



Prestatiemanagement in het buitenland

Auteur(s):

Waal, A.A. de

Kerklaan, L.A.F.M.

De Waal is zelfstandig adviseur en associate professor strategisch management aan de Maastricht School of Management. Kerklaan is vennoot van Holland Consulting Group te Amsterdam. andredewaal@planet.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4420, pagina 559, 28 november 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

beleid, wereldwijd

Net als in Nederland staat prestatie management binnen de overheid ook in andere landen hoog op de agenda.

Bij de laatste Tweede Kamer verkiezingen zijn een 'andere overheid' en een nieuwe manier van politiek bedrijven belangrijke aandachtspunten geweest. De overheid moet snellere en betere resultaten laten zien om de toenemende onvrede bij de burgers over het functioneren van de overheid tegen te gaan. Hiertoe zijn verschillende verbeteringspogingen ondernomen, waarvan het programma Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording-programma () en het project Beleids- en Beheersinstrumentarium () het meest in het oog springen.

In dit artikel beschrijven wij internationale ontwikkelingen op het gebied van invoering van prestatie management in de overheid en zullen deze vervolgens vergelijken met de nationale programma's. Ook schetsen we de contouren van toekomstig prestatie management binnen de overheid.

Buitenlandse ervaringen

In het buitenland is inmiddels veel ervaring opgedaan met prestatie meting en prestatie management in de overheid.

Verenigde Staten

De Government Performance and Results Act (GPRA) is een wet van 1993 die elke overheidsinstantie verplicht om een strategisch plan voor vijf jaren op te leveren. De wet is geïnitieerd door president Clinton en mede geïnspireerd op het invloedrijke Reinventing Government van Osborne en Gaebler¹

Het strategisch plan moet voor elk van de vijf jaren waarop het betrekking heeft een prestatieplan bevatten. Het prestatieplan omvat objectieve, kwantificeerbare en meetbare doelen en prestatie-indicatoren.

Vanaf 2000 vindt elk jaar een rapportage over de prestatieplannen plaats. Daarin worden de prestaties over de laatste drie jaren vermeld. De rapportage bevat verder analyses van prestaties, een beschrijving van correctieve acties en eventueel voorstellen voor aanpassingen van bepaalde prestatiedoelen.

De gpra is een concrete invulling van de zogenoemde 'Modernizing Government Agenda' in de vs: het beschikbaar stellen van dienstverlening die tegemoet komt aan de wensen van de burger, die efficiënt en van hoge kwaliteit is en die samen met externe dienstverleners aangeboden wordt.

Groot-Brittannië

'Best Value' is een programma dat gestart is aan het begin van de jaren negentig en tot doel heeft om de kwaliteit van de gemeentelijke overheid in Groot-Brittannië te verbeteren. Sinds 2000 moeten alle Britse gemeenten aan dit programma meedoen. De invoering van prestatie management speelt binnen het programma een belangrijke rol.

Het Best Value-programma is gericht op het meten, beheersen en verbeteren van de dienstverlening door de overheid. De verbeteringen moeten tot uiting komen in zowel sociale, economische als omgevingsindicatoren. Net als het programma in de vs is het doel van het Best Value-programma om een positief effect te hebben op de dienstverlening en om prestatie management in de Britse overheid significant te verbeteren. In sommige gemeenten heeft men inmiddels tien jaar ervaring met de zogenoemde 'Best Value Performance Indicators' en wordt onderkend dat deze een goed beeld geven van de sterkten en zwakten van een gemeente²

Nieuw-Zeeland

In 1984 begon de net gekozen Labourregering een veranderingsproces om de efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector te verhogen. Vooral het verduidelijken van doelstellingen, het ontwikkelen van prestatie-managementsystemen, het volgen van prestaties ten opzichte van de verwachtingen en het verhogen van de transparantie met betrekking tot het overheidshandelen werden gezien als belangrijke pijlers van het veranderingsproces. Het wetgevende raamwerk onder de veranderingen werd vastgelegd in de 'State Sector Act' van 1988 en de 'Public Finance Act' van 1989. In de State Sector Act werden 'chief executives' geïntroduceerd die specifieke prestatiecontracten moesten ondertekenen en uitvoeren. De Public Finance Act bewerkstelligt veranderingen in het financieel management van de overheid door onder meer de uitbesteding van financieel beheer naar de uitvoeringsorganen. Aan het begin van het financiële jaar bereiken de minister en de chief executive van het ministerie overeenstemming over de prestaties die het departement gaat leveren dat jaar, wat periodiek wordt geëvalueerd.

Nederlandse ervaringen

De belangrijkste conclusie die na evaluatie uit de buitenlandse projecten naar voren komt, is dat prestatie-management in de overheid werkt. Effectief prestatie-management leidt tot verbeterde resultaten van publieke organisaties en versterkt daardoor de democratie³ Dit geldt zowel voor lokale overheden als centrale overheden.

Ook in Nederland is bij een aantal gemeenten en bij enkele departementen en agentschappen ervaring opgedaan met de invoering van prestatie-meting en prestatie-management in de vorm van twee initiatieven.

