemin slechts op overtuigende gronden mag plaatsvinden.

Medebewind – waarop de adviesaanvraag betrekking heeft – kent globaal gesproken drie typen: politiek, ambtelijk en mechanisch medebewind:⁴³

- *Politiek medebewind*: de Wet laat de gemeenten ruimte om bij de uitvoering een lokale normstelling te hanteren. Zo verplicht de Wet ruimtelijk ordening gemeenten bestemmingsplannen op te stellen voor het buitengebied. De inhoud van deze plannen is echter een zaak van de lokale politiek. Kortom: er zijn ‘politiseerbare’ marges.
- *Ambtelijk medebewind*: er bestaat geen ruimte voor lokale normstelling, maar de Wet laat wel voldoende ruimte om – op bestuurlijk niveau – vooral recht te doen aan de doeleinden van de Wet. Er is voor de uitvoerende instantie een bepaalde beleids- en beoordelingsvrijheid bij het nemen van besluiten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de oorspronkelijke Algemene bijstandswet en aan vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer.
- *Mechanisch medebewind*: de Wet schrijft nauwkeurig voor hoe de Wet moet worden uitgevoerd (Kieswet, Wet op de lijkbezorging, onderwijswetgeving).

⁴¹ Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2001), p. 72.

⁴² Uit de preambule van het verdrag, zoals geciteerd in: Dölle en Elzinga (1999), p. 6.

⁴³ Derksen (1998), p. 89.

Het Rijk heeft diverse mogelijkheden toezicht te houden op de uitvoering van medebewindstaken. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze mogelijkheden.

4.2

Toezicht en controle

Toezicht op provincie en gemeenten vindt in formele zin op twee manieren plaats, namelijk preventief en repressief. Bij preventief toezicht gaat het om goedkeuringsbevoegdheid en daarmee vergelijkbare figuren. Een voorbeeld hiervan is het goedkeuren van een bestemmingsplan. De begroting respectievelijk het bestemmingsplan kan pas in werking treden na voorafgaande goedkeuring. Repressief toezicht vindt niet vooraf plaats maar achteraf. Vernietiging (het prototype van repressief toezicht) betekent dat een genomen en wellicht al in werking getreden besluit door hogerhand wordt teruggedraaid. Repressief toezicht op provincies en gemeenten heeft het Rijk (de Kroon) algemeen (zij het dat het slechts zeer beperkt mag worden gebruikt); preventief toezicht bestaat alleen indien het uitdrukkelijk is voorgeschreven. Door middel van de uitoefening van toezicht kan de hogere overheid diverse doeleinden nastreven, zoals het bewerkstelligen dat beleid aan bepaalde kwalitatieve eisen voldoet of aan bepaalde doeleinden beantwoordt, voorkomen dat strijd met belangen of het beleid van een hogere overheid ontstaat of om conflicten tussen verschillende overheden te beslechten.

Grondwettelijk is vastgelegd dat toezicht van het Rijk op provincies en gemeenten en van provincies op gemeenten altijd een wettelijke grondslag nodig heeft. Ons staatsrecht bewaakt zorgvuldig de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten, teneinde te voorkomen dat de zelfstandigheid en beleidsvrijheid van provincies en gemeenten binnen ons staatsbestel meer dan noodzakelijk worden aangetast. Daarom worden zware eisen gesteld aan de introductie van toezicht.

Op rijksniveau vindt er onafhankelijke controle plaats door de Algemene Rekenkamer. Deze is echter niet bevoegd om toe te zien op de provincies en gemeenten. Hoewel de Algemene Rekenkamer niet de bevoegdheid heeft om onderzoek te doen bij decentrale overheden (deze zijn volgens de wet zelf verantwoordelijk voor de controle op hun financiën), wil zij soms toch nagaan of een gemeente of provincie het rijksgeld volgens de bedoelingen heeft besteed. In die gevallen moet de Rekenkamer de gemeente of provincie in kwestie verzoeken om vrijwillige medewerking.

Op het gebied van prestatiemeting en efficiency wordt niet systematisch toegezien door het Rijk en het zou ook in strijd zijn met het staatsrechtelijk stelsel dit te doen, los nog van het feit dat daar een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor nodig zou zijn. Provincies en gemeenten zijn hier zelf vrij in en verantwoordelijk voor. Veel gemeenten en provincies hebben dit aangegrepen om prestaties met elkaar te gaan vergelijken. Op het gebied van medebewindstaken zijn lokale overheden wel verplicht om bepaalde informatie omtrent prestaties uit te wisselen met het Rijk. Ten aanzien van beleidsverslagen en

systematische informatie-eisen geldt echter ook de eis van terughoudendheid en van een wettelijke grondslag. Deze is neergelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet (vgl. de artikelen 110 en 111 en 119 van de Gemeentewet, alsmede de overeenkomstige artikelen 108 en 109 en 117 Provinciewet). Ook deze regels hebben het behoeden van de zelfstandigheid en beleidsvrijheid van gemeenten en provincies als achtergrond.

4.3

Benchmarking in verticale interbestuurlijke betrekkingen

Negatief geformuleerd impliceert medebewind dat gemeenten (en provincies) zich voornamelijk bezighouden met de ‘uitvoering’ van beleid, wetten en regelingen, die vastgesteld zijn op het niveau van de nationale overheid. In deze formulering is medebewind een synoniem voor geen beleidsvrijheid. Gemeenten en provincies hebben in medebewindstaken echter wel degelijk een mate van beleidsvrijheid, die te lokaliseren is in de uitwerking van wetgeving en de omzetting van wetgeving in bestuursdaden.⁴⁴ Deze beleidsvrijheid is niet alleen op principiële gronden geboden, maar ook noodzakelijk voor de decentrale overheid om beleid te krijgen dat het beste past bij de plaatselijke omstandigheden, behoeften en verlangens.

Bij *benchmarking* van taken in medebewind bestaat het gevaar dat de beleidsvrijheid van gemeenten of provincies bekneld wordt omdat het als een verkapt vorm van toezicht gaat werken. Waar gemeenten (en provincies) op dit moment beleidsvrijheid hebben in de omzetting van wetgeving in bestuursdaden kan deze vrijheid beperkt worden als de Rijksoverheid op basis van *best practices* voorschrijft hoe deze omzetting plaats moet vinden. Er bestaan dus principiële bezwaren tegen, maar ook praktische.

Dit laat onverlet dat het Rijk in medebewindstaken – binnen grenzen – het recht heeft op beleidsinformatie, dus informatie over de wijze waarop gemeenten (en provincies) hun geld besteden. Om deze informatie te verkrijgen acht de Raad *benchmarking* niet het aangewezen instrument. Daarvoor bestaan meerdere argumenten. Ten eerste, *benchmarking* is organisatievergelijking of vergelijking van organisatiedelen (met als doel verbetering van processen en prestaties) en niet slechts het vergelijken van de uitvoering van afzonderlijke (rijks)taken. Ten tweede, *benchmarking* in verticale verhoudingen willen toepassen zou bovendien tot verwachtingen leiden die in de praktijk (en dus nog afgezien van principiële overwegingen) niet waargemaakt kunnen worden. Een derde argument is dat gemeenten een eigen politiek bestuur hebben en een zeer heterogene productie en dienstverlening. *Benchmarking* is onmogelijk omdat gemeenten geen centraal door het Rijk aangestuurde machinebureaucratie zijn die (slechts) spijkers produceren en gebonden zijn aan een jaarproductie per soort spijker.

⁴⁴ Raad voor het binnenlands bestuur (februari 1988), p. 19.

Benchmarking heeft een leerfunctie, en niet primair een informatiefunctie, laat staan een toezichtfunctie.

4.4

Benchmarking in horizontale interbestuurlijke betrekkingen

Naast verticale interbestuurlijke betrekkingen bestaan er ook horizontale interbestuurlijke betrekkingen. Zowel provincies, gemeenten als andere overheidsorganisaties werken op allerlei manieren samen. Deze onderlinge verbintenis is niet op basis van een hiërarchische relatie, maar op basis van een gelijkwaardige relatie, waarbij vrijwilligheid een grote rol speelt.

Op dit horizontale niveau zoeken gemeenten of provincies elkaar om op basis van vrijwilligheid een bepaald onderdeel te *benchmarken*. Daarbij kan gewezen worden op samenwerkingsplatformen, waar hieronder nader op in wordt gegaan, en vergelijkingskringen, zoals deze vormen van *benchmarking* genoemd worden in de *Vernieuwingsimpuls Dualisering* en het SGBO-rapport.⁴⁵ De functie van een dergelijke vrijwillige *benchmark* is te leren van de ervaringen van anderen. Vrijwilligheid betekent echter niet vrijblijvendheid. Overheidsorganisaties die deelnemen aan *benchmarking* committeren zich aan het gehele proces. Het is wenselijk achteraf de *benchmark* exercitie te evalueren, waarbij in ieder geval besproken wordt hoe de deelnemende organisaties zijn omgegaan met de uitkomsten van de *benchmark*.

Ter illustratie kan gewezen worden op het *benchmark* samenwerkingsplatform, dat een combinatie is van het uitvoeren van bestaande vergelijkingsmethoden met een op langere termijn gerichte samenwerkingsintentie. De deelnemers kiezen zelf met wie ze vergeleken willen worden en in onderling overleg worden met elkaar manieren gezocht om de gebruikelijke valkuilen bij *benchmarking* te vermijden. Op initiatief van Eindhoven kwamen dertien steden in 1998 bij elkaar om processen op het gebied van bouw- en woningtoezicht te *benchmarken*. Naast efficiëntie werd tevens het bestuurlijk perspectief en het klantenperspectief in het onderzoek betrokken. Aanvankelijk wisselden de deelnemers hun gegevens anoniem uit. Naarmate de deelnemers elkaar echter beter leerden kennen, werd deze nadruk op vertrouwelijkheid losgelaten en groeide de bereidheid van elkaar te leren. Het gevolg was dat er bij de opstelling van maatstaven en kengetallen minder sprake was van onvergelykbaarheid.

4.5

Dualisering van gemeenten: een rol voor *benchmarking*?

De Raad is van mening dat *benchmarking* binnen gemeenten of provincies wel een belangrijke rol kan spelen. *Benchmarking* kan daarbij naast leerinstrument tevens gelden als verantwoordingsinstrument binnen gemeenten of provincies.

⁴⁵ SGBO (mei 2002), p. 11-12.

In het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur kan gewezen worden op artikel 213a, waarin staat dat het College van burgemeester en wethouders periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Dit geldt niet alleen voor de taken uit autonomie, maar tevens voor de taken die zijn uitgevoerd in medebewind (zie art. 169 Gemeentewet). Over de resultaten van de onderzoeken wordt door middel van een schriftelijk verslag vervolgens verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Wanneer in de komende jaren in toenemende mate sprake is van een lokale rekenkamer – of een ander orgaan dat de lokale rekenkamerfunctie vervult – stelt het college deze tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt hem een afschrift van het verslag. Op deze wijze vindt er dus verantwoording plaats op horizontaal niveau, namelijk van het college aan de gemeenteraad.⁴⁶

De Raad wijst erop dat ondanks de mogelijkheden van *benchmarking* als verantwoordingsinstrument binnen een gemeente of provincie, de risico's van ongewenste effecten blijven bestaan. Het is daarom van groot belang dat als *benchmarking* op gemeentelijk of provinciaal niveau wordt ingezet als verantwoordingsinstrument dit met grote nauwkeurigheid geschiedt. De Raad pleit in dit kader voor de harde variant van *benchmarking*, omdat deze met een grotere nauwkeurigheid wordt uitgevoerd.

