



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Prestatiemanagement

Hoek, M. van der; Bekerom, P. van den; Noort, W. van; Groeneveld, S.; Schalk, J.; Voet, J. van der

Citation

Hoek, M. van der, & Bekerom, P. van den. (2018). Prestatiemanagement. In W. van Noort, S. Groeneveld, J. Schalk, & J. van der Voet (Eds.), *Publiek management* (pp. 227-242). Bussum: Uitgeverij Coutinho. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3275386>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3275386>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



14

Prestatiemanagement

Marieke van der Hoek en Petra van den Bekerom

In het publieke debat liggen prestaties van scholen, zorginstellingen en andere publieke organisaties onder een vergrootglas. Lijstjes met de beste onderwijsinstellingen en de beste ziekenhuizen zijn populair en ook in de politieke arena zijn de prestaties van publieke organisaties dikwijls onderwerp van gesprek. Het is dan ook niet meer dan logisch dat het leveren van prestaties een belangrijke taak is voor publieke managers. Een manier om de prestaties van een publieke organisatie op peil te houden of te verbeteren, is door middel van prestatimanagement. Prestatiemanagement is een cyclisch proces waarbij publieke organisaties de prestaties van hun organisatie meten en deze informatie gebruiken om geïnformeerde beleidsbeslissingen te nemen (Moynihan, 2008). De verwachting is dat organisaties beter gaan presteren als zij verantwoordelijk worden gehouden voor de geleverde prestaties, feedback krijgen op de geleverde prestaties en gemotiveerd worden om beter te presteren door middel van prestatieprikkels.

Naast de verwachte positieve effecten van prestatimanagement worden door critici ook vraagtekens gezet bij de effectiviteit van prestatimanagement in de publieke sector. Empirische studies naar de effecten van prestatimanagement in deze sector laten een gemengd beeld zien. Terwijl uit sommige onderzoeken blijkt dat prestatimanagement bijdraagt aan de doeltreffendheid van organisaties, tonen andere studies aan dat hieraan geen of zelfs negatieve effecten verbonden zijn. Het is daarom interessant om na te gaan onder welke voorwaarden prestatimanagement effectief kan zijn.

In dit hoofdstuk bespreken we eerst wat prestatimanagement is en waarom het volgens de literatuur van belang kan zijn voor de resultaten van publieke

14 Prestatiemanagement

organisaties. Vervolgens behandelen we de inzet van prestatiemanagement op sector-, organisatie- en medewerkersniveau aan de hand van empirisch onderzoek naar de impact ervan en besteden we uitgebreid aandacht aan mogelijke perverse effecten van prestatiemanagement. We sluiten het hoofdstuk af met een bespreking van de uitdagingen voor publieke managers bij de toepassing van prestatiemanagement.

14.1 Prestatiemanagement

Van oudsher worden publieke organisaties gezien als inefficiënte, logge organisaties die minder efficiënt zijn dan hun tegenhangers in de private sector. Volgens Niskanen (1971) zijn publieke organisaties minder efficiënt omdat hun prestaties ondoorzichtig zijn voor burgers en politici. Hierdoor zijn alleen publieke managers op de hoogte van de werkelijke kosten van publieke diensten. Daardoor zijn zij in staat hun budget te maximaliseren en hun eigen belangen na te streven in plaats van het publieke belang – ten koste van de efficiëntie en kosteneffectiviteit van dienstverlening. Als reactie hierop ontstond in de jaren tachtig van de vorige eeuw het new public management, een verzamelterm voor alle pogingen om de publieke sector op een meer bedrijfsmatige manier te managen opdat publieke organisaties doeltreffender zouden gaan functioneren en efficiënt met belastinggeld zouden omgaan. Het idee hierachter was het adagium ‘management is management’. Met andere woorden: wat in de private sector werkt, werkt ook in de publieke sector.

Een van de hervormingen die onderdeel uitmaakten van NPM, was dat publieke organisaties aangemoedigd werden om gegevens over hun prestaties te verzamelen en openbaar te maken. Het doel hiervan was drieledig:

- 1 politici in staat stellen om publieke organisaties verantwoordelijk te houden voor hun prestaties;
- 2 burgers in staat stellen om geïnformeerde keuzes te maken tussen publieke en private aanbieders van diensten en tussen publieke aanbieders onderling;
- 3 managers van publieke organisaties in staat stellen om hun prestaties te monitoren en hun dienstverlening te verbeteren (Boyne, 2010).

Het meten van de prestaties van publieke organisaties en het gebruik van deze informatie om beleidsbeslissingen te nemen en de organisatie proactief te managen, wordt vaak aangeduid met de term ‘prestatiemanagement’. Prestatiemanagement is uitgegroeid tot een van de belangrijkste sturingsprincipes van de NPM-hervormingen binnen de publieke sector. Naast de traditionele focus op het management van hulpbronnen (input) en de organisatiestructuur en processen (throughput) richt prestatiemanagement zich op het management

van resultaten (output en outcome). De voornaamste doelen van prestatiemanagement zijn het verbeteren van de prestaties en het bevorderen van transparantie naar en verantwoording aan stakeholders van de organisatie.

