

Prestatiemanagement van betrokkenheid in de publieke sector

Paul Jansen & André de Waal*

- Gepubliceerd in Gedrag & organisatie, 17^e jaargang, december 2004, nr. 6 -

*Prof.dr. P.G.W. Jansen is verbonden aan de Afdeling Management & Organisatiekunde
Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Vrije Universiteit, De
Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam. Tel. 020 - 444 6126 (6050). Email:
pjansen@feweb.vu.nl. Dr. A.A. de Waal MBA is associate professor strategisch
management aan de Maastricht School of Management, Endepolsdomein 150, 6229
EM Maastricht. Tel. 06 – 51 23 23 22. Email: andredewaal@planet.nl.

Prestatiemanagement van betrokkenheid in de publieke sector

Samenvatting

Succesvoorwaarden voor invoering van prestatimanagement in een arbeidsorganisatie kunnen worden samengevat als competentie, control en betrokkenheid (commitment). Gelet op kenmerken van de publieke sector zoals vage doelen, geen mogelijkheid tot feedback, en doelincongruentie tussen politiek bestuurder en ambtelijk manager, blijkt het een stuk lastiger prestatimanagement te implementeren in een overheidsorganisatie dan in een profit organisatie. In dit artikel wordt ingegaan hoe prestatimanagement van de succesvoorwaarden betrokkenheid verbeterd kan worden. Het geheel wordt geïllustreerd met een praktijkvoorbeeld.

Trefwoorden

Prestatiemanagement, publieke sector, overheid

Summary

Success conditions for the introduction of performance management in a labor organization can be summarized as competence, control, and commitment. The public sector is characterized by having vague goals, little opportunity for feedback and incongruent goals between political executives and civil service managers. Therefore it is more difficult to implement performance management in the public sector domain. This is illustrated with an example.

Keywords

Performance management, public sector, government

Prestatiemanagement in de publieke sector

1. Inleiding

In Nederland klinkt al enige tijd de roep om een overheid die weer ‘levert’. In het artikel ‘*Daadkracht mag geen dode letter blijven*’ van Doctors van Leeuwen c.s. (NRC, 12 december 2002) roepen de auteurs op om de maatschappelijke problemen die Nederland al enige tijd kent nu eens *echt* aan te pakken. Actuele voorbeelden van de toenemende nadruk op concrete prestaties binnen de overheid zijn het sluiten van prestatiecontracten met de politie, en het sedert enige jaren verantwoording afleggen in de Tweede Kamer door politiek bestuurders tijdens de derde woensdag in mei over het gevoerde beleid en de bereikte resultaten. Duidelijk is dat overheidsorganisaties beter moeten presteren, waarbij veelvuldig naar het managementmiddel van prestatimanagement wordt gegrepen. Maar waarom verloopt deze prestatieverbetering met behulp van prestatimanagement tot nu toe zo *moeizaam*? In deze theoretisch-conceptuele bijdrage wordt eerst ingegaan op de condities voor werkzaam prestatimanagement. Vervolgens wordt nagegaan in welke mate in de publieke sector aan deze toepassingsvoorwaarden kan worden voldaan gelet op het eigen karakter van besturing in deze sector. Het geheel wordt geïllustreerd met een praktijkvoorbeeld.

2. Prestatiemanagement: competentie, control en commitment

Prestatiemanagement is gericht op het bevorderen en beoordelen van de prestaties van medewerkers binnen een organisatie. Die interne prestaties moeten leiden tot externe resultaten op een aantal markten, zoals de klantenmarkt, financiële markt en arbeidsmarkt. De externe bijdragen worden volgens Boxall & Purcell (2003)

beoordeeld aan de hand van drie criteria: productiviteit (efficiëntie en effectiviteit van voortbrenging van product of dienst), flexibiliteit (leervermogen en innovativiteit) en legitimiteit (acceptatie bij relevante stakeholders). Legitimiteit van een organisatie in de ogen van een klantgroep ('stakeholder') betekent dat die groep de collectieve opvatting erop na houdt dat het gedrag van de organisatie passend is, gelet op het normensysteem van de groep (van der Steen, 2004).

Een dominante theoretische invalshoek bij de sturing op interne prestaties is de 'goal setting'-motivatietheorie (Locke, 1968): mensen presteren beter als er op systematische wijze heldere en uitdagende doelen worden gesteld en er geregelde en specifieke feedback is over de mate waarin de doelen behaald worden (Algera, Monhemius & Wijnen, 1997). In arbeidsorganisaties wordt 'goal setting' toegepast in de vorm van *Management by Objectives*-programma's (Locke et al., 1981). Maar doelgericht plannen van gedrag alleen is onvoldoende; daarna komt nog de fase van het volhouden van de inspanning. Een tweede theoretisch kader is daarom de actietheorie (Brandstätter, et al., 2003). Omdat wilskracht op den duur uitput, is het beter de prestatie te (zelf-)reguleren via het op voorhand inbouwen van control in de werkomgeving (Baumeister, Heatherton & Tice, 1994). Tot slot is er nog de meer economisch georiënteerde invalshoek van de agency theorie (Jensen & Meckling, 1976) waarin twee partijen, de 'principaal' en de 'agent' die handelen met het oog op persoonlijke nutsmaximalisatie, gedwongen zijn tot samenwerking. De principaal delegeert werk aan de agent, maar wil door vormgeving van een prestatiebeheersingsproces de risico's op opportunistisch gedrag van de agent verkleinen. Hij wil bijvoorbeeld vermijden dat medewerkers als gevolg van meer zelfsturing hun eigenbelang voorop gaan stellen, en hij wil door middel van bijvoorbeeld sociale controle en sociale uitwisseling deze 'moral hazard' te beheersen? (Mills & Ungson, 2003). Zo blijkt dat, naarmate een organisatie

meer open is, minder taakgestuurd, meer belast met vage doelen, met vooral algemene intenties, kortom naarmate een organisatie meer 'politiek' is (zo omschrijven de onderzoekers het), het persoonskenmerk '*consciëntieus*' belangrijker wordt (Hochwarter, Witt & Kacmar, 2000). De reden is dat wat een dergelijke vage organisatie aan externe taak- of doelstructurering te kort komt, zal moeten worden overgenomen door persoonlijke zelfstructurering.

