

## **Prestatiemanagement in de Overheid: een proces van de lange adem?**

- André A. de Waal - <sup>1</sup>

- Gepubliceerd in [M@n@gement](#) (april 2002),  
het online management vakblad, [www.managementsite.nl](http://www.managementsite.nl) -

Binnen de overheid staan belangrijke ontwikkelingen op stapel die de besturing en de daarvoor benodigde informatievoorziening binnen overheidsorganisaties raken. Deze ontwikkelingen betreffen op korte termijn de invoering van prestatimanagement, in de vorm van het *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB) -programma (zie kader 1), en de geheel nieuwe impuls die hiervan uitgaat op de benodigde beleidsinformatie.

In het onlangs door de Algemene Rekenkamer gepubliceerde rapport *VBTB in begrotingen 2002* (24 januari 2002) constateert deze dat de departementale begrotingen voor 2002 toegankelijker zijn dan vorige begrotingen, en dat deze begrotingen meer informatie geven over wat ministeries doen om gestelde doelen te bereiken. Tegelijkertijd merkt de Algemene Rekenkamer op dat er nog significante verbetering mogelijk is, met name in het formuleren van doelen, in het benoemen van prestatiegegevens, en in een betere explicitering van de relatie tussen doelen, prestaties en middelen. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het VBTB-proces een proces van lange adem is, dat bekort zou kunnen worden wanneer ministeries begrotingen en doelformuleringen meer aan elkaar spiegelen. Ook door het toepassen van de juiste aanpak hoeft de invoering van prestatimanagement in de Overheid niet persé een proces van de lange adem te zijn!

### **Praktijkvoorbeelden**

Bij de dienst 'Stadsuitvoering' van een gemeente wilde men prestatimanagement invoeren om de interne sturing te verbeteren. Om voor voldoende draagvlak te zorgen bij de politiek zijn eerst de betreffende portefeuillehouders geïnterviewd. Vervolgens is met een brede groep leidinggevenden tijdens een workshop de missie helder geformuleerd. In vervolgworkshops is deze missie uitgewerkt in een zogenoemde doelenboom, met de bijbehorende kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. Vervolgens zijn de ontwikkelde prestatie-indicatoren in gebruik genomen en is ter ondersteuning een passend softwarepakket geselecteerd en geïmplementeerd.

Bij een provincie werd de wens geuit tot het verbeteren van de formulering van doelen en prestaties. In eerste instantie betekende dit het transparanter maken van de begroting. Allereerst is een methodiek op maat ontwikkeld en is deze toegepast in een tweetal pilots, waarin gedeputeerden, directeuren en afdelingshoofden intensief aan de slag zijn geweest. De methodiek bestond uit het vorm geven van de begroting op basis van een doelenboom, met de bijbehorende kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren, voor de hele organisatie. Vervolgens is een schaduwbegroting 2002 met daarin de prestatie-indicatoren plus de doorvertaling naar een beperkt aantal beleidsclusters ontwikkeld. In de gekozen opzet worden beleidsmedewerkers uit de directies en uit de ondersteunende afdelingen opgeleid (het 'train-de-trainer' principe), zodat de organisatie zelf de laatste fase tijdens de begroting 2003 kan uitvoeren.

