

# Realiteit of schijnwerkelijkheid?



## Outputsturing en verantwoordelijkheid in beleidsnetwerken

R.J. Füß  
195136

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde  
Beleid en Politiek  
Februari 2006

Scriptiebegeleiders: Prof.dr. A.B. Ringeling  
Dr. S. van Thiel



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>1</b>
<b>Preface</b> .....	<b>2</b>
<b>Managementsamenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Executive summary</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Het probleem en het spoor naar een antwoord</b> .....	<b>9</b>
1.1 Probleemanalyse .....	9
1.1.1 Achtergrond .....	9
1.1.2 Outputsturing van het spoor .....	10
1.2 Probleemstelling .....	10
1.2.1 Doelstelling.....	10
1.2.2 Vraagstelling.....	11
1.2.3 Deelvragen.....	12
1.3 Onderzoeksaanpak .....	13
1.3.1 Drie concepten.....	13
1.3.2 Theoretische bouwstenen .....	14
1.3.3 Empirische blik.....	14
1.4 Methodologie .....	15
1.4.1 Casus ProRail en vergelijkende cases .....	15
1.4.2 Technieken van dataverzameling .....	16
1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	17
1.6 De trein vertrekt.....	17
<b>2 Verantwoording, netwerken en outputsturing</b> .....	<b>18</b>
2.1 Publieke verantwoording .....	18
2.2 Netwerkbenadering .....	20
2.3 Botsing der logica's .....	22
2.4 Inhoud en doel van outputsturing .....	24
2.5 Outputsturing als dilemma.....	25
2.5.1 Positieve effecten.....	26
2.5.2 Perverse effecten .....	26
2.5.3 Ontwerpprincipes .....	28
2.6 Enkele 'paradoxen' .....	28
2.7 De theoretische infrastructuur.....	29
<b>3 Outputsturing in vijfvoud</b> .....	<b>32</b>
3.1 Casus ProRail.....	32
3.1.1 Bestuurlijke verhoudingen binnen het spoornetwerk .....	32
3.1.2 Inhoud van outputsturing .....	35
3.1.3 Doel van outputsturing .....	36
3.1.4 Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing .....	37
3.1.5 Andere verantwoordelijkheden in het spoornetwerk.....	39
3.2 Casus Dienst Wegverkeer .....	41
3.2.1 Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk .....	41

3.2.2	Inhoud van outputsturing .....	42
3.2.3	Doel van outputsturing .....	43
3.2.4	Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing .....	44
3.2.5	Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk .....	45
3.3	Casus Rijksgebouwendienst .....	45
3.3.1	Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk .....	45
3.3.2	Inhoud van outputsturing .....	46
3.3.3	Doel van outputsturing .....	47
3.3.4	Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing .....	48
3.3.5	Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk .....	48
3.4	Casus politiekorpsen .....	48
3.4.1	Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk .....	49
3.4.2	Inhoud van outputsturing .....	50
3.4.3	Doel van outputsturing .....	52
3.4.4	Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing .....	53
3.4.5	Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk .....	54
3.5	Casus universiteiten .....	55
3.5.1	Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk .....	55
3.5.2	Inhoud van outputsturing .....	57
3.5.3	Doel van outputsturing .....	59
3.5.4	Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing .....	60
3.5.5	Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk .....	61
<b>4</b>	<b>Koppeling van twee treinen.....</b>	<b>62</b>
4.1	De beleidsnetwerktrein .....	62
4.1.1	Het spoornetwerk.....	62
4.1.2	Sturing in het netwerk.....	64
4.1.3	Primaat van de politiek en democratieopvattingen .....	65
4.1.4	Botsing der logica's .....	66
4.1.5	Resumé beleidsnetwerktrein.....	68
4.2	De outputsturingstrein .....	68
4.2.1	Model van outputsturing.....	69
4.2.2	De heilzame werking van outputsturing.....	71
4.2.3	De perverse werking van outputsturing.....	73
4.2.4	Ontwerpprincipes .....	86
4.2.5	Resumé outputsturingstrein.....	90
4.2.6	Koppeling van de twee treinen .....	91
4.3	Verantwoording voor tijdens en na de rit .....	92
4.3.1	Borging van de ministeriële verantwoordelijkheid .....	92
4.3.2	Borging van de overige verantwoordelijkheden.....	93
<b>5</b>	<b>De werkelijke bestemming in zicht?.....</b>	<b>94</b>
5.1	De stations op de reis naar het antwoord .....	94
5.2	Op reis naar een positiever resultaat .....	97
5.3	Terugblik op de reis .....	100
	<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>101</b>
	<b>Afkortingen.....</b>	<b>106</b>

<b>Bijlagen .....</b>	<b>107</b>
Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde personen .....	108
Bijlage 2: Voorbeeld operationalisatie ‘interdependenties’ .....	109
Bijlage 3: Voorbeeld vragenlijst .....	110
Bijlage 4: Kenmerken outputsturing ProRail .....	117
Bijlage 5: Kenmerken outputsturing Dienst Wegverkeer .....	118
Bijlage 6: Kenmerken outputsturing Rijksgebouwendienst.....	119
Bijlage 7: Kenmerken outputsturing politiekorpsen .....	120
Bijlage 8: Kenmerken outputsturing universiteiten .....	121
Bijlage 9: Schematische weergave spoornetwerk .....	122

*“The first step is to measure whatever can be easily measured. This is okay as far as it goes. The second step is to disregard that which can’t be measured or give it an arbitrary quantitative value. This is artificial and misleading. The third step is to presume that what can’t be measured easily really isn’t very important. This is blindness. The fourth step is to say that what can’t be easily measured really doesn’t exist. This is suicide” (Ullmann, 1975: 143).*

## Voorwoord

Voor U ligt het onderzoeksverslag, dat het sluitstuk van de opleiding Bestuurskunde vormt. Vanaf het eerste college in september 2000 heeft de studie me geboeid en mijn kennis constant vergroot. Gedurende deze tijd is tevens mijn interesse voor twee specifieke beleidsterreinen zichtbaar gekomen. Daarbij gaat het allereerst om de internationale, politieke dimensie van de bestuurskunde. Met name de politieke verhoudingen en culturele achtergronden van Europa hebben mijn aandacht getrokken. Mijn kennis van deze onderwerpen heb ik vergroot door het volgen van een aantal extra vakken ('Migration', 'European Union Public Affairs Management' en 'European and Global Governance 2'). Daarnaast heb ik een semester aan de University of Limerick, te Ierland, gestudeerd. Tevens heeft mijn lidmaatschap van de Europese studentenvereniging 'AEGEE' me in staat gesteld studenten uit 31 verschillende Europese landen te leren kennen. Dit heeft sterk bijgedragen aan mijn kennis van Europese historie en culturen, alsmede aan mijn ontwikkeling als mens.

Het tweede beleidsterrein, waarin ik al van jongs af aan geïnteresseerd ben, is (openbaar) vervoer. Dit onderzoek heeft me de kans geboden om deze interesse te combineren met mijn bestuurskundige fascinatie voor sturingsrelaties en verantwoording. Dat was echter niet mogelijk geweest zonder de stage bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Van september 2004 tot maart 2005 heb ik daar mijn theoretische kennis in de praktijk kunnen brengen en veel empirisch materiaal kunnen verzamelen. Zowel op bestuurskundig als persoonlijk vlak was deze confrontatie met de praktijk een leerzame ervaring. Hierbij wil ik dan ook een aantal personen bedanken. Om te beginnen gaat mijn dank uit naar de heer Fons Kop, die mij gedurende de stage heeft begeleid. Ook bedank ik de heer Hans-Peter Voorhoeve en de heer Johan Jacobs, die mij de stageplaats hebben aangeboden. Daarnaast denk ik met veel genoegen terug aan mijn kamergenoot de heer Quintus Vosman, die met mij de bijzondere interesse voor het spoorvervoer deelt. Tevens gaat mijn waardering uit naar de heer Henk Schutte, met wie de heer Kop, de heer Voorhoeve en ik regelmatig over outputsturing hebben gediscussieerd. Tenslotte dank ik alle medewerkers van de directie Spoor voor hun gastvrijheid en steun.

Dit onderzoek zou een stuk moeilijker zijn verlopen zonder de vraaggesprekken, die ik met diverse personen heb gevoerd (zie bijlage 1). Hen dank ik voor hun tijd en informatie. Veel dank ben ik ook verschuldigd aan mijn scriptiebegeleider prof. dr. Ringeling. Zijn steun bij de opzet en uitvoering van het onderzoek, alsmede bij enkele moeilijke momenten tijdens het schrijven van dit verslag, heb ik zeer gewaardeerd. Dr. Van Thiel dank ik voor haar advies en suggesties tijdens het onderzoek en haar opmerkingen op dit verslag.

Tenslotte heeft mijn omgeving een onmisbare rol gespeeld. Mijn vrienden uit heel Europa hebben me veel motivatie en positieve energie gegeven en me geleerd om over grenzen (in de breedste zin van het woord) heen te kijken. Mijn grootste dank gaat echter uit naar mijn ouders, die me altijd hebben gestimuleerd en een basis hebben geboden om op terug te kunnen vallen.

Rikkert Füss  
Rotterdam, februari 2006

## Preface

In front of you is the research report, which constitutes the conclusion of the Public Administration curriculum. From the first lecture in September 2000 onwards, the study has captivated me and constantly increased my knowledge. During this period of time, my interest in two specific policy areas has become visible. This concerns, firstly, the international political dimension of public administration. The political relations and cultural backgrounds of Europe have drawn my attention in particular. I have increased my knowledge of these topics by following a number of additional courses ('Migration', 'European Union Public Affairs Management' and 'European and Global Governance 2'). I have also studied at the University of Limerick, Ireland, for one semester. My membership of the European student association 'AEGEE' has enabled me to get to know students from 31 different European countries. This has strongly contributed to my knowledge of European history and cultures, as well as my personal development.

The second policy area, in which I have been interested since childhood, concerns (public) transport. This study has given me the opportunity to combine this interest with my public administrative fascination for governance relations and accountability. However, this would have been impossible without the internship at the Department of Transport and Water Management. From September 2004 until March 2005, I have been able to put my theoretical knowledge into practice and to collect a lot of empirical material. Both on the public administrative and the personal side, this confrontation with practice has been an educational experience. Hereby, I would like to thank a number of persons. To begin with, my gratitude goes to Mr. Fons Kop, who has supervised me during my internship. I would also like to thank Mr. Hans-Peter Voorhoeve and Mr. Johan Jacobs, who have offered me the internship. Furthermore, I look back with a lot of pleasure to my roommate Mr. Quintus Vosman, who shares with me the special interest in railway transportation. My appreciation also goes to Mr. Henk Schutte, with whom Mr. Kop, Mr. Voorhoeve and I have regularly discussed performance measurement. Finally, my thanks go to all persons working at the Railway unit, for their hospitality and support.

This study would have been a lot harder without the interviews, which I have had with various persons (see annex 1). I thank them for their time and information. I also own a lot of gratitude to my thesis supervisor prof. dr. Ringeling. I have appreciated his support during the design and implementation of the study very much, as well as during several hard moments while writing this report. I am thankful to dr. Van Thiel for her advice and suggestions during the study and her comments on this report.

Finally, my surroundings have played an indispensable part. My friends from all over Europe have provided me with a lot of motivation and positive energy and have taught me to look beyond borders (in the widest sense of the word). However, my biggest thanks go to my parents, who have always stimulated me and have offered me a basis to rely on.

Rikkert Füss  
Rotterdam, February 2006



## Managementsamenvatting

Dit onderzoek gaat over het Nederlandse spoorvervoer. Terwijl de media zich meestal op de vervoerders richten, stelt dit verslag ProRail centraal. ProRail is verantwoordelijk voor het beheer van de railinfrastructuur. Dat betekent, dat ze zorgdraagt voor: (1) de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur; (2) een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur; (3) het leiden van het verkeer over de infrastructuur. Uiterlijk per 1 januari 2008 moet ProRail op haar prestaties worden aangestuurd. Deze outputsturing moet ervoor zorgen, dat de actoren binnen het spoornetwerk hun verantwoordelijkheid kunnen (en willen) waarmaken, hetgeen leidt tot een goed werkend spoorstelsel. De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de gevolgen van outputsturing van ProRail voor de borging van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk, alsmede in de wijze waarop ze kan worden verbeterd. De hoofdvraag luidt: *“Hoe kan de vormgeving van de outputsturing van ProRail worden verbeterd, zodat de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk kunnen worden gewaarborgd?”*

Het onderzoek bevat drie centrale concepten, namelijk: ‘beleidsnetwerk’, ‘outputsturing’ en ‘verantwoordelijkheid’. De actoren rond het spoorvervoer vormen samen een beleidsnetwerk, waarbinnen ze wederzijds invloed uitoefenen en elk een verantwoordelijkheid hebben. Volgens de netwerkbenadering komt beleid in veel beleidssectoren tot stand in interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke partijen, die voor het realiseren van hun doeleinden tot samenwerking gedwongen zijn. Er is dus geen sprake meer van één centrale, dominante actor. De partijen hebben vaak verschillende opvattingen en referentiekaders. Tevens heeft elk netwerk bepaalde structuur- en proceskenmerken. Outputsturing kan op verschillende manieren worden ingevuld. Ook heeft ze bepaalde doelstellingen en potentiële positieve effecten. De kans op perverse effecten is echter ook aanwezig en is groter naarmate outputsturing minder aansluit op de kenmerken van het beleidsnetwerk. De actoren worden dan niet op de juiste wijze geprikkeld. Daarmee wordt het voor hen moeilijker om hun verantwoordelijkheid waar te maken, zowel passief (‘verantwoording als aansprakelijkheid’), als actief (‘verantwoording als deugd’).

De theorie is toegepast op vijf cases, namelijk: ProRail, de Dienst Wegverkeer, de Rijksgebouwendienst, de politiekorpsen en de universiteiten. Op basis van de analyse en vergelijking van de cases wordt een aantal voorwaarden voor succesvolle outputsturing van ProRail geformuleerd. De benodigde data zijn verkregen middels literatuur- en documentenanalyse, interviews en een interne departementale discussie.

De analyse maakt een aantal zaken duidelijk. Ten eerste is er sprake van wederzijds wantrouwen en botsende logica’s binnen het spoornetwerk. De ‘driehoek’ van beheerder, vervoerders en overheid vormt het hart van dat netwerk. Daarnaast spelen de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, consumenten en overlegorganen een rol. Het netwerk kenmerkt zich door een zekere pluriformiteit, relatieve geslotenheid, veel interdependenties, een zekere dynamiek en behoorlijk grillige besluitvormingsprocessen. Dat botst met het ministeriële uitgangspunt van het ‘primaat van de politiek’, de institutionele ontvlechting van het spoornetwerk en de (institutionele) logica van outputsturing.

Ten tweede is niet exact duidelijk, op welke manier de outputsturing van ProRail zal plaatsvinden. Wel is bekend, dat prestatie-indicatoren een belangrijke rol zullen spelen. Over outputbekostiging is nog geen besluit genomen, maar de analyse raadt zo'n directe koppeling van prestaties en beloning af. De indicatoren kunnen beter worden gebruikt om te leren en oordelen over de prestaties, dan om daarop af te rekenen. De (officiële) departementale doelstellingen van outputsturing zijn: prestatie- en efficiëntieverbetering en borging van de (ministeriële) verantwoordelijkheid.

Ten derde heeft outputsturing bepaalde voordelen voor het waarborgen van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk, die echter ondermijnd kunnen worden. De meest genoemde potentiële voordelen zijn verbetering van effectiviteit (kwaliteit), efficiëntie (kwantiteit) en verantwoording. Outputsturing moet ProRail tot presteren prikkelen. Ook dient het verbeterde inzicht in de relatie tussen middelen, activiteiten, producten en effecten, alsmede de grotere operationele vrijheid tot meer efficiëntie te leiden. Tevens moeten alle actoren zich (beter) kunnen verantwoorden.

Ten vierde kan de geringe koppeling tussen outputsturing en netwerkkenmerken tot perverse effecten leiden. Het betreft: strategisch gedrag, blokkeren van innovaties en ambities, verbergen van de feitelijke prestaties, verdrijven van een professionele houding en bestraffen van prestaties. Oorzaak is de toenemende afstand tussen de logica van outputsturing enerzijds en de logica van ProRail en de kenmerken van het spoornetwerk anderzijds. De professionals voelen zich dan gelegitimeerd het prestatie-meetsysteem te doen perverteren. Drie ontwerpprincipes ('interactie', 'variëteit en redundantie' en 'dynamiek'), die tot een betere koppeling en dus een kleinere kans op perverse effecten leiden, worden helaas onvoldoende toegepast.

Ten vijfde kan ProRail de geperverteerde outputsturing tot een aantrekkelijke, rituele, geperverteerde schijnwerkelijkheid maken en zich zo grotendeels aan de sturende werking ervan onttrekken. De verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat voor aanleg, beheer en onderhoud van de railinfrastructuur, alsmede voor het niet-gedecentraliseerde personenvervoer, *lijkt* dan geborgd te zijn. Dat is echter niet het geval. Datzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid van ProRail voor het beheer van de infrastructuur. De asymmetrische kennisrelatie tussen departement en sector speelt hierbij ook een grote rol. Dat vormt een dilemma: outputsturing impliceert minder departementale bemoeienis, maar om de kennisasymmetrie te verkleinen dient de minister inzicht in de processen van ProRail te hebben.

De conclusies geven geen positief beeld. De vormgeving van de outputsturing van ProRail moet worden verbeterd, zodat de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk kunnen worden gewaarborgd. In het algemeen vereist dat een betere koppeling tussen de outputsturing en de kenmerken van het spoornetwerk. Dat vergroot het vertrouwen tussen spoorsector en departement en verkleint de kans op perverse effecten. De minister moet zijn overwegend unicentrische democratieopvatting laten varen en de beperkingen van de institutionele ontvlechting erkennen. Tevens moet hij niet kiezen voor een 'harde' vorm van outputsturing, maar de drie ontwerpprincipes toepassen.

Het bovenstaande leidt tot een aantal aanbevelingen. Allereerst moet de vraag worden gesteld, of outputsturing van ProRail wel een goed plan is. Uit politiek oogpunt is een algehele heroverweging waarschijnlijk echter onmogelijk. Vandaar dat een aantal prescriptieve opmerkingen wordt gemaakt. Ten eerste dienen alle actoren het

netwerkkarakter van de huidige samenleving te erkennen en daarnaar te handelen. Het departement moet een meer pluricentrische democratieopvatting hanteren en niet alleen in woorden, maar ook in daden het idee van het primaat van de politiek loslaten. Het moet outputsturing niet gebruiken om ProRail (meer) centraal aan te sturen en moet zich minder inhoudelijk met de sector bemoeien. Voorts dient het bij te dragen aan de interactie tussen spoorsector en consumenten in het beleidsproces en voor een zorgvuldige afweging van de diverse belangen te zorgen. Tevens erkent het de gelijkwaardigheid van verschillende logica's en verantwoordelijkheden.

Ten tweede dient institutionele ontvlechting niet als panacee te worden beschouwd. Het leidt namelijk tot een principaal-agent relatie en geïstitutioniseerd wantrouwen tussen het departement en de spoorsector. De ministeriële neiging tot uitgebreid toezicht op en verantwoording door de sector moet worden onderdrukt, omdat dat het onderlinge wantrouwen vergroot en de legitimiteit van outputsturing doet afnemen. Deze instrumenten moeten dus met mate worden gebruikt. Departement en sector zouden samen een selectie van de meest zinvolle verantwoordingseisen kunnen maken. Bovendien kan verantwoording minder jengens de minister en meer tussen sector en klanten onderling plaatsvinden.

Ten derde moeten (schijnbaar) 'harde' vormen van outputsturing, zoals outputbekostiging, niet worden gebruikt. De prestatie-indicatoren krijgen uitsluitend een signalerende functie. Middels gesprekken tussen sector, consumentenorganisaties en departement kan de 'wereld achter de cijfers' worden blootgelegd. Ook zijn meerdere en gevarieerde informatiebronnen nodig voor een (kwalitatief) oordeel over ProRail. Hierdoor wordt de kans op perverse effecten kleiner.

Ten vierde moet de outputsturing beter aansluiten bij de professionele oriëntatie van ProRail. Daarvoor is toepassing van de genoemde 'ontwerpprincipes' nodig. Middels gesprekken wordt de interactie tussen departement en ProRail verbeterd. Ze kunnen samen betekenis geven aan de prestatiecijfers en aandacht besteden aan de controle van de door ProRail geleverde gegevens. Tevens moeten ze samen bepalen welke variëteit aan producten er achter een zelfde productdefinitie schuilgaat en in hoeverre ze dit willen tolereren. Het principe van 'variëteit en redundantie' kan worden geïmplementeerd door per prestatie meerdere indicatoren en verschillende definities van de output te gebruiken. Daarnaast moet de betekenisgeving aan de prestatiecijfers geen monopolie van de minister zijn. Tevens dienen de verschillende oordeelsystemen meer gelijkwaardig te zijn. Het principe van 'dynamiek' kan worden toegepast door outputsturing niet meteen in te voeren, maar eerst een proefperiode in te lassen. Daarnaast geeft procesmeting een rijkere betekenis aan de productcijfers en kan de oorzaak van ondermaatse prestaties worden achterhaald. Daarbij wordt productmeting gebruikt om eventuele bedrieglijke redeneringen van ProRail op te sporen.

Tenslotte moet het departement het gevaar van een rituele schijnwerkelijkheid erkennen. Door de asymmetrische relaties met de spoorsector kan het die immers niet *herkennen*. ProRail kan de realiteit van het primaire proces afschermen en zich zo aan de sturende werking van de outputsturing onttrekken. Door de bovenstaande aanbevelingen toe te passen, sluit de outputsturing echter beter aan op de kenmerken van het spoornetwerk. De kans op perverse effecten wordt daardoor kleiner en de verantwoordelijkheden in het netwerk kunnen beter worden gewaarborgd.

## Executive summary

This study is about Dutch railway transport. While the media often focus on the carriers, this report centres on ProRail. ProRail is responsible for maintaining the railway infrastructure. That means that it takes care of: (1) the quality, reliability and availability of the infrastructure; (2) an honest, non-discriminating allocation of the infrastructure capacity; (3) controlling the traffic on the infrastructure. At the latest on 1 January 2008, ProRail needs to be governed on the basis of its performance. This performance measurement has to make sure that the actors within the railway network can (and are willing to) take their responsibility, which leads to a well-functioning railway system. The objective of this study is to learn about the consequences of the performance measurement of ProRail for the taking of the responsibilities within the railway network, as well as about the way in which it can be improved. The main question is: *“How can the design of the performance measurement of ProRail be improved, so that the responsibilities within the railway network can be warranted?”*

The study contains three central concepts, ‘policy network’, ‘performance measurement’ and ‘responsibility’. The parties involved in railway transportation constitute a policy network, within which they mutually exert influence and each have a responsibility. According to the network approach, policies in a lot of policy sectors come into being by interaction processes between mutually dependent parties, who are forced to co-operate in order to achieve their objectives. There is no longer one central, dominant party. The parties often have different opinions and frames of reference. Each network also has certain structure and process features. Performance measurement can be designed in various ways. It also has certain objectives and potential positive effects. However, the chance of perverse effects also exists and it increases as performance measurement becomes less consistent with the features of the policy network. In that case, the parties are not stimulated in the right way. That makes it harder for them to take their responsibility, both passive (‘accountability as responsibility’) and active (‘accountability as virtue’).

The theory has been applied to five cases: ProRail, the Road-traffic Service (Dienst Wegverkeer), the Government Buildings Service (Rijksgebouwendienst), the police forces and the universities. Based on the analysis and comparison of the cases, a number of conditions for successful performance measurement of ProRail are constructed. The necessary data have been obtained by analysis of literature and documents, interviews and an internal ministerial discussion.

The analysis shows a number of things. Firstly, mutual distrust and clashing frames of reference exist within the railway network. The ‘triangle’ of infrastructure provider, carriers and government constitutes the heart of the network. The Transport unit of the Dutch Competition Authority, the Inspection Traffic and Water Management, consumers and consultative councils also play a part. The network is characterised by a certain heterogeneity, relative closeness, a lot of interdependencies, a certain dynamics and rather unpredictable decision-making processes. That clashes with the ministerial assumption of the ‘primacy of politics’, the institutional separation of the railway network and the (institutional) frame of reference of performance measurement.

Secondly, it is not entirely clear in which way performance measurement of ProRail will take place. It is known, however, that performance indicators will play an important part. No decision has yet been taken about output defrayment, but the analysis discourages such a direct connection between performance and reward. The indicators should be used to learn about and assess performance. The (official) ministerial objectives of performance measurement are: improvement of performance, efficiency and warranting of the (ministerial) responsibility.

Thirdly, performance measurement has certain advantages for warranting the various responsibilities within the railway network, which can be undermined, however. The most frequently mentioned potential advantages are improvement of effectiveness (quality), efficiency (quantity) and accountability. Performance measurement is supposed to stimulate ProRail's performance. The improved knowledge about the correlation between resources, activities, products and effects, as well as the increased operational liberty also has to result in more efficiency. Furthermore, all actors have to be able to improve their accountability.

Fourthly, the bad connection between performance measurement and network features can cause perverse effects. It concerns strategic behaviour, blocking innovations and ambitions, hiding real performance, drive away a professional attitude and punishing performance. The cause is the increasing gap between the frame of reference of performance measurement on the one hand, and the frame of reference of ProRail and the features of the railway network on the other. In that case, the professionals feel legitimated to pervert the performance measurement system. Unfortunately, three design principles ('interaction', 'variety and redundancy', and 'dynamics'), which can cause a better connection and thus a smaller chance of perverse effects, are being insufficiently applied.

Fifthly, ProRail is able to turn the perverted performance measurement into an attractive, ritual, perverted fake reality and thus largely avoid its governing effects. The responsibility of the minister of Transport and Water Management for construction and maintenance of the railway infrastructure, as well as the non-decentralised part of the public railway transport, both *seem* to be warranted. That is not true, however. The same applies to the responsibility of ProRail for maintaining the infrastructure. The asymmetrical knowledge relationship between ministry and sector also plays a big part in this. This creates a dilemma: performance measurement implies less ministerial interference, but in order to decrease the knowledge asymmetry, the minister needs to gain insight into the processes of ProRail.

The conclusions do not provide a positive image. The design of the performance measurement of ProRail needs to be improved, in order to warrant the responsibilities within the railway network. In general, this requires an improved connection between performance measurement and the features of the railway network. That increases confidence between railway sector and ministry and decreases the chance of perverse effects. The minister should let go his predominantly single-centric view on democracy and acknowledge the limitations of institutional separation. Instead of favouring a 'hard' design of performance measurement, he should also apply the three design principles.

The above leads to a number of recommendations. Firstly, the question needs to be asked, whether or not performance measurement of ProRail is a good idea at all. From a political perspective, an entire reconsideration probably is impossible. Therefore, a number of prescriptive observations are made. Firstly, all parties should acknowledge the network character of the present society and act accordingly. The ministry needs to adopt a more polycentric view on democracy and not only let go the idea of the primacy of politics in words, but also in actions. It should not use performance measurement to govern ProRail more centrally and it should interfere with the sector less as regards content. It should also contribute to the interaction between railway sector and consumers in the policy process and guarantee a careful consideration of the various interests involved. Furthermore, it must acknowledge the equality of the various frames of reference and responsibilities.

Secondly, the institutional separation should not be regarded as a panacea. It causes a principal-agent relationship and institutionalised distrust between the ministry and the railway sector. The ministerial tendency of extensive oversight and accountability of the sector should be suppressed, because it increases the mutual distrust and decreases the legitimacy of performance measurement. Instead, these instruments need to be used with care. Ministry and sector could make a selection of the most meaningful demands for accountability. Moreover, accountability could take place less towards the minister and more between sector and clients.

Thirdly, (seemingly) ‘hard’ designs of performance measurement, like output defrayment, should not be used. The indicators only get a signalling role. By means of talks between sector, consumer organisations and ministry, the ‘world behind the figures’ can be exposed. More and varied sources of information are needed for a (qualitative) judgement of ProRail. This decreases the chance of perverse effects.

Fourthly, performance measurement needs to be more consistent with the professional orientation of ProRail. This requires application of the ‘design principles’. Talks will improve the ‘interaction’ between ministry and ProRail. Together, they can give meaning to the performance figures and focus on the inspection of the data provided by ProRail. They also need to determine together which variety of products is hidden behind a single product definition and to what extent they are prepared to tolerate it. The principle of ‘variety and redundancy’ can be implemented by using various indicators and definitions of the output for every performance. The meaning-making rights of the performance figures should also not be a ministerial monopoly. The various methods of judgement must be more equal as well. The principle of ‘dynamics’ can be applied by not introducing performance measurement immediately, but insert a test period before. Furthermore, process measurement also gives a richer meaning to the product figures and the causes of bad performance can be established. Product measurement is used here to uncover possible deceitful explanations.

Finally, the ministry needs to acknowledge the risk of a ritual fake reality. Due to the asymmetrical relations with the railway sector, it cannot recognise this in practice. ProRail is able to hide the reality of the primary process and avoid the governing effects of performance measurement. By applying the above-mentioned recommendations, performance measurement is more consistent with the features of the railway network. That decreases the chance of perverse effects and improves the warranting of the responsibilities within the network.

# Hoofdstuk 1: Het probleem en het spoor naar een antwoord

## 1.1 Probleemanalyse

### 1.1.1 Achtergrond

De discussie over de inrichting en werking van het openbaar bestuur kent een lange geschiedenis. Daarin worden verschillende periodes gekenmerkt door één bepaalde dominante denkwijze. Sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw heeft de stroming van het 'New Public Management' grote invloed gehad. Onder aanvoering van de Verenigde Staten (Reagan) en het Verenigd Koninkrijk (Thatcher) hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan, die zich onder andere uitdrukten in de roep om een 'bedrijfsmatiger overheid'. Sindsdien kenmerkt het kabinetsbeleid zich door wijzigingen inzake privatisering, verzelfstandiging en nieuwe manieren van sturing door de centrale overheid. Onder invloed van diverse onderzoeken, met het werk van Osborne en Gaebler (1992) vaak als voorbeeld, werd tevens gediscussieerd over kerndepartementen, klantgerichtheid en aansturing van verzelfstandigde organisaties (commissie-Wiegel, 1993; ministerie van BZK, 1993). Daarbij werden zo nu en dan ook kritische kanttekeningen geplaatst (Algemene Rekenkamer, 1995; commissie-Sint, 1994). Onlangs deed de commissie-Kohnstamm (2004) het debat weer oplaaien door te pleiten voor een herstel van het politieke primaat. Verder zag ze onafhankelijkheid van de politiek als enig juiste motief voor verzelfstandiging. De bovenstaande ontwikkelingen hebben geleid tot nieuwe soorten relaties tussen de overheid en haar omgeving. (Zie voor een uitgebreidere beschrijving onder andere: Elting & Gerdes, 1995; Kickert, 1998: 25-42; Korsten & Noordegraaf, 1995.)

Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid stelt de minister aansprakelijk voor het functioneren van zijn ministerie. Door de zojuist beschreven ontwikkelingen is het voor hem echter lastiger geworden om deze verantwoordelijkheid waar te maken. De opkomst van zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak en baten-lastendiensten heeft gezorgd voor complexe verhoudingen tussen de departementen en deze organisaties (Algemene Rekenkamer, 1995; commissie-Scheltema, 1993). De vormgeving van de relaties tussen beiden is dan ook van belang voor zowel de ministeriële verantwoordelijkheid, als het betreffende publieke belang. Alleen wanneer de departementale sturingsmogelijkheden in voldoende mate en kwaliteit aanwezig zijn, kan de minister door de Kamer aansprakelijk worden gesteld voor het functioneren van de aangestuurde organisaties. De aandacht voor 'sturing' dient echter niet te beperken tot de hiërarchische lijn tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties. Die laatste hebben immers ook hun eigen verantwoordelijkheid en oefenen wederzijds invloed uit.

Een vorm van sturing, die door het New Public Management-denken steeds meer aandacht heeft gekregen, is outputsturing. Daarbij richt de blik zich op het resultaat, terwijl slechts bepaalde kaders worden gesteld ten aanzien van de manier waarop deze prestaties worden geleverd. De minister bemoeit zich dan veel minder met de bedrijfsvoering van de aangestuurde organisatie. Deze steeds meer geïntroduceerde vorm van sturing heeft gevolgen voor de verantwoordelijkheid van en relaties tussen de betrokken actoren. Die effecten kunnen echter zowel positief als negatief zijn. Soms is outputsturing namelijk erg complex. In de publieke sector is het namelijk niet

altijd eenvoudig om de prestaties van een organisatie te meten. Ook is de output vaak mede afhankelijk van het functioneren van andere actoren. Outputsturing vereist duidelijkheid over de verhoudingen tussen deze partijen, hetgeen niet eenvoudig is. Alle actoren moeten hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.

### *1.1.2 Outputsturing van het spoor*

Op diverse beleidsterreinen zijn de afwegingen over zaken als verzelfstandiging en outputsturing al gemaakt. Daarbij hebben de betrokkenen verschillende argumenten gebruikt, die nuttig kunnen zijn voor vergelijkbare huidige en toekomstige situaties. Een beleidsterrein waarop de invoering van outputsturing actueel is, is het spoorvervoer. Het spoornetwerk is volop in beweging. Al sinds het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw poogt de overheid tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen en manieren van aansturing te komen. Dat is echter niet eenvoudig gebleken. Volgens de beheerconcessie moet de beheerder van de railinfrastructuur, ProRail, uiterlijk per 2008 op output worden aangestuurd (artikel 20, lid 1). Dit wijzigt onder meer de relatie met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daardoor ontstaat er in de politieke en maatschappelijke discussie soms verwarring over de ministeriële verantwoordelijkheid. De kritische houding van Kamerleden en burgers jegens de door ProRail geleverde ‘producten’ heeft niet zelden tot gevolg, dat het parlement de minister op het matje roept over onderwerpen, die feitelijk buiten diens verantwoordelijkheid liggen. Enerzijds heeft de Kamer in het verleden zelf ingestemd met de nieuwe verhoudingen binnen het spoornetwerk. Anderzijds lijkt ze die echter af en toe niet te willen respecteren. Hier ligt een potentiële spanning.

Outputsturing heeft bepaalde gevolgen voor het borgen (waarmaken) van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is echter niet de enige actor, die een sturende invloed op ProRail uitoefent. Binnen het spoornetwerk spelen andere actoren namelijk ook belangrijke rol. Zij hebben elk hun verantwoordelijkheid en beïnvloeden elkaar wederzijds. Voor een goed werkend spoorstelsel moet outputsturing er dus toe leiden, dat alle actoren hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Tevens moet ProRail in de gewenste richting worden gestuurd. Daarbij is de precieze invulling van outputsturing belangrijk. Met het oog op deze beleidswijziging en gezien de actualiteit en importantie van het spoorvervoer in Nederland, is dat het onderwerp van dit onderzoek. Om het onderzoeksgebied verder af te bakenen wordt hieronder ingegaan op de probleemstelling, bestaande uit een doel- en een vraagstelling.

## **1.2 Probleemstelling**

### *1.2.1 Doelstelling*

Op basis van het voorgaande luidt de doelstelling van het onderzoek:

*“Inzicht verkrijgen in de gevolgen van outputsturing van ProRail voor de borging van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk, alsmede in de wijze waarop ze kan worden verbeterd.”*



Als casus dient hierbij dus het spoornetwerk en in het bijzonder de outputsturing van ProRail. Het gaat om de verhoudingen binnen het spoornetwerk, alsmede om de manier waarop de actoren in dat netwerk hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Hierbij is de relatie tussen het departement en ProRail belangrijk, maar zeker niet de enige. De sturingsmogelijkheden die van outputsturing uitgaan, spelen binnen het netwerk een belangrijke rol. Dat geldt ook voor de sturingsinstrumenten van de minister. Immers, wanneer hij niet over bepaalde bevoegdheden beschikt, is het onmogelijk hem aansprakelijk te stellen voor het algemeen functioneren van het spoorvervoer. De vormgeving van outputsturing moet echter ook aansluiten bij de verantwoordelijkheid van de andere actoren binnen het netwerk. Het gaat dus zowel om de sturingsinstrumenten van de minister en deze overige partijen, als om de gevolgen van outputsturing voor het presteren van de beheerder. Outputsturing kan de borging van de verschillende verantwoordelijkheden onder druk zetten. Afhankelijk van de gekozen invulling heeft ze diverse positieve en negatieve gevolgen voor de mogelijkheden van de actoren om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Deze effecten worden allereerst verduidelijkt en vervolgens beoordeeld. Op basis van dit alles kan een aantal voorwaarden worden geformuleerd, waaronder outputsturing (beter) kan zorgen voor borging van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk.

### *1.2.2 Vraagstelling*

Om de doelstelling te kunnen bereiken, moet een aantal vragen worden beantwoord. Outputsturing binnen het spoornetwerk, hoe ze ook exact wordt vormgegeven, is vermoedelijk niet vrij van knelpunten jegens het waarborgen van de verschillende verantwoordelijkheden. De theorie geeft daarvoor diverse aanwijzingen en er is tevens nog weinig ervaring met outputsturing opgedaan. Eerder werd al gesteld, dat de ministeriële verantwoordelijkheid onder een bepaalde spanning kan komen te staan. Enerzijds zal er immers een grotere afstand tot de spoorsector zijn, maar anderzijds stelt het parlement de minister verantwoordelijk voor het functioneren van het spoorvervoer. Het is dus van belang om vormen van outputsturing te vinden, waarbij hij zijn aansprakelijkheid in de toekomstige situatie (beter) kan waarmaken. Deze verantwoordelijkheid is echter slechts één van velen binnen het spoornetwerk. Outputsturing moet daarom alle actoren de juiste prikkels en mogelijkheden geven, waardoor zij elk hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Daarvoor is een mix van sturingsinstrumenten nodig. De sturende werking van outputsturing wordt sterk beïnvloed door de mate waarin ze aansluit op de kenmerken van het netwerk.

Dit onderzoek richt zich op de precieze vormgeving van outputsturing en de gevolgen van de invoering van die vorm van sturing voor de diverse verantwoordelijkheden binnen het spoornetwerk. Daarbij ligt de nadruk echter wel op ProRail, aangezien het die organisatie is, die in dit onderzoek centraal staat. De vraagstelling heeft betrekking op de manier waarop de outputsturing van ProRail kan worden verbeterd, zodat ze ervoor kan zorgen dat alle actoren in het spoornetwerk hun verantwoordelijkheid (beter) kunnen waarmaken. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*“Hoe kan de vormgeving van de outputsturing van ProRail worden verbeterd, zodat de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk kunnen worden gewaarborgd?”*

### 1.2.3 Deelvragen

De vraagstelling kan worden opgesplitst in een aantal ondersteunende vragen, dat tezamen tot een antwoord op de hoofdvraag leidt. Hierbij zijn de probleemanalyse, probleemstelling en het nog te behandelen theoretisch kader leidend voor de gedachtegang. Nu worden zes deelvragen geformuleerd, waarop het onderzoek een antwoord poogt te vinden. Deze zoektocht vindt met name in de empirische en analytische hoofdstukken 3 en 4 plaats, terwijl hoofdstuk 5 de gevonden antwoorden op een rijtje zet en de hoofdvraag tracht te beantwoorden.

- 1 *“Hoe hebben de bestuurlijke verhoudingen binnen het spoornetwerk zich ontwikkeld?”*

Hier wordt stilgestaan bij de historische ontwikkeling van de verhoudingen binnen het spoornetwerk. Met name de veranderingen in de jaren negentig van de twintigste eeuw zijn relevant, omdat ze hebben geleid tot de huidige ‘driehoek’ van overheid, beheerder en vervoerders. Gezien de vraagstelling wordt hier vooral aandacht besteed aan de positie van de beheerder. De huidige rol en positie van ProRail worden besproken, alsmede de verhouding met de overige actoren. De relaties binnen het spoornetwerk zijn de afgelopen decennia behoorlijk veranderd, waarbij onder andere de afstand tussen departement en beheerder is vergroot.

- 2 *“Op welke manier zal de outputsturing van ProRail plaatsvinden en wat is het doel daarvan?”*

Deze vraag behandelt de plannen inzake outputsturing, zoals die uiterlijk per 2008 worden ingevoerd. Overigens is dit deel van beschrijvende aard, aangezien de analyse van het beleid bij latere deelvragen plaatsvindt. Hier wordt ingegaan op de ‘ingroeifase’ tot 2008 en de plannen voor de daadwerkelijke uitvoering van outputsturing vanaf dat jaar. Overigens zijn de voornemens nog niet geheel uitgekristalliseerd. Er is echter al wel sprake van een zekere denkrichting, waarbij bepaalde keuzes zijn gemaakt. Om een afweging tussen de voor- en nadelen van outputsturing te kunnen maken, komen tevens de doelstellingen van deze vorm van sturing aan de orde.

- 3 *“Wat is de ministeriële verantwoordelijkheid bij de outputsturing van ProRail?”*

Alvorens de diverse knelpunten van outputsturing te kunnen benoemen, dient de ministeriële verantwoordelijkheid exact te worden vastgesteld. Dit is van belang, omdat de verantwoordelijkheden van overheid, beheerder en vervoerders regelmatig met elkaar worden verward.

- 4 *“Wat zijn de verantwoordelijkheden van de overige actoren in het spoornetwerk bij de outputsturing van ProRail?”*

Naast de minister dragen vele andere actoren een zekere verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het spoorvervoer. Voordat met de meer theoretisch gerichte deelvragen wordt verdergegaan, passeren zij dan ook de revue.

5 *“Wat zijn de voordelen van de invoering van outputsturing voor het waarborgen van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk?”*

Met behulp van de literatuur worden hier de potentiële positieve effecten van outputsturing bekeken. Er wordt onderzocht, welke voordelen zich in het geval van ProRail kunnen voordoen. Ook de ervaringen in andere sectoren worden gebruikt.

6 *“Wat zijn de nadelen van de invoering van outputsturing voor het waarborgen van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk?”*

Hier wordt ingegaan op de potentiële nadelige effecten van outputsturing. Wanneer het sturingsmodel niet goed wordt vormgegeven, kunnen de nadelen de potentiële voordelen ervan overtreffen. Daarmee komt de borging van de verantwoordelijkheid van de diverse actoren onder druk te staan. Tevens wordt onderzocht, in hoeverre een aantal ‘ontwerpprincipes’ is toegepast, opdat de negatieve effecten zo klein mogelijk zijn. Wederom worden andere voorbeelden van outputsturing gebruikt.

De deelvragen kunnen worden getypeerd als: beschrijvend (1-4) en theoretisch (5-6). Tezamen leiden ze tot een antwoord op de hoofdvraag. Uit de conclusies zal blijken, op welke punten de outputsturing goed is vormgegeven en op welke delen zij aanpassing behoeft. Daartoe worden enkele aanbevelingen gedaan.

### **1.3 Het spoor naar de eindbestemming**

In deze paragraaf wordt een leidraad geboden, aan de hand waarvan de probleemstelling wordt onderzocht. Om enige richting aan het onderzoek te geven, wordt een indicatie gegeven van het ‘soort’ antwoord, waarnaar op zoek wordt gegaan. Vanzelfsprekend gaat het hier niet om een gedetailleerd, maar een algemeen beeld. Allereerst worden de belangrijkste concepten genoemd en worden zij met elkaar verbonden door het theoretisch kader. Tot slot wordt stilgestaan bij het empirisch kader.

#### *1.3.1 Drie concepten*

In dit onderzoek staan diverse concepten centraal. Volstreekte helderheid over de precieze betekenis van die begrippen is belangrijk. Daarnaast dienen ze op een logische manier met elkaar in verband te staan. Met het oog op de vraagstelling zijn met name de noties ‘verantwoordelijkheid’, ‘beleidsnetwerk’ en ‘outputsturing’ van belang.

Het spoornetwerk kan worden beschouwd als een beleidsnetwerk met bepaalde kenmerken. Daarbinnen oefenen actoren wederzijds invloed uit en hebben ze elk hun eigen verantwoordelijkheid. De aansprakelijkheid van de minister is belangrijk, maar zeker niet de enige binnen het netwerk. Outputsturing is een potentiële manier om de actoren in staat te stellen hun verantwoordelijkheid waar te maken en een goed functionerend spoorstelsel te realiseren.

### 1.3.2 *Theoretische bouwstenen*

Met behulp van de theorie wordt de empirie vanuit een zekere invalshoek benaderd. Binnen het spoornetwerk bestaan diverse verantwoordelijkheden. Naast de minister dragen ook andere actoren een zekere aansprakelijkheid. Allen moeten die zowel passief als actief waarmaken. De mate waarin ze daarin slagen, is de resultante van de confrontatie tussen de twee overige centrale concepten. Tevens wordt stilgestaan bij de netwerkbenadering. Een beleidsnetwerk heeft bepaalde kenmerken, die van groot belang zijn bij de wijze waarop de actoren hun verantwoordelijkheid kunnen (en willen) waarmaken. Ze zijn dus essentieel voor een goede werking van outputsturing en vormen het uitgangspunt van de analyse van het netwerk. Ook wordt onderzocht, welke democratieopvattingen een rol spelen en in hoeverre de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bij de maatschappelijke dienstverlening gesignaleerde ‘botsing der logica’s’ van toepassing is.

Ten aanzien van outputsturing besteedt het onderzoek aandacht aan het ‘wat’ en ‘waarom’. Ook worden twee modellen van outputsturing onderscheiden, die vooral verschillen wat betreft de koppeling tussen prestaties en bekostiging. Daarnaast wordt stilgestaan bij de positieve en negatieve verwachtingen van outputsturing en drie ‘ontwerpprincipes’ die de kans op negatieve effecten verminderen. Tevens worden enkele ‘paradoxen’ behandeld. Het geheel mondt uit in een theoretisch model, waarmee de verschillende cases worden geanalyseerd.

De drie bovenstaande centrale theoretische concepten bestaan elk uit verschillende elementen, waarop in het volgende hoofdstuk nader wordt ingegaan. Die variabelen moeten echter geoperationaliseerd worden. De theoretische definitie moet worden omgezet in een praktische, die de dataverzameling ‘stuurt’. Niet alle variabelen zijn echter expliciet geoperationaliseerd en in de vragenlijsten opgenomen. Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste lag de nadruk aan het begin van het onderzoek grotendeels op de ministeriële verantwoordelijkheid en outputsturing. Pas later kwamen ook andere verantwoordelijkheden in beeld en kreeg de netwerkbenadering een belangrijke positie in het theoretisch kader. De variabelen rond die concepten zijn dan ook vooral op basis van literatuur en documenten onderzocht. Ten tweede bleken diverse variabelen zeer praktisch gericht en direct onderzoekbaar. Dat gold bijvoorbeeld voor de verschillende potentiële perverse effecten van outputsturing. Om toch een indruk te geven van de wijze waarop de variabelen zijn geoperationaliseerd, is in bijlage 2 een voorbeeld opgenomen.

### 1.3.3 *Empirische blik*

Met behulp van de theoretische bijdragen wordt vervolgens naar de empirie gekeken. Centraal staat ProRail, die uiterlijk in 2008 op output moet worden aangestuurd. De blik is echter niet uitsluitend op het spoornetwerk gericht. Diverse voorbeelden van outputsturing in de publieke sector worden met de casus van ProRail vergeleken. Op basis daarvan worden conclusies getrokken over de vormgeving van outputsturing van ProRail. Zodoende wordt van de ervaringen van de andere organisaties geleerd. Daartoe worden de vier cases eerst in het empirische deel beschreven.

Op basis van de confrontatie van theorie en empirie kunnen enkele randvoorwaarden worden opgesteld, waarmee bij de vormgeving van outputsturing van ProRail rekening moet worden gehouden. De actoren in het spoornetwerk zullen dan beter in staat zijn hun verantwoordelijkheid waar te maken. Het sturingsmodel moet ze tot het gewenste gedrag prikkelen. Tevens moeten de incentives ervoor zorgen, dat de prestaties van ProRail verbeteren en alle actoren hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.

## **1.4 Methodologie**

### *1.4.1 Casus ProRail en vergelijkende cases*

Binnen de bestuurskunde speelt de onderzoeksmethode van de case study een belangrijke rol. In en rondom het openbaar bestuur is immers regelmatig sprake van complexe en unieke situaties, waarin de onderzoeker geen controle over de gebeurtenissen heeft en lastig vergelijkingen naar tijd en plaats kan maken. Verschijnselen zijn vaak sterk contextgebonden en worden bij een case study dan ook in hun 'real life context' onderzocht. Daarnaast is het meestal moeilijk om duidelijk onderscheid te maken tussen het 'geval' en de context en worden in case studies altijd (per definitie) meerdere bronnen als bewijsmateriaal gebruikt (Hakvoort, 1996: 132-133, 176).