Op grond van deze theoretisch kaders (zie ook Boxall & Purcell, 2003) blijken randvoorwaarden voor succesvol prestatie management te zijn: *competentie*, medewerkers zijn voldoende bekwaam; *control*, medewerkers beheersen tot op zekere hoogte zelf het prestatie sturingsproces; en *commitment (betrokkenheid)*, medewerkers zijn betrokken bij het prestatiedoel (cf. Jansen, & de Waal, 2001). Competentie kan worden vergroot door selectie, coaching, en opleiding. Control wordt bevorderd door geven van feedback, door omgevingsaanpassing, en door participatie (Latham & Wexley, 1994). Participatie bevordert ook het gevoel van commitment; dat kan nog worden vergroot door consciëntieuze personen te werven en door doelen in overleg te bepalen. Daarbij leidt niet zozeer het participeren in het overleg tot doel-commitment, maar het feit dat daardoor het doel duidelijk(er) wordt. Zo vond de Waal (2002a) dat betrokkenheid van managers bij de ontwikkeling van een prestatie management-systeem minder belangrijk is voor het succes ervan zolang er maar duidelijkheid bestaat over het doel en inspraak is over het definitieve ontwerp.

Voor de persoonlijke inschatting van de eigen competentie om de gevraagde prestatie neer te zetten ('self-efficacy'), blijkt belangrijk voor de effectiviteit van prestatie management (Stajkovic & Luthans, 1997). Competentie en control veroorzaken 'self-efficacy': "*the joy of being a cause*" (Gecas, 1989, p.292), die in hoge mate bijdraagt aan intrinsieke motivatie. Competentie- en control bevorderende

taakkenmerken als autonomie, taakidentiteit en afwisseling in het werk zijn al lang bekend uit de taakverrijkingliteratuur (Hackman & Oldham, 1976). Waar competentie en control de strikte arbeidsprestatie bevorderen, blijkt commitment bepalend voor 'extra-rol gedrag': meer doen dan de functie strikt genomen voorschrijft op zowel organisatieniveau als individueel niveau (Organ & Ryan, 1995). Voorts heeft commitment een belangrijke invloed op innovativiteit (Zhou & George, 2001) en op (verminderd) verzuim en verloop (Boselie, Paauwe & Jansen, 2001). Competentie en commitment hangen beperkt met elkaar samen (Somers en Birnbaum, 1998). Wanneer bijvoorbeeld een taak sterk gestructureerd is, zullen medewerkers vrijwel zeker acceptabel tot voldoende werk afleveren ofschoon ze zich niet echt betrokken voelen. Omgekeerd kunnen uiterst betrokken personen niet tot goede arbeidsprestaties komen als er geen feedback gegeven wordt, de noodzakelijke hulpmiddelen ontbreken, of niet helder is wat eigenlijk de bedoeling is. Juist de combinatie van goede arbeidsprestaties en langdurige commitment van personeel blijkt essentieel voor het vergroten van de effectiviteit van een organisatie (Barney, 1991).

De vraag rijst hoe in een publieke organisatie prestatie management geïmplementeerd kan worden zodat aan de voorwaarden van competentie, control en commitment wordt voldaan. Is prestatie management wel mogelijk als doelen weinig specifiek zijn, op voorhand onhaalbaar lijken te zijn, werkenderweg niet duidelijker worden, voortdurend en onvoorspelbaar veranderen, en als geven van feedback onmogelijk is of weinig (met name politieke) prioriteit heeft? Zo blijkt uit een meta-analyse van Stajkovic & Luthans (1997) naar de effectiviteit van op het conditioneringparadigma gebaseerde Management by Objectives (MBO) programma's dat MBO beter werkt in een productieorganisatie dan in een dienstverlenende

organisatie. Vereist is een stabiele werkomgeving met specifieke en meetbare taakprestaties.

3. Overheidsorganisaties

Prestatiemanagement bij de overheid heeft zijn wortels in de jaren tachtig (De Waal & Kerklaan, 2004). Toen ontstond nagenoeg gelijktijdig in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië de beweging van het ‘*New Public Management*’. New Public Management had als aanleiding budgettaire problemen en ‘*value for money*’ burgerinitiatieven, is dus begonnen als een andere wijze van financiële beheersing van overheidsorganisaties, maar is later verbreed. Kenmerkend is een verschuiving van regels en procedures naar resultaten, naar werken met taakstellingen, targets, expliciete verwachtingen en tussentijdse resultaatbepaling en –bespreking. Dit gaat gepaard met een managementstijl die meer verwantschap krijgt met die uit de private sector, en met leidinggevendenden die minder algemeen bestuurder en meer professionele manager zijn. Managers worden geacht missies te bepalen, die te vertalen in concrete doelstellingen, de realisatie verder over te laten aan uitvoerende werknemers, maar wel hun output te meten. Overheidsorganisaties worden bovendien meer blootgesteld aan de tucht van de markt, waarbij vaak gelijksoortige overheidsorganisaties als benchmark functioneren. Personele praktijken die prestatie management bevorderen, zijn gericht op vergroten van competentie (bijvoorbeeld selectie), control (bijvoorbeeld zekere mate van autonomie) en commitment (bijvoorbeeld extern vergelijkbare beloning en systeem voor planning en review). Hoe kunnen deze in een publieke organisatie gerealiseerd worden? Wat is in termen van organisatie (paragraaf.3.1) en management (paragraaf 3.2) kenmerkend voor dit type organisatie?

