

Prestatiemeting bij ProRail: van BV naar ZBO

Een onderzoek naar *best practices* bij de prestatiemeting van zbo's

10 augustus 2020

Vincent Bos

Studentnummer: 511398

Masterscriptie Publiek Management

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: Dr. S.J. Keulen

Tweede lezer: Prof. Dr. J. Koppejan

ProRail BV

Voorwoord

Bij aanvang van mijn afstudeerstage bij ProRail had ik veel verwachtingen, maar dat ik mijn onderzoek voornamelijk vanuit mijn eigen huis zou schrijven behoorde daar niet toe. De corona-crisis heeft grote gevolgen gehad voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. Ook de zbo-vorming van ProRail heeft de gevolgen daarvan ondervonden: deze is met minstens een halfjaar uitgesteld tot de zomer van 2021.

Gelukkig hebben de digitale thuiswerkmiddelen ervoor gezorgd dat ik mijn onderzoek goed heb kunnen afronden. Op deze plaats wil ik mijn stagebegeleiders, Ton Moonen en Thomas Mentjox, en andere collega's binnen het zbo-team hartelijk danken voor de flexibiliteit en hulp die zij geboden hebben bij het schrijven van mijn scriptie. Ook wil ik alle respondenten hartelijk danken voor hun bereidwilligheid en openhartigheid om mee te werken aan dit onderzoek. Het was mooi en leerzaam om een kijkje in de keuken van zoveel verschillende organisaties en afdelingen te krijgen.

In het bijzonder dank ik mijn scriptiebegeleider dr. Sjoerd Keulen voor de intensieve, opbouwende en persoonlijke begeleiding die ik heb mogen ontvangen bij het schrijven van mijn scriptie. De vele laagdrempelige gesprekken waren erg waardevol. Zijn hulp om dit onderzoek tot een goed eindresultaat te brengen is niet te onderschatten. Tevens dank ik de tweede lezer, prof. dr. J. Koppejan voor zijn uitgebreide en constructieve commentaar.

Samenvatting

In dit onderzoek wordt de invloed van het gebruik van een aantal ‘best practices’ bij de prestatiemeting van zbo’s onderzocht. Dit betreft benchmarking, onderling vertrouwen tussen actor en verantwoordelijke, stakeholderbetrokkenheid en koppeling tussen strategie en prestatiemeting. De ervaringen met deze best practices worden onderzocht door middel van een case study rond de omvorming van ProRail van BV naar zbo per 1 juli 2021. Dit onderzoek brengt de ervaringen met best practices rond prestatiemeting van ProRail en de vergelijkbare organisaties Rijkswaterstaat, RDW en LVNL in kaart. Hieruit blijkt dat de ervaringen met deze best practices verschillend zijn. De best practices met betrekking tot benchmarken, vertrouwen en het betrekken van stakeholders worden bij de onderzochte organisaties herkend en bevestigd. De ervaringen met een koppeling tussen strategie en prestatiesturing zijn beperkt, waardoor een mogelijk verband niet kan worden bevestigd. Uit dit onderzoek blijkt verder dat de context waarin organisaties opereren van invloed is op de prestatiemeting. Zo blijkt onder meer dat hoge (on)tevredenheid over het functioneren van een organisatie de mate waarin prestatiesturing voor verantwoordingsaflegging en productiviteitsverbeteringen wordt gebruikt ondermijnt. Met betrekking tot het onderling vertrouwen wordt een extra verband gevonden waarbij vertrouwen niet alleen leidt tot betere prestatiesturing, maar betere prestatiesturing ook leidt tot meer onderling vertrouwen. Het onderzoek beveelt aan de functie en rol van de prestatiesturing in de aansturingsdriehoek van zbo’s te verhelderen en de best practices hierbij breder te implementeren.

Kernwoorden: prestatiesturing, zbo, *best practices*, benchmarking, vertrouwen, stakeholderbetrokkenheid, strategie

Inhoud

| | |
|---|----|
| H1: Inleiding | 5 |
| 1.1 Context van prestatiemeting..... | 5 |
| 1.2 Doelstelling..... | 6 |
| 1.3 Wetenschappelijke relevantie | 6 |
| 1.4 Maatschappelijke relevantie..... | 7 |
| H2: Theoretisch kader | 9 |
| 2.1 Wat is een zelfstandig bestuursorgaan? | 9 |
| 2.2 Wat is prestatiemeting?..... | 10 |
| 2.3 Redenen voor prestatiemeting in de publieke sector..... | 13 |
| 2.4 Functies van prestatiemeting in de publieke sector..... | 15 |
| 2.5 Prestatiemeting binnen zbo's | 17 |
| 2.6 Problemen bij prestatiemeting | 18 |
| 2.7 Succesvolle prestatiemeting in de publieke sector..... | 19 |
| 2.8 Conceptueel model..... | 21 |
| H3: Methodologie en operationalisatie | 23 |
| 3.1 Onderzoeksopzet..... | 23 |
| 3.2 Selectie onderzoekseenheden..... | 23 |
| 3.3 Operationalisatie | 24 |
| 3.4 Kwaliteitseisen..... | 26 |
| H4: Empirie en analyse | 27 |
| 4.1 LVNL..... | 27 |
| 4.2 RDW | 32 |
| 4.3 Rijkswaterstaat..... | 37 |
| 4.4 ProRail | 44 |
| H5: Discussie en conclusie | 49 |
| 5.1 Vergelijkende analyse..... | 50 |
| 5.2 Discussie | 52 |
| 5.3 Conclusie en aanbevelingen..... | 54 |
| Literatuur | 57 |
| A. Wetenschappelijke literatuur:..... | 57 |
| B. Overige literatuur: | 59 |
| Bijlage 1: Prestatie-indicatoren per organisatie | 62 |
| Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen | 65 |
| Bijlage 3: Vragenlijst | 66 |
| Bijlage 4: EUROPAIR vragenlijst | 68 |
| Bijlage 5: Lijst met gebruikte afkortingen | 70 |

H1: Inleiding

De Nederlandse railinfrastructuurbeheerder ProRail wordt op 1 januari 2021 omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo). In de toelichting op de lagere regelgeving van deze omvorming geeft de regering een kernachtige samenvatting van de reden hiervoor:

‘De omvorming van ProRail tot zbo heeft tot doel om de organisatie vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen (jaarlijks ruim € 2 miljard) te versterken’ (Veldhoven, 2020: 15).

De beslissing tot omvorming vloeit voort uit de reactie van de regering op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie naar aanleiding van problematiek met de Fyra. Hoewel dit rapport daar geen directe aanleiding toe gaf, besloot toenmalig staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M), Sharon Dijksma, tot omvorming van de rechtspersoon van ProRail:

‘Uit het rapport van de Parlementaire Enquête Commissie vloeien geen conclusies of aanbevelingen voort voor de positionering van ProRail. De hiervoor geschetste scenario’s hebben echter invloed op de totale ordening van de spoorsector en vragen daarmee ook om duidelijkheid over de positie van ProRail. Het kabinet wil die duidelijkheid graag scheppen’ (Dijksma, 2016: 9).

Publieke verantwoording en duidelijkheid in de spoorordering zijn belangrijke redenen om ProRail om te vormen tot zbo. Prestatiesturing en verantwoording hangen hier nauw mee samen. Zij vormen een voornaam onderdeel van de relatie tussen de minister en haar ministerie enerzijds en de organisatie van de spoorbeheerder anderzijds.

1.1 Context van prestatiemeting

Sinds de oprichting van ProRail, in 2002, is de positionering in de spoorsector onderwerp van gesprek. In 2002 is bewust gekozen om van ProRail géén publiekrechtelijk zbo te maken. (Ministerie van I&M, 2016: 8). Na de evaluatie van de Spoorwegwet in 2008 werd ingezet op kleinschalige verbeteringen, zowel in de regelgeving als in het ‘gedrag en samenwerking tussen de spoorpartijen’, maar blijft de organisatievorm ongewijzigd (Eurlings, 2009: 6). Dit wordt bevestigd in de Lange Termijn Spooragenda uit maart 2014. Wel wordt daarin beter samenwerking tussen NS en ProRail bepleit, maar omvorming van ProRail tot een agentschap wordt afgewezen (Ministerie van I&M, 2014b: 65-66). In oktober 2015 levert de parlementaire enquêtecommissie Fyra een vernietigend eindrapport op. Hoewel het rapport niet spreekt over de positionering van ProRail gaat, besluit staatssecretaris Dijksma ProRail om te vormen tot zbo, om ‘duidelijkheid in de spoorsector te scheppen’ (Dijksma, 2016: 9).

In de huidige situatie biedt de minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) een concessie aan, waarop marktpartijen kunnen reageren. Deze beheerconcessie bevat een aantal prestatie-indicatoren waaraan de concessienemer moet voldoen. Deze beheerconcessie is daarmee op dit moment

het centrale instrument in de vormgeving van verantwoording en prestatiesturing (Ministerie van I&M, 2014a: 32-42). Daarnaast is de Staat der Nederlanden grootaandeelhouder van ProRail BV. Het aandeelhouderschap is belegd bij de minister van I&W. De aandeelhoudersvergadering, die tweemaal per jaar plaats vindt, is een ander moment van verantwoordingsaflegging (Veldhoven, 2019).

Deze beide middelen (concessie en aandeelhoudersvergadering) komen in de nieuwe situatie te vervallen. ProRail en I&W krijgen nieuwe rollen als opdrachtnemer (ProRail) en opdrachtgever en eigenaar (I&W). De prestatieafspraken tussen ProRail en het ministerie zullen dus op een andere manier ingevuld gaan worden. Deze wijziging van de structuur van prestatieafspraken kan ook inhoudelijke gevolgen hebben voor de prestatie-indicatoren. In dit onderzoek zal de invulling van de nieuwe prestatieafspraken centraal staan.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek wil aanbevelingen geven over de inrichting van prestatiemeting voor de in te stellen ZBO ProRail. Hiervoor worden *best practices* gedestilleerd uit de literatuur van prestatiemetingen. Deze best practices worden geconfronteerd op vergelijkbare organisaties ressorterend onder het ministerie van I&W. Dit moet resulteren in inzichten uit de theorie en praktijk, om ProRail richting te geven in haar prestatiemeting. In dit onderzoek wordt daartoe de volgende hoofdvraag gehanteerd:

‘Welke aanbevelingen om prestatiemeting van de op te richten ZBO ProRail te verbeteren zijn te geven door te onderzoeken in hoeverre best practices van prestatiemeting van ZBO’s uit de literatuur voorkomen bij uitvoeringsorganisaties die ressorteren onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en leiden tot prestatiemeting die in een grotere mate gebruikt wordt voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering?’

Deze hoofdvraag wordt uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. Welke inzichten over best practices biedt de literatuur over prestatiemeting van publieke uitvoeringsorganisaties zoals zbo’s?
2. In hoeverre zijn best practices uit de wetenschappelijke literatuur over prestatiemeting bij zbo’s herkenbaar ‘bij agentschappen ressorterend onder I&W?’
3. Welke aanbevelingen zijn er te geven uit de ervaringen met prestatiemeting en best practices uit de wetenschappelijke literatuur bij organisaties ressorterend onder I&W die gebruikt kunnen worden bij de overgang van BV naar ZBO door ProRail?

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Gerrish (2015: 62-63) toont in zijn meta-analyse aan dat prestatie management een klein positief effect op het presteren van publieke organisaties kan hebben. Dit effect kan vergroot worden door de toepassing van de best practices. Het verbeteren van de prestatiesturing van ProRail kan dus bijdragen aan het verbeteren van haar prestaties. Dit onderzoek wil deze relatie toetsen in een context van

deprivatisering. Hiervoor zullen 4 best practices die de wetenschappelijke literatuur over prestatiemeting aanreikt onderzocht worden, namelijk benchmarking (Gerrish, 2015), wederzijds vertrouwen (Bouckaert & Halligan (2007) en Thiel (2001 & 2019)), stakeholderbetrokkenheid (Kravchuk & Schack (1996), Fryer et al. (2009) en Goh (2012)) en koppeling tussen strategie en prestatiemeting (Kravchuk & Schack (1996), Thiel (2001), Bolton (2003) en Niven (2006)) bij de prestatiesturing van het zelfstandig bestuursorgaan. Hiermee wordt de theorie rond prestatiemeting getoetst in een context van verzelfstandiging en deprivatisering: een onderzoek naar prestatiemeting in het post-NPM tijdperk. Dat is relevant, omdat veel van de gebruikte literatuur uit het begin van deze eeuw stamt, toen het NPM-gedachtegoed nog breed gedeeld werd.

1.4 Maatschappelijke relevantie

In de jaren '80 en '90 van de 20^e eeuw is een behoorlijk aantal publieke diensten verzelfstandigd of geprivatiseerd. Deze ontwikkeling, voortvloeiend uit het *New Public Management* (NPM), werd gevoed door verminderde economische groei of zelfs krimp, groeiende overheidsuitgaven en opkomend liberaal gedachtegoed. In Nederland heeft dit geleid tot privatisering van onder meer post, telecom en personenvervoer, verzelfstandiging van een groot aantal diensten (waaronder het railinfrastructuurbeheer) en vermindering van het aantal staatsdeelnemingen (Kuiper, 2002: 27-35). Vanaf de jaren '00 komt deze beweging van de overheid naar de markt in een negatiever licht te staan, onder meer door tegenvallende prestaties van de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties (Kuiper, 2002: 35). De hoge verwachtingen worden niet waargemaakt. Wereldwijd is vanaf het jaar 2000 een omgekeerde tendens te zien. Kishimoto & Petitjean (2017: 11-22) becijferden tussen 2000 en 2017 alleen al op lokaal niveau 835 voorbeelden van deprivatisering van publieke diensten, waarbij meer dan 1600 gemeenten in 45 landen betrokken waren. De deprivatisering komt in een breed scala aan domeinen voor, zoals afvalverwerking, gezondheidszorg en energievoorziening.

De deprivatisering van ProRail is een unieke casus in de Nederlandse bestuurskundige geschiedenis. Gezien de mondiale trend, is het goed mogelijk dat andere organisaties zullen volgen. Zo leek de postmarkt, met de overname van Sandd door PostNL, nog slechts één aanbieder te kennen (Anderson, 2019) en kon de optie van minister Hoekstra over verkoop van aandelen van netbeheerder TenneT niet op instemmende reacties rekenen vanuit de Tweede Kamer, onder meer vanwege de rol die de netbeheerder moet gaan spelen in de energietransitie (Tweede Kamer, 2020). De ervaringen die opgedaan worden bij de deprivatisering van ProRail kunnen gebruikt worden bij het afwegen van toepassing van deprivatisering op andere organisaties. Dit onderzoek kan gebruikt worden bij invulling van prestatieafspraken met deze te deprivatiseren organisaties.

Leeswijzer

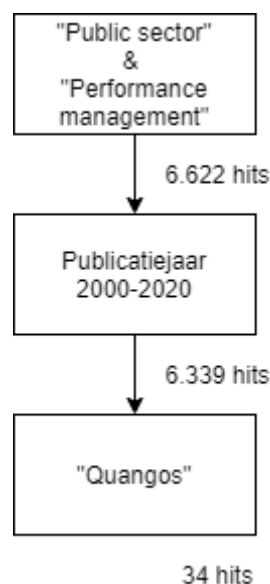
Dit onderzoek begint met een korte beschrijving van de context van de casus rond ProRail. Daarna wordt de casus in een theoretisch kader rond prestatiemeting bij zbo's geplaatst. In hoofdstuk 4 wordt de methodologische en operationele verantwoording van dit onderzoek gegeven. In hoofdstuk 5 volgt

de empirie en analyse van de uit de interviews verkregen data. In hoofdstuk 6 wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord in een discussie en conclusie.

H2: Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt een wetenschappelijk fundament voor het onderzoek geboden, geleid door de deelvraag ‘Welke inzichten biedt de literatuur over prestatiemeting van publieke uitvoeringsorganisaties zoals zbo’s?’ Dit hoofdstuk is uiteengezet in zeven paragrafen, beginnend met een algemene introductie van zbo’s en prestatiemeting, waarna redenen en functies van prestatiemeting worden gepresenteerd. Vervolgens wordt nader ingegaan op prestatiemeting bij zbo’s. De laatste paragrafen richten zich op problemen bij prestatiemeting en wegen om deze te overwinnen. Het theoretisch kader resulteert in een conceptueel model.

Om te komen tot een gedegen theoretisch kader is een selectie voor de te hanteren literatuur gemaakt. Hierbij is gebruik gemaakt van de digitale zoekmachine ‘WorldCat’. De gecombineerde zoekterm “public sector” en “performance management” levert 6.622 hits op. Door de publicatiedatum te bepalen tussen 2000 en heden komt het aantal artikelen op 6.339. Dit is verder teruggebracht door de zoekterm “quangos” toe te voegen. Dit levert een totaal aantal literatuursuggesties van 34 op. Dit is weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1: Selectie literatuur

2.1 Wat is een zelfstandig bestuursorgaan?

Alvorens onze blik te werpen op het concept prestatiemeting, zal de context waarin dit onderzoek plaats vindt, namelijk het zelfstandig bestuursorgaan, nader bepaald moeten worden.

Het New Public Management heeft bijgedragen aan brede verspreiding van het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties (*agencies* of ‘quasi-autonomous non-governmental organizations’; *quango*’s) (Pollitt et al., 2005:3). Waar overheden voorheen eigenaar, financier en leveraar van publieke diensten waren, betaalt de overheid in dit nieuwe systeem nog wel voor de diensten, maar voert deze niet langer uit: dat is de taak van de uitvoeringsorganisatie geworden. Het op afstand plaatsen van uitvoeringstaken diende als antwoord op de groeiende kosten van de verzorgingsstaten in de jaren ’80,

met daarmee gepaard gaand gebrek aan flexibiliteit, wendbaarheid, efficiëntie van de centrale overheid en *red tape* (Thiel, 2001: 1-4). Beleidsmakers hadden grote verwachtingen: meer efficiëntie door bedrijfsmatig gedrag, politieke onafhankelijkheid en nabijheid bij de burger (Thiel, 2019: 524).

Nationaal én internationaal zijn er grote verschillen tussen quango's: de bevoegdheden en mate van zelfstandigheid verschillen fors. Het classificeren van organisaties in algemene categorieën is daardoor lastig (Pollitt et al., 2005: 8). Thiel (2001: 5) geeft vier onderscheiden typen quangos: public bodies (in Nederlandse context zbo's), contract agencies (agentschappen), staatsbedrijven en vrijwilligers- of liefdadigheidsinstellingen. Deze typen verschillen op drie gronden: financiering, ministeriële verantwoordelijkheid en controlemechanismen. Thiel (2001: 6) stelt dat bij *public bodies* de financiering vanuit de staat geschiedt, de ministeriële verantwoordelijkheid alleen voor beleid en regelgeving geldt en controle vormgegeven wordt via de statuten of wetgeving. Pollitt et al. (2005: 8-10) definiëren agencies andersom: een uitvoeringsorganisatie is in ieder geval géén divisie van een ministerie, geen staatsbedrijf en is niet onafhankelijk van de minister (de ministeriële verantwoordelijkheid is van kracht): de mogelijkheid om in te grijpen op beleid en budget van de organisatie blijft bestaan. Een agency is wél een publiek lichaam waarvan de juridische basis voornamelijk of geheel in publieke wetgeving ligt en geniet zij bepaalde vrijheid die het kerndepartement ontbeert. Deze definitie is specifieker dan die van Thiel (2001), maar komt in grote lijnen overeen. Ook sluit deze definitie aan bij de juridische omschrijving van een zbo: 'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat (...) met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister' (art. 1, kaderwet ZBO). Daarbij is de ministeriële verantwoordelijkheid van kracht (Belinfante & Reede, 2012:173). Dit betekent dat de conceptualisering van *agency* door Politt gebruikt kan worden als definitie voor de zbo.

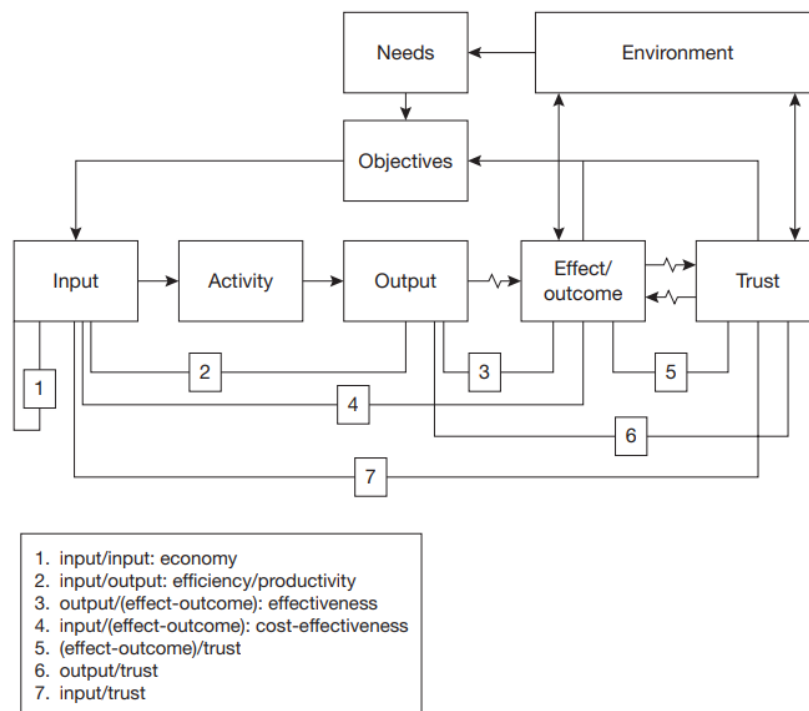
2.2 Wat is prestatiemeting?

Nu duidelijk is wat bedoeld wordt met een zbo, kan het concept prestatiemeting worden gedefinieerd. De centrale gedachte achter prestatiemeting is als volgt: 'een organisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren' (Bruijn, 2001: 16). Prestatiemeting valt daarmee uiteen in twee onderdelen: prestaties en metingen. Deze twee elementen worden in het vervolg nader uitgewerkt.

Prestaties

Prestaties van een organisatie kunnen door verschillende belanghebbenden verschillend gezien worden. Bovaird (1996:147) stelt: 'performance is not a unitary concept, within an unambiguous meaning. Rather, it must be viewed as a set of information about achievements of varying significance to different stakeholders.' Prestaties betreffen in ieder geval het gevolg van het handelen van een organisatie of individu: dit wordt ook wel *output* genoemd. Om te komen tot een output, moet logischerwijs een bepaalde input worden verwerkt. Van Dooren et al. (2015: 21) geven de sociaal-economische context als startpunt van handelen in de publieke sector: de maatschappij heeft wensen of behoeften. De output

wordt gevormd door het leveren van bepaalde diensten of producten die door de samenleving worden ontvangen (Thomas, 2004: 2). Deze *output* is soms direct consumeerbaar, maar meestal slechts tot een beperkt niveau (een paspoort resp. politiecontroles). Outputs zijn nooit een doel in zichzelf: ze dienen juist ergens toe. De *outcome*, of het effect is alles wat - bedoeld of onbedoeld - door outputs gerealiseerd wordt. Outcomes worden beïnvloed door beleidskeuzes en komen tot stand door samenspel van verschillende actoren. Daardoor is er een groot verschil tussen de output en outcomes van organisaties. Dit verschil noemen Bouckaert & Halligan (2007: 17) een ‘Grand Canyon’. Eenzelfde ‘Grand Canyon’ doet zich voor tussen de *outcome* en het ‘vertrouwen’: de uitkomst van beleid beïnvloedt het vertrouwen in de overheid (hoewel het bewijs voor dit verband zwak is). Tegelijkertijd is beleid er, direct of indirect, op gericht meer vertrouwen in de overheid te creëren. Uitkomsten en vertrouwen beïnvloeden de sociaal-economische omgeving van het beleidsstuk, wat nieuwe behoeften en wensen oplevert. Dit is de basis voor input in het beleidsproces, waarna de cyclus van voren aan begint. In Figuur 2 is deze cyclus weergegeven.



