

De resultaatgerichte overheid

- Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie -

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

Gepubliceerd op BalancedScorecard.nl, november 2003

Inleiding

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. Binnen de departementen wordt steeds meer druk op de managers uitgeoefend om ervoor te zorgen dat acties worden opgezet, toezeggingen gestand worden gedaan, kritische opdrachten worden uitgevoerd en dat mensen verantwoordelijk gehouden worden voor het behalen van de door hen gedane toezeggingen en beloften. Dit zijn duidelijke signalen dat het *prestatie management* van de overheid volop in de schijnwerpers staat.

In dit artikel gaan we in op de vraag of overheidsmanagers passieve *prestatie meting* niet moeten vervangen door op resultaat gericht *prestatie management*. Ons antwoord is 'ja'. Uit onderzoek blijkt namelijk dat organisaties die gericht *prestatie management* bedrijven zowel financieel succesvoller zijn, als ook innovatiever en kwalitatief hoogwaardiger werk leveren dan organisaties die minder prestatiegericht zijn (zie o.a. Rucci et. al., 1998; Schiemann & Linge, 1999; De Waal, 2002a). Studies in de publieke sector in het buitenland tonen aan dat, door het invoeren van *prestatie management*, 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). De auteurs hopen met dit artikel een aanzet te geven tot een discussie over de vraag hoe het *prestatie managementsysteem* van een resultaatgerichte overheidsorganisatie eruit kan (en moet) zien. Ze nodigen de lezer dan ook van harte uit reacties en ervaringen uit te wisselen.

Wat is prestatie management?

Prestatie management 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 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 prestatie-management 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. Men denkt wel eens dat *prestatiemeting* hetzelfde is als *prestatie-management*. Of dat prestatiemeting automatisch tot prestatieverbetering leidt. Dat is 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 moet dan acties initiëren om de resultaten voor achterblijvende prestatie-indicatoren te verbeteren. Gebeurt ook dit, dan is er pas sprake van *prestatie-management*.

Internationale ervaringen met prestatie-management

In het buitenland is inmiddels veel ervaring opgedaan met de invoering van prestatiemeting en prestatie-management in de overheid. Door het analyseren van publicaties hierover kunnen lessen worden getrokken die waardevol zijn voor het invoeren van prestatie-management bij Nederlandse overheidsorganisaties. 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 als centrale overheden.

Wanneer we de onderzoeken naar de werking van prestatiemeting en prestatie-management bondig samenvatten, dan kunnen de volgende positieve resultaten worden benoemd:

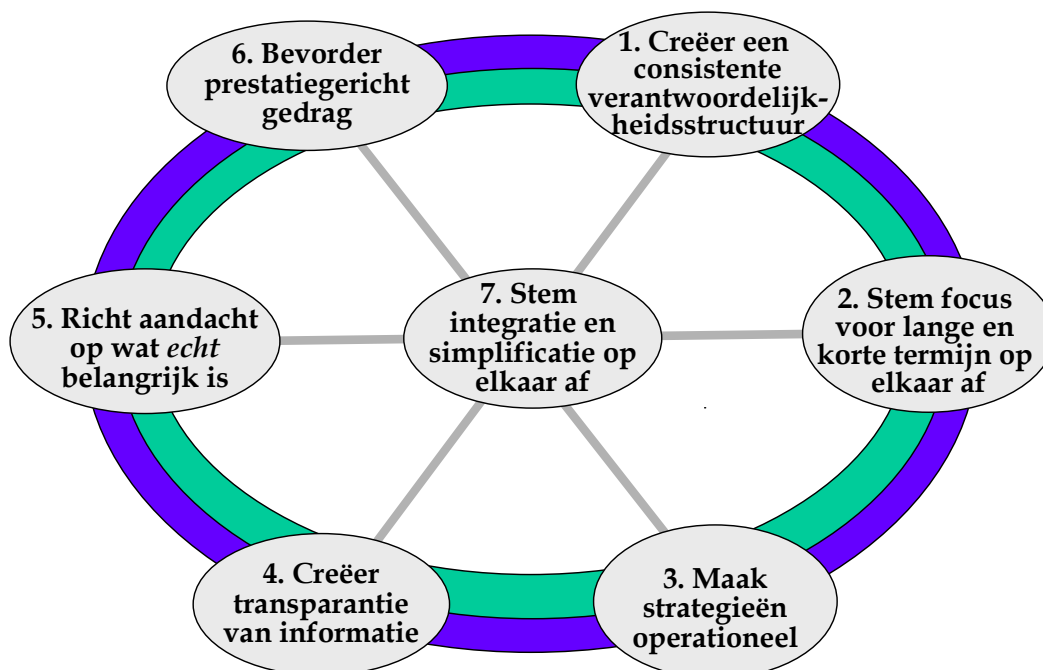
- betere resultaten van de organisatie;
- een betere service aan burgers en bedrijven;
- grotere tevredenheid van burgers en bedrijven over overheidsorganisaties;

