

## De KNRM op koers met prestatie-indicatoren ?



Master of Crisis and Disaster Management  
Roemer Boogaard  
IJmuiden, mei 2004

# De KNRM op koers met prestatie-indicatoren ?

Woord vooraf

Managementsamenvatting

## Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 Naar een resultaatgerichte KNRM
- 1.2 Prestaties meten met prestatie-indicatoren
- 1.3 Besturing met prestatie-indicatoren
- 1.4 Doelstelling van het onderzoek
- 1.5 Onderzoeksvraag
- 1.6 Leeswijzer

## Hoofdstuk 2 Het besturingsmodel van Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM)

- 2.1 Kenschets KNRM
- 2.2 KNRM en haar omgeving
- 2.3 De taken van de KNRM
- 2.4 De middelen van de KNRM
- 2.5 Beleidsuitgangspunten
- 2.6 Ontwikkelingen in het besturingsmodel
- 2.7 Ambities
- 2.8 Afsluiting van het hoofdstuk

## Hoofdstuk 3 Wat zijn prestatie-indicatoren?

- 3.1 Definities
  - 3.1.1 Kengetal
  - 3.1.2 Prestatie-indicator en maatstaf
  - 3.1.3 Weten of sturen
- 3.2. Vormen
  - 3.2.1 Transformatieproces
  - 3.2.2 Besturingsniveau
  - 3.2.3 Kwantiteit/kwaliteit
  - 3.2.4 Verleden/toekomst
  - 3.2.5 Samenvatting
- 3.3 Goede prestatie-indicatoren
- 3.4 Ongewenste effecten
  - 3.4.1 Gedrag
  - 3.4.2 Blikvernauwing
  - 3.4.3 Meetpathologieën
- 3.5 Afsluiting van het hoofdstuk

## **Hoofdstuk 4 Prestatiemeetsystemen**

- 4.1 Generieke modellen
- 4.2 Twee modellen in detail
  - 4.2.1 Balanced Scorecard
  - 4.2.2 INK-managementmodel
  - 4.2.3 Overeenkomsten en verschillen
  - 4.2.4 Toepasbaarheid bij de KNRM
  - 4.2.5 Balans?
- 4.3 Hoeveel indicatoren om te sturen?
- 4.4 Eisen aan besturing met prestatie-indicatoren
- 4.5 Afsluiting van het hoofdstuk

## **Hoofdstuk 5 De KNRM op koers?**

- 5.1 Is er een heldere visie?
- 5.2 Is de strategie vertaald?
- 5.3 Passen de indicatoren op het besturingsniveau?
- 5.4 Zijn de indicatoren betrouwbaar?
- 5.5 Afsluiting van het hoofdstuk

## **Hoofdstuk 6 Afsluiting**

- 6.1 Conclusies
- 6.2 Onderzoeksvraag beantwoord

### **Bijlagen:**

- Bijlage 1: lijst met begrippen
- Bijlage 2: literatuurlijst

## Woord vooraf

Deze scriptie heb ik geschreven in het kader van de opleiding *Master of Crisis and Disaster Management* van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA) en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Het eerste studiejaar wordt afgesloten met het schrijven van een scriptie. Het onderwerp voor deze scriptie is door mij gekozen om antwoord te kunnen geven op een actueel vraagstuk dat op dit moment speelt bij de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM).

Het besturen van een particuliere zelfstandige hulpverleningsorganisatie in een veranderende maatschappelijke omgeving stelt niet alleen hoge eisen aan de redders en hun materieel maar ook aan het bestuur en management van de KNRM. In deze scriptie wordt gezocht naar een antwoord op de vraag of en hoe prestatie-indicatoren een basis kunnen vormen voor het besturen van de Redding Maatschappij.

Ik dank de KNRM voor de gelegenheid en de tijd om deze studie te volbrengen en hoop met deze scriptie een bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkeling van het besturingsmodel voor de toekomst.

