

# Prestatiemanagement in de overheid: een overzicht

- dr. A.A. de Waal MBA en mr. L.A.F.M. Kerklaan -

- **Paper, gepubliceerd en gepresenteerd op het seminar New Public Management 2003, Performance Measurement in the Public Sector; Vrije Universiteit Amsterdam, 4.9.3 -**

Bij de laatste Tweede Kamer verkiezingen zijn een 'andere overheid' en een nieuwe manier van politiek bedrijven belangrijke aandachtspunten geweest. In de kern gaat het steeds hierom: zowel overheid als politiek moeten snellere en betere resultaten laten zien om de toenemende onvrede bij de burgers over het functioneren van overheid en politiek tegen te gaan. Hiertoe zijn, in recente jaren onder aanvoering van het Ministerie van Financiën, verschillende verbeteringspogingen ondernomen, waarvan het programma Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording-programma (VBTB) en het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) het meest in het oog springen. Hiermee is ook de Nederlandse overheid het pad op gegaan van prestatimanagement.

In dit overzichtsartikel beschrijven wij, na een korte introductie over wat prestatimanagement inhoudt, internationale en nationale ontwikkelingen op het gebied van invoering van prestatimanagement in de overheid. Daarna bespreken we een aantal punten waaraan nadrukkelijk aandacht moet worden besteed tijdens die invoering: de verschillen tussen publieke en private organisaties, waardoor methoden uit de profit niet zomaar kunnen worden overgenomen; de rollen van de politiek en burger die al dan niet stimulerend zijn tijdens de invoering van prestatimanagement; en de manier waarop de verkregen prestatie-informatie uit prestatimanagement kan (en moet) worden toegepast bij de beoordeling van overheidsinstanties. Ook schetsen we de contouren van toekomstig prestatimanagement binnen de overheid.

## 1. Wat is prestatimanagement?

*Prestatiemeting* is het proces van verzamelen, verwerken (inclusief consolideren) en distribueren van prestatie-informatie. Prestatiemeting kan zich, afhankelijk van de behoefte, richten zowel op het meten van werkprestaties, geproduceerde output en opgewekte effecten, als op het meten van de processen die deze prestaties, outputs en effecten beïnvloeden. De kern van prestatimeting kan worden uitgedrukt als: *meten is weten*. Prestatiemeting heeft drie hoofdoelen:

- Het management van de organisatie vroegtijdig waarschuwen wanneer actie nodig is om de resultaten op bepaalde cruciale, niet te compromitteren prestatie-indicatoren zeker te stellen (*early warning systeem*).
- Aangeven hoe gezond de organisatie is, of geplande acties om de organisatie te verbeteren daadwerkelijk zijn ondernomen, of het prestatieniveau feitelijk verbetert, of gewenste effecten daadwerkelijk bereikt worden, en of de organisatie een langetermijntoekomst heeft (*periodieke organisatiediagnose*).
- Informatie verschaffen waarmee voortdurend kan worden geanalyseerd en gecontroleerd of het gekozen beleid en strategie de juiste waren en of deze inderdaad werken (*organizational control*).

Men denkt wel eens dat het in gang zetten van prestatimeting automatisch tot prestatieverbetering leidt. Dat is natuurlijk niet zo. Prestatiemeting is een noodzakelijke voorwaarde om tot prestatieverbetering te komen. Om prestaties te verbeteren moeten de gerealiseerde resultaten eerst met prestatie-indicatoren worden gemeten en vervolgens vergeleken worden met voorafgestelde prestatienormen. Prestatiemeting zou daarnaast actie moeten initiëren om de resultaten voor bepaalde prestatie-indicatoren te verbeteren. Gebeurt ook dit, dan is er sprake van prestatimanagement. *Prestatiemanagement* is het proces waarin sturing van de organisatie plaatsvindt door het systematisch vaststellen van beleid, strategie en doelstellingen van de organisatie, deze vervolgens te vertalen naar alle organisatieniveaus en meetbaar te maken door

deze doelstellingen te concretiseren naar kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren, op basis hiervan een rapportage op te zetten om daarmee acties te kunnen ondernemen voor bijsturing van de organisatie.

Prestatiemanagement verschaft een systematische koppeling tussen beleid, organisatiestrategie, middelen en processen. Het vormt een geïntegreerd managementsysteem dat ervoor zorgt dat iedereen binnen de organisatie de doelstellingen van de organisatie begrijpt en werkt aan het behalen ervan. Prestatiemanagement vereist een combinatie van de juiste middelen - zoals rapportages waarin toekomstinformatie is opgenomen (dit ondersteunt pro-actief, anticiperend gedrag) en waarmee acties kunnen worden gevolgd (gemaakte afspraken, verantwoordelijke personen, verwachte resultaten, behaalde resultaten) - en de juiste cultuur van openheid en zelfverbetering.

Prestatiemanagement gaat niet alleen over 'harde' factoren, maar ook over de 'zachte'. Het gaat niet alleen om operationele en financiële doelen, maar ook om niet-financiële doelen die te maken hebben met medewerkers, toeleveranciers, klanten (burgers en bedrijven) en innovatie. Prestatiemanagement kijkt zowel terug (behaalde prestaties) als vooruit (geprognoseerde resultaten). Goed prestatimanagement kan bijdragen aan het ophelderen van vage beleidsdoelstellingen, door deze concreet te vertalen in kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren, en door regelmatig feedback aan managers te geven over de behaalde resultaten.

Steeds meer studies tonen aan dat goed prestatimanagement positieve effecten heeft op de resultaten van de organisatie. De teneur is dat prestatimanagementgedreven organisaties zowel financieel als niet-financieel beter presteren dan organisaties die dat niet of minder zijn. De verklaring die hiervoor wordt gegeven, is dat prestatimanagement de aandacht van de gehele organisatie voortdurend richt op het behalen van de doelstellingen van de organisatie, en bovendien helpt om de individuele manager en medewerker te laten zien hoe ze zelf (kunnen) bijdragen aan het behalen van die doelstellingen. De conclusie van de onderzoeken is dat het klaarblijkelijk voor organisaties de moeite loont om te investeren in prestatimanagement (zie o.a. Rucci et. al., 1998; Schiemann & Linge, 1999; De Waal, 2002). Ook studies in de publieke sector in het buitenland tonen aan dat, door het invoeren van prestatimanagement, doelstellingen eerder worden behaald, betere service aan burgers en bedrijven wordt geleverd, en er efficiënter wordt gewerkt (zie o.a. National Partnership for Reinventing Government, 1999; United States General Accounting Office, 1999; Moriarty & Kennedy, 2002).

## **2. Internationale ontwikkelingen**

In het buitenland is inmiddels veel ervaring opgedaan met de invoering van prestatiemeting en prestatimanagement in de overheid. Door het analyseren van publicaties hierover kunnen lessen worden getrokken die waardevol zijn voor het invoeren van prestatimanagement bij Nederlandse overheidsorganisaties. In deze paragraaf wordt eerst een korte beschrijving gegeven van algemene ontwikkelingen met betrekking tot prestatimanagement in de overheid. Daarna volgt een beschrijving van drie belangrijke buitenlandse programma's: de invoering van prestatimanagement in de Verenigde Staten (*Government Performance and Results Act*), in het Verenigd Koninkrijk (*Best Value Program*) en in Nieuw-Zeeland (*State Sector Act, Public Finance Act*). Tenslotte worden de met prestatimanagement opgedane ervaringen in het buitenland samengevat.

