

Effectiviteitsmeting in de publieke sector

Is standaardisatie en uitbesteding gewenst?

**Mw. Dr. C. P. M. Wilderom en
Prof. Dr. P. Nijkamp**

1 Inleiding

In een tijdperk van steeds snellere economische herstructureringen en van organisatorische verschuivingen in het bedrijfsleven, is er een toenemende behoefte aan de meting van 'performance' van organisaties, zowel in de profit als in de non-profit sfeer. Het particuliere bedrijfsleven is zich – gegeven de competitieve omgeving waarin het opereert – reeds langer bewust van deze noodzaak (cf. Porter, 1990).

Recentelijk begint – onder dwang van budgetrestricties – ook bij de non-profit sector, en met name bij de overheid, het besef door te breken dat een betrouwbare meting van de prestaties van haar organisaties noodzakelijk is. In het verleden was de aandacht hiervoor vrij gering. Type-rend voor deze situatie is de in de nationale rekeningen gangbare opvatting dat overheden wel toegevoegde waarde genereren, maar dat deze zo moeilijk te meten valt en gemakshalve benaderd wordt via de salarissen van overheidspersoneel.

Hoewel meting van de toegevoegde waarde van commerciële organisaties reeds een lastige zaak is, blijkt dat voor niet-commerciële organisaties helemaal een moeilijke zaak. De politieke noodzaak van een overheidsorganisatie dwong in het verleden zelden tot effectiviteit of de reguliere meting daarvan. Daar komt nog bij een gemiddeld lager salarisniveau bij niet-commerciële organisaties. Juist ook vanwege dit verschil is bij het publiek een minder gunstige waardering van non-profits ontstaan. Deze houding blijkt zelfs gemeengoed onder managementstudenten in Nederland en in de VS (Wilderom & Fiolet, 1989).

Ook doet het publiek nogal eens misprijzend over de produktiviteit en efficiëntie van non-profit organisaties. Dit geldt in mindere mate voor private non-profits (waar managers uit de profit sector vaak à titre personnel bestuursfuncties bekleeden), maar meer nog voor publieke non-profit instellingen. Organisatiekundige onderzoekers zouden zich dus kunnen afvragen of publieke non-profit organisaties inderdaad minder produktief en efficiënt zijn. Wellicht bevat dit vooroordeel een kern van waarheid. Daarmee zijn we beland bij het vraagstuk van de effectiviteitsmeting van zulke organisaties.

De geleverde kwaliteit en kwantiteit van diensten van overheidsorganisaties kan niet direct uit marktprijzen worden afgeleid.

Overheidsorganisaties werken veelal met reguleringen en normvoorschriften, waardoor efficiëntie, produktiviteit en effectiviteit niet altijd voorop komen te staan. Als een gegeven budget, zonder overlast te veroorzaken aan bijvoorbeeld superieuren of collega's, normaal opgemaakt wordt, blijkt er doorgaans geen reden te zijn kritisch naar proces en resultaat te kijken. *Wie* aan zo'n (kwaliteits)controle zou moeten doen, is dan ook zelden

Mw. Dr. C. P. M. Wilderom is als universitair hoofddocent verbonden aan het Economisch en Sociaal Instituut (ESI) van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Vrije Universiteit. Externe opdrachtgevers van deze onderzoeksgroep zijn met name dienstverlenende organisaties in de profit en non-profit sector, waaronder ook het midden- en kleinbedrijf.

Prof. Dr. P. Nijkamp is verbonden aan de vakgroep Ruimtelijke Economie van dezelfde faculteit en universiteit. Hij heeft zich sterk bezig gehouden met de ontwikkeling van evaluatiemethoden ten behoeve van beleidsanalyse.

duidelijk. Dit structureel ontbreken van verantwoordelijkheid voor efficiëntie-, produktiviteits- en kwaliteitsvergroting in de publieke sector verklaart vooral de huidige nieuwe interesse in het meten van organisationele effectiviteit bij de overheid.

