

# Prestatiemanagement: doet management ertoe?

*Resultaten van organisaties of eenheden daarbinnen*

A.F.A. Korsten

2007

## 1 Inleiding

Deze beschouwing gaat over prestatie-management van organisaties of organisatie-eenheden. Het gaat daarmee om '*organizational performance*' in relatie tot beleid ('policy performance'). Nationaal en internationaal gaat het dan om het terrein van public sector performance (Boyne e.a., 2006).

We gaan niet in op prestatie-management van individuen. Niet aan de orde komt hoe leidinggevend het beste uit hun medewerkers naar voren kunnen halen. Dan zouden we op het vlak komen van competentie-management en human resources management. Het gaat ook niet over goed leiding geven aan personeel. Ik zeg dat expliciet omdat er ook wel publicaties bestaat met de titel 'Prestatiemanagement' die juist wel ingaan op individuele prestaties (Bacal, 1999).

In deze beschouwing komen de volgende vragen komen aan bod:

- Wat is prestatie-management voor een type sturing?;
- Welke gevolgen kunnen optreden bij prestatie-management: positieve en perverse?;
- Welke verklaring is te geven voor perverse effecten?;
- Welke strategieën zijn mogelijk om perverse effecten van prestatie-meting te neutraliseren of minimaliseren?

Blijken zal dat het concept 'prestatie-management' niet probleemloos is.

Prestatiemanagement kent een aantal valstrikken. Een overheid is in feite niet goed als een bedrijf te zien. Janet & Robert Denhardt geven hun boek '*The New Public Service*' uit 2003 dan ook de ondertitel 'Serving, not steering'.

## 2 Begrippen

### *Vormen van sturing*

We kennen meerdere vormen van overheidssturing. Te noemen zijn aanbod- en vraagsturing. Aanbodsturing betekent dat het aanbod regulerend is voor de vraag. Neem een ziekenhuis waarvan niet meer bedden bezet kunnen worden door patiënten dan er bedden zijn. Dat leidt tot de problematiek van wachtlijsten. Ook is het mogelijk om burgers een zogenaamd persoonsgebonden budget te geven, waarmee deze burger zorg kan inkopen. Dat is een voorbeeld van vraagsturing. We gebruiken hier een ander onderscheid, namelijk in:

- *inputsturing*,

- *throughputsturing* en
- *outputsturing*.

Hier hebben we het over *outputsturing* of *sturing op resultaat*. Sturing op resultaat staat hier gelijk aan *sturing op prestaties*. We gebruiken hier als synoniem *prestatie management*, in het engels wel aangeduid als *performance management* (Ferlie e.a., 2005: 494)

### ***Prestatiesturing: wat het is***

Voor outputsturing (of performance management) bestaan zeker mogelijkheden. Beleid voeren betekent immers vrijwel altijd het vaststellen van de wenselijkheid van een prestatie en de organisatie daarvan. In het openbaar bestuur komen we dan ook veel prestaties tegen zoals het geven van een bekeuring of boete, het in bewaring stellen van een moordenaar, het afgeven van een paspoort of van een uittreksel uit een register of van een vergunning, het verstrekken van een uitkering of subsidie, het sluiten van huwelijken of toewijzen van een woning, het kopen van grond, het ophalen van huisvuil, het oprichten van een museum of schouwburg, het draaiende houden van een schouwburg. In het openbaar bestuur kennen we niet alleen de levering van prestaties zelf, zoals een woningtoewijzing of huisvuilophaal, maar ook daadwerkelijke prestatie meting. Dan gaat het om de vraag: zijn de gewenste prestaties ook geleverd? Hoeveel bezoekers bezochten toneel -, ballet - en muziekvoorstellingen in de gemeentelijke schouwburg? En, kwamen er genoeg bezoekers naar de programma's die de schouwburgdirectie bood om het bedrijf rendabel te houden?

### ***Prestatie-indicatoren en normering vereist***

De gedachte achter prestatie meting is eenvoudig: een overheidsorganisatie beoogt prestaties te leveren dus ligt het voor de hand om te kijken of die ook *daadwerkelijk* vallen aan te treffen, hoeveel en of het de goede zijn, en of het bijvoorbeeld foutloos (als dat van toepassing is), of op tijd of klantvriendelijk gebeurt. Daarvoor moet men *prestatie-indicatoren* gebruiken. Denk aan het aantal afgegeven vergunningen in een jaar in verhouding tot het aantal medewerkers op een afdeling.

Als een *prestatienorm* ontbreekt, kan men die construeren. Een manier hiervoor is om vergelijkbare organisaties erbij te betrekken. *Benchmarking* dient zich dan aan. Benchmarking betreft de vergelijking van organisaties op het punt van werkwijzen en/of prestaties en/of effecten. Denk hierbij aan benchmarking van sociale diensten.

### ***Uiteindelijk de effecten***

Het gaat in werkelijkheid natuurlijk niet altijd alleen maar om een prestatie (output) maar om een *effect* (= *outcome*). Die outcomes zijn vaak moeilijk meetbaar. Het kan namelijk een tijd duren voor de consequenties van een prestatie zichtbaar worden. Denk aan maatregelen om de leefbaarheid of veiligheid in een wijk te bevorderen. Nu kan wel onderscheid maken in *directe* en *indirecte effecten*. Een direct effect van

een verkeersveiligheidsmaatregel kan zijn dat het aantal verkeersslachtoffers in een wijkje daalt, maar doordat verkeer ook andere routes gaat volgen kunnen er elders meer slachtoffers vallen. Wanneer wordt dat zichtbaar? Prestaties als drempelplaatsing worden wel betiteld als directe effecten (De Bruijn, 2002: 141).

### **3 Functies van prestatiemeting**

Prestaties worden gevraagd van politiemensen (bijvoorbeeld verkeerscontroles, bekeuringen, opheldering van misdrijven, enz.), scholen (rendementen), schouwburgen (aantallen bezoekers, aantallen voorstellingen), musea (aantallen collecties, aantallen bezoekers), sociale diensten (aantallen verstrekte uitkeringen).