Figuur 2: Span of performance in the public sector: an analytical framework. Overgenomen van “Managing performance: International comparisons”, Bouckaert, G. & Halligan, J. (2007), p. 16. Routledge: London.

De getallen 1 tot 7 in Figuur 2 verklaren een effect tussen verschillende elementen van de cyclus. Zuinigheid en efficiëntie (1 en 2) betreffen de bedrijfsvoering van de totstandkoming van beleid. Op de grens van de organisatie en de buitenwereld vinden we (kosten-)effectiviteit (3 en 4). De input, output en outcome zijn ook met het vertrouwen te vergelijken (5,6 en7). Omdat vertrouwen een belangrijke aandrijver van hervormingen in de publieke sector vormt, raden Bouckaert & Halligan (2007: 18) aan het concept ‘vertrouwen’ op te nemen in prestatiesturing. In paragraaf 3.5 wordt hierop nader ingegaan.

Meten van prestaties

Thomas (2004:1) definieert het meten van prestaties als het ‘genereren, verzamelen, analyseren, rapporteren en gebruiken van gegevens gerelateerd aan de operatie van publieke organisaties, inclusief gegevens over input, output en outcomes’. Dit komt overeen met de omschrijving van een meetsysteem door Halachmi & Bouckaert (1996: 2), die stellen dat zo’n meetsysteem ‘bestaat uit procedures of standaarden die de gegevensverzameling, -analyse en -verwerking in kwantitatieve of kwalitatieve vorm realiseren’. Fryer et al. (2009: 480) benadrukken het verschil tussen prestatiemeting en prestatie management: meting brengt prestaties uit het verleden in kaart, management gebruikt die gegevens om prestaties te sturen.

Prestatiemeetsystemen verschillen in complexiteit en tijdelijkheid. Deze verschillen worden beïnvloed door zaken zoals de reden voor gegevensverzameling en de criteria, standaarden, wetten en procedures rond gegevensverzameling. Dit wordt wel de ‘input’ van een prestatiemeetsysteem genoemd. De output van prestatiemeetsystemen wordt gevormd door de rapportage over de gegevens, de communicatie over deze gegevens en de conclusies in de rapportages. Een goed ontworpen meetsysteem brengt de activiteiten van een organisatie helder in kaart. Halachmi & Bouckaert (1996: 3) geven aan dat een meetsysteem altijd maatwerk is en afhangt van karakteristieken van een organisatie, zoals de hoeveelheid en kwaliteit van de beschikbare informatie. Ook speelt de context van de organisatie altijd mee in het meetsysteem. Samengevat: ‘er is maar een kleine kans dat een algemeen geaccepteerd en bruikbaar prestatiemeetsysteem te ontwikkelen is voor dienstverleners’ (Halachmi & Bouckaert, 1996: 4).

Het daadwerkelijke meten van prestaties vindt plaats door middel van indicatoren. Van Dooren et al. (2015: 69) geven een heldere typologie van verschillende te gebruiken indicatoren bij het meten van prestaties. Deze zijn weergegeven in Tabel 1. Halachmi & Bouckaert (1996: 3) benadrukken de mogelijkheid dat een meetsysteem uit een combinatie van verschillende meetinstrumenten bestaat.

Tabel 1.

Enkelvoudige en ratio-indicatoren.

| Enkelvoudige indicatoren | |
|-----------------------------------|--|
| Inputindicator | Welke middelen worden gebruikt? |
| Outputindicator | Welke producten en diensten worden geleverd? Van welke kwaliteit? |
| Intermediërende outcome | Wat is de directe impact van de output? |
| Indicator op de finale uitkomst | Wat is het uiteindelijke effect dat bereikt wordt door de output? |
| Omgevingsindicator | Welke contextuele variabelen beïnvloeden het directe en uiteindelijk effect? |
| Meervoudige indicatoren (ratio's) | |
| Efficiëntie | Kosten/output |

| | |
|---------------------|---|
| Productiviteit | Output/input |
| Effectiviteit | Output/outcome (direct of uiteindelijk) |
| Kosteneffectiviteit | Input/outcome (direct of uiteindelijk) |

Noot: Overgenomen van “Performance management in the public sector”, Van Dooren et al. (2015), p. 69.

Het is van het grootste belang dat prestatie-indicatoren nauwkeurig gedefinieerd worden, maar tegelijkertijd ook begrijpelijk zijn voor gebruikers. Verkeerde weergave of verstaan van prestatie-indicatoren kan schadelijke gevolgen hebben. Beleidsbesluiten kunnen immers op basis van deze (foutieve) prestatie-informatie genomen worden! Naast nauwkeurig en duidelijk dienen prestatie-indicatoren onder meer nuance weer te geven, gedocumenteerd te zijn, en relevant en handelbaar zijn (Van Dooren et al., 2015: 70).

Hoe kan voorkomen worden dat een prestatie-meetsysteem verkeerde informatie verstrekt? Kravchuk and Schack (1996: 357) bieden daar een helder raamwerk voor, weergegeven in Tabel 2. De auteurs waarschuwen dat meetsystemen slechts een beperkte weergave van de werkelijkheid vormen en menen dat prestatie-informatie geen vervanging kan vormen van de kennis van experts of het directe management van een beleidsprogramma.

Tabel 2.

Ontwerpprincipes voor effectieve prestatie-meetsystemen.

-
1. Formuleer een heldere, coherente missie, strategie, en objectieven
 2. Ontwikkel een duidelijke meetstrategie
 3. Betrek stakeholders in de ontwerp- en ontwikkelingsfase
 4. Verhelder de programmastructuur, om de meting te vereenvoudigen
 5. Ontwikkel meerdere sets meetinstrumenten voor verschillende gebruikers, indien nodig
 6. Hou het belang van de cliënt van een beleidsprogramma of product in het oog
 7. Voorzie de gebruiker met de gewenste hoeveelheid detail
 8. Evalueer en herzie het meetsysteem geregeld
 9. Maak het onderscheid met invloeden uit andere beleidsgebieden zichtbaar in de informatie
 10. Voorkom een te grote hoeveelheid informatie
-

Noot: Overgenomen van “Designing effective performance-measurement systems under the government performance and results act of 1993”, Kravchuk, R.S., & Schack, R.W (1996), p. 357.

2.3 Redenen voor prestatie-meting in de publieke sector

In de vorige paragraaf is een definitie van prestatie-meting gegeven, waarbij aangegeven is welke stappen ondernomen kunnen worden om een goed werkend prestatie-meetsysteemvorm te geven. Maar waarom vindt prestatie-meting plaats in de publieke sector?

Prestatie-meting is, zeker sinds de intrede van het *New Public Management* (NPM) een elementair onderdeel van de inrichting van de publieke sector. Prestatie-meting kwam voor die tijd al in ruime mate voor in het publieke domein, maar heeft op de vleugels van het NPM een vlucht genomen

(Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015: 48-51). Hood (1991: 11) geeft aan dat het uitgangspunt van NPM ('keep it lean and purposefull') bij uitstek gerealiseerd kan worden door middel van outputsturing. Prestatiemeting is hier een vorm van. Behn (2003: 588-593) geeft een achttal functies van prestatiemeting, die redenen kunnen vormen om hiertoe over te gaan:

1. Evalueren: dit is de meest gebruikelijke reden voor prestatiemeting. Behn (2003: 588) stelt: 'Often (...) no reason is given for measuring performance; instead, the evaluation purpose is simply assumed';
2. Controleren: meten in hoeverre medewerkers gehandeld hebben zoals voorgeschreven. Op deze wijze wordt geprobeerd het gedrag te controleren;
3. Budgetteren: nadat politici de algemene politieke prioriteiten gesteld hebben, kan informatie uit prestatiemeting gebruikt worden om het (beperkte) beschikbare budget op de meest kosteneffectieve wijze aanwenden.
4. Motiveren: het stellen van doelen trekt de aandacht. Prestatiemeting is daardoor een sterke aandrijver van de gezamenlijke inzet;
5. Promoten: prestatiemeting kan richting het publiek bewijzen dat de overheid niet louter ineffectief en inefficiënt handelt;
6. Vieren: door prestaties te meten blijven 'viermomenten' niet beperkt tot het jaarverslag, maar kan op meerdere gelegenheden per jaar dit momentum gecreëerd worden. Dit bindt mensen samen, geeft een gevoel van individuele en collectieve relevantie en motiveert richting de toekomst' (Behn, 2003: 591).
7. Leren: uit prestatie-informatie kan gedestilleerd worden wat wel en wat niet werkt. Deze resultaten kunnen gevolgen hebben voor personele inzet en middelen;
8. Verbeteren: voortbouwend op 'leren' moet een organisatie de lessen uit de prestatiemeting niet alleen omarmen maar ook invoeren (Behn, 2003: 593).

Publieke context

Met de brede uitrol van prestatiemeting heeft een bedrijfsmatige techniek breed haar intrede gedaan in de publieke sector. Tegelijkertijd zijn er forse verschillen tussen de private en publieke sector, waarvan de voornaamste gelegen is het eigenaarschap: private organisaties zijn in handen van ondernemers, terwijl publieke organisaties een collectief eigenaarschap kennen. Verder worden publieke organisaties veelal publiek gefinancierd via belastingen en worden ze aangestuurd op basis van politieke overwegingen, waar private organisaties meer op economische overwegingen worden gestuurd (Boyne, 2002: 98). Bolton (2003: 20-21) benadrukt dat publieke organisaties zich van private organisaties onderscheiden door het ontbreken van concurrentie en competitie. Deze twee elementen zijn vaak een drijver voor prestatieverbetering. In de publieke sector is de *critical success factor* daardoor niet het bedrijfsmatige resultaat, maar de mate waarin de organisatie voldoet aan haar eigen strategie en missie: haar door de maatschappij opgedragen taak. Is deze toepassing uit de private sector wel op zijn plaats

in de publieke context? Halachmi (2002: 370) betoogt van wel en geeft een viertal redenen voor prestatiemeting, specifiek in de publieke sector:

1. Behoefte aan zorgvuldigere besteding van middelen, gevoed door het onvermogen van overheden om nieuwe en aanvullende inkomsten te genereren;
2. Vraag naar informatie over de besteding van belastinggeld, door gemiddeld hoger opgeleid burgers, in de nasleep van verspillings- en corruptieschandalen;
3. Mondialisering kan politiek momentum creëren - als beleidsopties in een bepaald gebied of land gemeten en dus aantoonbaar succesvol zijn - daardoor leidend tot beleidsdiffusie;
4. De wens van wetgevers om hun relevantie en geloofwaardigheid te bevestigen, omdat zij eerder geen overzicht of oplossingen voor ernstige maatschappelijke problemen konden presenteren.

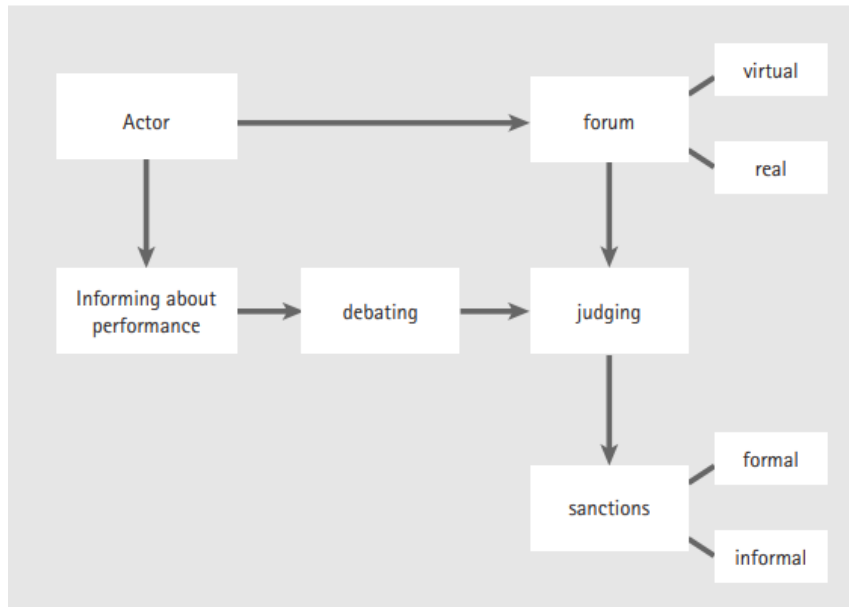
Halachmi (2002: 370) herkent hierin twee stromingen: een stroming die meer of een grotere mate van verantwoording (*accountability*) wil realiseren en een stroming die het presteren of de productiviteit van organisaties wil vergroten.

2.4 Functies van prestatiemeting in de publieke sector

Wat houden de twee functies van prestatiemeting die Halachmi (2002: 370) aanreikt, namelijk verantwoording en productiviteitsvergroting, precies in? Dat wordt onderzocht in deze paragraaf, leidend tot een conceptualisering van de afhankelijke variabele. Eveneens wordt een eerste verwachting aangereikt die de beïnvloeding van de prestatiemeting verklaart.

Verantwoording

Verantwoording wordt gedefinieerd als 'een relatie waarin een actor de verplichting voelt om zijn gedrag uit te leggen of te rechtvaardigen jegens een derde' (Bovens, 2005: 184). Bovens onderscheidt een aantal onderdelen: een ervaren verplichting te informeren, een verantwoordingsgesprek tussen actor en derde, en een oordeel, mogelijk leidend tot een sanctie. Dit proces is weergegeven in Figuur 3. Publieke verantwoording is 'publiek' omdat het allereerst 'openbaar' is. Daarnaast beslaat publieke verantwoording het gehele publieke domein, dus ook private organisaties die een publieke taak uitvoeren, of publieke middelen ontvangen. Ten derde richt publieke verantwoording zich op het 'algemeen belang' (Bovens et al., 2014: 7).



Figuur 3: Verantwoording. Overgenomen van “*The concept of public accountability*”, Bovens, M. (2005), p. 186.

De voornaamste functie van publieke verantwoording is democratische controle. Aan het einde van de verantwoordingsketen staat uiteindelijk de burger, die via haar stemrecht oordelen velt. Ten tweede is verantwoording een middel om integriteit te waarborgen: het draagt bij aan de strijd tegen corruptie, nepotisme en machtsmisbruik. Daarnaast wordt verantwoording ingezet om de legitimiteit van overheidsorganisaties te verbeteren, transparantie te vergroten en *catharsis* (het emotioneel ontladen van tragische gebeurtenissen of fouten) mogelijk te maken (Bovens, 2005: 192-193).

Prestatieverbetering

Naast verantwoording is productiviteitsvergroting of prestatieverbetering een tweede functie van prestatiemeting. Wordt dit ook daadwerkelijk gerealiseerd? In zijn meta-analyse komt Gerrish (2015: 60) tot de conclusie dat prestatiemeting een beperkt positief effect heeft op het presteren van organisaties (0,03, schaal van -1 tot 1, $p < .01$). Wel is het zo dat ‘prestatie-managementsystemen die *best practices* [gebruiken] twee tot driemaal meer effectief zijn dan ‘gemiddelde’ prestatie-managementsystemen’ (Gerrish, 2015: 60). Hierbij heeft de auteur een drietal best practices uit de literatuur onderzocht: performance benchmarking (bij benchmarking worden prestaties van een organisatie afgezet tegen vergelijkbare eenheden, zoals prestaties van andere organisaties of historische prestaties), “bottom-up” versus “top-down” implementatie van prestatie-management en het gebruik van outcome prestatie-indicatoren (Gerrish, 2015: 54). Het gebruiken van best practices doet het positieve effect van prestatiemeting fors groeien (tot 0,117, schaal van -1 tot 1, $p < .001$). Daarbij hebben prestatie-meetsystemen die weinig of geen benchmarking toepassen een kleinere verbetering van prestaties van de organisatie: dit vormt dus een belangrijk onderdeel van het positieve effect.

Op basis van het voorgaande wordt de afhankelijke variabele ‘prestatiemeting’ geconceptualiseerd als ‘beter’ wanneer de beide functies van prestatiemeting, het vormgeven van

verantwoording en het verbeteren van de prestaties, aanwezig zijn en gebruikt worden. Als beide functies in een grotere mate aanwezig zijn, is sprake van bruikbaarere prestatiebesturing, en vice versa.

Daarnaast leidt het onderzoek van Gerrish (2015) tot de eerste verwachting, met betrekking tot benchmarking:

VI: Als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatiebesturing zal de prestatiebesturing in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.

2.5 Prestatiebesturing binnen zbo's

In de voorgaande paragraaf is gesproken over prestatiebesturing in de publieke sector. Over prestatiebesturing bij zbo's valt, door het specifieke karakter van deze organisatievorm, meer te zeggen. Dit thema wordt in deze paragraaf uitgewerkt.

Kenmerken van prestatiebesturing bij zbo's

Hoewel zbo's op afstand staan van de centrale overheid en de politiek, blijft de behoefte aan verantwoording en sturing bestaan: onder meer om de budgetcontrole vorm te geven en toezicht te houden in verband de ministeriële verantwoordelijkheid (Thiel, 2001: 32). Deze behoefte aan sturing en verantwoording is tegenstrijdig aan de reden om over te gaan tot verzelfstandiging. Thiel (2019: 524) maakt een parallel met het 'legenest-syndroom' dat zich bij ouders voordoet wiens kinderen het huis verlaten: de kinderen zijn vertrokken maar steunen nog wel op de ouders, en de ouders voelen zich nog sterk verantwoordelijk. Evenzo voelen centrale overheden de behoefte te sturen en verantwoorden, terwijl de organisatie op afstand staat.

Dat de organisatievorm gevolgen heeft voor de prestatiebesturing tonen Lægheid et al. (2007) aan. In de Noorse context concluderen zij dat sommige managementinstrumenten zoals prestatiebesturing en -management in bijna alle *agencies* voorkomen. Andere instrumenten, zoals *team-based* management of klantoordeel wordt in het merendeel van de organisaties gebruikt. Ook zijn er instrumenten die nauwelijks geïmplementeerd worden, zoals *activity based* management. Hierbij concluderen de auteurs dat *agencies* die meer op afstand van de centrale overheid staan 'will include management tools in their shopping basket to a greater extent than agencies that are structurally closer to the ministry' (Lægheid et al., 2007: 404).

Hoewel Lægheid et al. (2007) aantonen dat prestatiebesturing een gebruikelijk management-instrument is, geeft Thiel (2001) aan dat de prestatiebesturing en verantwoording bij zbo's in de jaren '90 niet optimaal was:

'[zbo's] rapporteren vooral over managementszaken en prestatie-indicatoren, maar koppelen deze nauwelijks aan de kortetermijn doelen en strategie. Daarnaast wordt er nauwelijks vergeleken met vooraf gestelde normen, niet geëvalueerd over tijd of vergeleken met prestaties

van andere organisaties. Er zijn verbeteringen doorgevoerd, maar veel informatie ontbreekt nog (Thiel, 2001: 33).'

Dit wordt bevestigd door Politt et al. (2001: 285), die stellen dat systematische sets van prestatie-indicatoren pas vanaf de jaren 2000 werden ontwikkeld. Ook uit recent onderzoek blijkt dat prestatie-informatie van *agencies* nog niet altijd op orde is:

‘in many countries ex ante and input-oriented forms of steering and control are still predominantly and most often used. But even in countries with well-developed systems of result control (...), problems are reported about too detailed, too inflexible and too many targets, sometimes with perverse effects, or a lack of evaluation and benchmarking of results (Thiel et al., 2012: 426).

2.6 Problemen bij prestatie­meting

Problemen met prestatie­meting komen niet alleen bij zbo's voor. Door de hele publieke sector zijn zogenaamde perverse effecten bij prestatie­meting op te merken. In deze paragraaf worden deze perverse effecten verkend.

Problemen met prestatie­meting in de publieke sector

De Bruijn (2002: 581-583) benoemt een zevental problemen met prestatie­meting in de publieke sector. Allereerst lokt prestatie­meting spelgedrag uit; de output zoals gemeten in het systeem wordt verbeterd, maar deze inzet kent geen toegevoegde, of zelfs negatieve waarde. Ten tweede leidt prestatie­meting tot interne bureaucratie, omdat de gedragingen inzichtelijk en meetbaar gemaakt moeten worden. Dit geeft extra overhead met bijbehorende kosten. Ten derde houdt prestatie­meting innovatie tegen, doordat prestatie­meting het constant reproduceren van het bestaande product beloont. Het risico op mislukken van innovatie is te groot. Dit houdt ook - in de vierde plaats - ambities tegen: er is geen reden te excelleren. Ten vijfde ondermijnt prestatie­meting professionaliteit, doordat prestatie­meting niet alle elementen van een taak (bijvoorbeeld meer kwalitatieve onderdelen) in kaart kan brengen. De aandacht voor deze elementen zal - ten onrechte - verminderen, waardoor de professionele werkhouding ingewisseld wordt voor een die zich richt op de gemeten doelen. Ten zesde ondermijnt prestatie­meting systeem­verantwoordelijkheid. Instellingen stellen zich onder prestatie­meting concurrerend op, om de beste resultaten te behalen bevinden. Dit leidt tot competitie in plaats van collectiviteit. Denk bijvoorbeeld aan benchmarks tussen scholen of ziekenhuizen. Ten laatste kan prestatie­meting goede prestaties zelfs tegen houden: transparantie over (lagere) inzet en kosten kan leiden tot een korting op het budget van de organisatie. De organisatie kan besluiten niet efficiënter te werken, uit angst voor kortingen.

Problemen met prestatie­meting van zbo's

De relatie tussen moederdepartement en zbo is een ingewikkelde, zoals door Thiel (2019) aangeduid met het 'legenest Syndroom'. Pollitt (2006: 36-37) geeft factoren die de relatie met het

moederdepartement bij prestatie management beïnvloeden. Allereerst zijn de - vaak generalistische - ambtenaren op ministeries voorzichtig met ingrijpen in de activiteiten van een zbo als zij (denken dat) zij de uitvoeringstaken niet volledig begrijpen. De observeerbaarheid, meetbaarheid en het technisch detailniveau van de taak zijn belangrijke bijdragers aan de verstaanbaarheid voor buitenstaanders. Ten tweede is de politieke gevoeligheid van de taak van de uitvoeringsinstantie van belang: hoe hoger, hoe groter de kans van ingrijpen. Ten laatste is ook de omvang van het budget van de organisatie van belang. Deze laatste twee factoren worden ook door Læg Reid et al. (2007: 406) geconstateerd. Anders gezegd: een organisatie met veel budget, hoge politieke gevoeligheid en/of een weinig specialistische taak is minder autonoom. Een vierde component zou gevonden kunnen worden in organisaties met een commerciële component. Zij zijn meer autonoom, doordat ze inkomsten uit andere bronnen dan het ministerie kunnen verwerven, en omdat zij zich (bijvoorbeeld bij falen) kunnen verschuilen achter het argument dat dit 'aan de markt ligt' (Pollitt, 2006: 37). Hiermee toont Pollitt aan dat niet zozeer de prestaties als wel de karakteristieken van de taak aanleiding zijn tot ingrijpen bij een organisatie.