### **New Public Management**

Wereldwijde competitie, marktliberalisatie, ontwikkelingen in de informatietechnologie en de devolutietrend (het leggen van verantwoordelijkheden lager in de organisatie) hebben ervoor gezorgd dat aan het einde van de vorige eeuw significante veranderingen hebben plaatsgevonden,

zowel in de samenleving als in de overheidsorganisaties die de samenleving ondersteunt en bedient. Vooral in de laatste twee decennia zijn de publieke sectoren in ontwikkelde landen veranderd van rigide inwendig gerichte instituten naar extern georiënteerde organisaties die de burger centraal stellen. Hierbij heeft nadrukkelijk een bezinning plaatsgevonden over wat de overheid moet doen en hoe zij dat moet doen (Zeppou & Sotirakou, 2002). Gedurende de jaren tachtig ontstond er binnen de publieke sector van sommige West-Europese landen en de Verenigde Staten een beweging die inmiddels bekend staat als *New Public Management* (NPM). Deze beweging begon in Groot-Brittannië onder minister-president Margaret Thatcher en in lokale overheden in Amerika. De NPM won snel aan invloed en heeft al menige verandering in de publieke sector in gang gezet. De belangrijkste kenmerken van NPM zijn: een scheiding aanbrengen tussen politiek en administratie, verantwoordelijkheidsstelling voor prestaties door prestatiemeting, bevordering van privatisering, uitbesteding en budgetverlaging, bevordering van decentralisatie, sterkere nadruk op strategische planning en management, bevordering van concurrentie, verandering van managementstijl en personeelsmanagement, verhoging van flexibiliteit, en meer gebruik van informatietechnologie.

De belangrijkste verschillen tussen de NPM en het traditionele overheidsmodel staan in onderstaande tabel (Bodnár et al., 2002).

**Nadruk traditioneel model**

Zetten van doelen  
Processen  
Belangen van de publieke dienstverlener zelf  
Zelf uitvoeren van de dienstverlening  
Verantwoordelijkheid strikt per gebied waar de publieke dienstverlener voor verantwoordelijk is

**Nadruk NPM-model**

Behalen van prestaties  
Outputs  
Belangen van de klant (burger, bedrijf)  
Uitbesteden van de dienstverlening  
Verantwoordelijkheid voor de totale dienstverlening aan klant, zelfs als deze voorbij het werkgebied van de publieke dienstverlener gaat

In het verlengde van NPM kwam de oproep om de overheid als een private organisatie te managen. Dit betekent dat de overheid meer managementtechnieken uit de private sector moet introduceren. De uitdaging voor overheidsorganisaties is om een balans te vinden tussen de traditionele waarden van de publieke sector, zoals transparantie, openheid, toegankelijkheid en niet-discriminerende dienstverlening, en de NPM-vereisten zoals resultaatgerichtheid, verhoogde efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening en klantgerichtheid. Het is duidelijk dat er een grotere druk staat op de beschikbare middelen en dat er een toenemende vraag is naar een hoge kwaliteit van publieke dienstverlening. Daarnaast hebben de Europese Council vergaderingen van Lissabon (maart 2000) en Feira (juni 2000) benadrukt dat de modernisatie van de publieke sector een voorwaarde is voor economische groei en sociale ontwikkeling. Dit alles zorgt ervoor dat overheidsorganisaties naar continue verbetering moeten streven.

Publieke managers wenden zich steeds meer naar managementtechnieken die eerder opgang deden in de publieke sector, zoals *total quality management* (TQM), *business process reengineering* (BPR), strategisch management, *benchmarking* en prestatiemeting en –management (bijvoorbeeld in de vorm van de *balanced scorecard*). Het belang van vooral prestatie management voor het kunnen bereiken van de gewenste continue verbetering staat hierbij inmiddels buiten kijf (Zeppou & Sotirakou, 2002). Er wordt breed onderkend dat organisatorische veranderingen en transformaties in de publieke sector niet zullen beklijven zonder goed prestatie management. Het is een noodzakelijke techniek om het al jarenoude probleem van hoe organisationele effectiviteit te verhogen op te lossen.

**Prestatiemanagement in de Verenigde Staten**

De *Government Performance and Results Act* (GPRA) is een Amerikaanse wet van 1993 die elke Amerikaanse overheidsinstantie (*federal departments* en *agencies*) verplicht om per 30 september 1997 een strategisch plan voor vijf jaren op te leveren. De wet komt voort uit de inspanningen van toenmalig president Clinton op het gebied van modernisering en verbetering van overheids-

management toen hij nog gouverneur van de staat Arkansas was. Toen Clinton in 1992 president werd, belaste hij vice-president Gore met een onderzoek dat moest leiden tot vergaande voorstellen om de prestaties van de overheid te verbeteren. Dit onderzoek werd zwaar beïnvloed door het boek *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1993) waarin werd beschreven wat overheidsinstellingen op plaatselijk en staatsniveau al hadden gedaan op het gebied van professionalisering. Het door Gore opgeleverde rapport *Creating a government that works better and costs less* bevatte uiteindelijk 100 aanbevelingen. Uit het onderzoek kwam de *National Performance Review* (NPR) werkgroep voort die overheidsinstellingen ging ondersteunen bij hun verbeteringsprojecten. De werkgroep heet tegenwoordig het *National Partnership for Reinventing Government*, en publiceert nog regelmatig evaluatie-onderzoeken en handleidingen. Het werk van de NPR vormde de basis voor de GPRA.

Het door de GPRA verplicht gestelde strategische plan moet voor elk van de vijf jaren waarop het betrekking heeft een *performance plan*, met daarin meetbare effecten (*outcomes*), bevatten. De meetbare effecten dienden vanaf het fiscale jaar 1999 gerapporteerd worden. In het *performance plan* van een overheidsinstantie is elk programma waarvoor deze verantwoordelijk is opgenomen. Het plan bevat objectieve, kwantificeerbare en meetbare doelen en prestatie-indicatoren. De indicatoren focussen op programma-outputs en -outcomes. In het plan kan een aanvraag worden gedaan voor zogenoemde *managerial flexibility waivers*. Hiermee kunnen bepaalde administratieve procedures en controles achterwege worden gelaten, mits er daardoor zichtbaar betere prestaties worden geleverd. Vanaf 2000 vindt elk jaar een terugrapportage over de *performance plannen* plaats. Daarin worden de prestaties van de prestatie-indicatoren over de laatste drie jaren vermeld. De terugrapportage bevat verder analyses van prestaties, een beschrijving van correctieve acties, en eventueel voorstellen voor aanpassingen van bepaalde prestatiedoelen.

De GPRA houdt zich bezig met het meten, beheersen en verbeteren van de dienstverlening door de overheid. De *Act* is daarmee een concrete invulling van de zogenoemde *Modernizing Government Agenda* in de Verenigde Staten: het beschikbaar stellen van dienstverlening die tegemoet komt aan de wensen van de burger, die efficiënt en van hoge kwaliteit is, en die samen met externe dienstverleners aangeboden wordt. Het doel van het programma is om daadwerkelijk een positief effect te hebben op de dienstverlening. Een kernpunt van de GPRA is dat het moet zorgen voor een significante verbetering van prestatie-management in de Amerikaanse overheid. Daarmee vormt het een voorbeeld voor het op grote schaal toepassen van prestatie-management bij de Nederlandse overheid.