Hiermee draagt prestatiemanagement bij aan het vervullen van de publieke taak of missie die publieke organisaties hebben. Een missie geeft aan waarvoor een organisatie in het leven geroepen is en wat daarmee haar bestaansrecht is. Basisscholen hebben bijvoorbeeld de opdracht zorg te dragen voor de brede ontwikkeling van leerlingen en de politie heeft tot taak om te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp. Om deze taken naar behoren uit te voeren, dienen publieke organisaties doelen op te stellen. Die doelen zijn de concretisering van de missie van een organisatie. Voor het primair onderwijs zijn door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bijvoorbeeld 58 'kerndoelen' opgesteld (Greven & Letschert, 2006). Deze doelen hebben betrekking op de vakken Nederlands, Engels, Fries, rekenen/wiskunde, oriëntatie op jezelf en de wereld, kunstzinnige oriëntatie en bewegingsonderwijs. Doel nummer 30 stelt bijvoorbeeld: 'de leerlingen leren schriftelijk optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen volgens meer of minder verkorte standaardprocedures' (Greven & Letschert, 2006, p. 43). De overheid stelt dus doelen op voor publieke organisaties, maar publieke organisaties stellen vaak ook zelf nog doelen op. De mate waarin publieke organisaties hun doelen behalen, verschaft inzicht in hoe goed zij presteren en daarmee hun missie weten te realiseren.

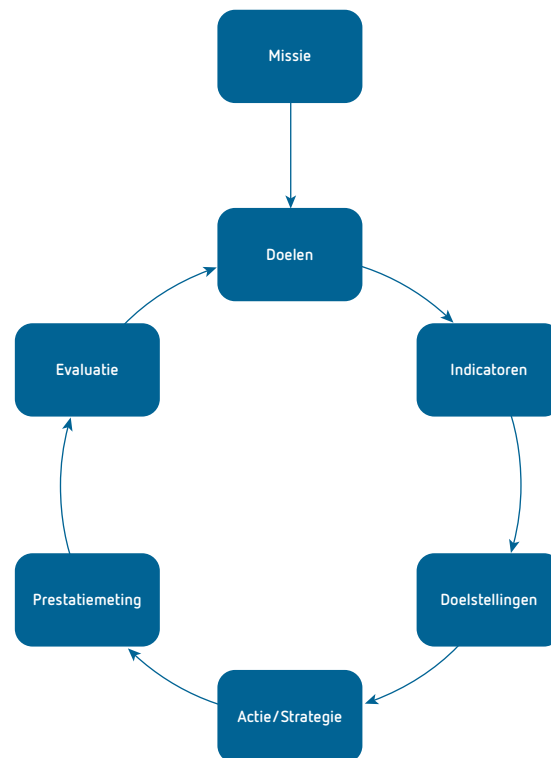
Prestatiemanagement biedt organisaties handvatten voor het behalen van hun doelen. De vorm van management is een cyclisch proces waarbij publieke organisaties de prestaties van hun organisatie meten en deze informatie gebruiken om geïnformeerde beleidsbeslissingen te nemen (Moynihan, 2008). Volgens Boyne (2010) staan daarbij drie aan elkaar gekoppelde elementen centraal:

- 1 het selecteren van *indicatoren*;
- 2 het bepalen van *doelstellingen*;
- 3 het ondernemen van *actie* om de scores op de indicatoren te verbeteren en de doelstellingen te halen.

Het selecteren van geschikte prestatie-indicatoren betreft het bepalen van de maatstaven waarmee gemeten kan worden in hoeverre de doelen van een organisatie zijn behaald. Om het hiervoor genoemde doel nummer 30 te meten, kunnen basisscholen bijvoorbeeld gebruikmaken van het onderdeel rekenen van de Cito-toets. Prestatie-indicatoren dienen dus gekoppeld te zijn aan de doelen van een organisatie. Vervolgens moeten deze indicatoren omgezet worden in meetbare doelstellingen. De doelstelling is het niveau dat organisaties op bepaalde indicatoren willen bereiken. Een basisschool kan

bijvoorbeeld een doelstelling formuleren over het onderdeel rekenen van de Cito-toets. Daarna moet actie ondernomen worden om deze doelstellingen te behalen. Met andere woorden: een manager dient een **strategie** te bepalen die ervoor moet zorgen dat de doelstellingen worden bereikt. Zij heeft hiervoor diverse managementpraktijken tot haar beschikking, zoals de allocatie van middelen, hrm en innovatie. In het voorbeeld van de rekenvaardigheden van leerlingen zou een basisschooldirecteur een nieuw lespakket kunnen aanschaffen. Of de opgestelde doelstellingen na verloop van tijd daadwerkelijk behaald zijn, kan worden onderzocht door te meten hoe er is gescoord op de geselecteerde prestatie-indicatoren. Moynihan (2008) noemt de informatie die wordt verworven door middel van prestatie-indicatoren het 'levensbloed' van prestatimanagement.

Het is daarnaast belangrijk om te vermelden dat prestatimanagement geen eenmalige exercitie dient te zijn, maar een cyclisch proces (Moynihan, 2008). Als het management de scores op de prestatie-indicatoren gemeten heeft, kan het evalueren in hoeverre de organisatie haar doelstellingen gehaald heeft en welke wijzigingen eventueel aangebracht moeten worden in bijvoorbeeld de organisatieprocessen, de doelen en de doelstellingen. Dit proces wordt vervolgens continu herhaald. Figuur 14.1 geeft het cyclisch proces van prestatimanagement weer.