Thiel et al. (2012: 430) menen dat overheden terughoudend moeten zijn met kwantitatieve prestatieverwachtingen en -indicatoren. De diensten, goederen of taken die *agencies* leveren zijn meestal niet eenvoudig uit te drukken in kostprijzen, denk bijvoorbeeld aan de gezondheidszorg (die zoals in het Verenigd Koninkrijk via een *agency* geleverd wordt). Daarbij concluderen de auteurs: 'The implication is that there is a need to go beyond the narrow concept of performance linked to economy and efficiency and to include broader democratic implications on power relations, trust and legitimacy' (Thiel et al., 2012: 431).

Zowel Pollitt (2006) als Thiel et al. (2012) benadrukken dus het belang van een goede verhouding tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie. Het belang van vertrouwen werd eerder al genoemd door Bouckaert & Halligan (2007: 18) en keert hier terug. Daarom luidt de derde verwachting:

V2: Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatie meting van het zbo, zal de prestatie meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering

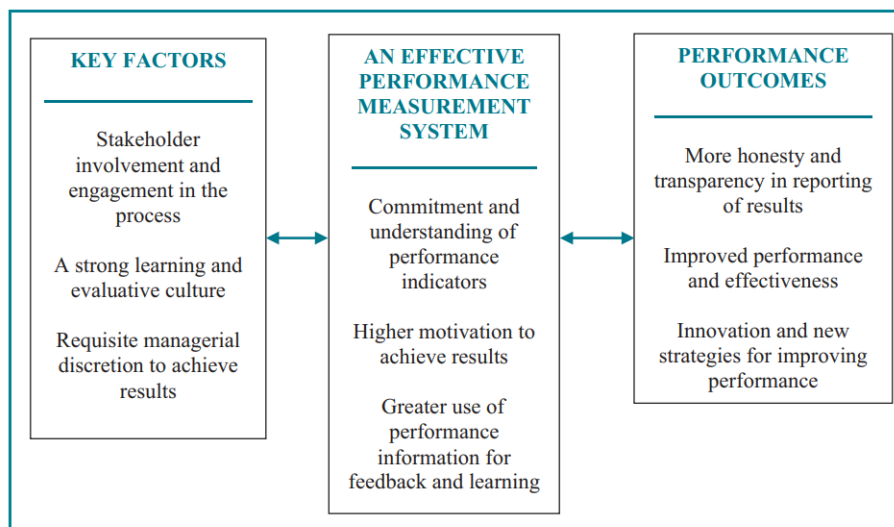
2.7 Succesvolle prestatie meting in de publieke sector

Hoe om te gaan met deze problemen? Bouckaert & Peters (2002: 362) bieden hoop: 'De meeste, zo niet alle, problemen met prestatie meting kunnen overwonnen door een zorgvuldig ontwerp en implementatie van het prestatie meetsysteem.' Daarbij zijn verschillende elementen van belang.

Gerrish (2015: 59) toonde reeds het belang van benchmarking aan voor succesvolle prestatie meting: 'Performance management systems with limited or no benchmarking have weaker associations with performance'. Fryer et al. (2009: 482) citeren Taylor (1996) die aangeeft dat stakeholders nauwelijks betrokken worden bij het vaststellen van de indicatoren en constateren dat dat in 2009 nog steeds weinig het geval is. Deze auteurs betogen echter dat deze stakeholderbetrokkenheid

een kernelement van succesvolle prestatie meting kan zijn, omdat een prestatie sturingssysteem dan goed in de behoeften van alle belanghebbenden kan voorzien. Fryer et al. (2009: 489) geven een voorbeeld van een risico bij te weinig stakeholderbetrokkenheid: ‘in order to meet the demands of multiple stakeholders, organizations end up with a number of parallel systems more akin to form-filling rather than providing any useful information’. Heldere informatie voor deze belanghebbenden is dus eveneens een voornaam element, zoals Kravchuck & Schack (1996: 357) eerder al stelden. Daarnaast vormt het stroomlijnen van prestatie meting met de strategie van de organisatie een voornaam onderdeel van succesvolle prestatie meting, volgens deze auteurs. Daarbij geldt dat elke organisatie zijn eigen optimale prestatie meetsysteem moet opstellen, de eigen probleemgebieden moet identificeren en de best passende oplossing moet kiezen (Fryer et al., 2009: 491). Betrokkenheid van stakeholders komt letterlijk terug in het model van succesfactoren voor prestatie meetsystemen, dat Goh (2012:39) heeft opgesteld. Samen met een stevige leer- en evaluatiecultuur en een mate van beleidsvrijheid (*managerial discretion*) draagt betrokkenheid van stakeholders bij aan het succes van prestatie meetsystemen. Dit model is weergegeven in Figuur 4. Tevens leidt dit tot de volgende verwachting:

V3: Het betrekken van belanghebbenden bij het opstellen van het prestatie meetsysteem draagt bij aan betere prestatie meting



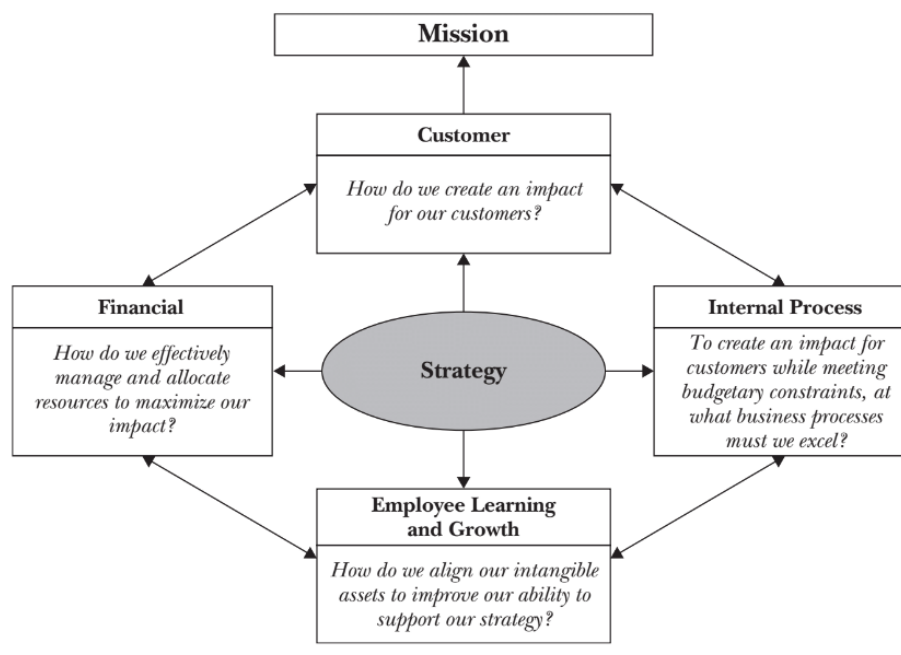
Figuur 4: Karakteristieken van een effectief prestatie meetsysteem voor de publieke sector. Overgenomen van “Making performance measurement systems more effective in public sector organizations”, Goh, S.C. (2012). p. 31.

Balanced Score Card

Om zo’n prestatie meetsysteem daadwerkelijk vorm te geven stelt Bolton (2003: 24) voor gebruik te maken van een ‘gebalanceerd’ meetinstrument. Kaplan & Norton (1996) bieden zo’n instrument in hun Balanced Scorecard (BSC). Hierin worden vier perspectieven op het presteren van de organisatie gegeven: de klant (hoe ziet de klant ons?), de interne bedrijfsprocessen (in welke processen moeten we

excelleren?), innovatie en leren (hoe kunnen we blijvend verbeteren en waarde toevoegen?), financieel (hoe kijken we naar onze aandeelhouders?). Hoewel in eerste instantie bedoeld voor de private sector wordt de BSC ook toegepast binnen overheidsorganisaties (Fryer et al., 2009: 482). Northcott & Taulapapa (2012: 181) raden aan om bij het gebruik van de BSC in de publieke sector uit te gaan van een sectorspecifiek BSC-format zoals dat van Niven (2006). Niven (2006: 31-35) breidt de BSC van Kaplan & Norton (1996) uit door de strategie en missie van de organisatie centraal te stellen. De indeling van de perspectieven is ook anders. Zo staat in de publieke sector klantwaardering hoger dan financiën. Personeelsontwikkeling en interne processen zijn gericht op het uitvoeren van de strategie en realiseren van klanttevredenheid. De BSC voor de publieke sector is weergegeven in Figuur 5. Voordelen van het gebruik van deze sectorspecifieke BSC is dat deze – naast verantwoording en prestatiesverbetering - ook schaarse middelen kan aantrekken, focus op de strategie creëert, en vertrouwen kan laten groeien (Niven, 2006: 41). De koppeling die de BSC maakt met de organisatiestrategie, werd eerder al benadrukt door Kravchuck & Schack (1996), Thiel (2001), Bolton (2003) en Fryer et al. (2009). Deze stroomlijning draagt volgens alle auteurs bij aan betere prestatiemeting. Dit leidt tot de volgende verwachting:

V4: Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering



Figuur 5: Balanced Scorecard voor de publieke en non-profit sector. Overgenomen uit “Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies”, Niven, P.R. (2006), p. 32).

2.8 Conceptueel model

In het voorgaande theoretisch kader is onderzocht ‘welke inzichten de literatuur biedt over prestatiemeting van zbo’s.’ Achtereenvolgens stil gestaan bij de definitie van zbo’s en prestatiemeting.

Dit concept valt uiteen in ‘prestaties’ en ‘meetsystemen’. Vervolgens is een aantal functies en redenen voor prestatiemeting in het algemeen én specifiek voor de publieke sector gegeven. Deze redenen zijn nader uitgewerkt als ‘verantwoording’ en ‘prestatieverbetering’. Kenmerken van prestatiemeting bij zbo’s zijn in kaart gebracht. Daarnaast is een aantal negatieve gevolgen van prestatiemeting, zoals perverse effecten en problemen die spelen bij prestatiesturing van zbo’s gepresenteerd. Daarbij zijn ook middelen aangedragen om deze problemen te overwinnen, zoals via gestructureerde prestatiemeting via een Balanced Scorecard.

Als antwoord op de eerste deelvraag (‘Welke inzichten over best practices biedt de literatuur over prestatiemeting van publieke uitvoeringsorganisaties zoals zbo’s?’) is uit de literatuur een viertal verwachtingen opgesteld, die factoren geven die positief bijdragen aan prestatiemeting:

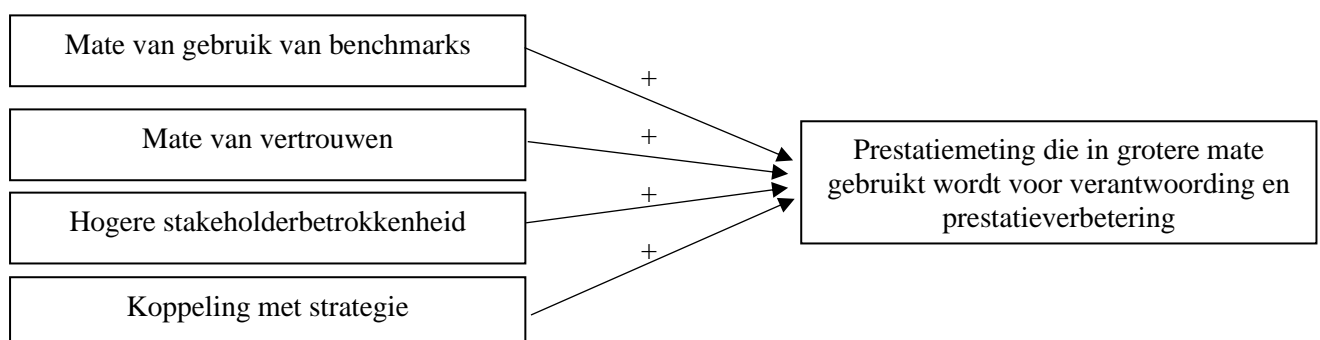
V1: Als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.

V2: Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatiemeting van het zbo, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.

V3: Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatiemeting, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.

V4: Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.

Deze verwachtingen vormen slechts een beperkt deel van de literatuur die op dit gebied is behandeld. Om de breedte van het onderzoek te beperken en scherpte te kunnen aanbrengen, wordt voor deze 4 best practices gekozen. Hierbij is rekening gehouden met een eventuele implementatie bij het op te richten ZBO ProRail. Deze verwachtingen kunnen gevisualiseerd worden in een conceptueel model, zoals weergegeven in Figuur 6. Elk van de vier verwachtingen drukt een positief effect uit op de prestatiemeting die plaats zal vinden bij ProRail als zbo.



Figuur 6: *Conceptueel model.*

H3: Methodologie en operationalisatie

Nu de theoretische basis van dit onderzoek is bepaald, is het nodig de uitvoering van het onderzoek te verantwoorden. Dat zal in dit hoofdstuk worden gedaan. Daarnaast worden de gehanteerde variabelen geoperationaliseerd, zodat deze gemeten kunnen worden in het onderzoek.

3.1 Onderzoeksopzet

Om te komen tot een beantwoording van de hoofdvraag wordt een deductief, kwalitatief onderzoek uitgezet. Dit onderzoek richt zich op de casus rond de zbo-vorming van ProRail en vergelijkt deze met prestaties bij reeds bestaande zbo's. Dit onderzoek kent daarmee een comparatief onderzoeksontwerp, ook bekend als *multiple-case study* (Bryman, 2012: 74). Dit onderzoeksontwerp is gepast, omdat daarmee de achtergronden, overwegingen en waardering van het prestatie-meetsysteem door de opdrachtgever en gebruiker goed in kaart gebracht kunnen worden. Zo kan er bij kwalitatief onderzoek anders dan bij kwantitatief onderzoek, worden doorgevraagd op de antwoorden van de respondenten. Dit leidt tot rijkere en diepere informatie, en meer inzicht in het standpunt van de participant (Bryman, 2012: 408).

3.2 Selectie onderzoekseenheden

Om de vergelijkbaarheid van de organisaties en de prestatiemeting te vergroten, wordt ervoor gekozen om ProRail te vergelijken met een beperkt aantal zbo's ressorterend onder het ministerie van I&W ressorteren. Deze zijn weergegeven in Tabel 3 (Ministerie van I&W, z.j.).

Tabel 3.

Zbo's ressorterend onder het ministerie van I&W.

| | |
|-------|--|
| CBR | Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen |
| RDW | Dienst Wegverkeer |
| ANVS | Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming |
| IBKI | Opleidings- en examencentrum van en voor de mobiliteitsbranche |
| LVNL | Luchtverkeersleiding Nederland |
| SACN | Stichting Airport Coördination Netherlands |
| NIWO | Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie |
| VAMEX | Stichting Vaarbewijs- en Marifoonexamens |

De genoemde zbo's verschillen behoorlijk van elkaar en van ProRail. Dit geldt zowel op beleidsinhoudelijk als organisationeel niveau. Daarom wordt ervoor gekozen met een beperkt aantal zbo's gesprekken te voeren. De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN) hebben taken die ProRail ook kent: dienstregeling en capaciteitsverdeling. De SACN kent echter geen prestatiemeting. De LVNL wel, en zal daarom in dit onderzoek betrokken worden. Van de overige zbo's wordt gekozen voor CBR en RDW, in verband met

de omvang van de organisaties, wat betreft financiën en personeel. Hierbij heeft het RDW de voorkeur, omdat het CBR anno 2020 interne problemen kent (ANWB, z.j.).

Naast een aantal zbo's kent het ministerie van I&W een agentschap, te weten Rijkswaterstaat. Hoewel Rijkswaterstaat een andere rechtsvorm heeft, is de vergelijking met deze organisatie interessant en relevant. Rijkswaterstaat is ook een infrastructuurbeheerder: voor weg- en waterverkeer. Dit geeft aanleiding te denken dat prestatie-indicatoren van Rijkswaterstaat en ProRail overeenkomsten kennen. Best-practices van Rijkswaterstaat zijn ook te hanteren bij ProRail. Verder geldt dat Rijkswaterstaat hoewel agentschap, onder de definitie van quango van Van Thiel (2001) valt.

3.3 Operationalisatie

Om de gehanteerde variabelen in dit onderzoek meetbaar te maken, is het nodig deze te operationaliseren. In deze paragraaf worden de concepten per stuk langsgelopen.

Prestatiemeting van zbo's

Eerder werd al aangegeven dat de definitie van Pollitt et al. (2005: 8-10) voor *agencies* gehanteerd wordt, omdat deze overeenkomt met de juridische status van het zbo in Nederland: een publiek uitvoeringslichaam waarvan de juridische basis voornamelijk of geheel in publieke wetgeving ligt, dat géén divisie van een ministerie of staatsbedrijf is, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid van kracht is, maar desalniettemin bepaalde beleidsvrijheid bezit die het kerndepartement ontbeert.

Bovaird (1996:147) stelt dat prestaties door verschillende belanghebbenden verschillend gewaardeerd worden. Halachmi & Bouckaert (1996: 3) gaven aan dat een prestatie-meetsysteem altijd maatwerk is en afhangt van karakteristieken en context van een organisatie. Hoewel prestaties dus subjectief zijn en verschillend gewaardeerd worden, onderscheidt Halachmi (2002: 370) twee heldere functies van prestatiemeting: verantwoording en productiviteitsvergroting. Daar wil dit onderzoek bij aansluiten. Als de beide functies van prestatiemeting gebruikt worden, is er sprake van completere prestatiemeting. Door middel van deskresearch en uit analyse van de gesprekken met de verschillende gebruikers zal bepaald worden of, hoe, en in welke mate het prestatie-meetsysteem gebruikt wordt om prestatieverbetering en verantwoording vorm te geven.

Gebruik van benchmarks

Gerrish (2015: 60) concludeerde dat benchmarking leidt tot hogere productiviteit bij hieraan onderworpen organisaties. Voor de operationalisatie wordt aansluiting bij deze auteur gezocht. Gerrish (2015: 54) noemt twee soorten benchmarking: het vergelijken van prestaties met het verleden en het vergelijken van prestaties met andere organisatieonderdelen of organisaties met een andere jurisdictie. De auteur biedt drie gradaties: volledige afwezigheid van benchmarking, beperkte benchmarking (als

slechts vergeleken wordt met het verleden) en afdoende benchmarking (als ook met andere organisaties of -onderdelen vergeleken wordt). Deze indeling zal ook in de scriptie gebruikt worden.

Vertrouwen

Bouckaert & Halligan (2007) en Thiel (2001, 2019) benadrukken het belang van een koppeling van vertrouwen aan prestaties. Het concept ‘vertrouwen’ is subjectief; de ervaring van de gebruiker staat hierbij centraal: ‘Teaching in schools, hospital therapies or police security may be more effective if parents and children trust their teachers, if patients trust their doctors, if citizens trust their security services’ (Bouckaert & Halligan, 2007: 20). Het concept ‘vertrouwen’ wordt daarom geoperationaliseerd door de organisaties te bevragen op hun vertrouwen in de organisatie: is deze laag, gemiddeld of hoog, en heeft zich dat de afgelopen jaren positief of negatief ontwikkeld?

Stakeholderbetrokkenheid

Kravchuk & Schack (1996: 357) benadrukken het belang van het betrekken van stakeholders bij het opstellen van een prestatie-meetsysteem, zodat de gewenste informatie op het juist detailniveau geleverd kan worden. Onder stakeholders worden zowel de partijen in de bestuurlijke driehoek, als partijen uit de sector van de betreffende organisatie verstaan (bv. spoorpartijen bij ProRail). Goh (2012: 34) stelt dat ook bij de implementatie van een prestatie-meetsysteem de betrokkenheid van belanghebbenden, in het bijzonder medewerkers, van groot belang is voor het slagen van het meetsysteem. Fryer et al. (2009: 485) benadrukken dat ook bij oplevering van prestatiegegevens de stakeholders betrokken moeten blijven worden, bijvoorbeeld door prestatiegegevens van voldoende uitleg en context te voorzien in rapportages. Hierbij wordt met betrokkenheid bedoeld op het uitnodigen van partijen om kritiek te leveren op het prestatie-meetsysteem. De operationalisatie van stakeholderbetrokkenheid is te meten aan betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden in de verschillende stadia: ontwerp, implementatie en uitvoering. Daarnaast kan gemeten worden welke belanghebbenden betrokken worden. Bij 0 betrokken belanghebbenden is geen sprake van betrokkenheid, bij 1-2 belanghebbenden is sprake van beperkte betrokkenheid, bij 3 of meer betrokken groepen is sprake van veel betrokkenheid.

Koppeling met strategie

Door Kravchuk & Schack (1996), Thiel (2001), Bolton (2003) en Niven (2006) is aangegeven dat de koppeling tussen prestatie-meting en strategie leidt tot beter prestatie-meting. De Balanced Scorecard voor de publieke sector van Niven (2006: 32) biedt daartoe een goed instrument, dat ook geschikt is voor de operationalisatie van dit concept. Niven ziet voor strategie vier aspecten: klanten, financiën, intern proces, en mogelijkheid om te leren voor medewerkers. De koppeling tussen strategie en prestatie-meting kan ontbreken, beperkt of volledig zijn. Als alle vier de aspecten van strategie in de prestatie-meting terugkomt, is er sprake van volledige koppeling. Als één tot drie onderdelen terugkomen, is er sprake van beperkte koppeling. Deze koppeling ontbreekt als strategie en prestatie-meting los van elkaar zijn ontwikkeld.

3.4 Kwaliteitseisen

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen, moet zij aan verschillende wetenschappelijke eisen voldoen. Betrouwbaarheid en validiteit zijn twee voorname standaarden (Bryman, 2012: 46-48). Deze worden hieronder toegelicht.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek ziet op de herhaalbaarheid van de resultaten van een onderzoek. Betrouwbaarheid is uit te splitsen in stabiliteit (het onderzoek levert is stabiel over een tijd), interne betrouwbaarheid (samenhang van het onderzoek) en *inter-observer consistency* (de consistentie van de waarnemer). Daarnaast moet de herhaalbaarheid op orde zijn (Bryman, 2012: 46, 168-170).

De herhaalbaarheid van dit onderzoek is verhoogd door de gehanteerde vragenlijst (Bijgevoegd in Bijlage 3) bij de semigestructureerd interviews bij te voegen. De interne betrouwbaarheid is vergroot, door aan te haken bij de EUROPAIR-vragenlijst, die eerder voor internationaal wetenschappelijk onderzoek is gebruikt (bijgevoegd in Bijlage 4). De inter-observer consistency is beperkt, doordat dit onderzoek is verricht door één onderzoeker. Dit is een tekortkoming in het onderzoek. De stabiliteit van het onderzoek wordt beperkt door de volatiliteit van de prestatie-meetsystemen. Bij herziening hiervan zal de respons op dit onderzoek ook veranderen. De stabiliteit op langere termijn is hierdoor beperkt.

Validiteit

De validiteit van een onderzoek wordt bepaald door de mate waarin het meetinstrument het concept in kaart brengt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit beziet in welke mate de theoretische concepten gemeten worden, en er geen andere variabelen van invloed zijn op het onderzoek (Bryman, 2012: 47, 52-53). Hiermee wordt rekening gehouden door het stellen van open vragen in de interviews. Ook zijn respondenten zelf aan het woord, er is geen sprake van interrupties door de interviewer. Door de antwoorden van de respondent samen te vatten en te herhalen wordt respondenten de mogelijkheid geboden antwoorden eventueel te corrigeren.

Externe validiteit beziet in welke mate de resultaten generaliseerbaar zijn (Bryman, 2012: 176). De generaliseerbaarheid wordt beperkt, doordat de organisaties allen zbo's ressorterend onder het ministerie van I&W zijn. De resultaten zijn daarmee goed toepasbaar op de andere zbo's onder I&W. De generaliseerbaarheid naar andere zbo's onder andere ministeries is al beperkter, omdat deze niet meegenomen zijn. Hetzelfde geldt voor een generalisatie naar de publieke context. Het onderzoek is door de toespitsing op het concept 'agencies' minder toepasbaar op de private sector.