### **Prestatiemanagement in Groot-Brittannië**

*Best Value* is een programma, gestart aan het begin van de jaren negentig, dat tot doel heeft het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke overheid in Groot-Brittannië. Sinds 1 april 2000 moeten alle Britse gemeenten aan dit programma meedoen. De invoering van prestatie-management speelt binnen het programma een belangrijke rol. De kernpunten van het *Best Value*-programma zijn:

- Gemeenten zorgen voor voortdurende verbetering van de manier waarop ze hun taken uitoefenen door aandacht te besteden aan zowel de efficiëntie als de effectiviteit van hun handelen.
- Gemeenten streven voortdurende verbetering van kwaliteit en kosten van hun dienstverlening na zodat deze de vergelijking met de private sector kan doorstaan.
- Gemeenten leggen rekenschap af: ze moeten hun verplichtingen tegenover bevolking en centrale overheid nakomen en verantwoording erover afleggen.
- Gemeenten organiseren zich intern efficiënter zodat voortdurende verbetering mogelijk is. Dit kunnen ze doen door het afschaffen van afdelingsgrenzen en het regelmatig meten van prestaties van de organisatie en het functioneren van het management.
- Gemeenten worden meer extern gericht door regelmatig de bevolking te raadplegen, de besluitvorming transparanter te maken en na te streven beleidsdoelen en normen bekend te maken.

- Gemeenten zetten een programma op waarbij de te leveren dienstverlening zowel intern uitgevoerd kan worden als extern ingekocht kan worden.
- Gemeenten ontwikkelen en voeren een prestatimanagementsysteem in waarmee het streven naar verbetering gestimuleerd wordt en waarmee rekenschap afgelegd kan worden.

Het *Best Value*-programma bestaat uit vier stappen:

1. *Challenge* – Een kritisch zelfonderzoek van de dienstverlening door de gemeente: welke doelstellingen heeft de gemeente voor de dienstverlening, aan welke behoeften komt de dienstverlening tegemoet, bestaat daar eigenlijk wel behoefte aan, op welk kwaliteitsniveau wordt de dienstverlening nu uitgevoerd en kan deze beter door een ander organisatie-onderdeel worden uitgevoerd. De volgende instrumenten worden gebruikt bij het zelfonderzoek:
  - *Corporate review*: het doorlichten van de organisatie en het opstellen van een richtinggevende visie voor de organisatie;
  - *Service reviews*: het doorlichten van afdelingen op doel en effectiviteit van de dienstverlening die door de afdelingen wordt geleverd;
  - *Service performance plans*: het opstellen van verbeteringsplannen voor de dienstverlening door de afdelingen, met daaraan verbonden prestatie-indicatoren die de verbeteringen meten;
  - *Local performance plans*: het opstellen van een gemeentelijk beleidsplan, met daarin het huidige en het gewenste kwaliteitsniveau van de dienstverlening, en dit extern publiceren.
2. *Consult* – Het regelmatig raadplegen van de gebruikers en niet-gebruikers, uit de bevolking, over de dienstverlening. Er wordt gevraagd naar hun mening over de kwaliteit en of naar hun mening het geld aan de juiste zaken binnen de gemeente wordt besteed.
3. *Compare* – Het vergelijken van het eigen functioneren met dat van de beste publieke en private organisaties met behulp van benchmarking en vergelijking van prestatie-indicatoren.
4. *Compete* – Het wedijveren met externe partijen voor de uitvoering van bepaalde dienstverleningen, waarbij de vraag naar voren moet komen of de gemeente zelf de dienstverlening (nog langer) moet aanbieden.

Het *Best Value*-programma is gericht op het meten, beheersen en verbeteren van de dienstverlening door de overheid. De verbeteringen moeten tot uiting komen in zowel sociale, economische als omgevingsindicatoren. Het *Best Value*-programma is een concrete invulling van de *Modernizing Government Agenda* in Groot-Brittannië: het beschikbaar stellen van dienstverlening die tegemoet komt aan de wensen van de burger, die efficiënt en van hoge kwaliteit is, en die samen met externe dienstverleners aangeboden wordt. Net als het programma in de Verenigde Staten is het doel van het *Best Value*-programma is om daadwerkelijk een positief effect te hebben op de dienstverlening aan burgers, en om prestatimanagement in de Britse overheid significant te verbeteren. In sommige gemeenten heeft men inmiddels bijna tien jaar ervaring met de zogenoemde *Best Value Performance Indicators* en wordt onderkend dat deze een goed beeld geven van de sterkten en zwakten van een gemeente (Bovaird, 2002).

### **Prestatiemanagement in Nieuw-Zeeland**

In 1984 begon de net gekozen Labourregering een veranderingsproces om de efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in Nieuw-Zeeland te verhogen. Vooral het verduidelijken van doelstellingen, het ontwikkelen van prestatimanagementsystemen die goede prestatie belonen, het volgen van prestaties ten opzichte van de verwachtingen en het verhogen van de transparantie met betrekking tot het overheidshandelen werden gezien als belangrijke pijlers van het veranderingsproces. Het wetgevende raamwerk onder de veranderingen werd vastgelegd in de *State Sector Act* (1988) en de *Public Finance Act* (1989). In de *State Sector Act* werden *chief executives* geïntroduceerd die specifieke prestatiecontracten moesten ondertekenen en vervolgens uitvoeren. Deze prestatiecontracten zijn gericht op het behalen van outputs in plaats van het (traditionele) rapporteren van inputs. De *Public Finance Act* bewerkstelligde veranderingen in het financieel management van de

overheid door onder meer de introductie van *accrual accounting* en de uitbesteding van financieel beheer naar de uitvoeringsorganen.

Aan het begin van het financiële jaar bereiken de minister en de *chief executive* van het ministerie overeenstemming over de outputs die het departement gaat leveren dat jaar. Deze overeenstemming wordt vastgelegd in de *Chief Executive Performance Agreement* (CEPA), waarmee de prioriteiten van het departement zijn vastgelegd. In een annex, de *Purchase Agreement*, worden de outputs gespecificeerd in termen van kwantiteit, kwaliteit, kosten en tijdigheid. Een samenvatting van de gecontracteerde outputs worden opgenomen in het *Departmental Forecast Report* (DFR) waarin ook een financiële projectie voor het komende jaar staat. Gedurende het jaar worden de tot dan toe behaalde resultaten vergeleken met de doelstellingen en verwachtingen. Dit gebeurt op tijdstippen die vastgelegd zijn in de CEPA, waarbij de *chief executive* rapporteert over de voortgang en prestaties aan de minister. gedurende het jaar zet de *chief executive* de middelen van het departement dusdanig in dat de afgesproken prestaties maximaal geleverd kunnen worden. Aan het einde van het financiële jaar moet elk ministerie een jaarverslag maken waarin de resultaten van een op de *general accepted accounting principles* gebaseerde audit van de prestaties van het ministerie zijn beschreven.

### **Ervaringen samengevat**

De belangrijkste conclusie die na evaluatie uit de buitenlandse projecten naar voren komt is: *prestatie-management in de overheid werkt!* Zoals de Kennedy School of Government van Harvard University het uitdrukt: 'Effectief prestatie-management leidt tot verbeterde resultaten van publieke organisaties en versterkt daardoor de democratie' (Executive Session on Public Sector Performance Management, 2001). Een tweede conclusie is dat dit zowel geldt voor lokale overheden (Best Value programma) als centrale overheden (GPRA). Wanneer we de onderzoeken naar de werking van prestatie-meting en prestatie-management bondig samenvatten, dan kunnen de volgende positieve resultaten worden benoemd:

- ! betere resultaten van de organisatie;
- ! een betere service aan burgers en bedrijven;
- ! grotere tevredenheid van burgers en bedrijven over overheidsorganisaties;
- ! efficiëntere processen;
- ! een betere relatie tussen organisatie en medewerkers
- ! makkelijker identificatie en oplossen van problemen;
- ! beter begrip van de doelstellingen van de organisatie bij medewerkers;
- ! betere beleidsbeslissingen en budgetkeuzes;
- ! efficiënter managen.