Figuur 14.1 De prestatimanagementcyclus

Boyne (2010) stelt een aantal eisen aan het gebruik van prestatie-indicatoren en het formuleren van doelstellingen. Volgens hem leidt het gebruik van prestatie-indicatoren die focussen op *outcomes* tot betere dienstverlening dan het gebruik van indicatoren die focussen op *outputs*. Outcome verwijst naar de uiteindelijke effecten van de dienstverlening, zoals betere scholing, lagere werkloosheid of minder criminaliteit, terwijl met output wordt bedoeld op de geleverde producten en diensten die tot deze effecten moeten leiden. Als de outcome bijvoorbeeld verkeersveiligheid is, kunnen outputs bestaan uit het aantal bekeuringen en het aantal verkeerscontroles. Volgens Boyne moet gestuurd worden op 'wat er echt toe doet' in plaats van op activiteiten. Hij maakt daarbij wel de opmerking dat het vaak lastiger is om grip te krijgen op outcomes en dat de kans bestaat dat managers gedemotiveerd raken wanneer ze moeten sturen op indicatoren die minder goed te beïnvloeden en lastiger te meten zijn.

Daarnaast is het volgens Boyne belangrijk om goed na te denken over het aantal indicatoren. Is het aantal indicatoren klein, dan is de kans groot dat niet alle doelstellingen worden gedekt, maar als er veel prestatie-indicatoren gebruikt worden, kunnen werknemers verward raken over wat ze nu precies dienen te bereiken. Hetzelfde geldt voor het aantal *doelstellingen* dat een organisatie wil bereiken. Een groot aantal doelstellingen werkt averechts en leidt tot slechtere prestaties. Daarnaast dienen de doelstellingen goed aan te sluiten bij de indicatoren die zijn geselecteerd.

In de literatuur over de effecten van prestatimanagement wordt een aantal argumenten gegeven voor de verwachting dat prestatimanagement een positief effect heeft op de prestaties van een organisatie.

- Prestatiemanagement zorgt dat de dienstverlening van een organisatie transparant wordt, waardoor organisaties verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de kwaliteit van dienstverlening (Halachmi, 2002). Als organisaties of individuen niet naar behoren presteren, zullen ze op het spreekwoordelijke 'matje' worden geroepen.
- Organisaties en individuen kunnen leren van eerdere inspanningen, omdat zij continu feedback krijgen op hun functioneren.
- Ook prestatiebeloning draagt positief bij aan de prestaties van een organisatie (Swiss, 2005). In de private sector worden organisaties en individuen vaak financieel beloond wanneer zij bepaalde targets hebben gehaald. Dergelijke beloningen stimuleren de inzet, ontwikkeling en prestaties van werknemers. Binnen de publieke sector is prestatiebeloning echter niet breed geïmplementeerd. De vraag is ook in hoeverre prestatiebeloning past binnen de publieke sector, gezien het feit dat winstmaximalisatie geen doel is en publieke organisaties het algemeen belang dienen.
- Volgens de goal-settingtheorie heeft het stellen van doelen als zodanig ook een motiverend effect. In paragraaf 14.2.3 gaan we hier dieper op in.

14.2 Verschillende niveaus van prestatiemanagement

Het management van de prestaties in de publieke sector speelt zich af op verschillende niveaus, te weten het sector-, het organisatie- en het medewerker-niveau. Die niveaus betreffen een branche (bijvoorbeeld het onderwijs of het lokaal bestuur), afzonderlijke organisaties (zoals een basisschool of een gemeente) en individuele medewerkers (bijvoorbeeld een onderwijzer of een beleidsmedewerker). De invulling van het prestatiemanagement op een lager niveau is afhankelijk van de vormgeving van het prestatiemanagement op een hoger niveau. Beleidsdoelen op sectorniveau zijn van invloed op de organisatiedoelen, die worden vertaald in de doelen voor individuele medewerkers. Hierna bespreken we de drie niveaus aan de hand van theoretische inzichten en voorbeelden.

14.2.1 Prestatiemanagement op sectorniveau

Het **doel** van prestatiemanagement op sectorniveau is zowel het verbeteren van de prestaties van een sector als het bevorderen van transparantie. Vanuit het sectorperspectief kunnen we prestatiemanagement definiëren als een cyclisch proces waarbij overheidsfunctionarissen en toezichtsorganen zich bezighouden met het opstellen van sectorbrede doelen (vaak in samenwerking met het veld), het selecteren van prestatie-indicatoren en het formuleren van sectorbrede doelstellingen. Vervolgens beoordelen ze de prestaties van de sector. Deze **evaluaties** worden vaak openbaar gemaakt door middel van onderzoeksrapporten, waarin ook geregeld aandacht wordt besteed aan best practices. Daarnaast worden deze gegevens gebruikt voor zogenoemde 'benchmark-rapporten'. In deze rapporten worden de prestaties van organisaties, producten, diensten of programma's in dezelfde sector op identieke wijze gemeten en met elkaar vergeleken. Op die manier kunnen organisaties hun functioneren spiegelen aan dat van collega-organisaties. De MBO Raad publiceert bijvoorbeeld jaarlijks de *Benchmark mbo*. Deze **benchmark** verschaft inzicht in het presteren van de hele sector met betrekking tot financiën, studieresultaten, deelnemersoordelen en medewerkerstevredenheid. Het openbaar maken van die prestatiegegevens vergroot de transparantie, waardoor de druk op individuele organisaties toeneemt om de prestaties te verbeteren.