H4: Empirie en analyse

In dit hoofdstuk wordt de verzamelde data verkregen in de afgenomen interviews gepresenteerd en geanalyseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de tweede deelvraag: ‘In hoeverre zijn best practices uit de wetenschappelijke literatuur over prestatiemeting bij zbo’s herkenbaar bij agentschappen ressorterend onder I&W?’ De vier onderzocht organisaties worden per stuk behandeld. De vier verwachtingen zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3 zullen per organisatie worden getoetst. Na elke paragraaf wordt in een korte conclusie per organisatie een antwoord gegeven op de deelvraag van dit hoofdstuk. In Bijlage 1 zijn de prestatie-indicatoren per organisatie gevoegd. In Bijlage 2 is een overzicht van de respondenten gevoegd. In Bijlage 5 is een overzicht van gebruikte afkortingen te vinden.

4.1 LVNL

De LVNL is een tariefgefinancierde zbo. Haar middelen verkrijgt ze van luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van het Nederlandse luchtruim of van vliegtuigen die een Nederlandse luchthaven aandoen, door daar te landen of op te stijgen. De prestatiemeting van LVNL vindt plaats langs de lijnen die de Europese Commissie uitzet, waarbij Nederland valt onder het centraal-Europese luchtvaartsblok (*Functional Airspace Block Europe Central*, FABEC). Dit Europese prestatieschema kent 4 Key Performance Area’s (KPA): Veiligheid, Milieu, Capaciteit, en Kostenefficiëntie. De verschillende KPA’s kennen enkele indicatoren. Het prestatie-meetsysteem is hiermee een belangrijk middel om verantwoording richting de Europese Commissie vorm te geven (FABEC, 2019: 11-27).

In de afgelopen jaren heeft een forse groei van de luchtvaart plaats gevonden. Dit heeft het presteren van de LVNL positief beïnvloed, geeft senior adviseur 1 op het ministerie aan: ‘Je ziet dat met redelijk dezelfde hoeveelheid luchtverkeersleiders er 8-12% groei in het aantal afhandelingen is gerealiseerd.’ In het Europese prestatieschema worden prestatienormen in vijfjarenplannen vastgelegd, met een bepaald groeipad. Hier gaat een sturende werking van uit, geeft dezelfde adviseur aan: ‘De normen worden strenger. De Europese commissie ziet daar soms meer mogelijkheden dan de luchtverkeersleiders.’ Tegelijkertijd is er tevredenheid over het presteren van de organisatie als geheel, zegt senior adviseur 2 van het ministerie: ‘In datgene wat ze moeten doen, zijn ze goed. Als ik kijk naar de rapportage dan zijn er geen grote ongelukken, ze werken relatief efficiënt: ze werken binnen de meeste kaders.’ De senior business controller bij LVNL geeft aan dat naast het Europese prestatieschema nog aanvullend gesprekken en afspraken met stakeholders over het vliegverkeer worden gemaakt. Zo wordt met Schiphol en luchtvaartmaatschappijen gesproken over de in-baan-pieken (uren op de dag waarop veel vliegtuigen vertrekken), wordt met omwonenden over hinder gesproken en met het ministerie onder andere over milieuregels. Prestatieverbetering wijdt deze controller bij LVNL vooral aan deze interne afspraken, dan aan de Europese normen: ‘[prestatieverbetering komt] voornamelijk [voor] in dat operationele gedeelte. Als de directeur techniek code oranje rapporteert, bij storing of uitval van systemen of andere dingen, dan krijgt hij een opdracht

om dat te beperken.’ Beide functies van prestatiebesturing zijn echter terug te vinden in de Europese prestatiebesturing van LVNL: verantwoording en prestatieverbetering, hoewel dit laatste genuanceerder ligt.

Benchmarks

Verwachting 1 stelt ‘als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatiebesturing zal de prestatiebesturing in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ Bij de prestatiebesturing van LVNL wordt gebruik gemaakt van verschillende benchmarks. Allereerst vindt een benchmark plaats ten opzichte van het verleden: De vijfjarenplannen kennen oplopend steeds strengere normen. Senior adviseur 1 op het ministerie zegt: ‘In vijf jaar tijd moeten ze zoveel veiliger zijn geworden, er moeten zoveel extra bewegingen zijn geweest’. Hierover vindt ook het bestuurlijke gesprek plaats tussen LVNL en het ministerie. ‘Er is een gesprekscyclus op verschillende niveaus (...) dat is dus de manier om grip te houden op LVNL,’ geeft adviseur 2 op het ministerie aan. Adviseur 1 is kritisch op de vijfjarenplannen en de benchmark die daaruit voortvloeit: ‘De wereld kan er zomaar opeens anders uit zien, het [vijfjarenplan, red.] is erg statisch en weinig dynamisch. De vijfjarenplannen vind ik dus minder waardevol.’ Deze kritiek wordt gedeeld door de businesscontroller bij LVNL: ‘We snappen allemaal dat we de luchtvaart niet vijf jaar vooruit kunnen brengen in een plannetje.’ De LVNL maakt zelf weinig gebruik van historische benchmarks: ‘Je ziet meer dat de focus naar voren is gericht op de planperiode: hooguit dat bij verhitte discussies de blik wordt teruggeworpen. Maar daar ontwikkelt de organisatie zich teveel voor (...) De vergelijkingen zeggen dan niet zoveel.’

Op nationaal niveau vindt er geen benchmarking over de prestaties van LVNL plaats. De verklaring hiervoor is volgens senior adviseur 2 op het ministerie dat er ‘geen vergelijkbare organisatie [op] nationaal [niveau, red.]’ bestaat. Wel worden de zbo’s onder I&W onderling vergeleken en worden zaken afgestemd. Dit betreft dan organisationele zaken, zoals ‘de opbouw van vermogen en reserves, het aanstellen van bestuurders’ geeft senior adviseur 2 op het ministerie aan. Daarbij wordt aangegeven dat ‘het (...) ingewikkeld [is], ze [de zbo’s, red.] zijn gewoon heel verschillend.’ Dit wordt herkend bij LVNL, waar de businesscontroller over de arbeidsvoorwaarden aangeeft: ‘de verkeersleiders mogen maar tot hun 58^e achter het radarscherm. Dat is wettelijk zo bepaald. En deze mensen verdienen zo’n 2,5 ton per jaar (...)’

Op internationaal niveau wordt de LVNL vergeleken met andere Europese luchtverkeersleiders, als onderdeel van FABEC. De FABEC-prestaties worden als geheel aangeboden aan de Europese Commissie, waarbij de onderlinge prestaties van de nationale luchtverkeersleiders uitgesplitst worden. Deze internationale vergelijking wordt gewaardeerd. Zo zegt senior adviseur 1 van I&W: ‘Benchmarks an sich is heel waardevol, want het luchtruim is ook internationaal.’ Daarbij wordt aangegeven door senior adviseur 2: ‘Een volwassen organisatie staat open voor zaken als audits en

benchmarks. Dat willen bestuurders ook; om een beeld te hebben ‘waar hebben we mee te maken?’. Voor de operatie van LVNL ligt internationaal benchmarken lastiger:

‘Je hebt ook te maken met andere nationale wetten. (...) het arbeidsrecht in Duitsland is heel anders, net als [de omvang van] één FTE. De rechtsvorm is ook anders: in Nederland een zbo, in Duitsland een GmbH en in Frankrijk is het nog dichter op de overheid.’

Benchmarking bij LVNL vindt afdoende plaats: de huidige prestaties worden door het ministerie zowel met het verleden als internationaal vergelijkbare organisaties vorm gegeven. Nationaal vindt geen structurele benchmark plaats bij LVNL, maar worden de verschillende zbo’s onder I&W incidenteel met elkaar vergeleken. De benchmarks worden gewaardeerd, meer door het ministerie dan door de LVNL. Zo stelt senior adviseur op het ministerie 1: ‘Elke prestatie-interpretatie gedijt het beste als je het ergens tegen kan afzetten.’ De LVNL geeft bij monde van de businesscontroleur aan meer waarde te hechten aan waardecreatie voor de gehele sector, dan het prestatiebesturingschema: ‘het kan zijn dat we een investering doen, waardoor de tarieven omhoog gaan. Maar daardoor kunnen KLM en Easyjet misschien wel beter functioneren en kunnen ze meer vluchten maken. Dus we presteren dan ‘slechter’ volgens het schema, maar voor de gehele sector gaat de waarde omhoog.’ Benchmarks lijken daarmee meer relevant voor de verantwoordingsvormgeving, dan voor prestatieverbetering. Dit bevestigt Verwachting 1; dat een grotere mate van gebruik van benchmarks leidt tot prestatiebesturing die meer gebruikt wordt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging.

Vertrouwen

Verwachting 2 luidt: ‘Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatiebesturing van het zbo, zal de prestatiebesturing in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering’ Het vertrouwen in de technische kwaliteit van de LVNL is groot. Zo zegt adviseur 2 op het ministerie: ‘Ik heb blind vertrouwen dat wat ze doen, ze op een goede manier doen.’ Dit wordt bevestigd door adviseur 1 op het ministerie: ‘Ik heb veel vertrouwen in de kennis, kunde en integere, noeste inzet van elke collega van de luchtverkeersleiding.’ Ook LVNL geeft dit aan:

‘[de relatie is] heel goed, we werken heel veel, ook intensief samen. (...) We hebben dus een grote betrokkenheid met ze. Dat schept ook vertrouwen. (...) [maar we zijn] ook kritisch naar elkaar, dat vind ik wel belangrijk. Het is niet zo dat ze alles goed vinden, er is wel degelijk ook een kritische noot.’

Alle respondenten geven aan dat het vertrouwen in de afgelopen jaren gegroeid is. De aanstelling van een nieuwe bestuurder heeft hieraan bijgedragen, aldus adviseurs 2: ‘De bestuurder is een mastodont uit Rijksoverheid. Dat maakt ook dat de relatie met zo’n organisatie opeens anders is.’ Ook de goede prestaties in de afgelopen jaren dragen bij aan het vertrouwen, aldus adviseur 1: ‘De Europese Commissie keurt hun stukken steeds goed (...) Een ander voorbeeld is een ongeluk, dan is er een heel

protocol hoe ze daarmee omgaan. Dat gaat goed, en dat vertrouwen hebben we ook.’ Dit gevoel wordt gedeeld door de LVNL: ‘En er zitten (...) mensen die kennis van zaken hebben. Daardoor krijgen ze van ons meer vertrouwen.’ Tegelijkertijd wordt het vertrouwen van het ministerie in LVNL soms geschaad. Adviseur 1 op het ministerie noemt een casus waarbij onhandig is opgetreden in de media: ‘Zo heeft een actie van hun ons vertrouwen ondergraven.’ Vice versa ervaart LVNL soms ergernis over politieke besluitvorming: ‘Nee, veel dingen zijn ook vaak politiek. Ik begrijp hun positie heel goed, maar ga niet beter presteren als zij blijven emmeren over Lelystad: ik heb 24 man op de payroll staan!’

Het vertrouwen in de organisatie wordt door alle respondenten als belangrijk ervaren, zo zegt adviseur 2: ‘Natuurlijk is vertrouwen belangrijk – als je het idee hebt dat ze met de goede dingen bezig zijn, kun je vertrouwen en vrijheid geven. Vrijheid leidt tot een beter zbo-zijn.’ De causale relatie tussen vertrouwen en betere prestatie meting wordt niet onderkend door de respondenten. Adviseur 1 stelt: ‘Nee, [vertrouwen leidt] niet per definitie [tot betere prestatie meting, red.]. (...) Elk indicatorenset is mooi, maar zonder gesprek daarover, is het waardeloos.’ Ook de LVNL onderkent dit: ‘Nee, dat denk ik niet per sé. Het zijn andere dingen die dat bepalen. Niet met prestatie sturing, maar met goede afspraken te maken.’ Adviseur 2 geeft aan: ‘Zelfs bij blind vertrouwen in een organisatie moet je dat kunnen laten zien. Bij één Kamervraag of incident moet je aantonen waarom het gebeurt. Dus [is prestatie meting nodig, red.] als onderbouwing van je vertrouwen.’ Beide adviseurs geven aanwijzing richting een omgekeerd causaal verband: betere prestatie meting leidt tot meer vertrouwen. Adviseur 2 op het ministerie zegt: ‘Bij afwezigheid of beperking van informatie heb je steeds het idee – krijg ik wel de info die nodig is?’ Adviseur 1 zegt: ‘Ja, hoe meer transparantie en inzichtelijkheid, hoe meer brandstof je hebt voor het onderlinge gesprek.’ De LVNL voegt daaraan toe: ‘Als je indicatoren dan duidelijk en helder zijn, dan helpt dat aan meer vertrouwen.’

De tweede verwachting, dat meer vertrouwen in de organisatie tot betere prestatie meting leidt, kan niet worden bevestigd. Wel geven zij aanleiding om te denken dat betere prestatie meting tot meer vertrouwen in de organisatie kan leiden.

Stakeholderbetrokkenheid

Verwachting 3 spreekt uit dat ‘Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatie meting, zal de prestatie meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ Senior adviseur 1 op het ministerie geeft aan dat de belangrijkste stakeholders worden gevormd door de Europese Commissie, het ministerie – in haar beide rollen als eigenaar en opdrachtgever – en de opdrachtnemer, in dit geval de LVNL. Vanwege het tariefgefinancierde karakter van LVNL zijn de luchtvaartmaatschappijen als betalende partij eveneens een belangrijke stakeholder, maar zij zijn niet direct betrokken bij het opstellen van de prestatie meting, aldus een senior adviseur op het ministerie. ‘Europees gezien, krijg ik gewoon prestaties opgelegd, maar daar heb ik niks aan om met de omwonenden te bespreken,’ geeft de business

controller van de LVNL aan.

Bij de implementatie van het prestatie-meetsysteem zijn geen partijen betrokken geweest, geeft de LVNL aan. Bij de rapportage uit het prestatie-meetsysteem zijn meer partijen betrokken. Het bestuurlijke gesprek over de prestaties van LVNL wordt breed gevoerd, zegt adviseur 2 op het ministerie: 'Er zijn gesprekken met stakeholders. Met alle airlines wordt gesproken, zeker met KLM. (...) En Schiphol ook. De brede omgeving komt ook aan bod.'

Aanwijsbare invloed van stakeholders is mogelijk terug te vinden in de bijstellingen van de vijfjarenplannen, stelt adviseur 1 op het ministerie: 'Je kan zeggen dat elke bijstelling van de normen door Europese Commissie een ingreep in de prestatie-meting door een belanghebbende is.' Hierbij gaat het dus om de streefwaarde van de prestatie-meting. Voorbeelden van aanpassingen in de vorm van andere of nieuwe indicatoren kunnen de respondenten niet geven. Externe stakeholderbetrokkenheid bij het prestatie-meetsysteem wordt wel gewaardeerd door de respondenten. Adviseur 2 op het ministerie stelt: 'Wij kunnen veel vinden van LVNL, maar wij zijn niet de partij die de vliegtuigen laat vliegen. Dus als je de airlines niet meeneemt, ja, hoe kun je weten of die tevreden zijn over de dienstverlening? De stakeholderbetrokkenheid valideert de manier waarop je prestaties meet.' Dit wordt gedeeld door de LVNL: 'Alleen besta je niet: je bent een verdienmodel voor andere partijen.'

De prestatie-meting bij LVNL heeft een lage mate van stakeholderbetrokkenheid. In het bijstellen van de normen door de Europese Commissie wordt een beperkte invloed op de prestatie-sturing herkend. De respondenten bevestigen wel dat externe stakeholderbetrokkenheid tot betere prestatie-meting kan leiden, maar dat dit op dit moment niet het geval is. Dit biedt onvoldoende aanleiding om Verwachting 3 te kunnen bevestigen.

Strategie

Verwachting 4 luidt: 'Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatie-meting zal de prestatie-meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.' De verschillende prestatiegebieden en -indicatoren komen duidelijk terug in de strategie van LVNL. Beide senior adviseurs op het ministerie bevestigen dit: 'Dat blijkt eruit dat dingen waarop gerapporteerd wordt ook hoofdpunten zijn in de corporate visie.' de LVNL geeft dat aan: 'Die koppeling is in die zin, met dat Europese *scheme*, min of meer voorwaardelijk: is er voldoende geld [door de tariefstelling, red.] om dat uit te voeren?' De strategie is echter breder dan dat: ook personeelsbeleid, zoals in- en uitstroom van luchtverkeersleiders, innovatie en de rol in de keten komen nader naar voren in de strategie, terwijl dit geen component is van de prestatie-sturing (LVNL, z.j.).

De klandizie van LVNL wordt gevormd door de verschillende luchtvaartmaatschappijen die gebruik maken van het Nederlandse luchtruim of luchthavens. Het klantbelang wordt door beide senior adviseurs op het ministerie herkend in het prestatie-meetsysteem. Adviseur 1 zegt: 'LVNL rapporteert de kosten per eenheid, ook over hinder, over milieueisen en de wensen van de omgeving. Dus de

verschillende klantbelangen worden goed gerapporteerd.’ De financiën komen ook terug in de prestatiemeting, dezelfde adviseur zegt daarover: ‘Heel duidelijk, bijna nadrukkelijk. De productie en het voordeel door doelmatigheid en effectiviteit wordt in kwantitatieve indicatoren gegoten.’ De LVNL geeft daarbij aan: ‘Dat komt door het Europese systeem en de tarifiering, met de kosten en de verkeersrisico’s.’ Het lerend vermogen van de organisatie wordt niet herkend in de prestatiemeting. Wel zijn er los van de prestatiemeting wettelijke eisen die leiden tot innovatie van de organisatie. ‘De Europese Commissie stelt bijvoorbeeld eisen aan IC-functionaliteit: landen moeten met elkaar kunnen communiceren’, aldus adviseur 2 op het ministerie. Interne processen komen ook niet terug in de prestatiemeting. Wel vindt apart een monitor plaats op ziekteverzuim en werknemerstevredenheid, vertelt een senior adviseur.

Omdat zowel klantbelang als financiën terugkomt in de prestatiemeting, is er sprake van beperkte koppeling tussen strategie en prestatiemeting bij LVNL. Alle respondenten onderschrijven Verwachting 4 (‘Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’), waarbij sprake is van prestatiesturing die iets meer wordt gebruikt om prestatieverbetering vorm te geven. De LVNL zegt namelijk: ‘Daar waar je toch meer in het infrastructurele domein komt, waar het gebruik door anderen wordt bepaald dan degene die het systeem levert, wordt het erg lastig om goede indicatoren te verzinnen. Ik denk dat het hele systeem van prestatiesturing niet voor alle organisaties zomaar geschikt is.’

Conclusie

Drie van de vier gestelde verwachtingen over best practices bij de prestatiesturing worden in de casus rond LVNL bevestigd: zowel benchmarking als stakeholderbetrokkenheid en de koppeling tussen prestatiemeting en strategie dragen bij aan prestatiemeting die meer wordt gebruikt voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering. De verwachting tussen de relatie tussen vertrouwen en prestatiemeting kan niet worden bevestigd, er is aanleiding te denken dat hier een ander, omgekeerd verband bestaat. In dat geval zou betere prestatiesturing leiden tot meer vertrouwen in de organisatie. Er zijn verschillen in de waardering van het prestatie-meetsysteem door de verschillende partijen waar te nemen, zo hecht de LVNL veel waarde aan afspraken met externe partijen die buiten het Europese prestatiemetingsschema vallen, om daarmee te komen tot ‘waardecreatie’ voor de gehele luchtvaartsector. Verder komt de vraag op in welke mate prestatiesturing nu echt geschikt is voor (het infrastructurele domein) van de publieke sector.

4.2 RDW

Met 12 indicatoren, aangevuld met sub-indicatoren, in 4 prestatiegebieden kent RDW een uitgebreid systeem van prestatiesturing. In algemene zin zijn de prestaties van RDW anders dan die van ProRail of Rijkswaterstaat, omdat zij geen infrastructuur beheren, en anders dan de LVNL, omdat een groot deel van de prestatie geen directe dienstverlening betreft: het gaat (onder meer) om het controleren van

garagehouders die APK-toetsen uitvoeren.

De RDW is een tariefgefinancierde zbo. De tevredenheid over het presteren van RDW is groot, zoals ook blijkt uit de Vierde Wettelijke Evaluatie uit 2016: ‘Het overall beeld uit de evaluatie is dat de RDW een doelmatig en doeltreffend opererende organisatie is, waarvan ook de governance op orde is. De organisatie wordt professioneel aangestuurd, heeft de reguliere werkprocessen op orde en is tegelijk ook innovatief’ (RDW, 2017). Van dit positieve beeld is nog steeds sprake. De senior adviseur van de Eigenaar op het ministerie zegt:

‘qua prestaties leveren ze wat ze moeten en kunnen leveren. En dat alles binnen bestaande kaders. (...) RDW is ook onderdeel geweest van een productiviteitsonderzoek (...) daar zie je dat een aantal zbo’s wordt vergeleken (...) daar komt RDW heel goed uit.’

Deze algehele tevredenheid geldt niet alleen over de prestaties van RDW, maar komt ook terug in de prestatiesturing. De senior adviseur op het ministerie geeft aan: ‘[de KPI’s] zouden wat meer risicogestuurd bekeken kunnen worden. (...) Dat soort dingen zou je kunnen onderzoeken. Maar het functioneert nu goed op dit moment.’ Deze tevredenheid leidt tot een verminderde belangstelling voor de resultaten van de prestatiesturing, die meestal goed zijn, volgens de clustercoördinator Voertuigveiligheid op de opdrachtgevende directie van het ministerie:

‘ik zie dat RDW nu zo volwassen is dat zij heel goed weten wat ze moeten doen en wat hun vaste taken zijn. Daarom vind ik dat - zolang het goed gaat – prestatie-indicatoren niet eens zo interessant zijn. (...) Onze beleidsprioriteit ligt op dit moment op het ontwikkelen van beleid voor nieuwe voertuigen. (...) Maar ik merk ook dat wij een dermate goede relatie met RDW hebben, dat op het moment dat het allemaal niet even lekker loopt, dat ze daar ook op tijd een signaal van geven. Daarvoor hoef ik niet te wachten op een KPI-rapportage.

De verantwoordingsfunctie komt terug in de prestatiemeting van RDW. De resultaten van de prestatiemeting worden onder meer opgenomen in de jaarverslagen en besproken in de governance-driehoek. De prestatieverbeteringsfunctie is minder goed aanwezig. Hierbij geeft bestuursadviseur van de RDW aan:

‘Ik denk dat het [de huidige prestatiesturing, red.] meer hoort bij de basis op orde. Omdat we over het algemeen de normen al jarenlang halen, denk ik niet dat daar de uitdaging zit. In het verleden is op initiatief van de RDW zelfs een aantal normen aangescherpt, omdat we er altijd boven zaten.’

De senior adviseur antwoordt op de vraag of de normen ambitieus zijn: ‘Nee, op die doorlooptijden, heb ik dit ook opgemerkt. Het is wel echt de vraag of het beperken van de [prestatie-]norm wel helpt.’ Verder stelt de adviseur: ‘Ik zou wel zeggen: De RDW doet erg haar goed best en gaat echt voor topkwaliteit. De prestaties staan echt op het netvlies en prestatieverbetering ook.’

De prestatie­sturing bij RDW wordt gebruikt voor de verantwoordings­functie. De prestatie­verbetering lijkt echter vooral te wijten te zijn aan de ambitie van de RDW als organisatie zelf, en komt beperkt terug in de prestatie­sturing. Het hoge niveau van presteren op dit moment neemt een wens om prestaties te verbeteren via prestatie­sturing weg. Dit doet af aan de mate waarin de prestatie­sturing bij RDW gebruikt wordt voor verantwoordings­af­legging en prestaties­verbetering.

