Outputmeting van overheidspersoneel: een simpele prestatie?

GERRIT DIJKSTRA

Mr. dr. G.S.A. Dijkstra is verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden

1 Inleiding

Op het eerste gezicht lijkt de thematiek die in deze bijdrage aan de orde komt vrij simpel. Ambtenaren[1] moeten net zoals werknemers in de private sector goed presteren. Naarmate zij beter presteren krijgen zij betere functies en/of meer loon. Presteren zij slecht dan dienen sancties te worden opgelegd, waaronder eventueel ontslag. Toch was en is dat niet altijd evident.

Sinds enkele decennia doen zich in veel westerse, maar ook niet-westerse[2], landen veranderingen voor die door Hood (1991, 1996) zijn omschreven als New Public Management (NPM). Het gaat hierbij om een meer bedrijfsmatige benadering van de overheid. Hood (1996: 271) onderscheidt zeven doctrinaire componenten van New Public Management, waarvan nummer twee als volgt luidt: 'explicit standards and measures of performance'. In deze bijdrage staat deze component centraal. Het kan hierbij zowel gaan om prestatiemetingen van overheidsorganisaties als geheel als van individuele ambtenaren. Bij de beoordeling van organisaties als geheel is het vooral de politieke top die hiervoor verantwoording moet afleggen (ministeriële verantwoordelijkheid).[3] In deze bijdrage ligt de nadruk vooral op prestatiemeting van individuele ambtenaren.

In het bedrijfsleven worden prestaties van organisaties gemeten via het marktmechanisme en worden individuele werknemers afgerekend op hun resultaten. Topfunctionarissen in de private sector worden vooral afgerekend en beloond op basis van de resultaten van de organisatie als geheel. Bij slechte resultaten kan ontslag volgen; bij goede resultaten kunnen extra beloningen volgen.[4] Vanuit de gedachtewereld van NPM doet zich vervolgens de vraag voor waarom dit gemeengoed is in het bedrijfsleven en niet bij de overheid? NPM is immers een benadering waarbij verschillen tussen de private en de publieke sector geba-

gatelliseerd worden en gepoogd wordt bedrijfskundige concepten binnen de overheid te introduceren. Hood (1996) gaat in op de inhoud van New Public Management en de mate waarin deze doctrine ingang heeft gevonden in een aantal voornamelijk westerse landen (landen die lid zijn van de OECD; zie in dit verband ook Bekke & Van der Meer, 2000: 286 en Dijkstra, 2007). Nederland bevindt zich volgens hem in de middenmoot van landen wat betreft de nadruk op NPM. Op het niveau van overheidsorganisaties als geheel kan worden gewezen op een instrument als VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording).[5] Op het individuele niveau van ambtenaren wordt daarnaast door een aantal organisaties (waaronder uitvoeringsorganisaties) gebruik gemaakt van individuele prestatiemetingen. Ook bij competentiemanagement vormt de output van de individuele ambtenaar één van de criteria waarop hij wordt beoordeeld.

De centrale vragen in deze bijdrage luiden: in welke mate is binnen de Nederlandse overheid prestatiemeting van overheidspersoneel ingevoerd en hoe moet prestatiemeting worden beoordeeld? In paragraaf 2 zal worden ingegaan op het eerste deel van de vraagstelling, namelijk in welke mate prestatiemetingen worden gehanteerd binnen de Nederlandse overheid. Om het tweede deel van de vraagstelling te kunnen beantwoorden, zal eerst in paragraaf 3 het theoretisch model worden geïntroduceerd dat centraal staat in deze bijdrage. Het betreft het model van Kiser en Ostrom uit 1982. Het model wordt aangevuld met inzichten van Hood (1991) over de verschillende typen waarden die gelden voor de overheid. Vervolgens zal mede aan de hand van deze theoretische inzichten, een analyse worden gegeven van het instrument prestatiemeting (paragraaf 4). De beoordeling die het tweede deel van de vraagstelling omvat, wordt in deze paragraaf gegeven. Deze bijdrage zal vervolgens in paragraaf 5 worden afgesloten met enkele conclusies.

