

Links Ecologisch Forum (LEF)



Forum Gauche Ecologie (FGE)

Radicaal Groen Linkse Partijoverstijgende Beweging

Mouvement Radical Rouge et Vert, au-delà des Partis

## Benchmarking: een vernietigingswapen - Een managementmethode die de openbare diensten verovert

Geplaatst op vrijdag 02 augustus 2013 | 
 SHARE

***In Le monde diplomatique (LMD) van mei 2013 verscheen het artikel “L'évaluation, arme de destruction” met als ondertitel “Une méthode de management qui gagne le service public”. Vanwege het beleid dat onze Staatssecretaris in de Federale Openbare Diensten wil doordrukken en het thema van de 3de Dag van het Socialisme (Concurrentie & Solidariteit) in november e.k. , leek het ons interessant een vertaling te publiceren. Wij bekwamen hiervoor de toelating van redactie van LMD en Koen Dille toverde de zware Franse tekst om in een vlot leesbare Nederlandse versie.***

Vaak zijn zij die het hardst werken degenen die worden getroffen door wat gemeenzaam een “burn-out” wordt genoemd, een syndroom dat doorgaat voor een beschavingsziekte. Wellicht heeft dat te maken met de hoge eisen die het management ons stelt. Niet alleen veroorzaken die een permanent angstgevoel, maar op den duur ontnemen ze elke natuurlijkheid zowel aan de arbeid die we verrichten als aan ons zelf. En dan is daar de zogenaamde “benchmarking”, die verondersteld is de “kwaliteit” te bevorderen maar veeleer de werksfeer in de privé bedrijfswereld verpest en die nu ook in de openbare diensten blijkt opgedoken.

“Benchmarking, je wordt er beter van!” (1) toeterde in 2008 de Franse bedrijfsleidster Laurence Parisot, tijdens een bijeenkomst in het Europees Parlement van de Medef (Mouvement des entreprises de France, de Franse organisatie van bedrijfsleiders, n.v.d.v.). In haar toespraak pleitte Parisot om zowat overal de benchmarking in te voeren: in de industrie en de dienstverlenende sector. Benchmarking moest worden toegepast op de alle loontrekkers en in alle landen. Wie nog nooit had horen spreken van benchmarking was daar behoorlijk van uit zijn lood geslagen.

Zie hier waar het over ging. Parisot stak de loftrumpet over een techniek van managing die erin bestond om “vanuit een concurrentiële optiek te evalueren met het doel zich te verbeteren”. Voor Laurence Parisot een land “benchmarken” betekende dat land “met andere landen vergelijken” zodanig dat de “beste beleidsmaatregelen” zich als vanzelf uit zouden aandienen. In haar visie stonden die beste beleidsmaatregelen gelijk met “de gunstigste fiscaliteit”, “de minst logge administratie”, “de meest bewonderenswaardige universiteit”... (2) Die vergelijking met andere landen moest inspirerend werken en hoorde te gebeuren van uit een competitieve bekommernis (3).

In feite gaat het hier om een eenvoudig recept dat de industriële kopstukken al sinds de jaren 1990 aan de wereldleiders trachten aan te praten.

Zo bijvoorbeeld organiseerde de European Round Table (ERT) in 1996 met de Europese Commissie een seminarie om de politieke beleidsvoerders te leren hoe ze “de regeringen konden helpen om de onafwendbare moeilijke beslissingen ingang te doen vinden” (4). Voor wie precies die beslissingen moeilijk uitvielen, werd er niet bijgezegd.

### **Benchmarking**

Het benchmarken zet benchmarks (bakens, merktekens, n.v.d.v.) uit, doelstellingen met andere woorden. Die zijn niet in absolute zin vastgelegd, niet volgens de eisen van een werkgever dus. Ze verwijzen meer naar wat geoordeeld wordt als zijnde het beste dat op dat ogenblik in de wereld beschikbaar is. De dwingende kracht van zo'n benchmark hangt niet zozeer af van de ijzeren hand van een werkgever of een ploegbaas, noch van de wetenschappelijkheid van een percentage. Ze moet het vooral hebben van de objectiviteit van een reële prestatie. Zo kun je de sceptici meteen met hun neus op die elders effectief geleverde prestatie drukken.

En zo zou het dan ook makkelijker zijn om in naam van het concurrentieprincipe herstructureringen, afdankingen, budgettaire ‘rationalisaties’, enz. te doen aanvaarden en kun je meteen de zogenaamd onrealistische protesten het zwijgen op leggen.