Er is vrijwel nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effecten van prestatiemanagement op sectorniveau. Er zijn wel onderzoeken die kijken naar specifieke onderdelen, zoals de effecten van toezichtsorganen op prestaties in het onderwijs (De Wolf & Janssens, 2007; Ehren et al., 2015), veiligheid en zorg (Niskanen, 2013).

Opbrengstgericht onderwijs

Het verbeteren van de taal- en rekenprestaties van leerlingen is een belangrijk onderwerp op de beleidsagenda van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het ministerie ziet opbrengstgericht werken (OGW) als een van de belangrijkste middelen om taal- en rekenprestaties in het primair onderwijs te verhogen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007; 2011).

In het actieplan *Basis voor presteren* beschrijft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011) OGW als:

- duidelijke doelen op leerling- en schoolniveau;
- leraren weten wat ze hun klas moeten leren;
- onderwijs afgestemd op wat de leerling nodig heeft om te presteren;
- daar waar leerlingen doelen niet halen in beeld brengen hoe dit komt;
- waar nodig differentiëren in leerstofaanbod of extra ondersteuning realiseren;
- jaarlijks nagaan hoe groepen leerlingen en de school als geheel presteren;
- snel verbeteren als prestaties tegenvallen.

In het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs (2010) zijn vijf *indicatoren* opgenomen die verwijzen naar elementen van OGW:

- 1 het jaarlijks evalueren van de leerresultaten;
- 2 het regelmatig evalueren van het onderwijsleerproces;
- 3 het systematisch volgen van vorderingen door leraren;
- 4 de kwaliteit van het toetssysteem;
- 5 het nagaan van de effecten van de leerlingenzorg.

De inspectie onderzoekt jaarlijks hoe scholen scoren op deze indicatoren en rapporteert daarover in *De staat van het onderwijs*. Daarnaast worden de resultaten van individuele scholen gecommuniceerd naar de desbetreffende scholen. Een belangrijke *doelstelling* van het ministerie was dat in 2015 60 procent en in 2018 90 procent van alle basisscholen zou voldoen aan de indicatoren voor OGW.

Om deze doelstelling te bereiken, heeft het ministerie een aantal acties ondernomen. Een van deze acties is de verplichting om een leerling- en onderwijsvolgsysteem in te voeren. Daarnaast is de pilot 'Coaching voor en door schoolleiders' gestart om het opbrengstgericht handelen van schoolleiders te versterken. Verder heeft het kabinet geïnvesteerd in prestatiebeloning voor excellente individuele leraren en lerarenteams.

14.2.2 Prestatiemanagement op organisatieniveau

Prestatiemanagement op organisatieniveau heeft betrekking op de prestaties van individuele organisaties. De doelen van die organisaties zijn mede afhankelijk van hun eerdere prestaties (op basis van zelfevaluatie en feedback van externe stakeholders, zoals overheidsfunctionarissen en toezichthoudende instanties) en van de doelen op sectorniveau. De doelen die door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn opgesteld in het kader van opbrengstgericht werken in het basisonderwijs hebben bijvoorbeeld gevolgen voor de doelen van een basisschool: scholen moeten immers niet alleen hun eigen doelen behalen, maar ook de doelen die door de overheid zijn bepaald.

Binnen prestatimanagement is een belangrijke rol weggelegd voor het gebruik van prestatie-informatie. Hiervoor kunnen managers gebruikmaken van diverse bronnen, zoals jaarlijkse prestatierapporten van toezichtsorganen, tevredenheidsonderzoeken onder cliënten en medewerkers en prestatimanagementsystemen.

Prestatie-informatie in het basisonderwijs

Schoolleiders in het primair onderwijs zijn verantwoordelijk voor de organisatie en implementatie van opbrengstgericht werken (OGW) binnen de school. Om de prestaties van haar school in kaart te brengen, kan een schoolleider gebruikmaken van diverse instrumenten.

Een belangrijk instrument is het leerlingvolgsysteem (LVS). Sinds het schooljaar 2014-2015 is het voor basisscholen verplicht om hiermee te werken. In een LVS houdt de school de vorderingen en resultaten bij van individuele leerlingen, van de klas en van de school met betrekking tot de Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. Het meest gebruikte LVS is het Cito Volgsysteem primair en speciaal onderwijs.

De observaties van leraren in de klas vormen een andere bron voor prestatie-informatie. In een individueel leerlingdossier worden de schoolresultaten van de leerling, diens houding en notities naar aanleiding van besprekingen over toetsgegevens en eventuele andere aandachtspunten opgenomen.

Een andere manier om aan prestatie-informatie te komen, is door leerlingen van de school te blijven monitoren wanneer zij naar het voortgezet onderwijs zijn gegaan. Over het algemeen informeren middelbare scholen de basisschool de eerste twee jaar over de voortgang van oud-leerlingen.

Ook de onderwijsinspectie voorziet scholen van prestatie-informatie. De kwaliteit van een basisschool en zijn bestuur wordt in beginsel elke vier jaar door de Inspectie van het Onderwijs doorgelicht en zij rapporteert haar bevindingen in een openbaar onderzoeksrapport. Daarnaast publiceert de onderwijsinspectie diverse andere rapporten, zoals *De staat van het onderwijs* en thema-onderzoeken. Scholen kunnen deze rapporten gebruiken om te benchmarken.

Er bestaan ook andere manieren om te benchmarken. Organisatieadviesbureau Berenschot biedt bijvoorbeeld een benchmark 'Overhead primair onderwijs' aan, waarin het primaire proces van een school wordt vergeleken met dat van andere scholen. Daarnaast ontvangen scholen suggesties voor verbetermogelijkheden.