2 Prestatiemetingen binnen de Nederlandse overheid

Stelselmatig worden in de private sector prestaties van bedrijven gemeten. Hierbij kan worden gedacht aan onder andere gegevens over omzet, winst en marktpositie. Bij de publieke sector is dit veel lastiger. In de politiek was er meer nadruk op de voornemens van de overheid, dan op de vraag wat er werkelijk werd gepresteerd. Wanneer bewindspersonen moesten aftreden had dit vaker te maken met incidenten dan met het meer in algemene zin beoordelen van de geleverde prestaties. In belangrijke mate is dit nog steeds het geval, maar er lijkt

wel enige verandering in te komen. Vooral bij zelfstandige bestuursorganen en bij de politieregio's worden er van tevoren afspraken met het ministerie gemaakt over de te leveren prestaties en kunnen zij vervolgens hierop worden afgerekend. Er zijn echter nauwelijks voorbeelden bekend van gevallen waarin daadwerkelijk ook sancties zijn opgelegd. Zo dreigt op dit moment de politie in Groningen niet te kunnen voldoen aan de gestelde criteria, vanwege de pyromaan die in een klein dorpje ('t Zandt) actief was. De jacht op de pyromaan kostte 35.000 manuren. Dit zou kunnen betekenen dat de politie, die uiteindelijk de pyromaan op heterdaad heeft betrapt, minder geld zou ontvangen van de rijksoverheid. Of dit ook daadwerkelijk tot sancties van de zijde van het ministerie zal leiden, valt te betwijfelen. Wanneer de politieregio Groningen de hoogste prioriteit gegeven zou hebben aan het behalen van het prestatiecontract, zou het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de politie en daarmee in de overheid als geheel, een gevoelige klap hebben gekregen. De koppen in de kranten zijn voorspelbaar.

De verzelfstandigingsoperaties van de jaren tachtig en negentig hebben geleid tot een grotere nadruk op prestaties. Kickert (1998) spreekt in dit verband over de verzelfstandigingsparadox. Verzelfstandiging leidt er vaak toe dat duidelijker afspraken worden gemaakt, met als gevolg dat er feitelijk vaak minder in plaats van meer zelfstandigheid overblijft. Zo beslaat het prestatiecontract van de Informatie Beheer Groep met het ministerie van Justitie (2007) over bepaalde vormen van dienstverlening 17 pagina's (exclusief bijlagen). Op het niveau van de rijksoverheid (departementen) geldt sinds een aantal jaren het systeem van VBTB. De doelen van de organisatie moeten worden geëxpliciteerd en gekwantificeerd. Vervolgens is het de bedoeling dat de organisatie hierop wordt afgerekend. Belangrijk hierbij is natuurlijk om te vermelden dat het niet de organisatie als zodanig is die zich moet verantwoorden, maar de betreffende bewindspersonen (ministers en staatssecretarissen). VBTB is echter minder succesvol dan oorspronkelijk gedacht.[6] De verantwoording die in het parlement moet worden afgelegd trekt nauwelijks belangstelling. Opvallend was het afgelopen jaar dat zelfs de meeste fractievoorzitters niet bij het debat aanwezig waren. In de (Nederlandse) politieke cultuur zijn beleidsvoornemens en incidenten kennelijk belangrijker dan het afrekenen op resultaten.

Invoering van prestatiemetingen op het niveau van overheidsorganisaties staat niet los van prestatiemeting van individuele ambtenaren. Wil bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan of een politiekorps voldoen aan bepaalde prestatieeisen dan zal het ook de prestaties van individuele ambtenaren moeten meten

en de betrokkenen daarop afrekenen. Bovendien leidt het opstellen van prestatie-eisen voor een overheidsorganisatie als geheel tot een explicitering van de doelen van de organisatie. Deze doelen kunnen vervolgens worden doorvertaald naar individuele ambtenaren.

Hoe staat het nu in Nederland met het meten, beoordelen en belonen van prestaties van ambtenaren? Opvallend is dat het niet gemakkelijk is hierop een duidelijk antwoord te geven. Wij kennen in Nederland niet een centraal personeelsbeleid voor de publieke sector. Zelfs wanneer wij ons concentreren op de rijksoverheid, valt op dat er geen algemeen antwoord op de gestelde vraag gegeven kan worden. Ieder ministerie en ieder zelfstandig bestuursorgaan voert een eigen beleid. Ook het rapport van de OECD (Ketelaar e.a., 2007) over prestatiemeting en -beloning voor topambtenaren geeft geen duidelijk antwoord en noemt slechts een aantal uitgangspunten en initiatieven (onder andere van de Algemene Bestuursdienst).

