

Falen van prestatie management bij de overheid

André de Waal en Paul Jansen

- Gepubliceerd op M@n@gement, mei 2003 -

In publicaties wordt regelmatig opgeroepen tot meer daadkracht om de maatschappelijke problemen die Nederland al enige tijd kent nu eens *echt* aan te pakken (zie bijvoorbeeld Arthur Doctors van Leeuwen c.s., ‘Daadkracht mag geen dode letter blijven’, NRC 12 december 2002). Dit was dan ook een zeer actueel thema tijdens de afgelopen verkiezingen. Het is een heldere en duidelijke oproep maar als zo vaak wordt de oplossing te veel gezocht in systemen en technieken. Ons inziens wordt een cruciaal element over het hoofd gezien.

Volgens de ‘oproepers’ is een effectievere overheid te creëren wanneer er: wordt *afgerekend* met heilige huisjes binnen overheidsorganisaties, wordt *gestuurd* op infrastructuur en wordt *geïnvesteed* in ICT-toepassingen. Deze *technische* vernieuwingen leiden dan als *vanzelf* tot beter functioneren van overheidsdienaren. Daar zit ‘m nu net de kneep: dat gebeurt *niet* vanzelf omdat overheidsdienaren niet ‘zomaar’ vrijwillig mee zullen gaan in de voorgestelde veranderingen. Immers: niemand verandert ‘zomaar’ zijn gedrag. Maar zonder verandering van gedrag zal alles bij het oude blijven!

Laten we eens de invoering van *prestatie management* binnen de overheid – het meten, sturen en beoordelen op behaalde resultaten – als voorbeeld nemen. Een actueel thema nu er prestatiecontracten gesloten gaan worden met de politie. Waarom verloopt deze invoering tot nu toe zo moeizaam (en dat zal bij de politie niet anders gaan)? Omdat overheidsorganisaties wel veel aandacht besteden aan de ‘harde kant’ – het verbeteren van arbeidsprestaties door het formuleren van stuur- en kengetallen – maar nauwelijks aan de ‘zachte, menselijke kant’ – dat wil zeggen aan de gedragsvoorwaarden voor effectief prestatie management. Die bestaan uit het bevorderen van *competentie* – medewerkers zijn voldoende bekwaam – en van *betrokkenheid* – medewerkers ‘hebben iets’ met het doel van de verandering en zijn daarom bereid zich ervoor in te zetten. Competentie kan worden vergroot door selectie, coaching, taakaanpassingen en het geven van feedback. Een goed middel om betrokkenheid te vergroten is het in overleg met medewerkers bepalen van wat er concreet gedaan moet worden.

In overheidsorganisaties heeft betrokkenheid een steeds belangrijker effect op de dienstverlening. Niet langer vragen burgers alleen om ‘harde’ productieprestaties (bijvoorbeeld een goede en prompte service), ook de meer ‘zachte’ prestaties worden belangrijk zoals houdingsaspecten, enthousiasme, instelling en betrokkenheid waarmee service wordt verleend – datgene dus tegen het ontbreken waarvan Pieter Storms wekelijks te hoop loopt! Betrokkenheid heeft ook intern gunstige gevolgen: het verhoogt de innovativiteit van de organisatie, vermindert het verzuim en verloop en blijkt bepalend voor de bereidheid van medewerkers meer te doen dan de functie strikt genomen voorschrijft.

Maar verhogen van betrokkenheid in combinatie met prestatie management is nog niet zo simpel. Het vraagt om *indirecte besturing*. Prestatie management binnen overheidsorganisaties kan zich niet uitsluitend richten op het realiseren van doelen omdat dan de overheidsdienaar het object van dat prestatie management wordt. Deze zal zich vervolgens gecontroleerd voelen, wat onmiddellijk afbreuk doet aan diens betrokkenheid. Prestatie management moet zo vorm gegeven worden dat de medewerker zelf de doelen van de organisatie kan vertalen naar het eigen verantwoordelijkheidsgebied en vervolgens ook zelfstandig kan realiseren. Het uiteindelijke resultaat kan vervolgens beoordeeld worden. Dit betekent dat de politiek niet moet sturen op interne prestaties van overheidsdienaren (‘doe het op deze manier!’) maar alleen op externe resultaten. Dit vormt een belangrijke accentverschuiving in de *control* van overheidsorganisaties: de politiek moet hen uitsluitend aansturen op de realisering van als maatschappelijk waardevol aangemerkte doelen. Wat hebben we echter zien gebeuren: politieke aansturing is in de loop van de jaren gaan betekenen dat gestuurd wordt op zowel externe resultaten als op interne prestaties. Er wordt bijvoorbeeld niet alleen op het percentage geslaagden gestuurd maar ook op de *wijze* van lesgeven. Maar het gaat er bijvoorbeeld helemaal niet om hoeveel agenten er zijn, of dit mannen of vrouwen zijn, of ze maximaal 36 uur werken en hoeveel bekeuringen ze uitschrijven. Het gaat erom of burgers zich veiliger voelen.

De politiek heeft allerlei, voor het functioneren van overheidsorganisaties irrelevante, interne prestaties gedefinieerd en tot extern controleerbaar resultaat 'verheven'. Hierdoor is nu niet alleen de externe bijdrage maar ook het interne proces *gepolitiseerd*. Het effect is voorspelbaar: medewerkers lijden sterk aan de externe bemoeienis met het interne proces. Het gevolg op de betrokkenheid is voorspelbaar: die neemt af met alle nadelige gevolgen voor zowel de interne als externe prestaties van de overheidsorganisatie.

Steeds weer worden interne procesaspecten tot politiek beleidsdoel en daarmee tot afrekenbare prestaties gemaakt. Het effect is een 'permanently failing' organisatie. De voortdurende binnenste buiten kering van de organisatie, waarin op termijn alles tot voorwerp van prestatie management wordt, kan alleen geremd worden als politici terughoudender worden. De benodigde verandering van gedrag binnen overheidsorganisaties vraagt dus om een andere houding van de politiek. Wij zijn benieuwd of de nieuwe volksvertegenwoordigers die nu zitting gaan nemen in de Tweede Kamer dit kunnen opbrengen.

Prof. dr. Paul Jansen is hoogleraar Bedrijfspsychologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Dr. André de Waal MBA is zelfstandig adviseur en associate professor Strategic Management aan de Maastricht School of Management.