# Managementsamenvatting

Besturing en beheersing -dat is richting geven en richting houden- met prestatie-indicatoren is dat een managementhype of een gedegen instrument om op koers te blijven met de gewenste vaart?

Daarbij zijn een aantal vragen te stellen:

Is het mogelijk om de KNRM te besturen met een dashboard met enkele metertjes, die in één oogopslag laten zien of efficiënt en effectief gewerkt wordt? Er wordt wel -als metafoor- gesproken van de cockpit van de organisatie. Wordt de taak van de bestuurder of de manager te veel gesimplificeerd met deze metafoor?

Bestaat er een algemeen recept voor het gebruik van prestatie-indicatoren of moet er sprake zijn van maatwerk?

Wanneer zijn prestatie-indicatoren betrouwbaar? Is er een gevaar dat de indicator steeds beter wordt en de prestatie slechter? Wanneer voegen indicatoren iets toe aan de wijze van bestuur van een organisatie?

Deze vragen worden samengevat in de volgende onderzoeksvraag van deze studie:

***Op welke wijze en in welke vorm kunnen prestatie-indicatoren de basis vormen van de besturing en beheersing van de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij?***

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het besturingsmodel. De invalshoek is de beheersing van werkprocessen in een kwaliteitssysteem. De prestatie-indicatoren moeten echter niet alleen een rol spelen bij de beheersing van de werkprocessen, maar dienen ook een rol te spelen op strategisch niveau.

In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op het verschijnsel prestatie-indicator. Onderzocht wordt wat prestatie-indicatoren zijn, welke vormen, eisen en ongewenste effecten en risico's er zijn. Daarbij wordt het productieproces van de KNRM -middelen, activiteiten, prestaties en effecten- in het middelpunt gezet. Het transformatieproces is een geschikt en praktisch handvat voor de analyse van de verschillende aspecten van het dagelijkse werk.

Prestatie-indicatoren worden in hoofdstuk 3 aan de hand van relevante wetenschappelijke literatuur gezien vanuit de volgende perspectieven:

<u>Perspectief</u>	<u>Prestatie-indicatoren</u>
Gebied	Operationeel, financieel
Transformatieproces	Middelen, proces, prestaties, effect, efficiëntie, effectiviteit
Besturingsniveau/aggregatieniveau	Strategisch, tactisch, operationeel
Objectiviteit/ meetbaarheid	Kwantitatief, kwalitatief
Tijdshorizon	Verleden, toekomst

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 besproken wat een goede prestatie-indicator is. Daarbij wordt het volgende overzicht gebruikt:

<u>Kenmerken van goede indicatoren</u>	<u>Basis</u>
Valide	Geldig, causaal verband
Betrouwbaar	Nauwkeurig, geobjectiveerd
Relevant	Actueel, beïnvloedbaar, begrijpelijk, geaccepteerd, meetbaar

Tot slot van het hoofdstuk wordt ingegaan op de bijwerkingen en risico's.

In hoofdstuk 4 worden enkele modellen geanalyseerd die een brede context schetsen voor het gebruik van prestatie-indicatoren. Er wordt als het ware uitgezoomd naar een hoger abstractieniveau. De bedoeling is een samenhangend en volledig prestatie-meetsysteem te tonen.

Prestatie-indicatoren zijn geen geïsoleerde fenomenen, maar zij horen thuis in een breder verband. Het gaat immers niet alleen om "meten" maar om "managen".

Er wordt uitgebreider ingegaan op de Balanced Scorecard en het zogenaamde INK-managementmodel die als normatieve modellen worden opgevat. De kwintessens van de modellen wordt samengevat, evenals de eisen die moeten worden gesteld aan een prestatie-meetsysteem op grond van de beschreven modellen.