Meer informatie biedt een rapport van Berenschot (Twisk e.a., 2005). Dit rapport, uitgebracht in het kader van het *Actieprogramma Andere Overheid*, geeft ook geen algemeen antwoord op bovenstaande vraag, maar beschrijft wel enkele initiatieven. In het rapport vallen de volgende zaken op. In de eerste plaats hebben veel van de onderzochte cases betrekking op vormen van functioneel bestuur (zelfstandige bestuursorganen en de politie). Dit valt onder andere te verklaren uit hetgeen hierboven is gesteld over de relatie tussen zelfstandige overheidsorganisaties en het desbetreffende ministerie. Bovendien gaat het bij dergelijke organisaties om uitvoerende taken en om handhaving. In het rapport wordt ook expliciet gesteld dat prestatiemeting bij dergelijke taken gemakkelijker is dan bij beleidsontwikkeling. In de tweede plaats valt op dat binnen de onderzochte organisaties ambtenaren nooit alleen worden afgerekend op de omvang van hun output. Kwantitatieve gegevens vormen wel een onderdeel van de beoordeling, maar daarnaast gelden ook kwalitatieve criteria (kwaliteit van de output) en de relatie tot andere medewerkers (bereidheid tot samenwerking). Dit sluit ook aan bij hetgeen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties recentelijk heeft geschreven in haar *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*. Eerst geeft zij aan dat het goed is dat overheidsorganisaties worden beoordeeld op basis van efficiency en effectiviteit. Immers, overheidsorganisaties worden bekostigd uit belastinggelden. Vervolgens geeft zij aan dat er kritiek is gekomen op de bedrijfsmatige benadering binnen de overheid. De nadruk ligt te eenzijdig op snelheid en kwantitatieve output. De minister illustreert aan de hand van de recente prestatieafspraken met de politie dat de aandacht verschuift van kwanti-

teit naar kwaliteit. Zij stelt dat het aantal parkeerbonnen weinig hoeft te zeggen over de professionaliteit van een politiekorps.

.

Wanneer prestatiemeting puur en alleen wordt beschouwd als het in kwantitatieve zin meten van de output van een individuele ambtenaar, dan zijn er in de literatuur over Nederland weinig of geen voorbeelden van te vinden. Organisaties die een systeem van prestatiemeting kennen, hanteren dan ook meestal verschillende criteria, waaronder meer kwalitatieve die betrekking hebben op de kwaliteit van de geleverde output. Gezien de opmerkingen van de minister zal steeds meer gebruik gemaakt moeten worden van kwalitatieve criteria om het functioneren van ambtenaren te beoordelen en te belonen.

3 Theoretische achtergronden

Wat zijn nu precies de prestaties van overheden en individuele ambtenaren? Hoe verhouden zich de eisen die aan overheidsorganisaties worden gesteld tot de eisen die aan individuele ambtenaren worden gesteld? Hieronder zal worden betoogd dat rekening gehouden moet worden met eisen (waarden) op een drietal te onderscheiden niveaus. De eisen die aan individuele ambtenaren worden gesteld, staan in relatie tot de eisen op twee andere niveaus. Om dit duidelijk te maken wordt gebruik gemaakt van de theorie van Kiser en Ostrom (1982).

Het model van Kiser en Ostrom past in de zogenaamde neo-institutionele benadering binnen de bestuurskunde. Het model is meta-theoretisch van aard. Zij stellen over de aard van hun model het volgende (1982: 181): '*We try to provide a synthesis and overview of the political-economy literature that uses the individual as a unit of analysis while asking how institutional arrangements affect the level, type, and distribution of outcomes*'. Kiser en Ostrom presenteren in hun artikel drie niveaus waarop actie kan worden ondernomen (*Three worlds of action*). De drie niveaus noemen zij respectievelijk het operationele, het collectieve en het constitutionele keuzeniveau. Zij stellen dat er eigenlijk nog meer niveaus te onderscheiden zijn (zoals een pre-constitutioneel niveau), maar dat door het toevoegen van niveaus de voorspellende waarde van hun model niet verder toeneemt.[7]

Het eerste niveau is het operationele niveau, dat wil zeggen het niveau waarop mensen keuzes maken met betrekking tot feitelijk handelen (gedrag van ambtenaren en hun bovengeschikten). Het tweede niveau betreft de collectieve besluitvorming. Besluiten over managementtechnieken (waaronder prestatie-

metingen) bevinden zich op dit tweede niveau. Centraal staat de vraag hoe prestaties van ambtenaren moeten worden beoordeeld en hoe ambtenaren moeten worden beloond. Het derde niveau wordt door Kiser en Ostrom het constitutionele niveau genoemd. Het gaat hierbij om de fundamentele grondslagen van (bijvoorbeeld) een staat. Veelal zijn dergelijke grondslagen neergelegd in een grondwet. Het constitutionele niveau kan echter ook elementen bevatten die niet formeel zijn neergelegd in een grondwet, zoals fundamentele waarden. Het begrip 'constitutie' in termen van Kiser en Ostrom is dan ook ruimer dan het juridische begrip constitutie of grondwet.[8]

Schematisch ziet het model er als volgt uit:

Niveau 3 (constitutioneel):	waarden, institutionele inbedding
Niveau 2 (collectief):	managementsystemen (prestatiemetingen)
Niveau 1 (operationeel):	gedrag van individuele ambtenaren

De verschillende niveaus staan niet los van elkaar, maar beïnvloeden elkaar wederzijds. Daarbij is het wel zo dat het constitutionele niveau in belangrijke mate bepalend is voor collectieve keuzes, die vervolgens weer kunnen doorwerken op het niveau van het operationeel handelen. Hendriks (1996: 121) tekent hierbij aan dat het model niet mechanisch is. Beslissingen op het ene niveau hoeven niet altijd volledig door te werken op het lagere niveau. Zo omvat het constitutionele niveau een aantal beperkingen, waarbinnen wel degelijk verschillende keuzes mogelijk zijn.

