

**Presteren door excelleren:
Benchmarking in het openbaar bestuur**

Inleiding

De Raad voor het openbaar bestuur is in januari 2002 gevraagd te adviseren over de toepassingsmogelijkheden van het instrument benchmarking in de context van moderne interbestuurlijke verhoudingen. De Raad heeft op 14 oktober 2002 zijn advies aangeboden. Met deze notitie geeft het kabinet zijn reactie op het advies van de Raad.

1. Samenvatting standpunt kabinet

Benchmarking is één van de instrumenten die kunnen worden ingezet om prestaties te vergelijken en daarvan te leren. Het kabinet wil de prestaties van het openbaar bestuur verbeteren en de mogelijkheden die prestatievergelijking hiervoor biedt, verder benutten.

Prestatievergelijking biedt, wanneer het instrument op een juiste manier wordt ingezet, de organisaties van het openbaar bestuur de mogelijkheid om:

1. van elkaar te leren (benchmarking)
2. zich transparant(er) op te stellen
3. verantwoording af te leggen aan specifieke organen
4. het toezicht te vergemakkelijken
5. zich af te laten rekenen op hun prestaties.

Gelet op deze keuzemogelijkheden, moeten we vóóraf heldere en expliciete afspraken maken over welk doel we ermee willen bereiken, hoe we de (inter)bestuurlijke rolverdeling in en na het proces zien en welke gevolgen we aan de resultaten willen verbinden. Het is geen goede zaak om tussentijds of achteraf éézijdig terug te komen op gemaakte afspraken. De rol van het rijk hierbij wordt als volgt ingevuld:

- a. Het rijk zal bevorderen dat ook bij onderdelen van de rijksoverheid prestaties worden vergeleken.
- b. Het rijk zal stimuleren dat de onderdelen van de andere overheden zichzelf en elkaar onderling vergelijken.
- c. Het rijk zal kritisch nagaan welke consequenties de resultaten van prestatievergelijkingen moeten hebben voor rijksregelgeving en rijkstoezicht. Dat laatste is belangrijk. Door onderlinge vergelijking kunnen gemeenteraden en provinciale staten (en daarachter de burger) de prestaties van hun besturen beter beoordelen en ze daarop aanspreken zodat ze verbeteren. Horizontaal "toezicht" wordt versterkt. Dat kan ertoe leiden dat het rijkstoezicht anders wordt ingevuld.

2. Het advies van de Raad

2a. Definitie

De Rob omschrijft benchmarking als 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 die de Raad aan benchmarking toekent is die van *leren door vergelijken*.

2b. Strategie en randvoorwaarden

De Raad is van mening dat benchmarking in de publieke sector goede mogelijkheden biedt om te komen tot een transparante, lerende overheid en kan leiden tot doelmatiger en doeltreffender overheidsbeleid.

De voorwaarde hiervoor is wel dat er sprake is van *vrijwilligheid* bij de deelnemers. De Raad acht benchmarking niet geschikt voor een organisatievergelijking op alle taakvelden tegelijk.

Als *randvoorwaarden* voor het succesvol inzetten van het instrument worden genoemd de aanwezigheid van zowel een 'benchmark-bevorderende cultuur' als een benchmark-bevorderende structuur binnen de organisatie.

De Raad noemt vier spelregels waaraan de organisaties die betrokken zijn bij een benchmarkexercitie zich moeten houden: (1) De maatschappelijke taakvelden moeten zich lenen voor het gebruik van benchmarking; (2) De juiste prestatieindicatoren moeten worden opgesteld; (3) Vooraf moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de uitkomsten; (4) Er moet gedurende het gehele benchmarkproces sprake zijn van commitment, openheid en vertrouwen bij alle deelnemende partijen, waarbij het gevoerde proces expliciet wordt geëvalueerd.

Ongewenste effecten

De Raad wijst op mogelijke ongewenste effecten, wanneer benchmarking als verantwoordingsinstrument, zowel in verticaal als in horizontaal verband, wordt ingezet en noemt daarbij de volgende verschijnselen: Instellingen kunnen strategisch gedrag vertonen. De interne bureaucratie kan mogelijk versterkt worden. Innovaties kunnen belemmerd worden en er kan een verlies aan professionaliteit optreden bij de bepaling van indicatoren. Ook kan de bereidheid om inzichten te delen afnemen, als gevolg van de toename van concurrentie. Tenslotte wijst de Raad op het risico dat goede prestaties bestraft worden.

2c. Interbestuurlijke toezichtsverhoudingen

De Raad concludeert in zijn advies dat benchmarking niet ingezet dient te worden als verantwoordingsinstrument in verticale interbestuurlijke betrekkingen omdat gemeenten en provincies in de uitvoering van medebewindstaken over een voldoende mate van vrijheid dienen te beschikken, die onder druk kan komen te staan wanneer best practices gaan voorschrijven hoe deze beleidsvrijheid moet worden ingevuld. De Raad ziet echter zeer wel mogelijkheden benchmarking in te zetten in de horizontale verantwoordingsrelatie tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

2^d. Rijk, IPO en VNG

De Rob beveelt tenslotte aan dat de drie overheden (rijk, IPO en VNG) afspraken maken over het gebruik van de informatie die benchmarkexercities opleveren. Hierbij is van belang dat 'hogere' overheden de resultaten van benchmarking niet gebruiken om 'lagere' overheden af te rekenen.

3. Reactie van het kabinet

De overheid heeft een urgent probleem

Naar de mening van het kabinet is er alle reden om de prestaties in de openbare sector inzichtelijker te maken en te verbeteren. De burgers vinden dat de overheid op een verkeerde manier bezig is en dat veranderingen te langzaam en te stroperig gaan. Ook naar het oordeel van het kabinet kunnen veel dingen beter; zowel bij het Rijk, bij de andere overheden, als in de relatie tussen de overheden.

