

Prestatiemeting in de publieke sector

Prestatiemeting en -sturing in de publieke sector krijgt veel aandacht. Maar in de praktijk blijkt het niet makkelijk te zijn om prestaties eenduidig te meten en kan het zelfs onbedoelde effecten hebben. De publieke en private sector zijn nou eenmaal niet te vergelijken: zeven misvattingen én oplossingen.

Sandra van Thiel

Het meten van de prestaties van publieke organisaties heeft de laatste jaren een grote vlucht genomen. Er wordt veel van verwacht. Organisaties kunnen gerichter worden (aan)gestuurd door het management en politieke opdrachtgevers. Prestatiemeting zou ook tot prestatieverbetering leiden. En organisaties kunnen preciezer verantwoording afleggen over wat ze hebben gedaan met de toegekende (publieke) middelen.

In de praktijk blijkt het echter lang niet altijd even gemakkelijk om goede indicatoren te ontwikkelen voor het meten van de prestaties van publieke organisaties (Ter Bogt, 2002; Bordewijk & Klaassen, 2000). Bovendien kan prestatiemeting tot onbedoelde effecten leiden, die de beoogde werking ondermijnen of zelfs tot verslechtering van prestaties leiden (Tonkens, 2004). Dit wordt veroorzaakt door fouten in de toepassing of techniek van prestatiemeting en door het onvoldoende erkennen van specifieke kenmerken van publieke organisaties die van invloed zijn op de effectiviteit van prestatiemeting en -sturing (Van Thiel & Leeuw, 2003; De Bruijn, 2001; Van Helden & Tillema, 2004). Er komen zeven misvattingen (en mogelijke oplossingen) aan bod, die dagelijks voorkomen bij de toepassing van prestatiemeting en -sturing in de publieke sector.

'Maximaal drie knoppen'

Leidinggevend en politieke opdrachtgevers gebruiken prestatie-informatie vaak om de (aan)sturing van

publieke organisaties te versimpelen. Ze willen dat de prestaties van organisaties op basis van een beperkt aantal indicatoren ('maximaal drie knoppen') worden samengevat, als aanknopingspunt voor sturing. Dit is echter een misvatting. In de techniek van het meten – in de wetenschap aangeduid als operationaliseren – geldt het principe van triangulatie. Door vanuit meerdere invalshoeken een bepaalde variabele te meten, wordt de validiteit van de meting vergroot. Hoe meer metingen, hoe vollediger, betrouwbaarder en meer waarheidsgetrouw het beeld

Men moet de juiste balans vinden tussen behoud en verandering

van de prestaties van een organisatie wordt. De oplossing is dus om juist meer/veel indicatoren te gebruiken.

Het vergroten van het aantal indicatoren leidt tot meer kosten en een complexer geheel van informatie. Dat vraagt dus om meer investeringen en stelt hoge eisen aan de competenties van leidinggevenden om de informatie te verwerken. Daarom is het belangrijk om een goede balans te vinden tussen het aantal indicatoren en de wijze waarop deze worden gebruikt om organisaties te (be)sturen. Een mogelijke oplossing is om bijvoorbeeld jaarlijks één aspect uitgebreid en andere aspecten beperkter te rapporteren, en dat af te wisselen.

'Prestaties veranderen, indicatoren niet'

Indicatoren zijn aan slijtage onderhevig en moeten daarom (regelmatig) worden vervangen. Slijtage is het gevolg van leereffecten. Organisaties kunnen door prestatiemeting leren hoe ze hun prestaties kunnen verbe-

teren (positief leren). Naarmate een organisatie haar prestaties niet verder meer kan verbeteren, verliest de indicator het vermogen om onderscheid te maken tussen goede en slechte prestaties. Het is vergelijkbaar met het doorbreken van een record in de topsport; een bepaalde limiet (tijd, afstand, snelheid) kan lange tijd onwrikbaar lijken, maar na verloop van tijd zullen er steeds meer sporters zijn die het wel lukt. Dan wordt er een nieuwe limiet (indicator) gesteld. Als er bijvoorbeeld geen wachtlijsten meer zijn, moet de indicator 'wacht-tijd' worden aangepast.