⁴⁶ Linker en Geluk (2002), p. 103-107. Overigens zou men deze verantwoording wél als verticale verantwoording kunnen zien. De kern is echter dat deze verantwoording zich niet tussen lichamen afspeelt.

5. Conclusies en aanbevelingen

The idea behind benchmarking is simple. Find an organisation that is good – preferably the best – at what your organisation does, study carefully how it does so well, make plans to raise your own performance to that level, implement the plans and monitor results. Benchmarking is thus based on measurement of performance, but goes further by comparing results and/or processes, identifying best practice and initiating processes of improvement.⁴⁷

Benchmarking is met andere woorden het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een *best practice* opgesteld kan worden die ten dienste staat van het verbeteren van de eigen organisatie. De functie van *benchmarking* kan dan ook worden omschreven als leren door vergelijken. In dit hoofdstuk gaat de Raad voor het openbaar bestuur in op de specifieke vragen van de adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De opbouw is als volgt. De Raad zal eerst ingaan op de potentiële voordelen van het instrument *benchmarking* in de publieke sector. Vervolgens beoordeelt de Raad of *benchmarking* als verantwoordingsinstrument in verticale en in horizontale interbestuurlijke verhoudingen kan fungeren. Daarna gaat de Raad in op criteria en spelregels die zouden moeten gelden bij het opzetten en toepassen van een *benchmark*exercitie. Ten slotte geeft de Raad aan welke rol de verschillende overheden kunnen spelen bij *benchmarking*.

5.1

De voordelen van *benchmarking* in de publieke sector

De Raad is van mening dat het instrument *benchmarking* een aantal (potentiële) voordelen heeft. Naast het feit dat *benchmarking* kan leiden tot een kwaliteitsverbetering van de overheid, leiden de uitkomsten van *benchmarking* tot transparantie in het functioneren van organisaties. De organisatie kan wanneer een achterstand in het functioneren geconstateerd wordt, trachten deze achterstand te verhelpen door op zoek te gaan naar andere werkmethoden. Tevens kan de verkregen transparantie leiden tot inzicht in de plaats die de organisatie inneemt ten opzichte van andere (soortgelijke) organisaties. De verkregen transparantie is echter niet alleen wenselijk voor de organisatie zelf, maar tevens voor andere organisaties en burgers. *Benchmarking* in de publieke sector betekent immers dat het functioneren van overheidsorganisaties transparant wordt gemaakt. Deze transparantie in het functioneren van de overheid is een democratische waarde en daarom van groot belang.

Naast het facet van de verkregen transparantie in het functioneren van overheidsorganisaties is de Raad van mening dat *benchmarking* in beginsel kan

⁴⁷ Omschrijving door de OECD, International Benchmark Network, www.oecd.org/puma/.

leiden tot de verbetering van prestaties en uiteindelijk tot het beter realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten. In een samenleving waar functioneren wordt afgerekend op prestaties of *output* is het bestaan van instrumenten die kunnen leiden tot een verbetering van het functioneren van een organisatie van groot belang.

In de praktijk bestaat een onderscheid tussen een harde en een zachte variant van *benchmarking*. In de harde variant van *benchmarking* worden drie kenmerken onderscheiden. In de eerste plaats worden organisaties met elkaar vergeleken op basis van vooraf vastgestelde indicatoren. Vervolgens ontstaat door deze vergelijking een beeld van de *best practice*. Ten slotte worden uit deze *best practice* operationele doelen gesteld om te komen tot continue verbetering van de eigen organisatie. In de zachte variant van *benchmarking* wordt vanwege het problematische karakter van de *best practice* minder nadruk gelegd op het vaststellen van de *best practice*. In deze opvatting wordt uitgegaan van *good practices* of zelfs gewoon *practices*. De nadruk in de zachte variant van *benchmarking* ligt op de vergelijking van processen en producten van organisaties op basis waarvan een organisatie zich kan verbeteren. De Raad merkt op dat mits *benchmarking* niet wordt ingezet als verantwoordings-instrument, beide varianten van het instrument gebruikt kunnen worden. De Raad stelt echter wel dat betrokken organisaties een bewuste keus moeten maken met welk concept van *benchmarking* gewerkt wordt.

Benchmarking biedt mogelijkheden te komen tot een transparante, lerende overheid en het instrument kan leiden tot een hogere mate van doelmatigheid en doeltreffendheid. Betrokken organisaties moeten een bewuste keus maken met welk concept van benchmarking gewerkt wordt.

5.2

De ongewenste effecten van prestatiemeting in de publieke sector

De *benchmark*-exercitie bestaat uit twee fasen: de vergelijkings- en verbeteringsfase. De vergelijkingsfase is feitelijk niets anders dan prestatiemeting binnen een sector of ander organisatiedeel: het definiëren van producten en het ontwikkelen van indicatoren om de productie te kunnen meten. De Raad is van mening dat prestatiemeting een stijging van het aantal ongewenste effecten tot gevolg kan hebben heeft naarmate het instrument met meer dwang wordt ingezet. De Bruijn noemt dit de paradox van de toenemende perverse effecten: naarmate de bestuurder door prestatiemeting meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces, neemt de kans op het optreden van ongewenste (perverse) effecten toe. De Bruijn benoemt een aantal functies van prestatiemeting die een opklimmende mate van dwang kennen: transparantie, leren, oordelen en afrekenen.⁴⁸

⁴⁸ De Bruijn (2001), p. 17 en 48; De Bruijn (2002), p. 140 en p. 146-167.

De Raad is van mening dat de ongewenste effecten bij *benchmarking* tot een minimum beperkt dienen te worden. Een voorwaarde daarvoor is het inzetten van *benchmarking* op basis van vrijwilligheid, waarbij het doel van de exercitie moet zijn het verkrijgen van transparantie in de werking en het functioneren van de organisatie om vervolgens deze transparantie in te zetten om te komen tot betere prestaties.

Het inzetten van benchmarking als verantwoordingsinstrument, zowel in verticale als in horizontale zin, kan leiden tot ongewenste (perverse) effecten. Om dit te voorkomen moet de mate van dwang tot benchmarking tot een minimum beperkt worden.

5.3

De autonome waarde van medebewind

Negatief geformuleerd impliceert medebewind dat gemeenten (en provincies) zich voornamelijk bezighouden met de ‘uitvoering’ van beleid, wetten en regelingen, die vastgesteld zijn op het niveau van de nationale overheid. In deze formulering is medebewind een synoniem voor het ontbreken van beleidsvrijheid. Gemeenten (en provincies) hebben in medebewindstaken echter wel degelijk een mate van beleidsvrijheid, die te lokaliseren is in de uitwerking van wetgeving en de omzetting van wetgeving in bestuursdaden.⁴⁹ Deze beleidsvrijheid is niet alleen op principiële gronden geboden, maar ook noodzakelijk voor de decentrale overheid om beleid te krijgen dat het beste past bij de plaatselijke omstandigheden, behoeften en verlangens.

*Benchmarking van taken in medebewind draagt het gevaar in zich dat deze beleidsvrijheid bekneld wordt. Waar gemeenten (en provincies) op dit moment beleidsvrijheid hebben in de omzetting van wetgeving in bestuursdaden kan deze vrijheid beperkt worden als de Rijksoverheid op basis van *best practices* voorschrijft hoe deze omzetting plaats moet vinden. Dit laat onverlet dat het Rijk in medebewindstaken het recht heeft op beleidsinformatie, dus informatie over de wijze waarop gemeenten (en provincies) hun geld besteden. De Raad is echter van mening dat het Rijk reeds over voldoende instrumenten beschikt om aan deze informatie te komen.*

Benchmarking dient niet ingezet te worden als verantwoordingsinstrument in verticale interbestuurlijke betrekkingen. Gemeenten (en provincies) dienen in de uitvoering van medebewindstaken over een voldoende mate van beleidsvrijheid te beschikken, die onder druk komt te staan door benchmarking.

Benchmarking heeft een leerfunctie, en niet primair een informatiefunctie, laat staan een toezichtfunctie.

⁴⁹ Raad voor het binnenlands bestuur (februari 1988), p. 19.

5.4

Bestaand instrumentarium

Benchmarking mag dan geen geschikt instrument zijn voor het afleggen van verantwoording in verticale interbestuurlijke betrekkingen, het Rijk heeft voldoende andere, bestaande, instrumenten om deze verantwoording te realiseren. *Benchmarken* in verticale interbestuurlijke betrekkingen kan nooit in de plaats treden van bestaande instrumenten die de gemeentelijke inkomsten en uitgaven volgen en evalueren.⁵⁰ Bij de bestaande instrumenten die het Rijk heeft om inzicht te krijgen in het beleid van andere overheden kan gedacht worden aan het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), waarin op hoofdlijnen duidelijk wordt welke uitgaven per jaar worden gedaan uit het gemeentefonds. Daarnaast zijn er de brochure *Kengetallen* van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO)⁵¹ en de Monitor inkomsten uit lokale heffingen⁵², CBS-gegevens met gemeentelijke begrotingen en rekeningen en het recent ontwikkelde instrument Financiële organisatie gemeenten (FOG). FOG is bedoeld om na te gaan of de middelen die gemeenten en provincies krijgen, toereikend zijn.

Het Rijk moet beter gebruik maken van de bestaande instrumenten, die dienen tot het verkrijgen van inzicht in het gevoerde beleid en tot het afleggen van verantwoording ten aanzien van het gevoerde beleid.

⁵⁰ Zie ook Andersson Elffers Felix (14 februari 2002).

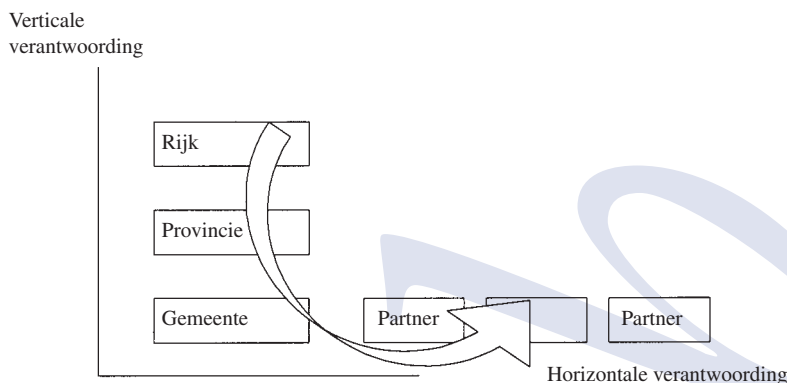
⁵¹ De kengetallen worden door de IFLO gebruikt om begrotingen van gemeenten door te lichten. Hierbij gaat het in de eerste plaats om gemeenten die een beroep hebben gedaan op een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). De kengetallen worden ook door provincies gebruikt bij hun financiële toezicht op de gemeenten. Tevens worden de kengetallen gebruikt door individuele gemeenten om hun eigen financiële positie in beeld te brengen en deze te vergelijken met andere (vergelijkbare) gemeenten. Vermeldenswaard is voorts dat de IFLO – in samenwerking met de provincies – sinds 1999 aan gemeenten de mogelijkheid biedt een zogenaamde ‘begrotingsscan’ te laten verrichten. Op deze wijze kan een gemeente haar financiële positie laten toetsen door de IFLO. De toets mondt uit in een rapport met feiten en aanbevelingen. Het is aan de betrokken gemeenten om uit het rapport beleidsconclusies te trekken. ‘Gescande gemeenten’ volgen de aanbevelingen meestal op of besluiten tot nader onderzoek. Een aantal gemeenten heeft de begrotingsscan gebruikt om contact te zoeken met gemeenten uit de referentiegroep teneinde bepaalde onderwerpen nader te analyseren of een *benchmarking* op te zetten bron: Ministerie van BZK (april 2002).