Volgens De Lancer Julnes en Holzer (2001) zijn er ten minste twee stadia te onderscheiden in het gebruik van prestatie-indicatoren: *adoptie* en *implementatie*. Met adoptie wordt bedoeld dat organisaties een systeem ontwikkelen om prestaties te meten. Implementatie behelst het daadwerkelijk toepassen van de verkregen informatie, met andere woorden: het omzetten van kennis in actie. Dat gebeurt door middel van *sensemaking*: het geven van betekenis. Cijfers en grafieken zeggen in eerste instantie niet zo veel, en dienen geïnterpreteerd te worden. Adoptie leidt volgens De Lancer Julnes en Holzer (2001) niet automatisch tot implementatie en beide stadia zijn afhankelijk van een aantal factoren. De belangrijkste factoren die de adoptie van een prestatietingssysteem beïnvloeden, zijn de beschikbaarheid van voldoende middelen en technische kennis over [prestatiemeting](#) en ondersteuning van interne stakeholders, zoals het bestuur en de medewerkers. Implementatie wordt voornamelijk beïnvloed door steun van politici, overheidsfunctionarissen en externe belangengroepen, zoals cliëntenorganisaties.

Wat een manager precies doet om de prestatiedoelstellingen te behalen, is uiteraard afhankelijk van datgene waarop de doelstelling betrekking heeft. Als bijvoorbeeld het doel is de productiekosten te reduceren, dan zal een manager veranderingen moeten doorvoeren om het productieproces efficiënter te maken (zie hoofdstuk 9). Als daarentegen verbetering van het imago van de organisatie het doel is, dan zal een manager de omgeving van een organisatie proberen te beïnvloeden (zie hoofdstuk 6). In de hoofdstukken 6 tot en met 13 zijn tal van managementactiviteiten beschreven die ingezet kunnen worden om verschillende prestatiedoelstellingen te behalen.

Er is nog niet veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van prestatie management in de publieke sector en de weinige studies die wel uitgevoerd zijn, laten een gemengd beeld zien. Uit enkele onderzoeken blijkt dat prestatie management inderdaad een positief effect heeft op de prestaties van publieke organisaties (e.g. Sun & Van Ryzin, 2012; Boyne & Chen, 2007). Er zijn echter ook studies die geen effecten vinden (e.g. Hvidman & Andersen, 2014; Moynihan, 2008) of zelfs negatieve effecten (e.g. Boyne & Gould-Williams, 2003). Een mogelijke verklaring voor deze uiteenlopende resultaten is dat diverse factoren de resultaten van prestatie management beïnvloeden. Onderzoek van Nielsen (2014) laat bijvoorbeeld zien dat prestatie management alleen een positief effect heeft op de prestaties van Deense scholen als de manager

voldoende autonomie heeft. Daarnaast kunnen perverse effecten van prestatie-management ertoe leiden dat de beoogde positieve effecten uitblijven (zie paragraaf 14.3).

14.2.3 Prestatiemanagement op medewerkersniveau

Op medewerkersniveau is de centrale vraag: hoe worden de prestaties van individuele medewerkers gestimuleerd binnen een systeem van prestatie-management? Om te kunnen beoordelen of een medewerker goed presteert, is het in de eerste plaats nodig om doelen op te stellen op het niveau van de individuele medewerker die afgeleid worden uit de algemene organisatiedoelstellingen. In de organisatiepsychologie is de goal-settingtheorie ontwikkeld, waaraan we veel inzichten kunnen ontleen over het stimuleren van prestaties.

In de goal-settingtheorie staat de relatie tussen doelen en prestaties op het niveau van het individu centraal (Locke & Latham, 2013). Deze theorie stelt dat verschillende eigenschappen van doelen van belang zijn om goede resultaten te behalen. Doelen moeten duidelijk, specifiek en uitdagend zijn. Deze eigenschappen zorgen er namelijk voor dat medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt. Hierdoor kunnen zij hun kennis en ervaring gericht inzetten en betere keuzes maken over de strategieën die ze gebruiken in hun werk. Medewerkers zullen dan meer moeite doen om hun doelen te behalen en tonen daarbij meer doorzettingsvermogen.

Om prestaties van individuele medewerkers te stimuleren, kunnen managers gebruikmaken van de inzichten uit het onderzoek naar goal-setting en de motiverende mechanismen bevorderen. Allereerst kunnen managers duidelijke, specifieke en uitdagende doelen formuleren wanneer zij resultaatafspraken maken met medewerkers. Hierbij moeten managers rekening houden met de taken van medewerkers, omdat **taakcomplexiteit** ook een rol speelt in de relatie tussen doelen en prestaties. Wanneer taken relatief eenvoudig zijn, is het belangrijk om duidelijke en specifieke doelen te stellen, terwijl medewerkers bij het uitvoeren van complexere taken juist meer gebaat zijn bij manoeuvreerruimte (Locke & Latham, 2013). Daarnaast zijn er elementen in de inrichting van het werkproces die van belang zijn. Het geven van feedback zorgt bijvoorbeeld dat medewerkers beter weten wat er van hen verwacht wordt doordat ze kunnen leren van hun eerdere prestaties. Managers kunnen hiervoor de verzamelde prestatie-informatie benutten. Op deze manier leren medewerkers of zij op de goede weg zijn, kunnen ze hun werkstrategieën eventueel aanpassen en zullen resultaten in de toekomst verbeteren. Bovendien zorgt positieve feedback ervoor dat het geloof van een medewerker in haar eigen capaciteiten vergroot wordt. Wanneer een medewerker meer zelfvertrouwen

heeft, zal zij met meer toewijding een doel nastreven, wat een impuls geeft aan de prestaties (Locke & Latham, 2013).