Benchmarks

Verwachting 1 luidt: ‘als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatie­meting zal de prestatie­meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordings­af­legging en prestatie­verbetering.’ Benchmark worden bij de RDW door geen van de partijen gebruikt in de prestatie­sturing van de organisatie. Op bedrijfsvoering wordt wel gebenchmarkt, onder meer in de Rijks­brede benchmark­groep (RBB). Hierbij worden resultaten gebenchmarkt op het verleden en op andere Rijks­organisaties. De bestuurs­adviseur van RDW zegt daarover:

‘Daar is de RDW een van de initiatie­nemers van geweest; om de bedrijfsvoerings­resultaten met elkaar vergelijken, en ook met jezelf over de voorgaande jaren. Omdat zaken doorgaans heel goed gaan bij de RDW, is de interne interesse voor wat daaruit komt, niet heel erg groot. Ook in het management van RDW wordt (...) er niet heel erg naar uitgekeken.’

Ook in internationaal perspectief wordt geen gebruik van benchmarks gemaakt. De eigenaars­advise­ring zegt daarover: ‘Wij doen de Apk’s, daarbij is een internationale vergelijking erg lastig. In België zijn bijvoorbeeld veel minder keurings­stations. En de normen zijn misschien ook heel anders dan onze 3%. De adviseur ziet de beperkte benchmark niet als gebrek: ‘Wat mij betreft zijn het unieke prestaties, die zich moeilijk laten vergelijken met andere prestaties van andere bedrijven of soortgelijke organisaties binnen Nederland.’ Dit geluid wordt gedeeld door zowel RDW als de opdracht­ge­vende directie:

‘Vanuit mijn de rol als opdracht­ge­ver heb ik meer aan kwalitatieve informatie. Ik geloof daar ook meer in ook als het gaat om de rol van OG/ON. (...) Ik kies ervoor om veel meer op persoonlijk contact te maken en zo te sturen. Dan zijn de KPI’s een last resource om erachter te komen dat het mis aan het gaan is.’

De RDW maakt op het gebied van de prestaties geen gebruik van benchmarks. Wel is dit het geval op de overhead. De wens om hier gebruik van te maken is ook niet aanwezig. Verwachting 1 (als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatie­meting zal de prestatie­meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordings­af­legging en prestatie­verbetering) kan hierdoor niet worden bevestigd. Wel wordt de waarde op bedrijfsvoering en overhead ingezien, maar dit staat los van de indicatoren van RDW.

Vertrouwen

Verwachting 2 stelt: ‘Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatiemeting van het zbo, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ Over en weer wordt het vertrouwen tussen ministerie en RDW als groot beschouwd. Het vertrouwen in de organisatie en de technische capaciteiten is duidelijk aanwezig bij het ministerie. De senior adviseur zegt: ‘Ik vind de vertrouwensrelatie vrij groot. Dat merk je ook in de samenwerking. En wat ik zeg: In het corona-tijdperk moet er veel gebeuren, snel worden geschakeld. Dan zie je openheid en dat er veel kan worden geregeld.’ De clustercoördinator vult aan: ‘De RDW is een hele goeie club met veel specialisme wat betreft voertuigen, toelating en de techniek die in voertuigen zit. Daarin doen ze het echt heel goed. Daar ben ik heel tevreden over.’ Dit vertrouwen is al jarenlang groot, en enkele respondenten geven aan dat dit nog verder gegroeid is.

De relatie tussen vertrouwen en prestatiesturing wordt bevestigd. De Eigenaarsadviseur vindt dit belangrijk ‘Ja, omdat je ervan uit mag gaan dat de inzichten die jij voorgeschoteld krijgt van de betreffende uitvoeringsorganisatie, dat die kloppen, en dat je het erover kunt hebben. Vertrouwen en veiligheid in een relatie waar je gegevens moet delen, dat is essentieel.’ De RDW bevestigt dit, bij monde van de bestuursadviseur: ‘Ja, ik denk dat je daarmee kan zeggen dat de bereidheid er dan zal zijn om op hoofdlijn te sturen. En dat je je niet laat verleiden om te sturen op incidenten.’ Hiermee bevestigen de respondenten Verwachting 2: Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatiemeting van het zbo, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.

Stakeholderbetrokkenheid

De derde verwachting betreft stakeholderbetrokkenheid: Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatiemeting, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering. Stakeholderbetrokkenheid is belangrijk, zegt de adviseur op het ministerie: ‘Sowieso, omdat de stakeholders willen zien gebeuren wat ze wil hebben.’ RDW bevestigt dit: ‘We zijn een tariefgefinancierde zbo, dus we moeten onze inkomsten van de klant krijgen. We voeren jaarlijks het gesprek over wat we gaan doen aan vernieuwing, kwaliteit van dienstverlening en innovatie, en hoe dat gevolgen heeft voor de financiën.’ Dit is echter geen inhoudelijk gesprek bij de totstandkoming van het prestatiesturingssysteem. Ook bij de implementatie en rapportage worden geen externe stakeholders betrokken:

‘Iedereen krijgt het jaarverslag, daar staat het in. Er is gelegenheid voor de branche om daarop te reageren. Maar het gesprek gaat over andere dingen. Er zitten niet veel triggers om de RDW te benaderen vanuit de voertuigsector om zaken in te brengen in de KPI’s. Dat zit op andere onderwerpen’ (senior adviseur bestuursstaf RDW).

Het directe gesprek over de prestatiesturing met de stakeholders wordt niet gemist. Dit komt vooral omdat de RDW indirect de wensen van de sector meeneemt en inbrengt:

‘Indirect gebeurt het wel [inbreng op de KPI’s, red], dat wij er dingen uit meenemen [uit gesprekken met de sector, red.]. Maar het gesprek met de partijen gaat over de tevredenheid en effectiviteit. Dat nemen wij dan mee. Maar we voeren niet open en bloot het gesprek over de indicatoren.’

Dit zorgt ervoor dat er nu zowel bij de opdrachtgever als de RDW geen wens bestaat om het betrekken van de stakeholders uit te breiden naar de prestatiesturing. De opdrachtgever zegt:

‘De RDW weet heel goed wat hun veld is en hoe ze hun werk doen. (...) Nu heeft RDW ook zelf gesignaleerd dat er wat haken en ogen aan het erkenningstelsel zitten, waar bepaalde partijen bezwaren bij hebben. Dan voeren ze gesprekken met de BOVAG, de RAI, andere belanghebbenden in het veld. De RDW komt dan zelf met een voorstel hoe wij het beleid kunnen aanpassen.’

Voor de eigenaar is het betrekken van stakeholders wel belangrijk: ‘omdat de stakeholder wil zien gebeuren wat ze wil hebben(...) Dus wij kijken naar de normen. Als ze [de RDW, red.] die niet halen, dan gaan wij het gesprek erover aan. Als er geen signalen komen dat de normen niet voldoen, dan kan je ze zo laten.’

De mate van stakeholderbetrokkenheid bij de RDW is niet eenduidig te taxeren. Het gesprek met de branchepartijen wordt wel gevoerd, maar niet toegespitst op de prestatiesturing. Tegelijkertijd betreft de RDW wel de belangen van de sector in haar handelen en rol in de governance-driehoek. Dit is echter onvoldoende om het ‘betrokkenheid van de stakeholders bij de prestatiemeting’ te noemen. Deze is daarmee laag. De respondenten reageren wisselend op de vraag of dit leidt tot betere prestatiesturing. Omdat de RDW het belang van de sector zo goed in beeld heeft, lijkt dit niet het geval te zijn. De derde verwachting ‘Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatiemeting, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering’ kan niet worden bevestigd.

Strategie

Verwachting 4 luidt ‘Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ De strategie van RDW is opgesteld langs drie lijnen: ‘vernieuwen vanuit continuïteit, samenwerken in ketens en toegesneden dienstverlening.’ Alleen in deze laatste lijn is een link te vinden naar de prestatiesturing: ‘Excellente dienstverlening in balans wat betreft klant, kwaliteit en kosten’ houdt onder meer verband met de processen en klachtafhandeling, die uitgebreid in de prestatiesturing terug komen (RDW, 2018: 11-15). De respondenten bevestigen dat er geen tot beperkte koppeling bestaat tussen de prestatiesturing en de strategie van RDW. De bestuursadviseur bij RDW zegt: ‘De strategie gaat voorop, daarin staat welke vernieuwingen je wil doorvoeren. Dat heeft uiteindelijk zijn weerslag in normen.’ De clustercoördinator geeft aan: ‘[die koppeling is er] eigenlijk best weinig. RDW zorgt dat de indicatoren

goed staan en ze denken er over door: ‘Wat is het belang van opdrachtgever.’

Het klantbelang van de consument komt goed terug in de prestatiesturing, zegt de senior adviseur op de bestuursstaf van RDW: ‘Ja, dat zie ik duidelijk terug. Wachttijden, doorlooptijden, (...)’ Het belang van autofabrikanten, die hun auto’s willen laten goedkeuren ter toelating komt minder terug. De financiën zijn eveneens aanwezig, zegt de adviseur op de bestuursstaf: ‘Ja, een belangrijke KPI is de gemiddelde tariefontwikkeling. Dat is een kernpunt waar we heel lang zelfs op goedkoper werden (...). We zijn van 1996 tot twee jaar terug hierop na inflatiecorrectie goedkoper worden.’ Het intern leren van de organisatie komt niet terug in de prestatiesturing. De interne processen zijn wel aanwezig volgens de respondenten: ‘Ja, die zitten erin, op doorlooptijd bijvoorbeeld’ (adviseur bestuursstaf).

Of de koppeling tussen strategie en prestatiesturing leidt tot betere prestatiesturing is niet duidelijk. De eigenaarsadviseur en clustercoördinator voertuigveiligheid menen van wel: ‘Ja, dat leidt tot betere prestatiesturing. Maar met een kanttekening, want goede prestatiesturing moet een middel zijn en geen doel. Maar wat meer helpt is het gesprek met elkaar.’ De RDW zelf geeft aan dat de doorwerking van de prestatiesturing en strategie in de organisatie beperkt is: ‘Ik denk dat het intern zo abstract is dat je daar niet snel mensen mee inspireert of de juiste kant op stuurt. (...)Een op een kunnen afdelingen en medewerkers er niet iets duidelijk mee.’

Bij de RDW komen klantbelang, financiën en interne processen terug in de prestatiemeting. Dit betekent dat er sprake van beperkte koppeling tussen strategie en prestatiemeting bij RDW. Dit leidt ook niet tot prestatiemeting die in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering. De vierde Verwachting kan daardoor niet aangenomen worden. Opvallend is dat vooral intern bij de RDW de koppeling niet herkend wordt en nauwelijks gebruikt wordt om de organisatie mee in te richten.

Conclusie

De prestatiesturing van RDW is door de grote tevredenheid over en vertrouwen in de organisatie geen instrument dat gebruikt wordt voor prestatieverbetering. Dit beïnvloedt de verschillende verwachtingen. Alleen Verwachting 2 betreffende het vertrouwen kan worden aangenomen. De historische en internationale context wordt van minder belang geacht voor de RDW, zodat benchmarken niet gemist wordt. Opvallend is dat stakeholderbetrokkenheid minder relevant beschouwd wordt, omdat de RDW het belang van de sector goed in ziet. Op het gebied van strategie is een beperkte koppeling waar te nemen. Dit heeft zou te maken kunnen hebben met het feit dat de prestatiesturing bij RDW vooral gebruikt wordt om de ‘basis op orde’ (bestuursadviseur RDW) te houden, en minder met de innovatie van de organisatie.

4.3 Rijkswaterstaat

Het prestatie-meetsysteem van Rijkswaterstaat is opgesteld langs de drie divisies die de organisatie kent: het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem (Rijksbegroting, 2019). De

prestaties van Rijkswaterstaat worden als goed ervaren, zo stelt een beleidsmedewerker op de divisie wegen bij het ministerie: ‘Nederland heeft nog steeds heel goed presterende netwerken. Niet alleen wegen, ook vaarwegen en het hoogwatersysteem. We behoren echt tot de top van de wereld, op hoe wij verkeer afwikkelen en hoe het erbij ligt; hoe wij er als land voor zorgen.’ Tegelijkertijd blijkt uit extern onderzoek dat er zorgen zijn, die ook door alle respondenten worden bevestigd.

Allereerst zijn er zorgen over de instandhouding van de netwerken in de toekomst, blijkt uit een audit door Horvat: ‘Bij ongewijzigd beleid sprake van een indicatief tekort op instandhouding van circa 1-1,4 miljard euro per jaar voor de periode 2022-2025. Dit is exclusief inlopen van uitgesteld onderhoud’ (Nieuwenhuizen & Veldhoven, 2019: 2) Daarbij bestaat van uit het ministerie om de groeiende kosten in te tomen. De adviseur bestuursstaf zegt: ‘Je ziet dat we nu in een tekortperiode gekomen zijn, waar echt middelen nodig zijn om netwerken in stand te houden. Maatschappelijke verwachtingen stijgen, denk aan *smart mobility*, we tolereren geen vertraging meer - en de assets verouderen.’ Ook over de administratie van Rijkswaterstaat zijn zorgen: ‘De externe toets door Horvat & Partners heeft inzichtelijk gemaakt dat de administratie waarin informatie over het areaal is opgenomen onvoldoende op orde is. Dit komt onder meer omdat de informatie niet eenduidig in de administratie van Rijkswaterstaat is vastgelegd’ (Nieuwenhuizen & Veldhoven, 2019: 2). Dit keert terug in de prestatiemeting, waar de indicatoren op hoofdvaarwegen op PM staan: ‘Er is een nieuw systeem ingesteld, waarbij vergeten is om de prestatiemeting daarin een plaats te geven. Daardoor meten we nu niet op deze onderwerpen’ (clustercoördinator vaarwegen).

Een laatste probleem wordt in de indicatoren gevonden. Niet alle normen zijn ambitieus of scherp gesteld, geeft een adviseur assetmanagement aan, die de Service Level Agreement (SLA) met het ministerie opstelt:

‘Er zit weinig beweging in die indicatoren. Zoals de indicator beschikbaarheid, die is op 90% gesteld. Die wordt berekend door lengte van de weg te vermenigvuldigen met de beschikbaarheid in de tijd. Zo mag 10% van het netwerk het hele jaar onbeschikbaar zijn. Of 10% van het jaar kan het hele netwerk eruit liggen. En worden de normen nog gehaald.’

Dit heeft gevolgen voor de functie van productiviteitsverbetering van het prestatie-meetsysteem; die is niet aanwezig. Er wordt veel meer gestuurd op het beheersen van de kosten dan het verbeteren van de prestaties. Zo geeft een beleidsmedewerker Wegen op het ministerie aan: ‘Vanuit de opdrachtgevende directie is het gevoel dat het wel wat minder mag groter dan dat het wat beter moet.’ De prestatiemeting wordt beperkt gebruikt voor de verantwoordingsaflegging. Dezelfde beleidsmedewerker stelt:

‘Het [prestatie-meetsysteem, red.] is vooral bedoeld om de dialoog aan te gaan of er inderdaad ontwikkelingen zijn. Op wegen worden onze PIN’s [prestatie-indicatoren, red.], onze opdracht gehaald wordt. (...) [Het is] geen instrument om boetes uit te delen of boos te zijn, in de zin van afrekenen.’

De beide functies van prestatieverbetering en verantwoording zijn bij Rijkswaterstaat maar ten dele aanwezig. Dit heeft een negatief effect op dit prestatiesturingssysteem: het nut is beperkt. Dit wordt keer op keer benadrukt door de respondenten.

Benchmarks

Verwachting 1 stelt ‘als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ Uit gesprekken blijkt dat vergelijking van de prestaties over het verleden beperkt plaats vinden. Hier is een duidelijke reden voor volgens de assetmanager bij Rijkswaterstaat: ‘ze zijn zo stabiel als wat’. De adviseur van de bestuursstaf geeft aan dat vergelijken met het verleden wel belangrijk is:

‘Het is belangrijk om te zien hoe onze netwerken in de tijd presteren. Daarin zien we terug dat veroudering en kosten toenemen. Het is belangrijk daarvan bewust te zijn, en uit te leggen aan onze opdrachtgever. Hele grote kunstwerken uit de jaren 50, 60, 70 zijn op andere gebruiksklassen gebouwd. Die zei je steeds meer verzuchten onder gebruik.’

Hieruit blijkt dat benchmarken van belang is voor het afleggen van verantwoording, bijvoorbeeld over hogere kosten. Wel is het zo dat dit geen benchmark over de indicatoren betreft. Interne benchmarking vindt plaats, maar is beperkt door vergelijkingsproblemen, aldus de adviseur bestuursstaf:

‘We zijn regionaal opgedeeld. Dus de regionale directies, die vergelijken we onderling. Daar lopen we toch tegen regionale verschillen aan. (...) De ene heeft veel wegen, de andere veel waterkeringen. Intern vinden we dat lastig om te vergelijken. (...) Met waterschappen, provincies, of ProRail gebeurt dat niet actief. Maar intern voeren we het gesprek over de doorvertaling van prestaties naar regio.’

Binnen het ministerie wordt waarde gehecht aan de vijfjaarlijkse doorlichting van de agentschappen, geeft de beleidsmedewerker aan. Daarbij geldt dat dit los van het prestatie-meetsysteem gebeurt, en dus niet opgevat kan worden als benchmarking in de zin van dit onderzoek. Dit geldt ook voor internationale benchmarks. De adviseur assetmanagement zegt: ‘Internationaal [wordt vergeleken] op kostenniveau, op indicatoren nauwelijks. (...) Dus je loopt er wel tegenaan dat alle organisaties verschillende typen indicatoren hebben. Er is dus wel benchmark op leren, maar niet inhoudelijk op de prestaties of indicatoren die vergelijkbaar zijn.’

Samengevat vindt er bij Rijkswaterstaat geen tot beperkte benchmarking plaats. Reden hiervoor zijn de stabiele resultaten en beperkte nationale en internationale vergelijkbaarheid van de divisies en organisatie als geheel. De adviseur bestuursstaf geeft wel aan ‘latent is er wel een behoefte om te vergelijken en te weten waar je staat.’ Op de vraag of benchmarking leidt tot betere prestatiemeting, wordt wisselend gereageerd, waarbij alle respondenten de beperkte vergelijkbaarheid als belemmering

noemen. De Verwachting ‘als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatie­meting zal de prestatie­meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoording­aflegging en prestatie­verbetering’ kan bij Rijkswaterstaat niet worden bevestigd.

Vertrouwen

Verwachting 2 stelt: ‘Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatie­meting van het zbo, zal de prestatie­meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoording­aflegging en prestatie­verbetering.’ Het vertrouwen tussen Rijkswaterstaat en het ministerie wordt door verschillende zaken geschaad. Allereerst spelen de oplopende kosten een rol, zegt de adviseur van de bestuurs­staf: ‘Bij Rijkswaterstaat worden de oplopende kosten om prestaties te realiseren bijna als een gegeven gezien, er zijn weinig mogelijkheden om het anders te doen. De opdracht­gever twijfelt daaraan.’ Ook voelt het ministerie zich soms overvallen door onvoorziene omstandigheden, zegt de beleids­medewerker daar:

‘Het is een capabele organisatie. Maar wij worden als opdracht­gever geregeld overvallen door onvoorziene omstandigheden. Dat zouden ze moeten managen. Zo hebben we afspraken over beheer, onderhoud en budget. Toen bleek opeens niet alles in kaart te zijn, en kwam een verzoek om extra budget onze kant op. Dan ontstaan irritaties. Dat komt geregeld terug.’

De verhouding wordt mede bepaald door de omvang en kennis van Rijkswaterstaat ten opzichte van de beleids­divisie, zegt de adviseur bestuurs­staf: ‘Wij vormen meer dan driekwart van het ministerie [in Fte’s, red.]. (...) De beleids­kern [op het ministerie, red.] heeft moeite om weerstand te bieden tegen het grote RWS. Wij hebben grote kennis en expertise waarop zij ons moeten aansturen. Dat is soms lastig.’ Vanuit het asset­management wordt door de adviseur aangegeven: ‘Ze [de beleids­kern, red.] gooien alles terug. Als je vraagt: ‘Wat mag er minder?’, dat durven ze gewoon niet te zeggen. Je kunt ze niet verleiden tot uitspraken ‘wat wil je het eerste geschrappt bij bezuinigingen’, dat gaan ze gewoon niet zeggen. (...) zelf een grotere broek aan te trekken en keuzes te maken, dat durven ze niet. Dat kunnen ze misschien ook wel niet. Ze zijn te afhankelijk van ons.’

Het vertrouwen tussen de organisaties is wel gegroeid, volgens de respondenten. De beleids­medewerker op het ministerie zegt: ‘Rijkswaterstaat heeft zelf geen geld, dat komt van de opdracht­gever. Dat moeten wij dan gaan vinden, als er tekorten zijn. Dat maakt het niet altijd gezelliger. Maar vroeger was het echt wel verzuurder.’ Dit wordt bevestigd door de cluster­coördinator hoofdwatersysteem:

‘RWS komt met name bij ons op de lijn, als er tekorten zijn of er gedoe is met een aannemer, of als een schip door een stuw vaart. Verder staan wij voor wat betreft beheer en onderhoud, de instand­houding, op afstand. Eigenlijk was de afstand tussen ons en RWS en tussen de directie spoor en ProRail even groot. De vorm maakt feitelijk niet veel uit. Ik heb niet de illusie dat wij RWS beter kunnen aansporen, omdat het een agentschap zou zijn.’

Het vertrouwen wordt door alle partijen belangrijk gevonden. De beleidsmedewerker zegt: ‘Dat [vertrouwen, red.] is essentieel. Zonder vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer werkt het systeem niet. Als het niet lekker loopt... dat raakt wel aan dingen die je mag verwachten van een opdrachtnemer: transparantie, informatie, tijdigheid, dat soort zaken.’ Of vertrouwen de prestatiemeting beïnvloed is onduidelijk. De adviseur assetmanagement zegt: ‘Dat is erg vertroebeld doordat het systeem niet werkt en niet veel zegt.’ De adviseur bestuursstaf bevestigt de verwachting wel: ‘Dan [bij meer vertrouwen, red.] kan je beter het gesprek over de prestatiemeting voeren. Als je meer vertrouwen in elkaar hebt, kan je makkelijker stappen zetten om het systeem te verbeteren.’ De beleidsmedewerker op het ministerie heeft twijfels, maar geeft aan: ‘Goede samenwerking valt of staat bij openheid, transparantie, het respecteren in elkaars verantwoordelijkheden, en ook interesse in elkaars werkzaamheden.’ Deze beleidsmedewerker, die voorheen accountmanager voor RDW was, ziet eerder omgekeerde causaliteit: ‘Bij de RDW kon ik zo een uitdraai van het systeem krijgen, als ik het vroeg kreeg ik het binnen no-time. Bij het CBR duurde het veel langer, of kreeg ik het niet. Het zegt iets over of een organisatie in staat is zijn taak uit te voeren. Het kan aangeven of een organisatie goed presteert. Het leidt tot meer vertrouwen.’

