

Prestaties tellen?

door roel in 't veld

Politiek ambtelijk Den Haag wemelt van de prestatie-indicatoren. De output - en outcome – gerelateerde begrippen dwarrelen op alle bureau's neer. Denken in termen van effectiviteit en efficiency lijkt nu wel duurzaam te zijn doorgedrongen tot in het hart van de politiek. Dat als onderdeel van een streven naar een krachtiger positie van de overheid als productiehuishouding. De aanzetten tot verkiezingsprogramma's vertonen ook op dat punt veel gelijkenis: overal ligt de nadruk op presteren en kwaliteit van producten. De daarvoor gevonden uitdrukkingen zijn vaak verhoudingsgetallen, die een teller bevatten in de vorm van een waarde of onwaarde geacht aantal en een noemer in de vorm van inputs dan wel een andere maatgevende grootte.

Het aantal verkeersdoden per periode per 1000 inwoners is een interessant getal. Een kabinet zal blij zijn als het daalt. Maar de vraag naar samenhang met beleid is daarmee niet beantwoord. De daling zou immers vooral kunnen optreden als gevolg van veiliger auto's of verstandiger rijgedrag etc.. Onderzoek kan op grond van internationale vergelijkingen en analyse van deelcategorieën nader inzicht opleveren. Het blijft echter vaak problematisch om op verantwoorde wijze relaties te leggen tussen concrete activiteiten van overheden enerzijds en effecten op een resultaat of outcome anderzijds.

Kengetallen worden vaak prestatie-indicatoren genoemd. In die term ligt het vermoeden van een oorzakelijk verband tussen het handelen van een actor en de teller van de breuk reeds besloten.

Het percentage instromers dat met succes een opleiding afrondt wordt wel als prestatie-indicator van de opleider aangeduid. Maar welke prestatie is nu eigenlijk in het geding? Als de opleider naar believen de kwaliteit van de instroom kan beïnvloeden of bijvoorbeeld zelf examineert, heeft voornoemd percentage misschien in het geheel geen relatie met een geleverde opleidingsprestatie.

Kortom, vaak is nauwkeurige analyse nodig om betrouwbare indicaties te verzamelen over echte effecten van beleid.

Prestatie-indicatoren gaan een rol spelen in politieke verantwoordingsprocessen. Ze komen voort uit informatiesystemen die vaak een vaste structuur hebben, en slechts tegen hoge kosten te veranderen zijn. De positie van bestuurders raakt verknoopt met de indicator. Dat is vooral griezelig als de samenwerkingsrelaties ingewikkeld zijn. Dan is immers het resultaat van het werk van actor A vaak zichtbaar in de prestaties van B. Met de verknoping ontstaat politieke druk. Druk om bijvoorbeeld een beetje bij te vijlen aan de input voor het informatiesysteem. Vaak bestaat er grote argeloosheid op dat laatste punt. Dat definities een beetje anders geïnterpreteerd raken, dat daardoor geleidelijk de indicator er wat beter uitziet, het zijn verschijnselen die vaak onopgemerkt blijven.

Belangrijk is ook, dat de indicator leidt tot het anders benoemen van activiteiten, of het restrictiever interpreteren van de noemer.

Daarom is de nuttige levensduur van prestatie-indicatoren beperkt. Je zou ze regelmatig moeten vervangen. Maar de starheid van informatiesystemen belemmert de vervanging.

Er bestaat een tweetal belangrijke misverstanden over prestatie-indicatoren. Het eerste houdt in dat velen denken dat je in een gelaagd bestuurlijk systeem –de meeste van dergelijke systemen hebben 6 of 7 lagen - een en dezelfde universele reeks prestatie-indicatoren kunt gebruiken, en wel op iedere hogere laag op een hoger aggregatie-niveau. Als je even goed nadenkt, weet je dat dit onzin moet zijn. In de verhouding tussen parlement en de minister van onderwijs past ter wille van verantwoording natuurlijk een heel ander type indicatoren dan in

de relatie tussen een schoolleider en een leraar. Specifieke relaties vergen specifieke indicatoren, ook naar hun aard.

Het tweede misverstand houdt in dat je de totale output van organisaties in indicatoren zou moeten vatten. Juist aan de kwalitatieve, zachte kant van organisaties vind je vaak onmeetbare, of zelfs onweegbare prestaties. De preventieve zijde van

hulpverleningsorganisaties is daarvan een mooi voorbeeld. Zou je als aanstaande instantie bijvoorbeeld alleen daar prioriteiten stellen waar indicatoren bestaan dan ben je dus bezig om de kostbaarste en maatschappelijk meest rendabele taakvervulling om zeep te helpen.

Er is dus heel veel nuancering en een verstandige dialoog nodig om te borgen, dat gebruik van indicatoren geen grote ongelukken met zich brengt.

Het voorvallen van die ongelukken is op zich zelf reeds schadelijk, maar vergroot ook de kans dat bedreigde partijen daarin aanleiding vinden om bepaalde informatie dan maar helemaal niet meer te verzamelen. Dat komt helaas ook nu reeds voor.