Prestatiemeting kan een aantal doelen of functies vervullen. Hans de Bruijn noemt de volgende:

- *Transparantiebevordering.* Bijvoorbeeld van de vraag: wat was de gewenste productie en welke kosten zijn daarvoor gemaakt? Deze vraagstelling komt in de buurt van een kosten-batenanalyse.
- *Leren.* Na het meten van prestaties kan ene organisatie zich afvragen of een normverandering nodig is op het vlak van kwantiteit of kwaliteit van de prestaties respectievelijk een verlaging van kosten wenselijk is. Waar zijn verbeteringen mogelijk?
- *Oordelen.* Prestatiemeting biedt de mogelijkheid om een oordeel uit te spreken over het functioneren van een organisatie. Dat kan alleen onder voorwaarden. Men zal een prestatiemeting in den brede moeten plegen.
- *Afrekenen.* Oordeelsvorming kan een sanctie voor goed of slecht presteren tot gevolg hebben.

Deze functies hebben een opklimmende mate van ambitie en dwang. Welke functie ontbreekt in dit rijtje? Je zou kunnen zeggen dat 'verantwoorden' toegevoegd had kunnen worden. Elke overheid moet zich verantwoorden naar de samenleving (Talbot, 2005).

### **4 De daadwerkelijke positieve effecten van prestatiemeting**

De overheid of aan de overheid in enge zin gerelateerde organisaties verricht prestaties, zonder meer. Denk eens aan de prestaties van plantsoendienst, havens, spoorwegorganisaties, scholen, musea, schouwburgen, sociale diensten, politiecorpsen. Welke effecten kunnen van prestatiemeting uitgaan? We onderscheiden positieve en perverse effecten. Prestatiemeting kan de volgende positieve gevolgen hebben, aldus De Bruijn (2002) in een artikel in Bestuurswetenschappen, dat we hier samenvatten. .

#### ***a Prestatiemeting leidt tot transparantie.***

Een prestatiemeting kan een organisatie inzicht geven in de omvang van het aantal verstrekte of geleverde producten, de kosten per product of hoeveel een organisatieonderdeel bijdraagt aan de productie van een organisatie. Zeg: de

gemeente x verstrekt per jaar zoveel paspoorten, zoveel vergunningen en haalt bij zoveel eenheden zus en zoveel huisvuil op en het ophalen ervan vertoont een stijgende lijn. In principe kan transparantie verder bevorderd worden en uiteindelijk bijdragen tot rationalisatie van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld: zelfde productie met minder mensen?) of verandering in de productieomvang (het proberen de productie te verhogen of verlagen). Het is mogelijk om bijvoorbeeld de betekenis van nieuwe productiewijzen op de productie te meten.

***b Prestatiemeting is een prikkel voor productie.***

Prestatiemeting is niet gericht op de inspanning (input) en evenmin op de activiteiten en dus de inspanning (throughput) maar op de prestaties en dus de resultaten (output). Het hanteren van een outputmodel in een organisatie kan ertoe leiden dat de productie ook omhoog gaat. Dat was bijvoorbeeld bij universiteiten het geval. Als een vakgroep beloond wordt voor het aantal publicaties, zullen leidinggevendenden het publiceren stimuleren en zal het aantal artikelen en boeken ook toenemen. Ook in andere organisaties wordt wel een verband aangetroffen tussen prestatiemeting en toenemende productie.

***c Prestatiemeting is een vorm van verantwoording.***

Organisaties krijgen in een complexe maatschappij veel vrijheid om professionele expertise op eigen wijze in te zetten. Denk aan politiecorpsen. Om toch zicht te houden op de productie worden *prestatieafspraken* gemaakt. Prestatiemeting is dan een vorm van terugkoppeling. Het laten zien dat er waar voor het geld is geleverd. Een organisatie kan zich zo verantwoorden en inzicht geven in de geleverde prestaties. Dat lukt meer naarmate de informatie communiceerbaar is, de taakuitvoering is geobjectiveerd en de informatie met zekere regelmaat kan worden aangeleverd.

## **5 Perverse effecten van prestatiemeting**

Prestatiemeting kan ook (enigszins) negatieve gevolgen hebben. We spreken van perverse effecten omdat deze niet bedoeld zijn en vaak ongunstig. Ze kunnen te maken hebben met de opstelling van degenen die betrokken zijn bij de meting van prestaties of de gevolgen ervan ondervinden. De Delftse hoogleraar De Bruijn noemt de volgende.

***a Prestatiemeting leidt tot strategisch gedrag.***

Prestatieafspraken en meting kan een incentive zijn voor strategisch gedrag. Dat betekent bijvoorbeeld dat een organisatie alle kaarten zet op de gevraagde prestaties terwijl prestaties die niet gevraagd worden maar wellicht uit professioneel of klantperspectief belangrijk(er) zijn worden verwaarloosd. Een voorbeeld zijn de universiteiten.

Als een minister van onderwijs met universiteiten afsprekt om ze te financieren op basis van aantal bachelor- en masterdiploma's en deze financieringsgrondslag naar faculteiten doorvertaling vindt, zal de neiging bestaan om studenten makkelijker te laten slagen. Immers, hoe meer aantal afgestudeerden hoe meer geld. Gaat de minister betalen op basis van aantal publicaties van medewerkers en niet op basis van een onderwijscriterium dan zal de nadruk op aantal publicaties vallen en onderwijs intern in minder aanzien gaan staan, op den duur. Wat je erin stopt, komt eruit. Prestatieafspraken en meting kunnen zogezegd verloederend werken. De actoren uit een universiteit kunnen zich dus gaan gedragen zoals de incentivestructuur wil dat ze zich gedragen.