Deze positieve resultaten ontstaan omdat binnen de overheidsorganisatie duidelijk is waar de organisatie voor staat, wat de organisatie wil bereiken en op welke manier de organisatie dat wil bereiken. Deze duidelijkheid op haar beurt is het gevolg van het focussen van de overheidsorganisatie op haar activiteiten, dat wil zeggen heldere, onderbouwde keuzes te maken over doelstellingen, activiteiten en inzet van middelen. Het gebruiken van prestatie-informatie leidt vaak tot een reallocatie van middelen en aanpassing van werkprocessen binnen de organisatie. Daarnaast brengt prestatie-management met zich mee dat management moet gaan sturen op prestaties en medewerkers daarop moet gaan aanspreken. De leiding moet overigens goed beseffen dat dit niet *afrekenen* betekent, maar leren van en open staan voor feedback over geleverde prestaties.

### **3. Nationale ontwikkelingen**

Ook in Nederland is bij een aantal gemeenten en bij enkele departementen en agentschappen ervaring opgedaan met de invoering van prestatie-meting en prestatie-management. In dit hoofdstuk worden twee belangrijke initiatieven bij Nederlandse overheidsorganisaties beschreven.

## Beleids- en Beheersinstrumentarium

Het project *Beleids- en Beheersinstrumentarium* (BBI) is een overheidsproject dat van 1989 tot 1995 werd uitgevoerd en dat tot doel had aanbevelingen en instructies op te leveren voor de invoering van nieuwe instrumenten ter verbetering van de planning- en controlcyclus bij lagere overheden (gemeenten, provincies). Het BBI-project moest tot invoering van nieuwe managementinstrumenten leiden die konden zorgen voor: een versterking van sturings- en beheersingsmogelijkheden, een verbetering van de verantwoordingsfuncties en een duidelijker markering van politieke en ambtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het BBI-project kan gezien worden als een reactie van de Nederlandse overheid op de *New Public Management* trend. Deze trend behelst een verschuiving van centraal aangestuurde overheidsorganisaties naar gedecentraliseerde overheidsorganisaties, en een verschuiving van sturing en beheersing op middelen naar sturing en beheersing van producten en prestaties. In Nederland zijn met name een aantal grote steden, zoals Tilburg, voortrekkers binnen deze trend geweest.

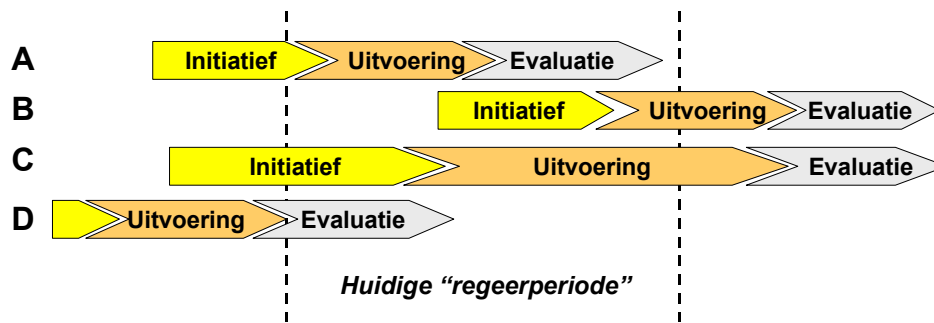
Tijdens de evaluatie van het project bleek dat gemeenten overwegend een meerjarenplan, een middelenbegroting, een hiërarchische plannings- en controlsysteem en tussentijdse rapportages over middelenverbruik en bezetting hadden ingevoerd. Prestatienormen en instrumenten om beleidseffecten te meten ontbraken echter meestal. Het BBI-project was een stap in de goede richting naar betere sturing en beheersing binnen lagere overheden op basis van prestatie management. In de praktijk bleken er nogal wat haken en ogen aan het BBI te zitten. Het BBI was vooral geschikt voor concrete producten met duidelijk omschreven eigenschappen (zoals de kosten per eenheid), maar paste minder goed bij heterogene producten of bij producten met een sterk politiek-beleidsmatig karakter. Bovendien was de vereiste planmatige en prestatiegerichte cultuur in overheidsorganisaties nog onvoldoende ontwikkeld. Daarnaast kreeg het meetbaar maken van beleidsdoelstellingen van overheden binnen het BBI te weinig aandacht.

## Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording

Onder de naam *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB) werd in mei 1999 in een regeringsnota een programma geïntroduceerd om overheidsorganisaties transparanter te maken door de toepassing van prestatie management. Het gaat met name om: de explicitering van doelen, prestaties en middelen; integratie van de beleids- en begrotingscyclus; integratie van financiële en niet-financiële informatie; en verbetering van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken. De huidige begroting, die zich vooral richt op de inzet van middelen, moet vervangen worden door een begroting die zich richt op het behalen van beleidsdoelstellingen. Daarbij moet in de begroting nieuwe stijl een expliciete koppeling gemaakt worden tussen te behalen doelstellingen, daarvoor in te zetten middelen, en verwachte en gerealiseerde prestaties. De specifieke vragen die door de begroting nieuwe stijl in de planningsfase en verantwoordingsfase moeten worden beantwoord zijn:

- Planning: Wat willen we bereiken (effecten, resultaten)? Wat gaan we daarvoor doen (producten, diensten)? Wat mag het kosten?
- Verantwoording: Hebben we bereikt wat we hadden beoogd? Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Het VBTB-programma maakt gebruik van departementale voorbeeldbegrotingen, die als een blauwdruk dienen voor departementen om hun eigen begrotingen om te vormen naar begrotingen nieuwe stijl. Deze nieuwe begrotingen moeten transparant, leesbaar, stuurbaar, toetsbaar en samenhangend zijn. Om dit te bereiken zijn een aantal veranderingen noodzakelijk zoals: hernieuwd inrichten van het rekeningschema, meer uniformering en standaardisering van de informatievoorziening, eventueel herimplementeren van de financiële systemen, aanpassen van de productie systemen, en verbeteren van de niet-financiële informatievoorziening. Het VBTB-programma moet zorgen voor een significante verbetering van de prestaties van de overheid, niet alleen tijdens maar ook voor en na de huidige regeerperiode (figuur 1), door de toepassing van prestatie management.



#### **Focus van prestatiemanagement**

**Project A:** Is uitvoering volgens plan en is het besluit goed geweest, is het gewenste effect bereikt? (*verleden + huidig*)

**Project B:** Is het berekende effect voldoende? (*toekomst*)

**Project C:** Is het berekende effect voldoende en is uitvoering volgens plan? (*huidig + toekomst*)

**Project D:** Is het besluit van voorgangers goed geweest? (*verleden: ter lering, maar geen stuurinformatie*)

*Figuur 1: Verschillende focussen van prestatiemanagement*

## **4. De verdere ontwikkeling van prestatiemanagement bij de overheid**

Om te bespreken hoe de verdere ontwikkeling van prestatiemanagement binnen de overheid gestalte kan worden gegeven, organiseerden wij begin 2003 enkele 'ronde tafel conferenties' met een aantal bij de overheid en semi-overheid werkzame hoge functionarissen. Tijdens de discussies kwam ook de vraag of de invoering van prestatiemanagement bij de overheid überhaupt wenselijk is, aan de orde. Voordat wij de mogelijke verdere ontwikkeling van prestatiemanagement bespreken, lijkt ons het ons passend eerst aandacht te besteden aan deze kwestie.