Tegen die achtergrond is in januari 2002 de Rob om een advies over benchmarken gevraagd omdat het vergelijken van prestaties een goed middel kan zijn om betere resultaten te boeken.

Het kabinet dankt de Rob voor het advies. De Raad zegt belangrijke dingen over randvoorwaarden, spelregels en ongewenste effecten, welke allemaal ter harte genomen moeten worden.

De Rob doet echter voorkomen dat benchmarken in de publieke sector gebaat is bij vertrouwelijkheid. Daar is het kabinet het niet mee eens: wat de overheid doet is publiek en geen

geheim. Onderlinge prestatievergelijking is een volwassen manier om verantwoording af te leggen aan de burgers, om daarvan die te leren en vooral (en dat is het belangrijkste) om dingen te veranderen zodat de prestaties daadwerkelijk verbeteren.

Benchmarking en vitale democratie

De betekenis van prestatievergelijking voor het openbaar bestuur moet worden gezien in de context van een *vitale democratie*. Een vitale democratie is gebaat bij goede checks and balances, heldere verantwoordelijkheden en (prikkels tot) openbaarheid en innovatie. Een vitale democratie is vooral gebaat bij betrokken burgers en bedrijven en kan niet zonder een overheid die haar burgers actief betreft bij de resultaten van haar beleid. Benchmarking past in een cultuur waarin het (horizontaal) oordelen en het verbinden van consequenties aan een oordeel niet als iets bijzonders maar als iets gewoons wordt ervaren.

Daarom wil het kabinet de inzet van benchmarking en overige vormen van prestatievergelijking verder bevorderen. Overigens doen de overheden (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) al veel aan benchmarking, zoals blijkt uit de publicatie 'Benchmarking, Informatieuitwisseling en interbestuurlijke betrekkingen' en uit de Kennisbank Benchmarking in de Publieke Sector met de site "Benchmarkenindepubliekesector.nl" van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor de goede orde: dit kabinetsstandpunt richt zich op alle onderdelen van het openbaar bestuur: Het rijk, de aan het rijk verbonden uitvoeringsorganisaties en agentschappen alsook provincies, gemeenten en waterschappen.

Wat verstaan we eronder?

Benchmarking definieert het kabinet, overigens met de Rob, als *"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 werkmethoden aan deze best practices, met als doel te komen tot een plaatsbepalingen én een verbetering van het eigen presteren"*.

Benchmarking en prestatievergelijking

Benchmarking is één van de instrumenten die kunnen worden ingezet om prestaties te vergelijken. In de context van dit kabinetsstandpunt wordt het bredere begrip *prestatievergelijking* gebruikt gelet op de diverse doelen die met het vergelijken van prestaties kunnen worden gediend.

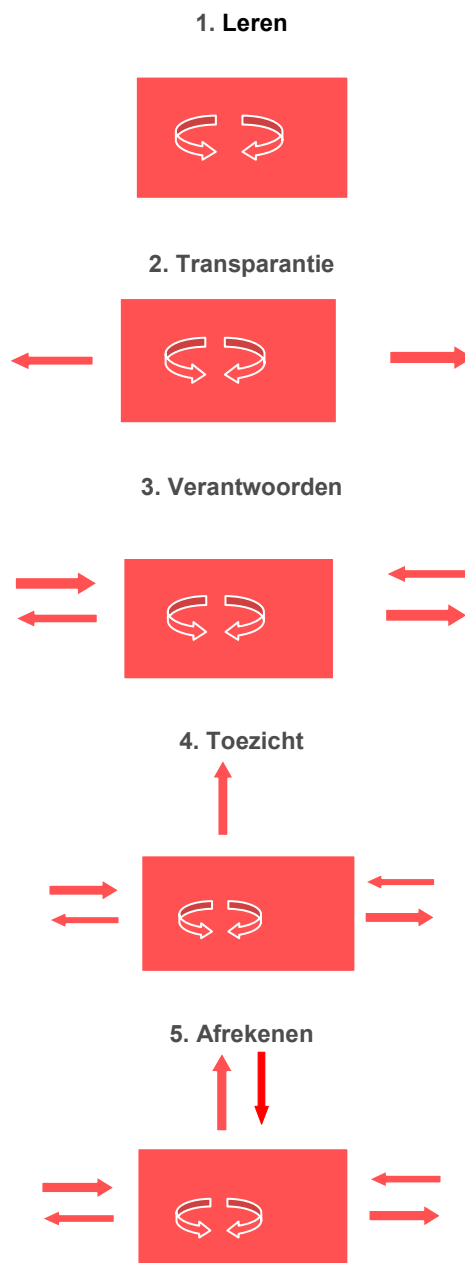
Wat kunnen we ermee?

Dan de vraag wat we met prestatievergelijking kunnen in het openbaar bestuur. Met prestatievergelijking kunnen in beginsel de volgende doelstellingen worden nagestreefd, die op de schaal van de interbestuurlijke verhoudingen in gewicht toenemen:

1. Leren (prestatievergelijking met als primair doel om van elkaar te leren); in dit geval spreken we over benchmarking
2. Transparantie (prestatievergelijking met als primair doel om rekenschap af te leggen aan een breed publiek)
3. Verantwoorden (prestatievergelijking met als primair doel om verantwoording af te leggen aan specifieke organen)
4. Toezicht (prestatievergelijking met als primair doel om toezicht te vergemakkelijken)
5. Afrekenen (prestatievergelijking met als primair doel om te bekostigen aan de hand van relatieve prestaties). In dat geval spreken we over maatstafconcurrentie.