⁵² Sinds enkele jaren brengt het kabinet jaarlijks de nota *Monitor inkomsten uit lokale heffingen* uit. Deze monitor bevat naast feitelijke ontwikkelingen van de lokale heffingen ook beleidsconclusies die het kabinet uit deze ontwikkelingen trekt. De monitor is vooral gebaseerd op gegevens die aangeleverd zijn door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Een deel van die gegevens gebruik het COELO zelf voor zijn jaarlijkse *Atlas van de lokale lasten*. Deze atlas bevat informatie over het niveau en de ontwikkeling van belastingen en heffingen van gemeenten, provincies en waterschappen.

5.5

Verticale en horizontale verantwoording

Hierboven werd reeds gewezen op de onwenselijkheid van het treden in de lokale vrijheid van gemeenten in de uitvoering van medebewindstaken door het verticaal afleggen van verantwoording middels *benchmark*exercities. Naast dit principiële bezwaar bestaat er echter ook nog de problematiek van de verantwoordingsbocht. In het advies *Partners in veiligheid* stelt de Raad dat ‘horizontale en verticale verantwoording van elkaar onderscheiden dienen te worden, zonder overigens gescheiden te worden’.⁵³ In het advies staat verder dat het ‘van belang is dát er verantwoording wordt afgelegd, niet in de eerste plaats of deze horizontaal of verticaal georganiseerd is’.⁵⁴



De verantwoordingsbocht

Door geen onderscheid te maken tussen verticale en horizontale verantwoording ontstaat er vertroebeling van verantwoordelijkheden. Dit is een zeer onwenselijke situatie. Overheidsorganisaties hebben recht op duidelijkheid in de verantwoordelijkheden die zij hebben.

De problematiek van de verantwoordingsbocht speelt een rol bij de recente dualisering van de gemeenten. In het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur kan gewezen worden op artikel 213a, waarin vervat staat dat het College van burgemeester en wethouders periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Dit geldt niet alleen voor de taken uit autonomie, maar tevens voor de taken die zijn uitgevoerd in medebewind (zie art. 169 Gemeentewet). Over de resultaten van de onderzoeken wordt door middel van een schriftelijk verslag vervolgens verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Wanneer in de komende jaren in toenemende mate sprake is van een lokale rekenkamer – of een ander orgaan

⁵³ Raad voor het openbaar bestuur (2002), p. 33.

⁵⁴ Raad voor het openbaar bestuur (2002), p. 33.

dat de lokale rekenkamerfunctie vervult – stelt het college deze tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt hem een afschrift van het verslag. Op deze wijze vindt er dus verantwoording plaats op horizontaal niveau, namelijk van het college naar de gemeenteraad.⁵⁵

Benchmarking als verantwoordingsinstrument mag alleen in horizontale verantwoordingsrelaties worden gehanteerd en niet in verticale verantwoordingsrelaties. Benchmarking heeft een nuttige functie in het licht van de recente wijzigingen van het gemeentebestuur in de Wet dualisering gemeentebestuur. Overeenkomstig art. 213 a dient het college periodiek verslag te doen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Benchmarking lijkt in beginsel een hulpmiddel om dit verslag te realiseren. Als benchmarking echter wordt ingezet als horizontaal verantwoordingsinstrument dan dient de harde variant van het instrument toegepast worden. Er dient gewaakt te worden voor het optreden van ongewenste effecten.

5.6

Benchmarking: randvoorwaarden en spelregels

Er is een aantal belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle *benchmark*-exercitie. In de eerste plaats moet er een ‘*benchmarking*-bevorderende cultuur’ aanwezig zijn in de organisatie. Dit betekent dat de organisatie zich op externe maatstaven richt in plaats van interne prioriteiten, de bereidheid heeft te veranderen en de bereidheid om te leren. In de tweede plaats dient er een ‘*benchmarking*-bevorderende structuur’ in de organisatie aanwezig te zijn. Dit betekent dat de structuur van een organisatie zich richt op processen en activiteiten, de aanwezigheid van overlegkaders die het delen van informatie bevorderen, over een teamgerichte benadering beschikken en de aanwezigheid van monitoring-mechanismen. Naast deze randvoorwaarden is de Raad van mening dat de betrokken overheidsorganisaties voorafgaand aan *benchmarking* aan een viertal spelregels dienen te voldoen:

1. De geschiktheid van *benchmarking*

Allereerst dient te worden opgemerkt dat vóór het opzetten van een *benchmark* bepaald moet worden of dit instrument het meest geschikt is. Niet alle maatschappelijke taakvelden lenen zich voor het gebruik van *benchmarking*. De Raad wijst erop dat *benchmarking* niet moet worden ingezet omdat het een modegril is.⁵⁶ Het belangrijkste om te bepalen waarop een *benchmark* moet worden uitgevoerd, is het vaststellen van het product van de organisatie of het te onderzoeken proces. Deze vaststelling wordt bemoeilijkt doordat niet altijd duidelijk is wat het product van een organisatie is. Producten als veiligheid of welzijn zijn nauwelijks te identificeren en in hoge mate afhankelijk van waardeoordelen.

⁵⁵ Linker en Geluk (2002), p. 103-107.

⁵⁶ De Vries en Van der Togt (1995), p. 27.

Het onderscheidend criterium voor het zich laten lenen voor *benchmarking* is de mate waarin productindicatoren kunnen worden geïdentificeerd. In het geval van ‘finale dienstverlening’ aan burgers is het vaak betrekkelijk makkelijk om productindicatoren te definiëren.

2. Het opstellen van de prestatie-indicatoren

Voordat de gegevens worden verzameld dient nagedacht worden over de kwaliteit van de gewenste gegevens. In feite is dit het lastigste onderdeel dat voorafgaand aan *benchmarking* moet worden vastgelegd: het formuleren van de indicatoren waarop gemeten wordt. Er zijn verschillende criteria waaraan aandacht gegeven moet worden.

De Raad wijst erop dat het effect van *myopia* vermeden moet worden, dat wil zeggen dat er zoveel indicatoren worden opgesteld dat het nergens meer over gaat.

De Raad heeft een aantal criteria opgesteld waaraan het opstellen van prestatie-indicatoren dient te voldoen:

- De indicatoren dienen in samenspraak met de overige organisaties opgesteld te worden.
- Binnen de organisatie dient duidelijkheid te zijn over de opgestelde indicatoren.
- De prestatie-indicatoren moeten eenduidig en duidelijk geformuleerd zijn.
- De prestatie-indicatoren dienen beleidsrelevante informatie te bevatten.
- De prestatie-indicatoren moeten meetbaar en in de tijd vergelijkbaar zijn.
- De prestatie-indicatoren moeten relevant en voor langere tijd leverbaar zijn.
- De prestatie-indicatoren moeten tegen aanvaardbare kosten periodiek leverbaar zijn.
- De prestatie-indicatoren moeten reproduceerbaar, betrouwbaar en controleerbaar zijn.
- De prestatie-indicatoren moeten betrekking hebben op homogene en kwantificeerbare grootheden.
- De prestatie-indicatoren worden in een tussentijdse evaluatie eventueel bijgesteld in samenspraak met de overige betrokken organisaties.

3. Afspraken over de uitkomsten

Vooraf moet duidelijk zijn welk doel de betrokken organisaties hebben met de uitkomsten van *benchmarking*. Het is goed denkbaar dat organisaties alleen de behoefte hebben aan transparantie in het eigen functioneren. Een andere variant is dat organisaties *benchmarking* inzetten om te komen tot een interne reorganisatie. In ieder geval moet hierover vooraf duidelijkheid bestaan om zoveel mogelijk ongewenste effecten van *benchmarking* te voorkomen.

4. Commitment

Benchmarking geschiedt in samenwerking met andere, soortgelijke organisaties op basis van vrijwilligheid, vertrouwen en openheid. Overheidsorganisaties die deelnemen aan *benchmarking* committeren zich aan het gehele

proces. Achteraf wordt het proces door de betrokken organisaties geëvalueerd, waarbij in ieder geval besproken wordt hoe de deelnemende organisaties zijn omgegaan met de uitkomsten van de *benchmark*.

Een belangrijke punt betreft tevens afspraken over het traject van *benchmarking* met de betrokken organisaties. De betrokkenen dienen halverwege het proces een evaluatiemoment in te lassen om met elkaar te spreken over de voortgang van het traject. Bij deze evaluatie dient tevens de eventuele aanpassing van de prestatie-indicatoren besproken te worden. Een ander belangrijk aspect betreft de vrijblijvendheid. Als een organisatie participeert in een *benchmark* is het niet fair halverwege uit het *benchmark*-proces te stappen.

Benchmarking is niet geschikt voor een organisatievergelijking op alle taakvelden tegelijk. Bovendien lenen bepaalde taakvelden zich minder – of zelfs helemaal niet – voor organisatievergelijking dan andere. Als *benchmarking* wordt ingezet als verbeteringsinstrument dienen de betrokken organisaties zich echter wel aan een viertal spelregels te houden. Door zich te houden aan deze spelregels – zoals hierboven geformuleerd – kunnen organisaties de ongewenste effecten van *benchmarking* tot een minimum beperken.

Benchmarking van onderop, op basis van vrijwilligheid, kan – mits de onderzoekers oog hebben voor de ‘achterkant’ van cijfers – een nuttig kwaliteitsinstrument zijn.

5.7

Kwaliteitsverbetering in het openbaar bestuur: facilitering en stimulering

Benchmarking leidt, wanneer het zorgvuldig wordt ingezet, tot transparantie in het functioneren van organisaties en kan tevens leiden tot een hogere mate van doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit zijn twee belangrijke voordelen van toepassing van *benchmarking* in de publieke sector. Hierbij is in de ogen van de Raad een belangrijke rol weggelegd voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Inter-Provinciaal Overleg (IPO) in de sfeer van het faciliteren en het stimuleren van *bottom-up* initiatieven.

De VNG en het IPO zijn volgens de Raad de aangewezen instanties om gemeenten en provincies te faciliteren door middel van het verschaffen van informatie over het opzetten van een benchmarkexercitie.

Hierdoor kan de reeds opgemerkte onduidelijkheid met betrekking tot het concept *benchmarking* tot een minimum worden beperkt. Op deze wijze ontstaat er duidelijkheid wanneer *benchmarking* als instrument wel of niet geschikt is voor de verbetering van prestaties van organisaties. Tevens is van belang dat overheidsinstellingen op de hoogte zijn van de spelregels omtrent *benchmarking*. De Raad wijst daarbij op het initiatief van het Rijk een digitale kennisbank op te zetten, waarin praktijken met *benchmarking* opgeslagen

worden.⁵⁷ Het verdient volgens de Raad aanbeveling om een dergelijke kennisbankfunctie onder te brengen bij een instantie waarin alle drie overheden participeren: Rijk, IPO en VNG.

*De drie overheden (Rijk, IPO en VNG) zouden – bijvoorbeeld in het kader van het zogenaamde Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) – afspraken moeten maken over het doel van de informatie die benchmarkexercities opleveren. Van groot belang hierbij is de garantie dat ‘hogere’ overheden de resultaten van benchmarking niet zullen gebruiken om ‘lagere’ overheden af te rekenen.*⁵⁸

Een grotere transparantie van de uitvoeringspraktijk van decentrale overheden vraagt om ‘stevige garanties tegen een *detournement de savoir* op rijksniveau in bestuursakkoorden of andere afspraken’.⁵⁹

⁵⁷ Zie www.benchmarkenindepubliekesector.nl (31 mei 2002).