Managers kunnen twee leiderschapsstijlen met een sterke doeloriëntatie toepassen om hun medewerkers te motiveren tot goede resultaten te komen en prestatie management te versterken (zie ook hoofdstuk 10). *Transactioneel leiderschap* is gericht op het belonen van gewenst gedrag en het bestraffen van ongewenst gedrag (Bass, 1999). Deze leiderschapsstijl sluit hiermee aan bij de logica van prestatie management, waarin de resultaten van medewerkers gemonitord en geëvalueerd worden. Informatie over hoe medewerkers op de vastgestelde prestatie-indicatoren scoren, vormt de basis voor het belonen of bestraffen, bijvoorbeeld tijdens functioneringsgesprekken of werkoverleggen. Om dit mechanisme van meten en beoordelen te laten functioneren, is het belangrijk dat doelen duidelijk en specifiek geformuleerd zijn.

Naast feedback is prestatiebeloning een transactioneel middel waarnaar veel onderzoek gedaan is. Hoewel prestatiebeloning mogelijke voordelen meebrengt, is er ook een keerzijde: door medewerkers via extrinsieke prikkels te stimuleren, bestaat het risico dat de intrinsieke motivatie wordt verdrongen door de wens om meer geld te verdienen (*crowding out effect*; Frey & Jegen, 2001). Omdat intrinsieke motivatie een duurzamer karakter heeft dan extrinsieke motivatie (door bezuinigingen kan de mogelijkheid om bonussen uit te delen bijvoorbeeld komen te vervallen), is prestatiebeloning voor het op peil houden en bevorderen van prestaties op langere termijn onvoldoende. Daarnaast is het nut van prestatiebeloning niet eenduidig aangetoond – er zijn zelfs studies waarin een negatieve invloed van dit instrument waargenomen is, doordat samenwerking tussen collega's te lijden kan hebben onder de competitie om een bonus.

Een tweede doelgerichte stijl van leidinggeven is *transformationeel leiderschap*. Managers spelen hiermee niet in op het directe eigen gewin van medewerkers, maar proberen via het uitdragen van een visie, het geven van het goede voorbeeld en het uitdagen van medewerkers te zorgen dat de motivatie toeneemt (Bass, 1999). Medewerkers worden gestimuleerd om de doelen van de organisatie als hun eigen doelen te zien en deze boven hun individuele belang te stellen. Door de mensgerichtheid van deze stijl van leidinggeven creëert een manager een sfeer waarin er vertrouwen is en de werknemers bereid zijn hard te werken. De waarden die ten grondslag liggen aan de doelen waaraan medewerkers werken, worden benadrukt om hen te inspireren, waardoor ook de ervaren duidelijkheid over de doelen toeneemt (Wright, Moynihan & Pandey, 2012). Op deze manier worden de eerder besproken mechanismen in gang gezet en kunnen medewerkers gemotiveerd worden tot het leveren van betere prestaties.

14.3 Perverse effecten van prestatiemanagement

De toepassing van prestatiemanagement heeft een vlucht genomen door alle voordelen die het lijkt mee te brengen. Prestatiemanagement kan echter ook keerzijden hebben. Zo kunnen perverse effecten van het sturen op prestaties optreden, waardoor in de literatuur gesproken wordt van een **prestatieparadox** (Van Thiel & Leeuw, 2002). De essentie van deze prestatieparadox is de loskoppeling tussen wat er op de werkvloer gebeurt en wat er in managementinformatie verschijnt. Wanneer de realiteit van de werkpraktijk niet aansluit bij het prestatiemanagementsysteem, ontstaat onduidelijkheid over wat precies gemeten wordt en wat prestaties dus zijn (De Bruijn, 2007). Deze onduidelijkheid treft zowel managers – die moeten monitoren en evalueren – als medewerkers, die moeten presteren en beoordeeld worden. Een belangrijk element van de prestatieparadox is dat prestatiemanagement niet oplevert wat ermee beoogd wordt en prestaties niet zullen verbeteren – en zelfs kunnen lijden onder de toepassing van prestatiemanagement.

Er zijn enkele processen die ervoor zorgen dat indicatoren voor het monitoren van prestaties hun waarde verliezen en daarmee bijdragen aan de prestatieparadox. Allereerst kan sprake zijn van **positief leren**: omdat medewerkers beoordeeld worden aan de hand van hun score op bepaalde indicatoren, zullen zij meer aandacht besteden aan de werkaspecten die gemeten worden. Daardoor zullen zij beter scoren op deze punten. De indicatoren kunnen dan minder goed onderscheiden wie wel en niet goed presteert, omdat iedereen een betere score zal krijgen en er minder variatie tussen medewerkers overblijft. Hierdoor verliezen het monitoren en evalueren van prestaties binnen het systeem van prestatiemanagement aan kracht. In samenhang daarmee kan een **selectie-effect** optreden (Van Thiel & Leeuw, 2002). Door het monitorings- en beoordelingsmechanisme van prestatiemanagementsystemen zullen slecht presterende medewerkers worden aangespoord tot verbetering aan de hand van feedback over hun resultaten. Indien verbetering uitblijft, zullen deze medewerkers moeten vertrekken en blijven alleen hun goed presterende collega's over. Hierdoor geven de indicatoren geen inzicht meer in verschillen in prestaties. Het systeem zorgt er namelijk voor dat onwenselijke variatie (in de vorm van het leveren van te lage prestaties) verdwijnt. Het verschil tussen de overblijvende medewerkers neemt hierdoor af, waardoor de indicatoren op den duur niet meer laten zien wie beter of slechter presteert.