De verhouding tussen deze vijf doelstellingen kan als volgt worden omschreven:

1. Leren is een intern proces en speelt zich af tussen de zich benchmarkende organisaties
2. Bij het bieden van transparantie is leren aan de orde maar komt horizontale verantwoording (éénrichtingsverkeer) erbij;
3. Het verantwoorden houdt transparantie in én aanpassing op basis van horizontale terugkoppeling (tweerichtingsverkeer)
4. Bij het toezicht is verantwoording aan de orde en verticale verantwoording (éénrichtingsverkeer)
5. Bij het afrekenen is toezicht aan de orde en aanpassing op basis van verticale terugkoppeling (tweerichtingsverkeer).



Interbestuurlijke afspraken vóóraf

Van belang is daarom de noodzaak om vóóraf een zorgvuldig afgewogen keuze te maken uit deze mogelijkheden en vervolgens heldere afspraken te maken over:

- de rolverdeling die we hanteren tussen de betrokken overheden
- de taken waarbij we prestaties vergelijken
- de consequenties die we gaan verbinden aan de resultaten.

en daar tussentijds of naderhand niet meer op terugkomen. Het doel waarvoor we het instrument van prestatievergelijking willen inzetten bepaalt immers welke methodiek we moeten gebruiken en wat de randvoorwaarden zijn en tenslotte hoe bruikbaar de resultaten zijn. Het kabinet onderstreept het uitgangspunt dat de doelstelling van prestatievergelijking gedurende het traject en achteraf niet mag wijzigen omdat dit van belang is voor de kwaliteit, objectiviteit en het behalen van het vooraf beoogde resultaat.

Ad 1. Leren

Benchmarking is een goed instrument om het lerend vermogen van de overheid te verhogen: *We willen weten hoe we het ten opzichte van anderen doen en daarom gaan we onze prestaties vergelijken om daarvan te leren en zo nog beter te kunnen presteren.*

Benchmark past bij bestuurders die niet bang zijn om zich aanspreekbaar en transparant op te stellen én de ambitie hebben om te excelleren.

Voorbeeld

De Rijksbrede Benchmark

De Rijksbrede benchmark voor uitvoeringsorganisaties (RBB) is hier een goed voorbeeld van. Het doel van deze benchmark is om te komen tot:

- een set van best practices d.m.v. vergelijking;
- een groep/netwerk van deelnemende organisaties die van elkaar leren (leernetwerk)
- mogelijkheden om de aansturing en beheersing binnen de eigen organisaties te verbeteren;
- informatie en input voor procesoptimalisatie bij de deelnemende organisaties.

Binnen deze rijksbrede benchmark is eerder door een 11-tal uitvoeringsorganisaties (RDW, IB-groep, SVB, Kadaster, Politie Amsterdam-Amstelland, COA, CFI, Bureau heffingen, ABP, IBS, en Laser) een benchmarkinstrumentarium ontwikkeld. Dit benchmarkinstrumentarium gericht op leren zal in 2003-2004 worden ingezet voor een tweede benchmarkgroep (RBB groep II) waaraan zullen deelnemen de Belastingdienst, de UWV, CWI, Gemeente Zwolle eenheid sociale zaken en werkgelegenheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Rotterdam, LBIO, DJI, CBR en CJIB.

Ad 2. Transparantie bieden

Als overheid moeten we transparant zijn over onze ambities en onze prestaties.

Prestatievergelijking kan er toe bijdragen dat de duale controle van de gemeenteraad, de staten of de Tweede Kamer op het bestuur wordt versterkt. Het resultaat van de prestatievergelijking vraagt om toelichting en verklaring die door de bestuurders moeten worden gegeven, waarbij – als het goed is – het leereffect en de zorg om een effectievere aanpak voor betere prestaties centraal staan.

Het kabinet schat in dat diezelfde werking – het activeren en prikkelen van de dialoog – zal bestaan in het verkeer tussen het rijk en de lokale overheden. De resultaten van een prestatievergelijking kunnen in eerste instantie worden benut om het gesprek tussen het rijk en de lokale overheden duidelijker te voeren en vervolgens het interbestuurlijk verkeer transparanter *in te richten*.

Niet alleen deelnemende lokale overheden worden in staat gesteld om van elkaar te leren van een prestatievergelijking. Ook het rijk kan leren van de resultaten. Zo kunnen deze, gegeven de gevarieerde uitvoeringspraktijk (waarin uiteenlopende oplossingen goede effecten kunnen sorteren), leiden tot andere regelgeving. Ruimer wellicht; en meer gericht op output, op resultaten dan op voorschriften. Dit kan in de interbestuurlijke verhoudingen leiden tot meer samenwerking, minder hiërarchische verhoudingen. Transparante bestuurlijke verhoudingen komen uiteindelijk de burger ten goede omdat het de overheid dwingt het debat te voeren over wat we uiteindelijk moeten presteren.

Ad 3. Verantwoorden

Uiteraard leggen overheidsbesturen verantwoording af aan hun controlerende organen en belangengroeperingen. Deze verantwoording over de prestaties wint aan belang door ze te vergelijken met die van anderen. Waarom kost vergunningverlening in de ene gemeente meer dan in de andere? Waarom leidt vitalisering van het landelijk gebied in de ene provincie tot betere effecten dan in de andere? Waarom kost waterberging in het ene waterschap meer dan in het andere? In dat soort vragen zijn burgers (Raden en Staten) geïnteresseerd.

Ad 4. Toezicht

Als het steeds gewoner wordt om een open debat te voeren over onze prestaties en de burger daarmee actief uit te nodigen om deel te nemen aan dat debat, dan moeten we ook aanvaarden dat de burger steeds meer in beeld komt als beoordelaar. We lokken immers een oordeel van de burger uit.