3.1. Soorten overheidsorganisaties

Overheidsorganisaties verschillen op een aantal punten van organisaties in de particuliere sector. Wilson (1989) komt aan de hand van de dimensies: 'In welke mate is het dagelijkse werkgedrag (het 'hoe') zichtbaar?' en 'In welke mate is de opbrengst, het werkresultaat (het 'wat') zichtbaar?' tot vier soorten overheidsorganisaties (zie figuur 1):

1. Een 'productorganisatie' waarin op controleerbare wijze tastbare producten worden vervaardigd waarvan de kwaliteit in het algemeen goed bepaalbaar is. Een voorbeeld is de vuilophaaldienst.
2. Een 'procedure-organisatie' waarin bij gebrek aan zichtbaarheid van het resultaat de aandacht uitgaat naar het volgen van het werkproces en middelenmanagement. Een voorbeeld is het leger in vreedetijd.
3. Een 'ambachtsorganisatie' waarvan het resultaat duidelijk is maar het werkproces ondoorzichtig. Een voorbeeld is de universiteit.
4. Een 'copingorganisatie' gekenmerkt door onduidelijke werkprocessen en producten. Een voorbeeld is de beleidsafdeling van een ministerie.

(figuur 1 hier)

Duidelijk is dat prestatie management geen probleem is in een produktorganisatie, maar wel in de overige typen. Zo wordt in een copingorganisatie gestuurd op afgeleide zaken als aantallen procesverbalen of 'binnen budget blijven'. Er is sprake van 'expert control' of 'clan control' waarbij collega-professionals via bijvoorbeeld visitaties elkaars prestaties monitoren. Typisch voor een overheidsorganisatie is verder dat er sprake is van een groot aantal stakeholders die hun oordeel niet alleen baseren op het eindresultaat, maar ook laten afhangen van de wijze waarop dat tot stand is gekomen (Kanter &

Summers, 1994). Vooral dit ‘hoe’ is bepalend voor het externe criterium ‘legitimiteit’ dat wezenlijk is voor de publieke sector (van der Steen, 2004). In veel gevallen domineert legitimiteit de andere criteria van productiviteit en flexibiliteit. Zo gaat het er niet om dat bepaalde projecten goedkoop worden uitgevoerd, maar dat deze in maatschappelijke consensus tot stand komen en daarmee legitiem worden (helaas dreigt nu het maximale publieke falen van hoge kosten en lage acceptatie).

Zowel in de private als de publieke sector is er sprake van toenemende complexiteit van vraagstukken (Jansen, 2000). Succesvolle private organisaties reduceren deze complexiteit door zich bewust te beperken tot één ‘line of business’, dus door uit te gaan van concentratie en focus. Ideaal voor de private manager is daarom een produktorganisatie waarin zowel het eindresultaat als de wijze van produceren helder observeerbaar zijn. De complexiteit van problemen in de publieke sector laat zich evenwel niet zo maar vereenvoudigen. Omdat er veel meer stakeholders zijn die allen op de een of andere manier recht gedaan moeten worden en die bovendien hun oordeel niet alleen laten bepalen door hoe ze bediend worden (productiviteit) maar ook door hoe anderen bediend worden (legitimiteit), wordt prestatie management een stuk lastiger (Anthony & Young, 2003). Toch zijn er initiatieven bij de overheid om te komen tot prestatie management van afdelingen (bijvoorbeeld voor beleidsontwikkeling) die op het eerste gezicht aandoen als zuivere copingorganisaties. Daartoe wordt in de *Regeling prestatiegegevens en evaluatie-onderzoek rijksoverheid* (2001) onderscheid gemaakt tussen intermediaire effecten (‘prestaties’), betrekking hebbend op concrete beleidsuitvoering of -operationalisatie, en finale effecten (‘uitkomsten’), die verbonden zijn met het maatschappelijk beleidsdoel. Meer abstracte begrippen (als veiligheid of permanente educatie) worden aldus vertaald in concrete prestaties (bijvoorbeeld aantallen aangiften) die een kengetalrelatie hebben met het beleidsdoel.

Waar beleid zich richt op het finale beleidsdoel moeten van het beleid afgeleide interventies bijdragen aan realisatie van de intermediaire prestatie. Op die wijze kan een indicatie van de effectiviteit van de interventie verkregen worden. Zo kan prestatie management van beleidsontwikkeling worden vormgegeven door deelprojecten te definiëren, kengetallen voor doorlooptijd van bijvoorbeeld wetten op te stellen, en kwaliteitscriteria voor bijvoorbeeld een beleidsnota te formuleren (zoals transparantie en brede spiegeling van maatschappelijke visies). Op die manier komt men terecht in de procedure-organisatie cel of zelfs de productorganisatie-cel van figuur 1.