**b *Prestatiemeting versterkt de interne bureaucratie.***

Onderzoek laat zien dat die organisaties goed scoren in een stelsel van prestatiemeting die goed scoren in procedureel-organisatorisch opzicht.

Wie als universiteit veel geld wil vangen voor rendementen in het onderwijs, moet dus de aantal afgestudeerden goed tellen en zo mogelijk handigheidjes bedenken waardoor de rendementen omhoog gaan. Dat is ook gebleken. Een bepaalde hogeschool zorgde ervoor dat (min of meer fictieve) studenten uit Vlaanderen werden ingeschreven: kunstmatige opkrieking van de cijfers. Een universiteit kan doorstroomstudenten van andere opleidingen een doorstroomprogramma aanbieden of eerst een bachelor laten halen. In het laatste geval wordt het aantal bachelors opgekrikt.

**c *Prestatiemeting verhindert innovaties.***

Een prestatie leverende organisatie richt zich meestal ook op optimalisering van het productieproces dat tot prestaties moet leiden. Daarbij zal vooral ingestoken worden op die processen die leiden tot prestaties waarvoor de meeste beloningen zijn te halen.

Als een universiteit wordt betaald op basis van aantallen afgestudeerden hebben studierichtingen met veel studenten het makkelijk maar lopen andere studierichting het gevaar van opheffing. Er bestaat ook een gevaar dat innovatie niet telt want die levert weinig geld op omdat die niet in een prestatie-indicator is gevangen. Wie innoveert is bezig met het onbekende en dat wordt meestal niet in prestatie-indicatoren gevangen. Extreem gesteld, een research & development-afdeling zal buiten de prestatiemeting gehouden worden. Prestatiemeting 'beloont het voortdurend reproduceren van het bestaande', zegt De Bruijn (2002: 143).

**d *Prestatiemeting blokkeert ambities.***

Organisaties die met prestatieafspraken te maken hebben en met prestatiemeting neigen ertoe om hun prestaties te vergroten door de output te verbeteren met zo min mogelijk throughput. Moeilijke gevallen moeten vervallen want die kosten geld. Denk aan onderwijs voor bijzondere leerlingen. De Bruijn (2002: 144) ziet het gevaar van inleveren op ambities.

**e *Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus***

Een systeem van prestatiemeting beloont doorgaans *niet het riskante* in de productie maar de herhaling, het kwantitatieve, *het meetbare*. Daarom komt prestatiemeting vaak voor bij organisaties met 'bulk'-productie, dus met grote aantallen producties of diensten en niet bij bijvoorbeeld een geheime dienst.

Een museum dat werkt met prestatie-indicatoren zal zeker een indicator opnemen voor bezoekersaantallen. Voor zaken als de integriteit van de collectie of de betekenis van een collectie voor verder onderzoek zal minder aandacht bestaan.

Prestatiemeting kan - door de sterke focus op goed te omschrijven taken en uitkomsten - de *professionele habitus* in bijvoorbeeld musea en ook schouwburgen naar de achtergrond verdrijven

**f *Prestatiemeting verdrijft bestelverantwoordelijkheid.***

Het effect van de terugtrek van de professionele habitus als gevolg van prestatiemeting kan zich zelfs tussen organisaties voordoen en zo doorwerken in een bestel.

Een schouwburgdirectie die alleen let op bezoekersaantallen zal geen contracten afsluiten met gezelschappen die modern, abstract toneel brengen maar de voorkeur geven aan 'hapklare brokken' die veel bezoekers trekken. Geen stukken van Ionesco. Dat heeft een verschromelend effect op het geheel van podiumkunsten. 'Prestatiemeting kan (..) bestelverantwoordelijkheid verdrijven' zegt De Bruijn.

Verzwakking van bestelverantwoordelijkheid kan zich ook voordoen in de sector onderwijs. Prestatiemeting van scholen kan leiden tot meting van aantallen leerlingen en rendementen. Worden scholen elkaars concurrent dan zullen ze minder bereid zijn om inzicht te geven in de eigen 'best practices'.

**g *Prestatiemeting bestraft goed presteren.***

Als organisaties meewerken aan prestatiemeting kan dat in geval van transparantie leiden tot inzicht in welke organisatie beter presteert en welke minder. Het gevolg hiervan kan zijn dat een externe financier tot het inzicht komt dat dezelfde output

met minder input te bereiken is, waarna het budget verlaagd wordt. Deelnemers aan prestatie­meting nemen dus het risico dat ze *in eigen vlees snijden*.

### **Commentaar**

Uit beide overzichten van effecten vallen duidelijke conclusies te trekken. Vanuit het *new public management* - denken bestaat er aandacht voor prestatie­meting en productiviteit (zie Ferlie e.a., 2005; Lane, 2000). Het is inderdaad mogelijk om veel beoogde prestaties (gewenste directe effecten) van veel overheidsorganisaties in kaart te brengen maar dat kunnen zowel positieve als perverse effecten zijn. Vallen die perverse effecten van prestatie­meting te verklaren en wat is er tegen te doen? Daarover gaat het vervolg.

## **6 Verklaring voor het optreden van perverse effecten van prestatie­meting**

Er zijn verschillende verklaringen voor het optreden van perverse effecten van prestatie­meting mogelijk.

A De eerste verklaring voor perverse effecten bestaat hierin dat *professionals het systeem daadwerkelijk kunnen perverteren en zich ook hiertoe gelegitimeerd achten* (De Bruijn, 2002: 145).

Toelichting: Professionals kunnen leren zich af te schermen tegen systemen van prestatie­meting, zoals bij de eerste twee genoemde perverse effecten aan de orde is. Dat kunnen ze doen door het meetsysteem van ‘kunstmatige’ informatie te voorzien die als voor hen gunstig ‘in zijn gevolgen’ wordt gezien. Het voorbeeld laat zien dat *prestatie­meting een ethisch vraagstuk* kan zijn.