Een case study onderzoekt één of enkele gevallen. Over het algemeen heeft het onderzoek geen universalistisch oogmerk, al biedt het volgens de rationalistische onderzoeksculturen wel mogelijkheden tot theoretische generalisatie. Door een theorie op een case toe te passen, kan zij worden beproefd. Hoe groter het aantal cases dat een theorie 'doorstaat', des te hoger haar interne validiteit en des te beter kan zij van toepassing worden verklaard op andere cases (Hakvoort, 1996: 90-91, 95, 176). In plaats van een 'single' (enkelvoudige) case study gaat de voorkeur dus uit naar een 'multiple' (meervoudige) case study. Daarbij is sprake van een herhaling van het onderzoek, waarin de theorie opnieuw wordt getoetst. In het geval van een 'comparative' (vergelijkende) case study worden de verschillende cases niet opgevat als afzonderlijke gevallen. Ze worden juist zo veel mogelijk als vergelijkbare cases naast elkaar gebruikt, waardoor cruciale variabelen mogelijk achterhaald kunnen worden (Hakvoort, 1996: 120-121).

In dit onderzoek wordt het theoretisch kader op verschillende cases toegepast. Daarbij staat ProRail centraal en spelen de overige vier voorbeelden van outputsturing een meer dienende rol. De cases worden namelijk vooral gebruikt om bepaalde 'lessen' uit te trekken, waarmee bij de outputsturing van ProRail rekening kan worden gehouden. Daartoe dienen ze op een aantal relevante aspecten met het geval van ProRail te worden vergeleken. Dat zal vermoedelijk niet zonder slag of stoot plaatsvinden. De precieze situatie in het spoornetwerk is immers zeer complex en vrij uniek te noemen. Door de grote politieke en maatschappelijke aandacht voor het spoorvervoer staat het netwerk continu onder spanning en treden er regelmatig veranderingen op. De context speelt aldus een grote rol. Met dit voorbehoud in het achterhoofd worden de cases toch op enkele belangrijke punten vergeleken.

In dit onderzoek is sprake van een meervoudige, vergelijkende case study. De vijf verschillende cases worden niet allemaal afzonderlijk, even diepgaand en volgens hetzelfde ‘recept’ onderzocht. Daarvoor ontbreken zowel de benodigde informatie als de praktische voorwaarden. Het doel van dit onderzoek is juist het vergelijken van verschillende voorbeelden van outputsturing. Op basis van de leerervaringen kan wellicht een aantal succesfactoren worden geformuleerd, waarmee bij de invoering van outputsturing bij andere organisaties rekening kan worden gehouden.

De vier vergelijkende cases zijn op grond van een aantal overwegingen geselecteerd. Om te beginnen is het aantal organisaties in de (semi-)publieke sector, dat al jarenlang op output wordt gestuurd, beperkt. In veel gevallen staat deze vorm van sturing nog in de kinderschoenen. Daarnaast is sprake van variëteit wat betreft de vorm en precieze invulling van outputsturing. Een vergelijking van ProRail met slechts één of twee cases is dan ook te beperkt. Vandaar dat is gekozen voor vier vergelijkende cases, gelegen op verschillende beleidsterreinen, binnen netwerken met uiteenlopende kenmerken en met een wisselende mate van politieke gevoeligheid. De cases bevinden zich dus elk in een andere context, waardoor er wellicht meer verschillende lessen uit kunnen worden getrokken.

Naast deze inhoudelijke overwegingen hebben praktische aspecten ook een rol gespeeld. Net als bij ProRail is Verkeer en Waterstaat het bij de Dienst Wegverkeer betrokken departement. Daardoor was het relatief eenvoudig om gesprekspartners te vinden. Ook sluit het onderwerp aan op de persoonlijke interesse voor verkeer en vervoer. Gedurende het onderzoek werd de Rijksgebouwendienst door Verkeer en Waterstaat vaak als geslaagd voorbeeld van outputsturing genoemd. Een goede reden om te bezien, wat er van die organisatie kan worden geleerd. Over de casus van de politiekorpsen bleek in ruime mate literatuur en documentatie aanwezig te zijn. Daarnaast staan de korpsen momenteel volop in de belangstelling. Beide argumenten gelden ook voor de universiteiten. Bovendien moet de nieuwe bekostigingswijze van het onderwijs en onderzoek nog worden ingevoerd en geeft het betrekking op alle universiteiten, dus ook op de Erasmus Universiteit Rotterdam.

#### *1.4.2 Technieken van dataverzameling*

Een voorwaarde voor de confrontatie van theorie en empirie is de beschikbaarheid van voldoende gegevens. Aan bestuurskundig onderzoek wordt vaak de eis van triangulatie gesteld. Dat houdt in, dat de onderzoeker meer dan één methode of techniek gebruikt om zijn doelen te bereiken. Deze eis is zelfs onderdeel van de definitie van een case study. Triangulatie kan het aantal fouten met betrekking tot betrouwbaarheid en geldigheid verminderen. Daarnaast kan het dienen om conclusies te verifiëren. In de bestuurskunde komt daar de praktijkgerichte, unieke en moeilijk vergelijkbare onderzoekssituatie nog eens bij. Het gebruik van slechts één techniek van dataverzameling zou de kwaliteit van het onderzoek dan zeker niet ten goede komen (Hakvoort, 1996: 131-133).

In dit onderzoek wordt dan ook van meerdere technieken van gegevensverzameling gebruikgemaakt, namelijk:

- 1 Literatuuranalyse: hierbij gaat het zowel om theoretische als empirische literatuur. Na het afsluitende hoofdstuk is een literatuurlijst opgenomen;
- 2 Documentenanalyse: dit betreft rapporten, concepten, brieven, presentaties en ambtelijke stukken. Daarnaast biedt het internet een grote hoeveelheid achtergrondinformatie. Ook deze informatie is in de literatuurlijst opgenomen;
- 3 Interviews (zie bijlage 1 voor een overzicht): hiervoor zijn meestal behoorlijk gestructureerde vragenlijsten gebruikt. Tijdens de gesprekken was echter ook ruimte voor andere vragen en aan de materie gerelateerde onderwerpen. Voor elk interview is een aparte vragenlijst gebruikt (zie bijlage 3 voor een voorbeeld);
- 4 Interne departementale discussie over outputsturing van ProRail: deelnemers waren de heer Voorhoeve (directie Spoor), de heer Kop (idem) en de heer Schutte (hoofddirectie Financieel Economische Zaken).

Ter vergroting van de betrouwbaarheid van het onderzoek is van elk interview een verslag van het gesprek bewaard en is van het grootste deel van de literatuur en documenten een samenvatting gemaakt. Op deze wijze is een soort database van de cases ontstaan (Hakvoort, 1996: 133, 176-177).

## **1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is zowel vanuit wetenschappelijk als maatschappelijk perspectief van belang. Outputsturing speelt op steeds meer beleidsterreinen een rol. Voor bestuurskundigen is een taak weggelegd om deze vorm van sturing op haar sterke en zwakke punten te beoordelen. Daarmee kunnen ze een tegenwicht bieden tegen al te zeer op economische modellen gestoelde redeneringen, die te weinig oog hebben voor de bijzondere positie van organisaties in de publieke sector. Vele auteurs hebben over prestatiesturing gepubliceerd. Minder vaak besteden ze daarbij ook aandacht aan de verantwoordelijkheid van alle actoren en het netwerkarakter van een beleidssector.

Het spoorvervoer is niet meer weg te denken uit de politieke en maatschappelijke discussie. Kranten, journaals en verjaardagen worden moeiteloos gevuld met een klaagzang over het openbaar vervoer in het algemeen en het treinverkeer in het bijzonder. Daarbij wordt het onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de diverse partijen nogal eens uit het oog verloren. Het spoorvervoer is cruciaal voor de bereikbaarheid van Nederland en daarmee voor de economische concurrentiepositie. Daarnaast speelt het ook een grote rol bij het verminderen van de milieuvervuiling. Outputsturing van ProRail is daarmee een zeer actueel en belangrijk onderwerp. Het feit dat de precieze invulling van het sturingsmodel nog niet heeft plaatsgevonden, maakt dit onderzoek tot een grote uitdaging.

## **1.6 De trein vertrekt**

De zoektocht naar een antwoord op de vraagstelling gaat nu van start. Hoofdstuk 2 zet het theoretisch kader van verantwoordelijkheid, beleidsnetwerk en outputsturing uiteen. Hoofdstuk 3 staat stil bij de cases van ProRail en de vier vergelijkende cases. In hoofdstuk 4 vindt de confrontatie van theorie en empirie plaats. Het onderzoek wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2: Verantwoording, netwerken en outputsturing

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet, waarmee in het vervolg naar de cases wordt gekeken. Allereerst wordt ingegaan op publieke verantwoording. Daarna volgt de netwerkbenadering en wordt onderzocht in welke mate er sprake is van een 'botsing van logica's'. Vervolgens komen inhoud, doel en twee modellen van outputsturing aan bod. Ook wordt stilgestaan bij de voor- en nadelen, alsmede enkele 'paradoxen' van prestatiesturing. Dit alles leidt tot een theoretisch onderzoeksmodel.

### 2.1 Publieke verantwoording

Bovens (1990) beschrijft de veelvormigheid van het begrip 'verantwoordelijkheid'. In het algemeen gaat het om rekenschap geven en het zich rechtvaardigen. Hij noemt vijf vormen van verantwoordelijkheid, waarvan er hier twee relevant zijn, namelijk: 'verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid' (passief) en 'verantwoordelijkheid als deugd' (actief). Bij de eerste gaat het om het aansprakelijk stellen van degene, die in een bepaalde situatie de verantwoordelijkheid draagt. De sturende werking hiervan geschiedt met name *ex post*, via 'leereffecten'. De tweede vorm betreft het handelen in het heden en het voorkomen van ongewenste situaties. Hierbij vindt de sturing vooral *ex ante* plaats, door het stellen van bepaalde gedragsnormen. Beide vormen van verantwoordelijkheid kunnen overigens niet zonder elkaar. Aansprakelijk zijn zonder de mogelijkheid ('verantwoordelijkheid als taak') te hebben om je verantwoordelijk te gedragen, is onacceptabel (Bovens, 1990: 31-35, 47-51, 171-173).

In complexe organisaties is de aansprakelijkheid vaak over meerdere personen verspreid, waardoor het lastiger is om de verantwoordelijkheid exact te bepalen: 'the problem of many hands' (Bovens, 1990: 56). Er zijn vier modellen, die hiervoor een oplossing trachten te bieden, namelijk: het corporatieve, hiërarchische, collectieve en individuele model van aansprakelijkheid. Het eerste model richt zich op de organisatie als geheel. Zij wordt beschouwd als een autonome actor, die als een 'natuurlijk persoon' kan worden aangesproken. De overige drie modellen richten zich op de personen *binnen* de organisatie. Zij introduceren persoonlijke aansprakelijkheden voor het optreden van complexe organisaties. In dit onderzoek is het hiërarchische model belangrijk, omdat het daarin gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid. Het model legt de externe verantwoording aan de top van de organisatie: bij de politieke leiding. Ambtenaren kunnen alleen intern aansprakelijk worden gesteld. Verantwoording geschiedt langs de 'chain of command' (Bovens, 1990: 91-92). Dit onderzoek richt zich echter niet uitsluitend op deze vorm van aansprakelijkheid. Het collectieve model veronderstelt, dat complexe organisaties functioneren door het collectieve handelen van haar leden. Iedereen binnen de organisatie is dus persoonlijk en in gelijke mate aanspreekbaar op het optreden van de organisatie (Bovens, 1990: 117-119). Het individuele model gaat nog een stap verder. Het spreekt de organisatieleden aan op hun individuele bijdrage aan het optreden van de organisatie. Zij gebruiken echter vaak vele 'excuses', die hen van hun individuele aansprakelijkheid moeten vrijpleiten. Geen van de vier genoemde modellen kan op zichzelf het probleem van de vele handen oplossen. In plaats van een eenzijdige nadruk op één van de varianten wordt dus een combinatie van de verschillende modellen aanbevolen (Bovens, 1990: 64-66).



Volgens Bovens (2005: 33-42) spelen vier vragen een rol bij verantwoording. De eerste vraag is, aan welk forum verantwoording moet worden afgelegd. Het kan gaan om politieke, juridische, administratieve, professionele en maatschappelijke verantwoording. De tweede vraag is, door wie verantwoording moet worden afgelegd (zie de vier genoemde modellen van 'verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid'). Ten derde is relevant, waarover een actor verantwoording aan een forum moet afleggen. Dat kan bijvoorbeeld over de financiën, het proces en het beleid. De laatste vraag is, waarom verantwoording moet worden afgelegd. De aard van de verplichting bepaalt, of er sprake is van verticale, horizontale of diagonale verantwoording.

Volgens Tuurenhout (1992: 24-27) ligt de grondbetekenis van verantwoordelijkheid in het kunnen worden aangesproken door een forum. Verantwoordelijkheid kan dus alleen door actoren (mensen en organisaties) en niet door factoren (gebeurtenissen) worden gedragen. Het proces van rekenschap afleggen bestaat uit drie fasen, namelijk: inlichtingen, debat en sanctionering. De eerste fase betreft de feiten: hoe heeft iemand gehandeld? In de debatfase komt aan de orde, waarom diegene zo heeft gehandeld. Hier staat het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen centraal. In de laatste fase gaat het met name om dreigen met (en eventueel opleggen van) een sanctie.

Er bestaat discussie over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. In politiek opzicht bepaalt de Kamer dat, maar er bestaan ook twee 'stromingen'. Volgens de ruime opvatting is de minister altijd aansprakelijk voor het doen en laten van zijn ambtenaren, zelfs als hem persoonlijk niets valt aan te rekenen. De engere opvatting beperkt zijn verantwoordelijkheid tot die zaken, waar hij *de facto* in staat was de fouten van zijn ambtenaren te voorkomen, maar dat heeft nagelaten. Aansprakelijkheid en verwijtbaarheid zijn hier dus gelijk. Dat maakt het aantrekkelijk om onwetend te blijven, hetgeen de sturende werking verkleint (Bovens, 1990: 96-97, 103-107). Bij politiek gevoelige thema's spreken burgers en parlement de minister bijna overal op aan, ongeacht de formele inperking van zijn verantwoordelijkheid (commissie-Holtslag, 1998: 13). Wanneer de minister zegt niet (meer) over bepaalde zaken te gaan, accepteert de Kamer die uitleg niet altijd. Volgens de commissie-Kohnstamm (2004: 25-26) komt dat onder andere, doordat in het algemeen voor het parlement vaak onduidelijk is waarop het een minister wel en niet kan aanspreken en welke mate van autonomie de uitvoerende organisaties hebben.

Publieke verantwoording is om drie redenen belangrijk. Vanuit democratisch oogpunt gaat het om de democratische controle van publieke machtsuitoefening. Bij het rechtsstatelijke perspectief moet ze machtsconcentratie en corruptie voorkomen. De cybernetische benadering ziet ze als noodzakelijke voorwaarde voor vergroting van het leervermogen van het openbaar bestuur. Meer indirect kan ze bijdragen aan de legitimiteit van het openbaar bestuur en een rituele, zuiverende werking hebben (Bovens, 2005: 45-49). Verantwoording leidt echter niet altijd tot beter bestuur. Bovens en 't Hart (2005: 249-259) noemen twee soorten 'verantwoordingsfalen', namelijk: 'verantwoordingsstekort' en 'verantwoordingsoverlast'. In het eerste geval, leidt uitbreiding van de verantwoordingsplichten in eerste instantie tot een verbetering van de kwaliteit van het bestuur. Vanaf een bepaald 'omslagpunt' zullen de nadelige effecten van een verdere uitbreiding de positieve echter gaan overtreffen. De verantwoordingsoverlast doet zich dan in toenemende mate voor.

## 2.2 Netwerkbenedering

Het klassieke idee van de centrale overheid als hiërarchisch bovengeschikte, dominante, sturende actor is achterhaald. Er is sprake van een toenemende complexiteit en diversiteit van maatschappij en beleid. Daarnaast moet de overheid rekening houden met steeds meer actoren, die zelf ook verantwoordelijkheden hebben (Parsons, 1995: 185). De hedendaagse verhoudingen in veel beleidssectoren zijn als een netwerk: “een verzameling knooppunten met relaties daartussen” (Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart & van Twist, 1996: 214). Hufen en Ringeling (1990: 6) definiëren beleidsnetwerken als: “*sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's*”. De ‘knooppunten’ (of actoren) bestaan uit de organisaties, die zich rond een beleidsprobleem hebben gepositioneerd en met elkaar zijn verbonden. Ze hebben echter niet noodzakelijkerwijs dezelfde doeleinden, belangen, referentiekaders en machtsposities.

Beleid komt tot stand in interactieprocessen tussen (vele) wederzijds afhankelijke partijen, die voor het realiseren van hun doeleinden tot samenwerking zijn gedwongen. Kennis en bronnen zijn immers verspreid (‘resource dependency’). De actoren in een netwerk proberen elkaars gedrag zo te beïnvloeden (te sturen), dat ze daarmee hun eigen belangen behartigen. Sturing geschiedt niet langer middels hiërarchische beheersing door een centrale overheid (Abma & In 't Veld, 2001: 26, 29-30; Klijn, 1996: 40-41; Klijn & Koppenjan, 1997: 146-149, 151). De actoren zijn echter ook niet volledig autonoom, want een netwerk bestaat uit vele afhankelijkheden en relaties. De verhoudingen tussen de ‘spelers’ zijn dus verticaal, noch horizontaal (Kickert, 1993: 58-59).

De structuur van een netwerk bestaat veelal uit enkele kenmerken. Allereerst is er sprake van pluriformiteit, die onder andere wordt veroorzaakt doordat (delen van) organisaties van elkaar kunnen verschillen, hun macht kan variëren en hun openheid jegens de omgeving kan wijzigen. Daarnaast hebben veel netwerken een gesloten karakter. De actoren beschikken over een eigen referentiekader met hun eigen normen, alsmede over een zekere van autonomie (die echter beperkt is). Tenslotte zijn er de interdependenties tussen actoren. Die hebben vaak een herhalend karakter, waardoor actoren een rationele (en wellicht ook morele) reden hebben zich aan de gedragsnormen binnen een netwerk te houden. Deze drie structuurkenmerken leveren zowel ‘kansen’ als ‘bedreigingen’ voor sturing op. Bovendien leiden ze tezamen tot een vrij sterke dynamiek (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 17-20, 85-86).

De besluitvormingsprocessen in netwerken zijn vaak erg grillig. Er bestaan twee vormen van grilligheid. Bij temporele grilligheid gaat het om het onregelmatige verloop van de besluitvorming door de tijd heen. Zo is er vaak geen duidelijk begin- en eindpunt en lopen problemen en oplossingen door elkaar. Substantiële grilligheid betreft de inhoud. De probleemperceptie van actoren kan veranderen, oplossingen kunnen richtinggevend zijn voor problemen en de betrokkenheid van actoren kan variëren. Oorzaken van grilligheid zijn de genoemde structuurkenmerken, strategisch gedrag van actoren, hun leervermogen en hun verschillende percepties van het besluitvormingsproces en de netwerkstructuur. Ook hier biedt grilligheid zowel mogelijkheden als bedreigingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 20-24).

Binnen netwerken kunnen actoren op drie niveaus (trachten te) sturen. Het operationele niveau betreft het directe gebruik van instrumenten, die het gedrag van de te sturen actoren rechtstreeks moeten beïnvloeden. Aandacht voor het 'slim' toepassen van die instrumenten is er op het tactische niveau. Strategische sturing (ofwel: netwerkmanagement) is sturing door het wijzigen van de structuur van en processen in het netwerk. Doel daarvan is het creëren van mogelijkheden voor meer succesvolle sturing op de twee overige niveaus. De door de auteurs geformuleerde aanbevelingen voor strategische sturing krijgen vanuit een rationeel perspectief elk een negatief oordeel. Deze 'botsing' van perspectieven ('logica's') kan zich ook in de praktijk voordoen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 28-32, 57).

Klijn (1996) constateert een leemte in de netwerkbenadering. Volgens hem is er (te) weinig aandacht voor de invloed van wat Giddens als de 'structuur' heeft omschreven op de interacties binnen netwerken. Giddens onderscheidt namelijk systemen en structuren. Systemen zijn patronen van interacties, hetgeen sterk overeenkomt met de eerdere definitie van beleidsnetwerken. De 'structuur' betreft echter niet de genoemde structuurkenmerken, maar de voorwaarden voor het functioneren van systemen (netwerken). Vooral regels en hulpbronnen zijn noodzakelijk voor hun voortbestaan. Tegelijkertijd wordt de structuur gedurende de interacties in die systemen gewijzigd en gereproduceerd: de 'dualiteit van structuren' (Klijn, 1996: 42-45). Vanwege het strategische karakter van veel interacties introduceert Klijn ook het concept 'spel' en komt hij tot de volgende definitie van beleidsnetwerken: *"min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen"* (Klijn, 1996: 47). Doordat spelen telkens opnieuw worden gespeeld, zorgen de hechte verwevenheid van netwerken en de langdurige afhankelijkheden en interacties daarin voor een zekere duurzaamheid en institutionalisering. Daardoor ontstaat een bepaalde structuur, die een zeker regulerend effect op de interacties heeft. Tijdens het 'spel' gebruiken de actoren steeds de regels en hulpbronnen van het netwerk. Tevens wordt de structuur op de proef gesteld, (her)bevestigd en gewijzigd (Klijn, 1996: 41, 47, 60-61).

Gezien de verschillen tussen de 'klassieke', rationele visie en de netwerkvisie op het beleidsproces, is het niet verwonderlijk dat zij een andere kijk op het managen daarvan hebben. Netwerkmanagement (strategische sturing) vereist het vermogen te kunnen omgaan met de afhankelijkheden en onzekerheden in spelsituaties. Kennis van de spelen in het netwerk en de mogelijkheden daarbinnen is nodig. De rol van de netwerkmanager bestaat meer uit het managen van het proces en het bevorderen van interacties tussen actoren, dan uit het leiden en controleren daarvan. Strategieën van netwerkmanagement kunnen gericht zijn op het verbeteren van de samenwerking tussen actoren in spelen (spelmanagement), alsmede op een meer duurzame verandering van het netwerk zelf (netwerkconstituering) (Klijn, 1996: 73-77).

De realiteit van beleidsnetwerken maakt het vaak gehoorde pleidooi voor 'het primaat van de politiek' problematisch. Volgens dat pleidooi gaan de doelstellingen van de overheid uit van het algemeen belang en de 'wil van het volk', waardoor ze voorrang op de doelen van anderen hebben. Dit blijkt echter empirisch onhoudbaar. Tevens is het een obstakel voor de ontwikkeling van nieuwe ideeën over verantwoordelijkheid en rol van overheidsorganen. Beleidsproblemen en oplossingen worden vaak geplaatst in de tweedeling van centrale sturing/hiërarchie en decentrale sturing/markt. Voor de

empirische vervlechting van publieke, semi-publieke en private organisaties is weinig oog. Het 'politieke primaat' komt voort uit een eenzijdige (unicentrische) democratieopvatting, die democratie als een besluitvormingsprocedure beschouwt. Hierbij gaat het om de politieke controle, hiërarchie en organisatie van het staatsapparaat, dat als uitvoeringsorgaan van de burgers optreedt. De vrijheid van burgers dient beschermd te worden tegen de staatsmacht. De substantiële (pluricentrische) visie ziet democratie daarentegen als doel op zich. Democratie is een waarde, die de burgers bij het overheidsbeleid betreft en tot zelfontplooiing stimuleert. De overheid heeft hier dus een veel minder centrale rol. Haar taak is het creëren van kansen tot participatie door en ontwikkeling van organisaties en burgers. Deze visie leidt tot een andere opvatting over de rol van publieke actoren, die getypeerd kan worden als 'democratisch makelaarschap' (Klijn, 1996: 308-314; In 't Veld, Van Twist & Boogmans, 1998: 26-28).

De beschrijving en analyse van de cases wordt gebaseerd op deze netwerkbenadering. Voor sommigen zal dat even wennen zijn. In theorie en praktijk zijn immers nog veel aanhangers van de rationele visie, met een geheel andere kijk op beleid, te vinden.

### **2.3 Botsing der logica's**

In 2004 heeft de WRR de maatschappelijke dienstverlening onderzocht. Zijn analyse is ook toepasbaar op andere sectoren, waarin het gaat om de uitvoering van publieke taken. Volgens de Raad is er sprake van een spanning tussen de doelstellingen en perspectieven van de actoren binnen de sector. Gezien het voorgaande over de netwerkbenadering is dat niet verwonderlijk. De Raad onderscheidt drie perspectieven ('logica's'). De institutionele logica is het institutionele regime, waarbinnen de sector functioneert. Het betreft de coördinatiemechanismen en sturingsinstrumenten, waarmee de sector wordt aangestuurd. De provisielogica is de oriëntatie van de dienstverlenende professionals en de instellingen waarin zij werkzaam zijn. Tenslotte gaat het bij de vraaglogica om de behoeften en eisen, waarmee cliënten de instellingen benaderen. De drie conflicterende logica's (met hun doelstellingen) kunnen ook aan drie typen actoren worden gekoppeld. Zo kent de overheid een institutionele logica, gaan de instellingen en de daarin werkzame professionals uit van een provisielogica en hanteren de cliënten een vraaglogica (WRR: 2004: 9, 28, 58, 108).

De maatschappelijke dienstverlening is een gemengd bestel. Diverse georganiseerde belanghebbenden vullen, in samenwerking met de overheid, het beleid en de uitvoering van publieke taken in. De WRR spreekt van een 'gedeelde publieke ruimte'. Onder invloed van het New Public Management ontstond echter kritiek op deze 'beleidsvervlechting'. De verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de diverse actoren moesten zo duidelijk mogelijk gedefinieerd worden. Dat deed de overheid door de uitvoerende organisaties op afstand te zetten en zodoende een 'institutionele ontvlechting' te creëren. Hierdoor verschoof haar aandacht van de inhoud (het 'wat') naar verantwoording en toezicht (het 'wie'). Beleid en uitvoering werden gescheiden, net als doelen en middelen. Vormen van marktwerking en vraagsturing, met meer invloed voor de cliënt, werden geïntroduceerd. Ook kreeg de professional meer ruimte in de uitvoering. Overheid en sector kwamen als principaal en agent tegenover elkaar te staan. Volgens de WRR wordt de discussie gedomineerd door het denken in dichotomieën en hanteert men het model van de 'boedelscheiding'. Er is sprake van

een eenzijdige scheiding van de drie genoemde logica's. Dat heeft negatieve effecten, zoals het verdwijnen van het politiek-normatieve debat, een nadruk op procedures, risicobeperkend gedrag en meer bureaucratie. Dat laatste wordt veroorzaakt door de afrekencultuur, waarmee de overheid het primaat van de politiek tracht te herstellen (WRR, 2004: 10-12, 23-26, 33-34, 45-50, 138-139).

Nu wordt nader stilgestaan bij de verschillende logica's, te beginnen met het institutionele perspectief. Wijzigingen in de institutionele verhoudingen binnen een sector worden veroorzaakt door de conflicterende doelen van de diverse betrokken actoren. Er ontstaan spanningen, doordat de overheid tracht om de operationele (primaire) doelen van de instellingen ondergeschikt te maken aan haar eigen randvoorwaarden (secundaire doelen) en bredere maatschappelijke doelstellingen (tertiaire doelen). Hierdoor komt ze tegenover de instellingen en professionals te staan. Wanneer cliënten als sturingsinstrument worden ingezet (vraagsturing), geldt dat ook voor hen, doordat ze de autonomie van de professionals aantasten. Indien de instellingen ook naar doelmatigheid, transparantie en marktwerking streven, 'bedreigen' ook zij de professionele autonomie. Al deze ontwikkelingen leiden tot (institutionalisering van) wederzijds wantrouwen (WRR, 2004: 108-113).

De provisielogica wordt gehanteerd door de professional: "een specialist die er op grond van een specifieke expertise in is geslaagd zijn toegang tot een afgebakende set van taken in meer of mindere mate te monopoliseren" (WRR, 2004: 66). De 'speelruimte' bij de uitvoering moet worden 'bevochten', doordat er sprake is van een bedrijfseconomische, politiek-bestuurlijke en professionele oriëntatie. Binnen de dienstverlening bestaan tevens twee 'niveaus', namelijk de relatie tussen professional en cliënt en die tussen professional en organisatie (WRR, 2004: 117-118, 151).

Tenslotte is er de vraaglogica. De mogelijkheid en bereidheid van cliënten om als sturingsinstrument te dienen, is afhankelijk van hun positie en houding. Om een sturende invloed uit te kunnen oefenen, moet er allereerst sprake zijn van sturing *door* de vraag, waarbij de klant zelf de diensten koopt en bovendien een 'exit-optie' heeft. Daarnaast dient de 'voice-optie' aanwezig te zijn. De mate waarin cliënten deze opties willen gebruiken, hangt af van hun loyaliteit jegens de dienstverlenende instelling en professional. De 'silence-optie' kan echter ook duiden op verborgen ontevredenheid, vooral als de positie van de klanten zeer afhankelijk is (WRR, 2004: 157-159).

De WRR noemt toezicht een uiting van 'geïnstitutioniseerd wantrouwen'. Volgens de Raad is er sprake van een instrumentalisering van het toezicht: een eenzijdige nadruk op afrekenbaarheid, waardoor politiek-normatieve discussies over de inhoud worden verdrongen. Wantrouwen leidt tot een stapeling van toezicht op toezicht en een unicentrische democratieopvatting (In 't Veld *e.a.*, 1998: 49-51). De roep om meer verantwoording en toezicht enerzijds en de introductie van deregulering, zelfregulering en marktwerking anderzijds leidt tot spanning. Dat heeft gevolgen voor het interne en externe toezicht. Het eerste is vaak niet professioneel genoeg, richt zich vooral op de financiële controle en heeft een onduidelijke positie. Het tweede staat op grote afstand van het primaire proces, waardoor de kwaliteit van het toezicht daalt en meetbare prestaties worden benadrukt. De Raad pleit voor vergroting van het leervermogen van dienstverlenende organisaties. Dit door toezicht en verantwoording niet voor controle te gebruiken, maar ook om informatie uit te wisselen en kennis te vergaren. Aanbevolen wordt te komen tot een systeem van 'checks and balances', dat

verbetering en vernieuwing stimuleert, maar ook correctiemechanismen bevat om kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid te waarborgen. Daartoe formuleert de Raad vijf principes, dat een antwoord biedt op de negatieve effecten van de 'boedelscheiding' (WRR, 2004: 185-187, 192, 206-207, 212, 231-247).

De drie 'logica's' kunnen tevens in de context van verantwoording worden gezien. De actoren hanteren elk een andere logica. Zij geven dan ook een eigen invulling aan hun verantwoordelijkheid, alsmede de verantwoordelijkheid van de overige partijen. Zo benadrukt de overheid de borging van de ministeriële verantwoordelijkheid, handelen de professionals vanuit hun professionele verantwoordelijkheid en zien cliënten hun rol als het articuleren van hun behoeften en eisen in de richting van de professionals.

## **2.4 Inhoud en doel van outputsturing**

“Van outputsturing is sprake als organisaties aangestuurd worden op output (= prestaties zoals producten en diensten) en op de aan de prestaties verbonden kosten, waarbij bestuurder en bestuurd duidelijk is hoe met de informatie over de gemeten output wordt omgegaan en waarbij er tevens prikkels zijn ingevoerd, die beogen de doelmatigheid van de organisatie/ beleid te vergroten” (Leeuw & van Gils, 2000: 5). Outputsturing is een manier om de verantwoordelijkheid van minister en sector te borgen. Ze is belangrijk voor de relatie tussen departement en taakorganisatie. Dat is 'een organisatie die in opdracht van een andere organisatie een functie voor derden vervult' (Simon, 1989: 75). Een taakorganisatie is voor de minister geen doel op zich, maar (net als outputsturing) een middel om zijn doelstellingen te realiseren.

Outputsturing maakt gebruik van een theoretisch model, dat gebaseerd is op het systeemmodel van Easton. Er worden vier elementen onderscheiden, namelijk: input, throughput, output en outcome. De inzet van bepaalde middelen voor bepaalde processen, activiteiten en de organisatie leidt tot resultaten en producten, die weer bijdragen aan zekere effecten en doelstellingen (Coopers & Lybrand, 1995: 6-7; Rosenthal *e.a.*, 1996: 115-116, 188). Dat laatste element wordt door het ministerie ingevuld. Uit de departementale definitie van het publiek belang volgen namelijk bepaalde doelstellingen, waarden, of effecten, die het belangrijk vindt. Bouckaert en Auwers (1999: 23-26) noemen dit model het 'model van de doelmatigheidsanalyse'.

De taakorganisatie moet zo worden aangestuurd, dat ze bijdraagt aan de realisatie van de gewenste effecten. Aangezien de relatie tussen output en outcome zelden perfect is, geeft outcomesturing de meeste kans op verwezenlijking van het overheidsbeleid. Sturing op de outcome is echter vaak onmogelijk. De gewenste effecten kunnen dan worden vertaald in een aantal prestaties, waarop wordt gestuurd. Vergeleken met de throughput of de input is de relatie tussen de output en de outcome immers sterker (Coopers & Lybrand, 1995: 7-8). Om op output te kunnen sturen, dient elke prestatie middels indicatoren te worden geoperationaliseerd. Deze indicatoren moeten aan een aantal eisen voldoen, namelijk: voldoende homogeen; voldoende beïnvloedbaar door de taakorganisatie; eenvoudig en transparant; beschikbaar en betrouwbaar. Ingeval van output*bekostiging* dient er ook een voldoende relatie met de kostenvariabiliteit (input) te bestaan (Coopers & Lybrand, 1995: 11). Het kiezen van de prestatie-indicatoren is belangrijk, omdat de taakorganisatie zich daarop zal richten.

Sturen op output (of outcome) impliceert een grotere afstand in de sturingsrelatie tussen ministerie en taakorganisatie. Het departement bemoeit zich immers niet meer met de activiteiten van de laatstgenoemde. Het gaat er alleen om dat de output wordt geleverd, zij het binnen bepaalde kaders. De manier waarop dat gebeurt, is minder relevant geworden. De vergrote autonomie en het sturen op de output moeten de taakorganisatie tot meer efficiëntie stimuleren (Coopers & Lybrand, 1995: 25, 68).

Voor de vormgeving van outputsturing onderscheidt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999: 9-11) twee reacties op een te grote afwijking van de prestatienorm. Die kan namelijk worden opgevat als signaal tot diagnose, of als signaal tot afrekenen. Bij de eerste optie wordt inzicht verkregen in de prestaties van de organisatie, alsmede een relatie gelegd tussen input, throughput en output. De tweede optie koppelt financiële middelen aan prestaties. Aan dit 'afrekenen' dient meestal een diagnose vooraf te gaan om zo de oorzaken van ondermaatse prestaties te onderzoeken. Het overslaan van die stap vereist een zeer hoge betrouwbaarheid en validiteit van de prestatie-indicatoren. Die bieden immers geen 'harde cijfers' en zorgen dus slechts voor gedeeltelijke transparantie van de taakorganisatie. Voorts kan prestatiebesturing alleen succesvol zijn, indien de betrokkenen het eens zijn over doel en definitie van de indicatoren, alsmede over de norm en de marge van acceptabele afwijkingen van die norm. Indien wordt gekozen voor het *outputbepaling*, moet worden bedacht dat er ook altijd nog andere sturingsinstrumenten nodig zijn.

Maatstaven ter beoordeling van beleid komen altijd voort uit bepaalde waarden. De doelstellingen van outputsturing zijn dan ook niet neutraal. Binnen de overheid gaat het niet om instrumentele waarden als effectiviteit, efficiëntie en coherentie, maar bijvoorbeeld ook om rechtvaardigheid, rechtmatigheid, legitimiteit, gelijkheid en vrijheid. Zo kan de legitimiteit van politiek-bestuurlijk handelen belangrijker worden geacht dan de efficiëntie ervan. Snellen onderscheidt vier 'rationaliteiten' (juridisch, wetenschappelijk, economisch en politiek), waarmee overheidsbeleid kan worden beoordeeld. Elke rationaliteit bestaat uit een aantal (verschillende) maatstaven. Aandacht voor enkele waarden en bijbehorende criteria gaat vaak ten koste van andere waarden. Zo kan een focus op efficiëntie negatieve gevolgen hebben voor de rechtvaardigheid. 'Multiple evaluation' kan eenzijdige beoordeling voorkomen. Dat onderkent de legitimiteit van verschillende rationaliteiten, waarden en maatstaven en beoordeelt beleid op basis van de (conflicterende) waarden, die daarbij een rol spelen. Tevens wordt erkend, dat actoren vanuit (elk op zichzelf legitieme,) uiteenlopende posities ('rollen') verschillende evaluatiecriteria hanteren (Majone, 1989: 169-172; Ringeling, 1993: 262-265, 269-272). Dit sluit aan bij de netwerkbenadering.

## **2.5 Outputsturing als dilemma**

De Bruijn biedt een kijkje in de keuken van de prestatiebesturing. Met dat laatste bedoelt hij, dat een overheidsorganisatie de ten doel gestelde prestaties en de daarbij behorende prestatie-indicatoren opstelt (De Bruijn, 2001: 16). Er is sprake van een dilemma. Enerzijds doet prestatiebesturing geen recht aan de aard van de activiteiten van overheidsorganisaties. Dat zijn immers professionele organisaties, die publieke diensten leveren. Deze diensten zijn meervoudig (ze moeten recht doen aan verschillende waarden) en komen in coproductie tot stand. Prestatiebesturing maakt deze complexiteit eendimensionaal. Anderzijds wordt professionals bij de uitvoering van

hun taken autonomie gegund, hetgeen een plicht tot verantwoording impliceert. Prestatiemeting brengt de complexe prestaties van professionele organisaties terug tot hun essentie, waardoor ze beoordeeld kunnen worden. Dat is belangrijk voor de benodigde legitimiteit van het overheidsoptreden. De complexiteit van de prestaties maakt het echter steeds lastiger om ze te benoemen (De Bruijn, 2001: 11-13).

### 2.5.1 *Positieve effecten*

De Bruijn (2001: 17) noemt vier mogelijke functies van prestatiemeting. In oplopende mate van dwang gaat het om: transparantie, leren, oordelen en afrekenen. Tevens kan prestatiemeting tot positieve effecten leiden. Ten eerste zorgt ze voor transparantie, hetgeen een incentive voor innovatie kan zijn. Duidelijke doelen bieden de organisatie een richtpunt, hetgeen tot prestatieverbetering prikkelt. Ten tweede worden prestaties beloond, terwijl input- en throughputsturing beiden een ‘disincentive’ voor presteren zijn. Ze belonen namelijk intenties respectievelijk interne activiteiten in plaats van resultaten. Sturing op prestaties beloont daarentegen de producten (output) en prikkelt zo tot presteren. Tenslotte leidt prestatiemeting tot een kwalitatief betere beleids- en besluitvorming. De plicht tot externe verantwoording door de organisatie betekent transparantie ten aanzien van haar doelen en prestaties. Dit geeft de beleidsvormer veel (kwantitatieve) informatie (De Bruijn, 2001: 17-21).

### 2.5.2 *Perverse effecten*

Onder bepaalde omstandigheden is prestatiemeting problematisch. De Bruijn (2001: 22-29) noemt negen voorbeelden, namelijk: (1) een organisatie heeft plichten in plaats van producten en is sterk aan waarden gebonden; (2) producten zijn meervoudig (niet enkelvoudig); (3) een organisatie is georiënteerd op processen (niet op producten); (4) producten komen in coproductie met anderen (niet autonoom) tot stand; (5) producten zijn vervlochten (staan niet op zichzelf); (6) causale relaties zijn onbekend of betwistbaar; (7) kwaliteit is niet in prestatie-indicatoren te definiëren; (8) er is een variëteit (geen uniformiteit) aan producten; (9) de omgeving is dynamisch. Systemen van prestatiemeting kunnen met deze bijzonderheden van overheidsproducten omgaan door ‘fine tuning’ en beperking van het bereik van een systeem. Tevens moeten ze niet alleen aandacht schenken aan output en kwantiteit, maar ook aan outcome en kwalitatieve analyses. Tenslotte moet prestatiemeting de besluitvorming niet domineren, maar faciliteren. Ze is slechts één van de (onmisbare) informatiebronnen.

Naast de potentiële voordelen kent prestatiemeting ook perverse effecten. Allereerst prikkelt ze tot strategisch gedrag van de professional, die zich daartoe overigens zeer gelegitimeerd kan voelen. Ten tweede blokkeert ze innovaties en ambities, doordat een organisatie haar productieproces zal optimaliseren. Ze leidt tot een focus op producten die relatief eenvoudig kunnen worden geproduceerd (‘cash cows’). De throughput wordt dus geminimaliseerd, hetgeen innovaties blokkeert. Ook zullen organisaties hun input optimaliseren, zodat slechts een minimale throughput nodig is om de gewenste output te krijgen. Ten derde verbergt prestatiemeting de feitelijke prestaties, doordat de aggregatie van gegevens het zicht op de causale verbanden binnen het primaire proces ontnemt. Ten vierde verdrijft ze een professionele houding, doordat er vooral aandacht is voor meetbare en goed definieerbare eenheden



en minder voor kwaliteit en het zoeken van trade-offs tussen verschillende belangen. Daarbij stimuleert ze organisaties om hun systeemverantwoordelijkheid niet meer te nemen en niet samen te werken. Dit leidt tot verkokering. Tevens heeft ze meer bureaucratie tot gevolg, doordat organisaties in de benodigde organisatorische voorzieningen investeren. Tenslotte leidt prestatiemeting tot een straf op prestaties. Een transparante en goed presterende organisatie is kwetsbaar, doordat zij soms 'beloond' wordt met hogere targets bij een gelijk budget, of dezelfde targets bij een lager budget (De Bruijn, 2001: 31-43).

Deze perverse effecten worden verklaard door een spanning tussen prestatiemeting en drie ontwikkelingen in de publieke sector. Ten eerste is sprake van toenemende professionalisering van de dienstverlening door de overheid. Bij professionele organisaties is het primaire proces altijd complex en kennisintensief. Dat botst met prestatiemeting, die immers standaardisatie van prestaties in indicatoren veronderstelt. Indien prestatiemeting toch op professionele processen wordt toegepast, leidt dat tot 'armoedige' informatie. De professional zal het systeem dan opportunistisch gebruiken. Ten tweede is er een ontwikkeling van toenemende vervlechting van de overheid met andere organisaties. De netwerkbenadering is hier al op ingegaan. Prestatiemeting miskent dat prestaties in een netwerk van afhankelijkheden totstandkomen. Het wordt dan als oneerlijk ervaren om een organisatie op prestaties af te rekenen en zet de leden van de organisatie aan tot perverterend gedrag. Tenslotte is er sprake van een toenemende dynamiek bij overheidsorganisaties. Prestatiemeting is echter statisch en dat botst met de dynamiek van professionele processen. Zo kunnen er nieuwe producten en processen van voortbrenging ontstaan. Naarmate een systeem van prestatiemeting meer een instrument voor beheer is, wordt het door de professional als minder gezaghebbend ervaren (De Bruijn, 2001: 43-50).

Niet zelden maakt een systeem van prestatiemeting een ontwikkeling van positieve naar perverse effecten door. Op langere termijn gaan de perverse effecten domineren. Dat betekent echter niet, dat het (geperverteerde) systeem ten onder gaat. Het blijkt juist zeer resistent te zijn. Daarvoor zijn drie verklaringen te geven. Ten eerste 'bevrozen' systemen van prestatiemeting, waardoor ze moeilijk te veranderen zijn. Ten tweede is het erg verleidelijk om prestatiemeting als instrument voor hiërarchische sturing te gebruiken. Het idee is, dat de bestuurder zich minder met het proces bemoeit, maar toch krachtig kan sturen. Dat is echter schijn, want hoe sterker de hiërarchische sturing, des te groter de prikkels om het systeem te doen perverteren. Het verminderde zicht op de professionals maakt het voor hen zelfs makkelijker om dat te doen. Het systeem wordt echter in stand gehouden, doordat ze precies die informatie zullen leveren, die de bestuurder nodig heeft om zich te verantwoorden. In de praktijk leidt dat tot minder effectieve sturing. Tenslotte verandert prestatiemeting in een voor bestuurders en professionals aantrekkelijk ritueel. Wanneer professionals zich tegen hiërarchische sturing beschermen, ontstaan twee verschillende percepties van de werkelijkheid. Het betreft enerzijds de realiteit van het primaire proces, waarin professionals hun professionele normen hanteren, en anderzijds de werkelijkheid van de bestuurders. Beide realiteiten komen nauwelijks overeen. Bestuurlijke interventies zijn dus gebaseerd op onjuiste beelden en hebben dan ook weinig gezag en kans van slagen. De professionals houden deze situatie in stand, want het geeft hen de vrijheid om het primaire proces naar eigen idee vorm te geven (De Bruijn, 2001: 53-64).

### 2.5.3 *Ontwerpprincipes*

Het voorgaande leidt tot de vraag hoe prestatie­meting kan worden vormgegeven, zodat de perverse effecten geminimaliseerd worden. Er zijn drie criteria, waaraan prestatie­meting moet voldoen. Ten eerste het principe van interactie. Vertrouwen tussen bestuurder en professional is cruciaal voor de werking van prestatie­meting. Zo krijgt de professional meer vertrouwen in het systeem, als er sprake is van interactie bij de besluitvorming over de functies en fora van prestatie­meting, alsmede bij een indirecte (!) koppeling tussen productie, oordeelsvorming en beloning. De bestuurder krijgt meer vertrouwen door interactie over het niveau vanaf waar de prikkels van prestatie­meting worden afgedempt, over de ruimte voor (decentrale) prestatie­meting *binnen* de professionele eenheid en over de controle op de door de professionals opgegeven prestaties. Het bestaan van vertrouwen tussen professional en bestuurder is echter niet vanzelfsprekend (De Bruijn, 2001: 68-69, 79-95).

Ten tweede dient er sprake te zijn van variëteit en redundantie. Publieke producten en diensten zijn meervoudig en kunnen dus op meerdere manieren worden gedefinieerd, gemeten en beoordeeld. Oordelen over professionele producten moeten dus worden gebaseerd op een variëteit aan criteria. Daarbij is belangrijk, welke betekenis aan de prestatie­cijfers wordt toegekend en wie dat doet. Doordat cijfers geïnterpreteerd moeten worden, dient de betekenis niet door één iemand te worden bepaald. Ook moet een oordeel niet uitsluitend op deze getallen worden gebaseerd. Tevens zijn er definities en indicatoren van prestaties, alsmede systemen van meten en oordelen, die een zekere mate van overlap en strijdigheid kennen. Prestatie­meting is bovendien slechts één van de vele sturingsinstrumenten. Dit alles impliceert variëteit en redundantie. ‘Integraliteit’ is dus niet het uitgangspunt. Prestatie­meting richt zich juist op een selectie uit alle producten (De Bruijn, 2001: 70-71, 97-107).

Tenslotte is er het principe van dynamiek. Er kunnen zich immers nieuwe prestaties, producten en systemen van prestatie­meting aandienen. Ook op procesniveau, bij de voortbrenging van producten en diensten, kan sprake zijn van dynamiek. Product- en procesmeting zijn niet gelijk. Het is echter geen zaak van ‘of, of’, maar van ‘en, en’. Bij prestatie­meting wordt continu tussen product- en procesmeting heen en weer geschoven. Productie­cijfers worden gebruikt om tot een beter beeld van het proces te komen, terwijl de procesmeting mede betekenis aan diezelfde cijfers geeft. Daardoor is de bestuurder niet volledig afhankelijk van de (eenzijdige) productmeting. Tevens kan productmeting de perverse effecten van procesmeting verminderen. Ze kan bijvoorbeeld drogredenen ontmaskeren (De Bruijn, 2001: 71-72, 111-119, 127-130).

## 2.6 Enkele ‘paradoxen’

De twee voorgaande paragrafen vormen de kern van de theorie over outputsturing. Bij de aansturing van organisaties die publieke taken uitvoeren, kan echter een aantal paradoxen (schijnbare tegenstrijdigheden) optreden. Zo noemt Kickert (1998: 161) de ‘verzelfstandigingsparadox’: de uitvoering van publieke taken wordt vaak op afstand gezet, omdat het departement meer controle over de betreffende organisaties wil hebben. In ruil voor grotere beheersmatige autonomie, krijgen ze de plicht om inzicht te geven in hun prestaties. Er bestaat dus een neiging tot beleidscentralisatie.