Dit artikel beperkt zich tot de vraag *wie* in de toekomst *verantwoordelijk* gesteld moet worden voor zo'n meting. De volgende propositie zal worden verdedigd:

Effectiviteitsmeting (net als de tegenwoordig zo populaire kwaliteitsmeting) is noodzakelijk teneinde de prestatie van een publieke non-profit organisatie vast te stellen. Het verdient de voorkeur dat dit zo veel mogelijk uitgevoerd wordt *ofwel* – op basis van zuiver wetenschappelijke doeleinden en met zuiver wetenschappelijke middelen – door onafhankelijke buitenstaanders (dat wil zeggen wetenschappelijke onderzoekers) *ofwel* door de lijnmanager met zijn/haar afdeling zelf, eventueel *tijdelijk* geassisteerd door buitenstaanders. Dit wil zeggen dat het creëren van gestructureerde interne staforganen voor zulke metingen òf het ad hoc en/of veelvuldig consulteren van externe deskundigen voor effectiviteitsdoorlichting (evenals standaardisatie van de effectiviteitsmeting zelve) de kans vergroot dat het management hierdoor een passieve houding aanneemt, of – nog erger – dat hierdoor het management zichzelf één van haar basistaken ontnemt. Er is daarom in veel gevallen behoefte aan een *nieuw type manager* in publieke organisaties, die zich verantwoordelijk voelt voor reguliere effectiviteitsmeting van haar eigen eenheid en een open rapportage daarvan.

2 Effectiviteitsmeting van wat?

Om de vraag naar de verantwoordelijkheid voor publieke effectiviteitsmeting te beantwoorden is het van belang eerst het schaalniveau van deze meting vast te leggen. Welk niveau van analyse wordt bedoeld wanneer men het heeft over effectiviteitsmeting bij de overheid? Een antwoord op deze vraag is van belang, omdat de effectiviteit van individuele overheidsmedewerkers bijvoor-

beeld anders gemeten dient te worden dan die van een afdeling of van een aantal afdelingen bij elkaar wanneer ze samen een programma uitvoeren. Ook het meten van de effectiviteit van een geografisch bepaalde eenheid die gevarieerde overheidstaken uitvoert (bijvoorbeeld van een departement, van een gemeente, van alle provinciale diensten of van dezelfde diensten van alle provincies) gebeurt zelden op identieke wijze. Indien men een gestandaardiseerde meting zin- nig acht, is die identieke wijze dan echter wel betrouwbaar en valide voor elk organisatieniveau (Klunder, 1989)? Omdat we het meten van de effectiviteit zien als één van de primaire taken van een lijnmanager – en zeker van een manager of leider in de zeer veranderlijke omgeving van een publieke dienstverlenende organisatie – staan we terughoudend tegenover de gestandaardiseerde effectiviteitsdoorlichtingen en dergelijke die tegenwoordig met de regelmaat van de klok verschijnen. Zulke standaardisatie kan best nuttig zijn, maar – analoog aan een tekstboek voor studenten – dient het meer ter gedachtenbepaling en eventueel ter training van overheidsmanagers zelve dan ter stricte uitvoering.

Schrijvers over overheidsevaluaties maken niet altijd een helder onderscheid tussen de verschillende 'units of analysis' (analyse- of observatieniveaus of -eenheden), zoals bijvoorbeeld individuele evaluatie, evaluatie van een functie binnen het overheidsapparaat, evaluatie van een werkeenheden, evaluatie van werk uitgevoerd door mensen die hiërarchisch verspreid zijn over twee of meer verschillende afdelingen, evaluaties van een werk- of overlegsituatie waar meerdere overheidsniveaus bij betrokken zijn, enzovoort. In het algemeen blijkt dat het overheidsapparaat er helemaal niet zo netjes uitziet als keurige organigrammen ons voorspiegelen. Gestandaardiseerde effectiviteitsmeting in dit woud van organisatiestructuren en soorten diensten lijkt alleen daarom al overbodig en nooit geschikt voor een betrouwbare en op maat toegesneden prestatie-meting.

3 Maatwerk door meetwerk

Er valt gelukkig een kentering ten goede te con-

stateren, ook bij de Nederlandse overheid. Echter in een recentelijk gepubliceerd en zeer lezenswaardig rapport getiteld 'Meetwerk door Maatwerk', uitgegeven door het ministerie van Financiën, wordt niet gerept over de vraag *wie* de beschreven evaluatieprocedures zouden moeten gaan uitvoeren, noch wannéér dit gedaan zou moeten worden. Voordat wij ons argument tegen uitbesteding van effectiviteitsmeting binnen het overheidsapparaat verder willen uitwerken, geven wij hieronder eerst enige elementen en impressies van dit rapport weer.