In de USA werd benchmarking ontwikkeld in de privé sector, door Xerox ondermeer. Het geraakte

ruim bekend in het midden van de jaren 1980. In een periode dat de markt werd overspoeld met Japanse producten, werd het voorgesteld als het wapen om de toen verloren marktposities te heroveren.

Economen van het prestigieuze Massachusetts Institute of Technology (MIT) bevalen de benchmarking aan om de terugval van de industriële prestaties van het land te doen stoppen (5). Benchmarking werd ook een van de criteria bij het toekennen van de Baldrige prijs. Die prijs was ingesteld door de regering van Reagan om de organisaties te belonen die het ijverigst op zoek gaan naar de "algehele kwaliteit", en dat kon zijn in de industrie of de dienstensector, in de gezondheidszorg, het onderwijs of in de non-profitsector.

### **Jargon**

Benchmarking zet de werkers aan om zonder ophouden hun resultaten te verbeteren. Om permanent op zoek te gaan naar "betere praktijken" (good practices, zegt men bij ons, n.v.d.v.). Om steeds nieuwe doelen voor ogen te houden. Om zich almaar dieper te engageren ten dienste van een toch maar heel relatief ideaal: de "kwaliteit".

Dat iedereen ingeschakeld wordt in een perfect geordende competitieve inspanning, zou idealiter niet het gevolg zijn van welke dwang dan ook, fysiek noch wettelijk. Iedereen doet dit vrijwillig. Iedereen handelt "proactief". Iedereen levert het bewijs van zijn "totale prestatie" (in het Frans: la performance totale, n.v.d.v.) (6). Zo niet word je buiten spel gezet, want dat blijkt het "helse alternatief" (7) te zijn. Een wel heel bijzondere manier om de leden van een collectief aan te sturen.

Als niemand wordt gedwongen, wat maakt dan dat mensen zich zo uitsloven? Want inderdaad, die bijzondere vorm van aansturen riskeert zelfs niet te verslappen als er geen geld meer zou zijn voor allerlei premies en vergoedingen. Alles functioneert wel degelijk op basis van het eigen initiatief, de zelfevaluatie, de persoonlijke inzet, de responsabilisering, de vrijwillige inzet. Er zijn er die het hebben over "subjectieve controle van de inzet" (8) (contrôle d'engagement subjectif, n.v.d.v.). Of over "inschakeling van de loontrekkende krachten" (9) (enrôlement des puissances salariales, n.v.d.v.). Dergelijke formules typeren de dubbelzinnigheid van een onderdrukking die parasiteert op de vrijheid, de creativiteit en de subjectiviteit van degenen die onderdrukt worden.

### **Openbare diensten**

Al deze begrippen zijn bedacht om de mutaties in de arbeidsverhoudingen in de privé bedrijven onder woorden te brengen. Ze gelden echter ook voor de openbare diensten.

In een periode van magere jaren op budgettair gebied en op een moment dat iedereen zich keert tegen de zogenaamde bureaucratische excessen, kan er natuurlijk geen sprake zijn van meer opbaar dienstbetoon noch van ruimere financiële middelen vanwege de overheid. Vandaag moet er beter georganiseerd worden met als doel de beste dienstverlening tegen de laagste prijs. De liberale slogan "minder staat" is nu vervangen door de neoliberale leuze "een betere staat". Wat men verstaat onder "beter" is echter niet zo vanzelfsprekend. Privé bedrijven mikken op winst, maar wat is het streven van een overheid en haar administratie? In een democratie wordt dat principieel bepaald door het volk. Het is een feit dat die vraag het voorwerp is van een fundamentele politieke discussie. Die vraag beantwoorden met benchmarking is dus helemaal niet evident en ook niet iets dat in de aard der dingen ligt.

Dat een overheid gebruik maakt van cijfermateriaal is niet nieuw. Al van in het begin, in de XVIIIe eeuw, diende de statistiek zich aan als de "staatswetenschap". De ironie van de geschiedenis maakt dat wat de overheid bedoeld had als haar bevoorrecht instrument vandaag moet dienen om haar macht te breken, onder de dekmantel van "nieuwe bestuursmethodes".

### **NOP**

De benchmarking heeft de statistiek voor haar kar gespannen met de bedoeling zich de macht toe te eigenen die statistieken blijkbaar verschaffen: namelijk de dingen veranderen gewoon door ze cijfermatig te beschrijven.