Prestatievergelijking is naar het oordeel van het kabinet een kans om innovatie aan te brengen in bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het rijk, de gemeenten en de provincies.

Prestatievergelijking wordt steeds vaker aangegrepen om *vrijwillig, horizontaal* verantwoording af te leggen. Die ontwikkeling biedt een kans om in het geheel van toezicht meer nadruk te leggen op de verantwoording naar burgers. Verantwoording afleggen naar burgers is bepaald geen vrijblijvende zaak.

Naarmate lokale overheden bereid zijn om zichzelf onderling te vergelijken en naarmate de lokale bestuurders zelf verantwoordelijkheid nemen voor het verbeteren van prestaties en effectief gevolg geven aan de conclusies van deze vergelijkingen, neemt de noodzaak voor intensief toezicht door het rijk af.

Voorbeeld

. De Wet op het Onderwijstoezicht (WOT)

In het onderwijsveld is al een eerste stap gezet op weg naar het toekomstige concept dat het kabinet voor ogen staat voor de relatie tussen lokale overheden en het rijk. De nieuwe wet op het Onderwijstoezicht (in augustus 2002 in werking getreden) beoogt de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en te bevorderen. De Inspecteur-generaal van het onderwijs maakt de resultaten van de beoordelingen openbaar via het internet. Een ieder die dat wil, kan er kennis van nemen en zelf scholen of onderwijsinstellingen met elkaar gaan vergelijken. Hiermee wordt voorzien in de behoefte aan betrouwbare en onafhankelijke informatie die per school en onderwijsinstelling en over de gehele linie van het onderwijsbestel inzicht geeft in de kwaliteit van het onderwijs en in de ontwikkeling daarvan.

Daarnaast wordt ernaar gestreefd om de kwaliteit te bevorderen. Wat de inspectie daarbij voor ogen staat, is een wijze van werken die scholen en onderwijsinstellingen inspireert en stimuleert zelf voortdurend initiatieven te nemen om de eigen kwaliteit te verbeteren.

De WOT geeft de inspectie opdracht bij het beoordelen van de kwaliteit aan te sluiten bij de zelfevaluatie van een school. Wanneer een school zelf regelmatig haar kwaliteit evalueert, *zal de inspectie waar mogelijk haar oordeel baseren op de uitkomsten van deze zelfevaluatie en eigen onderzoek nalaten.*

Hoewel de WOT pas sinds kort bestaat, is bekend dat er inmiddels scholen zijn die de methode van een benchmark kiezen om zichzelf te evalueren.

Het kabinet vindt dit nieuwe concept van toezichtrelaties in beginsel bruikbaar en toepasbaar in de relatie tussen het rijk en de lokale overheden, in de relatie tussen het rijk en zijn uitvoeringsorganisaties en in het algemeen in de relatie tussen burger en bedrijfsleven met de diverse overheidsinstellingen.

Ad 5. Afrekenen (maatstafconcurrentie en resultaat- of outputfinanciering)

Kan prestatievergelijking ingezet worden in de bredere context van sturingsrelaties? Anders geformuleerd: Kunnen we zodanige consequenties trekken uit de resultaten hiervan dat onze sturingsrelaties er beter van worden, opdat we uiteindelijk beter en wellicht gemakkelijker onze beleidsdoelstellingen halen? Als dat inderdaad het geval is, dan duiden we deze specifieke vorm van prestatievergelijking aan met de term maatstafconcurrentie.

De meerwaarde van maatstafconcurrentie is dat het rijk en de lokale overheden – of het rijk en de uitvoeringsorganisaties - gezamenlijk een norm met elkaar opbouwen waaraan de desbetreffende organisaties zich willen meten.

Bij maatstafconcurrentie moeten beide partijen – dus degene die stuurt en degene die gestuurd wordt – het principe van wederkerigheid goed voor ogen houden. Daarmee wordt bedoeld dat maatstafconcurrentie in dienst moet staan van zowel *de organisatie die stuurt als de organisatie die gestuurd wordt*. Bij de keuze om consequenties te trekken op grond van de benchmarkresultaten moet dit principe van de wederkerigheid uitdrukkelijk worden gerespecteerd. De consequenties moeten in het belang zijn van beide partijen. Dit houdt enerzijds in dat maatstafconcurrentie niet uitsluitend op grond van financiële overwegingen mag worden ingezet (“mechanisch afrekenen”) en anderzijds ook de maatregelen niet uitsluitend worden toegespitst op financiële consequenties. Ook het in het vooruitzicht stellen van meer beleidsvrijheid zou tot de consequenties moeten behoren. Pas dan krijgt het een plaats in de bredere sturingscontext van de beleidsdoelstellingen.

We moeten in onze interbestuurlijke relaties niet huiverig zijn om, daar waar het daadwerkelijk een meerwaarde kan betekenen, alternatieve instrumenten in te zetten waarmee we onze prestaties doeltreffender kunnen bereiken, bijvoorbeeld via het meer sturen via de financiële middelen dan via complexe regelgeving. Met een meerwaarde wordt hier bedoeld op het creëren van vraaggestuurde in plaats van aanbodgestuurde voorzieningen voor de burger.

Wanneer er vóóraf expliciet wordt afgesproken tussen rijk en de lokale overheden dat er (positieve of negatieve) hetzij financiële hetzij interbestuurlijke gevolgen (systeemconsequenties) worden verbonden aan de resultaten, dan spreken we over maatstafconcurrentie. De exercitie heeft dan als oogmerk betere prestaties uit te lokken op basis van financiële of bestuurlijke prikkels en is gebaseerd op het introduceren van onderlinge concurrentie.