In dit rapport, samengesteld door de werkgroep 'Productiviteit- en Prestatiemeting' onder auspiciën van de afdeling Beleidsanalyse van het ministerie, wordt een lans gebroken voor het systematisch verwerven van informatie en de beheersing en sturing van productieprocessen, inclusief beleidsprocessen. Zulke informatie heeft een signalerings- en allocatiefunctie. 'Prestatiemeting' legt volgens dit rapport verantwoording af van het handelen en is mede een wijze van effectiviteits- en efficiencybeoordeling voor alle niveaus van beleidsvoering. 'Maatwerk door Meetwerk' geeft ook diverse voorbeelden van de (interne en externe) informatievoorziening van verschillende publieke organisaties. Zo wordt bijvoorbeeld de productiviteit van de gemeentepolitie, de bedrijfsvoering in een ziekenhuis, de organisatie van de GG en GD, en de kwaliteitsmeting bij PTT-Telecom beschreven.

Een goed punt van 'Maatwerk door Meetwerk' is dat het lastige probleem van het type beoordelingsindicator systematisch in kaart wordt gebracht, waarbij onder meer ook het vraagstuk van heterogeniteit en meting in fysieke eenheden of geld wordt aangesneden. Kwaliteitsmeting is uiteraard een van de moeilijkste aspecten¹, omdat het hier meestal een complexe relatie dienstverlener/cliënt betreft. In veel gevallen blijkt het zinnig expliciet gebruik te maken van normeringssystemen.

In het vorengenoemde rapport wordt ook enige aandacht besteed aan de organisatorische vormgeving van de voorgestane metingen. Zo wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat informatievoorziening de complexiteit van de beleidsorganisatie in de beschouwing dient te betrekken. Daarbij is

ook aandacht geschonken aan het bedreigende karakter van prestatie meting, met name indien er sprake is van simpele kwantitatieve indicatoren.

Juist daardoor ontstaat een gevaar van verkeerde interpretatie en misbruik, hetgeen kan leiden tot 'window-dressing' en een houding van 'give-the-boss-what-he-wants-to-hear!'.

Ons inziens kan verkeerd gebruik van informatie aanzienlijk worden verminderd indien op voorhand door het beleidsverantwoordelijke management zou worden aangegeven waarvoor, wat en waartoe gemeten zou worden. Tevens zou aangegeven moeten worden welke globale beleidsconsequenties uit diverse soorten informatie getrokken zouden kunnen worden. Met andere woorden, als de rol van de manager als actieve spil in een evaluatieproces veel duidelijker naar voren komt, is de waarde van de nieuwe evaluatie-informatie en het nut ervan groter dan wanneer het hoe en waarom van een organisatiedoorlichting plaatsvindt buiten de dagelijkse werkpraktijken om. Het zich verschuilen achter andere deskundigen kan tactisch soms wel verstandig lijken, maar doet weinig recht aan de essentiële taken van het management. Uitbesteding van taken die onder de managementverantwoording vallen, lijkt dus niet op voorhand de beste weg. In elk geval is in het voorgaande duidelijk dat de vraag naar het 'wie' van de prestatiebeoordeling onderbelicht is. Ons inziens dient management zich daarbij zo zelfstandig mogelijk te gedragen, dat wil zeggen zich minder te laten leiden door 'externen' die immers in het geheel van het complexe overheidsnetwerk belangen hebben, die zelden identiek zijn aan die van hun cliënt². De belangrijkste rol weggelegd voor externen inzake effectiviteitsmeting van delen van het overheidsapparaat is die van 'controle op interne effectiviteitsmeting' (zie tabel 1, rechtsomder).

Het moge duidelijk zijn dat wij de lijnmanager een centrale rol toekennen in effectiviteitsmeting. Dit doen wij niet omdat wij vermoeden dat dat beter gebeurt wanneer hij of zij dat alléén doet, maar hij moet ons inziens een voortrekkersrol vervullen. Interne effectiviteitsmeting waarin de manager een voortrekkers- of spilfunctie vervult, doet het ons inziens beter dan wanneer zo'n incidentele

meting geïnitieerd en uitgevoerd is door (relatieve) buitenstaanders.