Een voorbeeld: De therapeuten van een Riagg moesten aantallen contacten met cliënten opgeven als indicator voor productie, waarbij jaarlijks een bepaalde productie gehaald moest worden. De directeur zette een meldingssysteem op. De therapeuten kunnen ertoe neigen om een afspraak met een cliënt in meerdere contacten om te zetten, zodat de zelfde hoeveelheid tijd en dezelfde therapeutische handeling nu tot meer productie ‘op papier’ leidt. Het gevolg is dat het systeem als het ware bij de neus genomen wordt. Er ontstaat een transparante papieren werkelijkheid die niet meer spoort met de werkelijkheid. Maar beschikt een directeur eenmaal over deze informatie, dan werken prikkels krachtig op deze in om hiermee te volstaan. Welke directeur wil immers dat de productie verlaagd wordt, waarna de organisatie straf krijgt omdat ze niet aan een norm voldoet.

Bij de opstelling van professionals ten aanzien van prestatie­meting komen we in de praktijk de volgende overwegingen tegen.

1. Ten eerste wordt prestatie­meting wel *als armoedig gezien*. Een aantal therapeu­ten uit ons voorbeeld denkt er zo over. Ze vinden dat therapie zoveel ‘waarden’ vertegenwoordigt dat het tellen van contacten daarmee niet eens schril afsteekt.
2. Een tweede overweging uit de praktijk behelst de stelling dat prestatie­meting *unfair* is, omdat prestaties het resultaat zijn van samenwerking (coproductie). De therapeu­ten uit ons voorbeeld zullen als argument tegen prestatie­meting in de vorm van het tellen van aantal contacten aanvoeren dat therapie iets is van therapeut en cliënt en dat aantallen contacten niks zegt over het werkelijke effect.
3. Een derde bezwaar tegen prestatie­meting is dat die *statisch* is terwijl prestaties vaak dynamisch zijn. Een schouwburgdirecteur kan geneigd zijn tot een contract met een groep voor experimenteel toneel maar het uitvallen hiervan kan aanleiding geven tot een contract met toneelgroep die een veel publiek trekkend stuk op de planken brengt. Wat telt nu daadwerkelijk?
4. Een vierde overweging is dat bij prestatie­meting de *context* niet wordt meegenomen. We geven een fictief voorbeeld. Neem een museumdirectie die een tentoonstelling over religieuze kunst van mensen uit Ougadougou houdt. Stel, deze tentoonstelling opent twee weken en de ramp veroorzaakt door extremisten uit die regio in plaats XXX. Dat kan van de tentoonstelling een sterk de aandacht trekkende gebeurtenis maken of iets dat juist ‘niet loopt’. Prestatiemeetsystemen houden met dit soort omstandigheden geen rekening.

B Een tweede verklaring voor het optreden van perverse effecten van prestatie­meting luidt volgens De Bruijn: *‘hoe meer bestuurders willen sturen door prestatie­meting, des te minder effectief zal prestatie­meting zijn’*.

Toelichting: Prestatie­meting kan vanuit meerdere doelen gebeuren. Een ervan was – zoals geformuleerd – transparantiebevordering, een ander ‘leren’, een derde ‘oordelen’ en een vierde ‘afrekenen’. De neiging is groot om prestatie­meetsystemen te gebruiken voor een *command and control* - achtige aanpak. Een bestuurder kan in prestatie­afspraken een prestatienorm neerleggen om vervolgens als een organisatie na meting blijkt dit doel niet te halen te gaan afrekenen in termen van positieve of negatieve sancties. Prestatie­afspraken kunnen als doelen makkelijk gehaald worden, gebruikt worden om de prestatienorm op te schroeven, dus om ambitieuze doelen te realiseren.

Wie prestatie­afspraken maakt vanuit een *command and control*-optiek houdt evenwel geen rekening met de *paradox van de toenemende perverse effecten*.

De paradox van de toenemende perverse effecten houdt in:



*'naarmate de bestuurder door prestatie meting meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces, neemt het aantal perverse effecten toe'.*

Dat komt omdat professionals hun pogingen versterken om zich van de prestatie meting af te scherm. Professionals zullen zich ook wapenen tegen afrekenen door te benadrukken dat hun productie co-productie met anderen is, dat omstandigheden van invloed en een dynamiek kent.

Dit doet zich bijvoorbeeld voor als een ministerie *prestatieafspraken* maakt met de Open Universiteit Nederland over aantal propedeuseverklaringen en aantal afstudeerders. Het aantal studenten in verschillende studierichtingen heeft een universiteit niet in de hand. De universiteit kan moeilijk de maatschappelijke aantrekkelijkheid voor studies als bedrijfskunde of rechten en daarmee de toestroom beïnvloeden. Medewerkers zullen dus geen bezwaar maken tegen prestatie meting gericht op transparantie of leren maar wel tegen oordelen zonder deze factoren mee te wegen of tegen afrekenen.

Prestatie meting is niet effectief als professionals zich *niet* conformeren aan een systeem van prestatie meting. Dan treden de perverse effecten 1 en 2 op. Als professionals zich wel aan een systeem van prestatie meting conformeren, treden de perverse effecten 3 tot 7 op, stelt De Bruijn (2002).

### **7 Strategieën ter beperking van perverse effecten van prestatie meting**

Welke strategieën hanteren organisaties om om te gaan met een tweeslachtig beeld van prestatie meting: enerzijds gewenste positieve effecten en anderzijds perverse effecten?

Hoe kan prestatie meting zo worden vormgegeven dat perverse effecten uitblijven of minimaal blijven? De Bruijn noemt er een aantal. Strategie 2 komt voor eigen rekening.

Figuur: *Strategieën ter beperking van perverse effecten van prestatie meet systemen* vlg. o.a. De Bruijn (2002):

Strategie 1: tolerantie voor een variëteit aan (concurrerende) productdefinities.

Strategie 2: verdisconteer omstandigheden zoals coproductie en dynamiek.