Een tweede paradox is de prestatieparadox. Van der Knaap (2000: 238) definieert die als “het verschijnsel dat het meten van en sturen op gekwantificeerde gegevens juist ten koste kan gaan van de kwaliteit van beleid en beheer”. Hij noemt vijf ‘lessen’, die uit de paradox voortkomen. Kort geformuleerd betreft het de volgende punten: prestatiemeting wordt gebruikt om slechte prestaties te maskeren (vergelijkbaar met het als derde genoemde perverse effect), maakt tekortkomingen zichtbaar (positief effect), gaat ten koste van vertrouwen (zie 2.3), vergt een (omvangrijke) eenmalige investering (vergelijkbaar met bureaucrativering) en de nadruk op meetbaarheid leidt tot tunnelvisie, rigiditeit en angst voor vernieuwing (zie de als tweede en vierde genoemde perverse effecten). Omdat deze lessen met name in het werk van De Bruijn (2001) terugkomen, worden ze in hoofdstuk 4 niet apart behandeld.

Van Thiel en Leeuw (2003: 129) kiezen een andere benadering van dezelfde paradox. Ze zien de prestatieparadox namelijk als de zwakke relatie tussen prestatie-indicatoren en prestaties. Oorzaak is de in de loop der tijd afnemende waarde van de indicatoren als maatstaven voor de prestaties. Het verschil tussen werkelijke en gerapporteerde prestaties wordt zo steeds groter. In tegenstelling tot Van der Knaap (2000) gaat het volgens de auteurs dus niet om de prestaties zelf, maar om de rapportage daarover. Ze noemen enkele oorzaken van de paradox. Onbedoelde oorzaken zijn: concentratie op procedures in plaats van de werkelijke prestaties, ambiguïteit van de beleidsdoelen, geringe meetbaarheid van prestaties en een nadruk op monitoring en efficiëntie (Van Thiel & Leeuw, 2003: 131-133). Een belangrijke bewuste oorzaak is het verbergen van slechte prestaties door ze verkeerd weer te geven, of door de prestatie-indicatoren verkeerd te interpreteren. Dat kan bijvoorbeeld door de makkelijk meetbare prestaties te benadrukken, of door alleen diensten te leveren aan diegenen, die daar het minst of goedkoopst gebruik van maken (‘cherry picking’) (Van Thiel & Leeuw, 2003: 134). Ook deze oorzaken worden genoemd in het werk van andere auteurs. Ze worden dus niet apart besproken en komen met name terug vanaf pagina 73.

Het woord ‘paradox’ wordt niet altijd juist gebruikt. Soms is namelijk geen sprake van een schijnbare tegenstrijdigheid, maar van een werkelijke tegenstelling of een dilemma. Het is niet zeker, of de auteurs hun ‘paradoxen’ als schijnbare tegenstrijdigheden zien, of dat ze de verkeerde term voor een tegenstrijdigheid gebruiken. Het laatste lijkt het geval te zijn. Kickert (1998) benadrukt immers de tegenstelling van een vergrote afstand tussen departement en organisatie enerzijds en de toegenomen ministeriële controle anderzijds. Volgens Van der Knaap (2000) kan prestatiemeting een negatief effect op de kwaliteit van beleid en beheer hebben. Datzelfde geldt voor de door Van Thiel en Leeuw (2003) genoemde paradox, al leggen de auteurs de nadruk niet op hetzelfde aspect als Van der Knaap (2000).

## **2.7 De theoretische infrastructuur**

Hieronder worden de verschillende theoretische bijdragen, tezamen met de diverse deelvragen, in een theoretisch onderzoeksmodel weergegeven. Dit model vormt tevens de structuur van de volgende hoofdstukken. Het bestaat uit drie kernbegrippen, namelijk: ‘verantwoordelijkheid’, ‘beleidsnetwerk’ en ‘outputsturing’. Het schema laat zien, uit welke elementen deze theoretische concepten zijn opgebouwd. Tevens wordt elke deelvraag aan één of meerdere elementen gekoppeld.

Het concept 'verantwoordelijkheid' bestaat uit hetgeen in 2.1 over publieke verantwoording is geschreven. Het moge duidelijk zijn, dat de derde en vierde deelvraag bij deze elementen horen. De bij een beleid betrokken actoren hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid, die ze moeten kunnen waarmaken.

De borging van de verantwoordelijkheid van de actoren geschiedt binnen een beleidsnetwerk. Dit tweede centrale concept bestaat uit de elementen uit 2.2 en 2.3, waarin de belangrijkste kenmerken van netwerken werden genoemd. Hieraan is de eerste deelvraag verbonden. Tevens komt de structuur van en interacties in netwerken aan bod. Het netwerkperspectief verschilt op essentiële punten van de populaire rationale benadering. Dat komt onder andere tot uiting in de verschillende opvattingen over democratie van beide perspectieven. De 'botsing' tussen deze twee benaderingen doet zich ook in de praktijk voor, waar drie logica's om voorrang strijden. Dat de netwerkbenadering als uitgangspunt van de analyse wordt genomen, heeft gevolgen voor de wijze waarop zowel outputsturing als verantwoording worden beoordeeld.

'Outputsturing' vormt het derde centrale concept van dit onderzoek. Het bestaat uit de elementen, zoals die in 2.4, 2.5 en 2.6 zijn genoemd. Daarbij gaat het allereerst om inhoud en doel van outputsturing. De tweede deelvraag sluit hierop aan. De volgende bouwsteen bestaat uit de genoemde modellen van outputsturing. Daarnaast zijn er de positieve en negatieve effecten, die de invoering van outputsturing met zich mee kan brengen. Hiermee verbonden zijn de vijfde en zesde deelvraag. Deze elementen worden gevolgd door drie ontwerpprincipes, die de perverterende werking zo veel mogelijk moeten beperken. De 'paradoxen' van outputsturing zijn het laatste element.

De drie centrale concepten zijn nauw verbonden. De actoren die zich rond een bepaald beleidsterrein hebben verzameld, vormen tezamen een beleidsnetwerk, dat bepaalde kenmerken heeft. Ze hebben elk een bepaalde verantwoordelijkheid. Outputsturing is een potentiële manier om de verschillende verantwoordelijkheden te borgen. Hoe meer deze vorm van sturing bij de kenmerken van het betreffende netwerk aansluit, des te beter ze daar in zal slagen. Een geringe koppeling leidt er echter toe, dat de perverse effecten van outputsturing de heilzame verdrijven. De verantwoordelijkheden binnen het netwerk kunnen dan niet goed worden geborgd.

Nu wordt een gids voor de volgende hoofdstukken gegeven, waarmee de genoemde kernconcepten, elementen en deelvragen kunnen worden teruggevonden. Op algemeen niveau is hoofdstuk 3 beschrijvend en hoofdstuk 4 analytisch van aard. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Meer specifiek komt het concept 'verantwoordelijkheid' terug in 3.1.4 en 3.1.5 (voor ProRail). 4.3 onderzoekt, in hoeverre outputsturing in het beleidsnetwerk kan zorgen voor borging van de diverse verantwoordelijkheden. Deelvraag 3 wordt behandeld in 3.1.4 en 4.3.1, terwijl deelvraag 4 in 3.1.5 en 4.3.2 aan de orde komt. Het concept 'beleidsnetwerk' wordt in 3.1.1 op ProRail toegepast. Daar wordt de eerste deelvraag dan ook behandeld. De eigenlijke analyse geschiedt in 4.1. Inhoud en doel van het concept 'outputsturing' zijn (wat betreft ProRail) terug te vinden in 3.1.2, 3.1.3 en 4.2.1. Datzelfde geldt voor de tweede deelvraag. De analyse vindt plaats in 4.2. Daarbij heeft de vijfde deelvraag een plek gekregen in 4.2.2 en de zesde deelvraag in 4.2.3 en 4.2.4. Tenslotte wordt op basis van de conclusies uit 5.1 in 5.2 een aantal aanbevelingen gedaan.

### **Verantwoordelijkheid**

- Publieke verantwoording (deelvragen 3 en 4)

### **Beleidsnetwerk**

- Kenmerken beleidsnetwerken (deelvraag 1)
- Sturing in netwerken
- Primaat van de politiek en democratieopvattingen
- Botsing der logica's

### **Outputsturing**

- Inhoud van outputsturing (deelvraag 2)
- Doel van outputsturing (deelvraag 2)
- Modellen van outputsturing
- Positieve en negatieve effecten van outputsturing (deelvragen 5 en 6)
- Ontwerpprincipes (deelvraag 6)
- 'Paradoxen' bij outputsturing

*Figuur 2.1: Theoretisch model*

## Hoofdstuk 3: Outputsturing in vijfvoud

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het empirisch kader van het onderzoek. Vijf cases van outputsturing passeren de revue, waarbij logischerwijs de meeste aandacht naar ProRail uitgaat. Daarna wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de Dienst Wegverkeer, de Rijksgebouwendienst, de politiekorpsen en de universiteiten. De bijlagen 4-8 vermelden enkele (in dit hoofdstuk te behandelen) kenmerken van outputsturing van deze organisaties.

### 3.1 Casus ProRail

Als beheerder speelt ProRail een belangrijke rol binnen het spoornetwerk. Voor een goed begrip van haar positie is kennis van de historische ontwikkeling van het netwerk noodzakelijk. Deze paragraaf begint dan ook met een overzicht van de bestuurlijke verhoudingen, zoals die zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de beheerder. Vervolgens komen inhoud en doel van de outputsturing van ProRail aan bod. Tenslotte wordt stilgestaan bij de verantwoordelijkheid van de minister en de overige actoren binnen het spoornetwerk.

#### 3.1.1 Bestuurlijke verhoudingen binnen het spoornetwerk

Sinds het rapport van de commissie-Wijffels (Wijffels, In 't Veld & De Soet, 1992) is de organisatie van het Nederlandse spoornetwerk een veel besproken onderwerp geweest. Meerdere keren is getracht tot andere bestuurlijke verhoudingen en nieuwe manieren van sturing te komen. Dat bleek echter niet eenvoudig te zijn. Nu wordt de historische achtergrond van de huidige verhoudingen tussen de actoren besproken.

Zonder de ontwikkelingen vòòr die tijd te willen bagatelliseren, kwam het spoornetwerk met name aan het einde van de twintigste eeuw sterk in beweging. Vanaf de jaren negentig volgden de veranderingen elkaar in rap tempo op. In 1991 werd richtlijn 91/440/EEG uitgevaardigd, die een scheiding van het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van het spoorvervoer voorschreef. Dit moest leiden tot liberalisering van het spoorvervoer, verzorgd door de geprivatiseerde nationale spoorwegondernemingen. In Nederland adviseerde de commissie-Wijffels om de relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen (NS) middels een scheiding van infrastructuur en exploitatie te ontvlechten. Het beheer van de infrastructuur moest bij de overheid blijven, terwijl de exploitatie aan de tucht van de markt kon worden overgelaten. Daartoe diende NS verzelfstandigd te worden (Wijffels *e.a.*, 1992).

In 1995 sloten het Rijk en NS het contract 'Over de Wissel', dat de (commerciële) verzelfstandiging van NS regelde. Het zorgde voor een verticale scheiding van infrastructuur en exploitatie. NS werd opgesplitst in een taak- en een marktsector. De publieke taken werden ondergebracht in enkele taakorganisaties, die onderdeel van het NS-concern bleven. Railinfratrust kreeg het juridisch eigendom van de publieke infrastructuur, Railinfrabeheer werd verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud, Railned voor de veiligheid en de jaarlijkse verdeling van spoorcapaciteit over de vervoerders, en de Verkeersleiding voor de dagelijkse verkeersgeleiding, de bediening

van seinen en de bijsturing. De minister van Verkeer en Waterstaat werd verantwoordelijk voor deze organisaties en moest ze aansturen. De commerciële taken werden overgedragen aan NS Groep, bestaande uit NS Reizigers (NSR), NS Stations, NS Internationaal, NS Vastgoed en NedTrain (Mat, 2002: 12). Deze marktsector moest onafhankelijk van de taakorganisaties opereren. De overheidsfinanciering van dit deel zou geleidelijk worden afgebouwd en NS kreeg een grotere mate van vrijheid in de bedrijfsvoering. Voor de exploitatie van het spoorvervoer werd overigens gekozen voor concurrentie *op* het spoor: meerdere vervoerders mochten dezelfde lijn exploiteren. Dit leidde tot de toetreding van Lovers Rail, maar dat werd geen succes (werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor, 2002: m-n).

In 1999 uitte de Algemene Rekenkamer zware kritiek op het gebrek aan onafhankelijk functioneren van de taakorganisaties. Volgens haar konden die onvoldoende afstand nemen van de marktsector, waardoor ze diverse malen door de Raad van Bestuur waren beïnvloed. Dat was niet toegestaan (Algemene Rekenkamer, 1999: 6, 36, 38). Datzelfde jaar introduceerde de nota “De derde eeuw spoor” de marktordening van het spoorvervoer in de komende eeuw. In tegenstelling tot in 1995 werd gekozen voor concurrentie *om* het spoor, hetgeen middels concessieverlening zou geschieden. Vervoerders moesten dus concurreren om het exclusieve recht op exploitatie van een bepaalde lijn. Hierbij werd wel onderscheid gemaakt tussen het vervoer op het hoofdrailnet en dat op regionaal niveau. Op het hoofdrailnet werd geen concurrentie ingevoerd: NSR bleef monopolist. De regionale spoorlijnen (de ‘contractsectorlijnen’) werden naar provinciaal niveau gedecentraliseerd en aanbesteed (ministerie van V&W, 1999: 29-37; werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor, 2002: n-o).

Het volgende belangrijke moment voor de taakorganisaties waren de richtlijnen 2001/12/EG en 2001/14/EG. Die betroffen onder andere de toewijzing van de capaciteit op de infrastructuur, de vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur, de relatie tussen beheer en vervoerders en een onafhankelijk toezicht op de uitvoering. Ze zijn in nationale regelgeving vertaald, waarbij vooral de nieuwe Spoorwegwet (SPW) en de Concessiewet van belang zijn. Tezamen met alle onderliggende regelgeving zijn beiden op 1 januari 2005 in werking getreden. Ze actualiseren en moderniseren de huidige regels, codificeren de bestaande situatie en de aanvaarde beleidsvoornemens en implementeren de EU-regelgeving op beleidsneutrale wijze. Tevens stellen ze de minister publiekrechtelijk verantwoordelijk voor infrastructuur en personenvervoer (mits niet gedecentraliseerd). Voor de uitvoering beschikt de minister over de privaatrechtelijke organisaties ProRail (voor de infrastructuur) en NS (voor het vervoer), waarvan de Staat 100% aandeelhouder is. Op 1 juli 2002 werden de taakorganisaties overigens uitgeplaatst bij NS en volledig onderdeel van het Rijk. In 2003 gingen ze samen onder de naam ProRail en sinds 1 januari 2005 vormen ze ook in juridische zin een geheel (werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor, 2002: q-s).

### *De ‘driehoek’*

De bestuurlijke verhoudingen in het spoornetwerk kunnen worden beschreven middels een driehoek van overheid (Verkeer en Waterstaat), beheerder (ProRail) en vervoerders (NSR, High Speed Alliance, Syntus, Noordned, Railion en overige goederenvervoerders) (zie bijlage 9). De overheid heeft een publiekrechtelijke relatie met die partijen, vastgelegd in een beheerconcessie (BC) (artikel 16 SPW) en een

vervoercensessie (artikel 20 Concessiewet). De concessies binden het exclusieve recht op beheer respectievelijk vervoer aan allerlei voorschriften, zoals de informatieplicht (artikel 96 SPW) en de overlegplicht. Kern van de afspraken is, dat beheerder en vervoerders een zorgplicht voor het beheer respectievelijk vervoer hebben. De beheerder moet zorgen dat (1) de infrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is; (2) de infrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen; (3) de risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de infrastructuur worden geanalyseerd en van passende maatregelen voorzien; (4) de vastgestelde minimale niveaus van capaciteit en treinpaden bij de capaciteitsverdeling beschikbaar zijn (artikel 3 BC). Onder het 'beheer van de infrastructuur' wordt verstaan, dat de beheerder zorgdraagt voor: (1) de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur; (2) een eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit; (3) het leiden van het verkeer over de infrastructuur (artikel 2, lid 2 BC; artikel 16, lid 1 SPW). Jaarlijks moet de beheerder in een beheerplan aangeven, op welke wijze ze aan de voorschriften uit de concessie wil voldoen, alsmede hoe ze de zorgplicht zal invullen. Na goedkeuring van het plan ontvangt ze middels een subsidiebeschikking de overheidsbijdrage. Op 18 juni 2004 heeft de minister de concepten van de beheercensessie voor ProRail en de vervoercensessie van het hoofdrailnet voor NS naar de Kamer gestuurd. Op 6 oktober 2004 heeft die echter geweigerd met beide in te stemmen ("Kamer: NS nog...", 2004). Naar aanleiding van de Kamerdebatten tijdens de laatste weken van 2004 zijn de concessies gewijzigd. Beiden lopen nu tot 2015 (ministerie van V&W, 2003).

Binnen de genoemde 'driehoek' is de relatie tussen beheerder en vervoerders (tezamen: 'de sector') leidend. Zij maken onderling afspraken om tot een goed werkend spoorvervoer te komen en leveren ook de prestaties. De minister stelt een bepaalde hoeveelheid financiële middelen beschikbaar. Dit wordt gecontroleerd door de Kamer, die tevens de begroting vaststelt. Vervolgens bepalen de beheerder en vervoerders, welke prestaties ze binnen deze kaders kunnen leveren. De minister toetst hun beheer- respectievelijk vervoerplan aan de concessies (inhoudelijk) en de begroting (financieel). Indien hij ontevreden is over de voorstellen, kan hij die afkeuren. Zo kan hij de sector dwingen de lat steeds hoger te leggen (ministerie van V&W, 2003; Tweede Kamer, 2004: 10). De beheerder maakt jaarlijks een netverklaring, bestaande uit een overzicht van de beschikbare capaciteit en het soort gebruik daarvan (artikel 58 SPW). Tevens geeft ze aan, welke kwaliteit aan infrastructuur en diensten ze tegen een gebruiksvergoeding (met bijbehorende prestatieregeling) aan de vervoerders zal leveren (artikel 62 SPW). Dit wordt nader uitgewerkt in de toegangsovereenkomst (artikel 59 SPW). Er kunnen ook kaderovereenkomsten over meerjarige capaciteit worden gesloten (artikel 60 SPW). De vervoerders bieden het vervoer aan de burgers (personen) en verladers (goederen) aan. Overigens dekt de gebruiksvergoeding slechts 10 tot 17% van de totale kosten van de beheerder in de periode 2004-2008. Het idee is deze vergoeding te gebruiken voor dekking van de (variabele) kosten, veroorzaakt door de exploitatie van de treindiensten door de vervoerders. Jaarlijks worden de tarieven voor de producten en diensten bepaald, die ProRail aan de vervoerders levert. De hoogte van de vergoeding wordt berekend op basis van trein- en tonkilometers, het aantal 'haltingen' (stops) bij stations, het stroomverbruik en het gebruik van (onder andere) opstel- en rangeerterreinen (ProRail, 2004a: 68-69, 71, f).



Naast de ‘driehoekpartijen’ spelen diverse andere actoren een rol. De EU-richtlijnen en wet- en regelgeving uit de Kamer werden al genoemd. Verder zijn de decentrale overheden verantwoordelijk voor de aanbesteding van de contractsectorlijnen (artikel 20 Concessiewet). De Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) houdt toezicht op een non-discriminatoire capaciteitsverdeling van de beheerder en gelijke toegankelijkheid voor de vervoerders (artikel 70 SPW). De Inspectie Verkeer en Waterstaat is de toezichthouder voor de railveiligheid. Tenslotte hebben diverse consumentenorganisaties en overlegorganen adviesrecht op de beslissingen van NS en de vervoerconcessie (ministerie van V&W, 2003).

### *3.1.2 Inhoud van outputsturing*

Conform artikel 20, lid 1 BC moet ProRail uiterlijk per 1 januari 2008 op output worden aangestuurd. Dit komt voort uit artikel 17 SPW, waarvan het eerste lid vermeldt, dat in de concessie in ieder geval prestatie-indicatoren moeten worden opgenomen. Artikel 20 van de concessie noemt vier voorwaarden voor outputsturing. Ten eerste moet ProRail een relatie kunnen leggen tussen haar middelen, activiteiten, doelen en de resultaten daarvan. Daarnaast moet ze de wederzijdse invloeden tussen haar activiteiten, doelen en resultaten enerzijds, en die van de vervoerders anderzijds, kunnen aangeven. Tevens moet ze inzicht hebben in de levenscycluseffecten van de wijze waarop ze de infrastructuur beheert. Tenslotte moet ze haar bedrijfsvoering professionaliseren, zodat ze aan de eisen kan voldoen. Daarom is een ‘verbetertraject’ gestart, waarin de beheerder inzicht moet krijgen in de relatie tussen haar (financiële) middelen, activiteiten, prestaties en de effecten voor het spoorstelsel.

Outputsturing is gericht op prestaties. Dat betekent, dat de departementale aansturing zich niet langer richt op de activiteiten van ProRail, maar op haar resultaten. De minister heeft dus geen directe bemoeienis met de operationele bedrijfsvoering van de beheerder. Essentieel voor deze wijze van aansturing is het meten van prestaties door prestatie-indicatoren. Artikel 6, lid 1 van de concessie noemt vijf indicatoren, die ten minste in de concessie opgenomen moeten worden. Het betreft: de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur; de reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen; de kwaliteit van de bijsturing; de kwaliteit van de capaciteitsverdeling; en de kwaliteit van de informatievoorziening. Om op de indicatoren te kunnen sturen, moeten ze worden geoperationaliseerd. Deze ‘nadere’ indicatoren worden in het beheerplan vermeld (artikel 6, lid 2 BC). Per indicator maken minister en ProRail afspraken over de minimaal te leveren prestaties. Deze afspraken komen in principe overeen met die tussen ProRail en de vervoerders.

Artikel 20 en 21 BC betreffen de overgangperiode tot de invoering van outputsturing. Tot uiterlijk 1 januari 2008 is er sprake van een ‘ingroeifase’. ProRail voldoet immers nog niet aan de genoemde voorwaarden voor outputsturing. Het blijkt vooral erg lastig om een goede relatie te leggen tussen haar activiteiten en de output, alsmede tussen de output en de outcome. Naast professionalisering is het zaak om in deze fase de samenwerking met de vervoerders te vergroten. In het beheerplan moet ProRail aangeven, hoe ze de overstap naar outputsturing zal maken (de migratieparagraaf). Wat betreft de te leveren prestaties is er in de ingroeifase sprake van twee situaties. Voor sommige indicatoren worden namelijk grenswaarden gehanteerd, terwijl voor de een aantal andere richtwaarden wordt gebruikt. Een grenswaarde is een kwantitatieve

norm, die weergeeft welke prestatie ProRail voor de betreffende indicator minimaal moet leveren. Zij heeft dan een resultaatsverplichting op het behalen van die waarde. Hier is sprake van sturing op output. Wanneer er voor een indicator een richtwaarde is geformuleerd, betreft het een na te streven waarde. In haar beheerplan moet ProRail aangeven, met welke maatregelen ze die waarde wil realiseren. Hierbij bestaat de resultaatsverplichting uit het uitvoeren van die maatregelen. Er is sprake van sturing op input en proces (artikel 20-21 BC).

In 2005 zou worden begonnen met outputsturing op de indicatoren reinheid, sociale veiligheid, kwaliteit van de bijsturing en kwaliteit van de informatievoorziening. Uiterlijk per 2008 geldt dat ook voor de indicatoren beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur, toegankelijkheid van de transfervoorzieningen en kwaliteit van de capaciteitsverdeling. Tot dat moment is er bij deze indicatoren sprake van input- en processturing. Naarmate er meer op output wordt gestuurd, neemt de departementale bemoeienis met de bedrijfsvoering van ProRail steeds verder af. Op het moment dat aan alle voorwaarden voor outputsturing wordt voldaan, zou de financiering voor een periode van meerdere jaren kunnen geschieden. ProRail is dan immers in staat een heldere relatie te leggen tussen de financiële middelen en de prestaties die ze daarmee kan leveren (artikel 20 BC).

Outputsturing bestaat echter niet alleen uit sturen op prestatie-indicatoren. Er is namelijk sprake van een mix van instrumenten, die tezamen het geheel van outputsturing vormt. Daarnaast is het begrip 'outputsturing' een algemene aanduiding van een sturingswijze, ten aanzien waarvan in de praktijk vele keuzes over de precieze invulling moeten worden gemaakt. Zo moet bijvoorbeeld worden besloten, of de aangestuurde organisatie al dan niet op haar output wordt bekostigd (ministerie van BZK, 1999). Op de instrumenten waaruit de outputsturing van ProRail bestaat, wordt ingegaan bij de bespreking van de verantwoordelijkheid van de minister en de andere actoren. Zij kunnen die instrumenten immers inzetten om hun verantwoordelijkheid waar te maken.

### *3.1.3 Doel van outputsturing*

Op welke wijze de spoorsector ook wordt aangestuurd, het sturingsmodel moet in het algemeen altijd zorgen voor een zo goed mogelijk functionerend spoorstelsel. Dit geldt ook voor outputsturing, dat immers een middel is om bepaalde doelstellingen te bereiken. Ten eerste moet deze sturingsvorm voor betere prestaties van ProRail zorgen, hetgeen ten goede komt aan de vervoerders, verladers en reizigers. De afspraken van ProRail met de minister en de vervoerders over de te leveren prestaties, prikkelen de beheerder daaraan ook te voldoen. Indien ze de richt- en grenswaarden op de indicatoren niet haalt, kan ze daarop door hen worden aangesproken. Uiterlijk per 2008 stuurt de minister niet langer op ideeën en intenties, maar op resultaten. Doordat de gebruiksvergoeding (deels) afhankelijk is van de prestaties van ProRail, ontstaat ook hier een stimulerende werking (Tweede Kamer, 2004: 9). Tenslotte wordt een aantal andere instrumenten gebruikt om ProRail tot presteren te prikkelen (zie pagina 38). Bij het verbeteren van de prestaties spelen de functies van leren en oordelen ook een rol.

Een tweede doelstelling is efficiëntievergroting. Enerzijds is dat mogelijk, doordat de gevolgen van de inzet van (financiële) middelen voor de prestaties verduidelijkt worden. Beslissingen over een bepaalde inzet van de middelen kunnen daarmee beter onderbouwd worden. De 'black box' van de processen wordt zo transparant gemaakt. Anderzijds is het minstens even belangrijk, dat het departement zich weinig met de processen van ProRail bezighoudt. Outputsturing impliceert immers een zakelijker verhouding tussen beide organisaties. De onderlinge afstand wordt vergroot, doordat ProRail meer bewegingsvrijheid krijgt. Het gaat namelijk om hetgeen ze uiteindelijk presteert (het 'wat'). De manier waarop die resultaten worden bereikt (het 'hoe'), wordt (binnen bepaalde kaders) aan de sector overgelaten. ProRail moet steeds meer met de vervoerders gaan samenwerken om tot gezamenlijke optimalisatie van de prestaties te komen. Bij de realisatie van die prestaties zijn ze immers wederzijds afhankelijk. Dat heeft gevolgen voor de departementale aansturing. ProRail staat minder bloot aan de instabiliteit van de politieke invloed op de dagelijkse gang van zaken. Tevens hoeft het ministerie niet langer alle kennis over de processen van ProRail in huis te hebben. Die expertise ligt immers bij de beheerder zelf, die daarmee veel beter dan het departement keuzes inzake haar bedrijfsvoering kan maken. Het ministerie is geen 'tweede ProRail' meer, wat een aanzienlijke kostenreductie betekent (Coopers & Lybrand, 1995: 6-7, 25, 68; ministerie van V&W, 2003).

Tenslotte is outputsturing voor de minister een manier om haar verantwoordelijkheid te waarborgen. Dat is echter geen doel op zich, maar een randvoorwaarde voor een goed functionerend spoorstelsel. Andere verantwoordelijkheden, zoals die van ProRail en de vervoerders, spelen ook een rol. Bovendien wordt ProRail niet alleen door het departement beïnvloed. Met name de vervoerders kunnen druk op haar uitoefenen. Het hiërarchische model is dus geen goede weergave van de aansturing van ProRail. Achtereenvolgens wordt nu dan ook bij de verantwoordelijkheid van de minister en van de andere betrokkenen stilgestaan (ministerie van V&W, 2003).

### *3.1.4 Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing*

Het door Bovens (1990) omschreven hiërarchische model van aansprakelijkheid benadrukt de politieke verantwoordelijkheid van de minister, die 'verantwoording verschuldigd is aan het parlement voor elke bestuurshandeling, die onder zijn zeggenschap plaatsvindt' (commissie-Scheltema, 1993: 16). Dat gaat echter niet verder dan hetgeen waarvoor hij bevoegd is (en vice versa). Bij het spoor is de minister verantwoordelijk voor aanleg, beheer en onderhoud van de infrastructuur (artikel 5 SPW), alsmede voor het personenvervoer, tenzij dat is gedecentraliseerd (artikel 20, 69a Concessiewet). ProRail verzorgt de uitvoering van het 'infrastructuurgedeelte'. Deze privaatrechtelijke organisatie is een rechtspersoon met een wettelijke taak, maar geen zelfstandig bestuursorgaan. Het laatstgenoemde is een "bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is" (ministerie van Financiën, 2002: 11). Dit is een bestuurlijk-juridische term. Voor zelfstandige bestuursorganen geldt een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn "rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen" (ministerie van Financiën,

2002: 8). Dit begrip heeft een financiële achtergrond: het gaat om de publieke bekostiging, maar zegt niets over de juridische status van de organisatie. De minister is volledig verantwoordelijk voor een rechtspersoon met een wettelijke taak, dus ook voor ProRail.

Met het spoorvervoer is ook een publiek belang gemoeid. Dat is “een maatschappelijk belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid neemt, omdat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt” (ministerie van EZ, 2002: 12). Het begrip is echter lastig nader te definiëren, doordat de invulling ervan op (normatieve) politieke opvattingen gestoeld is. In 2002 stelde de werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor, dat “een heldere en duidelijk afgebakende definitie van het publiek belang van de spoorsector momenteel nog ontbreekt” (p.3). In de aanbiedingsbrief van de concessies wordt het publiek belang van het spoor beschreven als het massavervoer tussen de grote steden in de spits en het op basisniveau bereikbaar houden van het hele land en het Nederlandse bedrijfsleven (Tweede Kamer, 2004: 5).

De minister houdt zich onder outputsturing veel minder bezig met de dagelijkse gang van zaken bij ProRail. Prestatiesturing vereist immers een zekere vrijheid in de operationele bedrijfsvoering van de beheerder. De minister is niet langer aansprakelijk voor zaken als een verkeerd staande wissel, of een kapotte lift. Zoals op pagina 19 werd vermeld, accepteert de Kamer dit echter lang niet altijd.

### *Instrumenten*

De invoering van outputsturing brengt een grotere afstand tussen departement en ProRail met zich mee. Om in een dergelijke situatie toch zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, beschikt de minister over een flink aantal instrumenten.

Ten eerste is er de wet- en regelgeving. Naast de Concessiewet is met name de Spoorwegwet van belang. Voortbouwend op EU-richtlijnen legt ze namelijk de basis voor de relatie tussen overheid en beheerder, die is vastgelegd in een beheerconcessie (artikel 16, 17 SPW). De nationale wetgeving wordt uitgewerkt in Algemene Maatregelen van Bestuur (zoals over capaciteitsverdeling), Koninklijke Besluiten (bijvoorbeeld over de omvang van het hoofdrailnet) en ministeriële regelingen (denk aan concrete technische eisen aan materieel en infrastructuur).

Het tweede sturingsinstrument is de beheerconcessie, waarin ‘beheer’ (artikel 2) en ‘zorgplicht’ (artikel 3) worden gedefinieerd. Daarnaast is de plicht tot het jaarlijks maken van een beheerplan belangrijk. Aan de totstandkoming en inhoud ervan worden diverse eisen gesteld (artikel 4, 5) en het dient de goedkeuring van de minister te hebben. Vervolgens wordt de overheidsbijdrage (gesynchroniseerd met de concessie en het beheerplan) middels een subsidiebeschikking verleend. Verder gaat de concessie in op de prestaties inzake de kwaliteit van de infrastructuur en het beheer daarvan (artikel 6). Andere instrumenten uit de concessie zijn onder andere: het activaregister (artikel 12), vierjaarlijkse internationale benchmarks (artikel 15), jaar- en kwartaalrapportages (artikel 19, 23) en periodieke evaluaties van de uitvoering van de concessie (artikel 24). Dit is een uitwerking van de informatieplicht van artikel 96 SPW.

Ook op het terrein van handhaving en toezicht beschikt de minister over diverse instrumenten. Verderop wordt ingegaan op het toezicht door de Vervoerkamer van de NMa en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Door haar 100% aandeelhouderschap van ProRail via Railinfratrust B.V. (de juridische eigenaar van de infrastructuur), alsmede van NS, kan de Staat als zodanig ook toezicht houden. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht staan de minister de volgende handhavinginstrumenten ter beschikking: bestuursdwang, bestuurlijke boete, last onder dwangsom en (gedeeltelijke) intrekking van de concessie (artikel 18, 75, 76 SPW).

Overige instrumenten zijn onder meer de statuten van ProRail. Die gaan in op de verdeling van de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de directie, de aandeelhouder en de Raad van Commissarissen, alsmede op de instelling van de laatstgenoemde Raad en de wijze van bekostigen. Dat laatste instrument speelt een belangrijke rol in de discussie over de vormgeving van de outputsturing. Op pagina 25 werd al stilgestaan bij twee modellen van outputsturing. Indien voor outputbekostiging wordt gekozen, is de vraag door wie ProRail dan op haar output moet worden bekostigd. Op deze discussie wordt teruggekomen in hoofdstuk 4.

### *3.1.5 Andere verantwoordelijkheden in het spoornetwerk*

Nu is het tijd om verder te kijken. Borging van de ministeriële verantwoordelijkheid is immers een instrumentele waarde, die geenszins objectief is. Zoals eerder al duidelijk werd, zijn doelen gebaseerd op waarden en daarmee niet neutraal (Majone, 1989; Ringeling, 1993). Voor een goed functionerend spoorstelsel gaat het ook om de verantwoordelijkheid van de overige actoren binnen het spoornetwerk. Borging van al die verantwoordelijkheden is een randvoorwaarde voor het uiteindelijke gewenste resultaat: goede prestaties van ProRail en een kwalitatief hoogwaardig spoorvervoer. De precieze invulling van 'goede prestaties' en 'kwalitatief hoogwaardig' is echter ook weer subjectief. Dat is niet erg, zolang dat maar wordt onderkend en de geformuleerde doelstellingen niet als neutraal worden beschouwd.

Nu wordt de verantwoordelijkheid van de overige actoren in het spoornetwerk bekeken. Voor wat betreft ProRail hoeft er weinig meer te worden toegevoegd aan hetgeen al werd vermeld over haar plichten en verantwoordelijkheid. In termen van Bovens (2005: 33-42) moet ze zich met name politiek (aan de minister) en administratief (aan de toezichthouders) verantwoorden. In mindere mate is ook sprake van juridische (bij rechtbanken) en maatschappelijke verantwoording (het beheerplan besteedt aandacht aan de belangen en opvattingen van belangengroepen en maatschappelijke partijen). De verantwoordingslijnen lopen dus verticaal, diagonaal en horizontaal. ProRail legt als één actor verantwoording af, dus corporatief.

Op de andere actor uit de 'driehoek', de vervoerders, is ook eerder al ingegaan. Voor het personenvervoer wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen het hoofdrailnet en de contractsectorlijnen. Het exclusieve recht op de exploitatie van het hoofdrailnet (verzorgd door NSR) wordt middels een vervoerconcessie door de minister toegewezen. Die concessie lijkt voor een deel sterk op hetgeen in de beheerconcessie staat vermeld. Zo heeft NSR een zorgplicht (artikel 6 van de vervoerconcessie), moet ze een vervoerplan opstellen (artikel 7, 8, 29) en worden wederom enkele prestatie-indicatoren onderscheiden (artikel 9). Verder zijn er verplichtingen ten aanzien van

het vervoer van reizigers met een functiebeperking (artikel 10), fietsenstallingen (artikel 11), de dienstregeling (artikel 13), de minimale bediening van stations (artikel 14) en reisinformatie over andere vervoerders (artikel 15). Jegens de minister geldt een informatieplicht (artikel 21), dient de vervoerder zich financieel te verantwoorden (artikel 22) en moet ze meewerken aan driejaarlijkse benchmarks (artikel 22) en evaluaties (artikel 30). De artikelen 24-26 betreffen de relatie met consumenten en decentrale overheden. Belangrijk is, dat ook NS uiterlijk per 1 januari 2008 op output wordt aangestuurd (artikel 27, 28). Wat hierover voor ProRail is gemeld, geldt ook voor de vervoerder op het hoofdrailnet. Op de relatie met de beheerder (middels een toegangsovereenkomst) werd al ingegaan. De vervoerders op de contractsectorlijnen (NSR, Syntus en Noordned) krijgen een exclusieve concessie van de betrokken decentrale overheid. Het voert te ver om op de goederenvervoerders in te gaan. De aansprakelijkheid van de vervoerders is politiek (de minister), juridisch (de rechtbank), administratief (toezichthouders) en maatschappelijk (reizigers en verladers). Er is wederom sprake van verticale, diagonale en horizontale, alsmede van corporatieve verantwoording (Bovens, 2005: 33-42).

Voor wat betreft de contractsectorlijnen spelen de decentrale overheden een grote rol. Ze zijn immers verantwoordelijk voor de aanbesteding daarvan (artikel 20, lid 3 Concessiewet) en verlenen per lijn de concessies aan de betrokken vervoerder. Afhankelijk van de betreffende lijn gaat het om provincie, gemeente, stadsgewest of regionet. De gedachte is, dat ze beter dan het ministerie in staat zijn de treindienst(en) op het stads- en streekvervoer in de regio af te stemmen. Dat kan leiden tot meer efficiëntie en een hogere kostendekkingsgraad (ministerie van V&W, 1999: 32-37).

De Vervoerkamer van de NMa houdt onafhankelijk toezicht op: (1) een eerlijke verdeling van de infrastructuurcapaciteit door de beheerder; (2) een gelijke toegang voor de vervoerders tot de infrastructuur en bijkomende diensten en voorzieningen op en om het spoor; (3) de netverklaring, de toegangs- en kaderovereenkomsten en de gebruiksvergoeding (artikel 70 SPW). Dat doet ze door het behandelen van klachten van belanghebbenden (met name van vervoerders over de beheerder) en het uitvoeren van onderzoek (artikel 71 SPW). Sinds 1 juli 2005 is de NMa een zelfstandig bestuursorgaan. Daarvoor was ze een op afstand geplaatst dienstonderdeel van het ministerie van Economische Zaken. De externe verzelfstandiging heeft die afstand vergroot en de verantwoordelijkheid van de minister beperkt. Zo kan hij de NMa niet langer in individuele mededingingszaken aanwijzingen geven. Wel is hij nog steeds bevoegd om algemene aanwijzingen te geven en blijft hij politiek verantwoordelijk voor het mededingingsbeleid en het functioneren van de NMa (NMa, 2005: 19).

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (divisie Rail) houdt onafhankelijk toezicht op de voorschriften met betrekking tot de veiligheid van de infrastructuur en het spoorvervoer. Daartoe stelt ze een toezichtvisie op.

Tenslotte spelen de klanten (reizigers en verladers) van de vervoerders ook een rol. Ze hebben zich namelijk georganiseerd in belangengroepen en hebben als zodanig adviesrecht op de beslissingen van NS en de vervoerconcessie (artikel 24 vervoerconcessie). Daarnaast zijn er diverse overlegorganen, zoals het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer.

## 3.2 Casus Dienst Wegverkeer

Net als ProRail heeft deze eerste vergelijkende casus betrekking op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat. De Dienst Wegverkeer (RDW) richt zijn aandacht echter niet op het vervoer op het spoor, maar over de weg. In deze paragraaf wordt zo veel mogelijk de indeling aangehouden, zoals die bij de casus van ProRail is gebruikt. Na een beschrijving van het beleidsnetwerk en de taken van de organisatie wordt ingegaan op inhoud en doel van de outputsturing. Vervolgens komen de verantwoordelijkheid van de minister en de overige actoren aan bod.

### 3.2.1 Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk

De Wegenverkeerswet 1994 (WVW) vormt de wettelijke basis voor het bestaan van de Dienst Wegverkeer. Artikel 4b noemt de taken van de Dienst, die als het ware de totale levensloop van voertuigen en bijbehorende documenten volgen. Ze bestaan uit vier kerntaken, namelijk: (1) toelating van voertuigen en voertuigonderdelen op de Nederlandse en Europese markt op basis van technische voorschriften; (2) toezicht en controle op de door de Dienst erkende bedrijven en de technische staat van de voertuigen; (3) registreren en verstrekken van gegevens van voertuigen en hun eigenaren/houders; (4) afgeven van aan voertuigen en hun eigenaren/houders gerelateerde documenten (RDW, 2005: 3-4). Een minister kan de Dienst ook nog andere taken opdragen. Elke kerntaak bestaat uit één of meer taakclusters. Zo bestaat de kerntaak 'toelating' uit de clusters 'typegoedkeuringen', 'kentekenonderzoeken', 'periodieke keuringen' en 'ontheffingen' (RDW, 2004: 7-12).

Over de uitvoering van zijn wettelijke taken verantwoordt de Dienst Wegverkeer zich aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Hierop wordt later nader ingegaan. Naast deze hiërarchische, politieke aansprakelijkheid verantwoordt de Dienst zich ook (horizontaal) tegenover zijn klanten en de samenleving. Daartoe heeft hij met enkele andere zelfstandige bestuursorganen het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend. Daarin staan zaken als transparantie, betrouwbaarheid, participatie en verantwoording centraal. Ook is er een Code Goed Bestuur Uitvoeringsorganisaties. Verder heeft de organisatie in 2002 met nog tien andere uitvoeringsorganisaties aan een rijksbrede benchmark deelgenomen (RDW, 2005: 49, 62).

De dagelijkse leiding is in handen van de directie. Haar leden worden benoemd, geschorst en ontslagen door de Raad van Toezicht, tegenover wie zij zich ook voor haar functioneren dient te verantwoorden. Tevens moet ze diverse stukken ter goedkeuring aan de Raad voorleggen, zoals het Financieel Meerjaren Beleidsplan, de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. De (vijf) leden van de Raad van Toezicht worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister (artikel 4d-4m WVW).

De belangrijkste inkomstenbron van de Dienst Wegverkeer bestaat uit de tarieven, die hij de afnemers van zijn producten in rekening brengt. De groep afnemers is zeer divers. Naast de voertuigeigenaren noemt het jaarverslag: departementen (Verkeer en Waterstaat; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Financiën; Justitie), gemeenten, politie, Belastingdienst, verzekeraars, transportbedrijven, garages, demontagebedrijven, carrosseriebouwers

handelaren en brancheorganisaties als RAI, BOVAG en ANWB (RDW, 2005: 3). Met veel van deze organisaties onderhoudt de Dienst intensieve relaties. De voertuig- en transportbranche vormt een belangrijke doelgroep, waarmee hij veelvuldig overlegt. Daarnaast worden veel andere betrokken actoren bij de besluitvorming betrokken. Door de afstemming met klanten en brancheorganisaties is voorzien in een kritische blik op de wijze waarop de Dienst zijn taken uitvoert, de kwaliteit van zijn dienstverlening en de hoogte van de tarieven. Als toezichthouder kan de minister deze signalen vanuit de markt gebruiken om het functioneren van de organisatie te beoordelen (ministerie van V&W, 2001: 5).

De klanten van de Dienst Wegverkeer betalen voor de door hem geleverde producten en diensten tarieven, die hij zelf vaststelt (artikel 4b, lid 1, onderdeel n WWV). De Raad van Toezicht moet zijn voorstel echter wel goedkeuren (artikel 4l, lid 2, onderdeel b WWV). Ook de minister moet akkoord gaan. Daarbij let hij op: (1) de wettelijke basis voor de tarieven; (2) de hoogte van en fluctuatie in de tarieven; (3) de omvang van de reserves en voorzieningen; (4) kruissubsidiëring tussen wettelijke taakclusters of tussen publieke en private taken; (5) de kostendekkendheid van de tarieven (ministerie van V&W, 2001: 7). Met het laatste punt wordt bedoeld op de eis, dat de hoogte van de tarieven gerelateerd dient te zijn aan de met de uitoefening van de taak gemoeide kosten (artikel 4q, lid 1 WWV). Deze eis van kostendekkendheid geldt per taakcluster. Er mag geen financiële over- of onderdekking bestaan en ook mogen tekorten in het ene cluster niet door overschotten in het andere gecompenseerd worden (RDW, 2004: 1). De tarieven mogen jaarlijks maximaal 5% plus de inflatiefactor veranderen (ministerie van V&W, 2001: 13). Een stijging van de tarieven met meer dan de inflatie moet altijd worden onderbouwd door een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. De tarieven zijn dus geen vorm van prestatiebeloning. De organisatie wordt immers niet achteraf met hogere tarieven 'beloond', indien ze aan de gemaakte afspraken heeft voldaan.

### *3.2.2 Inhoud van outputsturing*

Alvorens op de outputsturing van de Dienst Wegverkeer in te gaan, moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de bekostiging het gebruik van prestatie-indicatoren. De bekostiging geschiedt grotendeels middels de tarieven. Hierbij speelt het departement een minimale rol. De prestatie-indicatoren zijn daarentegen wel belangrijk in de sturingsrelatie tussen Dienst en ministerie. In onderling overleg zijn namelijk vele indicatoren ontwikkeld (ministerie van V&W, 2001: 26-27), die vooral op de producten en diensten van de Dienst (RDW, 2005: 4), maar ook deels op zijn activiteiten aansluiten. Ze spelen niet alleen een rol in de (externe) departementale toezichtrelatie, maar ook in de (interne) managementafspraken tussen de directie en de hoofden van divisies en afdelingen. Voor 66 van de 96 in het jaarverslag genoemde indicatoren is echter geen waarde opgenomen. Voor die prestaties is de Dienst namelijk afhankelijk van het aanbod, dat grotendeels wordt bepaald door externe factoren, zoals de economische situatie. De minister kan daar niet goed op sturen. Hij kan hooguit een vergelijking met de prestaties uit de voorgaande jaren maken. Alleen bij grote schommelingen in de 'scores' zal het departement de Dienst hierop aanspreken (RDW, 2005: 63-65).



Uit de interviews is gebleken, dat het niet eenvoudig is om een relatie te leggen tussen de input, throughput, output en outcome. Vooral het verband tussen de output en de outcome is diffuus. Er ontbreekt een duidelijke definitie van de gewenste effecten en het publiek belang. De output van de Dienst is echter niet de enige variabele, die de outcome beïnvloedt. De relatie tussen middelen, activiteiten en producten is wél gedeeltelijk te bepalen (KPMG, 2003: 80), al wordt daar nog geen informatie over verstrekt (Algemene Rekenkamer, 2004: 156). De diffuse relaties maken het voor het departement lastig om het ambitieniveau van de prestatieafspraken te bepalen. Deels moet het daarbij vertrouwen op de informatie van de Dienst. De ervaring met de prestaties in voorgaande jaren en de opvattingen van klanten en brancheorganisaties kunnen echter ook worden gebruikt bij het vaststellen van de waarden op de indicatoren.

### *3.2.3 Doel van outputsturing*

In tegenstelling tot bij ProRail is in deze casus wel een keuze voor één van de in 2.4 genoemde modellen van outputsturing gemaakt. De prestatie-indicatoren hebben een puur signalerende functie. Wanneer zich grote afwijkingen in de prestaties voordoen, vindt overleg met de minister plaats. De Dienst moet dan aangeven, middels welke maatregelen hij binnen een zekere termijn weer aan de gestelde waarde(n) zal voldoen (ministerie van V&W, 2001: 26). Deze keuze heeft een aantal redenen. Ten eerste wordt de Dienst middels zijn tarieven bekostigd en niet via de prestatie-indicatoren door het departement. Daarnaast is de relatie tussen input, throughput, output en outcome diffuus en kan voor veel indicatoren geen zinvolle waarde worden vastgesteld. Tenslotte hebben Dienst en departement volgens de laatstgenoemde goede ervaringen met deze vorm van outputsturing. Doel, definitie en waarde van de prestatie-indicatoren zijn samen bepaald en het wederzijds vertrouwen is groot.