Omzetting van beleidsdoel in prestatie, en van beleid in interventie, moet gebaseerd zijn op een redenering over hoe de beoogde finale uitkomst door tussenkomst van allerlei prestaties kan worden gerealiseerd door de gekozen interventies. Prestatiemanagement bij de rijksoverheid kan daarom niet los gezien worden van sociologische of economische of sociaal-psychologische theorievorming over 'waarom iets werkt'. Een goede 'beleidstheorie' is dus een belangrijk onderdeel van 'evidence-based policy'. Deze vormgeving van prestatie management omvat ook het aspect evaluatie. Bij beleidsevaluatie worden de maatschappelijke effecten van beleid nagegaan. Twee onderdelen van beleidsevaluatie bij de overheid zijn reguliere monitoring van de intermediaire beleidsprestaties, en periodiek (bijvoorbeeld om de 5 jaar) onderzoek met betrekking tot het finale beleidsdoel (de uitkomst).

Beleidsontwikkeling, -implementatie en -evaluatie kunnen worden vormgegeven volgens een rationeel-economische, technische visie op prestatie management waarin alles draait om criteria als validiteit, betrouwbaarheid, en efficiency. Het beleid is bewijsbaar, rationeel beslisbaar, 'na te rekenen'. Maar daarnaast kan het beleidsproces worden opgevat als de resultante van meerdere invalshoeken (logistiek, financieel, commercieel, sociaal enz.) die ingebracht worden door meerdere

stakeholders die sterk verboden zijn met politieke keuzen in de zin van '*In wat voor een land willen wij leven?*' (Jansen, 1991; Kanter & Summers, 1994). Tussen dergelijke evaluatiecriteria kan niet met een rekenprocedure gekozen worden. Vraagstukken van deze aard zijn niet programmeerbaar, maar argumenteerbaar en beslisbaar op grond van argumenten. De keuze vindt hier plaats middels een debat. In deze visie vinden beleidsontwikkeling, -implementatie en –evaluatie plaats in een permanente dialoog tussen stakeholders. Prestatiemanagement als de beheersing van dit communicatieproces krijgt dan vanzelfsprekend een andere inhoud.

3.2. Management van overheidsorganisaties

In arbeidsorganisaties is sprake van twee niveaus van gedrag: dat van de uitvoerende werknemer wiens werkgedrag concreet-situationeel bepaald is door de directe werksituatie, en dat van de manager die op de grens tussen organisatie en omgeving staat en wiens kerntaak is in die omgeving financiële, commerciële, menselijke etc. hulpbronnen ('resources') veilig te stellen. Bijzonder voor publieke organisaties is dat er nog een derde niveau bij komt, dat van de politiek bestuurder (Wilson, 1989). De bestuurder (bijvoorbeeld minister, gedeputeerde of wethouder) heeft een van de partij afgeleid kiezersmandaat, wil in korte tijd een programma realiseren, en in het algemeen ook herkozen worden. De bestuurder wil als principaal van de manager controle houden over de organisatie (intern management) en tegelijk de eigen politieke positie behouden (externe politieke beïnvloeding, burger als kiezer, eigen partij als hulpbron).

Aanwezigheid van deze derde laag heeft vooral invloed op de manager. Die krijgt een bemiddelende rol tussen eigen ambtelijke organisatie en politiek bestuurder, en moet bijgevolg zowel prestaties leveren in de publieke sector (taakuitvoering richting burger als klant), als ook bronnen voor de eigen organisatie veilig stellen in de politieke omgeving.

Diens prestatie management verschilt met dat van de bestuurder. Die laatste maakt deel uit van een arena waarin een strijd om de macht (schaarse resources) plaatsvindt. In een context waarin de vraag ‘wie de macht heeft’ nadrukkelijk gesteld kan worden, passen wel degelijk de, volgens de drie toepassingscondities van prestatie management als niet effectief bestempelde, zaken als: vage doelen stellen (doeldefinitie, en daarop volgende constatering van beleidssucces, vindt pas plaats tijdens de meting ervan), zo lang mogelijk uitstellen van feedback (want dan kan op het juiste moment besloten worden dat het doel gerealiseerd is) en keihard afrekenen (als het doel van de politieke tegenpartij niet is gerealiseerd). De verhoudingen tussen ambtelijk manager en bestuurder zijn dan ook anders dan die tussen manager en medewerker: “*De politiek is in principe niet de kameraad van de ambtenaar*” stelt voormalig politicus Hans Hillen (2004).

Een ander verschil is de tijdshorizon. Invoering van prestatie management is een zaak van lange adem, maar politiek bestuurders blijken steeds vaker korte-termijn gericht. Men wil snel scoren tijdens de ‘*eerste honderd dagen*’. In een politieke organisatie is er op managementniveau daarom sprake van welhaast permanent inconsistente prestatiecriteria. Bijgevolg vertonen overheidsmanagers overmatige aandacht voor procedures, stellen ze eerlijkheid boven effectiviteit en spreiden ze risicomijdend gedrag ten toon. In een context van vage doelen (*‘Voorkom misdaad!’*), die niet zelden conflicterend zijn (*‘De prioriteit van kwaliteitsverhoging in het onderwijs kan worden bereikt door zodanig slim en stimulerend te bezuinigen dat meer efficiëntie en creativiteit zullen worden gerealiseerd’*), en die worden aangevuld met bijkomende doelen (bijvoorbeeld vergroting van het aantal vrouwelijke managers) is het immers beter te controleren op de mate waarin regels gevolgd worden en te garanderen dat alle

betrokkenen aan bod komen. Er wordt geen actie genomen maar beleid gemaakt (Brunsson, 1989).