Het vertrouwen tussen ministerie en Rijkswaterstaat is te taxeren als laag, vooral door verrassingen vanuit Rijkswaterstaat richting het ministerie. Hoewel de respondenten het vertrouwen ‘gemiddeld’ taxeren, en aangeven dat dit gegroeid zou zijn, blijkt dit niet uit de verder antwoorden. Hier zou sprake kunnen zijn van sociaal wenselijke beantwoording. Dit verdient nader onderzoek. De verhouding tot de prestatiemeting is lastig te bepalen. De respondenten reageren verdeeld. Dit komt onder meer doordat het prestatie-meetsysteem te ruime normen kent, waardoor prestaties nagenoeg altijd goed zijn. De tweede verwachting, dat meer vertrouwen in de organisatie leidt tot prestatiemeting die in een grotere mate voor productiviteitsverbetering en verantwoording wordt gebruikt, kan niet door de respondenten worden bevestigd. Wel geven zij aanleiding te denken dat betere prestatiemeting tot meer vertrouwen in de organisatie kan leiden.

Stakeholderbetrokkenheid

Verwachting 3 geeft een verband tussen stakeholders en prestatiemeting aan: ‘Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatiemeting, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ De respondenten geven aan dat de bestuurlijke driehoek van opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar de enige belanghebbenden zijn die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het prestatie-sturingssysteem: ‘In principe zijn bij het opstellen en de evolutie van het prestatie-meetsysteem de opdrachtgever en opdrachtnemer, en eigenaar betrokken. In die driehoek wordt dit gedaan. Inhoudelijk bepalen zij de eisen en vertalen de doelenboom in criteria’, zegt de adviseur van de bestuursstaf. Om de doorvertaling van de doelenboom naar indicatoren goed te maken, is een extern bureau betrokken geweest, zegt de adviseur assetmanagement: ‘We hebben daar [over de uitwerking

van de doelenboom, red.] uitgebreide gesprekken over gehad, ook met een extern bureau. Iedereen heeft ook de kans gehad te zeggen ‘ik wil die-en-die indicator’ en ‘we moeten zus en zo meten’. Naast de bestuurlijke driehoek zijn geen partijen betrokken. De beleidsmedewerker op het ministerie geeft aan: ‘We hebben niet veel externen geraadpleegd. Hun interesse zit hem veel meer op ‘er ontstaan files, dus meer asfalt aanleggen’. Die roepen ‘meer beheer en onderhoud’. We hebben wel veel contact, maar niet op PIN’s et cetera.’ Bij het implementeren van het prestatie-meetsysteem zijn dezelfde partijen betrokken geweest. Daar kleeft een risico aan volgens de adviseur assetmanagement:

‘Het systeem waarin boten worden gelogd bij bruggen en sluizen, daar werd nieuwe software voor ontwikkeld. Plotseling konden wij niet meer meten, dat zat niet in het nieuwe programma. Dat komt omdat wij meeliften... Daardoor is het niet in de spec’s van het nieuwe systeem vastgelegd en ben je dus kwetsbaar. Dat is dan niet goed geborgd.’

Deze respondent bevestigt dat het betrekken van stakeholders, zoals in dit geval de systeembeheerders, van belang is. Alle respondenten geven aan dat bij de rapportage uit het prestatie-meetsysteem opnieuw de gehele driehoek betrokken is.

In de verschillende stadia rond de prestatie-sturing is steeds de gehele bestuurlijke driehoek vertegenwoordigd. Dit maakt dat de voornaamste stakeholders worden aangehaakt. Er is dus sprake van een beperkte mate van betrokkenheid van stakeholders. Behoudens deze drie rollen in de bestuurlijke driehoek worden geen externen geraadpleegd. Dit zou een makke kunnen zijn in de prestatie-meting. Hoewel de partijen betrokken zijn, kunnen de respondenten niet bevestigen dat dit tot betere prestatie-meting leidt. De adviseur van de bestuursstaf zegt daarover:

‘Men is zich bewust dat we niet zijn waar we moeten zijn. De waan van de dag zit ons in de weg. Door de huidige tekorten, sneeuwt het gesprek over prestaties snel onder. Dan gaan we het toch over geld hebben in plaats van prestatie-sturing.’

Dit is opvallend. Het lijkt erop dat de externe omgeving, in de vorm van de groeiende kosten voor instandhouding van de infrastructuur, een interveniërend effect hebben op de relatie van stakeholderbetrokkenheid op een beter prestatie-meetsysteem. Deze algehele ontevredenheid over de prestatie-meting bij Rijkswaterstaat, die niet te wijten valt aan de beperkte stakeholderbetrokkenheid, leidt ertoe dat de derde verwachting, ‘Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatie-meting, zal de prestatie-meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’, verworpen moet worden.

Strategie

De vierde verwachting luidt ‘Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatie-meting zal de prestatie-meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ Rijkswaterstaat werkt langs de lijnen ‘veiligheid, leefbaarheid, bereikbaarheid’,

en maakt op specifieke terreinen ‘Strategische verkenningen’, waar ontwikkelingen en hun gevolgen voor Rijkswaterstaat geduid worden (Rijkswaterstaat, z.j.). Op dit moment is er geen expliciete koppeling met prestatiemeting. Op onderdelen is deze er wel, geven de verschillende respondenten aan. De adviseur assetmanagement zegt: ‘We zijn een hele tijd druk geweest met Minder Hinder. Inmiddels zijn de PIN’s zo goed, dat beleid zegt: ‘de inzet mag wel wat minder.’ Maar toen leek dat wel te werken.’ De beleidsmedewerker op het ministerie geeft aan dat de koppeling wel gewenst is en dat daaraan op het thema duurzaamheid wordt gewerkt: ‘Rijkswaterstaat heeft ambities op CO2-reductie en klimaatadaptatie. Dat bespreken we in de werkgroep SLA-duurzaam. We willen daar wel op gaan vastleggen. Maar die PIN is er nog niet, we bepalen nog welke informatie je daarvoor nodig hebt.’ Ook de bestuursadviseur herkent een trend naar het meer in lijn brengen van de prestatiemeting en strategie: ‘Dat is zich aan het ontwikkelen. Het huidige bestuur is zich steeds bewuster van de rol van prestaties voor de organisatie. (...) tot voorkort was er vooral aandacht voor aanlegprojecten. Het deel op beheer en onderhoud en het presteren van netwerken was onderbelicht (...) je ziet nu bij de huidige DG dat er meer bewustzijn voor de instandhouding is.’

Rijkswaterstaat heeft moeite het klantbelang te definiëren. De adviseur bestuursstaf geeft aan: ‘We doen het enerzijds voor elke gebruiker van ons netwerk, maar daar krijgen we relatief weinig feedback van. Maar des te meer krijgen we commentaar uit de politiek en de beleidsopdrachtgever. (...) De [Tweede] Kamer is opdrachtgever én vertegenwoordiger van klant. Wij vinden dat een lastig onderscheid.’ Als de weg- of watergebruiker als klant wordt beschouwd, zijn verschillende indicatoren van toepassing. De beleidsmedewerker en op het ministerie en adviseur bestuursstaf noemen beiden de netwerkbeschikbaarheid als indicator waarin het klantbelang duidelijk naar voren komt. De respondenten zijn eensgezind over het niet terugkeren van de elementen ‘financiën’, ‘lerend vermogen’ en ‘interne processen’ in het prestatie-meetsysteem. De respondenten bevestigen de stelling dat het koppelen van strategie en prestatiemeting tot betere prestatiemeting zal leiden. De adviseur assetmanagement geeft aan ‘Uiteindelijk [leidt dat] wel [tot betere prestatiemeting], als je de juiste strategie hebt, moet dat uiteindelijk de prestaties ondersteunen.’ De beleidsmedewerker op het ministerie bevestigt dat, maar nuanceert de toepasbaarheid bij Rijkswaterstaat uit eigen ervaring: ‘In theorie wel, ik twijfel of ons veld van werk geschikt is voor prestatie-sturing. (...) Ik vraag me echt af of beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen een gelukkig gekozen werkveld voor prestatie-sturing is.’

De koppeling tussen prestatiemeting en strategie ontbreekt. Van de verschillende elementen van strategie is alleen in het klantbelang terug te vinden, als beschikbaarheid van het netwerk daaronder geschaard kan worden. De respondenten hebben moeite dit klantbelang te definiëren. In de overige domeinen van strategie wordt de koppeling gemist. Dit betekent dat er geen tot beperkte koppeling van strategie en prestatiemeting is. Uit eigen ervaring geven de respondenten wel aan dat de koppeling tot betere prestatiemeting zou leiden. De verwachting ‘Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de

prestatie­meting zal de prestatie­meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoording­af­legging en prestatie­verbetering.’ kan bij Rijkswaterstaat dus niet bevestigd worden.

Conclusie

De ervaringen met de best practices rond Rijkswaterstaat leiden ertoe dat geen van de gestelde verwachtingen aangenomen kan worden. Respondenten wijzen hierbij keer op keer op het hoge onderhoudsniveau dat de Nederlandse infrastructuur nu kent, de rigide prestatie-indicatoren en de rol die de toenemende kosten spelen in de relatie tussen het ministerie en Rijkswaterstaat. De bruikbaarheid van het prestatie­sturing­stelsel van Rijkswaterstaat is door deze als ‘externe omgevingsfactoren’ laag. De best practices zijn in beperkte mate aanwezig bij Rijkswaterstaat. Hierdoor is niet te constateren of het toepassen van deze best practices zal leiden tot prestatie­sturing die in grotere mate voor verantwoording­af­legging en prestatie­verbetering wordt gebruikt. Wel kan geconcludeerd worden dat de prestatie­sturing negatief beïnvloed wordt door elementen die zijn te typeren als externe omgevingsfactoren. Daar komt bovenop dat respondenten twijfelen of de aard van de werkzaamheden van Rijkswaterstaat geschikt is voor prestatie­meting.

4.4 ProRail

De prestatie­meting van ProRail maakt integraal onderdeel uit van de beheer­concessie die het ministerie tienjaarlijks uit­geeft voor het beheer, onderhoud en aanleg van het hoofd­railnet (Ministerie van I&M, 2014a). De prestaties zijn op dit moment goed, zo zegt de beleids­adviseur bij ProRail: ‘We presteren nu goed op basis van de indicatoren waarop we af­gerekend worden. Goede betrouwbaarheid, goede reizigers­punctualiteit -behalve op de HSL-. Volgens de indicatoren presteren we ook goed presteren op goederen­vervoer, maar de goederen­vervoerders denken daar anders over.’ Dit wordt bevestigd door medewerkers van het ministerie, zo zegt de senior adviseur: ‘Het overall beeld is positief. Dit blijkt ook uit de brief van de minister over instand­houding van de Rijk­infrastructuur; de minister is duidelijk positiever over de ProRail dan Rijkswaterstaat (Nieuwenhuizen & Veldhoven, 2020: 3-4).

Het prestatie­sturing­stelsel van ProRail kent meerdere prestatie­gebieden, maar niet elk prestatie­gebied heeft indicatoren. Dat wordt door ProRail als een gebrek ervaren:

‘Bij de andere gebieden [anders dan betrouwbaarheid, red.] zijn geen indicatoren af­gesproken, maar alleen programma’s bepaald. Dat maakt het veel vager natuurlijk, om te meten of we de prestatie die verlangd wordt wel geleverd worden. Op betrouwbaarheid hebben we wel indicatoren, maar dan opeens 8! Wij zouden eigenlijk wat meer balans willen hebben: wat minder indicatoren op betrouwbaarheid, op de andere prestatie­gebieden wel één of twee meer.’

De cluster­coördinator aan­sturing ProRail & NS op het ministerie deelt deze afweging niet: ‘Je kan niet alles in de schijn­werper zetten, want dan valt niets meer op.’ De business controller bij ProRail benoemt nog andere zaken waar ProRail twijfels over heeft:

‘De HSL is een spotlight, daar wil de politiek druk op sturen. Maar dan ga je opeens 2% van je treinbewegingen onder het vergrootglas leggen. (...) De KPI’s zitten heel operationeel op betrouwbaarheid. Het hele ontwikkelproces [van infrastructuur, red.] zit er niet in, terwijl daar toch bijna 2000 man mee bezig is.’

Het ministerie is zich bewust van deze wensen van ProRail, zegt de coördinator: ‘ik weet dat ProRail wellicht iets minder tevreden [met het set KPI’s is]. (...) Daar willen we naar gaan kijken in de KPI-set, of we dat kunnen verbeteren. Ik ben daar wel wat voorzichtig over. Het zal best ingewikkeld zijn om goede KPI’s te verzinnen, om ook vanuit Beleid erop te gaan sturen. Maar dat neemt niet weg dat we ernaar gaan kijken.’

Van het prestatiebesturingssysteem gaat een duidelijke verantwoordingsprikkel uit. Dit komt onder meer door het boetesysteem: wanneer ProRail een bodemwaarde voor een indicator niet haalt, kan zij beboet worden (art. 27 van de concessie). Deze functie wordt door alle respondenten benadrukt. De prestatieverbeteringsfunctie van het sturingssysteem is eveneens aanwezig. De clustercoördinator stelt: ‘Die [prestatieverbetering-]functie gaat er zeker van uit. Ook omdat een deel van de KPI’s gezamenlijk met NS is.’ De businesscontroller nuanceert dat door te stellen dat de interne sturing meer indirect leidt tot prestatieverbetering op de indicatoren. Daarnaast geeft deze controller bij ProRail aan: ‘Je hebt een aantal beleidspots, zoals de ICT-organisatie, die lastig te sturen zijn. Maar daar loopt 600 man rond die 2 miljoen omzetten. (...) Die komen nog niet terug in de prestatiemeting.’ Desalniettemin zijn beide functies present in het prestatiebesturingssysteem van ProRail.

Benchmarks

Verwachting 1 stelt ‘als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ ProRail maakt gebruik van benchmarks met het verleden, aldus de business controller:

‘Wij doen dat basaal: bij de jaarprestaties voegen wij de prestatie van de afgelopen 10 jaar erbij. Zonder een waardeoordeel, maar zodat lezers dat in perspectief kunnen plaatsen. Daarnaast volgen wij intern een aantal benchmark-indicatoren die wij met het buitenland hebben, die volgen wij ook over de afgelopen 5 tot 10 jaar. Zoals het aantal ongevallen per treinkilometers.’

De bestuursadviseur geeft aan dat dit gebeurt om ‘intern lessen te leren en te kijken hoe we het beter kunnen doen.’ Nationaal vindt geen benchmark plaats. De directeur prestatie-analyse zegt:

‘[dat doen we] niet, want er is geen andere infra-beheerder in Nederland op het spoor. (...) [Met Rijkswaterstaat vergelijken, red.] lijkt mij toch lastig. Ik denk dat je op de weg met andere

prestatie-indicatoren (...). In de auto heb je minder sprake van een belofte en het uitvoeren daarvan. Dat maakt de prestatie-indicatoren al heel anders.’

Internationaal wordt uitgebreid gebruik gemaakt van benchmarking, waarbij zij hoog in de lijstjes staat. Daarover stellen zowel de clustercoördinator op het ministerie als de business controller:

‘Omdat je op best een aantal vlakken toch koploper bent, gebruiken we het veel in de publicatie richting Tweede Kamer. (...) De keerzijde is: de achterblijvers hebben na verloop van tijd niet meer zoveel zin om mee te doen, of die worden teruggefloten. (...) Dat maakt dat je benchmark minder relevant wordt (...). Maar het is dus op zich nuttig en waardevol. Maar je moet wel een commitment-afspraak maken’ (Business controller ProRail).

De ervaringen en het gebruik van benchmarks worden door ProRail gewaardeerd, zowel in verband met de verantwoording richting de Kamer als de prestatieverbetering. De benchmarking vindt bij ProRail zowel met het verleden als internationaal plaats en is daarmee afdoende. De respondenten delen de waarneming dat benchmarken leidt tot betere prestatiemeting, zowel om de verantwoording richting de Kamer als de prestatieverbetering door te leren van *peers* vorm te geven. Verwachting 1 wordt daarmee bevestigd.

Vertrouwen

Verwachting 2 luidt: ‘Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatiemeting van het zbo, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ De beleidsadviseur bij ProRail geeft aan: ‘Het vertrouwen is best groot. Er is best een goede samenwerking tussen de partijen. Als er problemen zijn wordt dat niet stil gehouden.’ Dit vertrouwen wordt door alle partijen gedeeld. Wel zijn er vanuit ProRail zorgen over de politieke besluitvorming, geeft de business controller aan:

‘Ik vind de politiek fragiel. Als de minister en onze CEO elkaar vertrouwen, dan werkt dat ook door naar de medewerkers. Dan wordt er niet gemillimeterd: dat ze blijven zoeken tot ze iets vinden. Aan de andere kant merk ik: de politiek vaart soms zijn eigen koers: kijk maar naar de zbo-vorming [die wordt intern bij ProRail niet gedragen, red.]’

Vice versa heeft het ministerie soms zorgen over uitingen van ProRail:

‘Het vertrouwen varieert tussen gemiddeld en hoog. Over het algemeen is het vertrouwen hoog. Tegelijkertijd zijn er wel eens dingen die gebeuren, waar we als ministerie last van hebben. Als ProRail bijvoorbeeld zelf de pers opzoekt en op onze stoel gaat zitten’ (clustercoördinator aansturing ProRail & NS).

Alle respondenten geven aan dat het vertrouwen gegroeid is. De directeur prestatie-analyse zegt: ‘Wij proberen steeds meer niet pas naar het ministerie te komen als de bodemwaarde niet gehaald wordt,

maar eerder al signaal afgeven.’ De business controller geeft aan ‘7 á 8 jaar geleden, had je termen als ‘prutsrail.’’ Daarbij wordt een kritische noot meegegeven: ‘(...) hoe het vertrouwen gestegen is bij de buitenwereld en politiek, dat staat niet in een verhouding tot de kwaliteit die toen en nu geleverd wordt: die is niet zóveel verbeterd. Het gaat hier heel veel om communicatie, ‘hoe wordt boodschap verpakt’ (business controller ProRail).

Het vertrouwen tussen partijen wordt belangrijk gevonden: ‘Met transparantie, en het vertrouwen dat informatie niet tegen je gebruikt wordt, ben je eerder geneigd om in oplossingen te zoeken. Dat zal de prestatiemeting dus ook ten goede komen’, zegt de beleidsadviseur. De clustercoördinator op het ministerie merkt op dat het vertrouwen ruimte biedt voor ProRail om zelfstandig te functioneren: ‘als wat we met zijn alle willen [op het spoor, red.] gevolgen heeft voor de prestaties, dan is er gewoon sprake van een rechtvaardigingsgrond. Daar moeten we gewoon met elkaar over in gesprek zijn. Wij zien onszelf dus wel als redelijk partij.’ Dit bevestigt Verwachting 2, dat een hogere mate van vertrouwen leidt tot prestatiemeting die in grotere mate wordt gebruikt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging.

Stakeholderbetrokkenheid

De derde verwachting spreekt over stakeholderbetrokkenheid: Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatiemeting, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering. Omdat de prestatie-indicatoren onderdeel zijn van de beheerconcessie, staan deze open voor consultatie, zegt de directeur prestatie-analyse: ‘Je wil niet weten hoe groot de lijst is van te consulteren partijen – dat gaat tot een bedrijfje op Curaçao. (...) het zijn honderden partijen. Die krijgen allemaal de conceptafspraken te zien, en dat leidt tot onwaarschijnlijk veel reacties.’ Dit wordt bevestigd door de clustercoördinator. Deze betrokkenheid heeft geleid tot wijzigingen, zegt hij: bij ProRail: ‘de vertrekpunctualiteit is komen te vervallen, dat is na conclaaf met de vervoerders de transitotijd geworden [tijd tussen de haven en de grens met Duitsland, red.]. De business controller vult aan: ‘Net als reizigerspunctualiteit met de NS. Deze had er ook anders uit gezien als zij niet aan tafel hadden gezeten.’ De business controller merkt op dat betrokkenheid divers kan zijn: ‘Wat is “betrokken”? Ja, er is afstemming. Maar niet altijd wordt alles volledig overgenomen.’ Bij de implementatie worden geen stakeholders betrokken. De rapportage gebeurt wel binnen de bestuurlijke driehoek.

De betrokkenheid van stakeholders wordt gewaardeerd. De beleidsadviseur zegt: ‘[het betrekken van stakeholders] vinden wij van belang, omdat wij op zoek zijn naar oplossingen die de prestaties van spoorsector ten goede komen. ProRail heeft er niets aan als zij goed presteert volgens de indicatoren, maar de sector daar geen baat bij heeft.’ Dit wordt gedeeld door de business controller: ‘Ik denk dat invloed altijd helpt. Maar of dit nou het beste systeem is... het kan altijd beter. Maar als je samen de dialoog voert, wordt het beter.’

Doordat de indicatoren in de beheerconcessie zijn opgenomen, is de stakeholderbetrokkenheid

bij het opstellen van het prestatiesturingssysteem groot. Het wijzigen van indicatoren heeft ook geleid tot een prestatieverbetering op het goederenvervoer. Dit bevestigt dat het betrekken van stakeholders bij het opstellen van het prestatie-meetsysteem leidt tot betere prestatie-meting. De derde verwachting kan worden aangenomen: Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatie-meting, zal de prestatie-meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.

Strategie

Verwachting 4 luidt ‘Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatie-meting zal de prestatie-meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ De koppeling tussen de strategie van ProRail ‘Verbindt, verbetert, verduurzaamt’ en de prestatie-meting is beperkt aanwezig. De thema’s die aangeroerd worden in de strategie zijn duidelijk breder dan de prestatiesturing (ProRail, z.j.). Dit wordt ook aangegeven door de beleidsadviseur: ‘Bijna alle indicatoren gaan over ‘verbetert’: dat zijn allemaal betrouwbaarheidsindicatoren. Op ‘Verbindt’ hebben we eigenlijk geen indicatoren. (...) Vervolgens hebben we ook op ‘verduurzaamt’ geen indicator. Dit is ook lastig.’ De manager prestatie-analyse zegt:

‘Bij ons zijn de prestatie-indicatoren opgesteld in het kader van de relatie met het ministerie. Als je het goed doet, zou je de drie V’s [de strategie, red.] willen vertalen in de doelstellingen. Het liefst SMART en meetbaar. (...) Maar dat kan niet. Dus eigenlijk is het ontzettend raar dat ProRail eigenstandig een strategie heeft gemaakt, terwijl je onder een concessie acteert. Alsof ze niet beseffen dat je opdrachtnemer bent. Dat leidt ook tot vreselijke irritaties bij het ministerie.’

De respondenten hebben moeite het klantbelang van ProRail te benoemen: ‘is de consument (de reiziger) of de vervoerder de klant?’, vraagt de business controller bij ProRail. Financiën komt indirect terug in de normstelling, volgens de clustercoördinator: ‘Als we zouden willen dat de betrouwbaarheid of punctualiteit naar 99% gaat, moet er flink geld bij.’ Dit is echter geen KPI. Innovatie en interne processen komen niet terug in de prestatie-meting. Het gebrek aan koppeling wordt door ProRail gemist, zegt de beleidsadviseur: ‘Je merkt heel duidelijk dat op ExCo-niveau [het niveau onder de Raad van Bestuur, red.] dat het als gemis wordt gezien dat we [in de prestatiesturing, red.] niet aansluiten bij uitdagingen. We moeten het ook over andere dingen hebben dan betrouwbaarheid. Er zijn dus zeker interne discussies over.’ Het ministerie denkt anders over een mogelijke koppeling, zegt de clustercoördinator:

‘Als ProRail zelf een strategie heeft en vanuit die hoedanigheid graag wil dat wij KPI’s gaan introduceren, passend bij hun strategie, dan kan een omgekeerde wereld dreigen waar we niet sturen op wat de eindgebruiker wil, maar dat we gaan sturen op wat ProRail wil.(...) Er moet

dus een link zijn, maar de strategie moet niet de prestatiesturing dicteren. Dienstbaar, en het mag ook breder zijn, zolang het maar niet gaat heersen.