- 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.

Het belang van prestatimanagementsystemen voor het kunnen bereiken van de continue verbetering staat inmiddels buiten kijf (Zeppou & Sotirakou, 2002). Er wordt breed onderkent dat organisatorische veranderingen en transformaties in de publieke sector niet zullen beklijven zonder goed prestatimanagement. Prestatiemanagement is *here to stay*. Wij zouden het willen beschouwen als een noodzakelijke techniek om het al jarenoude probleem van hoe organisationele effectiviteit van de overheid te verhogen op te lossen.

De uitdagingen

Het is voor organisaties niet altijd gemakkelijk om hun prestatimanagement op *state-of-the-art* niveau te krijgen en te houden. Om organisaties hiermee te helpen is een benchmarkonderzoek naar *best practices* op het gebied van prestatimanagement uitgevoerd (De Waal, 2001). De resultaten van het benchmarkonderzoek wijzen erop dat een organisatie eerst een zevental uitdagingen zal moet aangaan voordat er sprake kan zijn van een kwalitatief hoogwaardig proces van prestatimanagement (zie de figuur).



De zeven uitdagingen voor goed prestatie management

Het benchmarkonderzoek leverde veel nieuwe ideeën op, maar ook concrete voorbeelden van toepassingen om deze uitdagingen aan te gaan. In dit artikel wordt toegelicht hoe overheidsorganisaties met behulp van de ideeën en suggesties uit de benchmarkstudie zelf een uitstekend prestatie managementproces kunnen ontwikkelen. Elk idee wordt verder uitgewerkt en geïllustreerd met een overheidsvoorbeeld in het O&I-boekje dat de basis voor dit artikel vormt (zie de laatste paragraaf 'Meer informatie?').

Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur

De betekenis van een verantwoordelijkheidsstructuur zit hierin dat het de rollen en verantwoordelijkheden van ieder managementniveau in de organisatie glashelder maakt. De conditie is dat deze structuur consistent door de gehele organisatie wordt doorgevoerd en toegepast. Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk aansturingmodel nodig. Een dergelijk model dwingt de organisatie tot helderheid. Ze moet keuzen maken inzake de rollen en verantwoordelijkheden van ieder organisatie-onderdeel. Een effectief aansturingmodel kan worden verkregen door te opteren voor één van de drie aansturingstijlen van Goold et.al. (1994). Goold onderscheidt: *strategische planning*, *strategische control* en *financiële control*. De drie stijlen verschillen in de mate waarin het hoofdkantoor de strategische planningsprocessen van lagere organisatieniveaus beïnvloedt en hoe het hoofdkantoor deze organisatieniveaus aanstuurt en bestuurt.

Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af

In de meeste strategische plannen wordt aandacht besteed aan zowel innovatie als mogelijkheden ter verbetering van de 'running business' (de huidige organisatie). Echter, de acties die nodig zijn voor beide aandachtsgebieden verschillen sterk in karakter, benodigde middelen en de tijd waarover de plannen moeten worden gemaakt. Daarbij komt dat managers vaak moeite hebben om zich voldoende te distantieren van de dagelijkse bezigheden. Hierdoor wordt de aandacht voor innovatie in het strategische plan in de praktijk te weinig ingevuld. Om het de organisatie mogelijk te maken zich beter te richten op beide aandachtsgebieden, kan het strategische planningsproces worden gesplitst in twee verschillende processen. De uitdaging hierbij is om de langetermijnfocus, die besloten ligt in een strategisch plan, af te stemmen op de kortetermijnfocus, in de vorm van realistische en uitvoerbare actieplannen.