Een centrale stelling die kan worden afgeleid uit het model van Kiser en Ostrom is dat veranderingen op het tweede niveau kunnen mislukken als de veranderingen ertoe leiden dat er geen overeenstemming is met de uitgangspunten van het constitutionele niveau. Een andere mogelijkheid is dat veranderingen op het tweede niveau die wel worden doorgevoerd, ertoe kunnen leiden dat er zich veranderingen op het constitutionele niveau voltrekken. Vervolgens kan worden nagegaan of het, vanuit een normatief perspectief, wel wenselijk is dat er verschuivingen plaatsvinden op het constitutionele niveau.

Op elk van de drie niveaus spelen regels een belangrijke rol. Gedrag en besluitvorming is gebonden aan regels, zonder volledig te worden gedetermineerd door dergelijke regels. Bovendien kunnen regels veranderen, als gevolg van gedrag en besluiten. Op elk niveau spelen ook waarden een belangrijke rol.

Hood (1991: 11) onderscheidt drie typen waarden. Hij noemt deze drie typen *sigma-type values, theta-type values* en *lambda-type values*. Bij de sigma-waarden staan efficiency en effectiviteit centraal. Hij duidt de kern van deze waarden aan als '*keep it lean and purposeful*'. De kern van de theta-waarden is volgens Hood het volgende: '*keep it honest and fair*'. In de continentaal Europese traditie zou gesproken kunnen worden van democratische waarden en waarden die zijn ontleend aan de rechtsstaat. Tenslotte onderscheidt hij nog de lambda-waarden waarbij de nadruk ligt op duurzaamheid. In termen van Hood: '*keep it robust and resilient*'. Zo dienen maatregelen tot afslanking van de rijksdienst (zie de Nota Vernieuwing Rijksdienst) niet enkel beoordeeld te worden op de bijdrage aan bezuinigingsdoelstellingen, maar ook op basis van (onder meer) duurzaamheid. Dragen deze maatregelen ook op langere termijn bij tot een kwalitatief hoogwaardige rijksdienst? Terecht besteedt deze nota hier aandacht aan.[9]

Deze drie typen waarden kunnen op elk van de drie niveaus van Kiser en Ostrom worden gehanteerd. Zo kan beoordeeld worden of het handelen van een individuele ambtenaar (operationeel niveau) wel of niet rechtvaardig is (één van de theta-waarden), maar ook kunnen besluitvormingsregels (collectief niveau) worden getoetst op hun rechtvaardigheid. Hetzelfde is het geval voor het constitutionele niveau. Een ambtenaar die drie dagen doet over het nemen van een simpele beslissing zal inefficiënt worden genoemd (één van de sigma-waarden). Een managementsysteem waar iedere simpele beslissing door tenminste drie bovengeschikten vooraf moet worden beoordeeld kan eveneens inefficiënt worden genoemd. Dit voorbeeld betreft het collectieve niveau, maar ook het constitutionele niveau kan getoetst worden op efficiency. Een constitutie waarbij de nadruk in sterke mate ligt op consensus kan vooral in een land waar de consensus ver te zoeken is, inefficiënt genoemd worden. Denk in dit verband aan de constitutie van een land als Bosnië en Herzegovina[10] of België. Een federatie wordt dan ook in het algemeen niet in het leven geroepen om tot doelmatige besluitvorming te komen, maar vaak om een land met grote tegenstellingen bijeen te houden.

Het systeem van prestatiemetingen bevindt zich dus op het collectieve keuzeniveau, terwijl het handelen van ambtenaren zich afspeelt op het operationele niveau. Kern van bovenstaand betoog is dat prestatiemetingen in overeenstemming dienen te zijn met de waarden die zich op het constitutionele niveau bevinden.