Bbi-project

Het project Beleids- en Beheersinstrumentarium () werd tussen 1989 en 1995 uitgevoerd met als doel om aanbevelingen en instructies op te leveren voor de invoering van nieuwe instrumenten ter verbetering van de planning- en controlcyclus bij lagere overheden. Het -project moest tot invoering van nieuwe managementinstrumenten leiden die konden zorgen voor een versterking van sturings- en beheersmogelijkheden, een verbetering van de verantwoordingsfuncties en een duidelijker markering van politieke en ambtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het -project is de reactie van de Nederlandse overheid op de 'New Public Management' trend. In Nederland is een aantal grote steden, zoals Tilburg, voortrekker geweest.

Tijdens de evaluatie van het project bleek dat gemeenten overwegend een meerjarenplan, een middelenbegroting, een hiërarchisch planning- en controlsysteem en tussentijdse rapportages over middelenverbruik en bezetting hadden ingevoerd⁴ Prestatienormen en instrumenten om beleidseffecten te meten, ontbraken echter meestal.

In de praktijk bleken er nogal wat haken en ogen aan het te zitten. Het was vooral geschikt voor concrete producten met duidelijk omschreven eigenschappen (zoals de kosten per eenheid), maar paste minder goed bij heterogene producten of bij producten met een sterk politiek dan wel beleidsmatig karakter. Bovendien was de vereiste planmatige en prestatiegerichte cultuur in overheidsorganisaties nog onvoldoende ontwikkeld. Daarnaast kreeg het meetbaar maken van beleidsdoelstellingen van overheden binnen het te weinig aandacht.

Onder de naam Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording () werd in mei 1999 in een regeringsnota een programma geïntroduceerd om 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. De huidige begroting, die zich vooral richt op de inzet van middelen, moet vervangen worden door een begroting die zich richt op het behalen van beleidsdoelstellingen. Daarbij moet in de begroting nieuwe stijl een expliciete koppeling gemaakt worden tussen te behalen doelstellingen, de middelen en verwachte en gerealiseerde prestaties.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de departementale begrotingen voor 2002 toegankelijker zijn dan vorige begrotingen en dat deze begrotingen meer informatie geven over wat Ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken⁵ Dit is een stap in de goede richting, maar net als in het bedrijfsleven zal nog veel ervaring moeten worden opgedaan in het benoemen van prestatiegegevens en het expliciteren van relaties tussen doelen, prestaties en middelen.

Belemmeringen

De manier van 'omgaan met de cijfers' door de politiek is een potentiële belemmering. Deze opstelling bepaalt of overheidsmanagers 'strategisch gedrag' gaan vertonen dat te vergelijken is met 'creatief boekhouden'. Er wordt daarom voor gepleit om departementen niet meteen af te straffen als zij de doelstellingen niet halen of om een foutenmarge in te voeren⁶

Beleidsaanbevelingen

Door de invoering van wordt gerichte resultaatssturing bij de overheid geïntroduceerd. Daarmee wordt een weg gevolgd die enkele Angelsaksische overheden al eerder zijn ingeslagen. Prestatie-management kan echter leiden tot twee negatieve effecten: het kan strategisch gedrag uitlokken en het kan tot meer bureaucratie bij de uitvoering leiden. Het onderwerp 'prestatiebeoordeling' heeft daarom de komende jaren veel aandacht nodig.

Prestatie-management en resultaatsturing worden binnen de overheid nog vaak gezien als een andere manier van begroten en verantwoording afleggen. Dat valt te verklaren omdat de financiële directies bij de invoering van de voor de opgave stonden om de nieuwe begrotingen op papier te krijgen. In de toekomst moeten de leidinggevendenden van de departementen de focus minder op de fez-aspecten en meer op de beleidsontwikkeling richten. Het is belangrijk dat departementen een prestatiegedreven cultuur gaan ontwikkelen. De in de begroting opgenomen doelstellingen moeten het vertrekpunt worden voor de te behalen resultaten en de activiteiten. Buitenlandse ervaringen laten zien dat positief geformuleerde beleidsdoelstellingen en een flinke dosis pragmatisme dit proces kunnen bevorderen.

1 D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publishing, New York, 1992.

2 T. Bovaird, From corporate governance to community governance: citizen-driven community score-cards for UK local service providers?, in: A. Neely, A. Walters en R. Austin (red.), *Performance measurement and management: research and action*, Cranfield School of Management, Cranfield, 2002.

3 John F. Kennedy School of Government, *Visions of governance in the 21st century*, Harvard University, Cambridge MA, 2001.

4 H.D. Albeda, *10 voor meten, 5 voor gebruik, over prestatiemeting en monitoring*, Rapportage Rekenschap, Stichting Rekenschap, 2002, en P.B. Boorsma, *Modern public management, in theory and practice, with special reference to the Netherlands*, Department for Public Administration, Twente University, 2001.

5 Algemene Rekenkamer, *VBTB in begrotingen 2002*, Den Haag, 24 januari 2002.

6 A. Peper, Op zoek naar samenhang en richting, *Socialisme en Democratie*, jrg. 56, nr. 9, 1999.