Doel van de outputsturing is niet het financieel afrekenen op prestaties. Uit de interviews is gebleken, waar het wel om gaat. Ten eerste moeten de prestatie-indicatoren de Dienst Wegverkeer tot betere prestaties stimuleren. Vergroting van transparantie en verantwoording (zowel politiek/verticaal, als publiek/horizontaal) is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Hiermee hangt het tweede doel samen, namelijk: leren over het functioneren van de organisatie. Leerervaringen kunnen immers voor prestatieverbetering worden gebruikt. Een derde doelstelling is het beoordelen van de prestaties. Tevens is outputsturing een middel om de ministeriële verantwoordelijkheid te borgen. Deze vorm van sturing moet er immers voor zorgen, dat de minister adequaat toezicht kan uitoefenen. Een laatste doelstelling, die ook bij de casus van ProRail werd genoemd, is vergroting van de efficiëntie. Doordat de Dienst Wegverkeer bij de uitvoering van de publieke taken monopolist is, kan ze daar niet middels concurrentie toe geprikkeld worden. Het gematigde tariefbeleid en de eis van kostendekkendheid doen dat echter wel. De kosten mogen immers niet te hard stijgen, want om het betreffende taakcluster kostendekkendheid te maken, zouden de tarieven in dat geval harder moeten stijgen dan vanuit het gematigde tariefbeleid is toegestaan. In de afgelopen jaren zijn diverse efficiëntiedoelstellingen gerealiseerd, waarmee de tarieven gemiddeld 3% lager zijn dan in 1996. Gecorrigeerd voor inflatie betekent het zelfs een daling van meer dan 25% (RDW, 2004: 1).

### 3.2.4 Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing

Net als ProRail is de Dienst Wegverkeer een rechtspersoon met een wettelijke taak. Sinds 1 juli 1996 is hij ook zelfstandig bestuursorgaan. Hij is dus niet ondergeschikt aan de minister en kan tot op zekere hoogte zelfstandig zijn taken uitvoeren. De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt tot: de beleidsontwikkeling, de algemene wet- en regelgeving, het tariefbeleid, het algemeen functioneren en de coördinatie van de informatievoorziening over voer- en vaartuigen. De minister is niet aansprakelijk voor de bedrijfsvoering en de toepassing van algemene regels op individuele gevallen. De Dienst is immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke (en door ministers opgedragen) taken. Hij moet de regels toepassen en zijn eigen bedrijfsvoering regelen. Overigens informeert hij de minister wel op hoofdlijnen over de bedrijfsvoering, maar in principe heeft het departement niets met de dagelijkse gang van zaken te maken. De minister is dus verantwoordelijk voor het ‘wat’ en de Dienst Wegverkeer voor het ‘hoe’ (ministerie van V&W, 2001: 2-3, 7-9).

#### *Instrumenten*

Om zijn verantwoordelijkheid te borgen, houdt de minister toezicht op de Dienst Wegverkeer. Hij beschikt over diverse instrumenten. Naast de Wegenverkeerswet is er een toezichtvisie met informatieverplichtingen. De minister kan altijd inlichtingen bij de Dienst opvragen, die hij voor zijn taakuitoefening nodig acht (artikel 4u, lid 1 WVV). Tevens stelt hij een informatiestatuut vast, dat inhoudelijke en procedurele voorschriften voor de informatie-uitwisseling bevat (artikel 4uWVV, lid 3).

De Dienst moet de minister minimaal jaarlijks informeren over de tarieven en kostendekkendheid van de taakclusters, de interne bedrijfsvoering (op hoofdlijnen), de nevenactiviteiten en de kwaliteit van de dienstverlening. Dat gebeurt via overleg en vele documenten, die eerst door de Raad van Toezicht moeten worden goedgekeurd. Het Financieel Meerjaren Beleidsplan behoeft de goedkeuring van de minister, terwijl het strategisch plan, de agenda voor het uitvoeringsjaar en het jaarverslag ter kennisgeving worden aangeboden. Naast deze periodieke stukken ontvangt hij ook incidentele informatie, zoals tussentijdse tariefaanpassingen en verzoeken tot taakuitbreiding. Beiden vergen zijn goedkeuring (ministerie van V&W, 2001: 8-11, 14-15; zie ook artikel 4l WVV).

Wanneer de Dienst volgens de minister niet naar behoren functioneert, beschikt hij over diverse bevoegdheden. Zo kan hij *algemene* aanwijzingen geven over de uitoefening van de opgedragen taken (artikel 4c WVV). In de praktijk zou dat tot verwarring kunnen leiden. De lijn tussen algemene aanwijzingen en detailbemoeienis is namelijk erg dun. Volgens de toezichtvisie gaat het om “het geven van randvoorwaarden, waarbinnen de RDW zelf de concrete invulling dient te bepalen” (ministerie van V&W, 2001: 15). Overigens geeft de minister zelden dergelijke aanwijzingen en zal altijd eerst ambtelijk overleg plaatsvinden. Bij taakverwaarlozing, kan de minister de bevoegdheid om de wettelijke taken uit te voeren terugnemen (artikel 4x WVV). Volgens een departementale medewerker is dat weinig realistisch, maar meer bedoeld als waarborg voor de continuering van de (onmisbare) taken.

De minister kan de leden van de Raad van Toezicht benoemen, schorsen en ontslaan (artikel 4j WVV). Bij de verzelfstandiging in 1996 werd de Raad ingesteld ter compensatie van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij is echter een orgaan van de Dienst, functioneert niet namens de minister, maar vormt meer een aanvulling op het ministeriële toezicht. Zijn leden moeten zich wel aan de minister verantwoorden en zowel het belang van de Dienst, als het publieke belang dienen. Naast de al genoemde bevoegdheden houdt de Raad toezicht op het beleid van de directie en adviseert hij haar (ministerie van V&W, 2001: 4; RDW, 2005: 61).

### *3.2.5 Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk*

Er valt weinig toe te voegen aan hetgeen al over de verantwoordelijkheid van de actoren is vermeld. De Dienst Wegverkeer verantwoordt zich met name politiek en maatschappelijk. In mindere mate is ook sprake van juridische verantwoording, want zijn beslissingen kunnen worden aangevochten. De verantwoording geschiedt dus verticaal en horizontaal, alsmede hiërarchisch en corporatief (Bovens, 2005: 33-42).

Voor dit onderzoek is het weinig functioneel om voor elke actor uit het netwerk zijn verantwoordelijkheid te bespreken. De belangrijkste functie van zowel de klanten als de diverse brancheorganisaties is misschien wel de rol van 'countervailing power' ingeval van slechte prestaties, dan wel een te laag ambitieniveau van de Dienst.

## **3.3 Casus Rijksgebouwendienst**

De tweede vergelijkende casus, de Rijksgebouwendienst en de rijkshuisvesting, ligt op het terrein van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze paragraaf is op dezelfde wijze ingedeeld als de voorgaande.

### *3.3.1 Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk*

De Rijksgebouwendienst treedt op als verhuurder van gebouwen voor de departementen en de daaronder vallende rijksdiensten (in het vervolg: 'departementen'). Het huidige rijkshuisvestingsstelsel is in 1999 ingevoerd. Daarvòòr was de Dienst een interne dienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De rijkshuisvesting werd centraal gepland en de kosten stonden geheel op de begroting van het departement. Alle overige ministeries dienden hun plannen voor hun eigen huisvesting bij het departement in, dat vervolgens besloot welke voorstellen wel en niet gerealiseerd zouden worden.

Sinds 1999 betaalt elk departement voor haar huisvesting een gebruiksvergoeding aan de Rijksgebouwendienst, die als verhuurder optreedt. Die 'huur' is kostendekkend en qua kostenelementen vergelijkbaar met de huren op de vastgoedmarkt. De departementen bepalen zelf de omvang, kwaliteit, locatie en tijdstip van realisatie van de benodigde huisvesting. Daarvoor hebben ze elk een huisvestingsbudget op hun begroting. Door deze decentrale allocatiebeslissing worden de huisvestingskosten per ministerie in samenhang met de overige apparaatsuitgaven (personeel en materieel) bekeken (integraal management). Bij de stelsel invoering hebben de departementen

een meerjarig huisvestingsbudget ontvangen, dat voldoende was om de huren van hun gebouwen te betalen. Het budget bestaat uit de componenten ‘kantoorpanden’, ‘specifieke panden’ en ‘kosten voor service en dienstverlening’. Voor de eerste component geldt een ingroeitraject van 15 jaar. Daarin ontwikkelt het budget zich naar een niveau, waarbij de huisvestingskosten gebaseerd zijn op een normbedrag per formatieplaats, dat voortkomt uit een standaardruimtegebruik en –kwaliteitsniveau per formatieplaats. Zo wordt langzaam overgestapt van de feitelijke uitgaven naar een normbedrag. Naast de huur bestaan de kosten uit eventueel bij het huurcontract afgesproken serviceprestatie en eventuele diensten die op tariefbasis worden geleverd (Tweede Kamer, 1997a: 2-4, 9-11). De gebruiksvergoeding geen prestatiebeloning gebruikt, want de hoogte van deze ‘huur’ wordt op basis van de gemaakte kosten vastgesteld. Jaarlijks mag ze slechts stijgen met het inflatiepercentage.

Bij de invoering van het nieuwe stelsel werd de Rijksgebouwendienst een baten-lastendienst. Dat is “een onderdeel van een ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger beheer te realiseren” (ministerie van Financiën, 2005). Het kas-verplichtingenstelsel werd vervangen door het baten-lastenstelsel. Daarmee zijn de langetermijneffecten van investeringen beter zichtbaar en is het makkelijker om kosten aan de output toe te rekenen. Investeringen worden betaald middels een lening bij het ministerie van Financiën, dat als financier optreedt. Zodoende kunnen kasschommelingen worden opgevangen en kan de Dienst bedrijfseconomisch opereren (Tweede Kamer, 1997a: 3, 11-12).

De output van de Rijksgebouwendienst bestaat uit vier categorieën. Allereerst de huisvesting, die bestaat uit het ontwikkelen, realiseren en leveren daarvan, alsmede het handhaven van de afgesproken kwaliteit door middel van beheer. Verder levert de Dienst services (zoals het beheren van bedrijfsinstallaties) en adviezen (voor nog niet-concrete huisvestingsprojecten). De departementen mogen hun huisvesting niet van private organisaties huren (gedwongen winkelnering). Voor services en adviezen geldt echter een vrije winkelnering. Naast deze output verzorgt de Dienst ook de voorbereiding en evaluatie van het rijkshuisvestingsbeleid (ministerie van VROM, 2004: hoofdstuk 4; Tweede Kamer, 1997a: 2).

Het kabinet heeft om vier redenen gekozen voor gedwongen winkelnering bij de huisvesting, namelijk: kennis van primaire processen van de diverse rijksdiensten, risicobeheersing, kostenbeheersing en prijsvoordeel. Het besluit om alles aan één huisvestingsdienst over te laten en niet elk departement een eigen dienst te geven, heeft ook vier redenen. Het betreft: bewaking van de waardeontwikkeling van het vastgoed op lange termijn, schaalvoordelen, risicobeperking door expertise en marktcoördinatie (door één opdrachtgever op de vastgoedmarkt te hebben) (Tweede Kamer, 1997a: 4).

### 3.3.2 *Inhoud van outputsturing*

Net als bij de vorige casus kan onderscheid worden gemaakt tussen bekostiging en prestatie-indicatoren. Het overgrote deel van de bekostiging bestaat uit de gebruiksvergoedingen van de departementen. Zojuist werd de output van de Rijksgebouwendienst al beschreven als huisvesting, services en diensten. Beleid werd ook genoemd, maar is hier niet als ‘product’ aan te merken. In tegenstelling tot de afnemers van de Dienst Wegverkeer, hebben de klanten van de Rijksgebouwendienst

wèl enige keuzevrijheid over kwaliteit en kwantiteit van de betaalde output. Doordat de departementen zelf moeten beslissen over en betalen voor hun huisvesting, prikkelt ze dat om daar efficiënter mee om te gaan (Tweede Kamer, 1997a: 3-5).

Naast de bekostiging door de departementen spelen prestatie-indicatoren ook een rol. Vanuit de missie en de algemene doelstellingen van de Rijksgebouwendienst zijn samen met de minister en Financiën enkele resultaatgebieden opgesteld. Het betreft: klanttevredenheid, baten en lasten in evenwicht, toegevoegde waarde voor het regeringsbeleid, instandhouding van het monumentenbezit van het Rijk en goed functionerende Dienst. Voor elk resultaatgebied zijn kengetallen geformuleerd, die inzicht moeten geven in de effectiviteit en efficiëntie van de Dienst. Voorbeelden zijn: saldo van baten en lasten, klanttevredenheid en leegstand (ministerie van VROM, 1998: 59, 234-239). Volgens de Inspectie der Rijksfinanciën zijn de meeste indicatoren inmiddels gekwantificeerd en van een streefwaarde voorzien. De Rijksgebouwendienst aangeven, met welke maatregelen hij die waarde wil bereiken. Voor ‘saldo baten en lasten’ is echter geen streefwaarde vastgelegd, doordat de eis van kostendekkendheid (resultaat nul) de afgelopen jaren niet is gehaald. Er was sprake van overdekking. De resultaatgebieden, kengetallen en streefcijfers komen echter summier terug in het jaarverslag (Rijksgebouwendienst, 2005) en ontbreken geheel in de begroting, die slechts vijf prestatiedoelen noemt (ministerie van VROM, 2004: hoofdstuk 4). Uitzondering zijn de indicatoren voor ‘klanttevredenheid’ en ‘saldo baten en lasten’. De overige genoemde indicatoren (dagelijks onderhoud, aanwezigheid van asbest en leegstand) hebben betrekking op het product huisvesting.

Behalve deze onduidelijkheid is het volgens de Inspectie der Rijksfinanciën lastig om op de indicatoren te sturen. Net als bij de Dienst Wegverkeer spelen externe factoren een rol, waardoor de beïnvloedbaarheid beperkt is. Tevens zijn prestatieafspraken voor de lange termijn moeilijk, omdat de wensen van de klanten erg bepalend zijn voor de plannen van de Rijksgebouwendienst. Prestaties behoeven niet elk jaar te ‘stijgen’ en het bepalen van het ambitieniveau van de streefwaarden is erg lastig. De relatie tussen input, throughput, output en outcome is daarmee diffuus. Bovendien is de koppeling tussen output en prestatie-indicatoren gering.

### *3.3.3 Doel van outputsturing*

Mede omdat de Rijksgebouwendienst op basis van de gebruiksvergoedingen wordt bekostigd en de relaties tussen met name de output en de outcome niet duidelijk zijn, worden de prestatie-indicatoren niet gebruikt om financieel op prestaties af te rekenen. Net als bij de Dienst Wegverkeer hebben ze een signalerende functie. Volgens de Inspectie der Rijksfinanciën worden ze wèl gebruikt om de prestaties te beoordelen, ook al omvatten ze niet alle prestaties. Daarnaast is de leerfunctie belangrijk, omdat die kan zorgen voor verbetering van het rijkshuisvestingsstelsel.

De belangrijkste redenen van de invoering van het nieuwe stelsel en outputsturing zijn echter vergroting van de efficiëntie, effectiviteit en transparantie van het beleid. Het derde doel is vooral belangrijk voor borging van de ministeriële verantwoordelijkheid. In die zin is het meer een voorwaarde voor een goede werking van het stelsel. Uit diverse stukken blijkt, dat met name efficiëntie belangrijk is. De Rijksgebouwendienst dient zo veel mogelijk kostenminimalisatie voor de departementen tot stand te

brengen, die door de decentrale allocatie efficiënter met hun huisvesting moeten omgaan. De risico's in het stelsel, zoals het leegstandscijfer, de ontwikkeling van het vermogen en de afgesproken servicegraad, moeten de verhuurder tot efficiëntie prikkelen. Zoals vermeld is de invoering van het baten-lastenstelsel daar ook op gericht (Tweede Kamer, 1997a: 2-5; Tweede Kamer, 1997b: 9).

### *3.3.4 Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing*

In tegenstelling tot de vorige twee cases maakt de Rijksgebouwendienst deel uit van het departement, met een eigen directeur-generaal, die direct onder de secretaris-generaal valt. De minister is volledig verantwoordelijk voor de Dienst en de rijkshuisvesting. Hij moet zich dus via de gebruikelijke kanalen aan de Kamer verantwoorden, waarbij het jaarverslag en de begroting belangrijk zijn. Zo verantwoordt de begroting de investeringsbeslissingen en vermogensontwikkeling van de Dienst. Tevens worden kengetallen over de ontwikkeling van de rijkshuisvesting vermeld. Een ander instrument van de minister is de vierjaarlijkse evaluatie van zowel het beleid, als de normering voor de departementen en de Dienst. Die evaluatie geschiedt via het rijkshuisvestingsplan. Naast de externe verantwoording bestaat er ook binnen het departement een verantwoordingsrelatie. In een jaarplan maken de Rijksgebouwendienst en de minister afspraken, waarover in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd. Overigens is het voor de minister vrij lastig om, ingeval van continue ondermaatse prestaties, de Dienst zijn exclusieve positie als verhuurder te ontnemen. Aangezien hij onderdeel van het departement is, zou dit in de praktijk leiden tot het ontslag van de directeur-generaal. Natuurlijk kan de minister ook besluiten om via de ministerraad een alternatieve vormgeving van het stelsel te laten onderzoeken (ministerie van VROM, 1998: 59; Tweede Kamer, 1997a: 12-13).

### *3.3.5 Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk*

Naast de politieke, hiërarchische verantwoording spelen in het rijkshuisvestingsstelsel ook andere verantwoordelijkheden een rol. Allereerst zijn alle departementen zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting en moeten ze kritische klanten zijn. Via hun eigen begroting verantwoorden ze zich over de besteding van het huisvestingsbudget. Daarnaast speelt het ministerie van Financiën nog een aparte rol als financier van en toezichthouder op de Rijksgebouwendienst. Tevens houden diverse instanties toezicht op wettelijke kwaliteitseisen, zoals de arbeidsomstandigheden. Dit is administratieve verantwoording (Bovens, 2005: 33-42; Tweede Kamer, 1997a: 12-13).

## **3.4 Casus politiekorpsen**

De derde vergelijkende casus ligt binnen het aandachtsgebied van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Nederlandse politie bestaat uit 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Ook zij hebben te maken met een vorm van outputsturing. In het onderstaande ligt de nadruk op de regiokorpsen en wordt wederom de opbouw uit de voorgaande paragrafen gebruikt.

### 3.4.1 Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk

De Politiewet 1993 vormt de basis voor het huidige politiebestedel. De wet zorgde voor een reorganisatie, waarbij de gemeente- en rijkspolitie opgingen in 25 zelfstandige regionale korpsen en het KLPD. De regiokorpsen nemen de lokale en regionale politietaken voor hun rekening, terwijl het KLPD (samen met de korpsen en de Koninklijke marechaussee) de bovenregionale en specialistische taken uitvoert. Op regionaal niveau is sprake van een scheiding tussen de aansturing van de organisatie (gezag) en het interne management (beheer). ‘Gezag’ betreft enerzijds handhaving van de openbare orde, waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is, en anderzijds opsporing van strafbare zaken, hetgeen onder de officier van justitie van het openbaar ministerie valt. Het ‘beheer’ wordt verzorgd door de korpsbeheerder, die meestal de burgemeester van de grootste stad in de regio is (artikel 24 Politiewet). De dagelijkse leiding ligt bij de korpschef: de hoogste ambtenaar binnen de politieorganisatie. Samen met de korpsbeheerder en de officier van justitie vormt hij de ‘driehoek’ (Neelen, Rutgers & Tuurenhout, 1999: 148-150). De politieregio wordt bestuurd door het regionale college, bestaande uit alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie. Voorzitter van het college is de korpsbeheerder, die over het door hem gevoerde beheer verantwoording aan het college moet afleggen. Bij vergaderingen is ook de korpschef aanwezig (artikel 22 en 30 Politiewet; Neelen *e.a.*, 1999: 153).

De taken van de regiokorpsen zijn gebaseerd artikel 2 van de Politiewet: “De politie heeft tot taak [...] te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.” Meer specifiek betreft het handhaving van de openbare orde, het bieden van noodhulp (artikel 12, lid 1 Politiewet) en opsporing van strafbare feiten (‘strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde’) (artikel 13, lid 1 Politiewet). Deze taken komen terug in de algemene departementale beleidsdoelstelling. Daarnaast hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie met de politie drie hoofddoelstellingen vastgesteld, namelijk: (1) intensiveren van het toezicht en de handhaving; (2) versterken van de algemene criminaliteitsbestrijding; (3) verhogen van de politiesterkte en verbeteren van de doelmatigheid (ministerie van BZK, 2004a: beleidsartikel 2).

De korpsen worden (vrijwel) geheel door Binnenlandse Zaken gefinancierd. De rijksbijdrage vormt het grootste deel (meer dan 90%) van hun ontvangsten (ministerie van BZK, 2004b: 49-50) en bestaat uit de algemene bijdrage, de bijzondere bijdragen (waaronder de prestatiebekostiging) en de aanvullende bijdragen. Het overgrote deel (95% in 2005) behoort tot de basisbekostiging, die tot de algemene bijdrage behoort (ministerie van BZK, 2004a: beleidsartikel 2). Dat bedrag wordt over de korpsen verdeeld op basis van het aantal budgetverdeelenheden, dat gebaseerd is op regionale kenmerken, als de bevolkingsomvang, het aantal niet-westerse immigranten en de bevolkingsdichtheid. Hiermee ligt de verdeling van het budget over de korpsen grotendeels vast (Vollaard, 2003: 36). Van het (kleine) niet-vaste deel maakt de prestatiebekostiging een bescheiden (maar niet onbelangrijk) deel uit. Het betreft geen extra middelen, maar wordt aan het totale budget ‘onttrokken’ en op basis van prestaties verdeeld. Zowel in 2004 als 2005 ging het om € 52,6 miljoen. Het vormt ongeveer 1,7% van het totale budget en zo’n 31,4% van het niet-vaste deel daarvan (ministerie van BZK, 2004c: 15).

De korpsen verantwoorden zich over hun prestaties en functioneren. Weliswaar is de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het beheer, maar binnen zijn regio is de korpsbeheerder dat ook. Hij stelt stukken als de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag voor 'zijn' regiokorps op. Dat geschiedt in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie, waardoor het openbaar ministerie invloed op het beheer heeft (artikel 28 Politiewet; Neelen *e.a.*, 1999: 152-153). Het regionale college stelt de stukken vast, waarna de korpsbeheerder ze naar de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie stuurt (artikel 31 Politiewet). Sinds 2003 hoeven de korpsen niet meer jaarlijks een beleidsplan bij de ministers in te dienen. In plaats daarvan worden convenanten gesloten, waarop later wordt ingegaan (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: artikel 6). Beide ministers schrijven wél tenminste vierjaarlijks een beleidsplan, dat het landelijke politiebeleid voor de komende vier jaar bevat (artikel 43a, lid 1 Politiewet). Daarvoor overleggen ze periodiek met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie (artikel 43c Politiewet). Tevens vermeldt het informatiestatuut de informatieverplichtingen tussen korpsen en ministers (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: artikel 6).

De veiligheid in de samenleving is niet uitsluitend van de politie afhankelijk. Ze vormt slechts één van de schakels van de veiligheidsketen, waarin ook gemeenten, openbaar ministerie, rechterlijke macht, gevangeniswezen en reclassering belangrijk zijn. Daarnaast hebben de korpsen te maken met twee aansturende departementen, andere opsporingsinstanties (naast het openbaar ministerie bijvoorbeeld Europol en de landelijke recherche), de Commissaris van de Koningin en de Inspectie voor de politie (ministerie van BZK, 2004d: 35; Van Sluis & Van Thiel, 2003: 24).

#### 3.4.2 *Inhoud van outputsturing*

Op 15 februari 2003 hebben de korpsbeheerders en de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (kortweg: Landelijk Kader) ondertekend, waarin landelijke prestatieafspraken voor de politie zijn vastgelegd. Op basis daarvan hebben de regiokorpsen, het KLPD en het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (nu: 'Politieacademie') elk een convenant met beide ministers gesloten. Hier beperkt de aandacht zich tot de regiokorpsen. Het Landelijk Kader bevat resultaat- en beheerafspraken. Voor de resultaatafspraken zijn voor elk korps concrete doelstellingen bepaald. Over de uitvoering daarvan wordt in het (regionaal) jaarverslag verantwoording afgelegd. In 2006 moeten de doelen zijn gerealiseerd, waarmee de landelijke resultaatafspraken ook gehaald zouden worden (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: 1, bijlage: artikel 6).

De resultaatafspraken zijn gebaseerd op de hoofd- en subdoelstellingen uit het Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" (ministerie van BZK, 2004d: 11), die weer zijn afgeleid van de drie genoemde hoofddoelstellingen van de politie. De resultaatafspraken, die in nauw overleg tussen korpsen en minister tot stand zijn gekomen, gaan onder meer over: aangeboden zaken met een bekende dader, veelplegers, telefonische bereikbaarheid, beschikbaarheid, tevredenheid, boetes en transacties, ziekteverzuim en doelmatigheid. Nog niet alle afspraken zijn al in prestatie-indicatoren geoperationaliseerd (ministerie van BZK, 2005: 8; 2004d: 15-27; ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: 11-16). Waar dat wel is gebeurd, zijn drie uitgangspunten gehanteerd. Allereerst is het aantal indicatoren



bewust beperkt gehouden, volgens de hierover geïnterviewden vooral door negatieve ervaringen met grote aantallen indicatoren. Eenvoud en transparantie wegen hier zwaarder dan het recht doen aan de complexe werkelijkheid. Daarnaast moeten de korpsen de indicatoren (direct) kunnen beïnvloeden. Tenslotte moet er eenduidige informatie over beschikbaar zijn (ministerie van BZK, 2004d: 12). Naast de resultaatafspraken zijn er de beheerafspraken. Die gaan over aandachtspunten, waarover geen concrete afspraken met de korpsen zijn gemaakt, zoals bovenregionale rechteamts en het percentage allochtonen (ministerie van BZK, 2004d: 29-33).

75% Van het budget voor prestatiebekostiging wordt jaarlijks aan de korpsen uitgekeerd op basis van hun prestaties en 25% via benchmarking (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: artikel 4). Pas in 2007 wordt een benchmark uitgevoerd, omdat in de convenanten afzonderlijke resultaatafspraken met de korpsen zijn gemaakt en vanwege aard en karakter van de indicatoren en de afspraken met regionale ketenpartners. Tot 2007 wordt de prestatiebekostiging dus geheel uitgekeerd op basis van de prestatieafspraken. In 2007 wordt niet 25%, maar 50% van het 'prestatiebudget' voor de benchmark gereserveerd (ministerie van BZK, 2004c: 8).

In de regionale convenanten is met elk korps individueel en per indicator een nulwaarde (2002 of 2003) en een streefwaarde (2006) vastgelegd, die aan de regionale situatie zijn aangepast. Om de prestatieverbetering in 2006 gerealiseerd te hebben, is een 'groeipad' afgesproken. In 2003 diende een korps gemiddeld 15% van die toename te halen, in 2004 gemiddeld 35% en in 2005 gemiddeld 65%. Die 'toenames' verschillen in absolute zin per korps en per indicator. Uitspraken over het algemeen presteren van een korps kunnen dus niet worden gedaan. Ook kunnen de korpsen niet met elkaar worden vergeleken. De prestaties op de diverse indicatoren zijn onderling compenseerbaar. De korpsen moeten immers een *gemiddeld* percentage behalen. Zo kwam in 2003 de tevredenheid over het korps Utrecht vergeleken met 2002 verder van het doel voor 2006 af te liggen (-0,81). De doelstellingen voor ziekteverzuim (3,50) en staandehoudingen (2,5) waren echter al ruimschoots gerealiseerd. Zo kwam het korps uit op een gemiddelde score van 1,14, terwijl 0,15 (15%) was vereist. Daarmee stond het op plaats vier in de rangschikking van de korpsen en ontving het (net als alle korpsen) de prestatiebeloning. Net als bij de basisbekostiging ontvangt elk korps een bepaald percentage van het prestatiebudget, gebaseerd op het aantal budgetverdeelenheden. Indien een korps niet aan alle afspraken voldoet, wordt een deel van deze beloning ingehouden. Er wordt echter ook gekeken naar de 'wereld achter de cijfers' (ministerie van BZK, 2004c: 2, 8, 11, 14-15). Artikel 5 van het Landelijk Kader stelt, dat het budgetverdeelstelsel tijdens de looptijd van het Kader niet mag worden aangepast. Dit om te grote budgetfluctuaties te voorkomen. Artikel 7 zegt dat het Kader alleen kan worden gewijzigd, als alle partijen daarmee instemmen (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003). Volgens een medewerker van de Politieacademie leidde een aanpassing van de spelregels door de minister (tijdens het 'spel') in 2003 tot veel verzet bij de korpsen.

De meeste indicatoren hebben betrekking op de throughput (zoals ziekteverzuim) of de output (zoals aangeboden zaken met een bekende dader) van de korpsen. Daarvoor is gekozen, omdat door de rol van de ketenpartners de beïnvloedbaarheid van de outcome gering is (Vollaard, 2003: 65). Tevens is de relatie tussen prestaties en gewenste effecten diffuus. In het Landelijk Kader wordt nergens expliciet een duidelijk verband tussen beiden gelegd (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 27). Wanneer

de korpsen de afgesproken prestaties leveren, is daarmee niet per definitie de veiligheid vergroot. Volgens Binnenlandse Zaken en de korpsen zijn de prestaties over het algemeen vrij behoorlijk door de korpsen te beïnvloeden. Wel bestaan er twijfels inzake de voor beschikbaarheid van en tevredenheid over de korpsen. Deze subjectieve indicatoren worden immers ook beïnvloed door factoren als de media en incidenten in andere regio's (ministerie van BZK, 2004d: 12, 21-22). Daarnaast zijn de korpsen voor hun output deels afhankelijk van de partners in de strafrechtelijke en bestuurlijke keten. Mede daarom heeft ieder korps eigen resultaatafspraken met die partners gemaakt (ministerie van BZK, 2004c: 9). Onduidelijk is of ook de ministers convenanten hebben afgesloten met bijvoorbeeld het openbaar ministerie, de rechtbanken en de reclassering. Zo zegt het jaarverslag: "Mede om die reden zijn, naast de politie, ook prestatieafspraken gemaakt met de diverse andere ketenpartners" (ministerie van BZK, 2004d: 35). Een medewerker van de Politieacademie betwist dat echter. Andere bronnen, zoals Van Sluis en Van Thiel (2003), geven geen uitsluitsel.

Het ontbreken van een (eenduidige) causale relatie tussen output en outcome van de korpsen heeft tot een keuze voor throughput- en outputindicatoren geleid. Hoewel dat de beïnvloedbaarheid vergroot, is het voor het aansturende departement moeilijker om het 'juiste' ambitieniveau vast te stellen. Daarvoor is immers informatie over interne processen en de omgeving van de korpsen vereist, waarover het niet beschikt (Vollaard, 2003: 69, 83-84). Volgens een medewerker van de Politieacademie is voor sommige indicatoren eenvoudig te beredeneren, dat het ambitieniveau laag is. Veel korpsen hebben de doelstellingen voor 2006 immers al in 2003 gehaald. Daarnaast kan worden berekend, dat de door een individuele agent te leveren extra prestatie voor de indicator 'boetes en transacties' zeer gering is. Vollaard (2003: 85) bevestigt dit beeld. Voor andere indicatoren is de streefwaarde echter een stuk moeilijker te halen.

### *3.4.3 Doel van outputsturing*

"Het instrument prestatiebekostiging heeft als doel om de politiekorpsen te stimuleren de afspraken uit het Landelijk Kader en de daarop gebaseerde convenanten in het jaar 2006 te halen" (ministerie van BZK, 2004c: 2). Officiële doelstelling nummer één is dus een prestatieverbetering van de korpsen door beoordeling op grond van meetbare prestaties. Bij deze meer 'bedrijfsmatige' manier van werken hoort tevens het doel van efficiëntievergroting. De eerder voor ProRail gevolgde redenering gaat ook hier grotendeels op. Minder directe bemoeienis en sturing op afstand geven de korpsen meer vrijheid bij het realiseren van de afgesproken prestaties (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 21). Zoals in de overige cases zijn de convenanten ook een middel om de ministeriële verantwoordelijkheid te borgen. Dat is belangrijk voor de ministers, maar feitelijk vormt het een voorwaarde voor een goed functionerend politiebesteding.

Het is maar de vraag, of het bovenstaande werkelijk de belangrijkste reden voor de invoering van de convenanten weergeeft. Volgens Van Sluis en Van Thiel (2003: 21) vormen de prestatieafspraken namelijk de resultante van een proces van beleidscentralisatie, dat de sinds de stelselwijziging in 1993 heeft plaatsgevonden. De departementale bemoeienis met de inhoud van het beleid is toegenomen. Zo kunnen de ministers accenten leggen en prioriteiten stellen, bijvoorbeeld op 'kleine' ergernissen en repressie. Daarnaast moeten de korpsen zich steeds meer middels landelijke formats over hun prestaties verantwoorden. Volgens een wetenschappelijk

medewerker van de Erasmus Universiteit Rotterdam tonen de laatste jaren een trend van het overhevelen van verantwoordelijkheden van de korpsen naar Binnenlandse Zaken, dat zich tot “de Nederlandse Home Office” heeft ontwikkeld. Overigens heeft de Tweede Kamer daarbij een belangrijke rol gespeeld. Zij wilde immers steeds meer te zeggen krijgen over het politiebeleid. Ook een andere respondent noemt centralisatie als belangrijkste punt. Tijdens Prinsjesdag 2005 versterkte minister Remkes dit beeld met zijn voornemen om één politieorganisatie te creëren.

#### *3.4.4 Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing*

De algehele verantwoordelijkheid voor het politiebesteding ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken. Doordat de korpsen zelfstandige bestuursorganen zijn, is hij echter niet overal voor aansprakelijk. De verantwoordelijkheidsverdeling is gebaseerd op het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. De uitvoering van politietaken vindt op lokaal en regionaal niveau plaats onder gezag van de burgemeesters en het openbaar ministerie. Daarbij is de minister verantwoordelijk voor een efficiënt en effectief functionerend bestel en geeft hij de beheersmatige (budgettaire, juridische en organisatorische) kaders aan. Daarnaast kan de Kamer hem op het matje roepen, indien de landelijke resultaatafspraken in 2006 niet zijn gerealiseerd. Tenslotte is hij de beheerder van het KLPD (ministerie van BZK, 2004a: beleidsartikel 2). De minister van Justitie is aansprakelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waaronder de opsporing van strafbare feiten. Via het openbaar ministerie kan hij de korpsen daartoe aansturen (ministerie van Justitie, 2005: beleidsartikel 13).

#### *Instrumenten*

De prestatiebekostiging vormt één van de instrumenten, die ertoe bijdragen dat de ministers hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Een tweede instrument is de wet- en regelgeving, zoals de Politiewet 1993 en de bij het ondertekenen van het Landelijk Kader aan de korpsen toegezegde nieuwe wet- en regelgeving. Die gaat onder andere over afdoening van zaken door het openbaar ministerie, elektronische aangifte, cameratoezicht en aanwijzing van urgentiegebieden. Andere instrumenten met betrekking tot de convenanten zijn de normvergoeding (vergoeding per budgetverdeeleenheid), het budget en aanpassing van het budgetverdeelsysteem (maar niet tijdens de looptijd van het Landelijk Kader). Daarnaast kunnen de ministers ook convenanten sluiten met de ketenpartners (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: artikel 5; Van Sluis & Van Thiel, 2003: 19).

De landelijke beleid- en beheercyclus omvat een derde set instrumenten. Eerder werd al vermeld, dat de ministers tenminste vierjaarlijks een landelijk beleidsplan opstellen, de uitwerking daarvan vaststellen en zich over de resultaten verantwoorden (artikel 43a, lid 1 & artikel 43b Politiewet). Op hun toezichtsinstrumenten werd ook al ingegaan. Het jaarverslag neemt daarbij een belangrijke plaats in. Datzelfde geldt voor de informatie-uitwisseling. De korpsbeheerder moet de minister van Binnenlandse Zaken alle informatie verstrekken, over de wijze waarop de landelijke beleidsthema's in de regio worden uitgevoerd. Dat geldt zowel voor de prestatieafspraken als voor het beheer (artikel 43d & 45 Politiewet). Daarnaast houden de ministers ook toezicht middels mondelinge contacten. Zo overleggen ze periodiek met de korpsbeheerders en

de hoofdofficieren van justitie over de realisatie van de landelijke beleidsthema's (artikel 43c Politiewet). Tevens overleggen ze twee keer per jaar met de afzonderlijke korpsbeheerders en bespreken ze jaarlijks of het Landelijk Kader aanpassing behoeft (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: 9).

Tenslotte beschikt de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de korpsen over enkele bevoegdheden. Zo kan hij aanwijzingen over de uitvoering van de landelijke beleidsthema's aan de korpsbeheerder geven, indien daar in de betreffende regio onvoldoende aandacht voor is (artikel 43d Politiewet). De aanwijzingen kunnen ook betrekking hebben op het beheer (artikel 53 Politiewet). Daarnaast kan de minister (en deels ook die van Justitie) de werkwijze van de korpsbeheerders toetsen en de prestaties en het beheer van de korpsen onderzoeken. Hierbij speelt de Inspectie voor de politie een grote rol (artikel 53a Politiewet).

#### *3.4.5 Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk*

De taken van de regiokorpsen zijn al genoemd. Ook werd reeds ingegaan op hun verantwoordingsverplichtingen jegens de ministers. Daarbij nemen de geleverde prestaties en de informatie-uitwisseling een belangrijke plaats in. Er is sprake van politieke, hiërarchische verantwoording. Daarnaast bestaat er een klachtenregeling over het gedrag van medewerkers van de politie. Bij deze administratieve vorm van verantwoording is onduidelijk, of er corporatief of individueel verantwoording wordt afgelegd. Vermoedelijk geschiedt de externe verantwoording corporatief en dienen individuele medewerkers zich intern te verantwoorden (Bovens, 2005: 33-42).

De burgemeester heeft de gezagsverantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Daartoe kan hij de korpsen aanwijzingen geven (artikel 12 Politiewet). Hij legt politieke verantwoording af aan de gemeenteraad. Per regio is één burgemeester (de korpsbeheerder) ook verantwoordelijk voor het beheer, waarmee de hoofdofficier van justitie inhoudelijk moet instemmen (artikel 28 Politiewet). Daarnaast is de korpsbeheerder verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen uit het convenant. Over de geleverde prestaties rapporteert de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, alsmede aan het regionale college. In beide gevallen is er sprake van politieke, hiërarchische verantwoording. In de beleid- en beheercyclus komen daarnaast ook de beheeronderwerpen aan de orde (Bovens, 2005: 33-42; ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: 9).

Op de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie is al ingegaan. Voor verschillende besluiten (beheer, convenanten) is de instemming van de hoofdofficier van justitie vereist. De officier van justitie is 'gezagsverantwoordelijk' voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daartoe kan hij de korpsen aanwijzingen geven (artikel 13 Politiewet). Aan het hoofd van het openbaar ministerie staat het College van procureurs-generaal, dat zich direct onder de minister van Justitie bevindt. Het College ziet erop toe, dat de politie en de marechaussee hun taken ten bate van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde naar behoren uitvoeren (artikel 19 Politiewet). De verantwoording geschiedt (hiërarchisch) aan de minister van Justitie (Bovens, 2005: 33-42).

### 3.5 Casus universiteiten

De laatste vergelijkende casus heeft betrekking op het beleidsterrein van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het universitair onderzoek en onderwijs hebben ook te maken met outputsturing. De indeling van deze paragraaf is dezelfde als bij de voorgaande cases.

#### 3.5.1 Bestuurlijke verhoudingen in het beleidsnetwerk

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) vormt de wettelijke basis voor onder andere de bekostiging, het bestuur en de inrichting van de universiteiten. Het takenpakket van de universiteiten bestaat uit wetenschappelijk onderwijs, wetenschappelijk onderzoek, kennisoverdracht en maatschappelijke dienstverlening (ministerie van OCW, 2004a: 86). Hier ligt de nadruk op onderwijs en onderzoek. De inkomsten van de universiteiten bestaan uit drie 'geldstromen'. In 2003 ging het om een bedrag van €4 miljard (Pomp, Venniker & Canoy, 2003: 25). De eerste geldstroom (€ 2,9 miljard) betreft de jaarlijkse directe bekostiging van onderzoek en onderwijs door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (exclusief de Universiteit Wageningen, die door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit wordt bekostigd). De tweede geldstroom (€ 0,2 miljard) omvat overheidssubsidies en –beurzen voor projecten en individuele onderzoekers en wordt met name verdeeld door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en in mindere mate door de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. De eerstgenoemde doet dat vooral op basis van gebleken kwaliteiten van de onderzoekers, alsmede de kwaliteit van de ingediende voorstellen. Overigens moeten de universiteiten zelf een financiële bijdrage (uit de eerste geldstroom) leveren: de zogenaamde eis van 'matching' of cofinanciering. De derde geldstroom (€ 0,9 miljard) betreft betalingen voor contractonderzoek en is afkomstig van non-profit organisaties, het bedrijfsleven, het Rijk en de EU. Ook hier speelt de eis van cofinanciering vaak een rol (Pomp *e.a.*, 2003: 25-28; Venniker, 2002: 6-8). Tenslotte ontvingen de universiteiten (in 2002) € 0,2 miljard aan collegegeld van studenten (ministerie van OCW, 2004a: 86).

De minister bepaalt de totale omvang van de eerste geldstroom, alsmede de verdeling daarvan over de vijf deelbudgetten, waaruit de rijksbijdrage is opgebouwd. Het betreft: onderwijs, onderzoek, lerarenopleidingen, academische ziekenhuizen en investeringen (artikel 2.3-2.4 Bekostigingsbesluit WHW). Een verdeelmodel bepaalt vervolgens de verdeling van deze deelbudgetten over de universiteiten. De bijdragen voor onderwijs en onderzoek worden als een geheel uitgekeerd en mogen vrij worden besteed (lumpsum). Het onderwijsdeel (€ 0,9 miljard) bestaat onder andere uit de componenten 'eerstejaars', 'getuigschriften' en 'basisvoorziening onderwijs' (artikel 2.5) en het onderzoeksdeel (€ 1,4 miljard) uit de componenten 'strategische overwegingen' (66%), 'basisvoorziening onderzoek' (15%), 'proefschriften en ontwerpercertificaten' (12%), 'onderzoekscholen' (3%) en 'toponderzoekscholen' (3%) (artikel 2.8). De verdeling van de strategische overwegingen component geschiedt volgens vaste aandelen, die sinds 1984 niet meer zijn gewijzigd (Pomp *e.a.*, 2003: 25-27).

De minister heeft geen zeggenschap over de verdeling van de middelen binnen de universiteiten zelf. Het onderzoeksbudget wordt door vrijwel alle instellingen middels een apart model over de faculteiten verdeeld. Deze allocatie geschiedt deels door een 'objectief verdeelmodel', dat op basis van een aantal indicatoren de middelen verdeelt. Het deel van het onderzoeksbudget dat hiermee gemoeid is, loopt zeer sterk uiteen. In de meeste gevallen wordt een deel van het budget ook verdeeld in de vorm van een vaste voet. De grootte van het overige deel van de middelen (de vrije beleidsruimte) verschilt sterk tussen de universiteiten, maar vormt vrijwel altijd de kleinste component (Pomp *e.a.*, 2003: 35-37). De verdeling van het onderwijsbudget geschiedt ook op basis van enkele indicatoren, zoals de instroom en het aantal diploma's.

Het College van Bestuur is verantwoordelijk voor bestuur en beheer van de universiteit (artikel 9.2 WHW), waartoe het een reglement vaststelt (artikel 9.4). De leden worden benoemd, geschorst en ontslagen door de Raad van Toezicht (artikel 9.3), waaraan ze zich ook moeten verantwoorden. Tevens moeten ze de minister alle gevraagde informatie verstrekken (artikel 9.6), zoals het instellingsplan (artikel 2.2), de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening (artikel 2.8-2.9). De minister benoemt de leden van de Raad van Toezicht voor maximaal vier jaar (artikel 9.7). Die moeten zich dan ook aan hem verantwoorden (artikel 9.9). De Raad moet zijn goedkeuring dan wel instemming verlenen aan onder andere het bestuurs- en beheersreglement, het instellingsplan, de begroting en het jaarverslag (artikel 9.8). Binnen de universiteiten is ook sprake van medezeggenschap. De universiteitsraad overlegt minimaal twee keer per jaar met het College van Bestuur en heeft instemmingbevoegdheid bij onder meer het instellingsplan, het studentenstatuut en het bestuurs- en beheersreglement (artikel 9.31-9.33). Eventuele geschillen inzake medezeggenschap worden in een commissie beslecht (artikel 9.39).

Een belangrijke speler binnen het beleidsnetwerk is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De algemene beleidsdoelstelling voor het hoger onderwijs is in vier operationele doelstellingen uitgewerkt, namelijk: toerusting, toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Aan elke doelstelling is een aantal beleidsmaatregelen gekoppeld, alsmede een oplossingsrichting uit het actieplan van het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 (ministerie van OCW, 2004b: beleidsartikel 6). De minister stelt vierjaarlijks dit plan vast, dat zijn beleidsvoornemens op dit terrein bevat (artikel 2.3 WHW). Deze landelijke ambities worden nader uitgewerkt in kwalitatieve doelstellingen en kwantitatieve indicatoren, waaraan de universiteiten hun beleid kunnen relateren (ministerie van OCW, 2004c: 53-54, 71-103).

Het departement is niet de enige actor, die een sturende invloed op de universiteiten uitoefent. 'Opdrachtgevers' als non-profit organisaties, het bedrijfsleven en de EU doen dat namelijk ook (Pomp *e.a.*, 2003: 18). Daarnaast spelen de studenten een rol bij de bekostiging van de instellingen, in medezeggenschapsorganen en in organisaties als de Landelijke Studenten Vakbond en het Interstedelijk Studentenoverleg (ministerie van OCW, 2004a: 86). Tenslotte zijn de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en de Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen van belang bij de verdeling van de middelen uit de tweede geldstroom.

### 3.5.2 Inhoud van outputsturing

Alvorens in te gaan op de outputsturing wordt opgemerkt, dat de bekostiging van de universiteiten weliswaar een belangrijke, maar zeker niet de enige component daarvan is. Op de andere elementen wordt later ingegaan. Zojuist bleek Nederland een relatief grote eerste en relatief kleine tweede en derde geldstroom te hebben. De eerste wordt vooral verdeeld op basis van onderwijskwantiteit (aantal studenten en diploma's). Tevens is de allocatie grotendeels historisch bepaald, zoals bijvoorbeeld bij de strategische overwegingen component het geval is. (Zie voor de indicatoren van de diverse componenten artikel 2.6-2.14 Bekostigingsbesluit WHW.) Prestaties, met name bij onderzoek, spelen nauwelijks een rol bij de budgetverdeling. Zo bestaat de component 'basisvoorziening onderzoek' uit het aantal diploma's: een kwantitatieve indicator van onderwijs. Weliswaar zijn onderzoeksprestaties belangrijk bij de verdeling van de tweede geldstroom, maar die is relatief klein. De financiële prikkels die van het bekostigingsmodel uitgaan, zijn dus vooral gericht op de onderwijskwantiteit. Onderwijskwaliteit en onderzoek (zowel kwantiteit als kwaliteit) worden veel minder sterk beloond (Pomp *e.a.*, 2003: 10-11, 27; Venniker, 2002: 14).

Een aantal trends is voor de bekostigingssystematiek van belang. Er is sprake van een uitstroom van oudere onderzoekers, een grote(re) internationale mobiliteit van onderzoekers, stagnerende of teruglopende studentenaantallen, hogere studiekosten voor studenten en grotere transparantie van onderwijskwaliteit. Ook worden bedrijven voor hun behoefte aan fundamentele kennis meer afhankelijk van universiteiten (Pomp *e.a.*, 2003: 49). Deze trends leiden tot tegengestelde signalen jegens het gewenste beleid en tot meer concurrentie om onderzoekers en studenten. Het wordt voor universiteiten lastiger om op alle taakgebieden te excelleren. Ze moeten dus hun eigen profiel en prioriteiten vaststellen, waarbij het bekostigingsmodel ze moet helpen. Dat vereist wel, dat er voor alle taken financiële prikkels bestaan (ministerie van OCW, 2004c: 54; Pomp *e.a.*, 2003: 10, 49-51).