In hoofdstuk 5 zijn de volgende constatering ten aanzien van de gestelde eisen aan het besturingsmodel voor het gebruik van prestatie-indicatoren bij de KNRM gedaan:

- Er is voldoende aandacht, durf en denkkraft aanwezig om ambitieuze doelen te formuleren, in paragraaf 2.5 zijn de beleidsuitgangspunten beschreven, er is in 2003 ook een beleidsvisie vastgesteld. De concrete uitwerking van alle toekomstplannen heeft nog niet plaatsgevonden.

- De strategie werkt onvoldoende als communicatiemiddel naar alle uithoeken van de organisatie.
- De perspectieven of resultaatsgebieden worden niet allemaal in volledige samenhang met elkaar gebruikt.
- De gebruikte prestatie-indicatoren zijn geschikt om operationele processen mee te sturen. Voor het strategisch niveau zijn nog geen prestatie-indicatoren ontwikkeld.
- De gebruikte prestatie-indicatoren ogen deugdelijk

Geconcludeerd wordt dat KNRM niet steeds voldoet aan de eisen zoals aan het einde van hoofdstuk 4 zijn geformuleerd .

Tot slot worden in hoofdstuk 6 de onderzoeksvragen met aanbevelingen beantwoord. Voor de volledigheid verwijs ik hierbij naar de tekst in het hoofdstuk zelf.

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Naar een resultaatgerichte KNRM.

Hulpverleningsdiensten worden steeds meer afgerekend op de prestaties die zij leveren. In de media worden 'Goede doelen' met enige regelmaat beticht van het niet transparant zijn in de wijze waarop zij verantwoording afleggen over de besteding van de toevertrouwde gelden en de prestaties die met de inzet van deze middelen zijn behaald. De KNRM is en een hulpverleningsdienst en een goed doel. Maar ook los van deze ontwikkeling hebben bestuur en directie van de KNRM zelf steeds meer behoefte aan instrumenten om de organisatie te kunnen besturen. In deze studie zal nader op deze problematiek worden ingegaan.

In de literatuurstudie is bewust gekozen voor een vergelijking van de KNRM met de publieke sector, immers de KNRM is een non-profit organisatie en heeft een taak op haar genomen die wettelijk is toebedeeld aan de overheid. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat draagt beleidsverantwoordelijkheid voor een adequate Search and Rescue (SAR) organisatie op de Nederlandse kustwateren. De KNRM heeft als private stichting deze taak op haar genomen door het aangaan van een verplichting vastgelegd in een convenant met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Kustwacht.

Bij de overheid is sinds de jaren tachtig en negentig een grotere aandacht voor resultaatgerichtheid. Als verzameling van concepten, experimenten en theorieën spreekt men van "nieuw publiek management" (en in de Angelsaksische literatuur van "new public management"). Het nieuw publieke management kent vier belangrijke kenmerken (De Vries, blz. 16):

- Het verhogen van de efficiency waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient;
- Het afslanken van de overheid;
- Het streven naar excellentie van de overheidsorganisatie;
- Het stimuleren van een ondernemende geest binnen overheidsbureaucratieën.

Daarnaast is er volgens De Vries in nieuw publiek management sterkere aandacht voor transformatieprocessen (*input* → *throughput* → *output* → *outcome*) en de introductie van marktwerking op allerlei terreinen van overheidsbeleid.

Organisaties hebben er in een dergelijke atmosfeer belang bij om te laten zien dat ze goed presteren en succesvol zijn. Maar wat moet de reddingmaatschappij laten zien om duidelijk te maken dat zij succesvol is, of in ieder geval, nuttig? Hoe kun je meten wat de Redding Maatschappij presteert?

Winst als beoordelingsmaatstaf voor efficiëntie en effectiviteit is niet bruikbaar, waardoor een *overall* criterium voor succes ontbreekt (Van Helden, blz. 7). Maar ook het aantal hulpverleningen of het aantal geredden zegt weinig over de feitelijke prestaties van de KNRM.

## 1.2 Prestaties meten met prestatie-indicatoren

Vroeger voldeed de periodieke financiële verantwoording. Bij de overheid ging de discussie over het "uitkomen" met de begroting. Dan deed men "het" goed. Zonder dat nu erg duidelijk werd gemaakt wat er goed gedaan was.