⁵⁸ Begin 2002 hebben de BANS-partners afgesproken in de volgende kabinetsperiode aandacht te blijven schenken aan verbetering van de prestaties van het openbaar bestuur. Hiertoe hebben de drie partners het voornemen om gezamenlijk een vergelijkingsprogramma op te stellen voor het meten en waarderen van prestaties in het publieke domein, met inachtneming van elkaars verantwoordelijkheid.

⁵⁹ Boogers e.a. (2000).

Geraadpleegde literatuur

- Andersson Elffers Felix, *Transparantie in de Financiële Verhouding*, Utrecht, 14 februari 2002.
- Bendell, T., L. Boulter en P. Goodstadt, *Benchmarking for competitive advantage*, Londen, 1998.
- Boogers, M.J.G.J.A., e.a., *Statistiek en dynamiek. De ministeriële regeling statistische gegevens Abw: evaluerende reconstructie van voorbereiding, invoering en uitvoering; leerervaringen voor interbestuurlijke informatie-relaties*, Den Haag, november 2000.
- Bordewijk, P., en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, Den Haag, 2000.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Utrecht, 2001.
- Bruijn, H. de, 'Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 56, nr. 2, p. 139-158, 2002.
- Camp, R., *Benchmarking – Het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties*, Deventer, 1992.
- Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Den Haag, 1998.
- Deth, J.W. van, en P.A. Schuszler, *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding*, Bussum, 1995.
- Dölle, A.H.M., en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer, 1999.
- Donk, W.B.H.J. van de, *De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Lelystad, 1997.
- Eggink, E., en J.L.T. Blank, 'Efficiëntie in de publieke sector', *Beleidswetenschap*, nr. 2, p. 144-162, 2002.
- Elias, J., en J.Th. van Ieperen e.a., *Doelmatigheid in de thuiszorg*, Amsterdam, 1997.
- Elsevier, 'Stad & land. Alle 496 gemeenten van Nederland beoordeeld', speciale uitgave, juli 2002.
- Gemeente Groningen, *Voorjaarsnota 2003-2006*, juni 2002.
- Hakvoort, J.L.M., en H.L. Klaassen, 'Benchmarking in non-profit organisaties', *Beleidsanalyse*, nr. 3, 1999.
- Helgason, S., *International benchmarking*, paper, OECD (PUMA), Parijs, 1997.
- Lammeren, B. van, 'Bestuurskwaliteit van gemeenten vergeleken', *Binnenlands Bestuur*, nr. 23, p. 22-26, 2001.
- Linker, P.J., en L. Geluk, 'Prestatiemanagement in het kader van dualisering', *Overheidsmanagement*, nr. 4, p. 103-107, 2002.
- MDW-werkgroep Benchmark Gemeentelijke Dienstverlening, *Lokaal loket*, Den Haag, mei 2002.
- Ministerie van BZK, *Kengetallen 2002*, Den Haag, april 2002.

- Ministerie van BZK en Ministerie van OCW, *Benchmarken van organisaties in de publieke sector*, Den Haag, 2001.
- Nelissen, N.J.M., en P.J.M. de Goede, 'Benchmarking: vergelijken en verbeteren', *Bestuurskunde*, jrg. 8, nr. 2, p. 54-70, 1999.
- Nyfer, *Atlas voor gemeenten 2001*, Breukelen, juni 2001.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Medebewind: van autonome waarde. Tweede advies over decentralisatie*, Den Haag, februari 1988.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Helder als glas. Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, juni 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van overlaten. Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, september 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale werkelijkheid*, Den Haag, 2002.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag, 2000.
- Scott, J.C., *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven en Londen, 1998.
- SGBO, *Benchmarking, informatieuitwisseling en interbestuurlijke betrekkingen*, Den Haag, mei 2002.
- Smith, P., 'On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector', *International journal of public administration*, jrg. 18, p. 377-410, 1995.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Zuinig op zorg: een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van verpleeghuizen in Nederland*, Den Haag, september 1996.
- Sociaal en cultureel planbureau, *Maten voor gemeenten. Een verkennende studie naar prestatie-indicatoren in het kader van het 'Plan Aanpak Transparantie in de financiële verhouding'*, Den Haag, juni 2001.
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Deel B: Contouren van het gemeentelijk bestel*, Den Haag, 2001.
- Stichting Itafit, *Verkenningen van bestuurlijke vernieuwing en ICT*, Den Haag, 2002.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 19 403, nr. 3.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 052, nr. 2.
- Vries, J. de, en J. van der Togt, *Benchmarking in negen stappen*, Deventer, 1995.
- Vries, J. de, *Paars en de managementstaat. Het eerste Kabinet-Kok [1994-1998]*, Leuven en Apeldoorn, 2002.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Delft, 2001.
- www.benchmarkenindepubliekesector.nl, 31-05-2002.

Bijlage I

Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Aan de voorzitter van de Raad voor het openbaar
bestuur, de heer prof. dr. J.A. van Kemenade
d.t.v. de secretaris
KM 1001

Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
GSIB/IR 2001/02156

Onderdeel
dgcb/gslb/b

Inlichtingen
N. Akbasoglu
T (070) 426 6157
F (070) 426 6131

Luw kenmerk

Blad
1 van 3

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Adviesaanvraag 'Benchmark interbestuurlijke
betrekkingen'

Geachte heer van Kemenade ,

De overheid maakt steeds meer gebruik van het instrument "benchmarking". De vraag doet zich echter voor of bij toepassing van dit instrument een ieder heider voor ogen heeft wat het feitelijk kan betekenen voor de betrokken bestuurders. Het instrument "benchmarking" komt namelijk in verschillende betekenissen voor.

1. "Benchmarking" en horizontale bestuurlijke verhoudingen

De overheid is steeds meer op zoek naar wegen om haar eigen prestaties te verhogen en de kwaliteit van haar producten en diensten aan de burger te verbeteren. Niet alleen eist de mondiger geworden burger "waar voor zijn geld", ook overheden onderling komen in een steeds minder hiërarchische sturingsrelatie te staan, waarbij de uiteindelijke prestaties voorop staan in plaats van de inzet van middelen en instrumenten.

Tegen deze maatschappelijke- en bestuurlijke achtergrond, wordt op steeds meer terreinen (milleubeleid, waterbeleid, sociale diensten, thuiszorginstellingen, ziekenhuizen) gebruik gemaakt van het instrument van "benchmarking". "Benchmarking" is het zoeken naar de "best practices", die als basis dienen voor het verhogen van de eigen prestaties. De algemene indruk is dat "benchmarking" goed past in de range van instrumenten ter bevordering van transparantie en het zelfsturend vermogen van bestuursorganen. Een belangrijk gegeven hierbij is dat de betrokken instellingen uit eigener beweging besluiten zichzelf te spiegelen aan andere instellingen en op deze wijze in feite een onderlinge "competitie" aangaan.

2. "Benchmarking" in nationaal en internationaal perspectief

Op nationaal en internationaal niveau zijn er initiatieven ondernomen om de verdere ontwikkeling en de toepassing van dit instrument te stimuleren. Het



SGBO (onderzoeksbureau VNG) bijvoorbeeld is gestart om een "benchmark" te ontwikkelen voor sociale diensten. Ook bestaat er politieke aandacht voor dit instrument in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is onlangs een project voor de ontwikkeling van "benchmarking" van gemeentelijke publieke dienstverlening gestart. Verder is het initiatief genomen om een "Benchmark Kennisbank voor de Publieke Sector in Nederland" op te richten. Dit initiatief is het gevolg van internationale afspraken binnen de EU om via het definiëren van een Europees systeem van "benchmarks" en "best practices" de kwaliteit en het prestatievermogen van de overheidsdiensten te verbeteren.

3. "Benchmarking" in de context van interbestuurlijke verhoudingen

Een interessante vraag is of "benchmarking" een functie kan hebben, en zo ja welke, in het licht van het streven naar horizontale interbestuurlijke verhoudingen waarbij de rijksoverheid stimuleert dat lokale overheden steeds meer beleidsvrijheid hebben in de uitvoering van hun taken. Kan "benchmarking" bijvoorbeeld worden benut als een aanvullend of wellicht zelfs als een alternatief instrument in toezichts- en verantwoordingsrelaties? Kan door "benchmarking" (gedetailleerde) verantwoordingsinformatie beperkt worden, zonder afbreuk te doen op het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten? In dat verband kan verwezen worden naar het Grottestedenbeleid waarbij de betrokken gemeenten via onderlinge visitatie en zelf-analyse hun beleidsprestaties kunnen vergelijken. Hoewel als gevolg van deze operaties belangrijke vooruitgang is geboekt op het verminderen van administratieve lasten voor gemeenten in hun verantwoordingsverplichtingen, dringt zich de vraag op of bij "benchmarking" verdere beperking van sturing vanuit het Rijk in de beleidsuitvoering mogelijk is. Bij een specifieke uitkering zal er altijd een financiële verantwoording moeten zijn. "Benchmarking" kan daarvoor niet in de plaats treden qua rechtmatige besteding. Wel zou in dat geval de besteding van de specifieke uitkering minder en detail verantwoord kunnen worden.

Als centrale vraagstelling zou ik de Raad het volgende willen voorleggen:

"Welke mogelijkheden ziet de Raad in het relatief nieuwe instrument "benchmarking" tegen de achtergrond van eigentijdse interbestuurlijke verantwoordingsverhoudingen en wat zou de plaats van dit instrument kunnen zijn ten opzichte van overige bestuursinstrumenten?"

Ter toelichting geef ik u aan dat mijn belangstelling niet uit gaat naar de toepassing van dit instrument op het verhogen van de efficiency en de effectiviteit van de interne bedrijfsprocessen bij lokale overheden. Het gaat mij om het verkennen van de mogelijkheden van "benchmarking" als aanvullend verantwoordingsinstrument voor sectoren waarbij sprake is van medebewind bij gemeenten. Ik ben geïnteresseerd in de toepassingsmogelijkheden van dit



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
GSIB/IR 2001/92156

Blad
3 van 3

instrument op beleidssectoren waarvoor maatschappelijke opgaven zijn geformuleerd en waarbij van de lokale overheden wordt verwacht dat zij deze maatschappelijke opgaven realiseren.

Ik verzoek de Raad in te gaan op de volgende aspecten:

- Welke waarborgen dienen te worden ingebouwd als "benchmarking" als een aanvullend of als een mogelijk alternatief verantwoordingsinstrument wordt gehanteerd?
- Aan welke criteria dient de "benchmarking" dan minimaal te voldoen?
- Welke denkbare neveneffecten ziet de Raad verbonden aan het hanteren van "benchmarking" in de verantwoording?
- Welke maatschappelijke taakvelden lenen zich bij voorkeur voor het gebruik van "benchmarking" als aanvullend of als alternatief verantwoordingsinstrument bij gemeenten?
- Wat zou de rol van het Rijk kunnen zijn bij het opzetten en toepassen van het instrument?