Vrijwel alle deelnemers aan de conferenties onderschreven de wenselijkheid van goed werkend en acceptabel prestatiemanagement bij de overheid. Ze zagen voordelen in het transparant maken van de veelheid aan ideeën en plannen in een overheidsorganisatie, en verwachtten daar positieve effecten van voor het proces van prioriteitstelling. Prestatiemanagement zou bovendien kunnen leiden tot een betere besturing van de organisatie, doordat ook de niet-financiële doelen toetsbaar worden geformuleerd. De deelnemers wezen erop dat er niet vanuit een 'nul-situatie' wordt vertrokken, binnen overheidsorganisaties wordt immers al veel gemeten. Deze meetgegevens worden echter nog onvoldoende gebruikt in een actief proces van resultaatsturing, en worden ze niet voldoende gebruikt door beleidsafdelingen. De deelnemers verwachten veel van de 'VBTB-operatie'. Deze komt weliswaar langzaam van de grond, maar zal in toenemende mate zorgen voor een betere samenhang van de financiële verantwoording en toezicht op het ontwikkelde en gevoerde beleid. Een positief effect van de invoering van VBTB is dat beleidskeuzen steeds meer met kwantitatieve gegevens worden onderbouwd en gevolgd.

Opgemerkt werd dat prestatiemanagement aansluit bij het door de overheid gevoerde HRM-beleid. Dit beleid is er onder meer op gericht om managers zelf verantwoordelijk te stellen voor de wijze waarop ze tot hun doelstellingen komen en deze gaan realiseren. Deze eigen verantwoordelijkheid valt uiteraard binnen de gestelde formele kaders en binnen de afspraken die er met de politiek zijn gemaakt. Het formuleren en voeren van een eigen beleid onder deze condities is een specifieke vaardigheid waardoor de overheidsmanager op den duur publiek ondernemer wordt.

Steeds als prestatiemanagement wordt ingevoerd duiken bepaalde belemmeringen op. Deze belemmeringen kunnen grofweg worden onder gebracht in drie categorieën: het niet-ervullen van organisatorische condities, het niet beschikken over de juiste of voldoende hulpmiddelen (zoals de juiste informatie- en communicatietechnologie), of het ontbreken van draagvlak (Kerklaan, 2003). In



de praktijk blijkt vooral het ontwikkelen van draagvlak binnen de organisatie voor een knelpunt te zorgen. Dit komt omdat menig organisatie een overmatige aandacht heeft voor inhoudelijke en structurele aspecten van prestatie management, ten koste van de gedragsmatige aspecten van prestatie management. In het algemeen kunnen we stellen dat er een beter evenwicht gevonden moet worden tussen het aanbrengen van structuur en het ontwikkelen van prestatiegericht gedrag (De Waal, 2003). Dat de deelnemers aan de ronde tafelconferenties zich positief uitlaten over de wenselijkheid van prestatie management wil niet zeggen dat ze hiervoor geen belemmeringen zien. Integendeel, zonder veel moeite noemden ze tal van voorbeelden van mogelijke en denkbare belemmeringen. Ook nu weer blijkt dat deze belemmeringen niet zozeer van bedrijfskundige aard zijn maar dat het gaat om belemmeringen die een rol spelen in de gedragsbepaling van verantwoordelijk ambtenaren. Zowel politiek als overheid zullen met deze belemmeringen moeten leren omgaan, daarvoor lijkt een leertraject noodzakelijk.

Op basis van de discussies tijdens de ronde tafel conferenties hebben wij, voor een verkenning van de verdere ontwikkeling van prestatie management bij de overheid, de volgende invalshoeken gekozen:

- *Typerende verschillen tussen de private en publieke sector in relatie tot prestatie management.* Wij zullen deze verschillen beknopt aangeven. Ons doel is daarbij duidelijk te maken dat methoden uit de profitsector niet zomaar kunnen worden overgenomen in de publieke sector, maar dat de publieke sector wel kan profiteren van de ervaringen die in de profitsector opgedaan zijn met invoering van prestatie management.
- *De rol van de politiek.* Hierbij zullen we met name een relatie leggen tussen de consequenties van het niet-realiseren van de gemaakte afspraken door overheidsorganisaties en de reactie van de politiek daarop. De voordelen van prestatie management lijken zo evident, dat nogal eens uit het oog wordt verloren dat de invoering van prestatie management voor een 'culture shock' zorgt en dat het maar de vraag is of daarvoor voldoende draagvlak onder overheidsmanagers bestaat. De opstelling van de politiek is hierbij van groot belang. De manier van 'omgaan met de cijfers' is een potentiële belemmering. Deze opstelling bepaalt in belangrijke mate of overheidsmanagers zogenaamd 'strategisch gedrag' gaan vertonen. Ze zorgen er dan met allerlei handigheden voor dat de gevraagde prestatie op papier wordt geleverd zonder zich verder veel aan de feitelijke prestatie gelegen te laten liggen. Van Maanen (Staatscourant, 1999) denkt daarom dat de nieuwe manier van verantwoording afleggen alleen kan slagen als departementen niet meteen worden afgestraft als ze de doelstellingen niet halen. Deze Secretaris-Generaal denkt aan het inbouwen van een foutenmarge die dan soulaas kan bieden. Peper (1999) liet zich destijds uit in dezelfde richting. Het gaat niet zozeer over min of meer incidentele fouten, maar over de marge die als acceptabel wordt gezien én over de vraag of bepaalde zaken al dan niet de discretionaire ruimte van de ministeriële verantwoordelijkheid te buiten gaan.
- *De contouren van toekomstig prestatie management.* Gaandeweg onze verkenningen noteerden wij een aantal interessante aanknopingspunten voor prestatie management in de overheid. Deze bieden de mogelijkheid om aan de gesignaleerde aandachtspunten het hoofd te bieden en prestatie management beter op de aard van de overheidsorganisatie toe te snijden. Wij pretenderen niet om hiermee een sluitend model voor prestatie management te kunnen neerzetten, maar zien dit wel als pragmatische aanbevelingen.

#### **4.1 Typerende verschillen tussen private en publieke sector in relatie tot prestatie management**

In de praktijk blijkt dat de publieke sector niet zomaar de prestatie management technieken kan toepassen die in de private sector in zwang zijn. Er bestaan wel degelijk verschillen tussen beide sectoren die invloed hebben op de manier waarop met prestatie management omgegaan moet worden. Zo werken overheidsorganisaties zonder de tucht van de markt. Prestatie management wordt in toenemende mate gezien als een middel dat in deze organisaties gebruikt kan worden als een substituut voor marktdruk en marktdiscipline en als een techniek waarmee kosten beter beheerst kunnen worden en waarmee de efficiëntie en effectiviteit verhoogd kunnen worden. De

belangrijkste verschillen tussen publieke en private organisaties, waarmee rekening moet worden gehouden wanneer een prestatimanagementsysteem wordt ontwikkeld voor een overheidsorganisatie, zijn (Andersen & G. Lawrie, 2002; Moriarty & Kennedy, 2002):