Er werd daardoor weinig nagedacht over de vraag wat de overheid nu eigenlijk levert en over de vraag of het overheidsoptreden enig effect heeft. Men dacht in termen van *input* (zoveel budget, zoveel mensen, zoveel uren) en niet in termen van *output* (zoveel producten) en *outcome* (doelrealisatie). En de *output* werd al helemaal niet gekoppeld aan het budget (zoveel producten voor zoveel geld of zoveel geld per product).

Het thema prestatie-management -het proces én de methoden en technieken om te komen tot planning en beheersing van prestaties- heeft aan deze materie een verdieping gegeven. Het management is daardoor bovendien meer geïnteresseerd geraakt in niet-financiële prestaties en in niet-financiële organisatiegebieden en niet-financiële managementinformatie.

Het onderwerp leidde naar de vraag of en hoe de prestaties of producten van de organisaties meetbaar zijn. Nog steeds zijn veel managers slecht in het benoemen en beschrijven van hun producten. Soms ook bestaat er gewoon weerzin tegen deze "zakelijke" bezigheid, die een non-profit organisatie niet zou passen.

Een wezenlijk onderdeel van de beheersing van prestaties wordt gevormd door prestatie-indicatoren. Een prestatie-indicator meet kwantiteit of kwaliteit van het handelen. Een prestatie-indicator kan betrekking hebben op een meetbare doelstelling. Op basis van de prestatie-indicatoren kan het management snel beoordelen hoe de organisatie scoort op de bedrijfsaspecten die belangrijk zijn.

## 1.3 Besturing met prestatie-indicatoren

Veel non-profit instellingen zijn al langer bezig een "besturingsfilosofie" te ontwikkelen. Besturen is het doelgericht beïnvloeden van de organisatie (De Leeuw, blz. 22). In de praktijk blijkt het voor menig leidinggevende heel moeilijk om aan te geven hoe en waarop men stuurt. Terwijl dat toch de belangrijkste managementtaak is.

Tegen deze achtergrond is mijn interesse gewekt voor het onderwerp van deze scriptie: sturing met prestatie-indicatoren.

De titel legt bewust een relatie tussen sturen en prestatie-indicatoren.

Sturen moet als belangrijke managementtaak in beeld blijven; het gaat immers om richting geven en organiseren door de managers.

Prestatie-indicatoren zijn op het eerste gezicht de meest tastbare verschijningsvorm van prestaties en figureren daarom in de titel van deze studie. De context van het onderwerp is echter ruimer: prestatie-meting en prestatie-meetsystemen. Een prestatie-indicator is geen doel op zich en tellen is iets anders dan besturen ("we need to measure not to count").

## 1.4 Doelstelling van het onderzoek

In mijn werk in een non-profit organisatie is het gebruik van prestatie-indicatoren in opkomst, onder meer vanuit de beheersing van werkprocessen en het kwaliteitsbeleid. Daarbij zijn bij mij een aantal vragen gerezen en is een behoefte aan reflectie ontstaan.

Is het mogelijk de KNRM te besturen met een dashboard met enkele metertjes, die in één oogopslag laten zien of er efficiënt en effectief gewerkt wordt? Er wordt wel -als metafoor- gesproken van de cockpit van de organisatie. Wordt de taak van de manager te veel gesimplificeerd met deze metafoor? Bestaat er een algemeen recept voor het gebruik van prestatie-indicatoren of moet er sprake zijn van maatwerk?

Wanneer zijn prestatie-indicatoren betrouwbaar? Is er een gevaar dat de indicator steeds beter wordt en de prestatie slechter?

De ontwikkelingen binnen de KNRM worden benut als case voor het scriptieonderzoek. Ik probeer een brug te slaan tussen theorie en praktijk van prestatie-meting, en aanbevelingen te doen voor verbetering.