In tabel 2 is een aantal problemen op een rijtje gezet die te verwachten zijn wanneer een manager solo speelt, dat wil zeggen zonder anderen te

Tabel 1: Voor- en nadelen van interne of externe effectiviteitsmeting in de overheidsorganisatie

<i>Voordelen/Interne</i>	<i>Nadelen/Externe</i>
1 Directe observaties	1 Indirecte observaties
2 Mogelijkheid tot regelmatige dataverzameling bevordert de nauwkeurigheid en/of betrouwbaarheid van de evaluaties	2 Onregelmatige dataverzameling kan incorrecte resultaten opleveren
3 Goedkoper en sneller, omdat het onderdeel is van de dagelijkse werkzaamheden	3 Duurder en langzamer, omdat het toegevoegd wordt aan dagelijkse werkzaamheden
4 Vanwege de grotere bekendheid met het systeem zijn gevonden patronen en correlaties gemakkelijker te interpreteren	4 Moeilijkere interpretaties van resultaten
5 Weerstanden tegen veranderingen die vastgesteld worden als gevolg van de meting zijn geringer, omdat iedereen evenveel invloed erop kan uitoefenen	5 Weerstanden tegen nieuwe veranderingen voortvloeiend uit de meting zijn groter

<i>Nadelen/Interne</i>	<i>Voordelen/Externe</i>
1 Effectiviteitsnormen kunnen systematisch lager gehouden worden (zoals in 'Management by Objectives')	1 Controle kan uitgeoefend worden op interne effectiviteitsmeting voor wat betreft de normen, (bij-)scholing en eventueel vernieuwing
2 Lijnmanagers zullen (bij-)geschoold worden om interne effectiviteitsmeting zelf te verrichten en te vernieuwen.	

Tabel 2: Problemen met effectiviteitsmeting indien uitgevoerd door één manager en oplossingen

<i>Problemen</i>	<i>Oplossingen</i>
1 Bevooroordeelde resultaten	1 Laat verschillende interne 'partijen' meedoen
2 Gebrek aan oprechtheid c.q. openheid van zaken	2 Laat effectiviteitsmeting zo anoniem mogelijk geschieden
3 Een klein territorium (werkeenheid) bemoeilijkt anonimiteit en verkleint de geneigdheid van de manager om macht en informatie met betrekking tot effectiviteitsmeting te delen	3 Laat effectiviteitsmeting niet altijd per organisatorische eenheid uitvoeren, maar ook (of soms) per functie, geografische eenheid of service/product
4 Gebrek aan suggesties voor verbetering, vanwege het vergroeid zijn met de organisatie	4 Laat effectiviteitsmeting een instrument zijn om zoveel mogelijk potentieel rivaliserende verbeteringssuggesties te creëren
5 Gebrek aan geloofwaardigheid op het gebied van de waarheidsgetrouwheid van de informatie	5 Laat effectiviteitsmeting gecontroleerd worden door belangeloze externen, bijvoorbeeld wetenschappers

betrekken uit zijn directe werkomgeving in zijn/haar effectiviteitsmetingen. In de tweede kolom staat een aantal oplossingen, waardoor de rol van het interne *team* in deze metingen benadrukt wordt, dat wil zeggen geen extern team van deskundigen, maar een team van medewerkers (dat wil zeggen lijnfunctionarissen) dat onder leiding van de manager dit soort metingen voor hun rekening neemt, als onderdeel van hun normale werk.

Tenslotte is individuele personeelsbeoordeling ook primair een zaak van het management in samenspraak met het betrokken personeelslid. Zo zou de verantwoording voor de beoordeling van afdelingen en dergelijke ook in samenspraak met de meest direct betrokkenen het beste kunnen geschieden, onder het motto 'Wie meet, die weet'.