- *Verantwoordelijkheidsmodel.* In een moderne private organisatie is dit model relatief simpel, met een managementteam of raad van bestuur die over zowel strategieformulering als strategie-uitvoering verantwoording schuldig is aan een raad van commissarissen. In overheidsorganisaties is dit model complexer. Er is politiek leiderschap (regering, Tweede Kamer) die verantwoordelijk is voor de strategieformulering en een uitvoerend leiderschap (overheidsinstelling) die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de strategie. Deze tweedeling in verantwoordelijkheidstelling kan een bron van conflicten zijn.
- *Strategie en waardecreatie.* Organisaties in beide sectoren moeten strategieën ontwikkelen waarmee ze waarde kunnen creëren. Voor een profitorganisatie is het uitgangspunt voor de strategie in wezen simpel: zij moet een beter dan gemiddelde *return on investment* (ROI) leveren aan haar aandeelhouders. Voor een overheidsorganisatie ligt dit anders: voor haar wordt waarde gedefinieerd door de toezichthouder. Deze toezichthouder bestaat vaak uit een samenstelsel van belanghebbenden die ieder bepaalde, regelmatig conflicterende interessen hebben, bijvoorbeeld burgers die minder belasting willen betalen en uitkeringsaanvragers die meer willen ontvangen. Daarnaast worden veel van de belangen beïnvloed door politieke motieven, waardoor deze kunnen veranderen onder invloed van het democratische proces (belangenverenigingen die politieke druk uitoefenen, verkiezingsstijd). Dit kan uiteindelijk resulteren in een set conflicterende strategieën. Deze conflicten zullen naar verwachting in de toekomst alleen nog maar toenemen doordat de populaties van landen steeds heterogener worden, het verzorgingsmodel van na de Tweede Wereldoorlog onder druk staat en er toenemende problemen op bijvoorbeeld milieu- en energiegebied.
- *Klanten en klanttevredenheid.* Het is voor overheidsorganisaties minder simpel dan voor private organisaties om zich te richten op het vergroten van klanttevredenheid, omdat dit zou betekenen dat ze specifieke zaken waarvoor ze oorspronkelijk waren opgericht zouden moeten verzaken. Bijvoorbeeld: het bewaken van de veiligheid van consumenten kan in de weg komen te staan van commerciële belangen en van wensen van diezelfde klanten. Daarnaast is niet altijd duidelijk wie de klant is en kan het vervullen van de wens van de klant wellicht helemaal niet in zijn eigen belang zijn. In de private sector betaalt en ontvangt de klant voor een product of dienst. In de overheidsector hoeft dit helemaal niet zo te zijn, een burger kan via de belasting betalen aan zaken waar hij of zij geen voordeel van heeft.
- *Middelen.* Zowel private als publieke organisaties beschikken over materiele activa (bijvoorbeeld geld) en immateriële activa (bijvoorbeeld mensen). Overheidsorganisaties hebben daarnaast nog een belangrijk immaterieel actief: publieke macht, tot uiting komend in activiteiten als belastinginning, handhaving van de wet en milieuwetgeving. Dit betekent dat een prestatimanagementsysteem in een overheidsorganisatie, in tegenstelling tot een systeem van een private organisatie, een extra taak heeft: in de gaten houden in hoeverre de publieke macht niet misbruikt wordt.

Samengevat kan gesteld worden dat organisaties in beide sectoren in een toenemend dynamische omgeving opereren waarin van hen wordt verwacht dat ze dusdanig toegevoegde waarde leveren dat ze hun bestaansrecht justificeren. Prestatiemanagement helpt beide soorten organisaties daarbij, waarbij met betrekking tot de *inhoud* rekening moet worden gehouden met de hiervoor genoemde specifieke kenmerken van de overheidsector.

## 4.2 De rol van de politiek en de burger bij de toepassing van prestatimanagement

Het belangrijkste vraagpunt voor de deelnemers van de conferenties is zonder twijfel hoe de politiek zal omgaan met de gepresenteerde cijfers in de verantwoordingsfase. Het ontbreekt in de relatie politiek-uitvoerende overheidsorganisatie vaak aan concrete sturing. Alleen als men goed weet wat er wordt gevraagd, kan men daar doelen op stellen. De politiek die de overheid prestatimanagement wil opleggen, moet dus zelf ook prestatimanagement toepassen en langere termijn doelstellingen formuleren (in dezelfde geest liet ook Van Maanen zich uit). Zover is het echter nog niet in Nederland. De politiek speelt in op de incidenten en managers die serieus prestatie-

management bedrijven kunnen dan gemakkelijk de speelbal worden van die wisselende stemmingen. Zo zou het niet halen van ambitieuze doelen als falen gezien kunnen worden, terwijl de prestatie objectief gezien helemaal niet zo slecht was. Dit brengt een verklaarbare angst van ambtenaren met zich mee om het slachtoffer te worden in het spel van 'vinger wijzen' door de politiek. Een verkeerde opstelling van de politiek jegens het overheidsbedrijf leidt onvermijdelijk tot het 'aanzetten van het mistapparaat'. Er zullen dan cijfers worden geproduceerd die aannemelijk maken dat de fout bij anderen ligt, of men gaat zogenoemd strategisch gedrag ontwikkelen. Een voorbeeld: stel dat de doelstelling is: 'de treinen rijden op tijd'. Nog afgezien van de complexe discussie die ontstaat over de vraag 'Wat is op tijd?', zorgt de leiding er wel voor dat die norm wordt gehaald. Desnoods door minder treinen in te zetten. In plaats van het nemen van verantwoordelijk bereiken we dan passiviteit en cynisme. De satisfactie van de burger over de geleverde prestatie is totaal uit het zicht verdwenen. Dat nu moeten we zien te voorkomen.

Het laat zich dus aanzien dat in relatie politiek – overheidorganisatie het maken van duidelijke afspraken, in outputtermen tussen politiek en de leiding van het overheidsbedrijf, centraal staat. Naar onze mening kunnen dergelijk afspraken worden neergelegd in een prestatie-management-contract, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Ambtenaren richten zich op het realiseren van de gewenste output en het convenant vormt voor de politiek de beoordelingsgrondslag voor de geleverde prestaties. Naar verwachting van de deelnemers aan de ronde tafel conferenties kan een convenant goed werken als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- Een prestatie kan alleen op basis van kennis van zaken goed worden gespecificeerd. Wanneer één van de partijen die kennis niet of onvoldoende heeft, bestaat er een (morele) verplichting om die lacune 'weg te werken'.
- Bij het vaststellen van de prestatie moeten beide partijen het niet alleen eens worden over de te realiseren output. Ze moeten ook samen van mening zijn dat deze output een positief effect heeft op de te bereiken outcome.
- De beoordeling van overheidsorganisaties door de politiek wordt vaak gevoed door informatie die de pers verstrekt, informatie die niet bedoeld is om het convenant te beoordelen. De politiek dient zich dit te realiseren en voorzichtig en pragmatisch met dergelijke informatie om te gaan. Wanneer de beoordeling gebaseerd wordt op informatie die het overheidsbedrijf zelf verstrekt, moet deze informatie voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. De overheidsorganisatie dient zich dat te realiseren.
- Naast outputmeting dient men ook tot outcomemeting over te gaan. Wanneer blijkt dat de output in de praktijk onvoldoende positieve invloed op heeft op de gewenste outcome, moet de politiek nieuwe afspraken (lees: prioriteiten) kunnen stellen en moet de overheidsmanager hieraan meewerken. De overheidsmanager kan echter niet 100% verantwoordelijk worden gesteld voor het niet-realiseren van de gewenste outcome.
- Indien overheidsmanagers worden geconfronteerd calamiteiten moeten ze een wijziging van de prioriteitsstelling kunnen doorvoeren, zonder daarop afgerekend te worden, behoudens uiteraard een verplichting tot verantwoording hiervan. Hier is sprake van afwijkingen die vallen in een toelaatbare 'foutmarge'.
- Een apart vraagstuk is de wisseling van de politieke wacht. Nieuwe politici kunnen weer andere prioriteiten stellen. De overheidsmanager wordt geconfronteerd met een variabel focus. Net als in het gewone bedrijfsleven moet het overheidsbedrijf zich hierop aanpassen en over de nieuwe outputdoelstellingen verantwoording afleggen. Omgekeerd kan de overheidsmanager nieuwe randvoorwaarden stellen.