De doelstelling van het onderzoek is de praktijk van het besturen met behulp van prestatie-indicatoren bij de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM) te analyseren, knelpunten te onderzoeken en een oplossing aan de hand te doen.

## 1.5 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is:

***Op welke wijze en in welke vorm kunnen prestatie-indicatoren de basis vormen van de besturing en beheersing van de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij?***

De onderzoeksvraag wordt als volgt uitgewerkt:

- Waartoe wil de KNRM prestatie-indicatoren gebruiken?
- Wat is een prestatie-indicator (afbakening met gelijksoortige begrippen als kengetal en maatstaf) en wat zegt de literatuur over prestatie-indicatoren (vormen, eisen, ongewenste effecten)?
- Welke eisen moeten worden gesteld aan een besturingsmodel voor het gebruik van prestatie-indicatoren?
- Op welke wijze dient het besturingsmodel van de KNRM te worden ingericht teneinde bestuur en management gelegenheid te geven de juiste koers en vaart te bepalen, nu en in de toekomst, op basis van de te gebruiken prestatie-indicatoren.

## 1.6 Leeswijzer

Deze inleiding wordt vervolgd met hoofdstuk 2, waarin de doelstellingen en karakteristieken van de KNRM worden beschreven. De taken en de middelen van de KNRM maar ook de omgeving waarin de KNRM opereert worden geschetst. De ontwikkeling van het besturingsmodel, de implementatie van een kwaliteitssysteem en de introductie van prestatie indicatoren bij de KNRM wordt besproken. Afsluitend worden de ambities in kaart gebracht en wordt antwoord gegeven op de deelvraag waarom de KNRM prestatie-indicatoren wil gebruiken. Het antwoord is tweeledig, een prestatie-indicator is een meetinstrument waar verantwoording mee kan worden afgelegd, op ieder moment, vooraf, tijdens en achteraf. Het tweede argument is dat verantwoording kan worden afgelegd over hoe efficiënt en hoe effectief de KNRM opereert.

In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op het verschijnsel prestatie-indicator. Onderzocht wordt wat prestatie-indicatoren zijn, welke vormen, eisen en ongewenste effecten en risico's er zijn. Daarbij wordt het productieproces van de overheid -middelen, activiteiten, prestaties en effecten- in het middelpunt gezet. Het transformatieproces is een geschikt en praktisch handvat voor de analyse van de verschillende aspecten van het dagelijkse werk.

Prestatie-indicatoren worden in hoofdstuk 3 gezien vanuit de volgende perspectieven:

<u>Perspectief</u>	<u>Prestatie-indicatoren</u>
Gebied	Financieel, niet-financieel
Transformatieproces	Middelen, proces, prestaties, effect, efficiëntie, effectiviteit
Besturingsniveau/aggregatieniveau	Strategisch, tactisch, operationeel
Objectiviteit/ meetbaarheid	Kwantitatief, kwalitatief
Tijdshorizon	Verleden, toekomst

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 besproken wat een goede prestatie-indicator is. Daarbij wordt het volgende overzicht gebruikt:

<u>Kenmerken van goede indicatoren</u>	<u>Basis</u>
Valide	Geldig, causaal verband
Betrouwbaar	Nauwkeurig, geobjectiveerd
Relevant	Actueel, beïnvloedbaar, begrijpelijk, geaccepteerd, meetbaar

Aan het einde van het hoofdstuk wordt ingegaan op de bijwerkingen en risico's.

In hoofdstuk 4 worden enkele besturingsmodellen geanalyseerd die een brede context schetsen voor het gebruik van prestatie-indicatoren. De bedoeling is een samenhangend en volledig prestatie-meetsysteem te tonen. Prestatie-indicatoren zijn geen geïsoleerde fenomenen, maar horen thuis in een breder verband. Het gaat immers niet alleen om "meten" maar om "besturen".