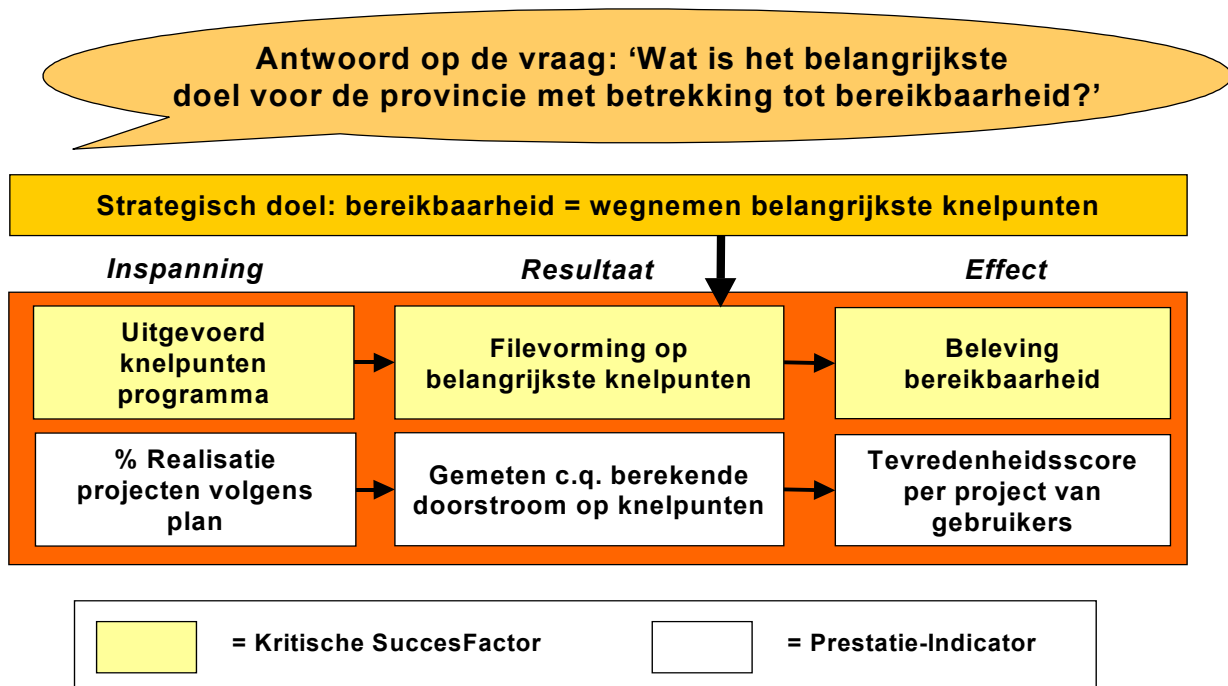
### **De doelenboom**

In beide praktijkvoorbeelden werd een *doelenboom* gebruikt om snel en efficiënt de doelstellingen en bijbehorende prestatiegegevens van de organisatie in kaart te brengen. Daarmee lijkt de doelenboom bij uitstel het geschikte hulpmiddel om de door de Algemene Rekenkamer gewenste duidelijkheid omtrent de relatie tussen doelen, prestaties en middelen, tot stand te brengen.

Prof. Van der Dussen, die de doelenboom als een "soort grafische weergave van de achter een beleidsontwerp berustende beleidstheorie" beschouwt, noemt het zelfs een *onmisbaar* hulpmiddel.<sup>2</sup> Hoe wordt dit onmisbare hulpmiddel toegepast?

- *Stap 1* - Als eerste moet het de organisatie helder zijn welke strategische doelen zij nastreeft. Strategische doelen zijn in feite de politieke speerpunten uit een regeerakkoord, collegeprogramma of raadsprogramma (respektievelijk voor Rijksoverheden, Provincies en Gemeenten). Het is belangrijk dat de formulering van de doelen richtinggevend is.
- *Stap 2* - De strategische doelen worden doorvertaald naar tactische en operationele doelen op de lagere managementniveaus in de organisatie. Deze doelen worden geïdentificeerd door de beantwoording van twee vragen: 'Hoe kan (vanuit het betreffende cluster, beleidsveld of afdeling) worden bijgedragen aan de verschillende strategische doelen?' (resultierend in tactische doelen), en: 'Welke overige kritische taken moeten worden uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat het een wettelijke taak is of omdat dit is afgesproken met andere partijen?' (resultierend in operationele doelen). Hierdoor ontstaat de doelenboom die inzichtelijk maakt op welke manier de gehele organisatie haar beleidsdoelen denkt te gaan realiseren.
- *Stap 3* - Vervolgens worden, voor elk type doel, de volgende vragen gesteld: 'Wat is het (belangrijkste) resultaat en effect als het doel is bereikt?' en: 'Welke kritische inspanningen zijn nodig om het resultaat te bereiken?'. De antwoorden resulteren in kritische succesfactoren (KSF) die meetbaar gemaakt worden met behulp van prestatie-indicatoren (PI).<sup>3</sup>

Figuur 1 geeft een voorbeeld uitwerking voor een provincie. In het voorbeeld is 'bereikbaarheid' een strategisch doel. Echter, zonder een nadere interpretatie is dit doel te weinig richtinggevend voor een concretisering op lagere organisatieniveaus. Immers, de bereikbaarheid wordt waarschijnlijk bijzonder groot wanneer de provincie wordt getransformeerd tot één grote asfaltplaat. In het voorbeeld gaat het de provincie erom de belangrijkste knelpunten weg te nemen. Hiervoor wordt een knelpuntenprogramma ontwikkeld en uitgevoerd ('de inspanning'), hetgeen moet leiden tot minder filevorming ('het resultaat'). Het effect van het programma in de beleving van de weggebruiker wordt ook gemeten ('het effect').