Ik verzoek u bij uw advies de visie van de Raad voor de financiële verhoudingen te betrekken en ontvang uw advies graag zo spoedig mogelijk.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

K.G. de Vries



Bijlage II

Verslag expertmeeting ‘*Benchmarking in interbestuurlijke betrekkingen*’ d.d. 24 mei 2002

Aanwezig: dhr. C. Schouten (dagvoorzitter; Ministerie BZK), dhr. J.L.T. Blank (NEI/Ecorys), dhr. A. Elsenaar (Deloitte & Touche), dhr. M. Hoogwout (Price Waterhouse Coopers Consulting B.V.), dhr. R.G. Mierop (Cap Gemini Ernst & Young), dhr. M. Berkenbosch (Ministerie BZK), dhr. C. van Montfort (Algemene Rekenkamer), dhr. W. Veldman (Omslag Groep), dhr. H.L. Klaassen (Erasmus Universiteit Rotterdam), dhr. E.P. Rolink (Ministerie EZ), mw. M. Appelman (Centraal Plan Bureau), dhr. Z.M. van Esch (Ministerie EZ), mw. J.M.T. Hautvast (Ministerie EZ), mw. Drs. N. Akbasoglu (Ministerie BZK), dhr. A.F.A. Korsten (Rob), mw. A.G.M. van de Vondervoort (Rob), dhr. P. de Jong (secretariaat Rob), dhr. B.F. Steur (secretariaat Rob), dhr. P.M. Groeneveld (stagiair Rob)

In de aanloop naar het advies over *benchmarking* in interbestuurlijke betrekkingen organiseerde de Rob op vrijdag 24 mei 2002 een expertmeeting. Het doel van de bijeenkomst was de beantwoording van de vraag of *benchmarking* kan worden ingezet als verantwoordingsinstrument in verticale interbestuurlijke betrekkingen. Zo ja, aan welke randvoorwaarden zou *benchmarking* dan moeten voldoen. En zo nee, hoe zou het instrument *benchmarking* dan moeten worden ingezet in de publieke sector. De expertmeeting bestond uit vijf hoofdvragen:

- Wat is *benchmarking*?
- Wat levert *benchmarking* op, met name in de publieke sector?
- Voor wie is *benchmarking* van belang?
- Op welke domeinen kan *benchmarking* in de publieke sector plaats vinden?
- Wat zijn de belangrijkste succesfactoren en valkuilen bij *benchmarking*?

1.

Wat is *benchmarking*?

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen een enge en een ruime opvatting van *benchmarking*. De enge variant bestaat uit drie elementen: vergelijking, verbetering en *best practice*. In de praktijk blijkt echter dé *best practice* moeilijk – zo niet onmogelijk – vast te stellen, en stellen organisaties zich tevreden met een *good practice* of zelfs een *practice*. Het vaststellen van een *best practice* onder gemeenten is moeilijk omdat gemeenten moeilijk onderling te vergelijken zijn. Dit wordt veroorzaakt door de heterogeniteit en de verschillende omstandigheden waarin gemeenten opereren. Hiervoor kunnen verschillende verklarende factoren aangegeven worden, waardoor er een zeker inzicht kan ontstaan in lokale verschillen. De kritische waarde van een *benchmark*exercitie tussen gemeenten vermindert door de grote hoeveelheid verklarende factoren. Dit moet tot de conclusie leiden dat *benchmarking* niet als verantwoordingsinstrument ingezet kan worden.

Het loslaten van het vaststellen van de *best practice* bij een *benchmark*exercitie wordt benoemd als de ruime opvatting van *benchmarking*. Het begrip *benchmarking* moet – voor zo ver dat methodisch mogelijk is – gekoppeld worden aan de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid, waarbij er een vergelijking moet plaatsvinden op kerngegevens op basis van niet te veel indicatoren om zo dubbeltellingen en vertekening te voorkomen. Feitelijk is in de ruime opvatting van *benchmarking* sprake van slechts twee elementen: vergelijking en verbetering. Het is van belang dit onderscheid voor ogen te houden bij het doel dat *benchmarking* dient te vervullen.

Bij het doel of de functie van *benchmarking* bestaat in de praktijk een spectrum met aan de ene zijde ‘leren’ en aan de andere zijde ‘verantwoording’. Daartussen liggen nog functies als ‘rekenschap’, ‘informatieverstrekking’ etc. Naarmate de leerfunctie van *benchmarking* sterker benadrukt wordt, is de keuze tussen een enge of een ruime opvatting van *benchmarking* minder relevant zolang de deelnemende organisaties zich echter bewust zijn welke opvatting gebruikt wordt in de exercitie. Naarmate de verantwoordingsfunctie van *benchmarking* sterker wordt benadrukt, ligt de enge opvatting van *benchmarking* meer voor de hand.

Hierboven werd opgemerkt dat in de praktijk een spectrum bestaat met aan de ene zijde ‘leren’ en aan de nadere zijde ‘verantwoording’. In theorie bestaat dit onderscheid eigenlijk niet. *Benchmarking* heeft een leerfunctie. De toekenning van een andere functie heeft een andere naam voor het instrument tot gevolg. Het verbinden van budgettaire consequenties aan verantwoording bij *benchmarking* staat bekend als *yardstick competition*.

2.

Wat levert *benchmarking* op, met name in de publieke sector?

In het algemeen wordt gesteld dat *benchmarking* geen nieuw instrument voor verantwoording mag zijn in verticale interbestuurlijke betrekkingen.

Benchmarking is bedoeld om bepaalde leerprocessen in gang te zetten en om nieuwe kennis over het functioneren van de eigen organisatie te verwerven. Verantwoording en het opdoen van leerervaringen moeten zo min mogelijk vermengd worden. Deze leerervaringen zouden wellicht wel op rijksniveau gebundeld kunnen worden en teruggekoppeld kunnen worden naar de betrokken organisaties. Het Rijk heeft dan vooral een kenniscentrumfunctie.

De functie van *benchmarking* als verantwoordingsinstrument in horizontale bestuurlijke verhoudingen is wel goed mogelijk. *Benchmarking* zou de verantwoording van het college van b en w aan de gemeenteraad in grote mate kunnen verbeteren. De toegevoegde waarde van *benchmarking* in dit opzicht wordt nog verder vergroot door de recente dualisering.

Bij de leerfunctie zijn er twee belangrijke aandachtspunten. In de eerste plaats moet opgepast worden met welke normatieve invalshoek het instrument

benchmarking wordt ingezet. Deze moet voornamelijk gericht zijn op leren. In de tweede plaats moet er veel zorg besteed worden aan de kwaliteit van indicatoren, waarbij het gedragselement van betrokken organisaties niet onderschat moet worden. Vrijwilligheid van de betrokken organisaties vormt daarbij het uitgangspunt.

Tenslotte worden verschillende dimensies aangegeven van *benchmarking*, waarop een keuze voor het instrument gebaseerd moet zijn:

1. Vrijwilligheid versus dwang.
2. Horizontaal versus verticaal.
3. Het doel van *benchmarking*.
4. Eenmaligheid versus herhaling van de *benchmark*exercitie.
5. De betrokkenheid van de partijen.
6. De gevolgen van de *benchmark*exercitie.
7. Openbaarheid.

3.

Voor wie is *benchmarking* van belang?

Benchmarking is van belang voor de betrokken overheidsorganisaties in de *benchmark*exercitie. Er wordt echter geconcludeerd dat overheidsorganisaties (*in casu* gemeenten) nauwelijks vergelijkbaar zijn, omdat gemeenten onder verschillende omstandigheden opereren. Bovendien hebben gemeenten te maken met verschillende doelen. Een vergelijking wordt wellicht mogelijk als de materie opgehakt wordt in hanteerbare delen. Een zogenaamde studieuze *benchmark*, namelijk het *benchmarken* van de volledige gemeentelijke huis-houding, wordt niet mogelijk geacht. De cruciale vraag blijft echter wat er met de informatie gedaan wordt. Veelal zullen mensen het vanuit strategisch oogpunt gebruiken: mensen zullen het alleen gebruiken als het duidelijk in hun straatje past.

Verder wordt geconcludeerd dat in de eerste plaats vrijwilligheid van belang is, waarbij het doel het uitgangspunt vormt. In de tweede plaats moet *benchmarking* zo ontwikkeld worden dat de verschillende omstandigheden worden meegenomen. De betrokken actoren moeten met elkaar om de tafel gaan zitten en zij zullen samen de indicatoren moeten vaststellen en na verloop van tijd evalueren.

Bij provincies, gemeenten of overheidsorganisaties zijn vergelijkingskringen of samenwerkingsplatformen van belang. Hierbij staat vrijwilligheid centraal. Het gaat om een structurele methode die bestaat uit herhaling en leren. Ook indicatoren zullen regelmatig en onderling opnieuw beoordeeld moeten worden. Deze methode brengt verandering op gang, zorgt ervoor dat de communicatie tussen gemeenten op gang wordt gebracht waarbij zij met elkaar gaan innoveren, en tenslotte zorgt zij ervoor dat mensen enthousiast worden.

4.

Op welke domeinen kan *benchmarking* in de publieke sector plaatsvinden?

Vervolgens wordt ingegaan op welke gebieden *benchmarking* in de publieke sector voorkomt. De conclusie is dat dit met name voorkomt in organisaties die “bulk”- producten voortbrengen, zoals de sociale dienst en de politie. Organisaties dus die duidelijk identificeerbare en meetbare producten leveren. De grens die echter niet overschreden mag worden, is de opgeleverde informatie inzetten als verantwoording van de gemeente tegenover het Rijk.

Bij vrijwillige *benchmarking* is een afbakening niet zozeer nuttig. Bij *benchmarking* onder dwang is de intrinsieke motivatie van de medewerkers in het geding. Daarom kan *benchmarking* onder dwang alleen plaatsvinden bij meetbare doelstellingen. Verder wordt er gesteld dat het geheel opgesplitst moet worden in zinvolle eenheden waarop *benchmarking* kan plaatsvinden, aangezien gemeenten bestaan uit heterogene eenheden. Wat betreft deze haalbare eenheden wordt gepleit voor *Decision Making Units*. Interactie is hierbij een belangrijk criterium en kengetallen mogen niet zomaar op een hoop geveegd worden. Tot nog toe is *benchmarking* te veel gericht op organisaties. *Benchmarking* zal zich meer moeten richten op effecten.

Bij verantwoording van provincies en gemeenten tegenover het Rijk moet eerst gekeken worden naar andere beschikbare methoden om informatie te verkrijgen. De bestaande methoden dienen dus geoptimaliseerd te worden. Bovendien dient men zich te allen tijde bewust te zijn van de heterogeniteit van decentrale overheden.

5.

Wat zijn de belangrijkste succesfactoren en valkuilen bij *benchmarking*?

Tenslotte wordt kort ingegaan op een aantal succes- en faalfactoren van *benchmarking* in de publieke sector. Deze factoren worden benoemd in een aantal aandachtspunten:

- Een stimuleringsbeleid van de centrale overheid voor *benchmark*initiatieven van decentrale overheden.
- Aandacht voor lokale rekenkamers.
- Aandacht voor de wederkerigheid in de relatie tussen gemeenten en het Rijk.
- Aandacht voor het vaststellen van goede indicatoren.
- Transparantie in het proces van *benchmarking*.
- Vertrouwen (*trust*) tussen de deelnemende organisaties als sine qua non.
- De strategische intentie waarmee *benchmarking* wordt ingezet. Dit bepaalt tevens welke indicatoren moeten worden vastgesteld.
- Vrijwilligheid bij *benchmark*exercities en herhaling.
- Uniforme definiëring en vastlegging van indicatoren.
- Aandacht voor de *follow-up* na de *benchmark*exercitie.
- Aandacht voor een horizontale rekenschapsfunctie van *benchmarking*.