4 Beoordeling van prestatiemetingen vanuit het theoretisch kader

Wanneer uitgegaan wordt van de benadering van Hood (1991) dan kan gesteld worden dat het handelen van ambtenaren moet voldoen aan de drie waardestelsels (sigma, theta en lambda). Met het oog op de ontwikkeling van prestatiemetingen moeten deze waarden echter nader geoperationaliseerd worden. Daarbij zal ook aangegeven moeten worden hoe te handelen bij conflicterende waarden. Het operationaliseren van deze waarden is echter erg lastig en arbitrair. Aberbach en Rockman (2001) stellen het volgende: '*While the reinvention initiative emphasizes management techniques, the fundamental question is political: what do we want the public sector to do? Management techniques become relevant only when that question is answered*'. Managementtechnieken zijn in de private sector veelal direct of indirect gerelateerd aan het winstoogmerk van de organisatie. Wanneer managementtechnieken (waaronder prestatiemetingen) worden overgenomen in de publieke sector, is de vraag waarop deze (uiteindelijk) gebaseerd moeten worden. Immers, het winstoogmerk ontbreekt. Wij stuiten hierbij wederom op het bijzondere karakter van de overheid. Het antwoord is evident, het is de politiek die duidelijke doelen dient te stellen en afwegingen dient te maken bij conflicterende waarden. Wanneer de politiek nalaat, of niet in staat is, duidelijke keuzes te maken, kan prestatiemeting in de publieke sector nooit slagen.

Dat dergelijke keuzes lastig zijn, volgt ook uit een nadere beschouwing van de door Hood genoemde waarden. Van de drie typen zijn vooral de theta-waarden (rechtsstatelijkheid, rechtvaardigheid en democratie) en de lambda-waarden (duurzaamheid) het moeilijkst te operationaliseren. Dit zal ertoe leiden dat bij veel prestatiemetingen de nadruk vooral komt te liggen op de sigma-waarden.

Maar ook ten aanzien van de sigma-waarden doen zich belangrijke problemen voor. De output van een overheidsorganisatie en daarmee veelal ook van een individuele ambtenaar is vaak redelijk goed te meten (x wetten, y beleidsnota's en z individuele beslissingen). Lastiger is het wanneer meerdere ambtenaren aan één 'product' werken, zoals vaak het geval is bij wetten en beleidsnota's. De maatschappelijke effecten van output (effectiviteit) zijn nog veel moeilijker te meten. Efficiency lijkt op het eerste gezicht het gemakkelijkst te meten, maar ook hierbij doen zich problemen voor. Efficiency heeft te maken met de inzet van middelen *gegeven* een bepaalde mate van doelbereiking. Daarbij concentreert men zich dikwijls op datgene wat gemakkelijk te meten valt. De Bruijn (2002a, 2002b) wijst er naar mijn mening terecht op, dat prestatiemetingen het effect

kunnen hebben, dat de indicatoren belangrijker worden dan de achterliggende waarden en aldus een perverse invloed uitoefenen.

Tenslotte zal ook aangegeven moeten worden welke consequenties verbonden worden aan de resultaten van de prestatiemeting. Als prestaties worden gemeten, maar er geen consequenties aan verbonden zijn, heeft het weinig nut. Of hier consequenties aan verbonden kunnen worden heeft in belangrijke mate te maken met de aard van het ambtelijk apparaat. Wanneer aanstelling en bevordering geschieden op basis van deskundigheid en prestaties is dit wel het geval (zoals in Nederland). In een ambtelijk apparaat waar representativiteit centraal staat of waar politieke benoemingen de regel zijn, is dit veel minder het geval. Zo geven Ingraham en Moynihan (2003: 175) aan dat in de Verenigde Staten managers in de publieke sector geen maatregelen mogen nemen ten aanzien van individuele ambtenaren met betrekking tot hun prestaties, terwijl de organisaties zelf wel verantwoordelijk zijn voor de behaalde resultaten.[11] In termen van het model van Kiser en Ostrom is deze situatie verklaarbaar. Immers, politieke benoemingen behoren tot een van de uitgangspunten op het constitutionele niveau, hetgeen prestatiemeting op individueel niveau uiterst lastig maakt.