Figuur 1: Voorbeeld uitwerking van een strategisch doel in KSF'en en PI'en

- *Stap 4* - Met behulp van de doelenboom kan ten slotte de begroting nieuwe stijl (de VBTB-begroting) worden opgesteld (figuur 2).

<b>Strategisch doel: Wegnemen belangrijkste knelpunten in het wegennet</b>				
<i>Kritische Succes Factor</i>	<i>Prestatie-indicator</i>	<i>Norm 2002</i>	<i>Gedeputeerde</i>	<i>Directeur</i>
De beleving van gebruikers van verbeterde knelpunten	Belevingscore gebruikers knelpunten	7 (uit 10)	Jansen	Pieterse
Realisatie nieuwe infrastructuur	% Realisatie knelpunten-programma	100%	Vijzelman	Pieterse

<b>Beleidscluster Verkeers- en vervoerbeleid</b>					
	<i>Tactisch/operationeel doel</i>	<i>Draagt bij aan strategisch doel</i>	<i>Kritische Succes Factor</i>	<i>Prestatie-indicator</i>	<i>Norm 2002</i>
1	Uitvoeren knelpunten-programma	<b>Wegnemen belangrijkste knelpunten in ons wegennet</b>	Tijdigheid projecten	Werkelijke doorlooptijd versus plan, per project	90% ≥ -5% plan 100% ≥ -10% plan
			Budgetbeheersing	Werkelijke kosten versus plan, per project	90% ≥ -5% plan 100% ≥ -10% plan

<b>Activiteitenbegroting</b>				
	<i>Tactisch/operationeel doel</i>	<i>Activiteit</i>	<i>Kosten</i>	<i>FTE's</i>
1	Uitvoeren knelpunten-programma	Afronding planstudies voor de reconstructie traject A	€ 1.600.000	3,5 FTE's
		Omleiding traject B	.....	.....
		Aansluiting traject C		
		Et cetera		
2	Et cetera			
		<b>Totaal</b>	<b>€ 35.789.000</b>	<b>21 FTE's</b>

*Figuur 2: Voorbeeld begroting niveau 1 (strategische doelstellingen) en begroting niveau 2 (tactische en operationele doelstellingen per beleidscluster)*

### **Gebruik van een doelenboom: waarmee moet rekening gehouden worden?**

In de praktijk blijkt dat een organisatie rekening moet houden met een aantal zaken wanneer een doelenboom toegepast wordt:

- *Pas de organisatiestructuur niet te snel aan de nieuwe doelenboom aan.* De verantwoordelijkheid voor elk doel moet worden toebedeeld aan één directie, echter de uitvoeringsactiviteiten om dat doel te realiseren zal vaak in directie-overschrijdende projectgroepen plaatsvinden. Dit betekent dat of organisatie-onderdelen gedeeld verantwoordelijk moeten zijn voor de uitvoering van de doelen, of dat de organisatiestructuur moet worden aangepast aan de nieuwe doelenboom. In het eerste geval kan, op de korte termijn, de organisatiestructuur intact blijven. Op langere termijn moet wel kritisch naar de organisatiestructuur en de verantwoordelijkheidsstelling worden gekeken. Daarnaast kan het voorkomen dat de organisatie activiteiten van oudsher uitvoert, die nu niet meer in de doelenboom passen. Het is niet altijd mogelijk om deze activiteiten op korte termijn te beëindigen. Dit betekent dat de eerste jaren de doelenboom dan ook slechts bij benadering 'ideaal' kan zijn. Accepteer dit en probeer jaarlijks tot een verdere aanscherping te komen.