Naast positief leren bestaat er ook pervers leren. Dat verwijst naar manipulatief gedrag van een organisatie om een kunstmatig hoge score te behalen op een indicator, zonder dat daar daadwerkelijk een prestatieverbetering aan ten grondslag ligt. Een voorbeeld kan zijn dat een organisatie de datum van ontvangst van een bezwaarschrift verschuift (niet de poststempel maar de eerste lezing), om zodoende de gestelde doorlooptijd te behalen. De indicator wordt dan gehaald, maar is geen goede reflectie meer van de prestatie.

Indicatoren hebben dus een beperkte houdbaarheidsdatum. Het is daarom nodig om regelmatig, bijvoorbeeld elke paar jaar, na te gaan of ze nog steeds valide zijn of dat ze moeten worden aangepast of vervangen. Om vergelijkingen over de tijd te kunnen blijven maken, moeten wel maatstaven worden gekozen die vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld overschrijdingen (min) in plaats van naleving (plus). Ook het prestatie-meetsysteem als geheel moet regelmatig geëvalueerd worden en indien nodig bijgesteld. Dit vereist continue aandacht en investeringen in kennis, mensen en systemen.

Het bijstellen van indicatoren en systemen is overigens geen oproep om aan de lopende band aanpassingen door te voeren, bijvoorbeeld als gevolg van de politieke waan van de dag! Opnieuw gaat het er om een juiste balans te vinden, in dit geval tussen behoud en verandering.

'Getallen zeggen meer dan woorden'

Veel indicatoren worden uitgedrukt in een getal (volume, aantal, kostprijs, doorlooptijd). Dit wordt versterkt door de grote rol die financiële afdelingen spelen bij prestatie-meting. De nadruk op getallen leidt tot een eenzijdige focus, namelijk op die prestaties die gemakkelijk gekwantificeerd kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan het aantal behandelingen van een arts in plaats van



het nut/noodzaak van die behandelingen, of de bijdrage aan de kwaliteit van leven van de patiënt. Die eenzijdige nadruk leidt tot zogenoemde maatstaffixatie, waarbij mensen en organisaties hun werk gaan inrichten om de gestelde indicatoren te behalen. Hierdoor krijgen aspecten die niet worden gemeten minder aandacht, wat uiteindelijk zelfs tot een verslechtering van prestaties kan leiden. Artsen die grote aantallen onnodige behandelingen uitvoeren, dragen bijvoorbeeld niet bij aan kostenbeheersing in de zorg. En basisscholen die zwakke leerlingen uitsluiten van deelname aan de Cito-toets geven geen eerlijk beeld van hun prestaties.

Een prestatie-meetsysteem moet evenwichtig zijn en alle aspecten meten om een volledig beeld te kunnen geven. Er zijn voldoende technieken om ook niet-kwantificeerbare aspecten te meten, denk bijvoorbeeld aan het gebruik van schalen, symbolen, meters en kleuren. Dit vergt misschien aanpassing van administratieve systemen, maar vermindert de kansen op ongewenste effecten.

'In één oogopslag'

Het idee dat een indicator in één maat kan uitdrukken hoe een organisatie presteert, is een misvatting. Er is altijd meer informatie nodig om de betekenis van een bepaalde uitslag te kunnen interpreteren. Bijvoorbeeld, in statistisch onderzoek is het niet genoeg om te weten of een uitkomst statistisch significant is; de onderzoeker moet ook nagaan of deze positief of negatief is, hoe groot

de waarde van het effect is en voor welke andere variabelen is gecontroleerd. Dat geldt evenzeer voor de interpretatie van prestatie-indicatoren van publieke organisaties. Een indicator moet altijd vergezeld gaan van een referentiepunt, bijvoorbeeld de waarde in vorige perioden, of ten opzichte van een vast punt in tijd (nulmeting) of een gestelde norm. Alleen door vergelijking van de bereikte waarde met een referentiepunt wordt duidelijk of er sprake is van een verandering en in welke richting (beter of slechter).