In 2004 heeft de minister een voorstel gedaan om de bekostiging te vernieuwen. Overigens had dat alleen betrekking op het onderwijs. Wat betreft het onderzoek wil het departement toewerken naar een sterkere relatie tussen bekostiging en prestaties (ministerie van OCW, 2003: 10). Over de vormgeving daarvan is nog weinig bekend. Hier wordt ingegaan op het voorstel over de onderwijsbekostiging, zoals dat op 1 januari 2007 moet ingaan. De plannen voordien in een sterkere koppeling van bekostiging aan prestaties door een vernieuwing van: (1) de instellingsbekostiging, (2) de collegegeldsystematiek en (3) het stelsel van studiefinanciering. Kern van het plan is een kanteling van aanbod- naar vraagsturing, gebaseerd op de invoering van leerrechten voor studenten. Dit krijgt vorm in een studietegoed, dat is opgedeeld in tijdsperiodes van een jaar. Hiermee kunnen studenten één bachelor- en één masteropleiding volgen. Eventuele verdere studies worden niet door de overheid bekostigd. De rijksbijdrage is gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten met studietegoed ('inschrijvingsmomenten') en het aantal afgegeven diploma's ('diplomaopslag'). De prijs per student bepaalt de uiteindelijke bijdrage, want per onderdeel van het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs geldt een ander bekostigingsniveau. Om grote inkomstenschommelingen op te vangen, wordt in de eerste jaren van het model een 'onderwijsopslag' gebruikt. Dat zorgt ervoor, dat de onderwijscapaciteit niet in gevaar komt (ministerie van OCW, 2004d: 5, 11-17).

Gedurende de officiële duur van de opleiding ('variabele studielast') betalen studenten het wettelijke collegegeld aan de instelling. Ook mogen ze een jaar langer over hun bachelor en een half jaar langer over hun master doen. Daarna moeten ze echter het instellingscollegegeld betalen, dat vermoedelijk een stuk hoger ligt. Recht op studiefinanciering hebben ze voor de duur van de opleiding plus drie jaar. Dat recht mogen ze gedurende tien jaar (de diplomatermijn) inzetten. Het beoogde stelsel van studiefinanciering bestaat uit: (1) een collegegeldkrediet en (2) een voorziening voor levensonderhoud en overige studiekosten. Het eerste betreft een lening, waarmee studenten hun collegegeld kunnen betalen en die achteraf kan worden terugbetaald. Het tweede bestaat uit een prestatiebeurs en een rentedragende lening. Eventuele studieschulden mogen overigens worden terugbetaald op een wijze, die meer inkomensafhankelijk is en meer rekening houdt met de levensomstandigheden van de student, dan in het huidige stelsel het geval is (ministerie van OCW, 2004d: 18-24).

Op deze wijze dient een zakelijker verhouding tussen student en instelling te ontstaan. De student is een kritische consument, die als vragende partij gestimuleerd wordt de beste opleiding te kiezen. Daarvoor is het van groot belang, dat hij kan beschikken over voldoende informatie over de kwaliteit van opleidingen. Daarnaast moet hij zijn stem laten horen via de opleidingscommissie en medezeggenschapsorganen, zodat de instellingen worden geprikkeld om de kwaliteit van de opleidingen te verbeteren (ministerie van OCW, 2004b: beleidsartikel 6; ministerie van OCW, 2004d: 11-13).

De bekostiging is echter niet het enige onderdeel van de outputsturing. Er zijn enkele optionele maatregelen, die vooral de efficiëntie van het onderwijs moeten vergroten. Het betreft onder andere: selectie aan de poort, collegegelddifferentiatie, bindend studieadvies en visitaties (ministerie van OCW, 2004c: 47). Overheidsbemoeienis gaat zich richten op 'domeinen' in plaats van opleidingen ("Rutte geeft hoger...", 2005: 9). Ook kunnen de universiteiten afspraken over de landelijke ambities uit het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 maken. Via benchmarks kunnen minister en studenten ze op hun prestaties aanspreken (ministerie van OCW, 2004c: 54).

In tegenstelling tot bij deze prestatieafspraken spelen de streefwaarden op de indicatoren geen rol bij de nieuwe bekostiging van het universitair onderwijs. Hoe meer ingeschreven studenten en uitgereikte diploma's, des te hoger de rijksbijdrage. Het is dus zinloos om te spreken over het ambitieniveau van de indicatoren. Wat betreft het onderzoek bestaat er nog weinig duidelijkheid over de vormgeving van de prestatiebekostiging. Wel worden vaak twee indicatoren voor de output gebruikt, namelijk het aantal publicaties in gerenommeerde internationale wetenschappelijke tijdschriften en het oordeel van visitatiecommissies (Pomp *e.a.*, 2003: 12).

Tenslotte is de relatie tussen input, throughput, output en outcome diffuus. Veel universitaire activiteiten zijn sterk met elkaar verweven. Het is dan ook moeilijk aan elke activiteit afzonderlijk de daaraan door het personeel bestede tijd toe te rekenen. Daarnaast bestaan er diverse interveniërende factoren, die de uitkomst van het onderwijsproces bepalen. Niet alleen de inspanningen en capaciteiten van de docent zijn van belang, maar ook die van de studenten. Zo er al een duidelijke, algemeen gedeelde omschrijving van de outcome bestaat, is het vrijwel onmogelijk om die aan de output te koppelen. Datzelfde geldt voor het onderzoek (Groot, 1988: 106-111).



### 3.5.3 Doel van outputsturing

De outputsturing van het universitair onderwijs, moet vooral leiden tot een kwaliteitsverbetering. De kanteling van aanbod- naar vraagsturing moet zorgen voor een kritische houding van studenten, waardoor ze op basis van de inhoudelijke kwaliteit van de opleiding voor een bepaalde universiteit kiezen. De universiteiten moeten dan concurreren om de studenten (en hun leerrechten). Transparantie en verantwoording zijn hierbij essentiële voorwaarden, omdat studenten de opleidingen moeten kunnen vergelijken. Datzelfde geldt voor het leren over en beoordelen van de onderwijsprestaties van de universiteiten. De instellingen worden immers financieel op die prestaties afgerekend. In deze casus is duidelijk voor dit 'afrekenmodel' van outputsturing gekozen (ministerie van OCW, 2004d: 12).

Een tweede doelstelling is vergroting van de doelmatigheid van het onderwijs. Universiteiten worden geprikkeld hun opleidingen efficiënter te maken en beter op de wensen van de studenten te laten aansluiten. Daarnaast worden studenten gestimuleerd om een bewustere keuze voor opleiding en universiteit te maken en om sneller te studeren. Daarbij zijn maatregelen als selectie, bindend studieadvies en collegegelddifferentiatie ook van belang. Zodoende moet de studieduur worden verlaagd en het rendement worden verhoogd (ministerie van OCW, 2004d: 12-13).

Het is momenteel nog niet duidelijk, hoe de prestatiebekostiging van het universitair onderzoek er precies uit zal zien. De achterliggende redenen zijn echter al wel grotendeels bekend. Net als bij het onderwijs zijn verbetering van kwaliteit en kwantiteit van het onderzoek van belang. De veronderstelling is, dat een sterkere koppeling tussen prestaties en bekostiging de onderzoeker prikkelt om meer en betere prestaties te leveren. Indien goed onderzoek wordt beloond met extra onderzoekstijd en –budget, trekt dat weer goede onderzoekers aan (Pomp *e.a.*, 2003: 9). Volgens medewerkers van zowel de Erasmus Universiteit Rotterdam als het ministerie spelen naast deze afrekenfunctie ook transparantie, verantwoording, leren en oordelen een rol.

Ter volledigheid worden hier ook de prestatieafspraken over de landelijke ambities uit het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 genoemd. In tegenstelling tot bij de bekostiging van het onderwijs en onderzoek hebben deze afspraken geen afrekenfunctie. Indien universiteiten niet aan hun afgesproken prestaties voldoen, worden ze daarop aangesproken, onder meer in de bestuurlijke dialoog met het departement (ministerie van OCW, 2004c: 54). Verantwoording en leren zijn hierbij belangrijke functies. In mindere mate geldt dat ook voor het oordelen over de prestaties van de universiteiten. De instellingen kunnen veel benchmarkindicatoren, zoals de onderwijsintensiteit, het aantal studenten en de aansluiting op de arbeidsmarkt namelijk slechts gedeeltelijk beïnvloeden.

Tenslotte is het ook in deze casus voor het departement van belang om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Wederom is dat niet zo zeer een doel voor het gehele beleidsnetwerk, maar wel een voorwaarde voor een goed functioneren daarvan. Op de precieze omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt nu nader ingegaan.

### 3.5.4 Ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is eindverantwoordelijk voor het stelsel van hoger onderwijs. De juridische status van de universiteiten is niet eenduidig. Officieel zijn ze rechtspersonen met een wettelijke taak en geen zelfstandige bestuursorganen, maar *de facto* zijn ze dat wel (ministerie van Financiën, 2002: 21), waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt is. De minister moet zorgen, dat het stelsel “voldoet aan de van overheidswege gestelde criteria ten aanzien van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs en de doelmatige besteding van overheidsmiddelen” (ministerie van OCW, 2004c: 51). Hij stelt dus de randvoorwaarden, waarbinnen de universiteiten functioneren. De instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering (ministerie van OCW, 2004d: 15).

#### *Instrumenten*

Om zijn algemene stelselverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, beschikt de minister over een aantal instrumenten. Ten eerste is er de rijksbijdrage voor de universiteiten, waaraan diverse wettelijke voorwaarden worden gesteld, waaronder kwaliteitseisen (artikel 1.9 WHW). Om voor de rijksbijdrage in aanmerking te komen, moeten de opleidingen geaccrediteerd zijn door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (artikel 5a.2). De plannen voor een meer prestatiegerelateerde bekostiging van onderwijs en onderzoek laten zien, dat de verdeling van de bijdrage ook een belangrijk instrument is.

Een tweede instrument is het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan, waarin de minister zijn beleidsplannen en –doelstellingen uiteenzet en bepaalde prioriteiten stelt (artikel 2.3 WHW; artikel 2.15 Bekostigingsbesluit WHW). De universiteiten moeten hun beleid aan deze landelijke ambities relateren en formuleren daartoe ook bepaalde doelstellingen (ministerie van OCW, 2004c: 54).

Een volgend cluster instrumenten betreft de verantwoording van de universiteiten aan de minister. Zoals eerder vermeld, moet het College van Bestuur de minister diverse stukken verstrekken, zoals het instellingsplan, de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag. Daarin verantwoordt het zich over de ontvangen rijksbijdrage en het door de instelling gevoerde beleid. Ook de Raad van Toezicht moet zich aan de minister verantwoorden (artikel 2.2, 2.8, 2.9, 9.6, 9.7, 9.9 WHW). Naast deze schriftelijke verantwoordingseisen overlegt de minister ook met de universiteiten, zowel gezamenlijk via bijvoorbeeld de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, als individueel. Tevens overlegt hij met studentenorganisaties (artikel 3.1-3.3).

Tenslotte is er een aantal instrumenten om toezicht op de instellingen te houden. Monitoring geschiedt onder andere middels periodieke aanlevering van kengetallen, rapportages van toezichthouders als de Onderwijsinspectie en de departementale auditdienst en evaluaties (ministerie van OCW, 2004b: beleidsartikel 6). Daarnaast worden alle opleidingen periodiek gevisiteerd en worden er internationale benchmarks uitgevoerd (ministerie van OCW, 2004c: 54).

### 3.5.5 *Andere verantwoordelijkheden in het beleidsnetwerk*

Tot slot wordt de verantwoordelijkheid van enkele overige actoren in het netwerk besproken. Eerder werd al ingegaan op de taken en het bestuur van de universiteiten. Het College van Bestuur moet zich verantwoorden aan de Raad van Toezicht (artikel 9.3 WHW) en de universiteitsraad (artikel 9.32). Daarnaast moet ze diverse stukken aan de minister sturen (artikel 9.6), aan wie de Raad van Toezicht verantwoording verschuldigd is (artikel 9.9). Dit betreft politieke, hiërarchische, verticale verantwoording. Ook is er sprake van administratieve, diagonale verantwoording aan toezichthouders en inspecties en vindt er professionele, diagonale verantwoording plaats, bijvoorbeeld middels visitaties (Bovens, 2005: 33-42).

Een opsomming van de verantwoordelijkheid van alle genoemde organisaties valt buiten het bestek van dit onderzoek. Wel wordt nog stilgestaan bij de studenten, die wat betreft het onderwijs ook een verantwoordelijkheid hebben. Zowel op individueel als collectief niveau dienen ze zich hoe langer hoe meer kritisch op te stellen jegens de kwaliteit van de opleiding. Via medezeggenschapsorganen en belangenorganisaties kunnen ze de universiteiten tot kwalitatief goed onderwijs prikkelen (ministerie van OCW, 2004d: 13). Daarnaast moeten ze aan 'zelfselectie' doen en een bewuste(re) keuze voor een opleiding en universiteit maken (ministerie van OCW, 2004c: 48).

## Hoofdstuk 4: Koppeling van twee treinen

In dit hoofdstuk worden de twee voorgaande hoofdstukken met elkaar verbonden. Deze confrontatie van theorie en empirie mondt uit in een aantal conclusies en aanbevelingen, dat in hoofdstuk 5 wordt gepresenteerd. De opbouw van de analyse is als volgt: 4.1 gaat in op het concept ‘beleidsnetwerk’ en de eerste deelvraag. Daarna analyseert 4.2 de outputsturing en de deelvragen 2, 5 en 6. Tenslotte staat 4.3 stil bij de borging van de ministeriële (deelvraag 3) en overige (deelvraag 4) verantwoordelijkheden, die bij outputsturing een rol spelen. Bij de analyse van de casus van ProRail wordt ook gebruikgemaakt van de ervaringen van de andere cases.

### 4.1 De beleidsnetwerktrein

Hoofdstuk 3 beschreef de historische ontwikkeling van het spoornetwerk. Nu volgt de analyse. Daartoe bespreekt 4.1.1 enkele kenmerken van het spoornetwerk. 4.1.2 staat stil bij sturing binnen het netwerk, waarna 4.1.3 ingaat op democratieopvattingen. 4.1.4 analyseert de botsende ‘logica’s’ binnen het netwerk en 4.1.5 sluit de analyse af.

#### 4.1.1 *Het spoornetwerk*

De belangrijkste actoren binnen het spoornetwerk zijn ProRail, de vervoerders en de overheid. Ook de Vervoerkamer van de NMa, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, consumenten- en overlegorganen spelen een rol. Zij hebben elk hun eigen belangen en doelen, die samenhangen met hun positie binnen het netwerk en hun ‘logica’. Middels de structuur- en proceskenmerken uit 2.2 wordt nu het netwerk geanalyseerd.

Ten eerste is er sprake van een zekere pluriformiteit. De logica’s van de actoren kunnen sterk verschillen. Dat geldt niet alleen voor organisaties, maar ook voor delen van organisaties. Een actor is namelijk deel van een netwerk, maar vormt zelf ook weer een netwerk van actoren met tegengestelde opvattingen. Denk bijvoorbeeld aan een universiteit. Binnen Verkeer en Waterstaat bestaat ook geen eensluidende opinie over de precieze invulling van de outputsturing van ProRail. Machtsverschillen zijn een tweede aspect van pluriformiteit. De minister beschikt over vele (vooral formele) instrumenten. ProRail en de vervoerders hebben echter een kennisvoorsprong op hem, hetgeen hen een zekere macht geeft en ook een rol speelt bij de outputsturing. Hierop wordt later ingegaan. Pluriformiteit heeft als gevolg, dat de meest geschikte sturingsvorm per actor kan verschillen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 18).

Een tweede structuurkenmerk van het netwerk is de relatieve geslotenheid ervan. Om te beginnen is er sprake van geslotenheid jegens de omgeving. De actoren in het spoornetwerk staan al decennia lang met elkaar in contact. Vòòr de verzelfstandiging in 1995 maakte NS volledig deel uit van de overheid en omvatte de organisatie zowel het vervoer als de infrastructuur. Sinds 2003 valt ProRail weer onder het Rijk. Deze nauwe banden maken het voor ‘buitenstaanders’ lastig om tot het netwerk toe te treden. Daarnaast bestaat er ook geslotenheid binnen het netwerk. Weliswaar is er veel overleg en beperken de vele interdependenties de autonomie van de actoren, maar de contacten veranderen niet het feit, dat samenwerking tussen beheerder en

vervoerders niet afdwingbaar is. Beide partijen hebben verschillende belangen en moeten hun eigen broek ophouden. Dit gebrek aan openheid en samenwerking leidt onder andere tot discussies over de schuldvraag bij verstoringen van de treinloop. In november 2005 gebeurde hetzelfde tussen de vervoerder en de minister, toen bekend werd dat de HSL-treinen niet op de geplande datum gaan rijden. Het gebrek aan wederzijds vertrouwen leidt tot geslotenheid. Tevens beschikken actoren over een eigen referentiekader, waarop de sturing moet worden afgestemd. Anders worden de 'signalen' niet opgepikt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 18).

Zojuist werd al gerefereerd aan het derde structuurkenmerk van het netwerk: interdependenties. Voor het bereiken van hun doelen zijn beheerder, vervoerders en overheid wederzijds afhankelijk. ProRail wordt grotendeels door de minister en in mindere mate door de vervoerders gefinancierd. De beheerconcessie maakt haar op diverse punten afhankelijk van ministeriële goedkeuring. Daarnaast hangen de prestaties van de vervoerders nauw samen met die van ProRail. Zo leidt een seinstoring tot een lagere punctualiteit van de treinen. In de toegangsovereenkomst is deze afhankelijkheidsrelatie nader uitgewerkt. Wat betreft de contractsectorlijnen leunen de vervoerders financieel op de decentrale overheden. Daarnaast maken de concessies (zowel voor het hoofdrailnet als voor de contractsectorlijnen) ze ook afhankelijk van de overheid. Tevens is de Staat 100% aandeelhouder van zowel ProRail als NS. Tenslotte is ook Verkeer en Waterstaat geen dominante, centrale actor. Voor het bereiken van haar beleidsdoelstellingen en het borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid is het immers deels afhankelijk van de prestaties van beheerder en vervoerders. Ten aanzien van hun taken beschikken die actoren tevens over kennis, die niet (meer) op het departement aanwezig is. Het gebrek aan een serieus alternatief voor ProRail (als beheerder) en NSR (als vervoerder op het hoofdrailnet) vormt een laatste element in de vele wederzijdse afhankelijkheidsrelaties binnen de 'driehoek'. Deze relaties spelen ook een rol bij de outputsturing en komen daarom later nader aan bod. Er bestaan echter ook afhankelijkheden tussen actoren binnen de 'driehoek' en die daarbuiten. Zo is de minister afhankelijk van de wensen van de Kamer en is de sector afhankelijk van de oordelen van toezichthouders (NMa en Inspectie Verkeer en Waterstaat) en consumentenorganisaties.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995: 18) menen, dat de combinatie van deze drie kenmerken bijna automatisch tot een vierde kenmerk leidt, namelijk: dynamiek. De laatste vijftien jaar zijn de bestuurlijke verhoudingen in het spoornetwerk drastisch veranderd. Zo is de minister niet meer de centrale, sturende actor en is hij wederzijds afhankelijk van beheerder en vervoerders. Anderzijds zijn er, behoudens Lovers Rail en enkele andere vervoerders, weinig actoren in of uit het netwerk getreden. Tevens heeft de minister altijd een sterke inhoudelijke vinger in de pap gehouden. De mate van dynamiek is daarmee redelijk(, maar zeker niet heel) groot, te noemen.

De besluitvormingsprocessen binnen het spoornetwerk zijn behoorlijk grillig. Het valt buiten het bestek van dit onderzoek om het gehele besluitvormingsproces te analyseren. Wel is duidelijk, dat het onregelmatig is verlopen. Het lijkt erop, dat besluiten inzake bestuurlijk-organisatorische veranderingen en de problemen op het spoor geen duidelijk begin- en eindpunt kenden, of nog altijd doorlopen. Ook zorgden sommige 'oplossingen', bijvoorbeeld de splitsing van NS in 1995, weer voor nieuwe problemen, zoals het onafhankelijk functioneren van de taakorganisaties (Algemene Rekenkamer, 1999: 36). Er is ook sprake van inhoudelijke grilligheid. De

probleemperceptie van Kamer en minister is regelmatig gewijzigd. Zo is de nadruk verschoven van meer 'bouwen' naar 'beter benutten'. Ook is gekozen voor concessies om het publiek belang te borgen, terwijl dat vòòr 2000 via de aandeelhoudersrol moest gebeuren (ministerie van V&W, 2003). Tevens zijn er talloze oplossingen gepresenteerd, die als het ware de probleemformulering stuurden, doordat ze op dat moment populair waren. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over verzelfstandiging, kerntaken en marktwerking in de jaren negentig. Mogelijk hebben deze ideeën het besluit tot verzelfstandiging en verticale splitsing van NS beïnvloed. De betrokkenheid van de actoren uit de 'driehoek' lijkt weinig grillig te zijn. De laatste twee decennia is de sector steeds prominent in het spoornetwerk aanwezig geweest.

Een onderzoek naar de oorzaken van de grilligheid is niet aan de orde. Wel kan worden opgemerkt, dat de veranderende relaties tussen de actoren in het netwerk een rol hebben gespeeld. Datzelfde geldt voor het (leer)vermogen van de sector om zich aan nieuwe verhoudingen aan te passen en haar strategisch gedrag. De veranderingen van en verschillen in de percepties van problemen en oplossingen werden al genoemd.

#### 4.1.2 *Sturing in het netwerk*

Outputsturing van ProRail *an sich* is een vorm van operationele sturing. De instrumenten moeten het gedrag van de beheerder rechtstreeks beïnvloeden. De *invoering* van outputsturing is echter een vorm van strategische sturing. Ze zorgt voor een duurzame verandering van het netwerk (netwerkconstituering). Zo omvat ze een verandering van de regels in het netwerk, de interacties en de verhoudingen tussen de belangrijkste actoren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 28-32; Klijn, 1996: 76-77).

Uit 4.1.1 blijkt dat (output)sturing, wil ze succesvol zijn, bij de structuur- en proceskenmerken van het netwerk moet aansluiten. Met andere woorden: ze moet structuur- en procescontingent zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995: 17). Zowel ProRail als NS worden uiterlijk per 2008 op output aangestuurd, maar dit onderzoek richt zich op de beheerder. Hoewel er later dieper op wordt ingegaan, wordt hier kort stilgestaan bij de mate waarin de outputsturing van ProRail bij de organisatiestructuur past. Wat betreft de pluriformiteit gaat het dan om de interne verscheidenheid van de organisatie, die echter moeilijk is vast te stellen. Wel zijn de outputafspraken met de minister volgens een medewerker van ProRail ook intern doorvertaald. Tevens is voor de hogere salarisgroepen resultaatgericht beoordelen ingevoerd (ProRail, 2004b: 68). Ten tweede dient de sturing aan te sluiten bij het referentiekader van ProRail, waarover later meer. Daarnaast moet ze gebruikmaken van de interdependenties binnen het netwerk. De genoemde afhankelijkheidsrelaties moeten haar tot prestaties stimuleren. Zo hangen de prestaties van de vervoerders af van die van de beheerder. Het is echter de vraag, of er voldoende rekening is gehouden met de potentiële perverse effecten van dit soort interdependenties. De vastgestelde mate van dynamiek betekent, dat de sturing een zekere flexibiliteit moet hebben. Dynamiek vormt zelfs één van de 'ontwerpprincipes'. Tenslotte moet de outputsturing aansluiten bij de temporele en substantiële grilligheid in het netwerk. Een tussentijdse wijziging van de 'spelregels' kan echter de prestatieprikkels verminderen, vooral indien die zonder overleg wordt opgelegd. Ook hierop wordt bij de 'ontwerpprincipes' nader ingegaan.

#### 4.1.3 *Primaat van de politiek en democratieopvattingen*

Gezien de structuur van het spoornetwerk en de sterke wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke en private actoren, is het primaat van de politiek niet te handhaven. Ook Verkeer en Waterstaat is immers deel van het netwerk, met de daarin geldende regels. Centrale sturing is dus zowel empirisch als normatief geen goed plan. Op het eerste gezicht lijkt de outputsturing van ProRail daaraan gehoor te geven. In de praktijk doet de ‘verzelfstandigingsparadox’ zich echter regelmatig voor. Zo krijgen de politiekorpsen weliswaar meer beheersmatige autonomie en komen ze op grotere afstand van de minister te staan, maar de departementale controle op en bemoeienis met de inhoud van het beleid is toegenomen. Volgens meerdere respondenten is centralisatie een wezenlijk kenmerk van outputsturing, vooral bij de korpsen en het (universitair) onderwijs. Het betrokken departement moet immers inhoudelijke overwegingen maken en accenten leggen, terwijl de uitvoeringsorganisatie(s) dat voorheen deden. Dit is één van de verantwoordelijkheden, die de laatste jaren door Binnenlandse Zaken van de korpsen is overgenomen. Volgens Terpstra (2002: 98-102) is de departementale sturing sinds 1998 toegenomen en heeft het een ander karakter gekregen. De vrijheid van de individuele medewerkers is behouden gebleven, maar wel moeten ze zich meer voor hun prestaties verantwoorden.

Het ‘primaat van de politiek’ lijkt ook bij het spoornetwerk een rol te spelen. Weliswaar is de minister bij de outputsturing van ProRail ‘slechts’ één van de partijen; toch heeft hij een stevige beleidsinhoudelijke vinger in de pap. Vooralsnog is hij geen ‘democratisch makelaar’. Via de prestatiedoelstellingen en –indicatoren is de outputsturing gericht op realisatie van het (departementaal bepaalde) publiek belang. De resultaten moeten overeenstemmen met de doelstellingen van het departement. Tevens ligt er een sterke nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze politieke aansprakelijkheid voor het beleid heeft, mede onder invloed van de Kamer, geleid tot toenemende controle over en verantwoording door de beleidsuitvoerende organisaties. Verantwoording en transparantie lijken daarmee een doel op zich te zijn geworden. Dit illustreert de dominantie van het bestaande wantrouwen.

Het is echter niet zo, dat er bij het departement sprake is van een totaal unicentrische visie op democratie. Er bestaat wel degelijk ook een substantiële visie, waarin het een procesondersteunende rol heeft en de randvoorwaarden voor de andere actoren aangeeft. De sector heeft een leidende rol gekregen, terwijl de minister zich slechts met de prestaties bemoeit en niet meer overall over gaat. ProRail en NSR (als grootste vervoerder) moeten elkaar tot prestaties stimuleren. Ook de consumentenorganisaties spelen een rol bij het prikkelen van deze actoren en het in evenwicht houden van de belangenafweging. Dit is echter een zeer formele kijk op de situatie. In theorie mag het departement een ondersteunende rol spelen, maar in de praktijk blijkt het de bal soms nadrukkelijk een bepaalde kant op te laten rollen. Vooral onder invloed van de Kamer, die met haar unicentrische democratieopvatting een “daar ga ik niet over” van de minister niet accepteert, ziet het zichzelf (en niet de sector) als uitvoerder van de wensen van de burgers. De unicentrische visie en het politieke primaat zijn aldus nog steeds dominant aanwezig in het departementale denken. Dat wordt mede veroorzaakt door de verschillende rollen van het ministerie, namelijk: opdrachtgever, financier, concessieverlener, aandeelhouder, toezichthouder, wetgever en beleidsmaker.

#### 4.1.4 *Botsing der logica's*

De referentiekaders van de actoren binnen een netwerk kunnen sterk verschillen. Indien de sturing daar niet aan wordt aangepast, kunnen prikkels geen (of zelfs een negatieve) invloed hebben. Ook binnen het spoornetwerk spelen de drie door de WRR onderscheiden 'logica's' een rol. Eerst wordt echter stilgestaan bij de institutionele ontvlechting van het netwerk. Door de verzelfstandiging van NS in 1995 en de scheiding van vervoer en infrastructuur ontstond namelijk een afstand tussen departement (beleid) en sector (uitvoering). Tevens werden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beheerder, vervoerders en overheid zo duidelijk mogelijk gedefinieerd. Er ontstond een principaal-agent relatie tussen het departement enerzijds en de sector anderzijds. In de aansturing van de sector verschoof de aandacht van het ministerie sterk van de inhoud naar verantwoording en toezicht. Dat is niet in tegenspraak met hetgeen zojuist over het primaat van de politiek werd gesteld. De institutionele ontvlechting zorgde er weliswaar voor, dat de departementale kennis van en aandacht voor de inhoud van het beleid afnam. Daar stond echter tegenover, dat de minister centraal de inhoudelijke doelstellingen ging bepalen, met een grote nadruk op het toezicht op en de verantwoording over de prestaties van de sector. Verkeer en Waterstaat behield dus haar beleidsinhoudelijke invloed, maar bracht die via een andere weg tot uiting. Middels de outputsturing wordt dat nog eens versterkt.

Deze 'boedelscheiding' heeft nadelige gevolgen. Al genoemd is de stapeling van toezicht en verantwoording, die tot een afrekencultuur leidt, in de hoop het politieke primaat te herstellen. Dat brengt een berg papierwerk met zich mee. Ten tweede gaat deze gerichtheid op verantwoording en cijfertjes ten koste van het politieke debat over de (normatieve) inhoud. Een derde nadeel, het departementale kennisverlies, is hier mede debet aan. Deze kennisachterstand en het bijbehorende sturingsprobleem van principaal en agent worden in theorie opgelost, doordat ProRail zich uitgebreid verantwoordt en inzicht in haar prestaties geeft. Het ministerie hoeft de kennis dan niet meer in huis te hebben. Helaas wordt dan echter vergeten, dat de beheerder ook bij de verantwoording een kennisvoorsprong heeft en zo een 'schijnwerkelijkheid' kan creëren, waarover later meer. Een volgend nadeel is, dat ProRail wordt geprikkeld tot risicobeperkend gedrag, doordat toezichthouders en verantwoordingsfora vooral oog hebben voor negatieve uitschieters. In het geval van de Kamer komt dat mede, doordat reizigers vragen om politiek ingrijpen bij problemen in de uitvoering, waarop de Kamer eigenlijk te weinig zicht heeft. Dat leidt tot een vijfde nadeel, namelijk incidentenpolitiek en veranderdrift. De laatste decennia is dat ook zichtbaar geweest in het (universitair) onderwijs. Een zesde probleem betreft de coördinatie. Weliswaar moeten ProRail en vervoerders door hun wederzijdse afhankelijkheid tot gezamenlijke optimalisatie komen, maar die samenwerking is niet afdwingbaar. Tenslotte leidt de boedelscheiding tot een vertrouwensprobleem tussen overheid en sector. Het toezicht, dat "opportunisme, list en bedrog" moet voorkomen, is namelijk "een vorm van geïnstitutionaliseerd wantrouwen [...], die niet passend is in een omgeving die behalve doelmatigheid ook een maatschappelijke oriëntatie tot opdracht heeft" (WRR, 2004: 50). Dit wantrouwen wordt versterkt, indien de overheid het toezicht vooral benut voor verantwoording en sanctionering en daarmee de advies- en leerfuncties ervan negeert (WRR, 2004: 192). Ook binnen een organisatie kan dat gebeuren. Zelfs de gemeente Tilburg (de bakermat van het concernmodel met interne 'harde' prestatieafspraken) erkent, dat de afspraken hebben geleid tot "georganiseerd wantrouwen" en gerichtheid op verantwoording in plaats van inhoud (Post, 2005: 71).



### *Drie logica's*

Nu wordt ingegaan op de verschillende perspectieven, die binnen het spoornetwerk een rol spelen. Om te beginnen hanteert Verkeer en Waterstaat de institutionele logica en ProRail de provisiologica. Bij de vervoerders is de situatie iets gecompliceerder. Zij zijn namelijk klant van ProRail, die hen infrastructuur en diensten levert, maar zijn zelf ook weer een organisatie met klanten, te weten de reizigers en verladers.

Het ministerie gaat uit van een institutionele benadering. Het bepaalt de institutionele vormgeving van het spoornetwerk en heeft vele instrumenten om de sectorpartijen te sturen, zoals wet- en regelgeving, concessies, handhavings- en toezichtsinstrumenten, informatie-uitwisseling, beheer- en vervoerplan en natuurlijk outputsturing. Ondanks dat het zichzelf niet langer ziet hiërarchische bovengeschikte, dominante actor, bleek het nog wel sterk vast te houden aan het primaat van de politiek. De beheerder en vervoerders zijn uitvoerende organisaties, wier primaire doelen ondergeschikt zijn aan en ten dienste staan van de departementale secundaire en (met name) tertiaire doelen. Belangrijk is ook de borging van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo komt het departement tegenover de 'professionals' (beheerder en vervoerders) te staan. Dat is tevens het geval in de cases van de politiekorpsen, de universiteiten en (deels) de Dienst Wegverkeer. Indien de vervoerders (bijvoorbeeld via de gebruiksvergoeding) als instrument van vraagsturing worden gebruikt, komen ook zij (nog meer) tegenover ProRail te staan. Dit alles vergroot het 'geinstitutionaliseerd wantrouwen'.

Zowel ProRail als de vervoerders hanteren de provisiologica. Hun medewerkers beschikken over specifieke kennis van infrastructuurbeheer en vervoer en hebben een professionele oriëntatie. Voor ProRail bestaat die onder meer uit het zorgen voor voldoende, betrouwbare en veilige railinfrastructuur en het leveren van treinpaden, transfercapaciteit en informatiediensten aan haar klanten (ProRail, 2004b: 2). Hoewel beide organisaties op afstand van het departement staan en over een behoorlijke bedrijfsmatige vrijheid beschikken, moeten ze ook vechten voor hun professionele autonomie in de uitvoering. Die staat namelijk onder druk van de institutionele logica, alsmede de politiek-bestuurlijke en bedrijfseconomische oriëntatie van Verkeer en Waterstaat, die niet aansluiten op de oriëntatie van de sectorpartijen. Daarnaast beperken de klanten (met hun vraaglogica) de professionele autonomie. Dat geldt met name voor NSR als klant van ProRail en voor de reizigers als klanten van de vervoerders. Overigens is deze sturende rol vooralsnog kleiner dan bijvoorbeeld in het universitair onderwijs, de gezondheidszorg en de rijkshuisvesting wordt beoogd. De 'professional' wordt ook door de eigen organisatieleiding onder druk gezet. Naast een professionele hebben ProRail en de vervoerders namelijk een bedrijfseconomische oriëntatie. Tevens streven ze naar transparantie ten behoeve van de outputsturing. Deze tegenstelling tussen professionele uitvoerders en management is vooral zichtbaar bij de universiteiten, waar docenten en onderzoekers soms recht tegenover het universiteitsbestuur staan (Groot, 1988: 196). Deze interne pluriformiteit draagt niet bij aan succesvolle invoering van outputsturing.

De 'klanten' in het spoornetwerk benaderen de professionals met hun behoeften en eisen: de vraaglogica. Vooralsnog is hun sturende rol echter beperkt. Hun positie is namelijk nog niet zodanig, dat er sprake is van sturing *door* de vraag. De prijs (gebruiksvergoeding) die de vervoerders aan ProRail betalen, dekt slechts een deel van de kosten en ook de reizigers en verladers kopen niet zelfstandig diensten bij de

vervoerders in. Bovendien is in beide gevallen geen alternatieve aanbieder beschikbaar. (Reizigers kunnen natuurlijk wel de auto nemen.) De ‘voice-optie’ wordt daarentegen veelvuldig gebruikt. Door de vervoerders bijvoorbeeld bij uitgelopen werkzaamheden en door de consumentenorganisaties bij ernstige verstoringen. De breed uitgemeten recente problemen met het spoor hebben de loyaliteit van de klanten onder druk gezet. Vooral het vertrouwen van de reizigers in de mogelijkheid om van binnenuit tot kwaliteitsverbetering te komen, is danig op de proef gesteld. Dat verklaart ook (deels) hun gebruik van de ‘voice-optie’. ‘Silence’ komt echter ook voor, doordat de ‘exit-optie’ niet altijd beschikbaar is en sommige klanten geen gebruik van de ‘voice-optie’ kunnen of willen maken. Dat geldt met name voor individuele reizigers, wier stilte soms wellicht als loyaliteit geïnterpreteerd kan worden, maar die in veel gevallen ‘in stilte lijden’.

De doelstellingen en perspectieven van de belangrijkste actoren in het spoornetwerk verschillen behoorlijk. Prominent gevolg hiervan is het ontstaan van een ‘geïnstitutioniseerd wantrouwen’ tussen hen. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit en doelmatigheid van het beheer van en het vervoer over de infrastructuur. Outputsturing (die past binnen de departementale institutionele logica) sluit niet aan bij de provisiologica van ProRail. De verschillende referentiekaders van de actoren (pluriformiteit) maken de invoering van outputsturing er niet makkelijker op.

#### *4.1.5 Resumé beleidsnetwerktrein*

Hierboven is een aantal zaken gebleken. Allereerst kenmerkt het spoornetwerk zich door een zekere pluriformiteit, een relatieve (interne en externe) geslotenheid, vele interdependenties en een zekere dynamiek. De besluitvormingsprocessen binnen het netwerk zijn behoorlijk grillig, zowel temporeel als substantieel. Ten tweede kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de mate waarop outputsturing op deze structuur- en proceskenmerken aansluit. Een duidelijk uitroepteken is echter nog niet geplaatst. In de volgende paragraaf wordt daar wel een poging toe gedaan. Ten derde maakt dat alles het uitgangspunt van het primaat van de politiek zeer problematisch. In de praktijk is de unicentrische visie op democratie echter dominant aanwezig, onder meer tot uitdrukking komend in de ‘verzelfstandigingsparadox’. Ten vierde heeft de hiermee verwante institutionele ontvlechting (boedelscheiding) nadelige gevolgen, waarvan de enorme nadruk op verantwoording en toezicht en de institutionalisering van wederzijds wantrouwen wellicht de belangrijkste zijn. Ten vijfde dragen de botsende logica’s van de actoren ook aan het laatstgenoemde nadeel bij. Tenslotte sluit de outputsturing niet aan op het referentiekader (de provisiologica) van ProRail.

## **4.2 De outputsturingstrein**

De analyse van het concept ‘outputsturing’ is als volgt gestructureerd: 4.2.1 behandelt de keuze tussen de in 2.4 genoemde modellen. Daarna gaan 4.2.2 en 4.2.3 in op de positieve respectievelijk negatieve effecten van outputsturing. Vervolgens staat 4.2.4 stil bij drie ‘ontwerpprincipes’. Er wordt afgesloten met een resumé en een koppeling van deze paragraaf aan de voorgaande.

#### 4.2.1 Model van outputsturing

De diverse cases hebben laten zien, dat outputsturing op vele manieren kan worden ingevuld. Naast het bepalen van de bijbehorende instrumenten is de keuze voor het al dan niet bekostigen op basis van de output een belangrijke. Op de effecten van outputsturing en –bekostiging wordt vanaf pagina 71 ingegaan. Hier gaat het vooral om de praktische mogelijkheden van outputbekostiging en de keuzes die daarbij in de vier vergelijkende cases zijn gemaakt.

Het is nog niet duidelijk, of voor outputbekostiging van ProRail wordt gekozen. Zo ja, dan is het nog altijd de vraag of dat door de minister of de vervoerders moet gebeuren. Eerst een algemene opmerking uit het gesprek met de heer In 't Veld. Volgens hem moeten departementen zich niet uitsluitend op de prestatiecijfers richten en zeker niet andere organisaties erop afrekenen. Veel belangrijker is namelijk het 'omringende gesprek' over de 'wereld achter de cijfers'. Het beheerplan van ProRail spreekt echter van een "expliciete link tussen geld en prestaties" (ProRail, 2004a: 60). In deze visie levert ProRail bepaalde prestaties aan de afnemers, die daar een vergoeding voor betalen. Die vergoeding moet gebaseerd zijn op een bekostigingsmodel met duidelijke relaties tussen activiteiten, kosten en prestaties. Als 'afnemers' worden zowel de vervoerders als de concessieverlener (de minister) genoemd (ProRail, 2004a: 60). Het is echter niet geheel duidelijk, of de vergoeding direct afhankelijk is van de 'scores' op de prestatie-indicatoren. Vermoedelijk is dat niet het geval. In de gesprekken met medewerkers van ProRail en Verkeer en Waterstaat wordt dat bevestigd. Mogelijk kan het departement de gebruiksvergoeding wèl verlagen, indien er sprake is van continue ondermaatse prestaties. Dat zou dan alleen gebeuren, nadat ProRail ruimte tot herstel is geboden. Via deze weg zouden de vervoerders de beheerder dus enigszins financieel op haar prestaties kunnen afrekenen.

Zowel wetenschappelijke respondenten als medewerkers van ProRail en Verkeer en Waterstaat stellen, dat het voor laatstgenoemde zèlf erg moeilijk is om ProRail direct financieel op haar prestaties af te rekenen. Het departement is immers voor 100% aandeelhouder. Een korting op de subsidie zou door ProRail uit het eigen vermogen worden gecompenseerd. Dat geld komt (grotendeels) bij het ministerie vandaan, waardoor het zichzelf 'in de voet zou schieten'. Aangezien er bovendien (voorlopig) geen alternatieve beheerder is, zou de klant dubbel worden gedupeerd. Het is dan ook onwaarschijnlijk, dat voor deze optie wordt gekozen. De mogelijkheid van een lagere gebruiksvergoeding is realistischer, doordat de vergoeding bedoeld is om de treindienstafhankelijke kosten te dekken. Die kosten zijn variabel en zullen ingeval van bijvoorbeeld een lagere beschikbaarheid van de infrastructuur dus ook lager zijn. De 'afrekening' door het departement kan hooguit geschieden middels de op pagina 39 genoemde handhavingsinstrumenten. Daarbij is het intrekken en opnieuw aanbesteden van de concessie (managementaanbesteding) de uiterste optie. Natuurlijk kan de minister ook financieel ingrijpen, indien er sprake is van onrechtmatige besteding van de overheidsmiddelen. Dergelijke maatregelen worden altijd vooraf gegaan door overleg. De financiële prestatieprikkels jegens ProRail komen dus vooral bij de vervoerders vandaan. Vanzelfsprekend moet de minister, evenals de decentrale overheden en de consumentenorganisaties, kritisch naar de prestaties van de beheerder kijken en die stimuleren. Dat doen ze echter niet middels financiële prikkels.

Overwegingen met betrekking tot outputbekostiging zijn ook gemaakt in de vier vergelijkende cases. Vanzelfsprekend wordt de vergelijkbaarheid beperkt door de verschillende netwerken waarin de organisaties zich bevinden, alsmede de output die ze leveren. Toch is een vergelijking nuttig. In het geval van de Dienst Wegverkeer vormen de tarieven, die aan de klanten in rekening worden gebracht, de grootste inkomstenbron. In tegenstelling tot bij ProRail is het overheidsaandeel in de bekostiging zeer klein. Daarnaast is er een duidelijke keuze gemaakt om de prestatie-indicatoren niet voor de bekostiging te gebruiken, maar een signalerende functie te geven. De afnemers betalen dus weliswaar voor de output, maar de hoogte van de vergoeding hangt niet samen met de gerealiseerde waarden op de prestatie-indicatoren. In die zin is er dus geen sprake van financieel 'afrekenen' op prestaties. Dit komt deels overeen met hetgeen hierboven over ProRail is vermeld, al is de (financiële) rol van de afnemers in het geval van de Dienst een stuk groter. Dat kan ook over de Rijksgebouwendienst worden gezegd, met dien verstande dat zijn klanten de diverse departementen zijn.

De casus van de politiekorpsen is lastiger te vergelijken, omdat daar slechts een klein deel van de totale bekostiging op basis van prestaties wordt verdeeld. Er is sprake van een directe financiële koppeling met de prestatie-indicatoren, al zijn die wel onderling compenseerbaar. Daarentegen heeft de 'klant', net als bij ProRail, geen alternatief. In geval van afnemende prestaties krijgt het betreffende korps minder budget en kan in een negatieve spiraal raken, waardoor burgers dubbel gedupeerd zouden worden. De politiek zal dit niet toestaan (Vollaard, 2003: 15, 86-87). Tenslotte is het betrokken departement, gelijk de casus van ProRail, de belangrijkste financier.

Datzelfde geldt voor de casus van de universiteiten. In de komende jaren wil het departement een sterkere koppeling van onderzoeksfinanciering aan prestatie-indicatoren realiseren. Wat betreft het onderwijs ziet het de student als 'kritische consument', die bij de universiteiten onderwijs 'inkoopt'. Doordat de financiering door het ministerie gekoppeld wordt aan het aantal studenten en diploma's, worden de universiteiten afgerekend op hun onderwijsprestaties, zo is het idee. De vergelijking met ProRail is echter lastig, doordat studenten, in tegenstelling tot de vervoerders, over alternatieve aanbieders beschikken. Ook hebben ze slechts gedeeltelijk zelf het geld in handen, waarmee hun opleiding bekostigd wordt. Tevens is de bekostiging niet gebaseerd op het realiseren van bepaalde streefwaarden op prestatie-indicatoren.

Uit deze vergelijking kan een aantal conclusies worden getrokken. Ten eerste hebben de prestatie-indicatoren vaak een signalerende functie en zijn ze niet direct gekoppeld aan de bekostiging. Uitzondering zijn de politiekorpsen, maar daar gaat het om een relatief klein bedrag en wordt er ruimte gegeven aan de 'wereld achter de cijfers'. De 'les' voor ProRail is hier, dat de indicatoren beter kunnen worden gebruikt om te leren en te oordelen over de prestaties, dan om af te rekenen. Ten tweede geschiedt de financiële afrekening in de meeste gevallen niet door het betrokken departement, maar door de klant (via tarieven, gebruiksvergoedingen en 'studietoelagen'). Voor ProRail zou dat betekenen, dat de vervoerders middels de gebruiksvergoeding rechtstreeks voor de geleverde 'producten' betalen. Tenslotte lijkt er een samenhang te bestaan tussen de politieke gevoeligheid van het betreffende beleidsterrein en de vraag of de outputbekostiging door de klanten of het departement geschiedt. In de cases van de Dienst Wegverkeer en de Rijksgebouwendienst betalen de klanten rechtstreeks voor de output. De korpsen worden echter vrijwel geheel en de universiteiten grotendeels

door het ministerie bekostigd. Deze vermoedelijke relatie tussen politieke gevoeligheid en ‘departementale controle’ over de financiën betekent echter niet, dat Verkeer en Waterstaat in de casus van ProRail ook per definitie de financiële touwtjes in handen moet houden. Wellicht hebben motieven als centralisatie en macht in de gevallen van de korpsen en de universiteiten een rol gespeeld. Daarnaast is het allerm minst zeker, dat meer departementale controle over de financiën tot een betere borging van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt. Om nog maar niet te spreken over de gevolgen voor de prestaties van de overige organisaties binnen het netwerk. Zoals onder meer in 4.1 is betoogd, botst centrale sturing immers met het feit, dat het ministerie deel uitmaakt van een netwerk.

Voor welke precieze invulling er in de casus van ProRail ook wordt gekozen, outputsturing heeft altijd bepaalde effecten. Hoe meer er een ‘prikkelende’ werking van uitgaat, bijvoorbeeld door te kiezen voor outputbekostiging, des te groter die zullen zijn. Daarbij gaat het zowel om heilzame, als perverse effecten.

#### *4.2.2 De heilzame werking van outputsturing*

Bij de casusbeschrijvingen werd een aantal potentiële positieve effecten van outputsturing genoemd. Tevens passeerden de specifiek voor ProRail verwachte voordelen de revue. Aangezien de outputsturing zich nog in de beginfase bevindt, kan niet worden bepaald in hoeverre die effecten zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan. Wel kan worden gesteld, dat de leerfunctie in de knel kan komen te zitten. Vanuit de institutionele logica van het departement en de nadruk op het primaat van de politiek wordt het toezicht op ProRail door de minister namelijk vooral gebruikt voor de verantwoording (en eventueel sanctionering). Transparantie en borging van de ministeriële verantwoordelijkheid lijken daarmee een doel op zich te zijn, terwijl de leerfunctie van groot belang is voor prestatieverbetering, alsmede voor een betere beleids- en besluitvorming. Overigens moet worden opgemerkt, dat transparantie en verantwoording ook positieve gevolgen hebben. Zo zijn ze belangrijk voor de legitimiteit van het beleid. Tevens is het mogelijk om met behulp van de indicatoren een oordeel over de prestaties van ProRail te vellen. Zoals later duidelijk wordt, is de kwaliteit van het oordeel helaas niet gegarandeerd.

Het blijft lastig om de gevolgen van de invoering van outputsturing precies in te schatten. Vandaar dat een beroep wordt gedaan op de vergelijkende cases. De ervaringen van de Dienst Wegverkeer zijn tamelijk positief. Zo zijn de prestaties sinds de verzelfstandiging in 1996 verbeterd (Plug, Houthoff, Bruning, Van der Wal & Jansen, 2001: 6-8). Ook in de ‘Benchmark uitvoeringsorganisaties 2002’ (KPMG, 2003) komt de Dienst er goed vanaf. Daarnaast is de doelmatigheid toegenomen (Plug *e.a.*, 2001: 2) en heeft de Dienst diverse efficiëntiedoelstellingen gerealiseerd. Er moet echter voorzichtig met de resultaten van prestatiemeting worden omgegaan. Datzelfde geldt voor de assumpties en aanpak van de onderzoekers.