De functionaliteit van prestatiemanagementsystemen kan na verloop van tijd dus ondergraven worden door de vermindering van onderscheidende informatie die metingen op indicatoren geven. Ook **pervers leren** heeft hiermee te maken. Dit komt neer op 'wat telt, is wat geteld wordt': door de focus op aspecten van het werk die opgenomen zijn in de prestatie-indicatoren, krijgen andere aspecten minder of te weinig aandacht. Het lijkt daardoor of er goed

gepresteerd wordt, maar in feite is slechts sprake van goede resultaten in een deel van het werk. Dit gebeurt wanneer niet alle elementen die bijdragen aan het eindresultaat worden opgenomen in de indicatoren (Van Thiel & Leeuw, 2002). In de zorg gaat het bijvoorbeeld om het terugbrengen van de benodigde tijd om een patiënt te verzorgen, terwijl ook de persoonlijke aandacht bijdraagt aan het welzijn. De druk op de gemeten tijds winst gaat vaak ten koste van een praatje en een luisterend oor.

Daarnaast kan **onderdrukking** van de effectiviteit van prestatie management optreden wanneer de bevindingen over prestaties niet of op onjuiste wijze gebruikt worden (Van Thiel & Leeuw, 2002). Op de gehanteerde indicatoren kunnen twee medewerkers of afdelingen gelijk scoren, terwijl op niet-gemeten onderdelen van het werk heel verschillende resultaten behaald kunnen zijn. Niet de goed presterende medewerkers zullen overblijven, maar degenen die het goed doen op de gemeten werkaspecten – en dat is niet automatisch hetzelfde. Een systeem kan dus goed lijken te functioneren, maar de beslissingen die genomen worden, sluiten mogelijk niet aan bij de dagelijkse realiteit op de werkvloer.

Verder kan prestatie management aanleiding geven tot het vertonen van **strategisch gedrag** dat het systeem ondermijnt. Het gaat hierbij om gedrag waarmee medewerkers ogenschijnlijk voldoen aan de prestatie-eisen die aan hen gesteld worden, maar zich er in werkelijkheid gemakkelijk van af maken of zelfs de algehele doelstellingen ondermijnen. Een uiting hiervan wordt wel aangeduid als *cherry-picking* of *creaming*: wanneer meerdere taken vervuld moeten worden, wordt gekozen voor de taak die het makkelijkst te realiseren is en het meest bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen (De Bruijn, 2007; Van Thiel & Leeuw, 2002). Andere vormen van strategisch gedrag zijn sabotage – waarbij prestatie-informatie gemanipuleerd of niet prijsgegeven wordt aan de beoordelaar – en *gaming* – dat is gerelateerd aan de leereffecten en de fixatie op beperkte onderdelen van het werk (Van Thiel & Leeuw, 2002).

Een laatste mogelijke negatieve consequentie van prestatie management is **verstarring**. Doordat een systeem van indicatoren waarde toekent aan specifieke prestaties, bepaalt dit in grote mate waaraan managers en medewerkers in een organisatie hun tijd en energie besteden. Vanwege de behoefte aan definiëring en meetbaarheid zullen prestatie-indicatoren zich vooral richten op het verbeteren van reeds bestaande processen, producten en diensten. Hierdoor verdwijnt innovatie naar de achtergrond, omdat dat wat gemeten wordt van belang is en vernieuwing zich juist moeilijk laat voorspellen. Het risico is daarbij dat de organisatie verstart en niet of niet genoeg innoveert.

14.4 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft laten zien wat prestatiemanagement inhoudt en welke voordelen en nadelen ermee verbonden zijn. De – schaarse – onderzoeken naar de effecten van prestatiemanagement in de publieke sector laten een gemengd beeld zien. Die uiteenlopende bevindingen kunnen mede veroorzaakt zijn door de verschillende waarden waarmee publieke organisaties en publieke managers te maken hebben – het centrale thema van dit boek. In deze paragraaf gaan we in op de complicaties die deze verscheidenheid aan waarden voor prestatiemanagement meebrengt.

Het is de taak van publieke organisaties om maatschappelijke waarde toe te voegen, maar dit is geen eenduidige opgave. Als gevolg hiervan kunnen doelen in de publieke sector ook op meerdere manieren uitgelegd worden – een veelvoorkomend verschijnsel in de publieke sector, dat ook wel **doelambiguïteit** wordt genoemd (Rainey & Jung, 2015). Wanneer een doel ambigu ofwel dubbelzinnig is, kan het op verschillende manieren uitgelegd en geïnterpreteerd worden en bestaat dus onduidelijkheid over wat er precies nagestreefd dient te worden. Voor prestatiemanagement is doelambiguïteit problematisch, omdat sturing op resultaten vraagt om een heldere definiëring van de gewenste prestaties.