De geschetste opzet heeft een *top-down* karakter. De beoordeling vindt plaats door de politiek, aan de hand van outputindicatoren. Het gaat hier om een beperkte aantal indicatoren ('the vital few versus the trivial many'). De overheidsmanager houdt de vrijheid om zelf te bepalen hoe hij met zijn organisatie de gewenste doelstellingen gaat realiseren en de politiek moet zich onthouden om hier leading indicators te gaan hanteren. Hier heeft de manager van een overheidsorgaan een zeker 'freies ermessen'. Als er met de politiek prestaties worden afgesproken, moeten de randvoorwaarden en door de politiek te leveren input ook worden gedefinieerd. Dat stelt eisen aan het proces van maken van afspraken en ook aan de wijze van vastlegging van die afspraken. Prestatie-

management veronderstelt ook het kunnen beschikken over juist cijfermateriaal. Uitgangspunt voor modern prestatie management zijn *betrouwbare kritische succesfactoren*. Verschillende conferentie-deelnemers wijzen er overigens op dat beleidsafdelingen nog onvoldoende in staat zijn om die produceren, wat dat betreft is er nog een lange weg te gaan.

Er is nog een relatie die van belang is voor prestatie management: die tussen overheidsorganisatie en burger. In deze relatie staat de tevredenheid van de burger, om wie het uiteindelijk allemaal gaat, centraal. De tevredenheid van de burger als overheidsconsument kan maar ten dele worden beoordeeld door de politiek, die veelal zelfs geen betrouwbare representant van de burger is of kan zijn. Alleen al om deze reden zou een overheidsmanager contact moeten zoeken met de doelgroepen die hij of zij bedient. Er is geen reden om dat niet te doen, tegenwoordig bestaan er diverse technieken om de mening van doelgroepen – al dan niet interactief - te peilen. De beleidsontwikkeling moet dan ook niet alleen rekening houden met de convenanten die met de politiek worden afgesloten. Door de doelgroep rechtstreeks te bevragen wordt een tweede vitaal uitgangspunt gecreëerd voor *policy deployment*. Hierbij kan men spreken van een *bottom-up* benadering, om de tegenstelling aan te geven met de top-down benadering die gevolgd wordt bij het vaststellen van een convenant met de politiek. Met de burgers kan echter geen convenant gesloten worden. Hooguit zou de overheidsmanager in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld in geval van voorzien in een publieke dienst) een ‘charter’ kunnen instellen waarbij bepaalde prestaties aan het publiek gegarandeerd worden. In de geschetste zienswijze staat de overheidsmanager dus voor een tweevoudige taak. De manager moet de gewenste output zoals afgesproken met de politiek realiseren, én hij of zij moet een bepaalde mate van tevredenheid bij de burger bereiken. Om deze opgave te realiseren dient de overheidsmanager binnen budgettaire en wettelijke kaders de vrijheid te hebben om intern de beste denkbare maatregelen te treffen. De deelnemers aan de ronde tafel conferentie maakten hierover de volgende opmerkingen:

- De beleidsontwikkeling van het overheidsbedrijf neemt niet alleen de afspraken met de politiek in beschouwing maar ook de tevredenheid van de burger, en wordt zo opgenomen in het prestatie management.
- De satisfactie van de burger moet periodiek herijkt worden, de overheid dient hiervoor een ‘antenne’ oprichten. De overheidsmanager moet leren definiëren wie klanten en stakeholders zijn.
- De overheidsmanager die er in slaagt voldoende tevredenheid te bereiken, zal merken dat de politiek haar aandacht op andere onderwerpen gaat richten, en kan in de daarop volgende termijnen met eenvoudiger convenanten volstaan.
- Beleidsontwikkeling op basis van twee sporen voorkomt dat de overheid net voldoende zal presteren om te voldoen aan overeengekomen outputcriteria. De opgave om ook de tevredenheid te betrekken, doet een beroep op een innovatieve en professionele aanpak die het publiek moet kunnen waarnemen om deze te kunnen waarderen. De overheidsmanager krijgt hiermee ook een prikkel om aandacht te besteden aan de gedragsvoorwaarden voor prestatie management. Een andere houding, meer enthousiasme, een grotere betrokkenheid en het verwerven van nieuwe competenties zijn nodig om de gewenste aanpak te realiseren. Leadership van de overheidsmanager speelt hierbij een grote rol. Omdat er sprake is van een grote mate van vrijheid kan de manager laten zien welke (stevige) ambities hij heeft naast
- Metingen onder de doelgroep van de bereikte en beleefde resultaten kunnen leiden tot een andere aanpak en houden daarmee een besef van prestatiegerichtheid in de overheidsorganisatie levend. De prestatie metingen hebben primair een interne functie. Anders dan de met de politiek afgesproken outputindicatoren, behoeven deze niet gepubliceerd te worden. De manager kan deze wel gebruiken als hij of zij rekenschap moet afleggen van het handelen. Wanneer concreet overheidshandelen in discussie komt moet dit echter wel getoetst kunnen worden aan eisen van doelmatigheid, rechtmatigheid en doelgerichtheid.

## 5. De contouren van toekomstig prestatie management

Ter afsluiting van deze paper schetsen wij enkele contouren van toekomstig prestatie management bij de overheid. Wij gaven al aan daarmee niet een volledig systeem van prestatie management in beeld te willen brengen. Maar we menen toch over voldoende aanknopingspunten te beschikken om een eerste schets te kunnen maken. Deze schets is gebaseerd op een aantal samenvattende conclusies die wij op basis van de in deze paper behandelde materie kunnen trekken.

De invoering van prestatie management bij de overheid is wenselijk. Het risico bestaat echter dat deze invoering mislukt, vooral omdat overheidsmanagers bang zijn dat zij (in casu de prestaties van hun organisatie) op een onjuiste manier worden beoordeeld. Wij bespraken twee mogelijkheden (de top-down en bottom-up aanpak) om deze valkuil te ontlopen. Gecombineerd geven deze mogelijkheden naar onze mening de beste resultaten. In de top-down aanpak maken politiek en manager van het overheidsbedrijf afspraken over de output van het overheidsbedrijf en komen tot overeenstemming over een beperkt aantal indicatoren. Bij de beoordeling van de te leveren output wordt rekening gehouden met de outcome, de manager wordt echter uitsluitend beoordeeld op het realiseren van de output. In de bottom-up aanpak luistert de overheidsmanager naar de feitelijke doelgroep en treft binnen kaders de maatregelen die nodig zijn om een voldoende mate van satisfactie te bereiken. De manager (en niet de politiek) formuleert hier zelf de te leveren prestatie, maar legt hierover wel verantwoording af.