Daarnaast is er contextuele informatie nodig om de waarde van de uitslag juist in te kunnen schatten. Er kunnen bijvoorbeeld legitieme redenen zijn voor een (tijdelijke) verandering in de prestaties. Zo hebben uitvoeringsorganisaties regelmatig te maken met wijzigingen in de wetgeving die ze uitvoeren. Dergelijke wijzigingen leiden tot aanpassing van procedures, wijzigingen in de kostprijzen en doorlooptijden van bijvoorbeeld het afgeven van beschikkingen. Ze bemoeilijken ook vergelijkingen van prestaties over de tijd. Met dit soort wijzigingen moet rekening worden gehouden bij het interpreteren van prestatie-uitslagen – al zijn ze geen excuus voor slechte prestaties.

Overzichten en rapportages moeten dus altijd aanvullende informatie vermelden (toelichting) om een goede interpretatie mogelijk te maken. Dit leidt niet tot een versimpeling, maar wel tot een eerlijkere en realistischere beoordeling.

‘Beter outcomes meten dan output’

Publieke organisaties dragen bij aan de productie van collectieve of publieke goederen zoals veiligheid, gezondheid en kennis. De productie hiervan is echter zelden of nooit aan één organisatie toe te schrijven. Veiligheid bijvoorbeeld is het eindproduct van wat politie, leger, justitie, rechterlijke macht en burgers doen. Het is daarom onjuist om ‘veiligheid’ als maatstaf op te leggen aan individuele organisaties – nog afgezien van het feit dat dergelijke abstracte doelstellingen niet of nauwelijks in concrete maatstaven zijn te vertalen (Algemene Rekenkamer, 2003).

Indicatoren kunnen nooit méér meten dan wat een organisatie daadwerkelijk doet. Ook dit verwijst naar het principe van validiteit. Als een organisatie moet

voldoen aan een maatstaf waar ze zelf geen of geringe invloed op kan uitoefenen, is de maatstaf ondeugdelijk. Het stellen van indicatoren over *outcomes* moet dan ook alleen gebeuren op het niveau waar deze daadwerkelijk worden gerealiseerd; de samenleving, gerepresenteerd door volksvertegenwoordiging en politici. Organisaties moeten verantwoording afleggen op het niveau van hun feitelijke prestaties, dat wil zeggen hun output.

Ook voor outputindicatoren geldt dat ze inhoudelijk moeten aansluiten op het feitelijke gedrag van de organisaties. Zo heeft het bijvoorbeeld geen zin om ‘het aantal woninginbraken’ te gebruiken als indicator voor de prestaties van de politie; de politie breekt niet in. Wel kan worden gemeten hoeveel inbraken worden opgelost of hoeveel preventieve activiteiten zijn ondernomen, omdat dat feitelijke prestaties van de politie zijn. Het stellen van quota voor het uitschrijven van bekeuringen is dus ook een ondeugdelijke eis.

Het ontwikkelen van prestatie-indicatoren vereist kennis van wat een organisatie doet. Organisaties weten zelf het beste welke indicatoren moeten worden gebruikt, inclusief de benodigde referentiepunten. Zij zouden daarom betrokken moeten worden bij het ontwikkelen van indicatoren en het maken van afspraken over prestatiedoelstellingen. Dat leidt niet alleen tot een betere validiteit van indicatoren, maar creëert ook draagvlak voor de toepassing van prestatiemeting en reduceert de neiging tot pervers gedrag. Uitvoerders en opdrachtgevers of toezichhouders moeten dus *gezamenlijk* afspraken maken over prestatiemeting.

‘Verantwoording afleggen = afrekenen’

Veel perverse effecten ontstaan doordat prestatiemeting wordt gebruikt om organisaties op af te rekenen.

Dat werkt een defensieve houding in de hand en de behoefte om minder goede prestaties te verbergen of rapportages te manipuleren. Er moet daarom meer aandacht komen voor het belonen van goede prestaties en het leren van en over prestatiemeting – hetgeen niet betekent dat

prestatiemeting zonder consequenties zou moeten zijn.