Strategie 3: een verbod op een monopolie op de betekenisgeving.

Strategie 4: beperking van functies en fora.

Strategie 5: strategische selectie van producten.

Strategie 6: management van de concurrerende benaderingen 'product' en 'proces'.

#### ***Strategie 1: tolerantie voor een variëteit aan (concurrerende) productdefinities.***

Iedere productdefinitie voor een meervoudig product is discutabel. Bij organisaties kan de neiging ontstaan om productie te reduceren tot een specifieke

productdefinitie. Als dat gebeurt, zoals in geval dat een universiteit alleen aantal afstudeerders telt en een gevangenisdirectie alleen het aantal verrijdelde uitbraakpogingen, dan liggen perverse effecten op de loer omdat *werknemers dergelijke meting als unfair ervaren*. Het antwoord zou moeten zijn om tolerant te zijn in termen van het toelaten van enige variëteit aan productdefinities, meent De Bruijn. Hij heeft gelijk.

Een voorbeeld hiervan is het inrichten van een prestatie-meetsysteem voor onderzoek van universiteiten. Tellen Nederlandstalige artikelen in een wetenschappelijk en vaktijdschrift mee en Engelstalige, maar wordt dan een weegfactor ingevoerd voor die artikelen die verschijnen in 'goede' wetenschappelijke A-tijdschriften? Hoe zwaar tellen artikelen in tijdschriften voor ambtenaren of andere doelgroepen? Tellen boeken in het Engels zwaarder dan die welke verschijnen bij een Nederlandse uitgever in het Nederlands? Wordt rekening gehouden met het feit dat een artikel of een boek een coproductie is van meerdere auteurs? Wordt dan dubbeltelling voorkomen? Telt ook de begeleiding door een promotor van een proefschrift mee in de telling? Kortom, de lezer voelt het al: een prestatie-meetsysteem van zoiets als onderzoek kent een aantal valkuilen en arbitraire keuzen. Ook onbillijkheid is mogelijk en verschil tussen studierichtingen. Juristen richten zich sterk op het Nederlands recht. Hun betekenis zou afnemen als ze uitsluiten in Engelstalige tijdschriften publiceren.

Als verschillende productdefinities naast elkaar bestaan, dan heeft dat voor- en nadelen.

Tot de voordelen behoort dat ze conflictreducerend zijn.

1. Het hanteren van variëteit in productdefinities kan ook doelmatig zijn omdat een organisatie zich het werk bespaart om alle producten te omschrijven op een eenduidige manier.
2. Een tweede voordeel van variëteit in prestatie-meting is dat een rijker beeld van de prestaties van ene organisatie wordt verkregen.
3. Een derde voordeel is de matiging van prikkels om te komen tot pervers gedrag van professionals.
4. Een vierde voordeel is de aantrekkelijkheid voor bestuurders resp. directies.

Het gezag van de uitkomsten is groter bij het werken met variëteit in prestatiesystemen. Als door toelating van variëteit toch zichtbaar wordt dat een prestatie niet gehaald wordt, dan kan het voor professionals die de prestatie voortbrengen moeilijker worden om niet te proberen de prestatie wel te verbeteren.

***Strategie 2: verdisconteer omstandigheden zoals coproductie en dynamiek.***

Het is mogelijk bij een prestatie-meetsysteem van een overheidsorganisatie niet alleen de variëteit in prestaties voor het voetlicht te brengen om zo perverse effecten van een prestatie-meting te voorkomen of beperken maar het is ook mogelijk zichtbaar te maken of omstandigheden of turbulenties inwerken op het wel of niet bereiken van bepaalde prestatienormen. Dat voorkomt dat professionals het gevoel krijgen dat de verkeerde 'partijen' op het (niet) halen van prestaties aangerekend wordt.

***Strategie 3: een verbod op een monopolie op de betekenisgeving.***

Bij prestatie-meting is een belangrijke vraag wie tot betekenisverlening en oordelen ('meaning making rights') bevoegd is. Alles zal afhangen van de vraag of sprake is van een vrijwillige prestatie-meting of een interbestuurlijke verplichte? En van de vraag of prestatie-meting een verhullende werking heeft. Een prestatie-meting kan op grond van twee mechanismen een verhullende werking hebben.

Een eerste mechanisme dat bijdraagt aan een verhullend effect van prestatie-meting luidt:

*Als de afstand tussen de cijferproducent en de cijferontvanger groot is, is het voor de ontvanger moeilijker om deze cijfers van betekenis te voorzien.*

De ontvanger staat verder af van het primair proces waardoor het juist zicht op wat de cijfers wel of niet beteken verloren gaat. Dit verschijnsel namen we zelf waar binnen de Open Universiteit toen daar cijfers over studentvorderingen werden geproduceerd en de controller de analyse verrichtte.

Een tweede mechanisme dat bijdraagt aan een verhullend effect van prestatie-meting:

*Naarmate de distantie tussen degene die de cijfers produceert en degene die de productiecijfers ontvangt groter is, neemt 'de vermeende hardheid van de cijfers toe', aldus De Bruijn (2002: 150).*

De betekenis van het cijfers is relatief, maar wie verder van het primair proces afstand wordt minder gehinderd door de relativering. Bovendien nodigen cijfers ertoe uit om ze als onbetwistbaar te beschouwen.

Neem de vergelijking van geweldplegingen in gevangenissen tegen personeel. Gevangenis A kent 10 geweldplegingen per half jaar per 100 werknemers, gevangenis B 25 en gevangenis C 3. Gevangenis B doet het dus slechter dan A en C. Wie niet meer weet, komt tot die conclusie. Maar als men in beschouwing neemt dat B de enige gevangenis is met lang gestraften en zwaar gestraften en dit aantal een aandeel heeft van de helft van de totale populatie, wordt het anders. Want het zijn nadrukkelijk de lang gestraften die in een uitzichtloze situatie zitten omdat ze vermoedelijk nooit vrij komen, die tot geweldplegingen overgaan. Gevangenis C is een doorgangshuis naar de gevangenis waar men langer moet verblijven. Zo gezien kan het cijfer voor B gerelativeerd worden.