Er wordt uitgebreid ingegaan op de Balanced Scorecard en het zogenaamde INK-managementmodel die als normatieve modellen worden opgevat. De kwintessens van de modellen wordt samengevat, evenals de eisen die moeten worden gesteld aan een prestatie-meetsysteem op grond van de beschreven modellen.

In hoofdstuk 5 wordt de situatie bij KNRM aan de eisen die aan een prestatie-meetsysteem worden gesteld getoetst. Geconcludeerd wordt dat niet aan alle theoretische eisen wordt voldaan.

Tot slot worden in hoofdstuk 6 de deelvragen en de onderzoeksvraag beantwoord.

Aan het eind van de tekst zijn de bijlagen opgenomen: bijlage 1 (lijst met begrippen); bijlage 2 (literatuurlijst); bijlage 3 (taakorganisatie KNRM).

## Hoofdstuk 2

# Het besturingsmodel van de KNRM

In dit hoofdstuk wordt de intrede van prestatie-indicatoren bij KNRM geschetst tegen de achtergrond van de behoefte om zowel beter te sturen als verantwoording af te kunnen leggen aan de omgeving. Ingegaan wordt op de ontwikkelingen in het besturingsmodel. Aangegeven wordt waartoe de KNRM prestatie-indicatoren wil gebruiken en of dit op alle fronten werkt. Eerst wordt een korte kenschets gegeven van het werkkterrein en de organisatie van KNRM.

*In 2003 zijn 1517 acties uitgevoerd waarbij 2699 mensen behouden aan wal zijn gebracht. De totale exploitatielast bedroeg over 2003 bijna 10 miljoen €. (Jaarverslag 2003)*

### 2.1 Kenschets KNRM

De Redding Maatschappij is een stichting en door haar rechtsvoorgangers in 1824 opgericht met als statutaire doelstelling:

*'het kosteloos verlenen van hulp en bijstand aan hen die voor de Nederlandse kust – daaronder mede begrepen het IJsselmeer en de Waddenzee – in gevaar verkeren of in gevaar dreigen te geraken'.*

Deze statutaire doelstelling staat nog steeds. Een ander fundament van de KNRM is dat het reddingwerk uitgevoerd wordt door voornamelijk vrijwillige professionele redders. Ook het bestuur van de KNRM is onbezoldigd. Er is vanuit het hoofdkantoor ondersteuning voor het opleiden van de redders, de instandhouding van het materieel en de zorg voor de continuïteit van de organisatie. Deze ondersteuning bestaat uit een 40-tal beroeps-medewerkers. De financiering van de Redding Maatschappij komt tot stand door vrijwillige bijdragen van ongeveer 70.000 donateurs, Redders aan de wal genaamd. Ook inkomsten uit legaten vormen een belangrijk onderdeel van de inkomsten uit fondsenwerving. Het bestuur van de Redding Maatschappij heeft er bewust voor gekozen om geen aanspraak te maken op subsidies van de overheid.

### 2.2 KNRM en haar omgeving

Uit het jaarverslag over 2003 van de Kustwacht blijkt dat de KNRM ongeveer 80% van de door het Kustwachtcentrum geïnitieerde SAR-acties (Search and Rescue) voor haar rekening neemt.

Omdat als gevolg van internationale afspraken over het beveiligen van kustwateren door kuststaten het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beleidsverantwoordelijk is voor deze taak heeft de Minister, voor deze de Directeur Kustwachtcentrum, een overeenkomst met de KNRM gesloten. In deze overeenkomst wordt de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van de KNRM in artikel 1 van de overeenkomst zeer nadrukkelijk benoemd.

*Art. 1: De SAR-dienst kan 24 uur per dag gebruik maken van de diensten en van het beschikbare materieel van de KNRM. De kwaliteit, kwantiteit, locatie en de bediening van het reddingmaterieel blijft een zaak uitsluitend van de KNRM.*

Ook andere wetgeving zoals de schepenwet en de wet- en regelgeving betreffende opleidingen en competenties van zeevarenden geven vrijstellingen voor schepen en bemanningen van de Redding Maatschappij.