Eenvoudige bonus- en vooral malusregelingen binnen (prestatie)contracten zijn er al tijden. Dat wordt hier niet bedoeld. Hetgeen hier bedoeld wordt is op basis van een doordacht prestatievergelijgings- cq kwaliteitssysteem de prestaties horizontaal en verticaal transparant verantwoord en op basis daarvan in opwaartse (!) of in neerwaartse zin bekostigd worden.

. Voorwaarden voor de inzet van maatstafconcurrentie

Een eerste *belangrijke randvoorwaarde* bij de inzet van maatstafconcurrentie is dat van tevoren wordt vastgesteld dat de betrokken organisaties beschikken over een (*redelijke*) *mate van eigen beïnvloedingsmogelijkheid van de prestaties*.

Een *tweede belangrijke randvoorwaarde* is hierbij dat het beschikbare budget voor de individuele instelling, noch vooraf noch achteraf, gefixeerd is. Het uitgangspunt moet zijn dat men bereid is aan beide kanten budgettaire risico's te nemen: Hoe meer je presteert, hoe meer je moet kunnen krijgen.

Een *derde randvoorwaarde* is dat de gekozen prestatie indicatoren robuust moeten zijn.

Voorbeeld

. Gewijzigde Electriciteits- en Gaswet

In de gewijzigde Energie- en Gaswet wordt een nieuw tariefreguleringsstelsel geïntroduceerd. Goede netkwaliteit wordt daarin beloond met hogere toegestane nettatarieven, minder goede netkwaliteit leidt tot korting op die tarieven. Er wordt dus voorzien in een stelsel van concurrentie om de beste prijs/kwaliteitverhouding voor de afnemers te bereiken.

Het kabinet ziet in het instrument van maatstafconcurrentie een mogelijkheid om de introductie van vraaggestuurde overheidsvoorzieningen voor burgers een impuls te geven.

De opsomming van deze randvoorwaarden mag er niet toe leiden dat we ons laten ontmoedigen om maatstafconcurrentie in te zetten in de interbestuurlijke sturingsrelaties; wel tot de constatering dat we moeten werken aan de juiste voorwaarden waaronder het een positief sturingseffect kan krijgen.

Voorwaarden voor succesvolle prestatievergelijkingen

We moeten vóóraf oog hebben voor de vereiste randvoorwaarden, willen we prestatievergelijking een succes laten zijn. Die voorwaarden liggen in het voeren van de juiste strategie en het zorgvuldig bepalen van de prestatie indicatoren en de data.

a. (rand)voorwaarden: bereidheid, overleg en commitment

Bij prestatievergelijking is draagvlak bij de deelnemers essentieel voor zowel een correcte uitvoering van de exercitie als voor de consequenties die aan de resultaten worden verbonden. Het rijk moet aan de lokale overheden geen prestatievergelijkingen willen opleggen. Dat houdt in dat het rijk de lokale overheden niet moet verplichten deel te nemen aan een prestatievergelijking. De betrokken partijen moeten vooral zelf geloven in het nut ervan, willen ze open staan voor de leereffecten. Er moet een cultuur zijn van zich willen meten en daarvan leren. Hierbij past geen externe dwang. Het kabinet ziet bij verplichte deelname aan prestatievergelijking een te groot risico voor de kwaliteit en bruikbaarheid van de resultaten.

b. openbaarheid

Een *transparante* en daarmee *aanspreekbare opstelling* houdt in dat we ernaar moeten streven dat de resultaten van prestatievergelijkingen uiteindelijk openbaar zijn.

Hoewel we op het niveau van het rijk bijvoorbeeld met het traject van VBTB ('van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording') al een flinke stap hebben gezet in het transparanter maken van de behaalde beleidsresultaten, kan prestatievergelijking ons helpen in het verder transparanter maken van onze resultaten.

Openbaarheid van de resultaten van prestatievergelijking is immers een noodzakelijke voorwaarde om het debat met burgers, maatschappelijke organisaties én overige bestuurslagen – daadwerkelijk te kunnen aangaan. Met het openbaar maken van de resultaten wordt het bestuur op zijn prestaties beoordeeld. Het streven naar openbaarheid van de resultaten brengt wel met zich mee dat de gevolgde methodiek en de verzamelde data betrouwbaar moeten zijn.

Het kabinet laat de *termijn waarbinnen en de manier waarop organisaties hun resultaten openbaar maken over aan de organisaties zelf*, maar nodigt de organisaties wel uitdrukkelijk uit om openbaarheid van hun resultaten als concreet te bereiken eindperspectief te kiezen.

c. spelregels: prestatie indicatoren en data

Voor het welslagen van een prestatiemeting moet de juiste en betrouwbare prestatie indicator gezocht worden. Dat is vaak een lastige klus. Bovendien liggen prestatie indicatoren niet voor de eeuwigheid vast; ze veranderen in de tijd. Zolang partijen zich bewust zijn van de noodzaak van flexibiliteit, is er geen probleem.

Uit de praktijk van prestatievergelijkingen blijkt dat het vinden van de juiste indicatoren mede afhankelijk is van *herhaling* van de exercities. Doordat organisaties zich door de jaren heen een aantal malen hebben laten benchmarken, bleken zij in staat de indicatoren scherp te stellen. Dat laatste pleit ervoor om eenvoudigheid te betrachten bij de opzet van prestatievergelijkingen.

Het kabinet vindt dat organisaties bij het bepalen van de prestatieindicatoren de desbetreffende doelgroepen moeten betrekken, om te zorgen dat deze indicatoren ook voor derden herkenbaar zijn.

De eventuele manipuleerbaarheid van data verdient aparte aandacht. Hoe betrouwbaar zijn de aangeleverde data ter onderbouwing van de prestaties?