De conclusie uit het bovenstaande is dat prestatiemetingen zich in het algemeen vooral concentreren op datgene dat goed meetbaar is. Goed meetbaar slaat in het algemeen op kwantitatieve gegevens, kwalitatieve aspecten zijn veelal moeilijker te meten. Dit leidt ertoe dat of dergelijke metingen mislukken, of dat er door dergelijke metingen (als het wel lukt) een verschuiving optreedt in de nagestreefde waarden. Het is aan de politiek duidelijke keuzes te maken, maar dat gebeurt niet vaak. Invoering van prestatiemetingen kan tot verschillende consequenties leiden. In termen van Kiser en Ostrom kan het volgende worden gesteld. Sluit het systeem van prestatiemetingen aan bij het constitutionele niveau (*fit*), dan zal de invoering ervan succesvol zijn. Sluit het niet aan, dan kan het zijn dat het niet succesvol zal zijn en na verloop van enige tijd automatisch verdwijnt, dan wel dat het puur een symbolische functie vervult. Een andere mogelijkheid is dat het wel ingevoerd wordt, maar dat daarmee langzamerhand veranderingen plaats vinden op het constitutionele niveau. Binnen het constitutionele niveau kan dan in sterkere mate de nadruk komen te liggen op (bepaalde) sigma-waarden, ten koste van de theta- en lambda-waarden. Het is immers in het model van Kiser en Ostrom niet zo dat het constitutionele niveau steeds de beide andere niveaus bepaalt. Het constitutionele niveau kan zelf ook veranderingen ondergaan als gevolg van veranderingen op vooral het tweede niveau.

Het ondergraven van theta- en lambda-waarden kan onder meer betekenen dat het democratisch karakter van onze samenleving onder druk komt te staan. Zo miskent het enkel afrekenen van overheidsorganisaties op vooraf afgesproken doelen, de aard van het democratisch verantwoordingsproces zoals wij dat in Nederland kennen. Het is in de Nederlandse situatie ondenkbaar en onwenselijk dat het Nederlandse parlement zich enkel concentreert op het vaststellen en controleren van prestatienormen. Wanneer de Groningse politie gekozen zou hebben voor het behalen van de prestatienormen, zou dit kunnen betekenen dat de keuzes van de Groningse politie in het parlement niet meer besproken kunnen worden. Naar mijn mening moet dit altijd mogelijk zijn, zelfs wanneer het gaat om politieregio's die net als zelfstandige bestuursorganen een zekere mate van zelfstandigheid kennen. Ook het gevaar van een politiestaat is niet denkbeeldig. De prestatiedruk kan er uiteindelijk toe leiden dat de uitvoerende macht minder aandacht besteedt aan het navolgen van rechtsregels en meer nadruk legt op het behalen van resultaten, Zie in dit verband ook de discussie over de vervolging van de Hells Angels (afgeluisterde telefoongesprekken die vernietigd hadden moeten worden).

5 Conclusie

Uit verschillende bestuurskundige studies komt naar voren dat New Public Management (NPM) sinds enkele decennia een welhaast wereldwijde trend is. Eén van de elementen van NPM is de nadruk op prestatiemetingen. Met name een organisatie als de OECD promoot een meer bedrijfsmatige benadering als NPM. In deze bijdrage is hierbij, vanuit het theoretisch kader van Kiser en Ostrom (1982) en van Hood (1991), een aantal kanttekeningen geplaatst. Een belangrijk punt van kritiek is dat managementtechnieken niet of niet goed ingevoerd kunnen worden wanneer geen rekening wordt gehouden met de institutionele context. In termen van Kiser en Ostrom bevinden prestatiemetingen zich op het collectieve keuzeniveau en moet rekening gehouden worden met het constitutionele keuzeniveau. Wanneer er geen 'fit' is, kunnen prestatiemetingen niet ingevoerd worden of gaandeweg mislukken. Ook moet rekening gehouden worden met al dan niet bedoelde verschuivingen op het constitutionele niveau. NPM kan traditionele waarden onder druk zetten. In veel beschouwingen over NPM wordt NPM alleen als een managementtechniek gezien, zonder dat rekening wordt gehouden met de constitutionele context.

Prestatiemetingen leggen dikwijls de nadruk op output en dan vooral op basis van kwantificeerbare indicatoren. Belangrijke waarden, zoals rechtvaardigheid en duurzaamheid, kunnen echter moeilijk worden gemeten. Door ambtenaren alleen af te rekenen op sigma-waarden (en dan ook nog alleen op bepaalde onderdelen daarvan), komen andere waarden onder druk te staan. Wanneer ambtenaren daar niet op worden afgerekend, bestaat de neiging met deze moeilijk kwantificeerbare waarden geen rekening te houden. Dit kan leiden tot veranderingen op constitutioneel niveau. Democratische en rechtstatelijke waarden komen onder druk. Hetzelfde is het geval met de duurzaamheid van het overheidsoptreden.

Wanneer de prestaties van ambtenaren verbeterd moeten worden, dan moet rekening gehouden worden met alle drie door Hood onderscheiden typen waarden. Dit betekent dat bij het beoordelen van de prestaties van ambtenaren niet alleen rekening gehouden moet worden met kwantificeerbare outputgegevens, maar ook met minder goed kwantificeerbare aspecten die vooral betrekking hebben op kwaliteit in de ruime zin van het woord (waaronder rechtsststatelijke kwaliteit).