Wij vinden echter dat je een onderscheid dient te maken tussen enerzijds het statistisch apparaat dat samen met de opkomst van staten is ontstaan en anderzijds het netwerk van cijfers dat de benchmarking heeft geweven. In het geval van benchmarking zou men kunnen spreken van "Nieuwe Openbare Kwantificering" (NOP), naar analogie met de "nieuwe openbare bestuursmethodes" waar anderen het over hebben.

Die NOP bevat een aantal elementen waarmee men ons al een tiental jaren om de oren slaat. We bedoelen de indicatoren waarmee de prestaties worden omschreven. Dat zijn kwantitatief variabele waarden. De ambtenaren horen die zelf in te vullen om aan te tonen hoe performant hun activiteit is. Het gaat om kwantificeerbare doelstellingen die ze van hun oversten opgelegd krijgen en waarmee hen meteen ook een soort "cultuur van het resultaat" wordt ingeprint. Zo beschik je als het ware over een monitor waarop je met één oogopslag een menigte van cijfermateriaal kunt bekijken. Dat maakt een klassering mogelijk die de "goede leerlingen" onderscheidt van de minder goede zodat er premies en sancties uitgedeeld kunnen worden.

### **Niet voor iedereen**

Deze technieken zijn in de Franse openbare diensten tot een systeem verwerkt krachtens een

speciale wetgeving en als gevolg van een algemene hertekening van de het openbaar bestuur (10). Sindsdien heet dat Modernisering van de Openbare diensten (Modernisation de l'action publique, MAP).

Die nieuwe technieken rekenen op de "goede wil" van iedereen. Toch werken ze niet echt gesmeerd noch is er sprake van een soort automatische piloot. De dominantie van het management wordt uitgeoefend door een al maar kleinere elite. Bovendien wordt de benchmarking een alom verplichte methode, met als argument dat het om een universeel aanvaarde techniek gaat. Het blijkt echter dat de politieke en economische leiders die verplichting zelden op zichzelf toepassen. Het beste voorbeeld is het experiment met de quoterings en classificatie aan de hand van becijferde doelstellingen die president Sarkozy zijn ministers had opgelegd. Nadat het weekblad Le Point de resultaten ervan gepubliceerd had (januari 2008) was daar flink wat commotie rond ontstaan. Met als gevolg dat de idee heel snel afgevoerd is geworden.

Het verder uitwerken van de benchmarking stuitte bovendien op verzet van een speciale categorie van actoren: artsen, magistraten, commissarissen of hoogleraren. Allemaal zagen ze hun traditionele autoriteit radicaal ondermijnd door die nieuwe evaluatiemethode, die vooral het aspect management en onderlinge vergelijking benadrukte, ten koste van de beoordeling door "peers".

Hoewel die groepen, waarbinnen elkeen tot op zekere hoogte zijn eigen baas is, gewoonlijk niet erg geneigd zijn om collectief actie te voeren, hebben ze toch de kant gekozen van de lagere categorieën, die zich al hadden gemobiliseerd aangezien zij het eerst getroffen waren. Andere maatschappelijke groepen daarentegen, die niet over hetzelfde sociaal kapitaal beschikten, hoopten dat deze nieuwe evaluatiesystemen hen in staat zouden stellen om hun kwaliteiten beter zichtbaar te maken. Zo dachten ze meer kansen te hebben om hun maatschappelijke positie op te waarderen. Dat had als resultaat dat er een alliantie tot stand kwam tussen de topverantwoordelijken en een bepaalde middenklasse van ambtenaren die veeleer tot de outsiders konden worden gerekend. Op die manier is de benchmarking er dan toch in geslaagd om de tegenstand te overwinnen en kon ze in de openbare diensten worden opgelegd.

### **Stress**

Van de beloofde objectiviteit en gelijkheid waarmee de promotoren van het nieuwe systeem zwaaiden is echter niets in huis gekomen. Benchmarking bleek flink wat flagrant perverse kantjes te vertonen. Op alle niveau kregen de ambtenaren een zware psychologische druk te verwerken. Meer bepaald bij de politie, toch de uitverkoren dienst om aan cijferpolitiek te doen, kreeg men te maken met een groter aantal zelfmoorden. Het aantal telefoonoproepen die de dienst voor psychologische bijstand van de ordediensten binnen kreeg, is in tien jaar tijd bijna verviervoudigd.

Omdat ze verplicht werden weinig samenhangende en voortdurend wijzigende doelstellingen te realiseren, klaagden de agenten over een gebrek aan duidelijkheid en stabiliteit in wat ze geacht werden te doen. Herhaaldelijk wezen ze erop dat hun werk "zijn zin verloor".