Naast de KNRM zijn er ook andere organisaties die hulpverleningen uitvoeren. Maar geen van deze organisaties heeft het redden op zee als hoofdtaak.

De KNRM kan dus worden gezien als een monopolist. Vanwege haar ideële doelstelling, het verlenen van hulp om niet, zal geen tucht vanuit de markt worden ervaren. Wel is het imago en de naamsbekendheid van de KNRM van belang voor het hebben van voldoende maatschappelijk draagvlak en daarmee ook voor de onontbeerlijke financiële steun van haar achterban.

Binnen de bestaande wet en regelgeving wordt de KNRM niet door de overheid gecontroleerd. De controle die incidenteel plaatsvindt is achteraf. Indien een grootschalig incident zich voordoet (Dakota-ramp 1996) zal er een onderzoek plaatsvinden naar de prestaties van de verschillende hulpdiensten. Tot op heden hebben deze onderzoeken nimmer geleid tot aanwijzingen en/of terechtwijzingen richting de KNRM. Overigens is het de vraag of en op welke wijze deze aanwijzingen en/of terechtwijzingen kunnen worden afgedwongen gelet op het private karakter van de KNRM, het convenant met de overheid en het gebrek aan normering in wet en regelgeving.

## 2.3 De taken van de KNRM

De statutaire doelstelling is hiervoor beschreven, deze is te beschouwen als de missie van de KNRM. De missie is afhankelijk van de hulpvraag maar ook zonder de acute hulpvraag dient de KNRM voorbereid te zijn om aan de hulpvraag te kunnen voldoen. Daarom is het product van de KNRM gedefinieerd als:

*Het 24 uur per dag 365 dagen per jaar operationeel gereed zijn.*

Maar deze definitie zegt nog niet veel over kwaliteit en kwantiteit. In de ontwikkeling van het besturingsmodel, paragraaf 2.6 zal nader worden ingegaan op de aspecten kwaliteit en kwantiteit.

## 2.4 De middelen van de KNRM

De KNRM beschikt over 40 reddingstations verspreid langs de Nederlandse kust, het IJsselmeer de Waddenzee en de Zeeuwse stromen. De reddingstations zijn uitgerust met totaal 60 snelle reddingboten allen van het type RIB (Rigid Inflatable Boat). Totaal zijn er ongeveer 900 vrijwilligers actief waarvan ongeveer 600 belast zijn met repressieve taken. Daarnaast zijn er lokaal bestuurders actief maar ook vrijwilligers die belast zijn met onderhoud of PR-werkzaamheden. Ook beschikt de KNRM op een groot aantal kuststations over een kusthulpverleningsvoertuig. Dit voertuig kan reddingsacties op zee ondersteunen maar ook hulpverleningstaken op het strand of in het duingebied uitvoeren. Op alle locaties is een goed geoutilleerd boothuis of bemanningsverblijf aanwezig.

De financiële middelen van de KNRM komen uit fondsenwerving. Deze inkomsten zijn voor een groot deel onzeker. Daarnaast beschikt de KNRM over een vermogen van ongeveer 90 miljoen €. De opbrengsten uit dit vermogen worden aangewend voor het sluitend maken van de jaarlijkse exploitatie last. Jaarlijks kent de KNRM een begroot exploitatie tekort van ongeveer 5 miljoen €. Met een gemiddeld rendement van 7% kan het exploitatie tekort als regel worden gedekt en het vermogen in stand worden gehouden met bescherming tegen inflatie. De financieringsstructuur van de KNRM zal in het kader van deze studie buiten beschouwing worden gelaten. Wel is het van belang om bij het besturen van de KNRM na te gaan of de inzet van elke € leidt tot het optimaliseren van het product van de KNRM.