Het risico van manipulatie van gegevens blijft altijd bestaan. Openheid, het delen van informatie en een hoge mate van vertrouwen vormen de enige waarborgen voor de betrouwbaarheid van gegevens.

Het kabinet vertrouwt erop dat wanneer de richtlijnen bij benchmarken die in verschillende gedragscodes zijn neergelegd worden gevolgd en de nodige expertise wordt ingewonnen om de manipuleerbaarheid van gegevens tegen te gaan, de kans op het optreden van ongewenste effecten worden verkleind. Zelfregulering is hierbij het devies.

d. Afspraken over rolverdeling

In het algemeen is het niet gewenst dat het rijk bij benchmarks een al te prominente betrokkenheid heeft omdat de verantwoordelijkheid bij de deelnemende partijen hoort en daar ook dient te blijven.

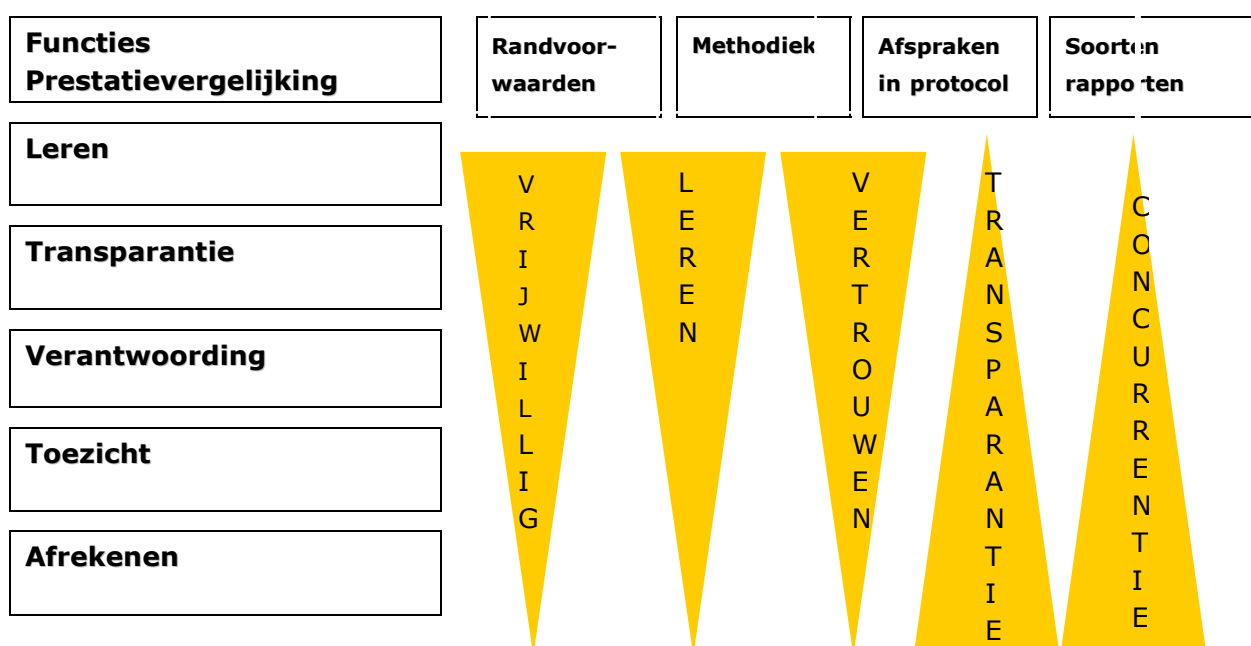
Het rijk heeft dan ook vooral een ondersteunende en faciliterende rol. Ook kan het rijk de wijze waarop zij zichzelf heeft georganiseerd (beleid, wetgeving, financiering; en de verschillende manieren waarop decentrale overheden hier mee omgaan) mede laten beoordelen in de benchmark. De precieze invulling van de rolverdeling bij prestatievergelijking is onderwerp van vóóraf te maken afspraken en zal afhangen van de bestaande sturingsrelaties.

Het algemeen te hanteren uitgangspunt is dat de rolverdeling zodanig is dat invulling wordt gegeven aan een toenemende eigen verantwoordelijkheid en het meer sturen op resultaten via prestatie-indicatoren.

e. Afspraken over het vervolg

Lokale overheden (uitvoeringsorganisaties van het rijk, gemeenten en provincies) zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het verbinden van consequenties aan hun resultaten. Maar de resultaten zullen evenzeer onderwerp van gesprek zijn tussen overheden, bijvoorbeeld in het verband van de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen. Het gaat om taken die worden bekostigd uit algemene middelen. Binnen de context van een efficiënte verdeling van middelen, zouden decentrale overheden geïnteresseerd moeten zijn in de verbetering van de efficiency. En daarover onderling het gesprek aangaan. Het kabinet ziet voor zichzelf een rol weggelegd om die onderlinge discussie te voeren en te faciliteren.

Hieronder worden de diverse functies en effecten van prestatievergelijking in relatie tot de randvoorwaarden, methodiek, interbestuurlijke afspraken schematisch weergegeven.



. Voorbeeld

De professionaliseringsslag van de milieuhandhaving illustreert dat het mogelijk is om een goed evenwicht te vinden in de rolverdeling tussen het rijk en de lokale overheden. Het project Professionalisering van de milieuhandhaving waartoe bestuurders van gemeenten, provincies, waterschappen en de ministeries van VROM en VenW in januari 2002 afspraken maakten houdt het volgende in:

- Er zijn gezamenlijk kwaliteitscriteria voor goede handhaving ontwikkeld.
- Vanaf 1 november 2002 hebben alle gemeenten, waterschappen, provincies, de VROM-inspectie en Rijkswaterstaat de huidige uitvoeringskwaliteit van hun handhavingstaken tegen het licht gehouden door een zelfevaluatie (ook met behulp van benchmarking) die bij elke instantie aan een externe verificatie is onderworpen. Zo ontstond inzicht in de huidige situatie ("nulpuntmeting")
- Vanuit deze uitgangssituatie wordt *gezamenlijk* bepaald wat nog moet gebeuren om de kwaliteit en professionaliteit van de milieuhandhaving op het gewenste niveau te krijgen. De provincie treedt hierbij op als regisseur. De bereikte resultaten worden, onder de verantwoordelijkheid van de regisseurs en op nog af te spreken ijkmomenten getoetst.