Bijlage III

***Benchmarken* in verticale interbestuurlijke verhoudingen: ervaringen in het buitenland**

In deze bijlage wordt ingegaan op ervaringen in het buitenland met *benchmarking* in verticale interbestuurlijke betrekkingen. Verkend wordt hoe en in welke mate *benchmarking* gebruikt wordt in verticale interbestuurlijke betrekkingen en of *benchmarking* ook als verantwoordingsinstrument ingezet wordt. Daarbij wordt gekeken naar de ervaringen met het instrument en de consequenties voor de verschillende actoren. Consequenties zullen vooral bekeken worden vanuit het concrete gedrag dat organisaties tonen bij deelname aan een *benchmark*exercitie. Ook wordt ingegaan op de vraag of en zo ja op welke wijze de autonome posities van decentrale overheden door deelname aan *benchmark*exercities in verticale interbestuurlijke verhoudingen aangetast (kunnen) worden.

Voor deze globale verkenning zijn België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk geselecteerd. Voor België en Duitsland is gekozen omdat zij eenzelfde Duitse staatstraditie⁶⁰ als Nederland kennen en wat interbestuurlijke betrekkingen betreft enige vergelijkbaarheid tonen. Het Verenigd Koninkrijk kent een Angelsaksische staatstraditie en is daarom minder vergelijkbaar. Vanuit de Angelsaksische staatstraditie is te verwachten dat er meer sturing is vanuit de centrale overheid. Interbestuurlijke betrekkingen zullen hierbij dus anders ingericht zijn. Een vraag die hierbij gesteld kan worden, is of *benchmarking* gebruikt wordt in deze interbestuurlijke betrekkingen. Een vervolgvraag hierbij is dan ook of *benchmarking* op een andere manier wordt ingezet en wat de eventuele gevolgen hiervan zijn.

Alvorens verschillende *benchmark*initiatieven aan bod komen, zullen in hoofdstuk 1 de interbestuurlijke betrekkingen van de desbetreffende landen schematisch in kaart worden gebracht. Dit om aan te kunnen geven in welke mate deze landen vergelijkbaar zijn met Nederland wat betreft interbestuurlijke betrekkingen. In hoofdstuk 2 zullen per land verschillende initiatieven op het gebied van *benchmarking* besproken worden. Dit is geen uitputtende lijst van initiatieven, maar een selectie van enkele relevante cases die kenmerkend zijn voor de desbetreffende landen. Daarin zal ook een vergelijking tussen de verschillende initiatieven worden gemaakt. Tenslotte zal een aantal conclusies worden getrokken naar aanleiding van de besproken cases en interbestuurlijke betrekkingen.

⁶⁰ J. Loughlin en B.G. Peters, State traditions, administrative reform and regionalization, in: M. Keating en J. Loughlin (red.), *The political economy of regionalism*, Londen, 1997, p. 41-62.

1.

Interbestuurlijke betrekkingen

Interbestuurlijke betrekkingen geven de directe en indirecte relaties weer tussen verschillende bestuurslagen in een land. Norton onderscheidt drie verschillende dimensies van interbestuurlijke betrekkingen⁶¹:

1. Machtsrelaties. Deze leggen de bevoegdhedenverdeling tussen de verschillende bestuurslagen vast. Hierbij gaat het om delegatiebevoegdheden en het opleggen van wetten.
2. Financiële relaties. Hierbij gaat het om overheveling van financiële bronnen van de ene bestuurslaag naar de andere en de condities waaraan daarbij voldaan moet worden.
3. Informatierelaties. Hierbij gaat het om het overdragen van informatie tussen bestuurslagen en het geven van advies.

Een simpel model van interbestuurlijke betrekkingen is het twee polenmodel van centrale en lokale overheden. De werkelijkheid is echter veel weerbarstiger. Verschillende relaties lopen dwars door elkaar heen en bestuurslagen zijn gefragmenteerd. Kenmerkend voor de interbestuurlijke betrekkingen in Europa is dat deze veel sterker lijken te zijn dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Over het algemeen wordt er meer samengewerkt in en tussen de verschillende bestuurslagen. Aan de hand van bovenstaande dimensies kunnen de interbestuurlijke betrekkingen van België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland schematisch weergegeven worden. Hierbij gaat het om: inrichting van het openbaar bestuur, financiële betrekkingen, en toezicht en controle.

In het schema is te lezen dat de staatstraditie een bepalende factor is voor de verschillen tussen landen op het gebied van interbestuurlijke betrekkingen. Het Verenigd Koninkrijk kent een Angelsaksische staatstraditie. De inrichting van het openbaar bestuur is vooral gericht op de centrale overheid. Lokale overheden hebben nauwelijks autonomie en voeren vooral taken uit in opdracht van de centrale overheid. Voor hun inkomsten zijn lokale overheden dan ook voor een groot deel afhankelijk van de centrale overheid. Wat betreft het houden van toezicht en controle is een aparte instantie in het leven geroepen die als onafhankelijke organisatie toezicht houdt op het functioneren van lagere overheden: de *Audit Commission*.

Tussen de landen met een Duitse staatstraditie bestaan onderling de nodige verschillen. Zowel België als Duitsland kennen een federale staatsstructuur. Beide landen hebben decentralisatie hoog in het vaandel staan en kennen daarom een behoorlijke mate van autonomie toe aan lokale overheden. Daarbij komt wel dat lokale overheden ook medebewindstaken uitvoeren. In beide

⁶¹ A. Norton, *International Handbook of local and regional government*, Cheltenham, 1994, p.51.

Tabel 1: Interbestuurlijke betrekkingen en staatstradities

	Staats-traditie	Centralisatie versus Decentralisatie (Autonomie/Medebewind)	Financiële relatie	Toezicht
Verenigd Koninkrijk	Angel-saksisch	<ul style="list-style-type: none"> • Centralisatie • Nadruk op medebewinds-taken opgedragen door centrale overheid 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 procent van de inkomsten afkomstig van centrale overheid • voornamelijk specifieke uitkeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Audit Commission
België	Duits	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralisatie • Autonomie en medebewind, nadruk op medebewind 	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene en specifieke uitkeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Goedkeurings-bevoegdheid hogere bestuurslagen • Financiële controle
Duitsland	Duits	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralisatie • Autonomie en medebewind. • Inrichting pluriform • Verschuiving autonomie naar Länder 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemengd stelsel financiële verhoudingen • Tweederde van de lokale inkomsten is afkomstig van de federatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht door hogere bestuurslagen
Nederland	Duits	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel centralisatie als decentralisatie • Autonomie en medebewind • Grotere nadruk op medebewind, wel met beleidsvrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene uitkering uit gemeente-fonds • Grootste deel specifieke uitkeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Preventief en repressief toezicht door hogere bestuurslagen

landen is een belangrijke autonome rol weggelegd voor de middelste bestuurslaag. In Duitsland zijn dit de *Länder* en in België zijn dit de gemeenschappen en gewesten. Daarnaast kennen zowel België als Duitsland naast algemene uitkeringen ook specifieke uitkeringen van hogere overheden. Deze hogere overheden houden toezicht op de lokale overheden. Een duidelijk verschil tussen Duitsland en de andere onderzochte landen is de grote pluriformiteit op lokaal niveau. Dit wordt met name veroorzaakt doordat in Duitsland een Gemeentewet ontbreekt, waardoor de verschillende deelstaten vrij gelaten worden in de inrichting van het lokale bestuur.

Nederland kent net als Duitsland en België een Duitse staatstraditie. Toch zijn in Nederland ook enige Angelsaksische elementen te herkennen. Nederland is immers een gedecentraliseerde eenheidsstaat en heeft daarom zowel decentrale als centrale eigenschappen. Ook in Nederland voert het lokale bestuur taken uit in autonomie en in medebewind, waarbij zowel algemene uitkeringen als specifieke uitkeringen worden ontvangen. Wat betreft toezicht kent men in Nederland zowel preventief als repressief toezicht. Dit wordt door de hogere overheden zelf gedaan.

2.

Benchmarking in interbestuurlijke betrekkingen

In dit hoofdstuk worden enkele cases besproken waarbij sprake is van *benchmarking* in verticale interbestuurlijke betrekkingen in het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland. Daarbij wordt gekeken naar het initiatief, de functie en de gevolgen van de verschillende *benchmark*exercities.

2.1

Het Verenigd Koninkrijk

Formeel kreeg *benchmarking* voor het eerst gestalte in 1996 toen de centrale overheid startte met het *Public Sector Benchmarking Project*. Dit project had drie doelstellingen:

1. Het beoordelen van de huidige prestaties en hun oorzaken.
2. Het identificeren van die zones binnen de organisatie waar verbetering mogelijk is, zodanig dat de capaciteit van de organisatie om haar doelen te bereiken toeneemt.
3. Het identificeren van de goede praktijken in de eigen organisatie, en het leren van de goede praktijken in andere organisaties, in de publieke sector.

Het project is onder andere gebaseerd op het EFQM-model (European Foundation for Quality Management) Hierbij gaat het niet alleen om het financiële perspectief, maar speelt ook het processuele perspectief een rol. De invoering van *best value* in 1997 had vervolgens een katalyserende werking op het gebruik van *benchmarking* als instrument om prestaties te verbeteren.⁶²

In eerste instantie is dit project ingezet door een conservatieve regering met als doel het realiseren van besparingen en het stroomlijnen van de uitgaven van de overheid. Aan het einde van de conservatieve regeerperiode verplaatste de primaire focus van de hervormingsinitiatieven zich steeds meer naar het verbeteren van de processen voor het afleggen van de verantwoording.⁶³

Kenmerkend voor de verschillende initiatieven omtrent prestatiemeting binnen de publieke sector is dat deze veelal *top-down* georganiseerd zijn. Er wordt weinig ruimte overgelaten aan initiatieven van de verschillende departementen. Veelal ook omdat er verschillende entiteiten in het leven geroepen zijn, zoals de *Audit Commission*, de *National Audit Office* en het *Cabinet Office*. Deze zien toe op de prestaties van de verschillende overheden.⁶⁴ De centrale overheid promoot het gebruik van *benchmarking* als instrument om de dienstverlening van publieke organisaties te verbeteren. In dit kader kan het *Charter Mark*

⁶² M. Bowerman, A. Ball en S. Hawksworth, Benchmarking as a tool for the modernisation of local government, *Financial Accountability & Management*, 2001/4, p. 321-329.

⁶³ C. Pollitt en G. Bouckaert, *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford, 1999, p.37.

⁶⁴ C. Pollitt en G. Bouckaert, *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford, 1999, p.95.

Award Scheme gezien worden. Hieraan kunnen verschillende publieke organisaties die gebruikmaken van een *Citizen's Charter* op vrijwillige basis deelnemen. Meting vindt plaats op basis van een zestal principes door onafhankelijke onderzoekers. Op deze wijze wordt er een zekere mate van competitie tussen organisaties gecreëerd.