4. Wat levert prestatie management in de publieke sector op?

Conform de drie voorwaarden van competentie, control en commitment, wijst onderzoek uit dat prestatie management in de overheid meer succes heeft naarmate de output beter meetbaar is, uitvoerders zelf grotere verantwoordelijkheid hebben (zelfsturing) en meer accountable zijn, er sprake is van sterke decentralisatie en de leiding gecommitteerd is (Groot, 2004). Ten aanzien van de effecten van 'New Public Management' lijkt het erop dat overheidsorganisaties die prestatie management benutten innovatiever worden, financieel succesvoller zijn en kwalitatief hoogwaardiger werk afleveren (Moriarty & Kennedy, 2002). In het algemeen lijkt er een positief effect uit te gaan op kosten, efficiëntie en prestatie (bijvoorbeeld in de vorm van service naar burgers) van overheidsorganisaties (de Waal & Kerklaan, 2004). Ook blijken problemen makkelijker oplosbaar en medewerkers meer betrokken bij de organisatie.

Er blijven echter ook spanningsvelden, bijvoorbeeld tussen transparantie en rechtvaardigheid enerzijds en efficiëntie en resultaatgerichtheid anderzijds, of tussen centrale directieve controle en lokale uitvoeringsvrijheid. Wanneer een prestatie managementsysteem dusdanig wordt ingericht dat dit voornamelijk voor externe controle dient, ontstaat een 'sterke' situatie (Mischel, 1968). Werkgedrag wordt dan volledig extern geconditioneerd, medewerkers volgen slaafs het systeem en vertonen inflexibel 'systeem'-gedrag (Ittner & Larcker, 1997). Een vooral bij managers voorkomende reactie op zo'n dominerend en extern controlerend prestatie managementsysteem, is de neiging de situatie weer zwak te maken door het

systeem domweg minder te gaan gebruiken (de Waal, 2002a). In tegenstelling tot medewerkers hebben managers immers vaak nog de regelruimte het systeem als het ware ‘uit te schakelen’, bijvoorbeeld door het formuleren van een a posteriori ‘beleidstheorie’ waarin zowel ambtelijk managers als politiek bestuurders zich kunnen vinden en die ruimte laat voor ‘ieder zijn verhaal achteraf’. Een voorbeeld: van alle (ruim 500) in september 2002 ingediende plannen van het eerste Kabinet Balkenende was maar 38 procent voorzien van meetbare doelen (NRC Handelsblad, 18 mei 2004). Nochtans was de rekenkamer gematigd positief over de implementatie van het ‘VBTB-proces’ (*Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*). Het feit dat verantwoordingsverslagen allengs dikker blijken te worden (ministerieel jaarverslagen van 300 pp. komen voor!) indiceert dat het accent ligt op de uitleg van waarom de zaken anders zijn gelopen (bijvoorbeeld dat het begrotingstekort over 2003, in plaats van op de beoogde 0,5 procent, is uitgekomen op 3,2 procent). Prestatiemanagement in de publieke sector draait dan om de deugdelijkheid van de uitleg achteraf.

*Prestatiemanagement in praktijk: het arbeidsreïntegratiebedrijf*¹

Om het gebruik van prestatimanagement in de publieke praktijk te illustreren, wordt gekeken naar de toepassing ervan bij een arbeidsreïntegratiebedrijf. HUM (wat staat voor Handen Uit de Mouwen) heeft twee hoofdtaken: het begeleiden van werknemers die dreigen uit te vallen, of reeds uitgevallen zijn, naar een terugkeer naar dezelfde werkplek of naar een andere werkplek; en het begeleiden van werknemers met een uitkering (WW of WAO) naar een reguliere baan op de arbeidsmarkt. De producten die de organisatie hiervoor tot haar beschikking heeft, zijn arbeidsmarktpositieplanningen, diverse onderzoeks-

¹ Deze case is ontleend aan De Waal & Kerklaan (2004)

methodieken, aanbieden van scholingen, begeleiding en bemiddeling, en jobcoaching. Deze kunnen allemaal op maat worden gemaakt voor elke cliënt. HUM kan worden gekenschetst als een ‘procedure-organisatie’ (zie figuur 1).

De markt voor het arbeidsreïntegratiebedrijf wordt steeds dynamischer. Vanuit de politiek zijn er de laatste tijd grote veranderingen geweest, zoals de poortwachterregeling, en heeft de WAO-regeling de voortdurende aandacht (met de bijbehorende aanpassingen in de regeling). Het monopolie van de arbeidsbureaus is inmiddels opgeheven en er zijn zogenoemde centra voor werk en inkomen (CWIs) voor in de plaats gekomen. Deze moeten concurreren met commerciële aanbieders, die regelmatig gesteund worden door kapitaalkrachtige moedermaatschappijen (zoals Randstad en Achmea).

HUM is binnen vijf jaar van een vestiging en 11 medewerkers gegroeid naar 10 vestigingen en een hoofdkantoor, met in totaal ruim 125 medewerkers. De vestigingen zijn verspreid over het hele land. Het managementteam bestaat uit drie mensen, zetelt in het hoofdkantoor en wordt ondersteund door een stafbureau. Elke vestiging wordt geleid door een vestigingsmanager. De organisatie is goed in het acquireren van nieuwe opdrachten, door een concurrerende prijs, en het begeleiden van haar cliënten naar nieuwe banen. Het bemiddelingspercentage, de maatstaf voor een goede begeleiding, ligt boven de 70%. Er is echter sprake van relatief lange doorlooptijden (het duurt lang voordat een cliënt in behandeling wordt genomen en geplaatst wordt), dat mede wordt veroorzaakt door de vaak onrealistische werkplanningen en onduidelijke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Medewerkers hebben door de snelle groei onvoldoende tijd gekregen zich te verdiepen in nieuwe procedures en werkwijzen, waardoor een achterstand in sturingsdeskundigheid is ontstaan.