De ervaringen van de Rijksgebouwendienst zijn een stuk minder positief. Met name in de eerste jaren na de start als baten-lastendienst uitte de Algemene Rekenkamer in diverse rapporten bij de opeenvolgende departementale jaarverslagen keiharde kritiek op het financieel beheer van de organisatie (zie met name: Tweede Kamer, 2000: 17-23). Sindsdien is volgens de Inspectie der Rijksfinanciën weliswaar de effectiviteit

verbeterd en een bedrijfsmatiger werkwijze opgestart, maar de evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel schetst volgens haar een weinig rooskleurig beeld. Zo is er (nog steeds) slechts 'zeer beperkt zicht op de doelmatigheid van het stelsel' en kan het voorkomen, 'dat de klant de Dienst vraagt willens en wetens ondoelmatige afwegingen te maken'. De decentrale allocatie van de rijkshuisvesting heeft nog niet tot de gewenste effecten geleid. Dat komt ook, doordat de Dienst nauwelijks tot efficiëntie wordt geprikkeld. De risico's die hij zou moeten lopen, kan hij namelijk grotendeels op zijn klanten afwentelen. Eventuele leegstand wordt betaald door een extra 'opslag leegstand' aan de huur toe te voegen en zo bij de departementen in rekening te brengen. Daarnaast stimuleert de gedwongen winkelnering (het ontbreken van een alternatieve verhuurder) ook niet tot doelmatigheid en datzelfde geldt voor de mogelijkheid om alle extra gemaakte kosten aan de departementen door te berekenen (nacalculatie). Van een marktsituatie is dus geen sprake. Tevens is benchmarking met de markt vrijwel onmogelijk, vooral door definitieverschillen met betrekking tot de huurprijs. Op de markt wordt namelijk de kale huur van een pand gehanteerd (verhuurbaar vloeroppervlak), terwijl de Rijksgebouwendienst allerlei voorzieningen in de huurprijs doorberekent (bruto vloeroppervlak).

In 2003 en 2004 voldeden alle politiekorpsen aan de afgesproken prestaties. Dat betekent, dat ze *gemiddeld* betere resultaten hebben geboekt, maar alleen wat betreft de (voor de bekostiging meetellende) prestatie-indicatoren. De suggestie dat ze het op alle fronten beter hebben gedaan, is dus onterecht. Datzelfde geldt voor de stelling, dat dit door de invoering van de convenanten komt. Bovendien wil het zeker niet zeggen dat Nederland veiliger is geworden. Verschillende perverse mechanismen kunnen een rol spelen. Al te positieve geluiden, zoals die van minister Remkes bij het toekennen van de prestatiebeloning (ministerie van BZK, 2005; 2004c), zijn dus overdreven. Wel is de doelmatigheid toegenomen (ministerie van BZK, 2005: 21). Andere positieve effecten zijn: transparantie, gericht belonen en enthousiasme bij de korpsen. Daarbij moet wel de vraag worden gesteld, of het enthousiasme is gebaseerd op steun voor de convenanten, of dat andere overwegingen wellicht meespelen. Tenslotte stelt Terpstra (2002: 17), dat het voldoen aan de procedurele voorwaarden voor verantwoording belangrijker lijkt dan realisatie van de doelstellingen.

Voor de universiteiten zijn de effecten van outputsturing nog moeilijker te bepalen dan voor ProRail, doordat de beleidswijzigingen nog niet zijn ingevoerd. Hoewel verderop wordt ingegaan op de mogelijke perverse effecten, worden hier reeds enkele negatieve geluiden genoemd. Zo blijken studenten zeer terughoudend om geld te lenen voor bijvoorbeeld een tweede studie, een buitenlandse master, of extra keuzevakken. Dat komt het niveau van afgestudeerden niet ten goede. Daarnaast is het de vraag, of ze de (veronderstelde) rationele afweging tussen diverse opleidingen en instellingen kunnen (en willen) maken. De onderwijskwaliteit is moeilijk meerbaar en bovendien is ze niet het enige motief om voor een bepaalde universiteit te kiezen. Tevens is twijfelachtig, of de 'schoolse houding' van veel studenten ineens zal omslaan in een kritische. De toenemende druk vanuit de studiefinanciering heeft tot op heden vooral tot een (calculerende) passieve houding geleid (Eigenraam, 2003: 26-28). Meer concurrentie om studenten kan de onderwijskwaliteit dan juist schaden (Pomp *e.a.*, 2003: 50). Tenslotte heeft een wisseling van universiteit nogal wat praktische, financiële en sociale gevolgen (Van Rooijen, 2004: 5). Naar andere effecten van de plannen is het voorlopig nog (beredeneerd) gissen. Voor universitair onderzoek noemen Pomp *e.a.* (2003: 9, 31-33): het prestatie-effect (onderzoekers

worden tot betere prestaties geprikkeld), het allocatie-effect (een groter deel van onderzoekstijd en –geld gaat naar goede onderzoekers), het wervingseffect (sterkere financiële prikkels trekken betere onderzoekers) en ondersteuning van de intrinsieke motivatie van de onderzoekers door gerichte beloning. De tijdsperiode tussen onderzoek, beoordeling en beloning moet dan wel kleiner worden. Een wetenschappelijk medewerker van de Erasmus Universiteit Rotterdam plaatst grote vraagtekens bij de werking van de effecten.

De (beperkte) ervaringen met outputsturing zijn wisselend. De potentiële voordelen, zoals bij de casusbeschrijvingen en hierboven genoemd, zijn groot. Het gaat vooral om verbetering van de effectiviteit (kwaliteit), efficiëntie (kwantiteit), verantwoording en transparantie. Het is voorlopig nog even afwachten, in hoeverre deze (en andere) potentiële heilzame effecten van outputsturing zich in het geval van ProRail zullen voordoen. Er bestaat namelijk een aantal negatieve effecten, dat de positieve gevolgen (en daarmee een goede werking van de outputsturing) behoorlijk kan ondermijnen.

#### 4.2.3 *De perverse werking van outputsturing*

Net als hierboven gaat het op deze plaats om *potentiële* effecten van outputsturing. Empirisch onderzoek moet uitwijzen, of deze negatieve gevolgen zich werkelijk voordoen. De ervaringen in andere cases kunnen een idee geven van de kans op het optreden van dergelijke effecten. Waar relevant wordt daar dan ook bij elk effect van gebruikgemaakt. Hetzelfde geldt voor omstandigheden, waaronder prestatie meting problematisch is. Die worden nu langsgelopen.

Allereerst onderscheidt ProRail weliswaar een aantal hoofdproducten, namelijk: treinpaden, transfercapaciteiten en informatiediensten (ProRail, 2004a: 3), maar die zijn grotendeels gebaseerd op zorgplicht. Tevens spelen er, naast effectiviteit en efficiëntie, ook andere waarden een rol, zoals de bereikbaarheid van het hele land (ook in het weekend en inclusief de minder dichtbevolkte gebieden). Bij de korpsen zijn plichten en waarden echter nog sterker aanwezig. Zo moeten ze zorgen voor handhaving van de openbare orde en voor veiligheid, waarbij waarden als legitimiteit, rechtmatigheid en rechtvaardigheid belangrijk zijn. In het universitair onderwijs en onderzoek is dit minder sterk, al zijn niet-economische waarden als intellectuele ontplooiing ook belangrijk.

Het eerste punt hangt samen met het tweede: de meervoudigheid van de output. Vanuit efficiëntie oogpunt zou het bijvoorbeeld de voorkeur verdienen om een traject een week lang geheel af te sluiten voor onderhoud, in plaats van vijf keer een deel van de week. Vanuit maatschappelijk perspectief kan dat echter niet aanvaardbaar worden geacht. Indien de korpsen alleen aandacht zouden besteden aan efficiëntie en effectiviteit, zou dat ten koste gaan van de rechtmatigheid, zorgvuldigheid en dus de legitimiteit van het optreden. Bij het universitair onderwijs zou het schadelijk zijn voor de toegankelijkheid (selectie), alsmede de kwaliteit van de afgestudeerden. Sneller studeren laat immers minder tijd voor uitbreiding van kennis en vaardigheden. In het onderzoek kunnen de economische, maatschappelijke en wetenschappelijke waarden met elkaar botsen.

Ten derde is ProRail behoorlijk op haar 'producten' georiënteerd, hoewel vanuit professioneel oogpunt de processen ook belangrijk zijn. Dit is echter onvergelijkbaar met het politiewerk, dat zeer uitvoerend van aard en sterk vraagafhankelijk is, waardoor de uitkomsten van de processen onvoorspelbaar zijn. Dit botst met het vooraf vastleggen van de te leveren output, want dat maakt het werk aanbodgedreven (Vollaard, 2003: 14, 85).

Ten vierde is er sprake van een redelijke mate van coproductie, met name bij de transfervoorzieningen, waar de verantwoordelijkheid voor verschillende delen van de stations over NS Stations en ProRail is verdeeld. Tevens is samenwerking met de vervoerders cruciaal bij calamiteiten, is de staat van de infrastructuur mede afhankelijk van de kwaliteit van het treinmaterieel en komen 'bijproducten' als studies en realisatie van projecten mede tot stand met behulp van onderzoekers, aannemers en ingenieursbureaus.

Het vijfde punt, vervlechting van producten, is ook van toepassing. De prestaties van beheerder en vervoerders zijn in grote mate wederzijds afhankelijk. Idealiter zou dat moeten leiden tot onderlinge afstemming en optimalisatie, maar prestatiemeting kan er ook voor zorgen, dat beide partijen zich uitsluitend op hun 'eigen' prestaties gaan richten. Wat een optimale beslissing is voor de exploitatie, is echter niet altijd het beste vanuit beheeroogpunt, en vice versa (werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor, 2002: 31). Deze geslotenheid kan dus leiden tot suboptimale resultaten voor de maatschappij. Daarnaast kunnen producten van ProRail botsen met de output van andere overheidsorganisaties. Zo staat de aanleg van extra spoorcapaciteit op gespannen voet met de normen voor geluidshinder.

De zesde 'problematische omstandigheid' is, dat de causale relaties tussen input, throughput, output en outcome in de meeste gevallen moeilijk zijn vast te stellen. Het 'verbetertraject' van ProRail moet daar meer inzicht in verschaffen, maar coproductie en externe factoren als zelfdoding en weersomstandigheden maken het verband tussen throughput en output diffuus. Dat geldt ook voor de korpsen en universiteiten. Indien er een duidelijke definitie van de gewenste effecten zou bestaan, zou de relatie tussen output en outcome ook moeilijk te bepalen zijn. Wederom is dit van toepassing op de korpsen, waar de onderliggende beleidstheorie (grotendeels) ontbreekt (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 27), en het universitair onderzoek en onderwijs. Op deze relaties wordt later dieper ingegaan.

Ook bij de constatering, dat de outputkwaliteit van ProRail weinig betrouwbaar en valide kan worden gemeten met kwantitatieve indicatoren, wordt verderop stilgestaan.

Ten achtste zijn sommige producten van ProRail heterogeen. De interne variëteit van studies en treinpaden, en in mindere mate ook van beheer en onderhoud, is gering, maar voor de informatiediensten geldt dat niet, met name bij calamiteiten. Dergelijke onverwachte gebeurtenissen en de bijbehorende situatieafhankelijkheid maken de output van de korpsen ook behoorlijk heterogeen. Universitair onderwijs en met name onderzoek bestaan uit vele vormen. Bovendien kennen disciplines verschillende publicatieculturen. Vergelijking van onderzoeksprestaties resulteert volgens Pomp *e.a.* (2003: 41) dan ook in een vergelijking van appels en peren.



Tenslotte werd eerder al ingegaan op de redelijk grote mate van dynamiek binnen het spoornetwerk. De veranderende bestuurlijke verhoudingen en de politieke gevoeligheid van het onderwerp dragen daaraan bij, al is er ook sprake van een zekere continuïteit. Datzelfde geldt voor politiekorpsen, al is de onvoorspelbaarheid van hun werk groter dan bij ProRail. De departementale ‘veranderdrift’ is vooral zichtbaar in het universitair onderwijs, waarbij studenten tevens meer calculerend zijn geworden.

Uit het bovenstaande blijkt, dat de omstandigheden niet in het voordeel van outputsturing van ProRail pleiten. De drie in 2.5.2 genoemde manieren om hiermee om te gaan, worden helaas nauwelijks gebruikt. Ten eerste worden weliswaar meerdere producten onderscheiden, maar de variëteit aan indicatoren is gering. Veel indicatoren zijn op throughputniveau gericht, maar verder geeft de outputsturing nauwelijks aandacht aan de interne processen van ProRail. Van ‘fine tuning’ is dus zeer beperkt sprake. Ten tweede wordt de informatie nauwelijks aangevuld met outcomegegevens en kwalitatieve analyses, al wordt de uitvoering van de concessies wel periodiek geëvalueerd. Tenslotte bestaat, met name in de Kamer en bij het departement, de neiging om de prestatiecijfers te beschouwen als ‘harde’ feiten en de informatiebron voor een oordeel over ProRail.

### *Perverse effecten*

Prestatiemeting kan een aantal perverse effecten veroorzaken. Ten eerste kan ze leiden tot strategisch gedrag, waarbij de organisatie de output volgens de prestatieafspraken verhoogt, op een manier die vanuit maatschappelijk perspectief geen of een negatieve betekenis heeft. De organisatie zet de cijfers naar haar hand. Dit ‘gaming the numbers’ leidt ertoe, dat de prestaties alleen maar op papier bestaan (De Bruijn, 2001: 31-33). Het holt de betekenis van de output uit. Verkeer en Waterstaat wil dit soort gedrag beperken middels de algemene overleg- en informatieplicht en het belang dat de vervoerders (als klanten van ProRail) hebben bij goede, betekenisvolle prestaties. Doordat zij een goed inzicht in het spoorsysteem en de prestaties van ProRail hebben, zullen ze sterk ageren tegen strategisch gedrag van de beheerder. In mindere mate geldt dat ook voor de consumentenorganisaties. Het is echter de vraag hoe sterk deze actoren staan, indien ProRail, zij het op strategische wijze, aan de prestatieafspraken voldoet. Hoewel organisaties bij het realiseren van de prestatiecijfers zeer inventief kunnen zijn, lijkt de kans op strategisch gedrag bij ProRail minder groot dan bij de politiekorpsen. Dat komt onder meer, doordat de prestaties van de korpsen onderling compenseerbaar zijn: ze moeten een bepaalde *gemiddelde* prestatieverbetering realiseren. Volgens meerdere respondenten kan dit ertoe leiden, dat ze zich richten op de relatief ‘lichte’ prestaties, waarmee de ‘zwaardere’ gecompenseerd kunnen worden. Uit de cijfers over 2003 blijkt, dat de korpsen niet ‘unaniem’ een ‘makkelijke’ indicator hebben gekozen. Echter, een flink aantal compenseert scores onder de 15% op de ene indicator door scores boven die gemiddelde eis op de andere indicator(en). Het korps Utrecht werd al als voorbeeld hiervan genoemd (ministerie van BZK, 2004c: 14). De kans op strategisch gedrag door wetenschappers is extra groot, doordat zij vaak nog sneller ‘leren’ dan anderen. Zo kent het aantal citaties in gerenommeerde tijdschriften een hoog ‘ons kent ons gehalte’. In de casus van de Dienst Wegverkeer spelen de indicatoren een veel minder belangrijke rol, waardoor er minder verzet tegen is en er dus minder prikkels tot strategisch gedrag zijn. Ondanks dit alles blijft het risico in het geval van ProRail

aanwezig. Zo zou het ‘percentage van de berichten in de treindienst dat volgens de specificaties wordt omgeroepen’ bijvoorbeeld kunnen worden verhoogd, door (ook als er geen wijzigingen zijn) vele ‘onzinnige’ berichten om te roepen. Volgens de heer In ’t Veld moet niet een te groot aantal indicatoren worden gebruikt, hetgeen bij ProRail, net als bij de korpsen, ook niet het geval is. Het gevaar dat het systeem zichzelf ‘opblaast’, is daar dus gering. Hij waarschuwt echter met name voor al te specifieke indicatoren. Hoe verfijnder die zijn, des te groter de kans op strategisch gedrag en manipulatie. Als voorbeeld noemt hij de indicator ‘gemiddelde functiehersteltijd’ (de tijd die nodig is om een onregelmatigheid met treinhinder te verhelpen).

Ten tweede kan prestatiemeting innovaties en ambities van ProRail blokkeren. Dat komt, doordat de beheerder wordt geprikkeld zich te richten op de relatief ‘makkelijke’ prestaties (‘cash cows’), die zo min mogelijk ‘throughput’ vereisen. Daarnaast bestaat de kans, dat ProRail hiervoor haar input optimaliseert, waarmee ze inlevert op haar ambities, omdat ze dan met minder inspanning de gewenste output kan leveren. Tevens is er een ‘disincentive’ om nieuwe ontdekkingen te doen. Doordat het bestaande wordt beloond, is er namelijk een sterke prikkel tot risicomijdend gedrag (De Bruijn, 2001: 33-34). Ook hier moeten de vervoerders en consumentenorganisaties een tegenwicht vormen. Daarnaast is innovatie volgens Verkeer en Waterstaat geen doel op zich, maar een middel om de prestaties van ProRail te verbeteren. Toch zouden verbeteringen wel eens achterwege kunnen blijven, doordat er een prikkel is om geen nieuwe technieken uit te vinden. Die vormen immers een risico, doordat de bijbehorende opbrengsten (output) onzeker zijn. Dit is vergelijkbaar met het universitair onderzoek, waar de publicatie- en citatiedruk prikkelt tot risicoloos onderzoek en ‘elkaar napraten’ in plaats van het creëren van nieuwe inzichten. De aandacht voor ‘negatieve uitschieters’ speelt hier ook een rol (Van der Graaf, 2005: 18-19). Tevens kan het multidisciplinair onderzoek en het onderzoek in de humaniora (letteren, theologie, wijsbegeerte) in de knel komen en kan er een prikkel zijn minder te investeren in kostbare onderzoeksfaciliteiten. Indien onderzoeksgeld regelmatig en zonder enige flexibiliteit op basis van prestaties wordt herverdeeld, kunnen die immers onderbenut raken (Pomp *e.a.*, 2003: 42-44).

Doordat de meeste indicatoren van ProRail, in tegenstelling tot bijvoorbeeld die van de politiekorpsen, een negatieve lading hebben, zijn ze niet gericht op een toenemende ‘positieve’, maar een afnemende ‘negatieve’ output. Daarmee is het voor ProRail lastiger om tegen zo weinig mogelijk inspanning de output te vergroten, dan het voor de korpsen is om het aantal boetes middels een verkeerscontrole te doen stijgen. (Dit soort gedrag kan ook als een vorm van ‘gaming the numbers’ worden beschouwd.) Een flink aantal korpsen richt zich op het bestrijden van overlast, met een groot aantal boetes en transacties voor ‘kleine ergernissen’ tot gevolg. Anderzijds blijkt uit de gegevens van het openbaar ministerie niet, dat ze zich op strafrechtelijk ‘lichtere’ zaken hebben gericht (ministerie van BZK, 2004d: 16, 24). De kans op inputoptimalisatie door ProRail lijkt tenslotte gering, doordat de mogelijkheden voor inputselectie klein zijn. In het universitair onderwijs zijn die veel groter, doordat instellingen daar (in de toekomst) aan de poort mogen selecteren. Daar kleven echter diverse nadelen aan (Belleman & Van Buuren, 2004: 20). Bovendien lopen universiteiten door selectie geld mis, doordat de student zijn ‘tegoed’ elders inzet. Daarbij halveert het nieuwe bekostigingsmodel het financiële belang van diploma’s en wordt het aantal studenten belangrijker (Van Rooijen, 2004: 5).

Ten derde kan outputsturing de werkelijke prestaties van ProRail verhullen. De causale relaties tussen proces en output zijn diffuus. Aangezien het departement zich op de output richt, kan het (nog meer) het zicht verliezen op de causaliteiten op procesniveau, die betekenis aan de outputcijfers geven. Daardoor neemt de kans op cijfermanipulatie (ingeval van slechte prestaties) toe. De nog te bespreken principaal-agent relatie is hierbij ook belangrijk. Daarnaast leidt de afstand tussen ProRail en ministerie bij de laatstgenoemde tot de neiging om de prestatiecijfers als ‘harde’ feiten te beschouwen. Samen met de Kamer kan de minister zich dan gelegitimeerd voelen om op basis hiervan te interveniëren, hetgeen negatieve gevolgen heeft. Oog voor de ‘wereld achter de cijfers’, zoals bij de politiekorpsen, is er dan niet. De feiten zijn immers vastgesteld? (De Bruijn, 2001: 34-36). Tegen dergelijke onwetendheid in het wetenschappelijk onderzoek waarschuwt de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid. Volgens hem is de waarde van ‘harde’ metingen beperkt en suggereren ze meer objectiviteit dan ze kunnen waarmaken (AWT, 2005: 10, 14). Ook bij de korpsen moet hiervoor worden gewaakt. Anders komt de leerfunctie onder druk te staan, doordat het rapporteren van slechte prestaties zwaarder wordt gestraft dan het niet verstrekken (of manipuleren) van cijfers (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 26).

Ten vierde botst outputsturing niet alleen met de professionele oriëntatie van ProRail, ze kan die ook ‘verdrijven’. Ze reduceert de complexiteit van de output en richt zich op makkelijk meetbare en zichtbare prestaties. Dat gaat ten koste van prestaties waarop niet wordt afgerekend en doet geen recht aan de professionaliteit van het werk. Ze laat ook geen ruimte voor de trade-off tussen verschillende waarden, geeft geen aandacht aan kwaliteit, is een ‘disincentive’ voor samenwerking en leidt tot meer bureaucratie (De Bruijn, 2001: 11-13, 36-39). Er zijn bij ProRail verschillende, botsende waarden in het geding. De outputsturing richt zich echter eenzijdig op kwantitatieve waarden als efficiëntie. Voor de kwalitatieve inhoud van het werk is weinig aandacht. De doelstellingen van de outputsturing zijn door het departement bepaald en hebben vooral een economische en politieke rationaliteit. De professionele criteria van ProRail worden niet gebruikt. Er is dus geen sprake van ‘multiple evaluation’. Datzelfde geldt voor de politiekorpsen en de universiteiten, waar zowel efficiëntie als politieke belangen een rol spelen (Majone, 1989: 169; Ringeling, 1993: 264-265). Het ‘primaat van de politiek’ komt hier tot uiting.

Daarnaast zijn alle kernprestaties uit de concessie weliswaar geoperationaliseerd, maar de indicatoren omvatten slechts een deel van die prestaties. Zo is de kwaliteit van de informatievoorziening niet alleen afhankelijk van het juist omroepen van de berichten, maar ook van zorgvuldige informatievoorziening door medewerkers op de perrons en in de stationshal. Dat is echter minder goed meetbaar. Volgens Verkeer en Waterstaat wordt deze kans op eenzijdigheid verkleind, doordat de sector zelf de indicatoren moet invullen en de minister daarmee moet instemmen, alsmede met de bijbehorende richt- en grenswaarden, de maatregelen om de richtwaarden te realiseren en de meetsystemen. Dat neemt niet weg, dat kwalitatieve en minder zichtbare prestaties ook voor ProRail moeilijker operationaliseerbaar zijn dan de kwantitatieve.

In de casus van de politiekorpsen omvat de indicator voor boetes en transacties niet het hele gebied van toezicht en handhaving. Een waarschuwing kan veel effectiever zijn. Daarnaast ‘vangen’ de indicatoren niet al het politiewerk, maar dat is ook niet het doel (ministerie van BZK, 2004d: 12, 24). De convenanten maken het mogelijk prioriteiten te stellen, zoals de huidige nadruk op ergernissen en repressie. Dat leidt

echter tot ‘trivialisering’ van het werk en weinig aandacht voor kwaliteit. Andere taken kunnen in de verdrukking raken, maar volgens een respondent wordt dat deels ondervangen, doordat voor onder meer verkeersovertredingen en milieucriminaliteit ook prestatieafspraken zijn gemaakt. Tevens zijn instrumenten als peer reviews, visitaties en horizontale verantwoording beter in staat om gecompliceerde taken te meten. Toch erkent de minister impliciet, dat in de convenanten kwantiteit vòòr kwaliteit gaat: “Door de goede prestaties die in de afgelopen twee jaar zijn behaald, kunnen korpsen zich permitteren om nu ook meer aandacht te schenken aan de kwaliteit van de werkzaamheden” (ministerie van BZK, 2005: 4).

Voor het wetenschappelijk onderzoek geldt iets soortgelijks. Daar geven de gangbare metingen namelijk relatief veel aandacht aan het aantal citaties en publicaties en de marktwaarde van onderzoek. Meer kwalitatieve, maatschappelijke voordelen worden weinig in ogenschouw genomen (AWT, 2005: 10). Dit leidt tot een prikkel tot publicatie van veel ‘nutteloze’ artikelen over ‘mainstream’ onderwerpen in B-tijdschriften (Van der Graaf, 2005: 18). Een reden waarom onderzoekskwaliteit moeilijk te meten is, is het feit dat wetenschappelijk onderzoek verschillende doelstellingen heeft. Waar het departement vooral geïnteresseerd is in de economische waarde, kunnen onderzoekers bijvoorbeeld meer nadruk leggen op intellectuele verrijking en culturele ontplooiing. Mede onder invloed van de verschillende logica’s hanteren onderzoekers, studenten, docenten, universiteitsbesturen en overheid verschillende doelstellingen van onderwijs en onderzoek (Groot, 1988: 99-100).

De kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs is ook niet eenvoudig te meten. Bij vrijwel elke nieuwe ‘ranking’ is er kritiek op de criteria en de vergelijkbaarheid van opleidingen en universiteiten (zie bijvoorbeeld Eigenraam, 2004: 6). Naast deze meetproblemen is het voor aankomende studenten, zelfs als ze veel informatie verzamelen en open dagen bezoeken, moeilijk om vooraf de exacte inhoud en kwaliteit van een opleiding te bepalen. De explosie van masters ten gevolge van de Bachelor-Masterstructuur heeft de overzichtelijkheid verder verminderd. Bij de uiteindelijke keuze spelen diverse andere factoren een rol, zoals het imago van de universiteit, de stad waar de instelling is gevestigd en verschillende praktische aspecten. Voor universiteiten is het dan aantrekkelijk om bij de voorlichting meer aandacht aan aantrekkelijke informatiefolders dan aan de inhoud van de opleiding te besteden. Immers: hoe meer studenten, des te hoger de rijksbijdrage. Indien studenten dan ook nog een schoolse houding aannemen, is er nog een extra prikkel om de kwaliteit van de opleiding te verlagen, zodat de rendementen omhoog gaan.

De casus van de universiteiten laat ook zien, dat er minder aandacht is voor prestaties waarop niet wordt afgerekend. Vooral nog weegt het onderzoek namelijk zwaarder dan het onderwijs: medewerkers worden afgerekend op de uitkomsten van de onderzoeksvisitatie. Goede colleges betalen zich minder uit dan goed onderzoek: volgens een wetenschappelijk medewerker van de Erasmus Universiteit Rotterdam worden ‘slechte’ docenten zelden ontslagen. Een collega bevestigt dat (‘De universiteit wordt...’, 2004: 9). Status en carrière zijn veel meer afhankelijk van onderzoek (Van der Graaf, 2005: 17). Dit zou de onderwijskwaliteit kunnen aantasten, hoewel dat geenszins zeker is (Pomp *e.a.*, 2003: 44-46). Visitaties kunnen hier een tegenwicht bieden.

Het volgende aspect dat de professionele houding van de beheerder ondermijnt, is de 'disincentive' voor samenwerking. Het geïnstitutionaliseerde wantrouwen en de geslotenheid kunnen ertoe leiden, dat ProRail haar systeemverantwoordelijkheid niet meer neemt. Datzelfde geldt overigens voor de vervoerders. Hierdoor wordt kennis niet meer gedeeld en treedt verkokering op. Op dit effect is in 4.1.4 al ingegaan. Ook bij de korpsen speelt dat risico, want interne optimalisatie kan leiden tot verkokering tussen korpsen of in de veiligheidsketen, doordat de convenanten en benchmarks zowel de korpsen als de actoren in de keten tot elkaars concurrenten maken (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 25). Volgens het departement is de samenwerking in de afgelopen jaren echter juist toegenomen (ministerie van BZK, 2005: 4-5).

Een laatste aspect dat de professionele oriëntatie verdrijft, betreft de toename van het papierwerk en de organisatorische voorzieningen, die nodig zijn om alle informatie te verzamelen, ordenen en presenteren. Dat geldt voor ProRail en de korpsen, die vele informatieverplichtingen hebben, maar ook voor de universiteiten, waar een steeds groter deel van de middelen uit de eerste geldstroom opgaat aan bestuur, beheer, management en administratie (Groot, 1988: 76-80). Een onderzoeker van de Erasmus Universiteit Rotterdam noemt het bekostigingsmodel een vorm van 'virtueel boekhouden'. Volgens Groot (1988: 23) is het denkbaar, "dat door de toenemende bureaucrativering van het universitair bestuur veel van de bestuurlijke inspanning in universiteiten wordt besteed aan "rituele dansen" zonder dat het leidt tot daadwerkelijke verbetering van de bedrijfsvoering". Deze bureaucratie kan doorslaan in een enorme nadruk op procedures en verantwoording, waardoor prestatiebesturing vooral van symbolische betekenis wordt (Terpstra, 2002: 11).

Overigens is het altijd de vraag, of de outputsturing er ook ècht in slaagt de professionele oriëntatie te verdrijven. De doorwerking ervan naar de professionals op de werkvloer kan namelijk gering zijn. Ongeacht of dat het geval is, blijft er sprake van een botsing tussen de logica van de outputsturing en de professionele (provisie)logica. Die kan ertoe leiden, dat de professionals de outputsturing als 'armoedig' beschouwen en zich gelegitimeerd voelen tot strategisch gedrag (De Bruijn, 2001: 45-46). Volgens een medewerker van de Politieacademie leven de convenanten nauwelijks op de werkvloer van de politiekorpsen, al is dat de laatste maanden wel veranderd. Het draagvlak onder uitvoerders en direct leidinggevenden is echter klein. Dat komt onder meer, doordat de landelijke sturing als sterk hiërarchisch wordt ervaren, de formele beleidsdoelstellingen te algemeen zijn geformuleerd, of ze niet intern zijn doorvertaald. Waar dat wel is gebeurd, kunnen ze zorgen voor strategisch gedrag. Daarmee worden de prestatieafspraken (op papier) gehaald, maar de problemen in feite niet opgelost (Terpstra, 2002: 10-11, 15; Vollaard, 2003: 36-40). Dit is een duidelijke confrontatie tussen outputsturing en professionele oriëntatie. Hieraan ten grondslag ligt een botsing van sturingsstijlen, vergelijkbaar met de 'botsing der logica's'. Volgens Terpstra (2002: 23-24) is er namelijk sprake van spanningen tussen de hiërarchische (bureaucratische) en individualistische (prikkels) stijl enerzijds en de egalitaire (professionele) anderzijds. Dit verschil in 'subcultuur' tussen uitvoerders enerzijds en de top van de politieorganisatie en het departement anderzijds versterkt de pogingen van de eerstgenoemde groep zich tegen de sturing af te schermen. Die sluit immers niet aan bij het politiewerk, waardoor ze zich genoodzaakt en gerechtvaardigd voelt om in de uitvoering een eigen lijn te trekken (Terpstra, 2002: 102-107).

De botsende waarden van ministerie en universiteitsbestuur enerzijds en onderzoekers en docenten anderzijds zijn al genoemd. In het dagelijks werk worden de professionals nauwelijks beïnvloed door de (hiërarchische) sturingsinstrumenten van departement en management (Groot, 1988: 177-179). Waar het bekostigingsmodel de nadruk legt op kwantiteit, gaat het onderzoekers om kwaliteit. Ze worden veel meer geprikkeld door hun status onder vakgenoten, professionele waarden en intrinsieke motivatie dan door beloning op basis van een ‘armoedig’ bekostigingsmodel (Pomp *e.a.*, 2003: 34, 39). Docenten zijn weinig geïnteresseerd in rendementen, maar veel meer in de kwaliteit van de afstudeerders. Extra keuzevakken en langere stages kunnen daaraan bijdragen, maar leiden vaak wel tot studievertraging.

Tenslotte kan prestatiemeting leiden tot een straf op prestaties. Efficiëntieverbetering is immers een belangrijk motief van outputsturing. De minister kan echter niet zomaar betere prestaties bij gelijkblijvend budget (dan wel gelijke prestaties bij minder budget) eisen. Immers, in het beheerplan doet ProRail (in samenwerking met de vervoerders) voorstellen tot prestatieverbetering. Maar de minister stemt alleen daarmee in, indien de richt- en grenswaarden op de indicatoren een stijgende lijn vertonen. Het departement zegt weliswaar niet op hogere waarden aan te dringen, indien het ambitieniveau van de geleverde prestaties al hoog was vastgesteld. Zoals echter verderop duidelijk wordt, is het erg lastig om het ambitieniveau van de prestatieafspraken goed in te schatten. Een andere situatie is die, waarin ProRail erin slaagt met minder geld de afgesproken prestaties te leveren. Het ‘overgebleven’ geld zou dan aan het departement kunnen worden teruggegeven, maar dat zou ProRail prikkelen om alle middelen op te maken, hetgeen de efficiëntie doet afnemen. Een tweede optie is, dat de beheerder een voorstel doet om het geld te gebruiken voor de uitvoering van extra maatregelen, die de prestaties nog verder doen verbeteren. Zo zouden goede prestaties niet worden bestraft.

Uit het bovenstaande blijkt, dat de perverse effecten zich in het geval van ProRail zeker kunnen voordoen. De ervaringen en verwachtingen van met name de politiekorpsen en de universiteiten ondersteunen die stelling. Bij de meeste effecten spelen de ‘botsing der logica’s’ en de afstand tussen het departement en de aangestuurde organisatie wederom een belangrijke rol.

### *Oorzaken van perverse effecten*

Er wordt nu kort stilgestaan bij de (algemene) oorzaken van deze perverse effecten. Allereerst is de toenemende professionalisering van de dienstverlening door ProRail al genoemd. Zou juist werd ook vermeld, dat de professionele oriëntatie van ProRail met die van outputsturing botst. De professional ziet de prestatie-informatie als ‘armoedig’ en zal zich steeds meer opportunistisch gedragen, naarmate de outputsturing meer gebruikt wordt voor beheer.

Bij de tweede oorzaak, de toenemende vervlechting met andere organisaties, is in 4.1 al uitgebreid stilgestaan. De vele wederzijdse afhankelijkheden in het netwerk, zoals coproductie, maken het vanuit het perspectief van de professional ‘unfair’ om op prestaties af te rekenen. Hoe meer outputsturing daarvoor wordt gebruikt, des te negatiever het professionele oordeel en des te groter de kans op perverterend gedrag.

Tenslotte is er ook sprake van een toenemende dynamiek bij ProRail. Outputsturing doet vaak geen recht aan de dynamiek van professionele activiteiten, want ze vereist een zekere stabiliteit. Gezien de wisselende departementale beleidsdoelstellingen, mogelijke ‘kinderziektes’ van een nieuw systeem en het feit dat nog niet voor alle resultaatafspraken nul- en streefwaarden zijn vermeld, zou tussentijdse aanpassing in het geval van de politiekorpsen echter wenselijk kunnen zijn. Dat kan leiden tot onzekerheid, waardoor de prestatieprikkels afnemen (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 23-24, 27; Vollaard, 2003: 15). Veranderingen in de beleidsdoelstellingen of in het allocatiemodel van de eerste geldstroom zouden voor universiteiten hetzelfde effect hebben (Pomp *e.a.*, 2003: 33). Ook voor ProRail gaat de redenering op.

### *Resistentie van geperverteerde systemen*

Indien de genoemde perverse effecten zich inderdaad voordoen, is het zeer wel mogelijk dat het geperverteerde systeem zich handhaaft. De drie oorzaken daarvan zijn namelijk ook op de outputsturing van ProRail van toepassing. Ten eerste kan het prestatie-meetsysteem ‘bevrozen’ zijn. Het is namelijk gebleken, dat het ontwikkelen van de prestatie-indicatoren veel tijd en energie kost. Naast de eisen die aan indicatoren worden gesteld, zijn voldoende draagvlak bij ProRail en afstemming met de vervoerders belangrijk. Al met al is het ontwerpen van het prestatie-meetsysteem een moeizaam proces. Er is dan ook meestal weinig animo om het weer snel te wijzigen. Bovendien bleek zojuist, dat tussentijdse aanpassingen de prikkels doen verzwakken.

Ten tweede kan de outputsturing tot een schijnwerkelijkheid worden. In de casus van ProRail wordt ze als een belangrijk sturingsinstrument beschouwd. De kans op perverterend gedrag neemt toe, naarmate deze (hiërarchische!) sturing sterker is en er sprake is van wederzijds wantrouwen tussen overheid en sector. Het geperverteerde systeem wordt echter in stand gehouden, doordat ProRail precies die informatie aan het departement levert, die een voldoende bevredigend beeld van de eigen prestaties geeft en waarmee de minister zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken (zie ook Van Thiel & Leeuw, 2003: 133). De indicatoren lijken de ‘feiten’ weer te geven. Door de afstand tussen ministerie en beheerder beschikt eerstgenoemde echter over onvoldoende kennis om de werkelijke situatie te kunnen waarnemen. Datzelfde bleek van belang bij het als derde genoemde perverse effect: het verhullen van de werkelijke prestaties. Outputsturing stimuleert dus het hiërarchisch gebruik ervan en leidt daardoor tot perverse effecten en een minder effectieve sturing. Op het universitair beleidsterrein waarschuwt Groot (1988: 97-98) voor de ‘illusion of management control’, waarbij het management zich in een schijnwereld plaatst, waarin het bezig is met problemen die door het uitvoerende niveau niet of nauwelijks worden herkend. Niet vertrouwen, maar wantrouwen leidt ertoe, dat de overheid de ‘gevangene’ van ProRail wordt (In ’t Veld *e.a.*, 1998: 52-53).

Met het vorige punt verbonden is de derde oorzaak van de resistentie van geperverteerde systemen. De schijnwerkelijkheid kan namelijk worden tot een, voor zowel Verkeer en Waterstaat als ProRail, aantrekkelijk ritueel. De minister ontvangt immers informatie, waarmee hij denkt een voldoende bevredigend beeld van de prestaties van de beheerder te hebben. Daarmee kan hij zich in de Kamer verantwoorden. Eventuele interventies van zijn kant hebben echter nauwelijks gevolgen voor ProRail, omdat ze niet gebaseerd zijn op een juiste perceptie van de

werkelijkheid van het primaire proces. Zolang ProRail erin slaagt deze hiërarchische sturing af te wenden en de schijnwerkelijkheid van de minister in stand te houden, kan ze het primaire proces naar eigen inzicht inrichten, terwijl de minister ook tevreden is. De casus van de politiekorpsen laat zien, hoe zo'n rituele werkelijkheid kan ontstaan. Eerder bleek dat de doorwerking van de afspraken naar de werkvloer, en daarmee de feitelijke invloed van de formele beleidsplanning en beleidsprioriteiten op de uitvoering van het politiewerk, gering is. Door de kennisvoorsprong en autonomie van de korpsen kunnen ze echter een (papieren) schijnwerkelijkheid creëren, waardoor de minister niet opmerkt dat zijn hiërarchische prestatiesturing niet doorwerkt naar de 'straat' (Terpstra, 2002: 25-31). Wanneer ook nog de ambitieniveaus van de indicatoren laag worden vastgesteld (zie verderop), zullen de korpsen het spel helemaal meespelen. Ze krijgen immers hun geld en kunnen zeggen goed gepresteerd te hebben. De minister is eveneens trots en kan zich verantwoorden.

### *Het model van de doelmatigheidsanalyse*

Outputsturing maakt gebruik van het theoretisch model van de doelmatigheidsanalyse. Zonder duidelijke relaties tussen input, throughput, output en outcome is outputsturing problematisch. Ook bleek het model belangrijk bij bepalen van de gebruiksvergoeding. Helaas zijn de verbanden in het geval van ProRail niet eenvoudig vast te stellen. Het bestaan van interveniërende externe factoren en de daardoor veroorzaakte diffuse relaties tussen throughput, output en outcome worden door ProRail en het departement onderkend. Er zijn wel verschillen tussen de diverse processen. Zo is het causale verband tussen het proces van verkeersgeleiding en de prestaties een stuk eenduidiger dan dat tussen onderhoud en prestaties. Toch blijft het voor ProRail een stuk lastiger om de kosten aan de diverse producten toe te rekenen, dan bijvoorbeeld in het geval van de Dienst Wegverkeer. Een voorbeeld van een zwakke relatie tussen output en outcome betreft de sociale veiligheid. Dat is bij uitstek een subjectieve indicator, die wordt beïnvloedt door vele factoren die ProRail niet in de hand heeft. Zo spelen incidenten en media-aandacht een belangrijke rol. Naast deze diffuse relaties is ook sprake van een gebrekkige koppeling van de outcomes aan de definitie van het publiek belang uit de Nota Mobiliteit. Die definitie is namelijk gericht op de taken van de vervoerders. De indicatoren uit het beheerplan worden zo vooral beschouwd als voorwaarden, waaronder de vervoerders hun taken kunnen uitvoeren. Voor een koppeling van de indicatoren aan het publiek belang is een bredere definitie nodig, die ook het beheer omvat. Ook voor de politiekorpsen maken interveniërende variabelen (externe factoren, coproductie met ketenpartners) het lastig om de relaties in het model te bepalen. Tevens is het verband tussen de meeste indicatoren en de outcome (maatschappelijke veiligheid) dubieus. Dat kan ertoe leiden, dat de gemaakte afspraken niet tot de beoogde effecten leiden. Wat er dan gebeurt, is niet duidelijk (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 23, 27). Tenslotte maken diverse interveniërende variabelen, de sterke verwevenheid van activiteiten en het ontbreken van een duidelijke, gedeelde definitie van de outcome de relaties in het model ook in het universitair onderwijs en onderzoek diffuus.

Een ander punt van belang voor het model, is de constatering dat er geen eenduidige definitie van de output van ProRail bestaat. Volgens een medewerker van de beheerder is die ook lastig definieerbaar, hetgeen tevens uit gesprekken bij Verkeer en Waterstaat is gebleken. Weliswaar noemt het beheerplan de eindproducten



‘treinpaden’, ‘transfercapaciteit’ en ‘informatiediensten’ en de producten en diensten ‘studies’ en ‘realisatie van projecten’ (ProRail, 2004a: 3), maar deze definities lijken niet wijdverspreid te zijn. Tevens is onduidelijk, welke outcome er aan de diverse producten is verbonden. Wanneer er geen duidelijke omschrijving van de output bestaat, is het een stuk moeilijker om die te operationaliseren. De prestatie-indicatoren zijn gekoppeld aan de drie zorgtaken van de beheerder en haar kernprestaties (ProRail, 2004a: 11), die niet (geheel) overeenkomen met de output. Dat hangt samen met de eerdere constatering, dat de kwaliteit van de output moeilijk middels kwantitatieve indicatoren kan worden gemeten. Veel indicatoren, zoals de gemiddelde functiehersteltijd, zijn bovendien gericht op throughputniveau, terwijl slechts enkelen, zoals het aantal treindienst aantastende onregelmatigheden (onregelmatigheden met treinhinder), zich op outputniveau bevinden. Ter volledigheid: de indicatoren voor reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid zijn wenselijke effecten (outcomes).

In 2.4 werden enkele eisen aan de prestatie-indicatoren gesteld. Daaraan kunnen worden toegevoegd: validiteit en de mate waarin de indicatoren alle prestaties omvatten. Het voert te ver om hier alle eisen voor alle indicatoren te bespreken. Wel kunnen enkele opvallende zaken worden genoemd. Zo is de homogeniteit van de indicator ‘Treindienst Aantastende Onregelmatigheid’ gering. Er kan namelijk onderscheid worden gemaakt tussen verschillende oorzaken van verstoringen aan de treindienst, zoals techniek, derden en de weersomstandigheden. Die categorieën bestaan zelf ook weer uit diverse oorzaken (ProRail, 2004a: 26-27).

De beïnvloedbaarheid door ProRail is het kleinst bij subjectieve indicatoren (reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid). Vooral bij de laatste is sprake van coproductie. Bovendien worden de prestaties gemeten middels reizigersoordelen, waarop ProRail beperkte invloed heeft. Toch wil het departement zo veel mogelijk grenswaarden hanteren. Het erkent wel, dat output*bekostiging* hier lastig is.

Aan de vereisten van eenvoud en transparantie wordt door alle indicatoren behoorlijk voldaan. Dat geldt wellicht minder voor een in ontwikkeling zijnde indicator, die het aantal treindienst aantastende onregelmatigheden, de gemiddelde functiehersteltijd, de waarde van een traject tussen twee grote stations (baanvakwaarde) en wellicht andere variabelen tot de indicator ‘ervaren klanthinder’ combineert (ProRail, 2004a: 27).

De betrouwbaarheid van de metingen is een vraagpunt. De categorisering van trein vrije periodes (periodes waarin geplande werkzaamheden worden uitgevoerd) is niet erg objectief. Tevens is de registratie van ‘onregelmatigheden in de rijweginstelling’ minder betrouwbaar, doordat die is gebaseerd op logboeken van de Verkeersleiding (ProRail, 2004a: 45). De kans op menselijke fouten en manipulatie van cijfers is hier, net als bij de informatieregistratie in de politiemeldkamer, aanwezig. De auditdiensten van Binnenlandse Zaken en Justitie zeggen bij de meeste politie-indicatoren niet aan de betrouwbaarheid van de data te twijfelen (ministerie van BZK, 2004c: 10). Daar plaatsen diverse actoren echter vraagtekens bij, omdat de politie veel informatie zelf verzamelt en vooral criminaliteitscijfers makkelijk manipuleerbaar zijn. Tevens zijn er prikkels voor de korpsen om hun informatiesystemen niet te verbeteren (Vollaard, 2003: 72, 82-83). Van Sluis en Van Thiel (2003: 24) bevelen dan ook het gebruik van andere, onafhankelijke informatiebronnen aan. ProRail erkent dat het betrouwbaar meten van de indicatoren veel moeite zal kosten.

De relatie met de kostenvariabiliteit is in de meeste gevallen nog gering. De relaties in het model van de doelmatigheidsanalyse zijn immers nog diffuus. Datzelfde geldt voor de relatie tussen input en indicatoren van ProRail.

De validiteit van de indicatoren laat te wensen over. Zo meet het aantal trein vrije periodes de vervoershinder in plaats van de klanthinder (ProRail, 2004a: 14). Daarnaast werken de drie subjectieve indicatoren met landelijke gemiddelden en zijn reizigersoordelen geen goede weergave van de realiteit. Tevens is het percentage geslaagde beroepen bij de NMa geen valide indicator van de kwaliteit van de capaciteitsverdeling. Bovendien neemt de validiteit van indicatoren in de loop der tijd af (Van Thiel & Leeuw, 2003: 129).

De indicatoren omvatten slechts in beperkte mate alle prestaties. Zo zijn de intensiteit van het vervoer en het aantal kilometers spoor niet meegenomen, terwijl die de kosten van de infrastructuur sterk bepalen. Daarnaast omvatten de indicatoren slechts een deel van de kernprestaties. De informatievoorziening aan derden (zoals teletekst) wordt bijvoorbeeld niet gemeten, terwijl die ook van belang is voor de reizigers.

### *Interdependenties*

Diverse keren eerder dit hoofdstuk is al kort stilgestaan bij de verhoudingen tussen de sectorpartijen en het departement. Die relaties spelen een belangrijke rol spelen bij de outputsturing. Kern is dat de sector (agent) tegenover het ministerie (principaal) staat. De bestuurlijke verhoudingen binnen het spoornetwerk hebben ervoor gezorgd, dat de sectorpartijen een kennisvoorsprong hebben. Dat geeft hen een bepaalde macht en maakt het departement meer afhankelijk. Dat effect wordt vergroot, indien de relaties tussen de elementen van het model van de doelmatigheidsanalyse diffuus zijn. Tevens werd duidelijk, dat de sector een schijnwerkelijkheid kan creëren, die ook nog een voor alle partijen aantrekkelijk ritueel kan worden.