In het publieke domein wordt dit bemoeilijkt door de rol van de politiek – en de media – waardoor elk falen wordt uitvergroot en goede prestaties zelden worden vermeld. Daarenboven kent de publieke sector weinig ma-

*Wederzijdse
afhankelijkheid leidt
tot een neiging tot
indekking*

nieren om organisaties te belonen voor goede prestaties; organisaties die bijvoorbeeld efficiencywinst boeken, krijgen het jaar daarop een budgetkorting. Omdat het om publieke middelen gaat, is dat terecht, maar vanuit bedrijfsmatig oogpunt weinig stimulerend. Het bevordert ook niet dat organisaties openhartig rapporteren en dat is bijzonder schadelijk voor een transparant inzicht in wat er met publieke middelen gebeurt. Organisaties die inzicht geven in hun prestaties moeten daarvoor worden gewaardeerd; gebrekkige verantwoording dient te worden bestraft. Daartoe moeten duidelijke afspraken worden gemaakt tussen uitvoerders en opdrachtgevers/toezichthouders, over het doel van prestatiemeting, wat er met de uitkomsten gebeurt en op welk tijdstip wordt gerapporteerd (tussentijds, ex post).

Dit is extra belangrijk voor organisaties die onderdeel zijn van een keten. Prestaties van de ene organisatie (bijvoorbeeld vervolgen van criminelen) zijn dan afhankelijk van een andere organisatie (bijvoorbeeld opsporing door politie). De wederzijdse afhankelijkheid leidt tot een neiging tot indekking door ketenpartners tegen elkaars mogelijke falen. Dit kan deels worden opgelost door bij het formuleren van indicatoren rekening te houden met het niveau en de kwaliteit van de 'input' uit de keten. Maar het vergt waarschijnlijk vooral een opschaling van de verantwoordelijkheid voor outcomes naar een hoger niveau (zie de vorige misvatting).

'Prestatiemeting = bedrijfsmatiger werken'

Het gebruik van prestatiemeting en -sturing is overgenomen uit het bedrijfsleven en past in de trend om de overheid bedrijfsmatiger te laten werken. Het is echter een misvatting om een bedrijfsmatige techniek over te nemen zonder rekening te houden met de specifieke kenmerken van de publieke sector. Zo zijn veel publieke organisaties monopolisten, waardoor het moeilijk wordt om te *benchmarken*. Het hebben van een referentiepunt is echter noodzakelijk voor een goede werking van prestatiemeting. Een tweede belangrijk verschil is dat publieke organisaties geen winstoogmerk hebben; hun doelstellingen zijn gericht op andere waarden, zoals een rechtvaardige inkomensverdeling, gelijke toegang tot publieke diensten voor burgers en een goede kwaliteit van overheidsvoorzieningen zoals onderwijs en zorg. Dergelijke doelen zijn abstract en vaak moeilijk uit te drukken in indicatoren – nog afgezien van het feit dat de politiek dat ook vaak niet wenselijk zal vinden als het om ethische of ideologische vraagstukken gaat ('hoeveel kost een men-

senleven?' of 'hoe groot mag het verschil tussen rijk en arm zijn?'). Er zijn nog meer verschillen, maar de boodschap mag duidelijk zijn: de werking van prestatiemeting wordt ondermijnd doordat de publieke sector in veel opzichten niet lijkt op de private sector. Als daar geen rekening mee wordt gehouden, zal prestatiemeting niet leiden tot de beoogde doelen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering*. Den Haag.
- Bogt, H.J. ter (2002). Prestatiebeoordeling in overheidsorganisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 76 (10), 455-467.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen: een onderzoek naar het gebruik van kentallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag, VNG Uitgeverij.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Amsterdam, Boom Juridische Uitgeverij.
- Helden, G.J. van, en S. Tillema (2004). Naar een benchmarkingtheorie voor de publieke sector. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36 (3), 99-111.
- Tonkens, E. (2004). *Mondige burgers, getemde professionals*. Utrecht, NIZW.
- Thiel, S. van & F.L. Leeuw (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17 (2), 123-143.

Sandra van Thiel is hoofddocent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en zakelijk directeur van Netherlands Institute of Government NIG.