Conclusie

Prestatievergelijking is een goed hulpmiddel om overheidsprestaties te verbeteren en de relaties tussen overheid en burger te versterken. Het vormt een aanvulling op reeds eerder ingevoerde instrumenten om informatie te verzamelen over de behaalde beleidsprestaties zoals (zelf-)evaluatie, monitors, jaarverslagen, visitatie etc. Het rijk moet met de lokale overheden van geval tot geval nadenken en afwegen welk instrument met welk doel ingezet wordt.

De inzet van het kabinet is dat het gebruik van prestatievergelijking als instrument voor het verkrijgen van transparantie, het vergelijken van prestaties en het stimuleren van resultaatgerichtheid wordt gestimuleerd en dat daarbij heldere spelregels in acht worden genomen.

Groeimodel

Prestatievergelijking kan ingezet worden om verschillende doelen te bereiken. Bij iedere doelstelling horen andere randvoorwaarden en methodieken, zoals uit het bovenstaande mag blijken.

Voor het kabinet staan op dit moment de (basis)functies leren en transparantie bieden over de eigen prestaties voorop, gelet ook op de nog beperkte ervaringen met het instrument. Eerst moet het instrument goed ontwikkeld worden qua methodiek en moet het instrument zich in de praktijk bewezen hebben als een instrument dat in het openbaar bestuur de gewenste resultaten oplevert. Het instrument moet als het ware toegroeien naar een volwaardige plaats in het openbaar bestuur. Naarmate er goede resultaten worden behaald met de basisfuncties komen ook de overige zwaardere functies die het instrument kan hebben meer en meer in zicht en kan prestatievergelijking ook worden ingezet om te verantwoorden, toezicht uit te oefenen en om af te rekenen. Het kabinet heeft dus een hoge ambitie. Dit betekent echter niet dat in alle gevallen sprake hoeft te zijn van een groeimodel: Het afrekenen is niet altijd het uiteindelijke doel. Het kabinet biedt keuzemogelijkheden aan.

Het kabinet wil hiermee ruimte bieden voor de eigen aard en doel van de trajecten gericht op prestatievergelijking en kwaliteitsverbetering. Het kabinet wil echter ook de weg vrij houden voor organisaties die eraan toe zijn om prestatievergelijking in te zetten voor de zwaardere functies.

Ook zal het kabinet, samen met de betrokken overheden en instellingen een gesprek op gang brengen om te bezien op welke overheidstaken deze zwaardere functies, o.a. de functie van afrekenen (maatstafconcurrentie) kunnen worden toegepast.

Het kabinet wil het gebruik van prestatievergelijking langs de volgende lijnen stimuleren.

PMO Programma Benchmarking

Allereerst zal het kabinet de kwaliteit van het overheidsoptreden verbeteren met behulp van het Programma Modernisering Overheid. Een belangrijk onderdeel van dit programma is het programma 'Benchmarken publieke prestaties' dat is gericht op het meten en waarderen van prestaties in het publieke domein. In het kader van dit programma zullen concrete benchmarks op alle niveaus van het openbaar bestuur worden gestimuleerd en gefaciliteerd.

Benchmarks op rijksniveau

Daarnaast zal het kabinet bevorderen dat er ook op het niveau van de ministeries benchmarks worden opgezet en uitgevoerd.

. Voortzetting Rijksbrede Benchmark

Er zijn goede ervaringen met de eerder genoemde Rijksbrede Benchmark Uitvoeringsorganisaties. Steeds meer organisaties geven te kennen zich hierbij te willen aansluiten. Het kabinet zal dit initiatief blijven ondersteunen en faciliteren.

. Pilot Benchmarking Human Resources Management Rijk

De minister van BZK heeft, als coördinerend minister op het gebied van personeelsmanagement, het initiatief genomen om tot een benchmark- en visitatiesysteem te komen. Als gevolg hiervan is een pilot 'Benchmarking Human Resources Management Rijk' gestart, die bestaat uit een onderzoek en een visitatieronde. Hieraan doen 15 organisaties mee (waarvan 12 binnen de sector Rijk en 3 uit de marktsector). Op basis van deze pilot zal worden beslist over een bredere en periodieke toepassing van het ontwikkelde instrument. Het kabinet verwacht het eindresultaat in april volgend jaar.

. Financieel toezicht Binnenlandse Zaken op de provincies

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt bij de vernieuwing van de invulling van het financiële toezicht op de provincies ook gebruik van vergelijkingen tussen provincies onderling, in het bijzonder van benchmarks. Het gaat hierbij om door de toezichthouder, op basis van risico-analyse geselecteerde toezichtsonderwerpen waaraan financiële risico's verbonden kunnen zijn. In het normatief kader voor deze benchmarks zijn zo veel mogelijk de best practices verwerkt van beheersingen van deze risico's door de provincies zelf. De aanpak van eventuele witte vlekken in de risicobeheersing door de diverse provincies wordt als aanbeveling richting deze provincies gepresenteerd (door een brief op hoofdlijnen aan de Provinciale Staten en een gedetailleerde brief aan Gedeputeerde Staten). In beginsel wordt dus uitgegaan van vrijwilligheid bij het opvolgen van deze aanbevelingen. Wel zal bij twijfel ten aanzien van het materieel in evenwicht zijn van de begroting (ook meerjarig) het beeld van de bedrijfsvoering, zoals blijkt uit signalen van de accountant en van de bevindingen van de toezichthouder bij de genoemde onderzoeken, meewegen bij de beslissing wel of geen preventief toezicht in te stellen.

. Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006

Met de ondertekening van het Landelijke Kader Politie 2003- wordt de prestatiebeloning aan de politiekorpsen gewijzigd. Er wordt een relatie gelegd tussen de bekostiging en het nakomen van de

resultaatsafspraken zoals deze tussen de ministers van BZK en Justitie met de afzonderlijke politiekorpsen in 2003 zijn overeengekomen. Van het voor de korpsen beschikbare budget wordt 75 % uitgekeerd aan de korpsen die de gemaakte afspraken nakomen. De overige 25% wordt uitgekeerd op basis van de nog te maken afspraken over benchmarking.

. Onderlinge Kwaliteitsborging Inspecteurs-Generaal

Het Beraad van de Inspecteurs-Generaal van de departementen (het IG-beraad) heeft uit eigen beweging een initiatief gestart om te komen tot onderlinge kwaliteitsborging via een Benchmark Inspecties. Het streven is om te komen tot onderlinge leereffecten. De leereffecten zullen gericht kunnen bijdragen aan de optimale inrichting van kwaliteitsborgingssystemen bij rijksinspecties. Het kabinet juicht dit initiatief van de zelfevaluatie van de rijksinspecties toe en verwacht dat de resultaten van deze Benchmark op termijn een rol kunnen spelen in de toezichtsrelaties tussen het rijk en de lokale overheden. Het kabinet verwacht dat naarmate de toezichthouders en de onder toezichtgestelden zich benchmarken, er een vruchtbare discussie op gang zal komen tussen de onder toezichtgestelden en hun toezichthouders over nieuwe vormen van toezicht. Beide partijen kunnen immers van elkaar leren. Het kabinet zal dat gesprek op gang brengen en voeden vanuit het streven naar modernisering van het toezichtsinstrumentarium.

Stimuleren prestatievergelijking bij lokale overheden

Het kabinet wil van onderling vergelijken een belangrijk thema maken in een volgende Bestuursakkoord met VNG en IPO. Daarbij is de inzet dat prestatievergelijking wordt ingezet bij de inrichting van bestaande en nieuwe medebewindstaken.

. professionalisering handhaving

Het kabinet heeft goede kennis genomen van de constatering van alle betrokken overheden, dat de aanpak zoals die is gevolgd in het Project Professionalisering Milieuhandhaving goed blijkt te werken.

Daarom wil het kabinet bevorderen dat deze aanpak ook wordt gevolgd in de overige betrokken handhavingsterreinen als natuurbeheer, ruimtelijke ordening, bouw- en brandveiligheid en bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht.

Dit biedt de mogelijkheid om de betrokken instellingen zelf toe te laten groeien naar inzichtelijke en gezamenlijk gedeelde toetsingskaders.

. 1-loket en ICT voor ondernemers

Het is bekend dat sommige provincies en gemeenten vrij ver zijn in het stroomlijnen van de loketten (1-loket) en terugdringen van administratieve verplichtingen voor ondernemers maar anderen niet. Het gaat dan om zowel het mogelijk maken van 1-loket voor ondernemers voor hun vergunningen en meldingen alsook het gebruik maken van ICT voor de registratie t.b.v. vergunningen en meldingen voortvloeiend uit de wetten die ondernemers het meest raken. Een vergelijking tussen provincies en gemeenten ten aanzien van administratieve lasten voor ondernemers kan een manier zijn om de administratieve lasten voor ondernemers te verminderen.

. project MILO (milieu in de leefomgeving)

Het kabinet zal onderzoeken welke bijdrage benchmarking kan leveren aan de beleidsvernieuwing "milieu" in de leefomgeving uit het NMP-4. Over de kwaliteitsambities van die vernieuwing worden thans interbestuurlijke afspraken gemaakt. Benchmarking kan een rol spelen bij de implementatie van de afspraken.

. Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Het kabinet ziet tenslotte goede mogelijkheden om in het kader van de prestatie-afspraken met provincies over het gebiedsgericht beleid benchmarking toe te passen. Het gaat dan om afspraken in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

6. Hoe gaan we verder?

Het kabinet stimuleert reeds talrijke initiatieven op het terrein van benchmarking. Het kabinet zal deze lijn met kracht voortzetten. Naast de inspanningen van de vakdepartementen zal de interdepartementale werkgroep benchmarking hier een coördinerende rol in vervullen. In de werkgroep zijn, naast de vakdepartementen, ook VNG, IPO, de Consumentenbond en VNO-NCW vertegenwoordigd. De werkgroep fungeert onder aansturing van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

In deze kabinetsreactie zijn lijnen neergelegd voor de wijze waarop het instrument van prestatievergelijking dient te worden toegepast in de relatie tussen Rijk en medeoverheden. Deze lijnen zullen nadere uitwerking vinden in de door de werkgroep benchmarking op te stellen Handreiking prestatievergelijking. De werkgroep zal ook een rol vervullen in het uitwisselen van ervaringen met benchmarking, in het bij elkaar brengen en faciliteren van nieuwe initiatieven voor benchmarking en prestatievergelijking alsook in het voor een breder publiek ontsluiten – op hoofdlijnen – van de resultaten van de afgesloten benchmarks en overige prestatievergelijkingen.

Ten slotte streeft het kabinet ernaar om, binnen of buiten het bestuursakkoord, afspraken te maken met de medeoverheden over inzet en benutting van het instrument.