Een ander belangrijk gevolg van de kennisasymmetrie is, dat het voor de minister erg lastig is om het ambitieniveau van de richt- en grenswaarden op de indicatoren goed in te schatten. Volgens de heer In 't Veld geldt in het algemeen voor outputsturing, dat de te realiseren waarden op de prestatie-indicatoren telkens worden verhoogd. Daardoor ontvangen de betreffende organisaties alleen geld, indien hun prestaties continu toenemen. Deze nadruk op incrementele prestatieverbetering doet de aandacht voor het absolute prestatieniveau verdwijnen, waardoor het betrokken departement niet meer weet, wat 'kwaliteit' nou precies inhoudt. Wat betekent het bijvoorbeeld, als product X kwaliteit Y heeft? Daarmee wordt het voor het departement vrijwel onmogelijk om het ambitieniveau van de gemaakte afspraken goed in te schatten. Ook hier geldt, dat de partijen worden geprikkeld om deze schijnwerkelijkheid in stand te houden. De richt- en grenswaarden op de indicatoren van ProRail, zoals in het beheerplan voor de periode 2004-2008 opgesteld, vertonen vrijwel allemaal een incrementele verbetering (ProRail, 2004a: 12-18, 48). Het is de vraag, of het departement (en wellicht ook ProRail zelf) weet wat het voor de kwaliteit betekent, als het percentage reizigers dat de sociale veiligheid overdag met meer dan een zeven beoordeelt, in van 80% in 2003 naar 84% in 2008 stijgt.

Volgens Verkeer en Waterstaat kan het departement het ambitieniveau van de indicatoren toch behoorlijk bepalen. Zo kan het een audit of evaluatie uitvoeren en de prestaties van ProRail met die van buitenlandse beheerders vergelijken. Bij de kwaliteit van een dergelijke vergelijking kunnen echter wel vraagtekens worden geplaatst. Datzelfde geldt voor benchmarking van politiekorpsen, die immers met verschillende regionale omstandigheden te maken hebben (Vollaard, 2003: 85-86). Ook vergelijking met de prestaties in voorgaande jaren is lastig, vanwege de nadruk op incrementele verbeteringen, die het zicht op de kwaliteit ontnemt. Daar komt bij, dat de wensen van de klant de te leveren prestaties sterk kunnen bepalen, vooral bij de Rijksgebouwendienst. Volgens Verkeer en Waterstaat zijn de vervoerders zeer belangrijk bij het ageren tegen al te lage richt- en grenswaarden. Hun eigen prestaties zijn immers grotendeels afhankelijk van die van ProRail, waardoor ze geen baat hebben bij een laag ambitieniveau van de prestatieafspraken. Gezien hun kennis zijn ze bovendien beter in staat dat niveau in te schatten. Helaas kan de wederzijdse afhankelijkheid tussen beheerder en vervoerders ook leiden tot een gemeenschappelijk belang richting de minister. Ze kunnen immers beweren meer geld nodig te hebben om bepaalde prestaties te kunnen leveren. Het ontbreken van een alternatieve aanbieder versterkt hun positie in deze. Het departement wordt hier tevens wederom geconfronteerd met een gebrek aan kennis over de markt (de vraag) en de kostenstructuur (het aanbod). Daarbij komt, dat de sector niet noodzakelijkerwijs hetzelfde belang als het ministerie hebben bij het eindresultaat van een optimaal functionerend spoorstelsel. Op deze 'optimalisatie van deelbelangen' werd al kort ingegaan (werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor, 2002: 30). Het niet goed kunnen inschatten van het ambitieniveau van de richt- en grenswaarden kan niet alleen leiden tot een departementale afhankelijkheidspositie, maar ook tot een straf op prestaties.

De geringe vergelijkbaarheid van de korpsen zorgt er ook voor, dat ze hun kennisvoorsprong kunnen benutten om weinig ambitieuze doelstellingen te formuleren. Volgens een respondent is eenvoudig te beredeneren, dat de ambities op sommige indicatoren niet erg hoog liggen. De vereiste extra prestatie per agent is zeer gering. Daarnaast zijn de streefwaarden soms ruim onder de nulwaarde vastgesteld, zoals bij de bereikbaarheid van 112. Tevens hadden veel korpsen in 2003 al op één of meer indicatoren de doelstelling voor 2006 gehaald (ministerie van BZK, 2005: 20; 2004c: 14). Vollaard (2003: 14-15, 85) bevestigt dit beeld van een laag ambitieniveau. De nadruk op incrementele veranderingen, die het zicht op de kwaliteit ontnemt, noopt hier overigens wel tot enige voorzichtigheid. Volgens een wetenschappelijk medewerker van de Erasmus Universiteit Rotterdam zijn de ambitieniveaus bewust relatief laag vastgesteld, omdat het draagvlak voor de convenanten toeneemt, indien de korpsen er geen negatieve (financiële) gevolgen van ondervinden. Het uitkeren van de prestatiebeloning kan de korpsen het gevoel geven, dat de prestatiebesturing 'werkt' en daarmee de acceptatie van het instrument vergroten. Probleem hiervan is echter, dat de korpsen hun inspanningen tot aan het einde van elk jaar kunnen verminderen, zodra zij aan de prestatie-eisen voor dat jaar hebben voldaan (Vollaard, 2003: 15).

In feite vereist de departementale kennisachterstand en de bijbehorende problemen meer inzicht in de bedrijfsprocessen. Deze inmenging van het departement met details en processen botst echter met het idee van outputsturing en de autonomie van de uitvoerende organisaties (Vollaard, 2003: 14-15). Dit vormt een behoorlijk dilemma.

### *Korte tussenstop*

Net als bij de overige cases wordt er veel verwacht van de outputsturing van ProRail. Betere prestaties van de beheerder, efficiëntievergroting, meer transparantie, betere ministeriële verantwoording: volgens de plannen zullen deze positieve effecten zich allen voordoen. Hierboven is echter gebleken, dat vele factoren ervoor kunnen zorgen, dat de prestatiesturing helemaal niet aan haar heilzame werking toekomt. Allereerst werken de omstandigheden niet in haar voordeel en worden de mogelijkheden om daarmee om te gaan weinig gebruikt. Ten tweede kunnen zich vele perverse effecten voordoen, die grotendeels worden veroorzaakt door de kenmerken van het netwerk. Ten derde bestaat de kans, dat het geperverteerde systeem van outputsturing een aantrekkelijke, rituele schijnwerkelijkheid wordt. Ten vierde zijn de relaties in het model van de doelmatigheidsanalyse diffuus en valt er het nodige af te dingen op de gebruikte prestatie-indicatoren. Tenslotte zorgen de (ongelijke) verhoudingen tussen sector en departement ervoor, dat de eerstgenoemde gebruik kan maken van de (in haar ogen gerechtvaardigde) mogelijkheden om het systeem te doen perverteren. Ze kan zich daarmee grotendeels aan de werking van de outputsturing onttrekken. Ter ondersteuning van deze conclusies werden vooral de cases van de politiekorpsen en universiteiten gebruikt. In mindere mate is ook geleerd van de Dienst Wegverkeer en de Rijksgebouwendienst. Dat heeft mede te maken met de kenmerken van de cases en de mate waarin er over prestatiesturing op die beleidsterreinen is gepubliceerd.

#### *4.2.4 Ontwerpprincipes*

De kans op perverse effecten is altijd aanwezig, maar kan worden verkleind middels drie ontwerpprincipes. Het principe van interactie is de resultante van de als tweede genoemde oorzaak van perverse effecten (prestatiemeting is unfair). Het principe van variëteit en redundantie komt voort uit de eerstgenoemde oorzaak (prestatiemeting is armoedig) en het principe van dynamiek uit de derde (prestatiemeting is statisch).

#### *Interactie*

In de cases van de Dienst Wegverkeer en de Rijksgebouwendienst is sprake van een behoorlijke mate van interactie. Er zijn afspraken over de functies en fora en een duidelijke keuze voor een indirecte koppeling van productie, oordeel en beloning gemaakt. De indicatoren zijn in overleg met de betrokken departementen tot stand gekomen. Aan eventuele aanpassingen van indicatoren, productdefinities of metingen gaat ook overleg vooraf.

Bij de politiekorpsen zijn de functies en fora meer eenzijdig departementaal bepaald. De convenanten zijn door Binnenlandse Zaken top-down opgelegd, waarna getracht is steun bij de korpsen te verwerven. De nadere invulling is echter wel in overleg met de korpsen geschiedt. De resultaatafspraken zijn echter direct afgeleid van de departementale beleidsdoelstellingen. Ook is gekozen voor een directe koppeling van prestaties, oordeel en beloning. Toch is daarbij nog sprake van enige interactie, namelijk middels de voortgangsgesprekken tussen van de ministers met de korpsen. Tenslotte zijn de afspraken ook intern doorvertaald (ministerie van BZK, 2004c: 2-3).

De mate van interactie tussen professionals en departement in de casus van de universiteiten is gering. Volgens een medewerker van de Erasmus Universiteit Rotterdam vindt er weliswaar veelvuldig overleg plaats, maar is het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan zonder nauwe betrokkenheid van de instellingen ontwikkeld. Het departement heeft het grotendeels zelf opgesteld en vervolgens getracht steun in de Kamer te verwerven, waarna de instellingen weinig anders konden dan de scherpe kantjes er vanaf proberen te halen. De indicatoren voor de verdeling van de eerste geldstroom zijn door de minister bepaald. Zowel voor onderwijs als onderzoek is gekozen voor een zeer sterke koppeling van productie, oordeel en beloning. Voor het onderwijs is dat al concreter uitgewerkt dan voor het onderzoek. Positief is, dat de prikkels uit het landelijke bekostigingsmodel in behoorlijke mate doorwerken in het interne verdeelmodel van de universiteiten (Pomp *e.a.*, 2003: 38-39).

In de casus van ProRail is het voor outputsturing vereiste vertrouwen tussen overheid en professionals niet vanzelfsprekend, zo bleek in 4.1.4. De mogelijke gevolgen van een gebrek aan vertrouwen werden hierboven al duidelijk. De overheid moet erkennen, dat de prestaties van ProRail in een netwerk van afhankelijkheden tot stand komen. Ze dient afstand te nemen van haar hiërarchische gedrag en het 'politieke primaat'. Zowel bij het ontwerp als bij het gebruik van de outputsturing moet sprake zijn van interactie tussen ministerie en ProRail. Dat kan zorgen voor meer draagvlak bij beiden en een meer betekenisvolle prestatiemeting (De Bruijn, 2001: 68-69).

Weliswaar is het idee van outputsturing door de minister van bovenaf 'opgelegd', maar verder is sprake van een behoorlijke mate van interactie. Zo zijn er afspraken over de functies van de prestatiecijfers gemaakt. Ze dienen om te leren en oordelen over de prestaties, alsmede voor transparantie en verantwoording. Helaas heeft het departement de neiging om laatstgenoemde functie als doel op zich te beschouwen. Vooralsnog worden de indicatoren niet gebruikt om ProRail financieel op haar prestaties af te rekenen: er bestaat dus geen directe koppeling tussen productie, oordeel en beloning, hetgeen ook werd bepleit. De daarmee gepaard gaande risico's (bestuurlijke willekeur door de minister, ontlopen van de gevolgen van slechte prestaties door ProRail) vereisen wel, dat er duidelijke spelregels over het proces van oordeelsvorming worden gemaakt. Daarnaast bestaan er afspraken over de fora, waarvoor ProRail zich over haar prestaties moet verantwoorden. Wat betreft de indicatoren gaat het daarbij om de minister en de vervoerders. De toezichthouders vormen verantwoordingsfora voor andere zaken (De Bruijn, 2001: 80-86).

Bij de nadere invulling van de outputsturing is ook sprake van interactie. ProRail mag zelf aangeven, met welke nadere indicatoren ze de vijf door de minister geformuleerde kernprestaties (artikel 6, lid 1 BC) wil meten. Ook doet ze voorstellen inzake de richt- en grenswaarden van de indicatoren en bepaalt ze de te gebruiken meetsystemen (artikel 6, lid 2 BC). Dat zorgt voor draagvlak bij de beheerder. Dat wordt verder vergroot, doordat de drie voormalige taakorganisaties zich elk in de indicatoren terugvinden. De voorstellen behoeven ministeriële goedkeuring en de richt- en grenswaarden en de indicatoren worden afgestemd met de vervoerders, hetgeen veel tijd kan kosten, maar belangrijk is voor het onderling vertrouwen. Daarnaast zijn er diverse formele en informele contacten tussen ProRail, vervoerders en departement. Hiermee neemt het vertrouwen van ProRail in de outputsturing toe, maar wordt het geïnstitutionaliseerde wantrouwen niet weggenomen.

Het vertrouwen van de minister wordt vergroot, doordat de ‘centrale’ prestatiemeting van ProRail ook intern is doorvertaald. Het is echter niet duidelijk, tot op welk niveau dat is gebeurd. Daarnaast leidt controle op de prestatiegegevens van ProRail tot meer vertrouwen. Door de departementale kennisachterstand is dat echter niet eenvoudig. Interactie bij de controle kan de kans op perverse effecten weliswaar verminderen, maar wijzigt de afhankelijkheid van ProRail niet. Voor zover bekend, vindt de controle van de prestatiecijfers weinig interactief plaats. Het perverse effect ‘verhulling van prestaties’ en de bijbehorende vermeende ‘hardheid’ van de cijfers kunnen de situatie verder verslechteren. Zo is het zeer opvallend, dat er veel op de kwaliteit van de indicatoren valt af te dingen, terwijl ProRail ze zelf heeft mogen opstellen. Natuurlijk is het lastig om betrouwbare en valide indicatoren te vinden, maar wellicht speelt de ‘aantrekkelijke, rituele schijnwerkelijkheid’ ook een rol. De geringe mate waarin de indicatoren aan de genoemde eisen voldoen, is voor ProRail namelijk weinig nadelig. (Met uitzondering van de eis van ‘beïnvloedbaarheid’.) De interactie bij het gebruik van de outputsturing kan dan ook verworden tot een schijnwerkelijkheid, die gekenmerkt wordt door wederzijds wantrouwen.

### *Variëteit en redundantie*

Het tweede principe moet zorgen voor een inhoudelijke, minder ‘armoedige’ prestatiemeting. De output van ProRail is meervoudig, hetgeen een variëteit aan definities, criteria en oordeelsystemen impliceert. Tevens dient de betekenis van de prestatiecijfers niet door één actor te worden bepaald. Indien dan toch één betekenis resulteert, dan is dat oordeel veel meer gezaghebbend. Er worden echter wel grenzen aan de variëteit gesteld. Te veel en te specifieke indicatoren moeten worden vermeden. Daarnaast vereist prestatiemeting een zekere stabiliteit, die de variëteit ook beperkt. Tevens geldt dat, naarmate de sturende werking ervan toeneemt, de tolerantie voor variëteit afneemt. Overigens hoeven de prestatie-indicatoren zeker niet alle prestaties te omvatten. Verschillende oordeelsystemen kunnen zich immers op verschillende delen van de output richten (De Bruijn, 2001: 101-107).

De variëteit aan definities en criteria is in het geval van ProRail gering. Het aantal indicatoren per kernprestatie is laag: meestal één, soms twee (ProRail, 2004a: 11). Ook het totale aantal indicatoren is klein. Daarentegen worden er ook andere oordeelsystemen gebruikt, zoals benchmarks en evaluaties. De nadruk ligt echter op de indicatoren, waaraan vooral door Verkeer en Waterstaat betekenis wordt gegeven. Daarbij is nauwelijks aandacht voor de complexe wereld achter deze ‘harde’ cijfers. Al met al wordt het principe van variëteit en redundantie weinig toegepast.

Dat is anders bij de Dienst Wegverkeer, waarvoor talrijke productdefinities en criteria wordt gehanteerd. In de casus van de politiekorpsen is het aantal indicatoren daarentegen bewust zeer beperkt gehouden (ministerie van BZK & ministerie van Justitie, 2003: bijlage: 11-16). Ook is Binnenlandse Zaken de enige ‘betekenisgever’ van de cijfers. De nadruk op financieel afrekenen beperkt de tolerantie voor variëteit nog verder. Van Sluis en Van Thiel (2003: 24-25) signaleren een algeheel gebrek aan variëteit in de convenanten. Voor zover de vormgeving bekend is, geldt datzelfde voor de bekostiging van het universitair onderwijs en onderzoek.

## *Dynamiek*

Dit principe zorgt voor levendige, minder statische outputsturing, die recht moet doen aan de redelijk grote mate van dynamiek en grilligheid van het spoornetwerk en de professionele activiteiten van ProRail. De flexibiliteit mag ook weer niet te groot zijn, omdat het systeem zijn functies dan niet kan vervullen. Bovendien kunnen tussentijdse wijzingen de prestatieprikkels verzwakken. Toch is het belangrijk, dat er nieuwe prestaties, producten en systemen van prestatiemeting geïntroduceerd kunnen worden. Vanuit professioneel perspectief moet de prestatiemeting zich niet uitsluitend op producten, maar ook op processen richten. Het productperspectief van het departement en het procesperspectief van ProRail zijn beiden legitiem. De dynamiek op procesniveau mag dus niet worden genegeerd. Beide vormen van prestatiemeting kunnen elkaar versterken. Zo is de minister dan niet langer uitsluitend afhankelijk van de (eenzijdige) productmeting met alle potentiële perverse effecten en geeft procesmeting een rijkere betekenis aan de productiecijfers. Tevens kan de minister de beelden van de procesmeting bevestigen, ontmaskeren en nuanceren. De productmeting kan eventuele drogredenen van de professional blootleggen, waardoor een eindeloos debat tussen professional en overheid (bijvoorbeeld over de oorzaken van slechte prestaties) wordt voorkomen (De Bruijn, 2001: 112-118; 126-130).

Doordat de outputsturing van ProRail nog in ontwikkeling is, is het moeilijk om de dynamiek te bepalen. Wel is duidelijk, dat de minister nauwelijks ruimte wil geven aan procesmeting. Ook is het volgens het departement mogelijk om nieuwe prestaties, producten en meetsystemen te introduceren. De outputsturing moet immers kunnen inspelen op veranderende wensen van minister, Kamer of sector. Dat geldt ook voor de indicatoren en hun grens- en richtwaarden. Er is bewust besloten om die waarden niet voor decennia vast te leggen. Gezien de geringe ervaring met outputsturing is een proefperiode volgens een van de respondenten een goed idee. De politieke druk maakt dat echter lastig. In de casus van de politiekorpsen pleit een andere respondent voor een zelfde periode, waarin het systeem geleidelijk wordt ingevoerd en op basis van de ervaringen kan worden aangepast. Ook Vollaard (2003: 15) signaleert het gebrek aan ervaring met het beleidsinstrument en de noodzaak van mogelijke aanpassing. Gedurende de looptijd van het convenant zijn wijzigingen echter niet toegestaan.

De departementale bemoeienis met het procesniveau is beperkt tot die indicatoren, waarvoor richtwaarden en bijbehorende maatregelen zijn vastgesteld. Verder wordt procesmeting alleen achteraf gebruikt om bij ondermaatse prestaties van ProRail eventuele drogredenen op te sporen. Er wordt dus geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de ‘wereld achter de cijfers’ bloot te leggen. Bij de politiekorpsen gebeurt dat wel. Tenslotte hebben de meeste indicatoren van ProRail betrekking op het procesniveau in plaats van het productniveau.

## *Korte conclusie*

De drie ontwerpprincipes zijn bij de outputsturing van ProRail in wisselende mate toegepast. De interactie tussen departement en professionele organisatie bleek (net als bij de Dienst Wegverkeer en de Rijksgebouwendienst) behoorlijk goed verzorgd. Dat betekent echter niet, dat daarmee het geïnstitutionaliseerde wantrouwen en de rituele schijnwerkelijkheid per definitie tot het verleden behoren. De mate van variëteit en

redundantie bij de outputsturing van ProRail is gering en vergelijkbaar met de korpsen. De ruimte voor dynamiek is op productniveau redelijk aanwezig, maar voor het procesniveau heeft Verkeer en Waterstaat nauwelijks aandacht. De kans dat de in 4.2.3 genoemde perverse effecten zich voordoen, wordt dus slechts ten dele verminderd. De interactie kan ervoor zorgen, dat ProRail de outputsturing als minder unfair beschouwt, maar in de ogen van de beheerder zal ze nog altijd behoorlijk armoedig en statisch zijn.

#### 4.2.5 *Resumé outputsturingtrein*

In deze paragraaf werd om te beginnen duidelijk, dat er nog geen keuze omtrent de bekostiging van ProRail is gemaakt. Ingeval van outputbekostiging treden de vervoerders (als klanten) waarschijnlijk als bekostigende partij op. In de vergelijkende cases is dat ook de meest voorkomende situatie. Verder werd een mogelijk verband gesignaleerd tussen de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein en de vraag of de outputbekostiging door de klanten of het departement geschiedt en bleken de prestatie-indicatoren veelal een signalerende functie te hebben.

Ten tweede is het nog onmogelijk te bepalen, in welke mate de heilzame effecten van outputsturing zich hebben voorgedaan. Wel werd opgemerkt, dat de leerfunctie mogelijk onder druk kan komen te staan. De ervaringen in de andere cases bleken zeer wisselend. De belangrijkste potentiële positieve effecten zijn een verbetering van de effectiviteit, efficiëntie en verantwoording en transparantie.

Ten derde kan een vijftal perverse effecten de heilzame werking van outputsturing ondermijnen. Het gaat om: strategisch gedrag, blokkeren van innovaties en ambities, verhullen van werkelijke prestaties, verdrijven van de professionele oriëntatie en bestraffen van prestaties. De ervaringen in de overige cases bevestigen de kans op deze effecten. De netwerkenmerken zijn een belangrijke verklaring voor het (mogelijk) optreden ervan. Bovendien is het maar de vraag, in hoeverre de outputsturing werkelijk de professionele oriëntatie kan verdrijven. Er zijn aanwijzingen, dat de doorwerking naar de werkvloer gering is. Dat komt onder andere, doordat professionals erin kunnen slagen een geperverteerd systeem van outputsturing tot een aantrekkelijke, rituele schijnwerkelijkheid te maken. Daarmee *lijken* de verantwoordelijkheden van de minister en de beheerder geborgd te zijn.

Ten vierde zorgen de diffuse relaties in het model van de doelmatigheidsanalyse en de asymmetrische relatie tussen minister en spoorsector ervoor, dat de laatstgenoemde het systeem kan doen perverteren en zich (middels de rituele schijnwerkelijkheid) aan de werking van de outputsturing kan onttrekken. Daartoe voelt hij zich ook gelegitimeerd, doordat hij de outputsturing ziet als armoedig, unfair en statisch.

Tenslotte worden de ontwerpprincipes in onvoldoende mate toegepast, waardoor het professionele oordeel over de outputsturing negatief blijft en de kans op perverse effecten (vrijwel) ongewijzigd. Hoewel de interactie bij het ontwerp en gebruik van de outputsturing behoorlijk is verzorgd, is de variëteit en redundantie gering en is er weinig aandacht voor (de dynamiek op) het procesniveau.



#### 4.2.6 *Koppeling van de twee treinen*

In deze paragraaf is regelmatig van de bevindingen uit 4.1 gebruikgemaakt. Meer dan eens bleken de kenmerken van het spoornetwerk een belangrijke verklaring te zijn voor de (vaak weinig rooskleurige) vooruitzichten van de outputsturing van ProRail. Succesvolle outputsturing vereist een goede aansluiting bij de structuur- en proceskenmerken van het beleidsnetwerk. In 4.1.2 werd al kort stilgestaan bij deze koppeling. Er bleven echter nog veel vraagtekens over, waarop nu nader wordt ingegaan.

Ten eerste is zowel binnen het spoornetwerk als binnen ProRail sprake van een zekere pluriformiteit. De outputsturing kan vrijwel onmogelijk aansluiten bij de verschillende logica's, die zowel tussen als binnen de diverse actoren van het netwerk spelen. Wat betreft ProRail speelt hier het risico van een tegenstelling tussen professionele uitvoerders (docenten en onderzoekers) en management, zoals zich dat op universiteiten voordoet.

Ten tweede zorgt de relatieve interne en externe geslotenheid ervoor, dat de voor outputsturing benodigde samenwerking tussen beheerder en vervoerders geen automatisch gegeven is. Daarnaast sluit de logica van de outputsturing niet aan op het eigen referentiekader van ProRail.

Ten derde is sprake van vele interdependenties binnen het netwerk. Ook al tracht de outputsturing daar gebruik van te maken, ze sluit er niet goed genoeg op aan om de negatieve effecten van dergelijke afhankelijkheidsrelaties te voorkomen. De principaal-agent verhouding tussen enerzijds de minister en anderzijds ProRail (en ook de vervoerders) zorgt er vooral voor, dat de beheerder de outputsturing naar haar hand kan zetten.

Ten vierde wordt deels aangesloten bij de redelijk grote mate van dynamiek van het beleidsnetwerk. Op productniveau is het prestatie-meetsysteem namelijk behoorlijk flexibel, maar voor het procesniveau is nauwelijks aandacht. Tevens is niet gekozen voor een proefperiode, waarin ervaring kan worden opgedaan met de dynamiek en er wijzigingen kunnen worden aangebracht, zonder dat die schadelijk zijn voor de werking van de outputsturing.

Tenslotte sluit de outputsturing deels aan bij de behoorlijke temporele en substantiële grilligheid van de besluitvormingsprocessen binnen het netwerk. Veranderende beleidsdoelstellingen, andere beleidsparadigma's en incidentenpolitiek kunnen zorgen voor een behoefte de outputsturing aan te passen. Dat botst echter met de voor een goede werking daarvan benodigde stabiliteit.

De koppeling tussen de outputsturing van ProRail en de structuur- en proceskenmerken van het spoornetwerk laat zeer te wensen over. Samen met het problematische uitgangspunt van het primaat van de politiek, de 'botsing der logica's' en het bijbehorende geïnstitutionaliseerde wantrouwen kan dat ervoor zorgen, dat de perverse effecten de heilzame overtreffen en er een aantrekkelijke, rituele schijnwerkelijkheid ontstaat.

### 4.3 Verantwoording voor, tijdens en na de rit

De verschillende actoren in het spoornetwerk hebben elk hun verantwoordelijkheid. De borging van al deze verantwoordelijkheden moet uiteindelijk leiden tot een goed werkend spoorvervoer. Outputsturing is een potentiële manier om dat te realiseren. Daarvoor moet ze wel aansluiten op de kenmerken van het netwerk. In de nu volgende analyse wordt onderscheid gemaakt tussen de borging van de ministeriële verantwoordelijkheid en de overige verantwoordelijkheden in het netwerk. Getracht wordt de drie kernconcepten van dit onderzoek met elkaar te verbinden.

#### 4.3.1 Borging van de ministeriële verantwoordelijkheid

De hiërarchische, politieke verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat dient zowel passief als actief te worden waargemaakt. De outputsturing van ProRail moet het de minister dus mogelijk maken zowel verantwoording af te leggen (*ex post*), als zich verantwoordelijk te gedragen (*ex ante*). Op het eerste gezicht lijkt dat het geval te zijn. Wat betreft de actieve verantwoordelijkheid kan hij zijn goedkeuring aan het beheerplan (met de richt- en grenswaarden) onthouden. Naast de prestaties van ProRail kan hij mede op basis van jaarverslagen en benchmarks ingrijpen. Daartoe beschikt hij over diverse instrumenten. Tijdens de debatten over de concessies bleek de Kamer sterk aan deze interventiemogelijkheden vast te houden.

Verkeer en Waterstaat legt een sterke nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid. Toezicht en transparantie lijken een doel op zich te zijn, waardoor het risico van ‘verantwoordingsoverlast’ aanwezig is. De democratische visie op verantwoording is dominant, mede doordat het departement een grotendeels unicentrische visie op democratie hanteert en het ‘primaat van de politiek’ hoog in het vaandel heeft staan. De zeer grote politieke gevoeligheid van het beleid kan er verder toe bijdragen, dat het graag de touwtjes in handen houdt. Door de vele verantwoordingsverplichtingen voor ProRail en met de resultaten van de prestatie-indicatoren in de hand, zou de minister in het parlement rekenschap kunnen afleggen. Hij kan de Kamer immers de gewenste inlichtingen verstrekken en in het debat zijn handelen verdedigen. Daarbij hanteert het parlement vaak een ruime opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook als de minister niet verwijtbaar heeft gehandeld, wordt hij aansprakelijk gesteld. Dat is regelmatig zelfs het geval bij zaken, waar hij helemaal geen verantwoordelijkheid voor draagt. Vaak gaat het dan om detailaspecten van bijvoorbeeld de rol van de decentrale overheden, sociale veiligheid en toegankelijkheid. De aansprakelijkheid van de minister lijkt dan bijna onbegrensd. Wellicht komt dat door onduidelijkheid over zijn precieze verantwoordelijkheid, of onvrede met zijn bevoegdheden. Gezien de gevoeligheid van het onderwerp kan de oorzaak ook van politiek-strategische aard zijn. Het versterkt in elk geval de neiging tot meer toezicht en verantwoording.

Er lijken voldoende mogelijkheden te zijn om zowel de actieve als de passieve aansprakelijkheid waar te maken. Er kan echter sprake zijn van een rituele schijnwerkelijkheid. Daardoor *lijkt* het, alsof de outputsturing goed werkt en de minister zijn verantwoordelijkheid heeft geborgd. In feite maken de asymmetrische afhankelijkheidsrelaties het zeer moeilijk om het ambitieniveau van de prestatie-indicatoren in te schatten. Ook zijn eventuele interventies gebaseerd op een onjuiste perceptie van de werkelijkheid, hetgeen de actieve verantwoordelijkheid ondermijnt.

Het geperverteerde systeem maakt het tevens lastig om de passieve aansprakelijkheid waar te maken, doordat de minister verantwoording voor een schijnwerkelijkheid aflegt. De kans dat dergelijke effecten zich inderdaad voordoen, is afhankelijk van de koppeling tussen outputsturing en de kenmerken van het spoornetwerk. Die bleek gering te zijn, waardoor er een reële kans op perverse effecten en een resistente schijnwerkelijkheid bestaat. Dan is outputsturing geen goede manier om de ministeriële verantwoordelijkheid te borgen.

#### *4.3.2 Borging van de overige verantwoordelijkheden*

De aansprakelijkheid van de minister is slechts één van de verantwoordelijkheden binnen het spoornetwerk. In hoofdstuk 3 werd stilgestaan bij de taken van de belangrijkste overige actoren binnen het netwerk. De outputsturing moet ook deze actoren op de juiste manier prikkelen, zodat ze hun verantwoordelijkheid waarmaken. Hier wordt ingegaan op de voor het onderzoek meest relevante actoren, namelijk: ProRail en de vervoerders. Beiden moeten zich met name jegens de minister verantwoorden, maar ook jegens de toezichthouders en elkaar.

In dit hoofdstuk bleek echter diverse keren, dat ProRail niet de juiste prikkels ontvangt. Integendeel, outputsturing zet haar tot pervers gedrag aan. De redenering wordt hier niet tot in detail herhaald. Wel wordt opgemerkt, dat ProRail een logica hanteert, die niet aansluit op die van het departement en de outputsturing. Wantrouwen is het gevolg. Mede daardoor wordt zij aangezet tot pervers gedrag. Ook is de samenwerking met de vervoerders niet afdwingbaar, ondanks hun wederzijdse afhankelijkheid bij het leveren van hun prestaties. Een zelfde probleem speelt bij de politiekorpsen en hun ketenpartners. ProRail wordt geprikkeld de veelgenoemde schijnwerkelijkheid te creëren en voelt zich daartoe ook gelegitimeerd. Jegens de minister verantwoordt ze zich dus niet over de werkelijkheid van het primaire proces, die ze naar eigen (professioneel) inzicht kan vormgeven. Het tegenwicht dat andere partijen hier kunnen bieden, is gering.

In het kort is er sprake van een discrepantie tussen de outputsturing enerzijds en de kenmerken van het netwerk en de logica van ProRail anderzijds. De beheerder wordt dus geenszins geprikkeld om haar verantwoordelijkheid waar te maken op de wijze, waarop dat van haar wordt verwacht. Vanuit haar eigen (professionele) perspectief geeft zij echter wel invulling aan haar taken, hetgeen in de (niet zichtbare) werkelijkheid gebeurt, die achter de schijnwerkelijkheid verborgen ligt.

## Hoofdstuk 5: De werkelijke bestemming in zicht?

In dit slothoofdstuk worden de resultaten van de analyse teruggekoppeld naar de probleemstelling. In 5.1 komen de conclusies van het onderzoek aan bod, waarna in 5.2 een aantal aanbevelingen wordt geformuleerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek.

### 5.1 De stations op de reis naar het antwoord

In dit onderzoek is ingegaan op de outputsturing van ProRail. De invoering daarvan moet leiden tot borging van alle verantwoordelijkheden binnen het spoornetwerk en een goed werkend spoorstelsel. De mate waarin outputsturing daar ook werkelijk in slaagt, is afhankelijk van de mate waarin ze aansluit op de kenmerken van het spoornetwerk. Naarmate die koppeling minder sterk is, zullen de perverse effecten van outputsturing de heilzame steeds meer overvleugelen. De actoren binnen het spoornetwerk worden dan namelijk niet op de juiste wijze geprikkeld. Met dit in het achterhoofd wordt nu teruggekeken op de analyse. Op basis daarvan wordt een aantal conclusies getrokken en worden de deelvragen beantwoord. Dat leidt tot een antwoord op de hoofdvraag. Tevens wordt nagegaan, of de doelstelling van het onderzoek is bereikt.

*Hoe hebben de bestuurlijke verhoudingen binnen het spoornetwerk zich ontwikkeld?*

De bestuurlijke verhoudingen binnen het spoornetwerk zijn met name sinds het einde van de vorige eeuw sterk veranderd. Vooral de scheiding tussen het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van het spoorvervoer, alsmede de invoering van de concessiesystematiek, zijn belangrijk. De 'driehoek' van beheerder, vervoerders en overheid vormt de kern van het huidige netwerk, waarin de relatie tussen de eerste twee leidend is. Het netwerk kent een zekere pluriformiteit, relatieve geslotenheid, vele interdependenties en een zekere dynamiek. De besluitvormingsprocessen zijn behoorlijk grillig. Deze netwerkkenmerken maken het door Verkeer en Waterstaat gehanteerde uitgangspunt van het 'primaat van de politiek' problematisch. Daarnaast passen ze niet goed bij de institutionele ontvlechting, die dan ook negatieve gevolgen heeft. De verschillende referentiekaders van de belangrijkste actoren versterken hun wederzijdse wantrouwen. Bovendien botst de institutionele logica van outputsturing met de provisiel logica van ProRail. De eerste conclusie is, dat er sprake is van wederzijds wantrouwen en botsende logica's binnen het spoornetwerk, waaraan met name de netwerkkenmerken en de institutionele ontvlechting ten grondslag liggen.

*Op welke manier zal de outputsturing van ProRail plaatsvinden en wat is het doel daarvan?*

Outputsturing betekent sturen op resultaten. Daarvoor worden met name prestatie-indicatoren gebruikt. Naast borging van alle verantwoordelijkheden en een goed functionerend spoorstelsel kent outputsturing drie (officiële) doelstellingen, namelijk: prestatieverbetering, efficiëntievergroting en (voor het departement)

borging van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ten aanzien van de precieze invulling van het sturingsmodel moeten nog enkele keuzes worden gemaakt. Het al dan niet op haar output bekostigen van ProRail is zo'n vraagpunt, waarover nog geen duidelijkheid bestaat. Indien inderdaad tot outputbekostiging wordt besloten, zal dat eerder door de vervoerders (de klanten van ProRail) dan door de minister geschieden. De politieke gevoeligheid van het beleidsterrein zou daarbij geen rol moeten spelen. Overigens kunnen de prestatie-indicatoren beter worden gebruikt om te leren en oordelen over de prestaties van ProRail, dan om haar daarop (financieel) af te rekenen. De tweede conclusie is, dat de precieze invulling van de outputsturing nog niet duidelijk is, maar dat ProRail in elk geval beter niet op haar output bekostigd kan worden.

*Wat zijn de voordelen van de invoering van outputsturing voor het waarborgen van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk?*

Outputsturing kan zowel positieve als negatieve effecten hebben. Het aantal potentiële voordelen is groot, maar omvat vooral verbetering van de effectiviteit (kwaliteit), efficiëntie (kwantiteit) en verantwoording. De prestatieafspraken moeten ProRail tot presteren stimuleren. De beheerder wordt dan immers niet langer op intenties en activiteiten, maar prestaties aangesproken. Daarnaast dient het verbeterde inzicht in de relatie tussen input, throughput, output en outcome en de grotere operationele vrijheid tot meer efficiëntie te leiden. Tevens moeten de actoren zich beter kunnen verantwoorden. Een aantal negatieve effecten kan deze positieve gevolgen echter ondermijnen. Voor beide 'categorieën' effecten geldt, dat niet zeker is in hoeverre ze zich zullen voordoen. De outputsturing van ProRail is immers nog niet (volledig) ingevoerd en de ervaringen van de overige cases zijn beperkt. In dit onderzoek is dus sprake van een (beredeneerde) kans op de effecten. De derde conclusie luidt, dat outputsturing enkele voordelen voor het waarborgen van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk heeft, die echter ondermijnd kunnen worden.

*Wat zijn de nadelen van de invoering van outputsturing voor het waarborgen van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk?*

Naast het feit dat de omstandigheden niet in het voordeel van een succesvolle outputsturing zijn en er weinig gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheden om daarmee om te gaan, kan zich een groot aantal perverse effecten voordoen. De algemene oorzaken daarvan zijn de toenemende professionalisering van de dienstverlening door ProRail, de toenemende vervlechting met andere organisaties en de toenemende dynamiek bij ProRail. De logica van de outputsturing botst dus hoe langer hoe meer met de logica van de professionals, die de sturing als armoedig, unfair en statisch (en dus als weinig gezaghebbend) beschouwen. Ze voelen zich dan ook gelegitimeerd het systeem te doen perverteren. De achterliggende oorzaak is de geringe aansluiting van de outputsturing op de kenmerken van het spoornetwerk. Hoe kleiner deze koppeling, bijvoorbeeld door te kiezen voor de outputbekostiging (zie de tweede conclusie), des te groter de kans dat de perverse effecten zich voordoen. De vierde conclusie is, dat een aantal perverse effecten kan optreden, dat veroorzaakt wordt door de geringe aansluiting van de outputsturing op de netwerkkenmerken.

Indien de outputsturing eenmaal geperverteerd is, gaat ze niet per definitie ook ten onder. Ze kan niet alleen ‘bevrozen’, maar ook tot een schijnwerkelijkheid verworden, die voor zowel de minister als voor ProRail een aantrekkelijk ritueel is. De verantwoordelijkheden van beiden lijken immers geborgd te zijn. De diffuse relaties in het model van de doelmatigheidsanalyse en de asymmetrische relatie tussen ministerie en de spoorsector dragen hier verder aan bij. Op deze wijze wordt de doorwerking van de outputsturing naar de professionele werkvloer geminimaliseerd. Hier komt een belangrijk dilemma naar voren. Enerzijds impliceert outputsturing minder departementale bemoeienis, maar anderzijds moet het ministerie wèl inzicht in de bedrijfsprocessen houden om een kennisachterstand te voorkomen. De vijfde conclusie luidt, dat ProRail erin kan slagen de outputsturing tot een geperverteerde, aantrekkelijke, rituele schijnwerkelijkheid te maken en zich daarmee grotendeels aan de sturende werking kan onttrekken. De verantwoordelijkheden in het spoornetwerk zijn dan niet geborgd.

Toepassing van drie ontwerpprincipes vermindert de kans op perverse effecten, doordat ze aansluiten op de kenmerken van het spoornetwerk en de professionele logica. Van deze optie wordt echter onvoldoende gebruikgemaakt, waardoor het professionele oordeel over de outputsturing negatief en de kans op perverse effecten vrijwel ongewijzigd blijft. De zesde conclusie is, dat de drie ontwerpprincipes onvoldoende worden toegepast, waardoor de kans op perverse effecten nauwelijks afneemt.

#### *Wat is de ministeriële verantwoordelijkheid bij de outputsturing van ProRail?*

De ministeriële verantwoordelijkheid bij outputsturing omvat aanleg, beheer en onderhoud van de infrastructuur, plus het personenvervoer (tenzij gedecentraliseerd). De minister is volledig verantwoordelijk voor ProRail, al bemoeit hij zich nauwelijks met de operationele bedrijfsvoering. Op het eerste gezicht lijkt hij zijn verantwoordelijkheid zowel actief als passief te kunnen borgen. Uit de vijfde conclusie bleek echter, dat de kans op een geperverteerde schijnwerkelijkheid groot is. Dat wordt veroorzaakt door de geringe koppeling tussen outputsturing en de kenmerken van het spoornetwerk. De zevende conclusie luidt, dat de ministeriële verantwoordelijkheid bij de outputsturing niet goed geborgd is.

#### *Wat zijn de verantwoordelijkheden van de overige actoren in het spoornetwerk bij de outputsturing van ProRail?*

De overige actoren binnen het spoornetwerk hebben ook hun verantwoordelijkheid. De vervoerders moeten zorgen voor het vervoer van personen en goederen en de decentrale overheden voor de aanbesteding van de contractsectorlijnen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op de railveiligheid en de Vervoerkamer van de NMa op de capaciteitsverdeling, de toegang tot de infrastructuur en de relaties tussen beheerder en vervoerders. Enkele consumentenorganisaties en overlegorganen hebben een zeker adviesrecht. Voor dit onderzoek is echter vooral de verantwoordelijkheid van ProRail voor het beheer van de infrastructuur van belang. De outputsturing moet de beheerder de juiste prikkels geven, zodat ze haar verantwoordelijkheid kan borgen. Dat is echter niet het geval. Ze wordt juist gestimuleerd tot pervers gedrag en tot het

creëren van de genoemde schijnwerkelijkheid. Daardoor hoeft ze zich niet te verantwoorden over het werkelijke primaire proces, waarin ze dus een enorme vrijheid heeft. De achtste conclusie is, dat de verantwoordelijkheid van ProRail bij de outputsturing niet goed geborgd is.

***Hoe kan de vormgeving van de outputsturing van ProRail worden verbeterd, zodat de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk kunnen worden gewaarborgd?***

Uit dit onderzoek komt een weinig positief beeld naar voren. Het succes van outputsturing is afhankelijk van de aansluiting op de kenmerken van het spoornetwerk. Aangezien die koppeling gering is, zullen de potentiële perverse effecten de heilzame grotendeels tenietdoen. Tevens ontstaat er een schijnwereld. Daarin kunnen (en willen) de actoren binnen het spoornetwerk, met name ProRail en de minister, hun verantwoordelijkheid niet borgen. Voor zover zij daar al de mogelijkheid toe hebben, ontvangen ze namelijk niet de prikkels om dat ook werkelijk te doen. Dat gaat uiteindelijk ten koste van een goede werking van het Nederlandse spoorstelsel, hetgeen negatieve gevolgen voor milieu en economie heeft.

De vormgeving van de outputsturing van ProRail moet verbeterd worden. Concrete aanbevelingen daartoe volgen verderop, maar op basis van de conclusies worden hier ook enkele verbeteringen genoemd. Het belangrijkste punt (en daarmee het algemene antwoord op de hoofdvraag) is een betere koppeling tussen de outputsturing van ProRail en de kenmerken van het spoornetwerk. Dat draagt bij aan wederzijds vertrouwen tussen sector en departement, vermindert de kans op perverse effecten en vergroot de legitimiteit van outputsturing. Daartoe dient Verkeer en Waterstaat haar overwegend unicentrische democratieopvatting vaarwel te zeggen en de beperkingen van de institutionele ontvlechting te erkennen. Tevens moet het departement niet kiezen voor een ‘harde’ vorm van outputsturing, maar haar vormgeven volgens de ontwerpprincipes van ‘interactie’, ‘variëteit en redundantie’ en ‘dynamiek’.

Met de bovenstaande conclusies en het antwoord op de vraagstelling is ook voldaan aan de doelstelling van dit onderzoek: *“Inzicht verkrijgen in de gevolgen van outputsturing van ProRail voor de borging van de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk, alsmede in de wijze waarop ze kan worden verbeterd.”*

## **5.2 Op reis naar een positiever resultaat**

Naar aanleiding van de bevindingen in hoofdstuk 4 en de zojuist geformuleerde conclusies kan een aantal aanbevelingen worden opgesteld. Om te beginnen komt de vraag op, of outputsturing van ProRail überhaupt wel een goed idee is. De huidige invulling van het sturingsmodel heeft immers niet de gewenste effecten, doordat ze niet goed aansluit op de kenmerken van het spoornetwerk. Het is zeer twijfelachtig, of een andere invulling tot voldoende verbetering zou leiden. Vermoedelijk is een totale heroverweging van de outputsturing echter politiek onhaalbaar. Vandaar dat hieronder aanbevelingen worden gedaan, waarmee de outputsturing verbeterd kan worden. Deze prescriptieve opmerkingen hebben betrekking op de algemene relatie tussen ProRail en departement, dan wel op de specifieke invulling van de outputsturing.

Ten eerste dienen alle actoren het netwerkarakter van de huidige samenleving te erkennen en ernaar te handelen. Een klassieke, rationeel-economische, top-down visie past niet bij de werkelijkheid van het spoornetwerk. Verkeer en Waterstaat moet dan ook een meer substantiële, pluricentrische democratieopvatting hanteren en niet alleen in woorden, maar ook in daden het idee van het primaat van de politiek loslaten en zich een ‘democratisch makelaar’ tonen. Dat betekent onder andere, dat het departement outputsturing niet gebruikt om (meer) centrale sturing aan ProRail te kunnen geven. Concreet bemoeit het zich minder inhoudelijk met de sector, die echt een leidende rol krijgt. Voorts draagt het bij aan de interactie in het beleidsproces tussen sector (professionals) en consumentenorganisaties (cliënten), die immers meer kennis in huis hebben. Het departement richt zich dus niet op de inhoud, maar op een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen. Dat kan bijvoorbeeld door overleg tussen de actoren te initiëren, waarin zij afspraken maken over het beheer van en vervoer over het spoor in de komende jaren. Daarnaast neemt de minister in de (unicentrisch gerichte) Kamer een pluricentrische houding aan en beperkt hij de neiging en mogelijkheden tot ingrijpen en incidentenpolitiek. Tevens erkent hij de legitimiteit (en gelijkwaardigheid) van verschillende waarden, referentiekaders (logica’s) en verantwoordelijkheden. Een eenzijdige nadruk op efficiëntie, de institutionele logica en de ministeriële verantwoordelijkheid is niet gerechtvaardigd.

Ten tweede dient institutionele ontvlechting niet als panacee te worden beschouwd. Scheiding van beleid en uitvoering, alsmede van doelen en middelen, leidt tot een principaal-agent relatie, botsende logica’s en geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen departement en sector. Aangezien de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein zeer groot is, neigt het departement er sterk naar om de ‘agenten’ middels uitgebreid toezicht en vele verantwoordingseisen krampachtig te controleren. Verantwoording wordt daarmee een doel op zich en gaat ten koste van andere functies (waaronder de leerfunctie). Tevens groeit het onderlinge wantrouwen en neemt de legitimiteit van de sturing in de ogen van de sector (verder) af. Toezicht en verantwoording moeten dus met mate worden gebruikt. Ook dienen departement en sector samen nut en noodzaak van alle verantwoordingseisen te bepalen en een selectie van de meest zinvolle eisen te maken. Tevens zou de verantwoording minder jegens de minister en meer tussen de sector en klanten onderling moeten plaatsvinden. Zij zijn immers deskundiger dan het departement. Dat sluit aan bij de voorgaande aanbeveling.

Ten derde moet afstand worden genomen van de (schijnbaar) ‘harde’ vormen van outputsturing. Er vindt dan geen outputbepaling plaats en de prestatie-indicatoren krijgen uitsluitend een signalerende functie. In plaats van interventie op basis van ‘harde’ prestatiecijfers moeten minister en Kamer de wereld achter die cijfers betreden. Dat kan middels gesprekken tussen ProRail, NSR, consumentenorganisaties en het departement. Ook moeten meerdere en diverse informatiebronnen worden geraadpleegd, zoals benchmarks, wetenschappers met expertise op dit gebied en evaluaties. Oordelen over ProRail worden daardoor gebaseerd op meer kwalitatieve aspecten, die moeilijk in kwantitatieve metingen zijn te ‘vangen’. Tevens moet de kwaliteit van de indicatoren volgens de gestelde eisen (vooral beïnvloedbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit) verbeterd worden en dienen ze niet te groot in aantal of te specifiek te zijn. Ook hierbij speelt de sector de belangrijkste rol. Op deze wijze wordt de kans op perverse effecten verminderd. Die effecten moeten overigens wél door Verkeer en Waterstaat erkend worden.