Daarnaast kan het management onvoldoende beschikken over kwalitatief goede informatie. Een analyse van het prestatie-managementsysteem van HUB laat dit ook zien (De Waal, 2004). Door de sterke interne groei en de veranderingen in de externe omgeving is HUM een organisatie die in een overgangssituatie zit. Dit komt duidelijk naar voren in de gemengde besturingsstijl. Eerst was er hoofdzakelijk sprake van ‘strategische planning’, later vooral van ‘strategische control’. Al met al hebben de, grotendeels onbewuste en ongestuurde, veranderingen ertoe geleid dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden momenteel onvoldoende duidelijk zijn binnen HUM. Het managementteam vaardigt richtlijnen, die als houvast zouden kunnen dienen, nauwelijks uit. Daarbij komt dat de meeste managementteamleden vanaf de oprichting van HUM de leiding hebben gehad. Daardoor hebben ze wel de organisatorische groei meegemaakt, maar hun persoonlijke besturingsstijl hebben ze nauwelijks kunnen aanpassen.

De managementrapportage is voornamelijk financieel van aard. Niet-financiële gegevens ontbreken of worden ad hoc opgeleverd. Er is grote behoefte aan dit soort gegevens, maar de huidige informatiesystemen zijn hierop niet berekend. Er wordt geen exceptierapportage toegepast. Met behulp van dit soort rapportage wordt de nadruk gelegd op uitzonderlijke resultaten (zowel negatief als positief) waardoor management onmiddellijk geattendeerd wordt op uitzonderlijke resultaten (de Waal, 2002b). Op zich is dit binnen de vestigingen geen probleem omdat elke vestiging alleen haar eigen resultaten te zien krijgt. De uitvoering van de strategie wordt nauwelijks gestructureerd gemonitord op lagere organisatieniveaus. Het is de vestigingen onvoldoende duidelijk hoe en op welke manier ze kunnen bijdragen aan het realiseren van de strategie. Tijdens het budgetteren vindt een zekere mate van onderhandeling plaats. Het management-

team is echter dusdanig dwingend dat de meeste vestigingsmanagers het gevoel hebben aan het einde van het proces met een onrealistisch budget ‘opgescheept’ te zitten. De managementrapportage kan onvoldoende door het managementteam en de vestigingsmanagers worden gebruikt om te sturen en vormt daardoor nauwelijks de basis voor de besluitvorming. Besluiten worden daarom vaak ‘op gevoel’ genomen. Managers weten, door het onduidelijke besturingsmodel, niet voor welke (financiële) indicatoren ze verantwoordelijk zijn. Ze voelen zich daardoor ook niet echt verantwoordelijk voor de resultaten van hun eigen vestiging, laat staan voor de resultaten van heel HUM. Er bestaat binnen de organisatie niet een cultuur van ‘afpraak is afspraak’. Dit kan ook omdat achterblijvende resultaten weinig tot geen consequenties hebben op managementniveau, echter richting de medewerkers wordt vaak wel hard ingegrepen bij achterblijvende prestaties. Dit gebeurt echter inconsequent en de medewerkers krijgen te weinig begeleiding en coaching. Er is te weinig sprake van een echte ‘drive’ om continu te verbeteren. Ook de communicatie is voornamelijk eenrichtingsverkeer en er wordt weinig kennis gedeeld tussen de vestigingen onderling of tussen vestigingen en het hoofdkantoor. De financiële informatie uit het prestatie managementsysteem wordt overigens wel gebruikt bij het bepalen van de beoordeling en de bonus. Dit speelt echter geen grote rol omdat de normen (uit het budget) vaak onrealistisch zijn.

Het managementteam is geschrokken van de resultaten van de analyse van het prestatie managementsysteem. Het realiseert zich dat door de snelle organisatorische groei onvoldoende aandacht is geschonken aan het verbeteren van het managementproces en het bevorderen van de commitment. In gezamenlijk overleg met de vestigingsmanagers wordt besloten om eerst het besturingsmodel aan te pakken om vervolgens aan de andere aspecten van prestatie management te

gaan werken. Concreet houdt dit in dat HUM de volgende zaken volgtijdelijk gaat aanpakken:

- ! De keuze maken voor een eenduidige aansturingstijl, namelijk ‘strategische control’. Op basis van deze keuze worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel het managementteam, vestigingsmanagers als medewerkers onder de loep genomen en opnieuw gedefinieerd.
- ! Op basis van de nieuwe aansturingstijl en managementstructuur vindt de vaststelling van de informatiebehoefte van elk managementniveau en van de medewerkers plaats. Niet-financiële informatie krijgt een belangrijke plaats in de reguliere rapportage. Ook wordt de overlegstructuur en het besluitvormingsproces aangesloten op de nieuwe rapportages.
- ! Prestatiegerichte waarden en normen worden voor HUM opgesteld, om zodoende de commitment te bevorderen. Hierin wordt onder meer afgesproken dat beslissingen, beoordelingen en beloningen zo veel mogelijk op basis van objectieve informatie plaatsvinden, en dat coaching en begeleiding van zowel medewerkers als managers een belangrijke plaats krijgen in de aansturing.

Het management beseft dat HUM een lange weg te gaan heeft voordat zij bij de gewenste situatie is. Zij beseft ook dat er geen andere keuze is: om te overleven in deze steeds competitiever wordende branche moet de organisatie met behulp van prestatie management prestatiegedrevener worden.