Wat de burger betreft, die gebruik maakt van de openbare dienst, die heeft kunnen vaststellen dat die zogenaamde "betere overheid" in werkelijkheid een verslechtering inhield van de kwaliteit van de openbare diensten. Zo kreeg men een explosie van de administratieve aanhoudingen van personen die de politie daarvoor nooit verontrust zouden hebben. De selectie aan de ingang van de spoedopname van de ziekenhuizen, die voorgesteld werd als een waarborg dat de zieken sneller zoude worden behandeld, heeft in de realiteit een verhoging veroorzaakt van het aantal afwijzingen. Dat wijst met andere woorden op een slecht werkende opnamedienst.

De ambtenaren die geëvalueerd worden aan de hand van dergelijke "kwantitatieve variabelen", hebben moeten leren hun prestaties om te zetten in cijfers. Eigenlijk komt het erop neer dat ze hun resultaten op de voor hen meest flaterende manier voorstellen.

Zo hebben politieagenten 'gemakkelijke' arrestaties verricht, maar die geen enkel effect hadden op de reële graad van delinquentie. Artsen vermijden patiënten met een complex ziektebeeld, en geven er de voorkeur aan om eenvoudige gevallen te behandelen. Wetenschappelijke onderzoekers verknippen hun artikelen in meerdere stukjes om zo meer publicaties te kunnen aangeven.

Waarom zou je ze daarvoor blameren? Tenslotte beschermen ze zich daarmee. Ze doen niets anders dan hun belangen verdedigen.

Maar de cijfers die verondersteld zijn hun activiteiten en initiatieven te evalueren, weerspiegelen uiteindelijk niets meer dan een realiteit die een louter constructie van een managementtechniek. Allermist leveren ze een objectieve eindevaluatie van wat onze overheid presteert.

### **Verzet**

Maar er begint zich een verzet tegen de benchmarking te organiseren. Alvast in Frankrijk. Op 4 september 2012, oordeelde de rechtbank van eerste aanleg in Lyon dat het onderwerpen van loontrekkers aan onderlinge concurrentie zware stress veroorzaakt wat hun gezondheid ernstig schaadt.

De Caisse d'épargne (een belangrijke spaarbank in Frankrijk, n.v.d.v.) van de regio Rhône-Alpes Sud kreeg dan ook het verbod opgelegd om haar organisatiestructuur voortaan nog te baseren op de benchmarking. Die bank had inderdaad een managementsysteem ingevoerd dat erin bestond om dagelijks de resultaten van elk personeelslid onderling te vergelijken en het klassement te afficheren.

De terreur die deze methode veroorzaakte is door een vakbond aangeklaagd geworden. En de daaruit volgende rechtszaak betekent dan ook een belangrijke ommekeer. Het vonnis dat toen een primeur was, heeft nu de weg geopend naar talrijke andere uitspraken tegen het systeem van benchmarking.

Isabelle Bruno en Emmanuel Didier (auteurs van Benchmarking. L'Etat sous pression statistique, La Découverte, coll. "Zones", Parijs, 2013)

- (1) In het Frans staat er: "Benchmarking, c'est la santé!". (n.v.d.v.)
- (2) "Benchmarking, c'est la santé!", Medef, 8 februari 2008
- (3) Gilles Ardinat, "La compétitivité, un mythe en vogue", Le Monde diplomatique, okt. 2012
- (4) ERT, "Benchmarking for policy-makers: The way to competitiveness, growth and jobcreation", verslag van het seminarie, okt. 1996.
- (5) The MIT Commission on Industrial Productivity, "Made in America: Regaining the productivity edge", MIT Press, Cambridge, 1989.
- (6) Florence Jany-Catrice, La Performance totale: nouvel esprit du capitalisme?, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq, 2012.
- (7) Philippe Pignarre en Isabelle Stengers, La Sorcellerie capitaliste. Pratiques de désenvoûtement, La Découverte, Parijs, 2007.
- (8) Philippe Zarifian, "Contrôle des engagements et productivité sociale", Multitudes, nr. 17, Parijs, zomer 2004.
- (9) Frédéric Lordon, Capitalisme, désir et servitude. Marx et Spinoza, La Fabrique, Parijs, 2010
- (10) Het betreft de "loi organique relative aux lois des finances et de révision générale des politiques publiques". (n.v.d.v.)