Ten vierde moet de outputsturing veel beter aansluiten bij de professionele oriëntatie van ProRail, die haar immers vooral als unfair, armoedig en statisch ziet. De drie 'ontwerpprincipes' bieden hier uitkomst. Het principe van interactie wordt al redelijk in praktijk gebracht. Het vertrouwen in outputsturing kan echter zowel bij ProRail als bij het departement worden vergroot. Belangrijk is dat ook bij de oordeelsvorming sprake is van interactie. De prestatiecijfers moeten niet automatisch tot een bepaald oordeel leiden, zonder dat het ministerie en ProRail in gesprekken meer betekenis aan de cijfers hebben gegeven. Daarin kan ook aandacht worden besteed aan de controle van de door ProRail geleverde prestatiegegevens. Hiervoor zijn wel duidelijke procesafspraken ('spelregels') nodig. ProRail en het departement moeten samen bepalen welke variëteit aan producten er achter een zelfde productdefinitie schuilgaat en in hoeverre ze dit willen tolereren. Door deze interactie neemt de kans op eenzijdig (departementaal) bepaalde definities af en wordt de legitimiteit van outputsturing bevorderd. Tenslotte zou de minister niet zonder overleg de van ProRail verlangde kernprestaties moeten wijzigen.

Het principe van variëteit en redundantie kan op meerdere manieren tot zijn recht komen. Allereerst zijn er meerdere indicatoren per prestatie en verschillende definities van de output nodig. Eventuele redundantie is hierbij geen teken van zwakte, maar juist van een gezaghebbender oordeel. De betekenisgeving aan de prestatiecijfers moet niet grotendeels door de minister, maar in overleg met ProRail en de vervoerders geschieden. Daarnaast dient het belang van de verschillende oordeelsystemen (behalve de indicatoren bijvoorbeeld benchmarks en evaluaties) meer gelijkwaardig te zijn. Zodoende is er meer aandacht voor verschillende aspecten van het werk en hoeven de indicatoren niet 'alles' te meten. 'Integraliteit' is dan niet het uitgangspunt. Overigens moet worden bedacht, dat te veel variëteit tot perverse effecten kan leiden.

Het principe van dynamiek wordt op productniveau al redelijk toegepast. Toch zijn ook daar verbeteringen nodig. Weliswaar kent ook de flexibiliteit van outputsturing grenzen. Ze wordt echter nodeloos veel beperkt door geen proefperiode toe te laten. Zo'n periode wordt echter sterk aanbevolen, omdat de opgedane ervaringen een kans op verbetering bieden. Daarnaast moet procesmeting meer ruimte krijgen, onder andere middels procesindicatoren. Zo krijgen de productcijfers een rijkere betekenis (de 'wereld achter de cijfers'). Bij ondermaats presteren kan worden onderzocht, of de oorzaak bij ProRail (in haar proces) of bij het prestatie-meetsysteem ligt. De productmeting wordt gebruikt om eventuele bedrieglijke redeneringen op te sporen. Zo erkent Verkeer en Waterstaat de legitimiteit van het procesperspectief van ProRail. Tevens neemt de kennisasymmetrie tussen departement en beheerder hiermee af.

Tenslotte moet het departement het gevaar van een rituele schijnwerkelijkheid erkennen. Door de kennisachterstand en de ongelijke afhankelijkheidsrelatie met de sector kan het die immers niet *herkennen*. ProRail schermt de realiteit van het primaire proces af, waarmee ze zich aan de sturende werking van de outputsturing kan onttrekken. Dit soort gedrag kan worden voorkomen door de oorzaak ervan aan te pakken: outputsturing moet beter aansluiten op de kenmerken van het spoornetwerk. Daarmee worden ook de overige perverse effecten verminderd. De voorgaande aanbevelingen dragen bij aan die koppeling, waarmee de verantwoordelijkheden in het spoornetwerk beter (zij het niet geheel) kunnen worden gewaarborgd.

### 5.3 Terugblik op de reis

Terugkijkend op het onderzoek kan een aantal opmerkingen worden gemaakt. Allereerst is gedurende het onderzoek een verandering in het precieze onderwerp waarneembaar. Tijdens de stage bij Verkeer en Waterstaat lag de nadruk sterk op de verantwoordelijkheid van de minister en de effecten van outputsturing. Tegen het einde en na afloop van de stage werd de blik echter verwijd, waardoor er meer aandacht voor de overige actoren in het spoornetwerk ontstond. Met name de netwerkbenadering kreeg een veel prominere plaats in het onderzoek. Daardoor werd de theoretische 'bril' een stuk kleurrijker dan voorheen. Ook kon de probleemstelling nauwkeuriger geformuleerd worden.

Een tweede opmerking betreft het politieke karakter van het onderwerp, dat immers niet alleen vanuit wetenschappelijk, maar ook vanuit maatschappelijk oogpunt van belang is. Vanwege zijn politieke interesse kunnen de (subjectieve) opvattingen van de onderzoeker dan een rol gaan spelen. Op sommige momenten was het lastig om de eigen referentiekaders en (voor)oordelen zo veel mogelijk uit te schakelen. Het is ter beoordeling van de lezer, in hoeverre dat gelukt is. Dit onderzoek heeft er voor gezorgd, dat persoonlijke opvattingen over het onderwerp verder zijn gevormd en ook deels zijn gewijzigd. Bovendien hebben de vijf cases de interesse voor de bestuurskundige thematiek en de betreffende beleidsvelden verder versterkt.

Ten derde heeft zich tijdens het onderzoek een aantal moeilijkheden voorgedaan. Zo bleek er over sommige aspecten weinig informatie beschikbaar te zijn. Daarnaast waren de cases niet altijd even goed vergelijkbaar, alhoewel ze zeker nuttige lessen voor de outputsturing van ProRail bevatten. Tevens zijn met name in het begin van het onderzoek vele documenten doorgenomen, die achteraf niet werden gebruikt. Dat kwam doordat het theoretisch kader in de loop der tijd werd uitgekristalliseerd. Overbodig was het overigens niet, aangezien de informatie betrekking had op aanverwante interessante onderwerpen en de brede oriëntatie heeft geholpen bij het toespitsen van het onderzoek. Dit heeft echter wel behoorlijk wat tijd gekost. Ook werd dit verslag op een gegeven moment uitgebreider dan verwacht, waardoor een aantal minder relevante zaken ingekort moest worden. Al met al heeft het schrijven meer tijd in beslag genomen dan gepland. Wellicht was het daarom beter geweest eerst een rapport voor het departement te maken, alvorens dit (uitgebreidere) verslag te schrijven.

Ten vierde zijn de ervaringen met outputsturing in de diverse cases nog beperkt, aangezien de sturingsvorm in de meeste gevallen recent is ingevoerd, of zelfs nog ingevoerd moet worden. Het zou interessant zijn om over een aantal jaren onderzoek te doen naar de effecten, zoals die zich in werkelijkheid hebben voorgedaan. De resultaten kunnen dan worden vergeleken met de verwachtingen, zoals die in dit onderzoek zijn gepresenteerd. Daarnaast zou de vermoedelijke relatie tussen politieke gevoeligheid en wijze van outputbesteding kunnen worden onderzocht.

Tenslotte vormt dit onderzoek de afronding van de opleiding Bestuurskunde. Daarmee wordt een leerzame en interessante periode als student afgesloten, waarin de opleiding sterk heeft bijgedragen aan zowel de wetenschappelijke als de persoonlijke ontwikkeling. Dat zij de opstap moge vormen voor nog meer interessante ervaringen in de toekomst.

## Literatuurlijst

- Abma, T. & R.J. in 't Veld. (2001). 'Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven'. In: T. Abma & R.J. in 't Veld. (red.). *Handboek beleidswetenschap: Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom. 25-38.
- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid. (2005). *De waarde van weten: De economische betekenis van universitair onderzoek*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer. (2004). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer. (1999). *Toezicht op het spoor*. Den Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer. (1995). *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24130, nr.3.)
- Belleman, B. & O. van Buuren. (2004). 'Selectie aan de poort, maar hoe?'. *Erasmus Magazine, jrg.7, nr.18*, 20.
- Bouckaert, G. & T. Auwers. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge: Die Keure.
- Bovens, M.A.P. (2005). 'Publieke verantwoording: Een analysekader'. In: W.E. Bakker & A.K. Yesilkagit. (red.). *Publieke verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom. 25-55.
- Bovens, M.A.P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bovens, M.A.P. & P. 't Hart. (2005). 'Publieke verantwoording: Zegen en vloek.'. In: W.E. Bakker & A.K. Yesilkagit. (red.). *Publieke verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom. 245-264.
- Bruijn, J.A. de. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof. (1995). *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.
- Commissie-Holtslag. (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund: een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Commissie-Kohnstamm (werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau). (2004). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Den Haag.
- Commissie-Scheltema (externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid). (1993). *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*. Den Haag: SDU.
- Commissie-Sint. (1994). *Verantwoord verzelfstandigen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Commissie-Wiegel (externe commissie Organisatie en Functioneren Rijksdienst). (1993). *Naar kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*. Den Haag: SDU.
- Coopers & Lybrand. (1995). *Eerste verkenning van bekostiging taakorganisaties NS nieuwe stijl: Een inventarisatie van uitgangspunten, vraagstukken en oplossingsrichtingen*. Utrecht.

- 'De universiteit wordt steeds meer een bedrijf waarin je moet scoren'. (2004). *Trio*, jrg.3, nr.2, 8-9.
- Dienst Wegverkeer. (2005). *Jaarverslag 2004*. Den Haag.
- Dienst Wegverkeer. (2004). *Financieel Meerjaren Beleidsplan 2005-2009*. Den Haag.
- Eigenraam, A. (2004). 'Kenniskaart hoger onderwijs zorgt voor zoveelste omstreden ranking'. *Erasmus Magazine*, jrg.8 nr.6, 6.
- Eigenraam, A. (2003). 'De McDonaldisering van het onderwijs'. *Erasmus Magazine*, jrg.7, nr.9, 26-28.
- Elting, L. & W.J.M. Gerdes. (1995). *Een staat met meer resultaat: over de worsteling naar kerndepartementen met verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: SDU.
- Graaf, M. van der. (2005). 'Leuk, wetenschapper'. *Erasmus Magazine*, jrg.9, nr.8, 16-19.
- Groot, T.L.C.M. (1988). *Management van universiteiten: een onderzoek naar de mogelijkheden voor doelmatig en doeltreffend universitair bestuur*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon. Tweede druk.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling. (1990). *Beleidsnetwerken: Overheids-semioverheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA.
- 'Kamer: NS nog geen nieuwe vergunning geven voor 2005'. (2004). *de Volkskrant*, jrg.83, nr.24423, 2.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kickert, W.J.M. (1993). 'Overheidssturing'. In: W.J.M. Kickert. (red.). *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink. 49-64.
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken: De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan. (1997). 'Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans'. *Beleidswetenschap*, jrg.11, nr.2, 143-167.
- Knaap, P. van der. (2000). 'Resultaatgerichte verantwoordelijkheid: Naar een beleidsgerichte begroting en verantwoording'. *Bestuurskunde*, jrg.9, nr.5, 237-247.
- Korsten, A.F.A. & M. Noordegraaf. (1995). 'Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap'. In: M. Noordegraaf, A.B. Ringeling & F.J.M. Zwetsloot (red.). *De ambtenaar als publiek ondernemer*. Bussum: Countinho. 20-51.
- KPMG Business Advisory Services. (2003). *Benchmark uitvoeringsorganisaties 2002: RDW*. Amstelveen: KPMG.
- Leeuw, F.L. & G.H.C. van Gils. (2000). 'Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag'. *Beleidsanalyse*, jrg.28, nr.1, 4-12.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Mat, J. (2002). 'De minister op het spoor'. *NRC Handelsblad*, M, 6-4-2002, 8-23.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1993). *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst: rapportage van de secretarissen-generaal*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). *Voortgangsbrief prestatieafspraken politie 2004*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004a). *Begroting 2005*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004b). *Kerngegevens Nederlandse Politie 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004c). *Prestatiebeprestiging 2004 over de prestaties in 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004d). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2003*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1999). *Waarom prestatie-indicatoren falen: Handreikingen externe verzelfstandiging*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & ministerie van Justitie. (2003). *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Economische Zaken. (2002). *Overheid en netwerksectoren*. Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Financiën. *Woordenlijst*. [[www.minfin.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=FE9B8F46FEE4415C8BD8F62466B157E3X1X61611X59](http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=FE9B8F46FEE4415C8BD8F62466B157E3X1X61611X59)]. (www.minfin.nl, 'dossiers', 'baten-lastendiensten', 'woordenlijst'). 5 september 2005.
- Ministerie van Financiën. (2002). *Referentielijst RWT's en ZBO's: Rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Ministerie van Justitie. (2005). *Begroting 2006*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2004a). *Kerncijfers 1999-2003 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2004b). *Begroting 2005*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2004c). *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2004d). *Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit: Financiering in het hoger onderwijs*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2003). *Wetenschapsbudget 04: Focus op excellentie en meer waarde*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2003). *Storyline institutionele driehoek: Visie in ontwikkeling*. (Interne presentatie)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2001). *Toezichtvisie VenW – RDW*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (1999). *De derde eeuw spoor. Marktordening personenvervoer per spoor*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2004). *Begroting 2005*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (1998). *Begroting 1999*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26200 hoofdstuk XI, nr.2.)
- Nederlandse Mededingingsautoriteit. (2005). *Jaarverslag 2004*.
- Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers & M.E. Tuurenhout. (red.). (1999). *De bestuurlijke kaart van Nederland: Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Coutinho.
- Osborne, D.E. & T.A. Gaebler. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Parsons, D.W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Plug, P.J., D.H. Houthoff, M.G.K. Bruning, B. van der Wal & A. Jansen. (2001). *Evaluatie van de verzelfstandiging van RDW*. Utrecht: Berenschot.
- Pomp, J.M., R.J.G. Venniker & M.F. Canoy. (2003). *Prikkel de prof: een analyse van de bekostiging van universitair onderzoek*. Den Haag: CPB.
- Post, A. (2005). 'Ik ben natuurlijk erg bezig met voorbeeldgedrag'. *Binnenlands Bestuur*, jrg.26, week 46, 71.
- ProRail. (2004a). *Beheerplan ProRail 2005*. Utrecht. Versie 1-9-2004.
- ProRail. (2004b). *ProRail aan het werk in 2003: Jaarbericht 2003*. Utrecht.
- Rijksgebouwendienst. (2005). *Jaarverslag 2004*. Den Haag.
- Ringeling, A.B. (1993). *Het imago van de overheid*. Den Haag: VUGA.
- Rooijen, K. van. (2004). 'Opinie: Wereldberoemd'. *Erasmus Magazine*, jrg.8, nr.6, 5.
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist. (1996). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom. Vijfde druk.
- 'Rutte geeft hoger onderwijs de ruimte'. (2005). *Erasmus Magazine*, jrg.8, nr.12, 9.
- Schillemans, T. (2005). 'Verantwoording na verzelfstandiging: Continuïteit, verwarring en vernieuwing'. In: W.E. Bakker & A.K. Yesilkagit. (red.). *Publieke verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom. 71-97.
- Simon, M. (1989). *De strategische functie typologie: functioneel denkraam voor management*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Sluis, A. van & S. van Thiel. (2003). 'Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie'. *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, jrg.2, nr.4, 18-31.
- Terpstra, J.B. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
- Thiel, S. van. & F.L. Leeuw. (2003). 'De prestatieparadox in de publieke sector'. *Beleidswetenschap*, jrg.17, nr.2, 123-143.

- Tuurenhout, M.E. (1992). *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*. Arnhem: Gouda Quint.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2004). *Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen, alsmede het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet); Aanvulling van de Wet Personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein)*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27482/27216, nr.91.)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2000). *Rapport bij de financiële verantwoording 1999 van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27127, nr.26.)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997a). *Vernieuwing rijkshuisvestingsstelsel: Aanvraag agentschapsstatus Rijksgebouwendienst (VROM)*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25449, nr.1.)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997b). *Vernieuwing rijkshuisvestingsstelsel: Aanvraag agentschapsstatus Rijksgebouwendienst (VROM)*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25449, nr.2.)
- Ullmann, J.E. (1975). 'Nearer My God to Thee (or What This Needs, Chief, is the Hard Sell)'. In: R.M. Cyert. *The Management of Nonprofit Organizations: With Emphasis on Universities*. Lexington: Lexington Books. 141-153.
- Veld, R.J. in 't, M.J.W. van Twist & M. Boogmans. (1998). *Toezicht, een kwestie van vertrouwen....* Den Haag: BESTAD, Bestuurskundig Advies BV.
- Venniker, R.J.G. (2002). *Financiering van wetenschappelijk onderzoek in internationaal perspectief*. Den Haag: CPB.
- Vollaard, B.A. (2003). *Performance contracts for police forces*. Den Haag: CPB.
- Werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor. (2002). *Benutten beter Benut*. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijffels, H.H.F., R.J. in 't Veld & J.F.A. de Soet. (1992). *Sporen voor straks: advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen*. Utrecht.

## Afkortingen

AWT:	Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid
BC:	beheerconcessie
BZK:	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EU:	Europese Unie
EZ:	ministerie van Economische Zaken
KLPD:	Korps landelijke politiediensten
NMa:	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NS(R):	Nederlandse Spoorwegen (Reizigers)
OCW:	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RDW:	Dienst Wegverkeer
SPW:	Spoorwegwet
V&W:	ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM:	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WHW:	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WRR:	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVW:	Wegenverkeerswet 1994



# **Bijlagen**

## Bijlage 1: Overzicht geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
Drs. Gerlof Buurman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Personenvervoer, directie Wegen & Verkeersveiligheid
Drs. Chris Gerritsen	Erasmus Universiteit Rotterdam, Bureau van de Universiteit, directeur directoraat Financiële, Economische en Begrotingszaken
Mevrouw Marjo Grondhuis & de heer Sjoerd van Dommelen	Ministerie van Financiën, directoraat-generaal Rijksbegroting, Inspectie der Rijksfinanciën
Dr. Theo Jochoms	Nederlandse Politieacademie (voorheen: Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie)
Prof.dr. Walter Kickert	Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
Drs. Ronald Nomes	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Personenvervoer, directie Spoor
Dr. Renk Roborgh	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directeur-generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap
Dr. Arie van Sluis	Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
Ir. Wim Tolboom	ProRail
Prof.dr. Roel in 't Veld	Voorzitter Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek, President-Commissaris ProRail, bestuurskundige
Drs. Bart Veuger	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Personenvervoer, directie Bedrijfsvoering

## **Bijlage 2: Voorbeeld operationalisatie ‘interdependenties’**

Het ‘beleidsnetwerk’ vormt één van de drie centrale theoretische concepten in dit onderzoek. Een definitie van het begrip luidt: “*min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen*” (Klijn, 1996: 47). Het concept is uit een aantal elementen opgebouwd, waaronder de kenmerken van beleidsnetwerken. Daarbij gaat het om structuur- (pluriformiteit, geslotenheid, interdependenties en dynamiek) en om proceskenmerken (temporele en substantiële grilligheid). Deze variabelen moeten geoperationaliseerd en gemeten worden. Voor de variabele ‘interdependenties’ is dat als volgt gedaan.

Interdependenties (afhankelijkheden) tussen actoren bestaan uit diverse aspecten, die tezamen bepalen, *wat* er gemeten wordt. In het onderzoek worden deze relaties in de volgende eenheden uitgedrukt: bevoegdheden, (financiële) hulpbronnen, politieke en maatschappelijke steun, kennis, prestaties en beschikbaarheid van alternatieven. Op basis hiervan wordt ook gekeken naar de mate waarin de interdependenties (a)symmetrisch zijn.

De *wijze* waarop deze variabele wordt gemeten, is ook belangrijk. De interdependenties tussen actoren worden met name bepaald aan de hand van documentenanalyse. De analyse van (meer theoretische gerichte) literatuur en de informatie zoals verkregen middels vraaggesprekken hebben ook bijgedragen aan de meting van de variabele.

## **Bijlage 3: Voorbeeld vragenlijst**

### **ProRail**

#### *Algemeen*

- 1 In hoeverre is de output van ProRail duidelijk gedefinieerd? Wat is de output van ProRail precies?
- 2 In hoeverre is het mogelijk een relatie te leggen tussen output en (de gewenste) outcome?
- 3 Is het volgens V&W ook gewenst om op outcome te sturen? Waarom wel/niet?
- 4 In hoeverre is ProRail in staat een relatie tussen input, throughput, output en outcome te leggen?
- 5 In hoeverre is V&W (daarmee) in staat het ambitieniveau van de gemaakte prestatieafspraken goed in te schatten? M.a.w.: in welke mate speelt het probleem van principaal en agent een rol?
- 6 In hoeverre is er sprake van een alternatief voor ProRail in geval van slechte prestatie. In hoeverre kan de managementaanbesteding hier uitkomst bieden? Wat zijn de voor- en nadelen daarvan?
- 7 Op welke wijze wordt ProRail gestimuleerd beter te presteren dan met V&W is afgesproken? Welke voorzieningen zijn daartoe getroffen?

#### *Ministeriële verantwoordelijkheid*

- 1 Wat is de verantwoordelijkheid van de minister bij de outputsturing van ProRail? Waarvoor is zij in juridische zin aansprakelijk?
- 2 Waarop wordt de minister in de praktijk door de Tweede Kamer aangesproken?
- 3 Is zij voor al die punten ook werkelijk juridisch verantwoordelijk?

#### *Twee modellen van outputsturing*

De sturende werking van outputsturing doet zich zowel vooraf (stimulans om aan de gemaakte prestatieafspraken te voldoen) als achteraf (bij ondermaatse prestaties) voor.

- 1 Indien zich een te grote afwijking van de gestelde prestatienorm voordoet, wordt dit dan door V&W opgevat als een signaal tot diagnose stellen of een signaal tot afrekenen? M.a.w.: wordt er in geval van ondermaatse prestaties eerst met ProRail overlegd, of direct afgerekend?
- 2 Om welke redenen is gekozen voor deze vorm van outputsturing?
- 3 Wat zijn volgens V&W de voor- en nadelen van de gekozen vorm?
- 4 In hoeverre is er ook sprake van output**be**kostiging?
- 5 Welk deel van het totale budget voor ProRail is afhankelijk van haar prestaties?
- 6 Indien wordt gekozen voor output**be**kostiging, in hoeverre zal V&W dan rekening houden met de omstandigheden, bijvoorbeeld door te overleggen met ProRail, alvorens er wordt afgerekend?

*Functies, voordelen en voorwaarden van outputsturing*

- 1 Outputsturing kan een aantal functies vervullen. In oplopende mate van dwang gaat het om: transparantie/verantwoording, leren, oordelen over het functioneren en afrekenen. Welke functie(s) zal outputsturing van ProRail vervullen?
- 2 Welke voordelen worden van outputsturing verwacht? Mogelijke voordelen zijn:
  - 1 Transparantie, hetgeen een prikkel tot verbetering vormt, doordat er 'targets' bestaan;
  - 2 Prikkel tot presteren, want sturing op input en throughput is een 'disincentive' voor presteren, terwijl bij outputsturing het resultaat wordt beloond;
  - 3 Bevordering van de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming, doordat outputsturing prikkelt dan wel verplicht tot externe verantwoording en deze objectiveert
- 3 Onder bepaalde condities kan prestatieoutputsturing lastig zijn. In hoeverre is er bij de outputsturing van ProRail sprake van de volgende omstandigheden?
  - 1 ProRail levert geen producten, maar heeft bepaalde plichten en is sterk aan waarden gebonden (zoals legitimiteit);
  - 2 De producten zijn meervoudig: ze moeten recht doen aan verschillende, mogelijk conflicterende, waarden. Denk bijvoorbeeld aan efficiëntie versus legitimiteit of gelijkheid. Prestaties zijn dus altijd een trade-off tussen die waarden. Prestatiemeting sluit slechts bij een deel van die waarden aan (vaak de goed definieerbare en kwantificeerbare) en doet dus geen recht aan de noodzaak van een trade-off. Prestatiemeting is dan armoedig;
  - 3 Er is sprake van een sterke nadruk op processen (throughput) in plaats van producten (output);
  - 4 Producten komen in samenwerking met anderen (coproductie) tot stand. Dan is het niet terecht en fair om ProRail geheel verantwoordelijk te houden voor de geleverde en gemeten prestatie;
  - 5 De producten interfereren met de prestaties van andere (overheids)organisaties, ze zijn met elkaar vervlochten en kunnen botsen. Prestatiemeting kan dan de verkokering binnen een organisatie versterken. Denk bijvoorbeeld aan Ruimtelijke Ordening en Milieu;
  - 6 De causale relatie tussen inspanning en resultaat is onbekend, wordt betwist, en/of is niet objectief;
  - 7 In tegenstelling tot de kwantiteit is de kwaliteit van de output vaak niet in prestatie-indicatoren te definiëren;
  - 8 Producten kennen een hoge mate van (interne) variëteit. Dezelfde prestatie kan in verschillende contexten een andere betekenis hebben: heterogeniteit;
  - 9 De omgeving is dynamisch: het gedrag van coproducenten verandert voortdurend, er moeten steeds andere relaties worden gemaakt, door het gedrag van derden veranderen de causaliteiten
- 4 Outputsturing kan met deze potentiële problemen omgaan met behulp van drie opties. In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van de volgende mogelijkheden?
  - 1 'Fine tuning' en beperking van het bereik van het systeem van outputsturing: fine tuning kan bijvoorbeeld door meerdere producten te onderscheiden, een variëteit aan prestatie-indicatoren te hanteren, naast product- ook procesindicatoren te gebruiken en rekening te houden met de doorlooptijd voor de realisatie van een product). Dit kan het systeem van prestatiemeting

- echter ook te omvangrijk maken, waardoor er grenzen aan variëteit moeten worden gesteld;
- 2 Naast output en kwantiteit ook aandacht schenken aan outcome en kwaliteit. Zo ontstaat immers een rijker beeld van de prestaties en wordt betekenis aan de productiecijfers toegekend;
  - 3 Outputsturing wordt gezien als één van de informatiebronnen in de besluitvorming, waarin ze weliswaar een onmisbare, maar ‘slechts’ faciliterende rol speelt

### *Perverse effecten van outputsturing*

Outputsturing kan diverse perverse effecten hebben. In hoeverre bestaat er een risico op het optreden van de volgende effecten?

- 5 Strategisch gedrag: ProRail verhoogt de productie volgens de criteria van outputsturing, maar vanuit professioneel perspectief heeft dat geen of een negatieve betekenis. De prestaties bestaan alleen op papier en hebben nauwelijks betekenis voor de maatschappij. De kans hierop is groot, indien ProRail de prestatiemeting ziet als armoedig (doet geen recht aan meervoudigheid van de output), unfair (prestaties zijn het resultaat van coproductie) en/of statisch
- 6 Blokkeren van innovaties en ambities: optimalisatie van het productieproces:
  - 1 In hoeverre ligt de nadruk op ‘cash cows’ (producten die relatief eenvoudig kunnen worden geproduceerd)?;
  - 2 In hoeverre wordt de throughput (activiteiten) geminimaliseerd? Zo veel mogelijk output tegen zo weinig mogelijke inspanning. Dit leidt tot minder innovatie;
  - 3 In hoeverre wordt de input geoptimaliseerd (met als criterium een minimale throughput voor gewenste output)?
- 7 Verhullen van de daadwerkelijke prestaties: naarmate informatie meer wordt geaggregeerd, komt ze verder van het primaire proces te staan, waardoor het zicht op de werkelijke prestaties verloren gaat. Voor V&W is het dan veel lastiger om betekenis aan de prestatiecijfers te geven. Ook neemt de vermeende ‘hardheid’ van de cijfers toe, naarmate de afstand tussen degene die de cijfers produceert (ProRail) en degene die ze ontvangt (V&W), groter is
- 8 De professionele houding van de medewerkers van ProRail wordt verdreven: er is geen aandacht meer voor kwaliteit, noch voor de algehele verantwoordelijkheid voor het spoorstelsel:
  - 1 In hoeverre zijn de prestatie-indicatoren gericht op meetbare en goed te definiëren belangen? M.a.w.: in hoeverre is de professionele houding van het zoeken van een trade-off tussen verschillende waarden en belangen verdwenen?;
  - 2 Welke plaats hebben de moeilijk meet- en definieerbare prestaties? Worden zij ‘verdreven’ door de prestaties, die makkelijker te meten en definiëren zijn?
- 9 Prestaties worden ‘bestraft’: indien ProRail zorgt voor transparantie en goede prestaties kan dat leiden tot hogere targets bij een gelijkblijvend budget, dan wel dezelfde targets bij een lager budget. In hoeverre speelt dit risico een rol?

### *Voorkomen van instandhouding van geperverteerde systemen*

- 10 Zelfs geperverteerde systemen van prestatiemeting blijken zeer resistent te zijn. Dit wordt veroorzaakt door drie zaken, die dus voorkomen moeten worden:

- 1 Systemen van prestatie­meting kunnen na de invoering moeilijk te veranderen zijn ('bevrozen'). Welke maatregelen zijn genomen om veranderingen in outputsturing aan te kunnen brengen, indien het systeem niet (meer) goed werkt?;
- 2 Het is verleidelijk om outputsturing als instrument voor hiërarchische sturing ('command and control') te gebruiken. Het risico bestaat dan, dat ProRail aan V&W de door die laatste 'gewenste' informatie geven, waarmee de minister zich kan verantwoorden. Deze meent dan in voldoende mate een beeld van ProRail te hebben en zal dus geen andere informatie meer zoeken. Dit leidt tot minder effectieve sturing. Het hiërarchisch gebruik van outputsturing is echter een oorzaak van de paradox van de toenemende perverse effecten.
- 3 Dit hangt samen met ritualisering van outputsturing. ProRail zal zich tegen interventies door V&W proberen te 'wapenen' door twee werkelijkheden te creëren: die van het primaire proces (de echte werkelijkheid) en die van V&W (de schijnwerkelijkheid). Bestuurlijke interventies (door V&W) zijn zo gebaseerd op onjuiste beelden over de prestaties en hebben daardoor weinig kans van slagen. Zo verdwijnt de sturende werking van outputsturing. V&W beschikt dus wel over een beeld met bijbehorende prestatiecijfers, maar niet over de werkelijkheid. Er zal dus niet alleen op de door de ProRail geleverde informatie over de prestaties moeten worden afgegaan. Welke maatregelen zijn hiervoor genomen?

#### *Ontwerpprincipes bij de vormgeving van outputsturing*

Perverse effecten kunnen worden verminderd/geminimaliseerd door een drietal ontwerpprincipes toe te passen bij het vormgeven van outputsturing: interactie, variëteit en dynamiek.

#### *Interactie*

Interactie tussen V&W en ProRail. Zij zijn immers wederzijds afhankelijk voor het realiseren van hun doelstellingen. Waar prestaties in een netwerk totstandkomen, dient outputsturing gebaseerd te zijn op interactie tussen beide partijen. Dit vergroot het wederzijds vertrouwen, hetgeen essentieel is voor een goede werking van outputsturing.

- 11 Welke arrangementen bestaan er in het algemeen om de interactie tussen V&W en ProRail te waarborgen? Noem s.v.p. voorbeelden voorafgaand aan de invoering van outputsturing, tijdens de outputsturing en na afloop van een periode van outputsturing.
- 12 In hoeverre maken V&W en ProRail afspraken over de eerder genoemde functies (transparantie/verantwoording leren, oordelen, afrekenen) van outputsturing?
- 13 In hoeverre maken V&W en ProRail afspraken over de fora, waarvoor ProRail zich over haar prestaties dient te verantwoorden?
- 14 In hoeverre kan V&W en/of ProRail eenzijdig besluiten tot een verandering van de functies en/of fora van outputsturing?
- 15 Een accumulatie van functies en fora zal leiden tot een accumulatie van productdefinities, die overlappen en strijdig zijn. In beperkte mate is dat niet erg (zie immers het ontwerpprincipe 'variëteit en redundantie'), maar wanneer de accumulatie uit de hand loopt, is dat nadelig voor outputsturing. Dat komt door de zogenaamde paradox van de toenemende perverse effecten: naarmate V&W door

prestatie meting meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces van ProRail (dus: een toenemende mate van dwang) neemt het aantal perverse effecten toe. Voor welke functies en fora wordt outputsturing van ProRail gebruikt? In hoeverre wordt dit aantal bewust beperkt gehouden?

- 16 In hoeverre is er sprake van een directe koppeling tussen productie, oordeelsvorming en beloning? M.a.w.: in welke mate is bij een gegeven productie de oordeelsvorming en/of de beloning 'self-executing'?
- 17 Een directe koppeling kan tot pervers gedrag leiden, als deze door ProRail als oneerlijk wordt ervaren. Dat is zo in de volgende gevallen. In hoeverre is daar sprake van?
  - 1 Coproductie (zie vraag 3.4);
  - 2 Causaal verband tussen inspanning en prestatie is onbekend (zie vraag 3.6);
  - 3 Het is lastig om de kwaliteit van de prestatie te definiëren (zie vraag 3.7)
- 18 In hoeverre bestaat er 'ruimte' tussen productie, oordeelsvorming en beloning? Overleggen ProRail en V&W over de prestaties van de eerstgenoemde, alvorens een oordeel wordt geveld?
- 19 Een indirecte koppeling kent ook risico's. In hoeverre zijn er mogelijkheden tot willekeur van de minister (zich onttrekken aan de vooraf afgesproken beloning) en opportunistisch gedrag van ProRail (de gevolgen van slechte prestaties ontlopen)?
- 20 In hoeverre worden deze risico's ondervangen middels afspraken tussen V&W en ProRail over de spelregels, die bepalen op welke manier het proces van vaststelling van de prestatie via oordeelsvorming tot vaststelling van de beloning zal verlopen?
- 21 Op welk niveau binnen de organisatie van ProRail zijn de prestatie-indicatoren gericht? Tot op welk niveau binnen ProRail werken de prikkels van outputsturing door? Is dat bijvoorbeeld tot bij de individuele medewerker, de directie, of ergens daartussenin? De prikkels moeten immers gevoeld worden op het niveau waar de prestatie moet worden geleverd
- 22 In hoeverre is binnen ProRail een interne structuur van prikkels ontwikkeld?
- 23 In welke mate zijn de prikkels die daarvan uitgaan in strijd met de prikkels van de (externe) outputsturing door V&W?
- 24 Wanneer verantwoording door ProRail inzicht in het bestuurlijke systeem (V&W) vereist, terwijl interventies vanuit V&W inzicht vergen in het professionele systeem (ProRail), moet er iemand zijn die beide systemen in voldoende mate kent. Bestaat er een zogenaamde 'boundary spanner', die tussen V&W en ProRail in staat? Zo ja, welke functies vervult hij precies?
- 25 Achter een zelfde definitie van een product kunnen geheel andere werkelijkheden schuilgaan. Productdefinities zijn nooit helemaal volledig. Controle van de outputgegevens van ProRail door V&W dient dus in samenwerking met ProRail plaats te vinden. In hoeverre gebeurt dat?

### *Variëteit en redundantie*

Variëteit en redundantie zijn nodig vanwege de meervoudigheid van publieke producten en diensten. Deze kunnen immers op verschillende manieren worden gedefinieerd, gemeten en beoordeeld.

- 26 In hoeverre is er sprake van een variëteit in de definities van de output van ProRail?
- 27 In hoeverre is er sprake van een variëteit aan meetmethoden van de output van ProRail?



- 28 In hoeverre is er sprake van een variëteit aan criteria, op basis waarvan de output van ProRail beoordeeld wordt?
- 29 In hoeverre botst deze eis van variëteit en redundantie met de door Financiën (2002) genoemde eisen van homogeniteit, eenduidigheid en consistentie in de definiëring van de output, alsmede de bij het principe van interactie genoemde beperking van het aantal functies en fora?
- 30 Op welke wijze wordt betekenis aan de prestatiegegevens van ProRail toegekend? Geschiedt dat uitsluitend op basis van de prestatiecijfers, of ook op andere manieren?
- 31 Doordat meerdere, concurrerende interpretaties van de prestatiecijfers mogelijk zijn, is het belangrijk dat de betekenisgeving geen ‘monopolie’ is. Dat biedt namelijk een disincentive voor perverterend gedrag, een rijkere betekenis en (indien er tussen V&W en ProRail overeenstemming over 1 betekenis bestaat) tot een meer gezaghebbende betekenis. Wie bepalen de betekenis van de prestatiecijfers van ProRail? M.a.w.: wie hebben de ‘meaning-making rights’?
- 32 Wordt er bijvoorbeeld aan ProRail de ruimte gegund om betekenis aan de cijfers toe te kennen?
- 33 Aangezien de prestaties meervoudig zijn, dient de meting daarvan dat ook te zijn. Bestaan er naast outputsturing nog andere sturings- en oordeelsmechanismen? Wordt bijvoorbeeld de tevredenheid van de klanten van ProRail (de vervoerders) onderzocht?
- 34 Het opnemen van alle producten in het systeem van outputsturing is niet kosteneffectief. Daarnaast kan door een intelligente selectie met een beperkte set aan producten toch invloed op alle producten van ProRail worden uitgeoefend. Wordt outputsturing voor alle producten van ProRail gebruikt, of voor een selectie daarvan?
- 35 Indien er sprake is van een selectie: op grond van welke criteria gebeurt dat dan? Wordt er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt op basis van relevantie van de producten (onderscheid tussen ‘going concern’ en ‘kritische producten’)? Of op basis van de aard van de producten (enkelvoudig, meervoudig)? Een focus op met name enkelvoudige producten heeft namelijk een aantal voordelen. Zo worden meervoudige producten buiten het systeem van prestatiemeting gehouden, hetgeen de perverse effecten vermindert. Ook zijn enkelvoudige producten meer geschikt voor prestatiemeting en ‘hard’ afrekenen. Tenslotte kan een focus op enkelvoudige producten ook positieve effecten hebben op de meervoudige producten van ProRail

### *Dynamiek*

Dynamiek betekent, dat er niet alleen aandacht voor productmeting maar ook voor procesmeting dient te zijn. Bij de *voortbrenging* van producten kan zich namelijk ook dynamiek voordoen. Dat is met name het geval, indien er sprake is van meervoudige prestaties, die in coproductie totstandkomen. Dit levert als vanzelf veel dynamiek op. Dat dient in de prestatiemeting tot uiting te komen.

- 36 In hoeverre is er sprake van dynamiek op procesniveau? In welke mate zal ProRail nieuwe wijzen van totstandkoming van de producten ontwikkelen?
- 37 In hoeverre is er sprake van dynamiek op productniveau? In welke mate zal ProRail nieuwe producten ontwikkelen?
- 38 Een product (de output) geeft slechts een beperkt beeld van het productieproces. Binnen het systeem van productmeting bestaat hiervoor geen oplossing.

Procesmeting kan hier een oplossing bieden. Voor een goede oordeelsvorming is inzicht in het proces van totstandkoming vereist. Prestatiecijfers krijgen dus pas betekenis, als ze aan een procesmeting worden gekoppeld. In hoeverre is er naast productmeting ook sprake van procesmeting? Op welke wijze geschiedt de procesmeting? Bijvoorbeeld middels een dialoog met ProRail? Welke spelregels zijn daar voor opgesteld? Bijvoorbeeld over de te tolereren productdefinities, functies, fora, betekenisgeving, wijze van oordeelsvorming en voor de rol van de dialoog over het werk van ProRail

- 39 Procesmeting kent echter ook perverse effecten, zoals defensieve redeneringen van ProRail op basis van de procesmeting. Deze kunnen worden 'ontmaskerd' door ze met de resultaten van productmeting te confronteren. Productiecijfers zijn dus een belangrijk hulpmiddel in de dialoog en kunnen de kwaliteit daarvan ook verbeteren. In hoeverre wordt prestatie meting op deze wijze gebruikt om de perverse effecten van procesmeting te verminderen?
- 40 Er bestaan drie typen verandering (dynamiek), waarbij een aantal spelregels in acht moet worden genomen. Een verandering van de eerste orde is de introductie van nieuwe prestaties binnen het bestaande systeem van producten. Wanneer dit gebeurt, komen V&W en ProRail dan in een proces van interactie tot betekenisgeving?
- 41 Een verandering van de tweede orde is de introductie van nieuwe producten, dan wel de herdefiniëring van bestaande producten. In hoeverre zijn V&W en ProRail in de gelegenheid om nieuwe producten te benoemen en te herdefiniëren? In welke mate worden nieuwe producten pas in het systeem van prestatie meting opgenomen, nadat ze hun functionaliteit hebben bewezen?
- 42 Een verandering van de derde orde is de introductie van nieuwe systemen van prestatie meting. In hoeverre is het V&W en ProRail toegestaan om de disfuncties van het bestaande systeem van prestatie meting aan te geven en voorstellen voor alternatieven te doen? In hoeverre functioneert een nieuw systeem van prestatie meting naast (samen met) de andere bestaande systemen van oordeelsvorming (indien die bestaan)?

## Bijlage 4: Kenmerken outputsturing ProRail

Belangrijkste actoren	Vervoerders, centrale (ministerie van Verkeer en Waterstaat) en decentrale overheid
Weergave output door	Prestatie-indicatoren
Officiële departementale doelstellingen outputsturing	Zo goed mogelijk functionerend spoorstelsel, vergroting van de efficiëntie, borging van de ministeriële verantwoordelijkheid
Belangrijkste bronnen van financiering	Overheidsbijdrage, gebruiksvergoeding van de vervoerders
Percentage opbrengsten door overheid bekostigd	Ongeveer 83% (ongeveer 17% gebruiksvergoeding)
Koppeling van financiering aan output	Groot vraagpunt: vooralsnog geen directe koppeling. Mogelijk door vervoerders (via de gebruiksvergoeding)
Mate van concurrentie	Monopolie als beheerder, voorlopig geen alternatieve beheerder beschikbaar
Aantal klanten	Beperkt: vervoerders en verladers
Rechtsvorm	Rechtspersoon met een wettelijke taak (privaatrechtelijk)
Omvang ministeriële verantwoordelijkheid	Volledig: outputsturing beperkt de departementale bemoeienis met bedrijfsvoering, maar niet de ministeriële verantwoordelijkheid
Belangrijkste instrumenten	Wet- en regelgeving, beheerconcessie, handhavings- en toezichtsinstrumenten
Politieke gevoeligheid	Zeer groot

## Bijlage 5: Kenmerken outputsturing Dienst Wegverkeer

Belangrijkste actoren	Voertuigeigenaren, ministerie van Verkeer en Waterstaat, voertuigbranche, klanten
Weergave output door	Prestatie-indicatoren
Officiële departementale doelstellingen outputsturing	Betere prestaties, leren, oordelen, borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid, efficiëntievergroting
Belangrijkste bronnen van financiering	Tarieven die aan de afnemers van de producten in rekening worden gebracht (>95%)
Percentage opbrengsten door overheid bekostigd	<5%. Geen algemene rijksbijdrage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar een rechtstreekse bijdrage van enkele departementen
Koppeling van financiering aan output	Afnemers betalen tarieven voor producten. (Geen outputbekostiging door de overheid)
Mate van concurrentie	Monopolie bij uitvoering publieke taken, concurrentie bij (een klein aantal) marktactiviteiten
Aantal klanten	Zeer groot: voertuigeigenaren, departementen, bedrijven, politie, gemeenten, Belastingdienst, verzekeraars, brancheorganisaties
Rechtsvorm	Zelfstandig bestuursorgaan (publiekrechtelijk) en rechtspersoon met een wettelijke taak
Omvang ministeriële verantwoordelijkheid	Beperkt: de Dienst Wegverkeer is een zelfstandig bestuursorgaan. De minister is verantwoordelijk voor: de beleidsontwikkeling, de algemene wet- en regelgeving, het tariefbeleid, het algemeen functioneren van de Dienst en de coördinatie van de informatievoorziening over voer- en vaartuigen. De minister is niet verantwoordelijk voor: de toepassing van algemene regels op individuele gevallen, de bedrijfsvoering van de Dienst
Belangrijkste instrumenten	Wegenverkeerswet 1994, informatiestatuut, goedkeuring of kennisneming documenten, algemene aanwijzingen geven, terugnemen bevoegdheden, benoemen, schorsen en ontslaan Raad van Toezicht
Politieke gevoeligheid	Gering

## Bijlage 6: Kenmerken outputsturing Rijksgebouwendienst

Belangrijkste actoren	Departementen en daaronder vallende rijksdiensten, ministerie van Financiën (financier en toezichthouder)
Weergave output door	Prestatie-indicatoren
Officiële departementale doelstellingen outputsturing	Vergroting van de efficiëntie, leren, oordelen, verbetering van de effectiviteit, borging van de ministeriële verantwoordelijkheid
Belangrijkste bronnen van financiering	Gebruiksvergoeding: 66% van de totale baten in 2003, 73% in 2004 en 78% in 2005, oplopend naar 87% in 2009 (ministerie van VROM, 2004: hoofdstuk 4)
Percentage opbrengsten door overheid bekostigd	>95%
Koppeling van financiering aan output	Huurders betalen een gebruiksvergoeding voor huisvesting en tarieven voor services en diensten
Mate van concurrentie	Monopolie bij huisvesting, concurrentie bij (een klein aantal) services en diensten
Aantal klanten	Beperkt: departementen en daaronder vallende rijksdiensten
Rechtsvorm	Baten-lastendienst (publiekrechtelijk)
Omvang ministeriële verantwoordelijkheid	Volledig. De Dienst is een baten-lastendienst binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Belangrijkste instrumenten	Begroting, jaarverslag, jaarplan, evaluatie
Politieke gevoeligheid	Gering

## Bijlage 7: Kenmerken outputsturing politiekorpsen

Belangrijkste actoren	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Justitie, gemeenten, regionale college, openbaar ministerie, rechterlijke macht, gevangeniswezen, reclassering
Weergave output door	Prestatie-indicatoren
Officiële departementale doelstellingen outputsturing	Prestatieverbetering, efficiëntievergroting, borging van de ministeriële verantwoordelijkheid. Onofficiële doelstelling (vermoedelijk): beleidscentralisatie
Belangrijkste bronnen van financiering	Rijksbijdrage (ongeveer 94% voor alle regionale korpsen, per korps: 90-97%)
Percentage opbrengsten door overheid bekostigd	>95%
Koppeling van financiering aan output	Directe koppeling: zowel in 2004 als 2005 werd €52,6 miljoen verdeeld op basis van de resultaten op de prestatie-indicatoren. Dit omvat 1-2% van het totale budget
Mate van concurrentie	Geen: geweldsmonopolie (binnen de eigen regio). Toezicht en handhaving deels door private beveiligingsbedrijven
Aantal klanten	Groot: burgers en bedrijven (als slachtoffer en dader), gemeenten (als afnemer van diensten)
Rechtsvorm	Zelfstandig bestuursorgaan (sinds de Politiewet 1993) (zie Schillemans, 2005: 80) en rechtspersoon met een wettelijke taak
Omvang ministeriële verantwoordelijkheid	Beperkt: de korpsen zijn zelfstandige bestuursorganen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor een efficiënt en effectief functionerend politiebestedel en de beheersmatige kaders. Tevens is hij beheerder van het Korps landelijke politiediensten. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde
Belangrijkste instrumenten	Prestatiebekostiging, wet- en regelgeving, budget, normvergoeding, budgetverdeling, convenanten met ketenpartners, beleid- en beheercyclus, aanwijzingen geven, Inspectie voor de politie
Politieke gevoeligheid	Zeer groot

## Bijlage 8: Kenmerken outputsturing universiteiten

Belangrijkste actoren	Studenten, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (of ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, non-profit organisaties, bedrijfsleven, Europese Unie
Weergave output door	Prestatie-indicatoren
Officiële departementale doelstellingen outputsturing	Verbetering van kwaliteit en efficiëntie van het onderwijs, verbetering van kwaliteit en kwantiteit van het onderzoek, transparantie, verantwoording, leren, oordelen, afrekenen, borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid
Belangrijkste bronnen van financiering	Rijksbijdrage: eerste geldstroom (69,0%). Verder tweede (4,8%) en derde (21,4%) geldstroom en collegegelden (4,8%)
Percentage opbrengsten door overheid bekostigd	75-80%
Koppeling van financiering aan output	Is wel het doel voor zowel onderwijs als onderzoek, maar (vooral in onderzoek) nog nauwelijks aanwezig
Mate van concurrentie	Gering voor zowel onderwijs als onderzoek. Wellicht kan prestatiebekostiging dat veranderen
Aantal klanten	Groot: studenten, overheidsorganisaties, bedrijfsleven, non-profit organisaties
Rechtsvorm	<i>De jure</i> : rechtspersoon met een wettelijke taak, <i>de facto</i> : zelfstandig bestuursorgaan (publiekrechtelijk)
Omvang ministeriële verantwoordelijkheid	Beperkt: stelselverantwoordelijkheid: universiteiten <i>de facto</i> zelfstandige bestuursorganen. Ze zijn niet ondergeschikt aan de minister en zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering
Belangrijkste instrumenten	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, rijksbijdrage, Hoger Onderzoek en Onderwijs Plan, verantwoordings- en toezichtsinstrumenten, bestuurlijk overleg
Politieke gevoeligheid	Groot

## Bijlage 9: Schematische weergave spoornetwerk