In 2000 is door Price WaterhouseCoopers een evaluatie verricht naar de *Public Sector Excellence Programme*, waaronder ook het gebruik van *benchmarking* valt. Uit dit onderzoek blijkt dat zo'n 85 procent van de lokale overheden gebruik heeft gemaakt van *benchmarking* om prestaties te verbeteren. Het gaat hierbij met name om *Best Practice Benchmarking*. Bovendien maakt nog eens 80 procent van de lokale overheden onderdeel uit van een *benchmark*groep.⁶⁵ De *Audit Commission* speelt een belangrijk informerende en begeleidende rol op het gebied van *benchmarking* in verticale interbestuurlijke betrekkingen.⁶⁶ Dit toezichtorgaan publiceert jaarlijks een aantal indicatoren waarmee overheidsorganisaties hun prestaties kunnen meten. Elke lokale overheid krijgt een onafhankelijke toezichthouder toegewezen die de metingen verricht. Prestatiegegevens worden vervolgens vergelijkenderwijs gepubliceerd. Op deze manier heeft de *Audit Commission* een informerende functie. Verantwoording hoeft slechts afgelegd te worden aan de eigen raad. Toch was er vanaf het begin enig verzet bij de lokale overheden. De prestatiemeting werd gezien als een zoveelste poging van de centrale overheid om zich met lokale overheden te bemoeien. Ook werd gevreesd dat de kosten niet tegen de baten zouden opwegen. Gaandeweg is dit verzet minder geworden. Zoals gezegd vervult de *Audit Commission* een informerende en begeleidende rol. Daarnaast vervult zij toch ook een sturende rol, omdat zij prestatie-indicatoren selecteert. Ten slotte heeft de *Audit Commission* ook nog een regulerende rol, doordat zij een *Code of Audit Practices* heeft uitgegeven.⁶⁷ Resumerend vervult de *Audit Commission* een soort brugfunctie tussen de centrale en decentrale overheidslaag. Formeel gezien is hier sprake van een onafhankelijk orgaan maar in de praktijk wordt deze onafhankelijkheid ter discussie gesteld. De *Audit Commission* kan immers op indirecte wijze het beleid beïnvloeden door het opstellen van indicatoren. Commentaar op de werkwijze is dat er teveel wordt uitgegaan van een universele aanpak. Verschillen tussen verschillende overheden worden genegeerd. Hierdoor komt de autonome positie van lokale overheden steeds verder in het gedrang. Bowerman, Ball en Hawksworth hebben onderzoek gedaan naar verschillende *benchmark*projecten van lokale overheden.⁶⁸ Hierbij hebben zij gekeken naar

⁶⁵ Price Waterhouse Coopers, *Report on the Evaluation of the Public Sector Excellence Programme*, 2000, p.8-10

⁶⁶ Audit Commission, *Getting better all the time. Making benchmarking work*, Londen, 2000, p.2.

⁶⁷ J.T. Kelly, *The Audit Commission: guiding, steering and regulating elected local government*, Grenoble, 2001, p. 20-23.

⁶⁸ M. Bowerman, A. Ball en S. Hawksworth, *Benchmarking in the Local Authority Sector*, Londen, 1999.

verschillende cases als een *county council*, *city council* en politie. De onderzoekers keken naar de doelen achter *benchmarking* en naar de wijze waarop de verschillende projecten in de praktijk uitwerken. De verschillende onderzochte projecten laten een grote diversiteit zien.⁶⁹ Wat alle initiatieven in ieder geval gemeen hebben is dat in de motivatie verantwoording een belangrijke rol speelt. In hun studie onderscheiden de onderzoekers drie vormen van *benchmarking*:

1. *Benchmarking* als verplichting

Hierbij is het verzamelen van gegevens en het vergelijken ervan verplicht gesteld door een andere overheid of agentschap. Dit is met name het geval wanneer sprake is van een externe verantwoordingsplicht. Vaak heeft dit als doel om de desbetreffende organisaties aan te zetten tot verbetering. In de praktijk wordt dit echter niet altijd zo ervaren. De *Audit Commission* is hier een voorbeeld van.

2. *Benchmarking* als defensiemechanisme

Hierbij dient *benchmarking* als een rechtvaardigingsmiddel voor geleverde prestaties. Het vergelijken is hierbij belangrijker dan het leren. De *benchmark*exercitie moet het nodige bewijs leveren dat de organisatie in vergelijking met andere organisaties voldoende presteert en efficiënt met haar middelen omgaat.

3. *Benchmarking* als verbeteringsmechanisme

Dit is eigenlijk *benchmarking* in zijn zuiverste vorm, zoals deze afkomstig is uit de private sector. Niet alleen resultaten zijn van belang, maar ook het proces waarmee de resultaten tot stand zijn gekomen.

Met name de eerste twee vormen zijn terug te vinden in de cases. De derde vorm is eigenlijk *benchmarking* in zijn zuiverste vorm. Doordat vaker de vormen een en twee worden gebruikt, komen er suboptimale resultaten uit voort. In veel gevallen is *benchmarking* een doel op zich geworden en is het niet langer een middel om prestaties te verbeteren. De nadruk is komen te liggen op verantwoording. Als gevolg hiervan vindt *benchmarking* vooral plaats op het gebied van resultaten en minder op het gebied van achterliggende processen. Uit interviews is gebleken dat respondenten vermoeden dat *benchmark*resultaten vooral gebruikt zullen worden als afrekenmechanisme door politici of managers. Kostenbeheersing speelt hierbij een grote rol. Er is dan ook een trend ontstaan die vergelijking met een best practice organisatie in de weg staat. Organisaties zullen er eerder naar streven om 'goed genoeg' te presteren dan om excellent te presteren. Bowerman c.s. voeren als verklaring hiervoor aan dat het instrument *benchmarking* voor lokale publieke organisaties in het Verenigd Koninkrijk zich

⁶⁹ M. Bowerman, A. Ball en S. Hawksworth, *Benchmarking in the Local Authority Sector*, Londen, 1999, p.85/86.

⁷⁰ M. Bowerman, A. Ball en S. Hawksworth, *Benchmarking in the Local authority Sector*, Londen, 1999, p.105.

nog in het beginstadium van ontwikkeling bevindt.⁷⁰ Vergelijking van resultaten en processen wordt al langer gedaan, maar tot directe radicale verbeteringen hebben deze vergelijkingen nog niet geleid. Ten slotte pleiten de onderzoekers voor ontkoppeling van verplichte *benchmarking* en vrijwillige *benchmarking*. Het initiatief moet duidelijk liggen bij de lokale overheden zelf. Wel zou dit op centraal niveau gestimuleerd kunnen worden. Nadruk zal echter moeten liggen op verbetering in plaats van op verantwoording.

2.2

België

Benchmarking is nog een relatief nieuw instrument in de publieke sector van België. Hiervoor is een aantal verklaringen te geven. In de eerste plaats is er een moeilijkheid in de vergelijkbaarheid. De gemeenten in Wallonië, Brussel en Vlaanderen verschillen behoorlijk van elkaar wat betreft financiële situatie. Door de federale staatsstructuur ontbreekt coördinatie op dit gebied. In de tweede plaats kan als verklaring gegeven worden dat de managementcultuur nog niet zover is dat *benchmarking* wordt ingezet als verantwoordingsinstrument. Ten slotte geldt dat Belgische gemeenten traditioneel over veel autonomie beschikten. Dit kan de terughoudendheid van de centrale overheid verklaren om *benchmarking* in te zetten als verantwoordingsinstrument. Toch zijn er enkele initiatieven te noemen die de richting op gaan van het inzetten van *benchmarking*.

In België wordt veel gewerkt met het *Common Assessment Framework* (CAF).⁷¹ Dit is een auto-evaluatiekader, waarbij de evaluatie wordt gedaan door de medewerkers zelf. Het CAF dient hierbij als hulpmiddel. Het CAF-model reikt criteria aan, aan de hand waarvan organisaties zich kunnen meten. Dit biedt ook mogelijkheden tot *benchmarking*, omdat meetresultaten aan een onafhankelijke jury worden gerapporteerd, waarbij een winnaar bekend wordt gemaakt. Doordat verschillende organisaties bij meting dezelfde criteria hanteren ontstaat de mogelijkheid tot *benchmarking*.

Een ander initiatief is dat van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). Dit zijn verzelfstandigde instellingen die bevoegd zijn tot het verlenen van bijstand. Voor deze OCMW's heeft de provincie Antwerpen een databank met sociale indicatoren ingesteld. Deze dient als insteek voor het beleidsplan dat elk OCMW moet opmaken. Aan de hand van hun beleidsplannen kunnen OCMW's met elkaar vergeleken worden. Dit zou in de toekomst eventueel als opstap kunnen dienen naar het gebruiken van *benchmarking* als verantwoordingsinstrument.

Een derde en laatste initiatief dat van belang is, is het inzetten van tevredenheidsmetingen. Op federaal niveau werkt men vanuit ministeries met de

⁷¹ <http://www.mazfp.fgov.be/nl/modernisering/belgie/functionering/caf/pdf/2CAF%20Belgischeversie.pdf>, 30 mei 2002.

zogenaamde kwaliteitsbarometer. Hierbij worden burgers gevraagd de verschillende fasen van dienstverlening op vastgestelde criteria te beoordelen. Ook op lagere niveaus vinden dergelijke initiatieven plaats. De mogelijkheid tot *benchmarking* wordt echter nog niet volledig benut, omdat verschillende onderzoeken dikwijls langs elkaar lopen.⁷²

2.3

Duitsland

In Duitsland kent men veel verschillende en uiteenlopende *benchmark*-initiatieven. Er zijn hierbij zowel *top-down* initiatieven als *bottom-up* initiatieven te onderscheiden. Een voorbeeld van een *top-down* initiatief is het vergelijken van afvalverwerkingsbedrijven door de deelstaat Rheinland-Pflaz. Een ander belangrijk *top-down* initiatief is het organiseren van competities.

A. Competities tussen gemeenten

Allereerst moet er een onderscheid gemaakt worden tussen competities en *rankings*. Het fundamentele verschil tussen beide is de rol van de verschillende deelnemers. Een *ranking* kan plaatsvinden zonder directe medewerking van gemeenten en een competitie niet. Competities zijn meer gebaseerd op een officiële verklaring van een gemeente om deel te nemen en vereist vervolgens een actieve houding bij het verzamelen van prestatiegegevens.⁷³ Veelal worden competities dus *top-down* georganiseerd door ministeries. Op deze manier verkrijgen zij informatie over het functioneren van lokale overheden. Prestaties worden zichtbaar met daarbij ook de normatieve preferenties van gemeenten. Bovendien vormen competities hierbij een prikkel om prestaties te verbeteren. De reden waarom gemeenten deelnemen aan competities ligt vooral in het feit dat dit goede reclame kan opleveren voor de gemeente. Daarnaast kunnen zij leren van andere gemeenten. Op die manier vindt dus *benchmarking* plaats. Heinrich Mäding heeft onderzoek gedaan naar verschillende competities, waarbij gekeken is naar de randvoorwaarden voor en de gevolgen van competities tussen gemeenten. Mäding concludeert dat competitie tussen gemeenten als een effectief beleidsinstrument ingezet kan worden en dat het als aanvulling zou kunnen dienen op de andere beleidsinstrumenten. Het deelnemen aan competities kan zorgen voor een extra prikkel om beter te gaan presteren. Deze prikkel is vaak afwezig in monopolistische organisaties. Transparantie vormt op deze manier een substituut voor het marktmechanisme. Het kan er kortom voor zorgen dat prestaties beter worden afgestemd op de wensen van de burger. Deelnemende gemeenten blijken graag bereid te zijn om ervaringen, problemen en oplossingen met elkaar te delen. Mäding raadt aan

⁷² G. Bouckaert, J.K. Kampen, B. Maddens en S. van de Walle, *Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid*, Leuven, 2001.

⁷³ H. Mäding, Model Cities: *German experience with best practice competitions*, paper, Singapore, 1999, p. 7.

om bij competities tussen gemeenten te werken met meerdere *best practices*, aangezien de omstandigheden waarin gemeenten zich bevinden, sterk uiteen kunnen lopen.⁷⁴

Naast deze goede ervaringen en resultaten is ook een aantal (mogelijke) nadelen en gevaren verbonden aan het organiseren van competities:

1. Kengetallen mogen niet zomaar gebruikt worden als afrekenmechanisme door hogere bestuurslagen. Er zal rekening gehouden moeten worden met de verschillende omstandigheden.
2. Het gevaar bestaat dat organisaties – om een goede positie ten opzichte van andere organisaties te handhaven - informatie niet langer willen delen.
3. Kengetallen kunnen gaan dienen als prestatierechtvaardiging in plaats van bron om van te leren.
4. Het kan een bedreiging vormen voor de autonome positie van gemeenten. Gemeentelijke produkten en diensten worden gestandaardiseerd en overal hetzelfde.
5. Slechte resultaten kunnen werknemers demotiveren.
6. Voordat gemeenten beslissen om mee te gaan doen, zullen zij eerst een kosten- en batenanalyse erop los laten. Dit maakt de drempel hoger. De praktijk wijst wel uit dat wanneer organisaties eenmaal besloten hebben deel te nemen, zij ook niet zo snel meer zullen uittreden.