Naar mijn mening dient het functioneren van ambtenaren beoordeeld te worden op basis van alle typen waarden die door Hood genoemd zijn (sigma *en* theta *en* lambda). Het is daarbij een illusie te denken dat alle criteria waarop een ambtenaar beoordeeld moet worden kwantificeerbaar zijn. Wanneer theta-, lambda- en sommige sigma-waarden niet of gebrekkig geoperationaliseerd kunnen worden, betekent dit dat prestatiemetingen slechts een beperkte rol mogen spelen bij de beoordeling en beloning van ambtenaren.

Meting van de output van ambtenaren is niet eenvoudig. Zogenaamd eenvoudige prestatiemetingen werken averechts en zijn niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het Nederlands openbaar bestuur. Pogingen die daartoe worden ondernomen zijn onwenselijk en leiden tot een verslechtering van het functioneren van het openbaar bestuur. Dit is met name het geval doordat een aantal belangrijke waarden niet of nauwelijks meegenomen kunnen worden bij de meting. Simpele prestatie-indicatoren neigen er toe zich te concentreren op de omvang van de zogenaamde 'output'. Wellicht is dit in de private sector in veel gevallen wel mogelijk en gewenst. Dit geldt niet voor de overheid die gezien haar bijzondere karakter moeilijk vergeleken kan worden met de private sector. Dit bijzondere karakter van de overheid heeft verregaande consequenties voor de beoordeling (en beloning) van haar werknemers (de ambtenaren). De over-

heid dient dan ook terughoudend te zijn met de invoering van managementtechnieken die ontleend zijn aan de private sector. NPM schiet hierin te ver door. Terecht stelt minister Ter Horst dan ook in de *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008* dat prestaties van ambtenaren meer op basis van kwalitatieve gegevens moeten worden beoordeeld dan puur op basis van kwantitatieve gegevens. Hiermee doet zij recht aan het belang van alle drie door Hood genoemde waardestelsels en ligt de nadruk niet enkel op wat goed meetbaar is. Bovendien kunnen dan perverse effecten zoals genoemd door De Bruijn in belangrijke mate worden voorkomen. Maar ook op basis van kwantitatieve én kwalitatieve criteria blijft het lastig de prestaties van ambtenaren te meten.

Bij de beoordeling van de prestaties van ambtenaren is een referentiekader nodig. De criteria die moeten gelden voor de beoordeling van prestaties van ambtenaren vormen, als het goed is, een afgeleide van de doeleinden van de overheid. Het is aan de politiek om deze doeleinden te bepalen. Prestatiemetingen dienen, als managementtechniek, dan ook goed institutioneel ingebed te zijn. Het is de politiek die hier als eerste aan zet is, waarbij uiteraard het ambtelijk apparaat in adviserende zin betrokken is.

In deze bijdrage is mede op basis van het model van Kiser en Ostrom en de inzichten van Hood (1991) betoogd dat de risico's van prestatiemetingen veel groter zijn dan uit de literatuur meestal naar voren komt. De discussie over het optreden van perverse effecten concentreert zich veelal op het niveau van de sigma-waarden zelf (effectiviteit en efficiëntie). In deze bijdrage is betoogd dat zelfs belangrijke (Nederlandse) constitutionele waarden in het geding kunnen zijn (democratie en rechtsstaat).

Uit deze bijdrage wordt echter ook duidelijk dat dat nog niet het geval is. Prestatiemetingen spelen in het Nederlandse openbaar bestuur nog steeds een relatief ondergeschikte rol. Dit kan verklaard worden uit het ontbreken van een *fit* tussen prestatiemetingen (collectief niveau) en de uitgangspunten van het constitutionele niveau (in termen van Kiser en Ostrom). De theta- en lamda-waarden kennen ook hun institutionele verankering in de rechterlijke macht en het parlement. Het gaat hierbij om machtige instituties die zich niet eenvoudig neerleggen bij de dominantie van prestatiemetingen. Het lijkt vooralsnog niet waarschijnlijk dat prestatiemetingen in Nederland tot veranderingen op het constitutionele niveau zullen leiden. In goed Nederlands: de wal keert het schip.