Een monopolie op de keuze van cijfers en op de beoordeling ervan is dus gevaarlijk. Het geeft een risico op vertekende conclusies. Advies: vermijd dit. Zorg voor afspraken over spelregels die betrekking hebben op het gebruik van prestatiecijfers in een organisatie. Het is mogelijk om de cijfers te bespreken in een managementteam zodat de betekenisverlening-perspectieven van een controller en hoofden duidelijk wordt.

***Strategie 4: beperking van functies en fora.***

Het is mogelijk om cijfers over prestaties te verzamelen en intern te bezien voor alle organisatiedelen van een en dezelfde organisatie (forum 1), of prestaties van afdelingen van een gemeente a en gemeente b te verzamelen en vergelijken en deze te bezien in gemeenteraden (forum 2), of prestaties van eenzelfde afdeling 1 te vergelijken voor een groot aantal gemeenten (vergelijking van burgerzaken in tien gemeenten) en deze te laten bekijken door een hoofd van een afdeling (forum 3). Enzovoorts.

Daarmee wordt duidelijk dat het domein van de prestatiemeting kan verschillen en het forum dat de uitkomsten duidt en bespreekt.

De wet van De Bruijn luidt:

*‘hoe meer functies een productiecijfer moet vervullen en hoe meer verschillende fora een productiecijfer zullen gebruiken, des te groter de kans dat de paradox van de toenemende perverse effecten zich manifesteert’ (De Bruijn, 2002: 152).*

De oplossing om dit te vermijden is dat bestuurders zich hiervan expliciet rekenschap geven en afspraken maken over functies en fora. Een eenzijdige wijziging van functies en fora moet worden vermeden, houdt de bestuurskundige Hans de Bruijn ons terecht voor.

Voor professionals is het aantrekkelijk vooraf zekerheid te hebben over waartoe prestatiemeting dient en voor welk forum die meting bestemd is. Prestatiemeting moet gebaseerd zijn op *vertrouwen*, dat noodzakelijk is voor leren.

***Strategie 5: strategische selectie van producten.***

Prestatiemeting bij een scala van producten heeft allerlei nadelen zoals de grote hoeveelheid informatie (door de bomen het bos niet meer zien). Daarom kan het zin hebben dat een organisatie allereerst eens een onderscheid maakt in soorten producten: hoofd- en bijproducten, of in primaire en secundaire producten, of in meervoudige en enkelvoudige producten.

In werkelijkheid is vervolgens een onderscheid te maken tussen soorten producten waarop prestatiemeting losgelaten wordt en te variëren naar functie van de prestatiemeting. Voor de primaire producten vindt bijvoorbeeld meting plaats van de prestaties met de doelen transparantie, leren, oordelen en afrekenen, voor de secundaire producten is de doelstelling beperkter.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan onderwijs voor kansarmen door de Open Universiteit die is opgericht om hoger onderwijs voor kansarme studenten mogelijk te maken. Het ministerie zou deze prestatiemeting kunnen eisen en daarbij ook de meting van prestaties van anderen kunnen betrekken. Aangezien de OU ook onderzoek doet maar dit – uitgaande van de situatie in 2004 - geen primaire taak is zou prestatiemeting hier kunnen geschieden vanuit een lagere doelstelling, bijvoorbeeld transparantie bevorderen en leren.

De Bruijn (2002) houdt ons voor dat een dergelijk onderscheid in soorten producten waarbij prestatiemeting geschiedt, de 'overload' aan informatie beperkt. Bovendien kan een externe financier van een organisatie, zeg een ministerie, door een intelligente selectie van producten toch invloed houden op een organisatie, zoals een universiteit.

In het algemeen is het dus niet zonder meer aan te raden om *zware prestatiemeting* bij alles te plegen. Daarbij is ook te overwegen of prestatiemeting van meervoudige of juist enkelvoudige producten positieve leereffecten heeft op onderdelen van een organisatie. Het is mogelijk dat een selectie van voor prestatiemeting bestemde producties goed valt bij professionals.

***Strategie 6: management van de concurrerende benaderingen 'product' en 'proces'.***

In het voorgaande is volop gebleken dat er kritiek mogelijk is op prestatiemeting. Prestatiemeting kan een heel beperkt zicht geven op prestaties als het productieproces in een 'zwarte doos' blijft en de kostentoe rekening onduidelijk is. Welke activiteiten heeft een werknemer verricht om het resultaat te bereiken? Hoeveel tijd is besteed in geval van co-productie aan samenwerking of overgave van een dossier? Welke omstandigheden hadden een positieve of negatieve invloed? Wil een gebruiker cijfers kunnen interpreteren dan zal veelal overleg nodig zijn met professionals over de totstandkoming en de omstandigheden. Vindt dit overleg plaats dan zal het begrip voor de omgang met prestatiemeting toenemen. Prestatiecijfers kunnen binnen een organisatie tussen centrale leiding en decentrale hoofden een voortuig zijn voor gesprek over werk en prestaties terwijl de dialoog ook weer de risico's van prestatiemeting kan beperken. Zo wordt een *procesbenadering* in een systeem van prestatiemeting geïncorporeerd (De Bruijn, 2002: 156).

***Aanvulling***

Zou er nog een andere strategie, strategie 7, mogelijk zijn? Ja, het is mogelijk om de functies van prestatiemeting te beperken. Denk hierbij aan het niet hanteren van prestatiemeting voor oordelen of afrekenen. Het is mogelijk dat prestatiemeting die teruggekoppeld wordt naar professionals juist voor hen tot leerervaringen kan opleveren.