Omdat bij ambiguïteit sprake is van onduidelijkheid en onzekerheid, is de gangbare opvatting dat ambiguïteit nadelig en ongewenst is (Davis & Stazyk, 2015). Ambiguïteit kan stress opleveren en het behalen van goede resultaten in de weg staan (Breaugh & Colihan, 1994). Tegelijkertijd, zo beargumenteren Davis en Stazyk, heeft ambiguïteit ook voordelen, namelijk flexibiliteit en onderhandelingsruimte om afspraken te maken over politiek beladen onderwerpen of over issues waarover managers en professionals het oneens zijn. Daardoor zal er meer draagvlak komen voor een doel dat niet volledig gespecificeerd is. Het probleem voor het sturen op prestaties wordt hier echter ook duidelijk: wanneer niet helder gedefinieerd is wat het doel is van een organisatie, afdeling of medewerker, is het ook niet goed mogelijk die ambitie te vatten in concrete prestatie-indicatoren. De indicatoren zullen immers nooit het doel goed dekken, waardoor het risico op perverse effecten groot is (De Bruijn, 2007).

Denk bijvoorbeeld aan een doel als leerlingen onderwijs van goede kwaliteit bieden. Wat houdt onderwijskwaliteit precies in? Betreft het een snelle doorstroming van leerlingen door de verschillende leerjaren om uiteindelijk tijdig een diploma te behalen? Hierbij wordt vooral gelet op de waarden efficiëntie en effectiviteit. Of is onderwijskwaliteit het bieden van gelijke kansen aan alle leerlingen, waardoor ook leerlingen die in eerste instantie meer moeite hebben om met de groep mee te komen hun capaciteiten kunnen ontwikkelen? Deze invulling gaat voornamelijk uit van de waarden gelijkheid en rechtvaar-

digheid. Meestal zullen scholen proberen aan beide invullingen van kwaliteit tegemoet te komen. Sommige docenten leggen op basis van hun waardeoriëntatie wellicht meer nadruk op de tweede uitleg. Prestatie-indicatoren zijn echter makkelijker vast te stellen voor de meting van studieprestaties dan voor de realisatie van gelijke kansen. Als die prestatie-indicatoren dan ook nog eens gekoppeld worden aan beoordeling en beloning, zullen docenten grote druk voelen om de nadruk te leggen op de studieprestaties, ten koste van de ontwikkeling van leerlingen die een achterstand hebben – een voorbeeld van de prestatieparadox!

Dit voorbeeld laat zien dat doelambigüiteit een uitdaging vormt voor het gebruik van prestatimanagement in een publieke context. De Bruijn (2007) bespreekt de hiermee nauw samenhangende spanning tussen de systeemlogica en de **professionele logica**. Systeemlogica berust op duidelijkheid en het verwijderen van ambigüiteit uit het sturen op prestaties. Professionele logica gaat juist uit van de beoordelingskwaliteiten en autonomie van de professionals, waarbij een verscheidenheid aan waarden en ambigüiteit recht doen aan de complexiteit van het leveren van publieke diensten en kansen bieden voor vernieuwing. Voor publieke managers is het in het kader van prestatimanagement van belang om oog te hebben voor deze spanning. Een continue dialoog tussen managers en professionals is van belang om prestatimanagement te laten aansluiten bij de complexe en steeds veranderende werkpraktijken (De Bruijn, 2007). Het voorbeeld is ook een illustratie van de spanning tussen de verschillende waardesets. Prestatimanagement is doorgaans gericht op vergroting van de effectiviteit en efficiëntie, ofwel de sigma-waarden van Hood (1991). De nadruk op meetbaarheid kan bovendien leiden tot uniformiteit en standaardisatie, ten koste van flexibiliteit, maatwerk en responsiviteit – ofwel lambda-waarden.

Een laatste bron van spanning die we hier bespreken, is ontleend aan de literatuur over goal-setting. Er bestaan twee verschillende typen doelen: prestatiedoelen en ontwikkeldoelen (Locke & Latham, 2013). Het eerste type is bedoeld om medewerkers te motiveren om bepaalde gewenste resultaten te behalen. Het tweede type heeft als functie om medewerkers te motiveren zich verder te ontplooien en iets te leren. Terwijl prestatiedoelen gebaat zijn bij specifieke en duidelijke formuleringen, is het voor het realiseren van ontwikkeldoelen van belang niet te hoge en specifieke verwachtingen te formuleren. Strikte en specifieke doelen en afspraken verhogen de druk op medewerkers en verhinderen experimenteren en het maken van fouten, en daarmee het lerend vermogen van medewerkers en organisaties (Locke & Latham, 2013). Ook hier is een bedreiging voor de set lambda-waarden te zien: inefficiënt en onproductief gebruik van tijd en middelen draagt niet bij aan hoge prestaties in de zin van de prestatie-indicatoren, maar dit ‘rommelen’ kan juist creativi-

14 Prestatiemanagement

teit en innovatie stimuleren (March, 1991). In veel publieke organisaties is het standaard dat leidinggevendenden jaarlijks gesprekken voeren met hun medewerkers waarin zij stilstaan bij de prestaties van het afgelopen jaar en vooruitkijken naar wat er het komende jaar gedaan moet worden. Publieke managers dienen in zulke resultaat- en ontwikkelgesprekken een balans te vinden tussen prestatie- en ontwikkeldoelen – zowel bij het opstellen van doelen als bij het evalueren van de behaalde resultaten.



Zie www.coutinho.nl/publiekmanagement voor opdrachten met antwoorden en een begrippentrainer bij dit hoofdstuk.