De case van HUM illustreert dat bij de invoering en het gebruik van prestatie management nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan zowel de systeemkant als de gedragskant van prestatie management. De systeemkant, dat wil

zeggen de inrichting van het prestatie managementsysteem zal onder meer worden beïnvloedt door het type organisatie (zie figuur 1). De gedragskant, de manier waarop de organisatie en haar leden prestatie management toepassen, zal nadrukkelijk worden beïnvloedt door de in de organisatie aanwezige competenties, control en commitment. Beide kanten moeten in evenwicht zijn om van effectief prestatie management te kunnen spreken (de Waal, 2004).

5. Conclusies en discussie

We begonnen met drie voorwaarden voor prestatie management: competentie, control en commitment, en hebben die toegepast op de publieke sector. Zowel de conceptuele analyse als het (schaarse) onderzoek wijzen uit dat de implementatie van prestatie management en bevordering van de drie voorwaarden niet meevalt. Prestatie management vraagt om een goede theorie over om welke redenen een maatregel op welk gebied tot welk resultaat zal leiden; maar dat lijkt in de praktijk ingevuld te worden als het kunnen produceren van een goede ‘beleidstheorie’ achteraf. Voorts wordt het prestatie managementsysteem menigmaal toegepast voor het controleren en ‘afrekenen’ van de medewerker (De Waal & Geelen, 2002), wat een negatief effect heeft op het gebruik van een dergelijk systeem door die medewerker (Fortuin, 1994; Zairi, 1996; Vosselman, 1999). Tot slot resulteert invulling van de drie condities menigmaal in een herdefiniëring van een type (4) coping-organisatie tot een type (1) productieorganisatie (zie figuur 1). Er ontstaat dan naast de eigenlijke organisatie een soort schaduworganisatie, louter behoefte van het prestatie managementsysteem met kengetallen en periodieke rapportage stromen. Deze ambigue situatie kan lang blijven bestaan omdat ze politiek bestuurders de mogelijkheid biedt te spelen met beleidsuitkomsten door te wisselen tussen beide organisaties.

Er is nauwelijks onderzoek waarin wordt nagegaan hoe de condities van competentie, control en commitment kunnen worden vervuld in een type (4) coping-organisatie. Het vraagt om subtiliteit en deskundigheid om prestatie management in te voeren in een organisatie waarin doelen op voorhand minder specifiek zijn, meestal pas werkenderweg duidelijker worden en bovendien een belangrijk deel van de prestatie niet bestaat uit het geleverde product maar uit de wijze waarop (het enthousiasme, de instelling en betrokkenheid waarmee) het geleverd wordt. Prestatie management van betrokkenheid vraagt veeleer om *indirecte besturing*. Richt het niet direct op doelrealisatie van doelen omdat dan de medewerker het object van prestatie management wordt en zich dus gecontroleerd zal voelen, hetgeen afbreuk doet aan commitment. Geef daarentegen prestatie management zo vorm dat de medewerker mede de doelen van de organisatie kan vertalen naar het eigen verantwoordelijkheidsgebied en vervolgens zelfstandig kan realiseren. En beoordeel dat resultaat. De politiek moet niet direct sturen op interne prestaties (*'Doe het op deze manier!'*) maar wakker liggen van externe resultaten (*'Los dat vraagstuk op volgens de volgende succescriteria...'*).

Prestatie management in de publieke sector is in de loop van de jaren evenwel gaan betekenen dat de politiek (be)stuurt op zowel externe resultaten als op interne prestaties. Er wordt in het onderwijs bijvoorbeeld niet alleen op het percentage geslaagden gestuurd maar ook op de wijze van lesgeven, of op het percentage vrouwen. De politiek heeft daarmee allerlei, voor het primaire functioneren van overheidsorganisaties irrelevante interne prestaties gedefinieerd en tot extern controleerbaar resultaat verheven. Vaak om politieke, dus goede redenen, dat wil zeggen vanuit de wens andere, als het ware voor de uitvoeringsorganisatie *branchevreemde* doelen te realiseren. Maar dat maakt dat de

uitvoeringsorganisatie meerdere bijdragen tegelijk dient na te streven, anders gezegd een veel complexer extern prestatieprofiel heeft opgelegd gekregen. Waar echter toenemende externe complexiteit (en strikt genomen branchevervreemding) vraagt om toenemende interne creativiteit (dus meer competentie en control) wordt die ruimte minder gegeven. Eerder het omgekeerde: doordat ook interne prestaties in hoge mate tot extern resultaat zijn verklaard, is niet alleen de externe bijdrage maar ook het interne proces *gepolitiseerd*. Het effect is dat de commitment afneemt met alle nadelige gevolgen voor de prestaties.

Literatuur

- Algera, J.A., Monhemius, L., & Wijnen, C.J.D. (1997). Quality improvement: combining ProMES and SPC to work smarter. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 6 (nr. 3), 261-278, 1997
- Anthony, R.N. , & Young, D.W. (2003). *Management control in non-profit organizations* (7th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Barney, F. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17, 99-120.
- Boselie, P., Paauwe, J., & Jansen, P.G.W. (2001). Human resource management and performance: lessons from the Netherlands. *International Journal of Human Resource Management*, 12 (nr. 7, november), 23-41.
- Boxall, P., & Purcell, J. (2003). *Strategy and human resource management*. New York: Palgrave MacMillan.
- Brandstätter, V., Heimbeck, D., Malzacher, J.T., & Frese, M. (2003). Goals need implementation intentions: The model of action phases tested in the applied setting of continuing education. *European Journal Of Work and Organizational Psychology*, 12 (Nr.1), 37-59.
- Brunsson, N. (1989). *The organization hypocrisy. Talk, decisions, and actions in organizations*. New York: Wiley.
- Fortuin, L. (1994). Operationele prestatie meting: onmisbaar op de weg naar voortdurende verbetering. In: A. Jorissen (Red.). *Prestatiemeting, naar een betere beheersing van bedrijfsactiviteiten*. Antwerpen, MAKLU Uitgevers, 139–177.
- Gecas, V. (1989) The social psychology of self-efficacy. *Annual Review of Sociology*, 15, 291-316.