## 7 Typen prestatie­meting

Er valt ook enige kritiek te formuleren op de beschouwing van de De Bruijn die wij hier deels volgden. Steeds blijkt de vraag om de hoek te komen: om welk type prestatie­meting gaat het nu? Gaat het om een studieuze prestatie­meting door een Sociaal en Cultureel Planbureau gebaseerd op bestaande cijfers over zeg verpleeghuizen, of gaat het om prestatie­meting van vijf sociale diensten die onderling afspreken te komen tot een prestatie­vergelijking of is sprake van een systeem van prestatie­afspraken tussen een hogere overheid en een zelfstandig bestuursorgaan als een universiteit.

Bij prestatie­meting en ook de effecten moet er sterk rekening mee gehouden worden of sprake is van een bepaald type prestatie­meting. We onderscheiden:

- Prestatie­meting van een organisatie of van meerdere organisaties tegelijk. Een vergelijking van organisaties gericht op verbetering en good or best practice heet benchmarking.
- Horizontale prestatie­meting (vergelijking tussen zelfde organisaties of delen daarvan) of verticale prestatie­meting (prestatie­meting in een interbestuurlijke stelsel).
- Prestatie­meting gebaseerd op vrijwillige of verplichte deelname.
- Prestatie­meting die top-down gestuurd wordt of bottom-up.
- Prestatie­meting met het doel transparantiebevordering, leren, oordelen of afrekenen.

In werkelijkheid komen combinaties voor.

### Schema: Typen prestatie­meting

Typen prestatie­meting	Deelname	Transparantie­functie	Functie: Leren	Functie: Verantwoording/Oordelen	Functie: Verantwoording en afrekenen/sanctietoepassing
Horizontale prestatie­meting	Vrijwillige deelname	Bijv. vergelijking van vijf sociale diensten	Bijv. vergelijking van vijf sociale diensten		
Horizontale prestatie­meting	Verplichte deelname				
Verticale (interbestuurlijke) prestatie­meting	Vrijwillige deelname				
Verticale (interbestuurlijke) prestatie­meting	Verplichte deelname				

### *Visitatie*

Neem de visitatie van studierichtingen in het hoger onderwijs. Hier is sprake van een verplichting. Geen studierichting kon er zich in de jaren negentig van de vorige eeuw aan onttrekken. Elke universiteit stelde een zelfstudie op, op basis van een VSNU-protocol, waarna een visitatie­commissie de zelfstudie beoordeelde, een bezoek ter plaatse aflegde en gesprekken voerde, voorlopige bevindingen opstelde waarna een

definitief rapport werd geproduceerd. Hier is sprake van verplichting, van een combi van top-down en bottom-up en van een verticaal geheel want er volgt een rapport dat weer door de inspectie hoger onderwijs wordt beoordeeld. Er is ook sprake van transparantiebevordering, 'leren' en oordelen. Afrekenen blijft uit tenzij een studierichting geheel beneden de maat is.

## 8 Uitkomsten

Tot welke uitkomsten leidt prestatiemeting nu? We geven een voorbeeld.

Veger (2002) deed onderzoek naar resultaatgerichte bedrijfsvoering bij agentschappen. Het kenmerk daarvan is een combinatie van integraal management, centrale sturing op hoofdlijnen, afspraken over te behalen prestaties, verantwoording over behaalde prestaties en een systematische evaluatie. Leden van managementteams van tien agentschappen, in totaal 37 personen, deden mee aan een (klein) onderzoek waarin onder meer is gekeken naar de betekenis van de overgang naar resultaatgerichte bedrijfsvoering voor de organisatie van de rijksoverheid. Vanuit het gegeven schema is deze prestatiemeting te typeren als enigszins horizontaal (een agentschap blijft deel uitmaken van een ministerie maar komt toch op afstand te staan), gedwongen, gericht op transparantie, leren, verantwoording en wellicht ook afrekenen. Deze prestatiemeting sluit aan op de *VBTB-operatie*, zoals de nota 'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording' laat zien. De regering-Kok II wilde meer inzicht in de relatie tussen geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Aangezien agentschappen als een gerichtheid op prestaties kenden, dat was veelal zelfs een argument voor de instelling, is het interessant om te zien of deze agentschappen de gewenste prestaties ook daadwerkelijk leveren.

De scores liepen op een vijfpuntsschaal uiteen van 'nee, beslist niet' (1), naar 'nee, eigenlijk niet' (2), 'soms wel, soms niet' (3), tot 'ja, eigenlijk wel' (4) en 'ja, beslist' (5). De scores staan in de tabel. Er bleek sprake van forse afwijkingen van het gemiddelde. Dat betekent dat er sprake is van grote spreiding. Tal van agentschappen slaagden er in 2000 *nog niet in om het merendeel van hun afspraken na te komen*. De respondenten geven aan dat men verbeteringen in de bedrijfsvoering over het algemeen wel 'een beter inzicht in de behaalde prestaties heeft gekregen' (Veger, 2002: 8).

Tabel: Gemiddelde scores voor de prestaties van tien onderzochte agentschappen op een vijfpunt-schaal

Vraagstelling	Gemiddeld oordeel
Prestaties op het gebied van personeelstevredenheid	3.08
Prestaties op het gebied van tevredenheid klanten-opdrachtgevers	3.41
Prestaties op het gebied van financieel-economische doelstellingen	3.57
Prestaties op het gebied van productie	3.41
Prestaties op het gebied van organisatieontwikkeling	3.57

De tien onderzochte agentschappen kunnen over het algemeen nog niet goed inhoud geven aan resultaatgericht management. De oorzaken daarvoor liggen meer in de interne en externe invloeden dan op de wijze waarop afspraken in overleg met het naast hogere niveau plaatsvinden.

## 9 Uitleiding

Duidelijk is geworden dat prestatie management mogelijk is. Als een organisatieleiding niet meer goed overzicht heeft van wat er allemaal gedaan wordt, de prioriteiten zich opstapelen en er weinig beleid wordt afgeschaft (geringe policy termination), kan een daad die leidt tot duidelijke prioritering en de vaststelling van essentiële prestaties zin hebben. Prestatiemanagement heeft echter ook te maken met enkele contra-argumenten.