4 Nieuwe overheidsmanagers

Bij de evaluatie van elke overheidsfunctie – individueel, groepsgewijs of als een coalitie van overheids- en niet-overheidsparticipanten uitgeoefend – behoren doelen die nagestreefd en gerealiseerd dienen te worden. Bij evaluatiemomenten en -procedures komen die doelen uiteraard expliciet naar voren. Reeds in die doelomschrijving dient te zijn aangegeven wie of welke afdeling verantwoordelijk is voor een effectief bereiken ervan. De persoon of functiedrager die de verantwoording draagt, voor wat voor samenwerkingsverband dan ook binnen het overheidsapparaat, behoort expliciet als opdracht te hebben om regelmatig over de effectiviteit van zo'n verband te rapporteren (aan zowel boven- als ondergeschikten). Wanneer dit niet gebeurt, zeker in een tijd waarin het lijkt alsof nogal wat overlegorganen, afdelingen en andersoortige overlegstructuren hun 'value for money' niet waar maken, betekent dat zeker niet dat (dure) effectiviteitsmetingen van buitenaf dit verzuim (goedkoper) zullen oplossen. Onze hoop is dus gevestigd op een nieuwe generatie overheidsmanagers die tevens niet-effectieve overlegstructuren of andersoortige samenwerkingsverbanden waarin de overheid participeert aan de kaak durven te stellen.

Klunder (1989) stelt terecht dat het echte probleem bij het vaststellen van de overheidsoutput 'zit in de cultuur en het gedrag binnen de overheidsorganisatie' (p. 51). In feite wordt het meten van de effectiviteit van werk, uitgeoefend binnen overheidskringen, door Klunder gezien als een aangrijpingspunt om de cultuur van de overheidsorganisaties fundamenteel te veranderen. En zo komen we weer terecht bij het adres van de zogenaamde overheidsmanagers die elk hun verantwoordelijkheid hebben voor een stukje overheidsterritorium. Tot nu toe ontbreekt het nog aan genoeg voorbeelden van geslaagde veranderingen, zodat overheidsmanagers weinig rolmodellen hebben voor nieuwe waarden en normen behorend bij een innoverende en veeleisende managementcultuur³.

Gelukkig zijn er wel meer directe wegen te bedenken die leiden tot zo'n cultuur, zoals een meer daarop afgestemde opleiding en training van

overheidsmanagers; bij wijze van pro-actie. De nieuwe overheidsmanager zal allereerst diepgaand getraind moeten worden in de uitgaven van de overheid, inclusief de tegenwoordig in discussie geraakte uitgaven voor kern- en bijtaken (zie bijvoorbeeld Ten Raa, 1991). Daarnaast zou zo'n training expliciet in moeten gaan op verschillende organisatieculturen en haar mogelijke gevolgen voor de overheids-effectiviteit. Ook de vele verschillende achtergronden en technieken van effectiviteitsmeting zouden ter discussie moeten staan in zo'n nieuwe managementtraining. Daarnaast zou ook veel gestudeerd moeten worden op de wens en/of noodzaak van innovatie/creativiteit binnen de overheidsorganisatie. Dit laatste betreft de inhoud van het werk van een overheidsmanager. Deze zal zeer aantrekkelijk gemaakt moeten worden, zodat de uiterst lucratieve banen met bijbehorende salarissen in de particuliere sector minder concurrentie opleveren.

Ook zal in de training van nieuwe overheidsmanagers een antwoord besloten moeten liggen op Lemstra's (1987, p. 8) vraag 'In hoeverre is ervoor gezorgd, dat iedereen de filosofie kent op grond waarvan men de verandering nastreeft (een managementvisie)?' Nieuwe lijnmanagers bij de overheid zouden dus getraind kunnen worden in het ontwikkelen en articuleren van visie op het werk van hun afdeling. Waarom? Omdat van zo'n visie inspiratie uit kan gaan, mits goed en 'pakkend' geformuleerd en het mede de gevoelens en wensen van ondergeschikten ten opzichte van de inhoud van het werk verwoordt. Het een en ander is kort samengevat in de stelling: De nieuwe overheids-employé heeft waar leiderschap nodig, dat wil zeggen scherpe taal omtrent richting en reden van dagelijks handelen.

Afgezien van het feit dat wij voorstander zijn van een meer gerichte, pro-actieve training van overheidsmanagers, teneinde eensgezinder maar vooral innovatiever en effectiever om te gaan met hun bevoegdheid en macht, blijft het de vraag *hoe* retrospectieve effectiviteitsmetingen gestalte moet krijgen binnen de publieke sector. Er is weinig geschreven over deze vraag.