B. Bottum-up benadering: voor en door gemeenten

Veel gemeenten in Duitsland hebben ook zelf het initiatief genomen om zich met elkaar te gaan vergelijken. Vergelijking van prestaties vormt een van de bouwstenen voor de invoering van *Das neues Steuerungsmodell*. Dit model is overgenomen van het Tilburgse model, waarbij duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden tussen politiek en bestuur, contractmanagement, integratie van beleidssectoren een nadruk op outputsturing centraal staan.⁷⁵ Grofweg zijn voor prestatievergelijking twee methoden te onderscheiden. Het gaat hierbij om het *IKO-Netz* model en een *Bertelsman Stiftung Model*.

Het *IKO-Netz* model is ontwikkeld door de KGSt, de Duitse VNG.⁷⁶ Het betreft methodiek en software die gemeenten moeten ondersteunen bij het vergelijken van produkten en diensten. Gemeenten bepalen zelf het domein van de vergelijking, de kengetallen, de informatie die verzameld moet worden en wat er vervolgens met de presentatie gedaan gaat worden. Gegevens worden aangeleverd in een centrale databank die de deelnemende gemeenten op internet kunnen raadplegen.

⁷⁴ www.hfv-speyer.de/hill/sommersemester-2001/referat-kenzler.pdf, 30 mei 2002.

⁷⁵ C. Pollitt en G. Bouckaert, *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, 2000, p.236.

⁷⁶ www.vso.gemnet.nl/nieuws/archief%20vsop/vsop0002.html, 20 maart 2002.

In Duitsland nemen ongeveer 400 gemeenten deel aan één of meer *benchmark*-groepen of ook wel *Vergleichsringe* (vergelijkingskringen). Een kring richt zich op een bepaald beleidsthema en bestaat uit circa 10 deelnemers. Deelnemers binnen een kring komen meestal uit dezelfde regio, maar de kring kan ook bestaan uit in grootte vergelijkbare gemeenten uit verschillende regio's. Totaal zijn er zo'n 80 vergelijkingskringen. In sommige gevallen kan er ook uitwisseling van informatie plaatsvinden tussen verschillende kringen. In dit geval wordt gebruik gemaakt van het kengetallensysteem en de kennis die eerder is opgedaan op een bepaald terrein. Vergelijking vindt plaats op alle gemeentelijke beleidsterreinen zoals: sociale zekerheid, nieuwkomers, ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht en kinderopvang.

Gedurende het gehele traject worden gemeenten volgens een vast stappenplan begeleid door een facilitator die veelal afkomstig is uit een andere vergelijkingskring. In de praktijk blijkt dat vergelijkingskringen meestal worden voortgezet nadat het hele traject is doorlopen. De kosten worden grotendeels gedragen door de deelnemende gemeenten. Wel is er bij het opzetten van *IKO-Netz* een startsubsidie ontvangen van een Duitse bank.

Het *Bertelsman Stiftung Model* is te vergelijken met het *IKO-Netz* model. De Bertelsman Stiftung is de drijvende kracht achter allerlei *benchmark*projecten waarbij 'zelf leren' centraal staat. De betrokken actoren worden intensief begeleid en aangespoord om gegevens uit te wisselen. Voor de prestatievergelijking wordt het zogenaamde *Vier Ziele System* gehanteerd. Hierbij worden vier hoofdcriteria gehanteerd: klanttevredenheid, werknemers-
tevredenheid, effectiviteit en efficiëntie.⁷⁷ Prestatievergelijking heeft hierbij als doel dat prestaties transparanter worden, werknemers gemotiveerder raken en er ten slotte ook daadwerkelijk geleerd gaat worden van anderen. Het model gaat ervan uit dat gemeenten bereid zijn om informatie met elkaar te delen aangezien zij geen bedrijfsgeheimen kennen. Inmiddels nemen steeds meer gemeenten op vrijwillige basis deel aan dergelijke vergelijkingsprojecten. Toch zijn er ook gemeenten die wantrouwig staan tegenover vergelijkingsprojecten. Zij zijn bang dat informatie die vrijkomt op een verkeerde manier wordt uitgelegd of gebruikt. Dit wantrouwen is er met name als het een *top-down* initiatief betreft van een hogere overheidslaag.

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de ervaringen van gemeenten met het werken met het *Bertelsman Stiftung Model*. Aan de hand van deze ervaringen kan een aantal succes- en faalfactoren worden benoemd⁷⁸:

⁷⁷ www.leistungsvergleich.de/info/4.html, 30 mei 2002.

⁷⁸ C. Reichard, *The impact of performance management on transparency and accountability*, Leuven, 1997.

1. De weg naar een structurele verbetering van prestaties door middel van *benchmarking* is lang en moeilijk.
2. Een goed *benchmarksysteem* dient aan een aantal eisen te voldoen:
 - a. Aanwezigheid van prestatieprikkels (door middel van burgers, concurrentie of politici).
 - b. Het publiceren van prestatiegegevens.
 - c. Aanwezig zijn van adequate *managementtools*.
 - d. Aanwezigheid van een meta-organisatie die vergelijkingen introduceert en faciliteert.
3. Betrokkenheid van politici is van belang.
4. Burgers moeten ook betrokken worden in het *benchmarkproces*.
5. Draagvlak onder medewerkers is essentieel. Het achterliggende doel van *benchmarking* dient helder te zijn.
6. In de meeste gemeenten blijken economische indicatoren het belangrijkste te zijn. Indicatoren als klanttevredenheid en kwaliteit spelen een betrekkelijk ondergeschikte rol.

3.

Conclusie

Wat betreft interbestuurlijke betrekkingen neemt Nederland een tussenpositie in met aan de ene kant het centralistische Verenigd Koninkrijk en aan de andere kant de meer gedecentraliseerde landen Duitsland en België. Gevolg hiervan is dat Nederland op de onderscheiden dimensies van interbestuurlijke betrekkingen zowel centralistische als decentralistische trekken vertoont. Een duidelijk onderscheid moet gemaakt worden tussen het Verenigd Koninkrijk en de andere landen wat betreft autonomie en medebewind. In het Verenigd Koninkrijk hebben lokale overheden nauwelijks autonomie, terwijl in de overige onderzochte landen er meer een combinatie is van taken die in autonomie worden uitgevoerd en taken in medebewind. Wat betreft toezicht neemt het Verenigd Koninkrijk ook een aparte positie in door de aanwezigheid van een aparte instantie, de *Audit Commission*, die het toezicht op decentrale overheden regelt. Bij de andere landen wordt meestal toezicht gehouden door hogere overheidslagen.

De besproken cases van *benchmarking* in verticale interbestuurlijke betrekkingen laten een grote diversiteit zien. Wat gelijk al duidelijk is, is dat lang niet altijd hetzelfde onder *benchmarking* wordt verstaan. Bij sommige initiatieven ligt de nadruk op prestatiemeting en wordt het leren aan de organisaties zelf overgelaten. Terwijl bij andere initiatieven deze leerfunctie nadrukkelijk in het *benchmarkproces* geïncorporeerd is. Ook zijn er belangrijke verschillen te vinden in thema's waarop *benchmarking* plaatsvindt. Tussen de onderzochte landen zijn enkele verschillen in aanpak op het gebied van *benchmarking* te vinden. Sommige van deze verschillen zijn te verklaren door de verschillen in interbestuurlijke betrekkingen.

België staat op het gebied van prestatiemeting nog behoorlijk in de kinderschoenen. Dit verklaart ook het feit dat er op het gebied van *benchmarking* nog niet veel gebeurt. Bovendien ontbreekt in dit land een centrale stimulans. In het Verenigd Koninkrijk wordt *benchmarking* vooral *top-down* ingezet, waarbij de *Audit Commission* een belangrijke rol speelt. *Benchmarking* wordt hierbij gebruikt om een kwaliteitsslag te maken. Hoewel *benchmarking* niet direct wordt ingezet als verantwoordingsinstrument heerst er toch een zeker wantrouwen bij de lokale overheden. Dit heeft ertoe geleid dat de leerfunctie naar de achtergrond is verdwenen en dat *benchmarking* door de lokale overheden voornamelijk wordt gebruikt als defensiemechanisme of als verplicht instrument. In Duitsland overheerst een heel andere aanpak. Deze is te karakteriseren als meer *bottom-up*. Hierin zijn twee hoofdstromen te onderscheiden, namelijk het organiseren van competities en het organiseren van vergelijkingskringen. In beide strategieën staat vrijwilligheid centraal. Competities worden veelal wel door een hogere bestuurslaag georganiseerd, maar lokale overheden zijn niet verplicht hier aan deel te nemen. Competities blijken een effectief beleidsinstrument te zijn om prestaties te verbeteren. Bovendien krijgt de initiator zo meer inzicht in het functioneren van lokale overheden. Transparantie wordt als prikkel gezien om beter te presteren en vormt daarbij een substituut voor het marktmechanisme. Wel wordt hierbij aangeraden om meerdere *best practices* aan te houden om zo rekening te kunnen houden met de verschillende omstandigheden waarin gemeenten verkeren. Bij het organiseren van vergelijkingskringen ligt het initiatief meer bij de lokale overheden zelf. Vaak wordt hierbij gebruik gemaakt van het *IKO-Netz* model of het *Bertelsman Stiftung Model*. Centraal in deze benadering staat het 'zelf leren'. Steeds meer decentrale overheden nemen deel aan dergelijke exercities. Overigens staan er ook nog decentrale overheden redelijk sceptisch tegenover de idee van *benchmarking*, omdat bij hen de gedachte leeft dat prestatiegegevens wel eens gebruikt zouden kunnen worden om de organisaties op af te rekenen.

Concluderend kan gesteld worden dat in geen van de drie bekeken landen *benchmarking* op directe wijze wordt ingezet als verantwoordingsinstrument door de centrale overheid. In de praktijk blijkt dit op indirecte wijze wel het geval te zijn in het Verenigd Koninkrijk door middel van de *Audit Commission*. Gevolg hiervan is dat *benchmarking* niet langer wordt gebruikt als leerinstrument, maar meer als defensiemechanisme. Een duidelijk verschil met de andere cases is dat hierbij *benchmarking* verplicht is gesteld, terwijl in de overige cases vrijwilligheid centraal staat. Uit de andere cases blijkt echter ook dat indien vrijwilligheid centraal staat, sommige organisaties nog steeds wantrouwend tegenover het instrument *benchmarking* staan. Een belangrijke les die hieruit te halen valt is dat *benchmarking* vertrouwen vereist van de organisaties en ook van de medewerkers. Organisaties en medewerkers zullen overtuigd moeten worden van het nut van *benchmarking* en hierbij de garantie moeten krijgen dat zij niet op de resultaten worden afgerekend.

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheid regio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grote stedenbeleid november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) maart 2001
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2000
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) september 2000
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000

- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997

- Verscheidenheid in vervlechting;
bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie

oktober 1997

Bijlage V

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aan- gaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Verslag symposium, Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage VI

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
kroonlid CTG en beleidsadviseur
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **prof. dr. W.B.H.J. van de Donk**,
hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de
Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,
(geen Raadslid).