Literatuur

- Aberbach, Joel D., Bert A. Rockman, Reinventing government, or reinventing politics?, in: B. Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Politicians, bureaucrats and administrative reform*, London, 2001.
- Bekke, Hans A.G.M. & Frits M. van der Meer (red.), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Northampton, 2000.
- Bestebreur, A., A.D. Kraak & C. van der Burg, *Modern financieel management bij het Rijk. De rijksbegroting belicht*, Den Haag, 2001.
- Bruijn, Hans de, *Managing performance in the public sector*, London/New York, 2002a.
- Bruijn, J.A. de, Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002b, nr. 2.
- Burns, P. & Bidhya Bowornwathana (red.), *Civil service systems in Asia*, Cheltenham/Northampton, 2001.
- Dijkstra, Gerrit S.A., Civil service systems and responsibility, accountability and performance: a multi-dimensional approach, in: Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen, Frits M. van der Meer, *The civil service in the 21st century. Comparative perspectives*, New York, 2007.
- Elzinga, D.J., R. de Lange & Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, vijftiende druk, 2006.
- Hendriks, F., *Beleid, cultuur en instituties. Het verhaal van twee steden*, Leiden, 1996.
- Hood, Ch., A public management for all seasons, in: *Public Administration*, 1991, nr. 1.
- Hood, Ch., Exploring variations in public management reform of the 1980's, in: Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry, Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington/Indianapolis, 1996.
- Ingraham, P.W. & D.P. Moynihan, Civil service and administrative reform in the United States, in: J. Halligan (ed.), *Civil service systems in Anglo-American countries*, Cheltenham, 2003.
- Ketelaar, A., N. Manning & E. Turkisch, *Performance-based arrangements for senior civil servants. OECD and other country experiences*, OECD, 2007.
- Kickert, W.J.M., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Kiser, L. & E. Ostrom, The three worlds of action, a metatheoretical synthesis of institutional approaches, in: *Strategies of political inquiry*, Beverly Hills, 1982.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Den Haag, 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*, Den Haag, 2007.

•• Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert, *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, 2004.
•• Robbins, S.P., *The administrative process*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1980.
•• Twisk, Th., J.T. Boonstra, E. Kas, A. van Brunschot & M. van Putten, *Prestatiebeloning in de publieke sector*, Utrecht, 2005.

Noten

1 Het overheidspersoneel bestaat uit ambtenaren en uit werknemers met een arbeidscontract naar burgerlijk recht (zie de Ambtenarenwet). Deze laatste categorie blijkt veel voor te komen bij lichamen van functioneel bestuur (zoals bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en bij zelfstandige bestuursorganen). Gemakshalve wordt in deze bijdrage gesproken over ambtenaren. De beschouwingen uit deze bijdrage gelden echter eveneens voor andere werknemers in dienst van de overheid. Deze beschouwingen kunnen (onder omstandigheden) eveneens toegepast worden op personeel in dienst van organisaties die niet behoren tot de overheid (in de zin van publiekrechtelijke rechtspersonen), maar die wel overheidstaken vervullen, dan wel worden bekostigd met publieke middelen.

2 Vergelijk Burns en Bowornwathana (2001).

3 Bij zelfstandige organisaties (waaronder zelfstandige bestuursorganen) zijn het de topfunctionarissen (zoals de voorzitter en overige leden van de Raad van Bestuur) die verantwoording moeten afleggen. Meestal geldt hierbij een vorm van verantwoording aan de vakminister.

4 Toegegeven moet worden dat op deze beschrijving ook wel het een en ander af te dingen valt. Ook in de private sector kan prestatiemeting soms lastig zijn en kunnen perverse effecten zich voordoen. Denk in dit geval ook aan de discussie over beloningen van topbestuurders.

5 Zie hierover onder andere de websites van de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën. Zie ook Bestebreur, Kraak en Van der Burg (2001: 47).

6 Interessant is het om in dit verband de beschouwingen van Robbins (1980: 405 – 407) er nog eens op na te lezen. Robbins beschrijft het sterk op VBTB gelijkende model PPBS (Planning-Programming-Budgeting System). Tevens geeft hij aan waarom dit model mislukt is in de Verenigde Staten. De oorzaak hiervan was vooral gelegen in de rol van de politiek (met de nadruk op verkiezingen).

7 Vergelijk Pollitt en Bouckaert (2004: 17) die wel vier niveaus onderscheiden.

8 Hoewel de begrippen grondwet en constitutie vaak door elkaar worden gebruikt, wordt er in de juridische literatuur wel degelijk een onderscheid gemaakt. Een constitutie kan ook ongeschreven zijn zoals in het Verenigd Koninkrijk het geval is. Een grondwet is geschreven (zie Van der Pot, Elzinga en De Lange, 2006: 73).

9 Het voert in deze bijdrage te ver om te beoordelen of deze aandacht ook daadwerkelijk overtuigend genoemd kan worden.

10 Uiteraard is deze constitutie niet ontworpen om een efficiënt staatsbestel in het leven te roepen, maar om een einde te maken aan de bloedige burgeroorlog. Dit laat onverlet dat de constitutie wel getoetst kan worden aan sigma-waarden zoals efficiency en effectiviteit.

11 Ingraham en Moynihan betreuren dit.