5 Meet-staven

Hiervoor is reeds gewezen op de problematiek van heterogeniteit in prestatie- of beoordelingsindicatoren bij effectiviteitsmeting. Simpele en kwantitatieve indicatoren hebben het voordeel van ondubbelzinnigheid en snelle toepasbaarheid, maar daarin ligt ook juist hun zwakte. Een ingewikkeld beleidsproces bijvoorbeeld laat zich in het algemeen niet zinnig met behulp van één enkele indicator beoordelen, noch in fysieke termen (bijvoorbeeld het aantal behandelde patiënten per persoon per uur), noch in monetaire termen (bijvoorbeeld de gemiddelde kosten van een behandeling).

Veelal is sprake van een samengestelde set van indicatoren, die deels meetbaar zijn in kwantitatieve zin, deels slechts in kwalitatieve zin. Met andere woorden: er zijn verschillende indicatoren en er zijn verschillende maatstaven (variërend van een ratio tot een binaire schaal). Tot de beleidsverantwoording hoort ons inziens een beschouwing over zulke indicatoren, alsmede over de relatieve zwaarte van elk van hen. In die zin is de beoordeling van de prestatie van een afdeling of organisatie-eenheid niet wezenlijk verschillend van die van de beoordeling van een auto in bijvoorbeeld de Autokampioen. Ook bij zo'n laatste evaluatie spelen zowel kwantitatief meetbare indicatoren (zoals prijs, snelheid en benzineverbruik) als kwalitatieve indicatoren (bijvoorbeeld comfort, wegligging) een rol.

Dit betekent dat uiteindelijk effectiviteits- of prestatiebeoordeling in essentie een multi-criteria evaluatievraagstuk is, dat qua structuur niet veel verschilt van enige ander samengesteld keuzevraagstuk. Voor deze klasse van vraagstukken zijn diverse methoden beschikbaar (zie bijvoorbeeld Nijkamp, Rietveld & Voogd, 1990) die ook in de beleidspraktijk hun waarde hebben bewezen. Interessante toepassingen (bijvoorbeeld op het terrein van de elektriciteits- en milieubeleidssector) zijn te vinden in Janssen (1991), die deze methoden mede in het kader van beslissingsondersteunende systemen heeft gebruikt. Het zou de moeite waard zijn deze klasse van evaluatiemethoden ook te transplanteren naar beoordelingen in en van overheidsorganisaties. In elk geval

wordt ook bij deze laatste methoden een centrale beoordelingsrol toegekend aan een besluitvormer of manager: voer dus voor trainers en opleiders van nieuwe overheidsmanagers.

6 Nederlandse literatuur over effectiviteitsmetingen en overheidsmanagement

Zelden worden beide figuren, overheidsmanagement en effectiviteitsmeting, met elkaar in verband gebracht in de Nederlandse literatuur. Het is zelfs zeer bevreemdend dat in allerlei recente Nederlandse handboeken over overheidsmanagement (bijvoorbeeld Samson's losbladige uitgave) de noodzaak en technieken van het meten van de overheidseffectiviteit niet expliciet centraal staan. Momenteel wordt er zelfs meer in de kranten over gerept dan we er objectief over weten (zie bijvoorbeeld Veen, 1991). Vandaar dat het rapport 'Meetwerk door Maatwerk' opzienbarend is. Het rapport vormt in feite een groot voorstel tot regelmatige effectiviteitsmeting binnen overheidsorganen. Zolang er geen strak gestandaardiseerde toepassing van het huidige beschikbare meetinstrumentarium bestaat en er geen extern, en dus relatief dure uitbesteding van effectiviteitsmeting door ontstaat, is dit ons inziens inderdaad dringend nodig.

Alleen door middel van 'management development' kan het voorstel tot succes leiden (dat wil zeggen tot een ware verbetering én kostenverlaging van het overheidsapparaat). Management development kost helaas nog veel tijd, zeker in de huidige overheidssector, en er lijkt dus veel geduld nodig. Een recente Nederlandse bijdrage, in de OECD-reeks 'Public Management Studies', getiteld 'Flexible personnel management in the public sector', van de hand van Wijngaarden (1990), stelt met instemming: 'One of the reasons for the failure of public policy projects and the incomplete implementation of government policies under investigation was a lack of efficiency and effectiveness on the part of the management, which appeared to be insufficiently prepared, trained and equipped to co-ordinate and control the project' (p. 48).