Verskillende respondenten benadrukken dat de institutionele context de koppeling bemoeilijkt, aldus de directeur prestatie-analyse:

‘Deze theorie [van koppeling tussen strategie en prestatiesturing, red.] zou kunnen werken bij privaat bedrijf. Daar is niemand met wie je een concessieafpraak hebt. (...) Op papier kan zo’n prestatie-meetsysteem je daarin [in de prestatieverbetering] helpen, maar ik vraag me met de dag meer af of het daadwerkelijk wel zo is. Ik weet 100% zeker dat dit niet alleen voor het spoor zo ervaren wordt. Ook voor de zorg en het onderwijs. Moet je het wel willen [prestatiesturing, red.], in de publiek-private hoek?’

Dit geeft een diffuus beeld met betrekking tot de vierde verwachting. Enerzijds zijn er respondenten die graag de koppeling willen verdiepen en uitbreiden, waar anderzijds meer sceptische geluiden te horen zijn over een dergelijke koppeling. De praktische invulling van de theorie wordt ingewikkeld gevonden. Dit betekent dat de vierde verwachting, ‘Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatie-meting zal de prestatie-meting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ niet kan worden bevestigd

Conclusie

De ervaringen met de best practices bij Rijkswaterstaat zijn divers. Drie van de vier gestelde verwachtingen kan aangenomen kan worden. Bij ProRail valt op dat er niet alleen stakeholders in de bestuurlijke driehoek zijn geraadpleegd, maar dat ook de externe stakeholders, zoals reizigers- en goederenvervoerders breed zijn gehoord. Dit heeft aantoonbaar tot wijzigingen in het sturingssysteem geleid. Alleen Verwachting 4, betreffende de koppeling tussen strategie en prestatiesturing, leidt tot twijfels bij de respondenten. Dit heeft voornamelijk te maken met de context van de publieke sector en het feit dat de prestatiesturing vanuit I&W wordt opgelegd.

H5: Discussie en conclusie

In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek bediscussieerd en gewogen. Ook zal de laatste deelvraag worden behandeld: ‘Welke aanbevelingen zijn er te geven uit de ervaringen met prestatie-meting en best practices uit de wetenschappelijke literatuur bij zbo’s en agentschappen ressorterend onder I&W die gebruikt kunnen worden bij de overgang van BV naar ZBO door ProRail?’ Hiertoe wordt eerst een vergelijkende analyse over de 4 organisaties gemaakt, waarin het conceptueel model getoetst zal worden en de bevindingen gepresenteerd worden. In de conclusie zal de hoofdvraag beantwoord worden en enkele aanbevelingen gegeven worden.

5.1 Vergelijkende analyse

In hoofdstuk 5 zijn de verwachtingen per organisatie getoetst. In Tabel 4 is het resultaat hiervan weergegeven. De tabel zal per Verwachting langsgelopen worden.

Tabel 4

Vergelijkende analyse

| | V1: Benchmarks | V2: Vertrouwen | V3: Stakeholders | V4: Strategie |
|-----------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|
| LVNL | Afdoende* | Hoog | Laag | Beperkt* |
| ProRail | Afdoende* | Gemiddeld tot hoog* | Hoog* | Beperkt |
| Rijkswaterstaat | Geen tot beperkt | Laag | Beperkt | Geen tot beperkt |
| RDW | Geen | Laag | Laag | Beperkt |

Noot: * = respondenten bevestigen de Verwachting.

Verwachting 1 stelt ‘Als een organisatie meer benchmarks gebruikt bij de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ Dit wordt bevestigd bij ProRail en LVNL, die beiden afdoende gebruik maken van benchmarking. In beide gevallen worden deze vooral gebruikt om trends in beeld te brengen. Dit is met name relevant als er sprake is van een productiviteitsontwikkeling. Daarmee draagt benchmarken vooral bij aan de prestatieverbeteringsfunctie van prestatiesturing, die alleen bij ProRail en LVNL aanwezig is. Dit bevestigt de stelling van Gerrish (2015:59) dat ‘Performance management systems with limited or no benchmarking have weaker associations with performance.’

Benchmarken kan nationaal en internationaal bemoeilijkt worden door een gebrek aan goede vergelijkbare organisaties, zoals bij Rijkswaterstaat of RDW. Benchmarken komt bij deze organisaties ook beperkt of niet voor. Tegelijkertijd zien we dat de prestatiesturing bij deze organisaties minder bruikbaar is, doordat de prestatieverbeteringsfunctie niet prominent gebruikt wordt (in verband met de hoge kosten of hoge tevredenheid). Dit is in lijn met Verwachting 1, omdat het niet gebruik maken van benchmarken ook niet tot prestatiemeting leidt die meer wordt gebruikt voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering - hoewel deze causale relatie nader onderzocht zou moeten worden. Verwachting 1 kan dus wel aangenomen worden.

Verwachting 2 luidt: Bij een groter het vertrouwen van het moederdepartement bij de prestatiemeting van het zbo, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering. De vertrouwensrelatie tussen de organisaties en het moederdepartement is over het algemeen goed; alleen bij Rijkswaterstaat is dit minder het geval, omdat het vertrouwen geregeld geschaad wordt door hoger uitvallende kosten, onverwachte berichten en negatieve audits. In lijn met de verwachting is prestatiesturing bij Rijkswaterstaat weinig bruikbaar. De causale relatie tussen vertrouwen en prestatiemeting is echter niet eenduidig. Bij RDW is het vertrouwen namelijk groot, maar wordt prestatiemeting beperkt gebruikt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging. Dit heeft vooral te maken met de wat afwezige prestatieverbeteringsfunctie.

Bij ProRail wordt wél bevestigd dat meer vertrouwen leidt tot prestatiemeting die meer wordt gebruikt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging, in lijn met de verwachting. Daarmee kan de Verwachting aangenomen worden.

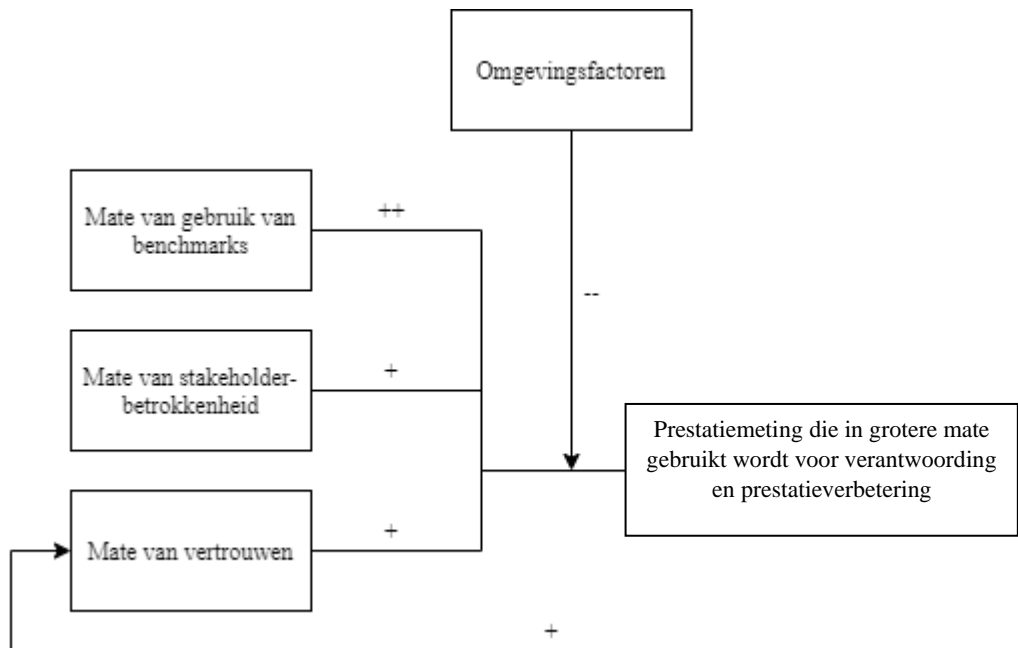
Echter, vooral bij LVNL wordt benadrukt dat prestatiesturing het vertrouwen vooral voedt, in plaats van omgekeerd. Het onderlinge gesprek is gebaat bij een goede basis aan cijfers uit een prestatiesturingsstelsel. Dit wordt bevestigd door andere organisaties. Dit druist niet tegen de verwachting in, maar geeft een extra verband aan.

Verwachting 3 geeft aan: ‘Als een organisatie stakeholders in een grotere mate betreft bij het opstellen en uitvoeren van de prestatiemeting, zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ De mate van stakeholderbetrokkenheid varieert sterk tussen de onderzochte partijen. Bij ProRail kunnen stakeholders rechtstreeks meepraten over de KPI’s, wat leidt tot wijzigingen in de KPI-set en prestatiesturing die meer gebruikt wordt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging. Bij Rijkswaterstaat is het scala aan directe stakeholders lastig te vatten. Het betrekken van stakeholders gebeurt daar dan ook niet, wat niet tot betere prestatiesturing leidt. Bij RDW en LVNL voert de opdrachtnemer vooral zelf het gesprek met de branchepartijen, buiten de prestatiesturing om. Eventuele opmerkingen over de prestatiesturing kunnen vervolgens verwerkt worden, maar de stakeholders zijn niet direct betrokken bij de totstandkoming, implementatie of rapportage van de prestatiemeting.

Het betrekken van de stakeholders leidt bij ProRail tot betere prestatiesturing. Andere organisaties geven aan dat het gewenst zou kunnen zijn stakeholders meer bij de prestatiesturing te betrekken. Het lijkt erop dat bij organisaties waar de productiviteitsfunctie van prestatiesturing aanwezig is, stakeholderbetrokkenheid meer gewaardeerd wordt. Stakeholderbetrokkenheid lijkt daarmee minder relevant voor de verantwoordingsfunctie. Dat is logisch, omdat de verantwoording plaatsvindt binnen de governance-driehoek is, waar stakeholders minder belang bij hebben. Al met al kan de Verwachting bevestigd worden dat het betrekken van stakeholders leidt tot prestatiesturing die meer gebruikt wordt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging.

Verwachting 4 stelt: ‘Als de strategie expliciet is uitgewerkt in de prestatiemeting zal de prestatiemeting in grotere mate gebruikt worden voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering.’ De koppeling tussen strategie en prestatiesturing is bij alle onderzochte organisaties beperkt of nauwelijks aanwezig. Meestal is de strategie breder dan de prestatiemeting, en gaat het ook over zaken als bedrijfsvoering en de positie in de sector. De koppeling tussen beide zaken wordt als lastig ervaren in het infrastructurele domein van de publieke sector. Hierbij wordt gewezen op het feit dat in deze sector weinig sprake is van eenvoudige en repetitieve werkzaamheden, die makkelijker te sturen zouden zijn. De Verwachting kan daarmee niet worden bevestigd. Dit bevestigt de uitspraken die Politt (2001) en Van Thiel (2001) bijna 20 jaar geleden al deden: ‘[zbo’s] rapporteren vooral over managementszaken en prestatie-indicatoren, maar koppelen deze nauwelijks aan de korte termijn doelen en strategie.’

Het aannemen van de eerste drie verwachtingen, het verwerpen van de vierde verwachtingen, en de introductie van de causale relatie van vertrouwen leiden tot het nieuwe conceptueel model zoals weergegeven in Figuur 7. Het interveniërende verband van omgevingsfactoren wordt hierna toegelicht.



Figuur 7. Herzien conceptueel model

5.2 Discussie

Bij de prestatie sturing rond de onderzochte organisaties keert een aantal opvallende zaken terug. In deze discussieparagraaf zullen deze elementen worden besproken.

Omgevingsfactoren

Allereerst valt op dat de prestatie sturing sterk beïnvloed wordt door het gedrag van de uitvoeringsorganisatie. Zo zorgt de ambitie en de proactieve houding van de RDW ervoor dat sturing weinig nodig is, terwijl de oplopende kosten en lastig in indicatoren te vatten activiteiten bij Rijkswaterstaat zorgen dat de prestatie sturing weinig toepasbaar is. In beide gevallen gaat de prestatie sturing voorbij aan het daadwerkelijke functioneren van de organisatie. Daar komt bij dat bij verschillende organisaties überhaupt getwijfeld wordt aan de toepasbaarheid van prestatie sturing in het infrastructurele domein van de publieke sector. Dit wordt onder meer benoemd bij Rijkswaterstaat en LVNL. Hier lijkt het karakter van de prestatie sturing een rol te spelen: in het infrastructurele domein wordt het lastig gevonden om indicatoren te ontwikkelen die dicht bij de operatie van de organisatie staan, zoals bij realisatie van nieuwe infrastructuur. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden van indicatoren die wél een goede meting geven, zoals de doorlooptijden van de RDW en de treinpunctualiteit van ProRail. Blijkbaar zijn er dus elementen die het meten van prestaties beïnvloeden. Deze hangen onder meer samen met de aard van de taak van de organisatie, het veld waarin men actief

is en de kenmerken van de meetinstrumenten. Deze zaken kunnen samengevat worden als ‘omgevingsfactoren.’ Deze kunnen afdoen aan de prestatiesturing. De conclusie van Fryer et al. (2009: 491), ‘dat elke organisatie zijn eigen optimale prestatie-meetsysteem moet opstellen, de eigen probleemgebieden moet identificeren en de best passende oplossing moet kiezen’ lijkt het belang van zulke zaken in de eigen omgeving van organisaties te benadrukken. Door meer alert te zijn op de context en de sector waarin men opereert, zou de prestatiesturing van uitvoeringsorganisaties verbeterd kunnen worden.

Prestatiesturing als onderdeel van breder palet aan sturing

Bij alle organisaties keerde het onderlinge gesprek over de prestaties terug als voornamelijk onderdeel van de verantwoordingsrelatie. Prestatie-informatie wordt vaak aangeboden als onderdeel van een jaarverslag. Ook worden kwartaal- of halfjaarrapportages aangeboden. Vanuit de eigenaars- of opdrachtgeversrol is deze kwantitatieve informatie slechts van beperkte waarde. Daarnaast kunnen er goede redenen zijn om slecht te presteren. Geregeld werd daarbij op de implicaties van de corona-crisis gewezen: onvoorziene omstandigheden die het presteren fors onder druk zetten. Dit sluit aan bij wat Van Thiel et al. (2012) reeds stelden ‘The implication is that there is a need to go beyond the narrow concept of performance linked to economy and efficiency and to include broader democratic implications on power relations, trust and legitimacy.’ Bij het opstellen van prestatiesturingsmechanismen kan hier meer aandacht besteed worden: op welke wijze breder dan alleen financieel gekeken kan worden.

New Public Governance

Hoewel de Halachmi (2002: 370) twee functies van prestatiesturing aanreikt, blijkt uit de onderzochte casussen dat vooral de verantwoordingsfunctie duidelijk aanwezig is. De prestatiesverbetering komt alleen bij ProRail sterk naar voren, wat onder meer blijkt uit de boeteclausules bij het niet behalen van de afgesproken bodemwaarden. De redenen om geen gebruik te maken van de prestatieverbeteringsfunctie zijn divers. Zo wordt bij Rijkswaterstaat meer belang gehecht aan kostenbesparing en bij de RDW wordt het presteren al hoog gewaardeerd, waardoor verbetering niet meer nodig is. De toepassing van prestatie-meting is echter stevig toegenomen op de vleugels van het New Public Management, dat juist *efficiency* en productiviteitsverbetering centraal had staan. Het wegvallen van dit belang van productiviteitsverbetering bevestigt een verschuiving richting het New Public Governance. Dat kenmerkt zich onder meer door stuurmechanismen als vertrouwen en relaties, in plaats van via de markt en contracten (Osborne, 2006: 383). Tegelijk kan wel afgevraagd worden of een overblijfsel uit de NPM-tijd, zoals prestatiesturing, nog wel nodig is binnen NPG-relaties.

Toepasbaarheid in het infrastructurele domein van de publieke sector

Een aantal respondenten geeft aan moeite te hebben met de toepasbaarheid van prestatiesturing op de werkzaamheden van hun organisatie. Het scherp opstellen van indicatoren die de werkelijkheid goed in

kaart brengen en een handelingsperspectief aan de organisatie bieden, wordt op meerdere plekken als lastig ervaren. Hierbij wordt ook gewezen op de aard van de werkzaamheden van de organisatie, zoals het uitvoeren van steekproeven of het onderhouden van infrastructuur. Meermaals wordt gezegd dat de idee achter prestatiesturing eenvoudiger toe te passen zou zijn in de private dan de publieke sector. Of dit klopt is de vraag. Andrews et al. (2011: 317) stellen namelijk: ‘it is impossible to conclude with any confidence that publicness makes a positive or negative difference to organizational performance.’ Wel kan aangesloten worden bij de oproep om grondiger onderzoek naar de invloed van het publieke karakter op performance te doen.

Beperkingen

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Door in dit onderzoek vier verwachtingen te toetsen, is de kennis daarover nog wat oppervlakkig gebleven. De vier verschillende best practices verdienen het om nader te worden onderzocht, om nog helderder te krijgen in welke mate en waarom deze bijdrage aan beter prestatiesturing. Dan zou ook breder dan het fysieke domein van de Nederlandse Rijksoverheid gekeken kunnen worden. Het kwalitatief onderzoeksontwerp heeft voordelen, waaronder het achterhalen van motiveringen van bepaalde gedragingen. Tegelijkertijd heeft aansluiting bij de EUROPAIR-vragenlijst de focus van dit onderzoek vooral gelegd op de best practices en de subjectieve ervaringen rond het bestaande systeem, waardoor een analyse van de objectieve mate van prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging van de prestatiesturing onderbelicht is gebleven. Daarnaast heeft de vraagstelling en de directe communicatie met de geïnterviewde tot sociaal wenselijke antwoorden kunnen leiden. Zo hebben alle respondenten het vertrouwen als hoog of gemiddeld getaxeerd, terwijl aangenomen kan worden dat dit bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat niet het geval is. Om deze tekortkoming te verminderen zou een ander onderzoeksontwerp, bijvoorbeeld via anonieme enquêtering, beter tegemoet kunnen komen aan deze bezwaren. Een laatste beperking kan gevonden worden in de beperkte hoeveelheid Nederlandse literatuur die gebruikt is bij dit onderzoek, voornamelijk van Van Thiel (2001, 2012, 2019). Dit is te wijten aan het gebruik van de zoekmachine ‘WorldCat’. Gebruik van meer Nederlandse literatuur had de aansluiting bij de Nederlandse context verder kunnen vergroten.

5.3 Conclusie en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: ‘Welke aanbevelingen om prestatiemeting van de op te richten ZBO ProRail te verbeteren zijn te geven door te onderzoeken in hoeverre best practices van prestatiemeting van ZBO’s uit de literatuur voorkomen bij uitvoeringsorganisaties die ressorteren onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en leiden tot prestatiemeting die in een grotere mate gebruikt wordt voor verantwoordingsaflegging en prestatieverbetering?’ Uit een beschouwing van de inzichten van de wetenschappelijke literatuur over prestatiemeting bij zbo’s is een viertal best practices gedestilleerd die prestatiesturing van zbo’s kunnen verbeteren, zodat deze in een grotere mate

verantwoording en prestatieverbetering vorm geven. Dit betreft het benchmarken van de organisatie, wederzijds vertrouwen, stakeholderbetrokkenheid en koppeling tussen strategie en prestatiemeting. Door middel van een analyse van de interviews met medewerkers die vanuit verschillende rollen bij de prestatiesturing van ProRail, Rijkswaterstaat, RDW en LNVN betrokken zijn, zijn deze best practices onderzocht. Hieruit blijkt dat voornamelijk het gebruik van benchmarks, en in mindere mate het niveau van stakeholderbetrokkenheid en het onderling vertrouwen bijdragen aan het productiviteitsmoment van de prestatiemeting van organisaties. Dit onderzoek kan de verwachting dat een koppeling tussen strategie en prestatiesturing positief bijdraagt niet bevestigen, door de beperkte aanwezigheid van deze koppeling in de casussen. Wel komt in de verschillende casussen duidelijk naar voren dat de omgevingsfactoren, zoals de aard van het werk, de aard van het prestatiesturingssysteem (waaronder de KPI's), en de aard van de sector waarin met actief is meewegen in het succes van prestatiesturing. Verder lijkt het verband tussen prestatiesturing en vertrouwen wederzijds: beter prestatiesturing leidt tot meer vertrouwen.

Aanbevelingen

Het voorgaande levert een aantal aanbevelingen op voor de organisatie van ProRail die kunnen leiden tot prestatiemeting die meer wordt gebruikt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging in de positionering als zbo.

1. Verhelder de functie van de prestatiesturing

Uit dit onderzoek blijkt dat niet altijd even helder is waarom prestaties gemeten worden. Niet in alle gevallen zijn de beide functies aanwezig. Voor de gebruikers kan het waardevol zijn om scherper te hebben met welk doel welke gegevens verzameld worden. Dit verheldert de rol van de prestatiesturing, dat vaak in een pallet van instrumenten geplaatst is. Door de functie van de prestatiemeting helder te hebben kan kritisch naar de indicatoren gekeken worden en de relevantie daarvan beter bepaald worden.

2. Maak gebruik van benchmarks

Zowel uit de literatuur als uit dit onderzoek blijkt dat het vergelijken van organisatiegegevens met andere organisaties of het verleden toegevoegde waarde heeft. Het structureel uitvoeren van deze benchmarks leidt tot prestatiesturing die meer wordt gebruikt voor prestatieverbetering en verantwoordingsaflegging. Organisaties die hier niet of weinig gebruik van maken, bijvoorbeeld omdat zij menen geen vergelijkbare organisaties te kennen, doen er wijs aan toch te onderzoeken waar kansen liggen voor benchmarks. Hierbij zijn verschillende opties mogelijk. In gesprek met internationale uitvoeringsorganisaties zouden gezamenlijke indicatoren afgesproken kunnen worden. Nationaal zoude organisaties op onderdelen vergeleken kunnen worden, zoals regionale divisies. Ook kan de vergelijking op overhead, Fte's en organisatiekosten structureel uitgevoerd worden.

3. Betrek stakeholders bij de invulling van de prestatiesturing

In de onderzochte casussen heeft het betrekken van stakeholders bij de prestatiesturing geleid tot bijstelling van de indicatoren en grotere tevredenheid en bruikbaarheid van de prestatiesturing. In veel gevallen wordt het gesprek met stakeholders over de prestatiesturing echter niet of nauwelijks gevoerd. Hierbij is soms niet goed in kaart welke stakeholders betrokken zouden kunnen worden, of wordt het gesprek met hen op algemeen niveau wel gevoerd, maar niet specifiek over de prestatiesturing. Zeker voor de opdrachtgever liggen hier kansen. Zij kunnen hun aansturing verbeteren als zij nog beter weten wat er in de sector gewenst is.

4. Verbind strategie en prestatiesturing expliciet

Bij elk van de onderzochte organisaties is sprake van een beperkte koppeling tussen strategie en prestatiesturing, omdat onderdelen bij elkaar terugkeren. Zowel het uitvoeren van de prestatiesturing als het realiseren van de strategie is gebaat bij een nadere koppeling tussen deze Bedrijfsvoeringstechnieken. Dit geldt temeer in de zbo-context, waarbij de organisaties uitvoerders zijn van taken van de opdrachtgever. De strategie én prestatiesturing zouden hier beiden op gericht moeten zijn. Een duidelijk koppeling tussen deze instrumenten kunnen het realiseren van de missie van de organisatie dichterbij brengen.