- Groot, T. (2004). Resultaatgericht management in historisch perspectief. *Seminar De resultaatgerichte overheid. Op weg naar een prestatiegedreven overheidsorganisatie*. Den Haag: 21 april.
- Hackman, J.R., & Oldham, G.R. (1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational Behavior and Human Performance*, 16, 250-279.
- Hillen, H. (2004). Inleiding. *Seminar De resultaatgerichte overheid. Op weg naar een prestatiegedreven overheidsorganisatie*. Den Haag: 21 april.
- Hochwarter, W.A., Witt, L.A., & Kacmar, K.M. (2000). Perceptions of organizational politics as a moderator of the relationship between conscientiousness and job performance. *Journal of Applied Psychology*, 85 (No.3), 472-478.
- Ittner, C.D., & Larcker, D.F. (1997). Quality strategy, strategic control systems, and organizational performance. *Accounting, Organizations and Society*, 22, 293-314.
- Jansen, P.G.W. (1991). *Het beoordelen van managers. Effectiviteit van assessment center methoden bij selectie en ontwikkeling van managers*. Baarn: Nelissen.
- Jansen, P.G.W. (2000). Leiderschap in de publieke sector. *Tijdschrift voor Management Development*, 8 (nr.4, december), 7-9.
- Jansen, P.G.W., & Waal, A.A., de. (2001). Prestatiemanagement van commitment: kan dat? *Bedrijfskunde*, 74 (nr.4, november), 31-37.
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Kanter, R.M., & Summers, D.V. (1994). Doing well while doing good: Dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple constituency approach. In: D.McKevitt & A.Lawton (Eds). *Public sector management. Theory, critique, and practice*. London: Sage, 220-236.

- Latham, G.P., & Wexley, K.W. (1994). *Increasing productivity through performance appraisal* (2^e dr.), Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Locke, E.A. (1968). Toward a theory of task motivation and incentives. *Organizational Behavior and Human Performance*, 3, 157-189.
- Locke, E.A., Shaw, K.N., Saari, L.M., & Latham, G.P. (1981). Goal setting and task performance: 1969-1980. *Psychological Bulletin*, 90, 125-152.
- Mills, P.K., & Ungson, G.R. (2003). Reassessing the limits of structural empowerment: Organizational constitution and trust as controls. *Academy of Management Review*, 28, (Nr.1),143-153
- Mischel, W. (1968). *Personality and assessment*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Moriarty, P., & Kennedy, D. (2002). Performance management in public sector services: problems and potential. In: A. Neely, A. Walters & R. Austin (Eds). *Performance measurement and management: Research and action*. UK: Cranfield School of Management.
- Organ, D., & Ryan, K. (1995). A meta-analytic review of attitudinal and dispositional predictors of organizational citizenship behavior. *Personnel Psychology*, 48, 775-802.
- Regeling prestatiegegevens en evaluatie-onderzoek rijksoverheid* (2001). Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Somers, M.J. , & Birnbaum, D. (1998). Work-related commitment and job performance: it's also the nature of the performance that counts. *Journal of Organizational Behavior*, 19, 621-634.
- Stajkovic, A.D., & Luthans, F. (1997). A meta-analysis of the effects of organizational behavior modification on task performance, 1975-95. *Academy of Management Journal*, 40 (nr. 5), 1122-1149.

- Steen, M., van der (2004). Management van legitimiteit. Kansen voor de controlcyclus. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 78, (nr.3, maart), 89-97.
- Vosselman, E.G.J. (1999). *Accounting en gedrag: zichtbare en onzichtbare effecten van management accounting*, Deventer: Kluwer.
- Waal, A.A. de (2002a). *The role of behavioral factors in the successful implementation and use of performance management systems*. Academisch proefschrift. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Waal, A.A. de (2002b). *Lexicon Prestatiemanagement*, Deventer: Kluwer.
- Waal, A.A. de (2004). *Stimulating performance-driven behaviour to obtain better results*. *International Journal of Productivity and Performance Management*, issue 4, volume 53
- Waal, A.A. de, & Geelen, P. (2002). Hoe is de kwaliteit van Nederlandse prestatie-managementsystemen?', www.balanced-scorecard.nl.
- Waal, A.A. de, & Kerklaan, L.A.F.M. (2004). *De resultaatgerichte overheid. Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Zairi, M. (1996). *Benchmarking for best practice, continuous learning through sustainable innovation*, Oxford: Butterworth Heinemann.
- Zhou, J., & George, J.M. (2001). When job dissatisfaction leads to creativity: encouraging the expression of voice. *Academy of Management Journal*, 44 (nr. 4), 682-696 .

		Werkresultaat, 'wat?', uitkomst	
		observeerbaar	niet observeerbaar
Werkgedrag, 'hoe?', proces	observeerbaar	1. product organisatie	2. procedure organisatie
	niet observeerbaar	3. ambachts/gilde organisatie	4. 'coping' organisatie

Figuur 1. Indeling van overheidsorganisaties (ontleend aan Wilson, 1989)