Maak strategieën operationeel

De immateriële activa van een organisatie, zoals kennis, processen, klanten (bijvoorbeeld burgers en bedrijven) en systemen, worden steeds belangrijker voor het creëren van

toegevoegde waarde. Deze immateriële activa moeten, net als de materiële activa, nauwgezet gevolgd en beheerst worden. Dit kan gedaan worden met behulp van niet-financiële indicatoren die aangeven waar binnen de organisatie waarde wordt gecreëerd.

Creëer transparantie van informatie

Transparantie van informatie maakt het mogelijk de juiste informatie in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen te krijgen. Om de gewenste transparantie van informatie te bereiken is het nodig dat de benodigde data snel vanuit verschillende bronnen kunnen worden verzameld en de rapportage efficiënt gegenereerd kan worden. Voorts moeten ad-hoc informatievragen zonder al te veel moeite en tijd beantwoord kunnen worden en nieuwe informatietechnologische architecturen en hulpmiddelen beschikbaar zijn om managers gemakkelijk toegang te verschaffen tot de door hen benodigde informatie.

Richt de aandacht op wat *echt* belangrijk is

De kunst van managen is niet om alles wat er gebeurt in de organisatie te willen weten, maar om de aandacht te concentreren en actie te ondernemen op de kritische zaken. De selectie van deze zaken heeft dan ook de aandacht van het hoogste management nodig. Aandacht voor wat *echt* belangrijk is betekent focus op: kritische succesfactoren, op uitzonderingsgevallen en -gebeurtenissen, op het analyseren van financiële en niet-financiële indicatoren, op correctieve actieplannen en op de impact van die plannen. Een manier om een betere focus in het prestatieproces te krijgen is het toepassen van exceptierapportage.

Bevorder prestatiegericht gedrag

Organisaties die prestatiegericht willen invoeren, focussen zich nogal eens op de instrumentele en inhoudelijke kant ervan. Dat is zeker nodig, maar het mag er niet toe leiden dat gedragsmatige en HRM-aspecten worden verwaarloosd. Een organisatie kan het potentieel van haar medewerkers alleen optimaal benutten wanneer:

- de doelstellingen van alle managementniveaus aansluiten op de missie en strategie van de organisatie;
- deze doelstellingen zijn vertaald in heldere verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de medewerkers;
- medewerkers weten hoe ze deze doelstellingen kunnen bereiken ofwel resultaat kunnen boeken;
- weten welke steun ze daarbij kunnen verwachten van hun leidinggevenden;
- het human resource-instrumentarium (beoordeling, beloning, opleiding en ontwikkeling) is afgestemd op het realiseren van de geformuleerde doelstellingen.

Stem integratie en simplificatie op elkaar af

Bij het invoeren van prestatie management struikelt men gemakkelijk over complicaties. Op zich is dat niet zo vreemd want er zijn veel uitdagingen die tegelijkertijd moeten worden aangegaan. De focus voor de lange termijn moet worden afgestemd met de focus voor de korte termijn, financiële informatie moet aangevuld worden met niet-financiële informatie, de strategie moet gekoppeld worden met de operatie, individuele doelstellingen moeten afgestemd zijn met de doelstellingen van de organisatie, en er moet een duidelijke aansturingstijl gekozen en ingevoerd worden. Het is niet eenvoudig om hiermee rekening houdend prestatie management op een praktische wijze te implementeren. Het benchmark-onderzoek laat echter zien dat de ideeën die tot nu toe beschreven zijn daadwerkelijk geïmplementeerd moeten worden. Laten we daarom hierover nog enkele tips geven:

- Het geheim achter een simpel, maar geïntegreerd, proces van prestatie management is een eraan voorafgaande, zorgvuldige selectie van strategische kritische succesfactoren.
- Zorg er steeds voor dat de succesfactoren de koppeling verzorgen tussen de verschillende deelprocessen van de organisatie.
- Gebruik alle mogelijkheden om alle onderdelen en afdelingen van een organisatie op één lijn te brengen.
- Uiteindelijk kan door het koppelen van de (deel)processen van strategische planning, budgettering, prestatie meting, prestatiebeoordeling en prestatiebeloning tot één geïntegreerd proces een naadloze uitwisseling van informatie op gang komen.
- Gebruik de beschikbare informatie zowel voor de optimale uitvoering van elk deelproces als de onderlinge afstemming van activiteiten.
- Zorg dat het prestatie management proces gericht blijft op het uitwisselen van informatie over dezelfde succesfactoren. Dit voorkomt verwarring, misverstanden en onnodige fouten. Bovendien kan snel en efficiënt actie worden ondernomen op waarschuwingssignalen.
- Een verdere vereenvoudiging van het prestatie management proces kan worden bereikt door het budgetteringsdeelproces te versimpelen of zelfs geheel af te schaffen (zie De Waal, 2002b).

Tot slot

Het onderwerp *prestatie management* heeft de warme belangstelling van overheidsorganisaties en de politiek. Dit artikel beschrijft een aantal van de ideeën die voortgekomen zijn uit een wereldwijd benchmark-onderzoek naar hoogwaardige systemen van prestatie management. Zoals werd aangegeven kunnen dergelijke ideeën niet zonder meer overgenomen en ingevoerd worden in een overheidsorganisatie. Het proces van prestatie management is uniek is voor iedere organisatie. Wij hopen echter dat de ideeën uit dit artikel overheidsmanagers voldoende aanspreken om hen aan het denken te zetten over

hun eigen prestatie management. Wanneer bewust en creatief met de gepresenteerde ideeën wordt omgegaan kan ook in overheidsorganisaties een goed prestatie managementsysteem worden opgezet.

Meer informatie?

Dit artikel is een samenvatting van het door de auteurs samengestelde O&I-boekje **De resultaatgerichte overheid**. Dit O&I-boekje bevat een uitgebreidere weergave van de resultaten van een wereldwijd benchmarkonderzoek naar nieuwe ontwikkelingen op het gebied van prestatie management, ervaringen van buitenlandse overheidsorganisaties, praktijkervaringen van Holland Consulting Group in overheidsorganisaties en een recent afgerond promotie-onderzoek naar gedragsaspecten van prestatie management. Het boekje is on-line verkrijgbaar via de internetsite: www.hcg.net.

Literatuur

- Executive Session on Public Sector Performance Management (2001), 'Get results through performance management: an open memorandum to government executives', *Visions of Governance in the 21st Century*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Goold, M., A. Campbell & M. Alexander (1994), *Corporate level strategy, creating value in the multibusiness organization*, John Wiley & Sons
- 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, August
- 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
- 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 (2001), *Power of performance management, how leading companies create sustained value*, John Wiley & Sons
- Waal, A.A. de (2002a), *Quest for balance, the human element in performance management systems*, John Wiley & Sons
- Waal, A.A. de (2002b), *Minder is meer, competitief voordeel door beyond budgeting*, Holland Business Publications
- 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

De auteurs

Dr. A. A. de Waal MBA en mr. L.A.F.M. Kerklaan zijn venoot bij Holland Consulting Group. Ze hebben samen ruim 100 publicaties over prestatie management op hun naam staan, waaronder *De Cockpit van de Organisatie* (Kerklaan, 2002, Sigma), *Presteren is Mensenwerk* (De Waal, 2001, Kluwer) *Minder is Meer* (Holland Business Publications, 2002) en *Lexicon Prestatiemanagement* (De Waal, 2002, Kluwer). André en Leo zijn te bereiken via www.hollandperformancecenter.nl. Op deze website zijn ook een aantal van hun artikelen te vinden.