- 'Performance management is always only able to give an incomplete picture of public activities which are diverse and complex' (Talbot, 2005: 502). De neiging van de leiding kan daarom ontstaan om bepaalde zaken wel aan prestatie management te onderwerpen en andere niet. Dat kan door werknemers als oneerlijk worden ervaren. Hun betrokkenheid bij het werk kan daardoor afnemen ('ze doen maar ...').
- Als prestaties complexe fenomenen zijn, neigen meetsystemen ook tot complexiteit en dat leidt weer tot veel bureaucratie en 'information overload', meent Talbot (2005: 503). Lees het artikel van Blank in het tijdschrift *Beleidswetenschap* (2006) over prestaties bij de politie.
- Prestatiemanagement heeft transactiekosten tot gevolg. Er moeten afspraken gemaakt worden, die worden op schrift gesteld en dan volgt feedback in de vorm van managementrapportages, die weer moeten worden samengevat en besproken. Is het dit waard?
- Er is sprake van kostentoedelingsvraagstukken. Om te weten te komen wat prestaties kosten, moeten niet alleen kosten van direct actieve werknemers meegenomen worden maar ook (een deel van de) kosten van algemene stafafdelingen e.d. (de indirecten). Tot welke doorrekening leidt dit? (Talbot, 2005: 503).
- Het accent dreigt bij prestatie management sterk te liggen op het kwantitatieve, dat wat geteld kan worden, en minder op het kwalitatieve (Talbot, 2005: 503). Een voorbeeld. Prestatieafspraken met een geheime dienst zijn weinig zinvol. Hun werk is moeilijk in kwantiteiten te vatten.
- Aan prestatie management kan een opvatting ten grondslag liggen die uitgaat van command & control. Veel *professionele* werknemers (waaronder 'street level bureaucrats') weten, omgaande met beleid en de doelgroepen, veel beter dan de managementtop wat moet gebeuren en wat haalbaar is. Accepteer die wijsheid van lokaal inzicht.
- Prestatiemanagement roept het effect op van 'als u dat wilt, doen we dat, zinnig of onzinnig'. Het professioneel ethos wordt naar de achtergrond gedrukt. Werknemers gaan bovendien proberen snel te scoren maar ook weer



niet zo dat een volgende keer de norm van te bereiken prestaties sterk wordt opgeschroefd. Immers, dan kun je in de eigen voet schieten.

- Achter prestatie management gaat zeker wantrouwen schuil. Wie wil 'bouwen aan vertrouwen' en dus uitgaat van 'trust' (Korsten en De Goede, 2006) doet er goed aan om prestatie management te beperken tot hoofdlijnen. De kosten van prestatie management moeten niet groter worden dan de baten.

Bezint eer ge begint! Ik ben niet tegen prestatie management maar wel tegenstander van 'dom' prestatie management en vooral voorstander van zinnig prestatie management

Wie verder studie wil plegen, kan bijvoorbeeld onderzoek doen naar bedrijfsvoering van agentschappen of zelfstandige bestuursorganen, het systeem van prestatie-afspraken van de minister van BZK met politiekorpsen doorlichten, en de afspraken tussen het ministerie van OC&W en universiteiten bezien.

### *Literatuur*

- Abramson, M. & J. Kamensky (eds.), *Managing for Results 2002*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2002.
- Bacal, R., *Prestatie management*, Academic Service, Schoonhoven, 1999.
- Behn, R. & P.A. Kant, *Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting*, in: *Public Productivity and Management Review*, 1999, nr. 4.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen*, VNG, Den Haag, 2000.
- Boyne, G. e.a. (eds.), *Public Sector Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Brinkerhoff, R.O. & D. Dressler, *Productivity Measurement*, Sage, Londen, 1990.
- Bruijn, H. de, *Afrekenen op prestaties leidt tot bureaucratie*, in: *NRC*, 3 jan. 2003.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Bruijn, J. de, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, Londen, 2001.
- Bruijn, J. de, *Prestatiemeting in de publieke sector – Strategieën om perverse effecten te neutraliseren*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 2, pp. 139-160.
- Davies, H., S. Nutley e.a. (eds.), *What works – Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*, The Policy Press, Bristol, 2000.
- Denhardt, J. & R. Denhardt, *The New Public Service – Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, 2003.
- Ferlie, E. e.a. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Halachmi, A. & G. Bouckaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Quorum Books, Westport, 1996.
- Haselbekke, A.G. e.a., *Prestaties tellen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Heinrich, C. & L. Lynn (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, Georgetown University Press, Washington DC, 2000.

- Ingrahm, P. e.a. (eds.), *Government Performance: Why Management Matters*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2003.
- Jägers, H.P.M. en W. Jansen, Effectiviteit van prestatie-indicatoren, in: *MAB*, maart 1995, pp. 128-136.
- Jansen, R.W.J., *Prestatieonderzoek naar Nederlandse overheidsbedrijven*, Maastricht, 1993 (diss.).
- Korsten, A.F.A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2006.
- Lane, J.E., *New Public Management*, Routledge, Londen, 2000.
- Leeuw, F.L., Performance Auditing, *New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers*, in: *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 1996, nr. 2.
- Oosterom, R.P. van, Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, in: *Management in overheidsorganisaties*, april 2002, C2150.
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government*, Reading, 1992.
- Power, M., *The Audit Society*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Talbot, C., Performance Management, in: Ferlie, E. e.a. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 491-521.
- Thiel, S. van, en F.L.Leeuw, The Performance Paradox in the Public Sector, in: *Public Productivity and Management Review*, march 2002, pp. 267-281.
- Veger, R., Agentschappen en resultaatgerichte bedrijfsvoering, in: *Openbaar Bestuur*, juni-juli 2002, nr. 6/7, pp. 7-10.