- *Maak de doelenboom leidraad van nieuw beleid.* Nieuw beleid wordt vaak ingegeven door de behoefte gesignaleerde problemen in de maatschappij op te lossen. Echter, de organisatie moet elk nieuw beleid voortaan afmeten aan de bijdrage die het levert aan de gestelde doelen. Hierdoor wordt zeker gesteld dat de organisatie gefocussed blijft op de juiste activiteiten.
- *Mobiliseer de hele organisatie en met name de lijn bij het ontwikkelen van de doelenboom.* Om te komen tot een zo goed mogelijke inhoudelijke invulling van de doelen is het belangrijk dat de lijn het voortouw neemt. Draagvlak bij de medewerkers kan worden ontwikkeld door ervoor te zorgen dat alle managementniveaus actief en intensief betrokken zijn bij het ontwikkelen van de doelenboom en het nieuwe prestatie-managementsysteem. Vervolgens moet management zichtbaar gaan sturen op prestaties en medewerkers daarop aanspreken. Dit betekent niet afrekenen op, maar leren van en open staan voor feedback. Gebeurt dit op de juiste wijze, dan zullen medewerkers zich niet bedreigt voelen door het systeem, maar het gaan zien als hulpmiddel om continu de prestaties van de organisatie te verbeteren.
- *GEDRAGSVERANDERING IS NOODZAKELIJK MAAR NIET GEMAKKELIJK TE BEREIKEN.* Prestatiemanagement vergt een goede afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen (departementen, directies, diensten) en het mobiliseren van de organisatie (met name 'de lijn'). Dit wordt regelmatig bemoeilijkt door afwezigheid van interne motivatie (men voelt alleen externe druk) en de angst die men heeft voor prestatie-management doordat het (persoonlijk) functioneren zichtbaarder wordt. Dit alles vergt vaak een flinke gedragsverandering. Voor goed werkend prestatie-management is een cultuur nodig waarin leren centraal staat, medewerkers eigen verantwoordelijkheid nemen en waarin open over prestaties wordt gecommuniceerd. Prestatie-informatie moet gebruikt worden om de prestaties met betrekking tot de uitvoering van programma's te verbeteren en daarin te excelleren. Prestatiemanagement helpt om organisatie te focussen op programma-evaluaties en op knelpunten. Het is niet bedoeld om de schuld over slechtere prestaties toe te wijzen aan specifieke managers. Wanneer de 'blame' cultuur wordt tegen gegaan zal de implementatie van prestatie-management minder bedreigend zijn.

## Ten slotte

Door het gebruik van een doelenboom kan het VBTB-proces flink versneld worden en kan de kwaliteit van het prestatie-management binnen de organisatie aanmerkelijk verhoogd worden. Uiteindelijk gaat het om dit laatste, want door invoering van prestatie-management wordt juist ook de kwaliteit van overheidsorganisaties aanzienlijk verbeterd. De invoering van prestatie-management in de Overheid zal niet makkelijk zijn maar hoeft niet persé een proces van de lange adem te zijn wanneer de juiste aanpak wordt toegepast.

Interessante vragen die vervolgens aan de orde zullen komen zijn: 'Hoe kan dit nieuwe prestatie-managementsysteem *levend* worden gehouden in de loop van de tijd, er zijn immers veel van dit soort processen in de loop van de tijd gestart die een schone dood zijn gestorven?' en 'Hoe kan voorkomen worden dat een dergelijk systeem in de loop van de tijd te gecompliceerd of te simplistisch wordt voor sturing?' Kortom: wordt vervolgd!

## Noten

- <sup>1</sup> Drs. André A. de Waal MBA is vennoot bij Holland Consulting Group. Recent is van zijn hand het boek *Presteren is mensenwerk, het streven naar een persoonlijke balanced scorecard* (Kluwer) verschenen. Meer artikelen op het gebied van prestatie-management in de Overheid zijn te vinden op zijn website: <http://home01.wxs.nl/~anwaal>. André is te bereiken via [waal@hcg.net](mailto:waal@hcg.net). Dit artikel is gebaseerd op het eerder in *Overheidsmanagement* gepubliceerde artikel 'Ontwikkelingen in de informatievoorziening bij de overheid' door André de Waal, Paul-Jan Linker en Henry van der Dussen (maart 2001).
- <sup>2</sup> Van der Dussen, J.W. (2001), 'Doelenbomen, verantwoordelijkheden en effecten van activiteiten', *Overheidsmanagement*, maart
- <sup>3</sup> Waal, A.A. de, J.H.J.M. Mijland-Bessems en H. Bulthuis (1998), *Metten Moet!*, Kluwer BedrijfsInformatie

## **Kader 1**

*Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)* is een overheidsprogramma, geïntroduceerd via een regeringsnota in mei 1999, dat tot doel heeft 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.

In de begroting nieuwe stijl wordt een expliciete koppeling gemaakt 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 worden beantwoord zijn:

- Planningsfase:
  - Wat willen we bereiken (effecten, resultaten)?
  - Wat gaan we daarvoor doen (producten, diensten)?
  - Wat mag het kosten?
- Verantwoordingsfase:
  - 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?

## **Stellingen**

- De doelenboom is een onmisbaar hulpmiddel bij het formuleren van doelen en het vaststellen van benodigde prestatiegegevens.
- De invoering van prestatie management in de Overheid zal niet makkelijk zijn maar hoeft niet persé een proces van de lange adem te zijn wanneer de juiste aanpak wordt toegepast.