Gedecentraliseerd uitvoeren van het zich op dit

moment vernieuwende overheidsperoneelsbeleid zal inderdaad 'the risk of introducing a rigid structure' (Wijngaarden, 1990, p. 49) tegengaan. Toch zal, zowel op centraal niveau als binnen alle management development-programma's effectiviteitsmeting van individuen, afdelingen, diensten, enzovoort beter aan bod moeten komen; niet alleen als set van managementtechnieken (die nog niet eens geperfectioneerd zijn!), maar ook als basisfilosofie van het overheidsmanagement: de technieken vergemakkelijken (als ze goed gebruikt worden door de overheidsmanagers zelf) het afleggen van verantwoording aan de belastingbetaler (degenen die per definitie krap bij kas zitten en alleen wensen te betalen als iets goeds goed gedaan blijkt te zijn). Dit ouderwetse 'afleggen van publieke verantwoording' is in feite waar 'effectiviteitsmeting' op neerkomt, indien gedaan door goed getrainde nieuwe overheidsmanagers zelf, periodiek en met zoveel mogelijk medewerking van boven- en ondergeschikten en zo min mogelijk (dure!) medewerking van buitenstaanders. Met andere woorden, als vaste kern van het 'centrally established framework' (Wijngaarden, 1990, p. 49) voor de training c.q. opleiding van overheidsmanagers zouden ons inziens alle prestatiemetingstechnieken moeten behoren. Dit zou kunnen dienen als een noodzakelijk gereedschap om de veel duurdere uitbesteding van prestatiemeting tegen te gaan. Tevens zal erop gewezen moeten worden dat de beschikbare technieken niet perfect zijn en dat daarom fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, als *tijdelijke* hulpverleningsactie met een *permanent* doel (dat wil zeggen het perfectioneren van die technieken), meer verwelkomd kan worden.

7 Epiloog

Ons antwoord op de gestelde vraag in de titel van dit artikel: 'Is standaardisatie en uitbesteding van effectiviteitsmeting in de publieke sector gewenst?' is als volgt. Indien het doel van die meting wetenschappelijk van aard is dan kan een zekere mate van standaardisatie tot inzichten leiden die zeker toegevoegd nut opleveren. Dit betreft met name het testen van condities van effectieve werkpraktijken in de publieke sector. Met

andere woorden als wij meer willen weten over condities voor 'excellent management' in het overheidsapparaat, kunnen we om gestandaardiseerde effectiviteitsmetingen niet heen. In feite hebben we wetenschappelijke bewijsvoeringen over condities en metingen van effectief overheidsfunctioneren hard nodig. Het meeste materiaal over effectieve bedrijfsvoering in de overheidssector is namelijk meer gebaseerd op beweringen dan bewijzen, juist omdat het laatste type informatie nog onvoldoende aanwezig is. Het propageren van wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteitsmeting in non-profitorganisaties kan de noodzakelijk geachte nieuwe inzichten daaromtrent opleveren. Voorlopig is ons advies dus dat overheidsmanagers hun poorten meer zouden dienen open te zetten voor wetenschappelijk onderzoekers (zij zijn evenzeer gehouden aan vertrouwelijkheidsnormen als een ieder ander en bovendien is hun werk relatief niet duur) en meer terughoudend zouden dienen te zijn in het aantrekken van externe organisatieadviseurs. Bovendien hebben, in tegenstelling tot wetenschappelijke onderzoekers, organisatieadviseurs soms meer de neiging in de beleidspraktijk te willen interveniëren, waardoor het management haar eigen taken en de daarbij behorende competentie ontnomen worden. Natuurlijk kan tijdelijke assistentie van externe consultants wellicht enige nieuwe inzichten opleveren. Een soort permanente hulpverleningsrelatie met externe adviseurs heeft echter het gevaar dat de essentie van het overheidsmanagement ondergraven wordt⁴.