Literatuur

A. Wetenschappelijke literatuur:

- Andrews, R., Boyne, G.A., Walker, R.M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), i301-i309. doi:10.1093/jopart/mur026
- Behn, R.D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606. doi:10.1111/1540-6210.00322
- Belinfante, A.D., & Reede, J.L. de (2012). *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht* (17^e druk). Deventer: Kluwer.
- Bolton, M. (2003). Public sector performance measurement: Delivering greater accountability. *Work Study*, 52(1), 20-24.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge: London.
- Bouckaert, G., & Peters, B.G. (2002). Performance measurement and management, *Public Performance & Management Review*, 25(4), 359-362.
- Bovaird, T. (1996). The political economy of performance measurement. In: Halachmi, A. & Bouckaert, G. (red.), *Organizational performance and measurement in the public sector: Towards service, efforts and accomplishment reporting*. Westport, CT: Quorum Books, 145-165. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001
- Bovens, M. (2005). The concept of public accountability. In: Ferlie, E., Lynn, L.E., & Pollitt, C. (red.), *The Oxford handbook of public management*, (182-208). Oxford: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001
- Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyne, G.A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Lemma: Utrecht.
- Bruijn, H. de (2002). Performance measurement in the public sector: Strategies to cope with the risks of performance measurement. *The International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578-594.

- Bryman, A. (2012). *Social research methods (4th edition)*. New York, NY: Oxford University Press Inc.
- Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (Second ed.). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Fryer, F., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498. doi: 10.1108/09513550910982850
- Gerrish, E. (2016). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 76(1), 48-66. doi:10.1111/puar.12433.
- Goh, S.C. (2012). Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. *Measuring Business Excellence*, 16(1), 31-42. doi 10.1108/13683041211204653
- Halachmi, A., & Bouckaert, G. (1996). *Organizational performance and measurement in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books.
- Halachmi, A. (2002). Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374. doi: 10.1080/15309576.2002.11643674
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kaplan, R.S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Measures that drive performance*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kishimoto, S. & Petitjean, P. (2017). *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kravchuk, R.S., & Schack, R.W. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the government performance and results act of 1993. *Public Administration Review*, 56(4), 348-358.
- Lægreid, P., Roness, P.G., & Rubecksen, K. (2007). Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway, *International Public Management Journal*, 10(4), 387-413, DOI: 10.1080/10967490701683586
- Niven, P.R. (2006). *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies* (Second Edition). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Northcott, D, & Taulapapa, T.M. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166-191. doi 10.1108/09513551211224234
- Osborne, S.P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. DOI: 10.1080/14719030600853022
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3(3), 271–290. doi: 10.1023/A:1012301400791

- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2005). *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. (2006). Performance management in practice: A comparative study of executive agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25-44. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1093/jopart/mui045>
- Taylor, W.A. (1996). Sectoral investigation of management mind-sets and management behaviours, *Total Quality Management*, 7(4), 385-400.
- Thiel, S. van (2001). *Quangos: Trends, causes and consequences*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Thiel, S. van., Verhoest, K., Bouckaert, G. & Lægreid, P. (2012). Lessons and recommendations for the practice of agencification. In: Verhoest, K., Thiel, S. van., Bouckaert, G. & Lægreid, P. (red.) *Government agencies practices and lessons from 30 countries*, 413-440. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Thiel, S. van (2019). The politics of quangocracy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 522–529. doi: 10.1177/1369148119836350
- Thomas, P. (2004). *Performance measurement, reporting and accountability: Recent trends and future directions. Public Policy Paper 23*. Regina: The Saskatchewan Institute of Public Policy.

B. Overige literatuur:

- Anderson, A. (25 februari 2019). *Met overname van Sandd wordt PostNL opnieuw monopolist. Wat kunnen we leren van de poging tot privatisering van de postmarkt?* Geraadpleegd op 12 februari 2020, via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/met-overname-van-sandd-wordt-postnl-opnieuw-monopolist-wat-kunnen-we-leren-van-poging-tot-privatisering-postmarkt~b9edf3ac/>
- ANWB (z.j.). *Achterstanden bij het CBR*. <https://www.anwb.nl/belangenbehartiging/mobiliteit/achterstanden-bij-het-cbr>
- Dijksma, S. (29 april 2016). *Parlementaire enquête Fyra*. Gedownload op 5 februari 2020, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33678-16.pdf>
- Eurlings, C.M.P.S. (19 juni 2019). *Evaluatie Spoorwegwet*. Gedownload op 18 februari 2020, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31987-1.pdf>
- FABEC (2019). *Performance Plan FABEC. Third Reference Period (2020-2024)*. Gedownload op 6 april 2020, via https://www.fabec.eu/images/user-pics/pdfdownloads/performance_plan/2020-2024/FABEC%20v2%2021-nov-19%2022-25-38.pdf

- Kuiper, R. (2002). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- LVNL (z.j.). *Corporate visie en strategie*. Geraadpleegd op 22 juni 2020, via <https://www.lvnl.nl/over-lvnl/corporate-visie-strategie/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014a). *Beheerconcessie 2015-2025*. Gedownload op 12 februari 2020, via <https://www.prorail.nl/sites/default/files/bijlage-2-beheerconcessie-2015-2025.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014b). *Netwerk Nederland, OV op het goede spoor. Lange Termijn Spooragenda deel 2*. Gedownload op 17 februari 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/03/28/bijlage-1a-lange-termijn-spooragenda-netwerk-nederland-ov-op-het-goede-spoor>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). *Publiekrechtelijke positionering ProRail*. Gedownload op 17 februari 2020, van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vk8ohedw58w2>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (z.j.). *Organisatie I en W*. Gedownload op 5 februari 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/organisatie-ienw>
- Netelenbos, T. (2000). *Memorie van Toelichting*. Gedownload op 13 februari 2020, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27482-3.pdf>
- Nieuwenhuizen, C. van, Veldhoven, S. van (19 juni 2019). *Aanpak instandhouding Rijksinfrastructuur*. Geraadpleegd op 22 juni 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/06/19/aanpak-instandhouding-rijksinfrastructuur/aanpak-instandhouding-rijksinfrastructuur.pdf>
- ProRail (z.j.). *Onze ambitie*. Geraadpleegd op 11 juni 2020, via <https://www.prorail.nl/over-prorail/wat-doet-prorail/onze-ambities>
- RDW (19 april 2017). *Evaluatieonderzoek beoordeelt functioneren RDW zeer positief*. Geraadpleegd op 10 juni 2020, via <https://www.rdw.nl/over-rdw/nieuws/2017/evaluatieonderzoek-beoordeelt-functioneren-rdw-zeer-positief>
- RDW (2018). *Veilig en vertrouwd op weg. De missie, visie en strategie van de RDW*. Gedownload op 22 juni 2020, via https://www.rdw.nl/-/media/rdw/rdw/pdf/sitecollectiondocuments/over-rdw/periodieke-uitgaven/rdwijzer_special-web.pdf
- Rijksbegroting (2019). *Deltafonds 2020: Bijlage 4 Instandhouding*. Geraadpleegd op 6 april 2020, via http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264867_17.html
- RDW (2019). *Jaarverslag RDW 2018*. Gedownload op 6 april 2020, via <https://www.rdw.nl/-/media/rdw/rdw/pdf/sitecollectiondocuments/over-rdw/periodieke-uitgaven/jaarverslagen/rdw-wettelijk-jaarverslag-2018.pdf>

Veldhoven, S. van (28 mei 2019). *Algemene vergadering van aandeelhouders ProRail 18 april 2019*. Geraadpleegd op 12 februari 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/28/algemene-vergadering-van-aandeelhouders-prorail-18-april-2019>

Veldhoven, S. van (18 februari 2020). *Regeling sturing van en toezicht op ProRail*. Geraadpleegd op 18 februari 2020, van https://www.internetconsultatie.nl/lagere_regelgeving_publicrechtelijke_omvorming_prorail/document/5441

Bijlage 1: Prestatie-indicatoren per organisatie

Tabel 5

Prestatie-indicatoren Rijkswaterstaat

| Modaliteit | Prestatiegebied | Prestatie-indicator | Streefwaarde |
|-------------------|-----------------|---|--------------|
| Hoofdwegennet | Beschikbaarheid | Technische beschikbaarheid van de weg | 90% |
| | Beschikbaarheid | Files door werk in uitvoering * | 10% |
| | Beschikbaarheid | Levering verkeersgegevens: | 90% |
| | Beschikbaarheid | – Beschikbaarheid data voor derden | 95% |
| | Beschikbaarheid | – Actualiteit data voor derden | PM |
| | Veiligheid | Voldoen aan norm voor verhardingen | 99,70% |
| | Veiligheid | Voldoen aan norm voor gladheidbestrijding | 95% |
| Hoofdvaarwegennet | Beschikbaarheid | Stremmingen gepland onderhoud | 0,80% |
| | Beschikbaarheid | Stremmingen ongepland onderhoud | 0,20% |
| | Betrouwbaarheid | Tijdig melden ongeplande stremmingen | 97% |
| | Betrouwbaarheid | Vaargeul op orde: | n.t.b. |
| | Betrouwbaarheid | – Toegangsgeulen | n.t.b. |
| | Betrouwbaarheid | – Hoofdtransportassen | n.t.b. |
| | Betrouwbaarheid | – Hoofdvaarwegen | n.t.b. |
| | Betrouwbaarheid | – Overige vaarwegen | n.t.b. |
| | Veiligheid | Vaarwegmarkering op orde | 95% |
| Hoofdwatersysteem | Waterveiligheid | Handhaving kustlijn | 90% |
| | Waterveiligheid | Beschikbaarheid stormvloedkeringen | 100% |
| | Waterveiligheid | Waterhuishouding op orde | 98% |
| | Waterveiligheid | Betrouwbaarheid informatievoorziening | 95% |

Noot: Verkregen van Rijksbegroting (2019). * = als gevolg van aanleg en gepland onderhoud (in voertuigverliesuren)

Tabel 6

Prestatie-indicatoren LVNL

| Prestatiegebied | Prestatie-indicator | Norm |
|-------------------|--|---------|
| Veiligheid | Effectiveness of Safety Management System (EoSMS) | Level C |
| Veiligheid | Safety Risk Management | Level D |
| Milieu | Horizontal en route flight efficiency (KEA) | 3,25% |
| Capaciteit | En route ATFM delay per flight | 3,45 |
| Capaciteit | Terminal and airport ANS ATFM arrival delay per flight | 2 |
| Kostenefficiëntie | Determined unit cost (DUC) for en route | 0,90% |
| Kostenefficiëntie | Determined unit cost (DUC) for terminal ANS | 0,50% |

Noot: Overgenomen van “Performance Plan FABEC. Third Reference Period (2020-2024).”

Tabel 6
Prestatie-indicatoren RDW

| Prestatiegebied | Prestatie-indicator | Norm |
|-----------------------------|--|-------------------|
| Juiste voertuigen op de weg | 1. Steekproefpercentage APK1 | 3% |
| Juiste voertuigen op de weg | 1. Steekproefpercentage APK2 | 3% |
| Juiste voertuigen op de weg | 1. Steekproefpercentage LPG | 5% |
| Juiste voertuigen op de weg | 1. Steekproefpercentage Tacho | 5% |
| Juiste voertuigen op de weg | 2. Bedrijfsbezoeken ivm technische erkenning | 24 of 36 maanden* |
| Juiste voertuigen op de weg | 2. Controlebezoeken binnen 9 mnd. na erkenning | 100% |
| Juiste voertuigen op de weg | 2. Bedrijfsbezoeken ivm administratieve erkenning (binnen 36mnd.) | 100% |
| Juiste voertuigen op de weg | 2. Controlebezoeken binnen 9 mnd. na erkenning | 100% |
| Juiste voertuigen op de weg | 3. Fabrikanten met geldige COP | 95% |
| Gegevensverwerking op orde | 4. Beschikbaarheid Winframe | 99% |
| Gegevensverwerking op orde | 6. Audit op waarborg betrouwbaarheid gegevensverwerking BKR/CBR-systemen | Positief |
| Gegevensverwerking op orde | 6. Audit op waarborg betrouwbaarheid gegevensverwerking kentekenregister | Privacy-proof |
| Klantbeleving | 7. Klanttevredenheid | 7 of hoger |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd afgifte kentekenonderzoek | < 72 uur |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd afgifte incidentele ontheffing (2 dagen) | < 2 dagen |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd afgifte incidentele ontheffing (4 dagen) | < 4 dagen |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd afgifte incidentele ontheffing (5 dagen) | < 5 dagen |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd afgifte jaarontheffing | < 5 dagen |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd afgifte kentekencards | 90% < 1 werkdag |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd afgifte rijbewijscard | 90% < 3 werkdagen |

| | | |
|--------------------|--|--------------------|
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd beantwoording brieven | 95% < 5 werkdagen |
| Klantbeleving | 8. Doorlooptijd beantwoording e-mails | < 3 werkdagen |
| Klantbeleving | 9. Wachtijd gesprekken | 80% binnen 30 sec. |
| Klantbeleving | 10. Kwaliteit klantcontactcentrum | ITO-certificaat |
| Klantbeleving | 11. Klachtenafhandeling binnen wettelijke doorlooptijd | 100% < 6wkn |
| Tariefontwikkeling | 12. Gemiddelde tariefontwikkeling | +/- 5% |

Noot: Overgenomen van “Jaarverslag 2018” (RDW, 2019). * = APK1 en APK2 resp. LPG en Tacho.

Tabel 7

Prestatie-indicatoren ProRail,

| Prestatiegebied | Prestatie-indicator | Bodemwaarde (2015) | Streefwaarde (2019) |
|-----------------|--|--------------------|---------------------|
| Algemeen | Klantoordeel reizigersvervoerders | 6 | 7 |
| Algemeen | Klantoordeel goederenvervoerders | 6 | 6 |
| Betrouwbaarheid | Punctualiteit <3 min reizigersverkeer totaal | 87,0% | 90,0% |
| Betrouwbaarheid | Reizigers-punctualiteit <5 min HRN* | 90,0% | 92,3% |
| Betrouwbaarheid | Punctualiteit <3 min regionale series | 93,0% | 94,0% |
| Betrouwbaarheid | Punctualiteit <3 min HSL en ICE | 79,5% | 82,0% |
| Betrouwbaarheid | Punctualiteit goederenverkeer | 80,0% | 82,0% |
| Betrouwbaarheid | Geleverde treinpaden | 97,5% | 98,2% |
| Betrouwbaarheid | Aandachtstrajecten* | 93,7% | 95,6% |
| Betrouwbaarheid | Aantal beïnvloedbare TAO's | 5900 | 5200 |
| Betrouwbaarheid | Klanthinder als gevolg van storingen infra | 610 | 546 |

Noot: Overgenomen van “Beheerconcessie 2015-2025” (Ministerie van I&M, 2014a: 32-33). * = Gezamenlijke KPI met NS.

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen

| Functie | Afdeling | Organisatie | Onderwerp | Rol |
|--|--------------------------------------|--------------------|-----------------|---------------|
| Senior adviseur | Team GoZO | Ministerie van I&W | LVNL | Eigenaar |
| Senior adviseur | Team GoZO | Ministerie van I&W | LVNL | Eigenaar |
| Senior business controller | Finance | LVNL | LVNL | Opdrachtnemer |
| Senior adviseur | Team GoZO | Ministerie van I&W | ProRail | Eigenaar |
| Clustercoördinator Aansturing ProRail & NS | OVS (DGMO) | Ministerie van I&W | ProRail | Opdrachtgever |
| Beleidsadviseur | Corporate control | ProRail | ProRail | Opdrachtnemer |
| Business controller | Corporate control | ProRail | ProRail | Opdrachtnemer |
| Manager prestatie-analyse | Prestatie-analysebureau | ProRail | ProRail | Opdrachtnemer |
| Senior adviseur | Bestuursstaf | Rijkswaterstaat | Rijkswaterstaat | Opdrachtnemer |
| Adviseur assetmanagement | Water, Verkeer en Leefomgeving | Rijkswaterstaat | Rijkswaterstaat | Opdrachtnemer |
| Coördinerend beleidsmedewerker | Directie Wegen en Verkeersveiligheid | Ministerie van I&W | Rijkswaterstaat | Opdrachtgever |
| Clustercoördinator hoofwatersysteem | DGWB | Ministerie van I&W | Rijkswaterstaat | Opdrachtgever |
| Clustercoördinator vaarwegen | DGLM | Ministerie van I&W | Rijkswaterstaat | Opdrachtgever |
| Concern controller | FMC | Ministerie van I&W | RDW | Eigenaar |
| Directiesecretaris | Directiestaf | RDW | RDW | Opdrachtnemer |
| Senior adviseur | Directiestaf | RDW | RDW | Opdrachtnemer |
| Clustercoördinator voertuigveiligheid | DGMO | Ministerie van I&W | RDW | Opdrachtgever |

Bijlage 3: Vragenlijst

Algemene introductie

1. Wat is uw functie en afdeling?
2. Hoe lang werkt u bij [betreffende organisatie]?
3. Waar werkte u hiervoor?

Prestatiemeting algemeen

3. Welke aspecten komen in u op als ik u vraag naar 'het presteren van [betreffende organisatie]?
4. Wat zijn de ervaringen van uw organisatie met het vigerende prestatie-meetsysteem?
5. Welke metingen of indicatoren zijn belangrijk, vanuit het perspectief van uw organisatie?
6. Wie bepaalt het huidige prestatie-meetsysteem? Hoe belangrijk is het prestatie-meetsysteem?
7. Voor wie is het prestatie-meetsysteem bedoeld? Vervult het deze rol? Waaruit blijkt dat?
8. Welke externe factoren beïnvloeden volgens u de prestatie-meting van [betreffende organisatie]?

Prestatiemeting geoperationaliseerd

9. Op welke wijze wordt dit systeem gebruikt om verantwoording vorm te geven?
10. In hoeverre wordt dit systeem gebruikt om de prestaties van ProRail te verbeteren?
11. Zijn de prestaties van de organisatie verbeterd door dit prestatie-meetsysteem? Zo ja, hoe verklaart u dat?

Benchmarking

12. In welke mate worden de prestaties van de organisatie vergeleken met het verleden? Waarom?
13. In welke mate worden de prestaties van de organisatie vergeleken met vergelijkbare organisaties in Nederland? Waarom?
14. In welke mate worden de prestaties van de organisatie internationaal vergeleken? Waarom?
15. Hoe waardeert u deze benchmarks? Waarom?
16. Dragen deze benchmarks bij aan betere prestatie-meting? Waaruit blijkt dat?

Vertrouwen

17. Welke mate van vertrouwen heeft u in het ministerie? Hoog, gemiddeld of laag?
18. Hoe heeft het vertrouwen in de organisatie zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?
19. Hoe belangrijk is het vertrouwen in de organisatie voor uw ministerie?
20. Welke rol speelt vertrouwen in de organisatie bij prestatie-meting? Hoe is dat te zien?
21. Welke gevolgen heeft dit voor de prestatie-meting van de organisatie?

Stakeholderbetrokkenheid

22. Welke belanghebbenden zijn betrokken geweest bij het opstellen van het prestatie-meetsysteem?
23. Welke belanghebbenden zijn betrokken geweest bij de implementatie van het prestatie-meetsysteem?
24. Welke belanghebbenden zijn betrokken geweest bij het opstellen van rapportage van gegevens uit het prestatie-meetsysteem?
25. Welke veranderingen hebben belanghebbenden aangebracht in het prestatie-meetsysteem? Hoe spoorde dit met de interne wensen van het prestatie-meetsysteem?
 - a. Heeft deze input tot verbetering van het prestatie-meetsysteem geleid? Waaruit blijkt dat?

Koppeling met strategie

26. In welke mate is er een koppeling tussen het prestatie-meetsysteem en de strategie? Hoe is dit terug te zien in de prestatie-meting?
 - a. Op welke wijze komt het klantbelang terug in de prestatie-meting?
 - b. Op welke wijze komt het klantbelang terug in de prestatie-meting?
 - c. Op welke wijze komt het leren van de organisatie terug in de prestatie-meting?
 - d. Op welke wijze komt de interne processen terug in de prestatie-meting?
27. Hoe waardeert u [het gebrek aan] deze koppeling tussen prestatie-meetsysteem en strategie?
28. Heeft deze koppeling ook geleid tot beter prestatie-meting?

Afronding

29. Heeft u nog opmerkingen?

Bijlage 4: EUROPAIR vragenlijst

Aan het begin van de 21^e eeuw is een internationaal academisch onderzoeksproject uitgevoerd naar prestatie management in agentschappen en andere ‘autonome’ organisaties op ‘armlengte afstand’ van publieke lichamen. De vragenlijst van dit EUROPAIR project is hieronder weergegeven (Pollitt et al., 2005: 267-269).

General introductory questions

4. How long have you worked here?
5. Where did you work previously?

How Is “Performance” Conceived of and Measured in the Sample of Agencies Studied?

30. If I say to you “the performance of X [agency name here],” what are the first aspects that spring to mind?
31. What are the most important measures or indicators, from the point of view of agency staff?
32. Have there been any significant recent changes in the way in which performance is thought about here?
33. Have these changes been reflected in the measures and indicators?
34. Who determines what the current set of performance measures should be? (Where appropriate, pursue this with supplementary questions aimed at establishing how far the agency effectively sets its own indicators or, alternatively, how far indicators are imposed on it from outside.)

How Far, by Whom, and for What Are the Performance Data Used?

35. Are performance data much discussed within the agency?
36. Who makes the most use of them inside the agency?
37. Who (if anyone) makes the most use of them outside the agency? (Supplementary: Can you give an example of their use?)

To What Extent Are Performance Measurement Systems Integrated with Financial Management Systems? Where This Integration Is Low, What Are the Reasons for That?

13. How far do you think the performance data reflects the really important aspects of the agency’s ‘real’ performance?
14. In general, how closely is the performance measurement system linked in with the other main management systems in the agency?
15. What kinds of links are there with financial systems? (If weak, then why?)
16. What kinds of links are there with planning systems? (If weak, then why?)

17. What kinds of links are there with human resource management systems? (If weak, then why?)

What has been learned from other agencies, both in the same as in other countries?

18. Do you think the agency has learned much from other organizations? If yes, which ones?
19. Where ideas have been borrowed from other organisations, what have been the factors promoting their adoption?
20. Is there much contact between similar bodies in other countries? If yes, do these contacts take place and what do they concern?

What can be said concerning changes in agency performance over time? Are things getting better, and if so, why and in what ways?

21. Does the data permit you to trace aspects of agency's performance back over time? If so, what aspects and for how long back?
22. What aspects of the agency's performance are improving? [what data shows the improvement?]
23. What aspects of the agency's performance are declining? [what data shows the declining?]

External/Contextual Influences on Performance

24. What are the main external influences on how well the agency performs? (Supplementary: Through what process do these influences operate?)
25. Which other organizations and groups do you have most contact with?
26. What is the nature of those communications? What is supplied and exchanged and why?
27. Has the network of external relations changed much in the last 10 years? [If so, why?]

Bijlage 5: Lijst met gebruikte afkortingen

| Afktorting | Betekenis |
|-------------------|--|
| HRN | Hoofdrailnet |
| HSL | Hogesnelheidslijn |
| I&M | Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010-2017) |
| I&W | Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2017-heden) |
| ICE | Intercity Express |
| KPI | Key performance indicator |
| KPA | Key performance area |
| LVNL | Luchtverkeersleiding Nederland |
| NS | Nederlandse Spoorwegen |
| RDW | Rijksdienst voor het Wegverkeer |
| RWS | Rijkswaterstaat |
| TAO | Treindienstaaantastende onregelmatigheid |
| V&W | Ministerie van Verkeer en Waterstaat (tot 2010) |
| zbo | Zelfstandig bestuursorgaan |