De combinatie van beide aanpakken zal er naar onze verwachting toe leiden dat negatieve effecten van prestatie meting, zoals het ontwikkelen van strategisch gedrag en meer bureaucratie bij de uitvoering, zullen worden tegengehouden. De manager kan immers voluit managen en zelf de te treffen interne maatregelen formuleren die nodig zijn om de prestatiedoelen te realiseren. Merk hierbij op dat het daarbij niet nodig is om vóóraf een gekwantificeerde relatie te leggen tussen een specifieke set prestaties en beloning of straf. Het is wel zo dat de overheidsmanager zich moet verantwoorden op twee outputterreinen waarbij hij zelf in hoge mate het 'ownership' heeft van de afgesproken prestaties. Wanneer een manager zich niet goed kan verantwoorden, kan (en moet) dit uiteraard wel consequenties voor de manager in kwestie hebben. Uiteraard is goed om hiermee pragmatisch en met enige souplesse om te gaan. Managers die zich echter met deze uitgangspunten niet kunnen verenigen, zouden zich geen overheidsmanager mogen noemen.

Tegen deze achtergrond kunnen wij acht pragmatische aanbevelingen geven hoe het prestatie management van de toekomst er in de overheid uit kan zien:

1. Houdt het *simpel*. Een prestatie managementsysteem hoeft niet alle denkbare meetpunten te omvatten. Het moet zich concentreren op het specifieke beleidsfocus en de beleidsrisicogebieden. Deze moeten dan wel nauwkeurig worden gevolgd.
2. Wees selectief in informatie die extern wordt verspreid. Een overheidsorganisatie hoeft *niet voor de volle 100% volledig en transparant* te zijn over haar inspanningen die bedoeld zijn om de prestaties te laten beantwoorden aan de gestelde doelen. Door te werken met externe en interne rapportages kan de organisatie zich 'beschermen' tegen een verkeerd gebruik van cijfers door politiek of pers.
3. Presenteer een *beperkt aantal lagging indicators*. Op de verschillende beleidsterreinen worden naar buiten toe een beperkt aantal cruciale doelstellingen gepresenteerd. De tussendoelen (de zogenoemde *leading indicators*) blijven intern, ze zijn slechts bedoeld om de manager *early warning* signalen te geven. Zij dienen ook om de mensen die aan leiding rapporteren van korte termijn doelen te voorzien.
4. Stel de manager uitsluitend verantwoordelijk voor *output*, niet voor *outcome*. Prestatie management in de overheid moet wel uitgaan van outcome, het uiteindelijk beoogde effect. De overheidsmanager kan hiervoor echter niet 100% verantwoordelijk worden gesteld. Outcome wordt immers ook beïnvloed door een groot aantal factoren die niet onder de directe controle van de overheidsmanager zijn.
5. Accepteer dat de politiek een *voortdurend wisselend focus* heeft. De 'oplossing' is dat de ambtelijke leiding een *krachtiger eigen koers* moet varen gericht op verhoging van de tevredenheid van het publiek, waardoor de prestaties van de eigen organisatie minder politiek gevoelig

worden. Zorg dat de negatieve verhalen uit de pers blijven en betracht terughoudendheid als het goed gaat.

6. *Motiveer de politiek* om duidelijker focus te bepalen. Bouw de normen veel meer van onder naar boven op met de kennis die er is. Kom met voorstellen, inclusief hun consequenties, waarover de politiek zich dan kan (en moet) uitspreken. Wanneer er prestaties worden afgesproken, moet dat worden vastgelegd, inclusief de randvoorwaarden en de uitgangspunten zoals beschikbare middelen. Dit kan de vorm krijgen van een prestatie-managementcontract.
7. Herleid de doelstellingen voor de organisatie naar *individuele prestaties*. Doelstellingen voor organisaties worden pas gerealiseerd als voor iedereen duidelijk is welke prestatie concreet van hem of haar wordt verwacht. Abstracte beleidsdoelstellingen moeten in een proces van beleidsanalyse zodanig worden geconcretiseerd dat binnen de organisatie tevens betrokkenheid en prestatiegerichtheid worden ontwikkeld.
8. Houd rekening met de *menselijke maat*. Dat kan in allerlei vormen. Prestaties zouden veel meer kunnen worden gevisualiseerd bijvoorbeeld in grafieken. Veel aandacht moet besteed worden aan het leren bespreekbaar maken van resultaten en vorderingen. Mensen moeten worden begeleid om de kwaliteitsslag te maken en de relatie tussen hun inspanning en het resultaat te zien.

De hier gegeven aanbevelingen kan men zien als succesvoorwaarden. Ze zijn opgesteld vanuit het besef dat de invoering van prestatie-management afhankelijk is van de regulering van de afspraken tussen politiek en het overheidsbedrijf enerzijds, en tussen het overheidsbedrijf en de burger anderzijds.

## Literatuur

- Andersen, H.V. & G. Lawrie (2002), 'Examining opportunities for improving public sector governance through better strategic management'. In: A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed.), *Performance Measurement and Management: Research and Action*, Cranfield School of Management, UK
- Bodnár, V., G. Drótos & É. Révész (2002), 'Adaptation of performance measurement methods in not-for-profit organizations – The case of the balanced scorecard'. In: A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed.), *Performance Measurement and Management: Research and Action*, Cranfield School of Management, UK
- Bovaird, T. (2002), 'From corporate governance to community governance: citizen-driven community score-cards for UK local service providers?'. In: A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed.), *Performance Measurement and Management: Research and Action*, Cranfield School of Management, UK
- Executive Session on Public Sector Performance Management (2001), 'Get results through performance management: an open memorandum to government executives', *Visions of Governance in the 21<sup>st</sup> Century*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Kerklaan, L.A.F.M., (2003), *De Cockpit van de Organisatie*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer
- Moriarty, P. & D. Kennedy (2002), 'Performance measurement in public sector services: problems and potential'. In: A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed.), *Performance Measurement and Management: Research and Action*, Cranfield School of Management, UK
- National Partnership for Reinventing Government (1999), *Balancing measures: best practices in performance management*, [www.npr.gov/library/papers/bkgrd/balmeasure.html](http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/balmeasure.html), August
- Peper, A. (1999), Op zoek naar samenhang en richting, *Socialisme en Democratie*, jaargang 56, no. 9
- Rucci, A.J., S.P. Kirn & R.T. Quinn (1998), 'The employee – customer – profit chain at Sears', *Harvard Business Review*, January/February
- Schiemann, W.A. & J.H. Lingle (1999), *Bullseye! Hitting your strategic targets through high-impact measurement*, The Free Press, New York
- Staatscourant (1999), 'Vastleggen prestatiedoelen kans voor de ambtenarij', 13 oktober, nr. 197
- United States General Accounting Office (1999), *Managing for results, opportunities for continued improvements in agency's performance plans*, GAO/GGD/AIMD-99-215, July
- Waal, A.A. de (2002), *Quest for balance, the human element in performance management systems*, John Wiley & Sons

Waal, A.A. de (2003), *Prestatiegericht Gedrag*, Kluwer

Zeppou, M. & T. Sotirakou (2002), 'The stair model: a comprehensive approach for managing and measuring government performance in the post-modern era'. In: A. Neely, A. Walters & R. Austin (ed.), *Performance Measurement and Management: Research and Action*, Cranfield School of Management, UK

André de Waal is zelfstandig adviseur en associate professor strategisch management aan de Maastricht School of Management ([www.andredewaal.nl](http://www.andredewaal.nl)). Zijn nieuwste boek is getiteld *Prestatiegericht Gedrag* (Kluwer, 2003). Leo Kerklaan is venoot bij Holland Consulting Group ([www.hcg.net](http://www.hcg.net)). Recent verscheen de geheel herziene druk van zijn boek *De Cockpit van de Organisatie* (Kluwer, 2003).