Naast het voorgestane onderzoek naar manieren om het overheidswerk voortaan 'inhouse' en beter te evalueren, bevelen wij ook meer aandacht aan voor de – door vele betrokkenen – gewenste cultuurverandering in het overheidsapparaat. '(Top)management is now beginning to realise that a change from bureaucratic control to managerial control presupposes a systematic endeavour in the field of management development' (Wijngaarden, 1990, p. 48). Zo zouden, bij wijze van 'bonus', talentvolle overheidsfunctionarissen training moeten kunnen krijgen in het hier geschetste nieuwe managementdenken binnen de overheid. Het opsporen van zulke managers,

die zelfstandig en op termijn de overheidsorganisatie kunnen verbeteren, is iets waar al meteen mee begonnen kan worden.

Literatuur

Achterhuis, H., 1982, *De Markt van Welzijn en Geluk: Een Kritiek van de Andragogie*, Baarn, Basisboeken Ambo.

Dijkhuizen, A. J., 1991, Administratieve organisatie en kengetallen, Hoe doelmatigheid van de administratieve organisatie te verbeteren?, in: A. F. A. Korsten, N. P. Mol en A. Sorber, *Sturen op Productie en Kwaliteit*, Produktiviteit in het openbaar bestuur, Den Haag, Platform Beleidsanalyse/Vereniging voor Bestuurskunde, pp. 65-74.

Hinloopen, E. en P. Nijkamp, 1990, Qualitative Multiple Criteria Choice Analysis, *Quantity and Quality*, vol. 24, nr. 3, pp. 37-56.

Janssen, R., *Multiobjective Decision Support for Environmental Problems*, Dissertatie, Vrije Universiteit, Amsterdam

Klunder, R., 1989, Hoe Presteert de Overheid?, *Intermediair*, vol. 25, nr. 46, pp. 47-51.

Lemstra, W., 1987, *Naar een Vernieuwend Overheidsmanagement*, Alphen a/d Rijn, Samsom, H. D. Tjeenk Willink.

Nijkamp, P., P. Rietveld en H. Voogd, 1990, *Multicriteria Analysis for Physical Planning*, Elsevier, Amsterdam.

Platform Beleidsanalyse, 1990, Meetwerk door Maatwerk, Ministerie van Financiën.

Piëst, E. en H. I. Voort, 1989, Beheersing van Kwaliteit in Dienstverlenende Organisaties, *Bedrijfskunde*, vol. 61, nr. 1, pp. 53-60.

Porter, M. E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.

Raa, T. ten, 1991, Core Business, Sectie 'Openbare Financiën' van *Intermediair*, vol. 27, nr. 17, p. 11.

Veen, Th. J., 1991, Rijksdienst moet meer waar voor zijn geld leveren, Tweede kamer, *Het financieele Dagblad*, 23 mei, p. 11.

Wilderom, C. P. M., 1990, Management Consulting in The Netherlands: Professional Issues and Prospects, *Consultation*, vol. 9, nr. 1, pp. 51-62.

Wilderom, C. P. M., en M. Fiolet 1989, *Economisch Bulletin*, Management Studenten en Non profits? No Thanks!, jrg. 21, nr. 2, pp. 18-19.

Wijngaarden, L. J., 1990, Management Development in the Dutch Public Administration: A Review and New Trends, in: *OECD-Public Management Studies: 'Flexible Personnel Management in the Public Service'*, OECD, Parijs, Frankrijk, pp. 47-49.

Noten

1 Zie ook bijv. Piëst en Voort (1989).

2 Naar schatting beslaat minstens 50% van het huidige Nederlandse organisatie- en advieswerk, uitgevoerd door zelfstandige adviesbureaus, uit werk voor non-profits (zie ook Wilderom, 1990).

3 Goede Nederlandse voorbeelden van succesvolle interne effectiviteitsmeting binnen publieke organisaties zijn schaars. Behalve enkele voorbeelden beschreven in het eerder genoemde rapport 'Meetwerk door Maatwerk' kennen wij een recentelijk door het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd effectiviteitsverbeteringsproject. Dit betreft haar 'administratieve organisatie'. Ondanks de traagheid van de pilotprojecten blijken de effecten kostenbesparend en innovatief (zie bijvoorbeeld Dijkhuizen, 1991).

4 Vergelijk het boek van Hans Achterhuis (1982) waarin hij de 'contraproductiviteit' van de *externe* welzijnszorg blootlegt. Analooq aan zijn inzichten stellen wij hier: 'Hoe meer uitbesteding van managementproblemen, des te meer managementproblemen ontstaan, zeker binnen een wereld als de overheidsorganisatie'.