## 2.5 Beleidsuitgangspunten

In de jaren tachtig is het vlootplan voor de Noordzee geïntroduceerd waarin de benodigde reddingcapaciteit wordt beschreven. Het vlootplan wordt opgesteld aan de hand van een aantal beleidsuitgangspunten deze zijn geformuleerd door het bestuur, zoals de gewenste gereddencapaciteit van 200 personen respectievelijk 300 personen op een 10 mijl en 30 mijl uit de kust binnen 1 uur en 3 uur. Een zwaardere norm van tenminste een capaciteit van 400 geredden wordt beoogd in de nabijheid van de grootste havens ( Westerschelde, Europoort, IJmuiden) en de Waddenzee. Aan de hand van deze beleidsuitgangspunten wordt aan TNO gevraagd om, op basis van de vaar- en vliegbewegingen op en boven de Noordzee en de daarbij horende risico-inventarisatie voor ongevallen, te toetsen of de geplande reddingcapaciteit voldoende is om de beleidsuitgangspunten te kunnen realiseren.

De scope van het vlootplan is 10 jaar vooruit en wordt ieder 5 jaar opnieuw door TNO getoetst (TNO, 2001).

Daarnaast wordt een meerjaren investeringsplan opgesteld. Dit investeringsplan behelst zowel de uitbreidings- als de vervangingsinvesteringen. De directe relatie tussen vlootplan, meerjaren investeringsplan en begroting ontbrak tot door de verschillende momenten waarop het bestuur over deze onderwerpen een besluit nam. Sinds 2000 is er samenhang in de besluitvorming gebracht zodat operationele doelstelling getoetst worden aan financiële haalbaarheid.

De rapportages aan het bestuur hebben het karakter van een financiële verantwoording met als belangrijkste vraag of de directie binnen de begroting is gebleven en niet of de geplande output hiervoor is geleverd. Er wordt vooral achteruit gekeken. De rest van de rapportages - zowel intern, extern als naar het bestuur - heeft het karakter van *public relations*.

In de beleidsvisie en de jaarplannen is sprake van grote hoeveelheden tekst. Periodieke rapportages hebben grotendeels een verbaal karakter en zijn weinig concreet.

## 2.6 Ontwikkelingen in het besturingsmodel

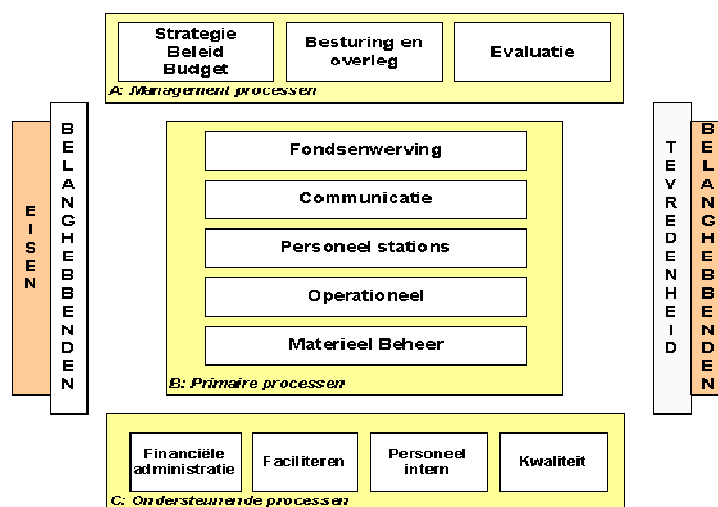
Het besturingsmodel bij de KNRM is tamelijk traditioneel en past in het historisch perspectief van het ontstaan en de ontwikkeling van een ideële stichting in een maritiem milieu. Was het bestuur een aantal decennia terug nog directie voerend, sinds begin jaren zeventig heeft het bestuur een directie aangesteld voor het dagelijkse toezicht op de uitvoering van het reddingwerk maar ook om beleidsontwikkelingen ter besluitvorming aan het bestuur voor te leggen.

Het besturingsmodel kent een aantal bekende elementen: de directie krijgt het mandaat van het bestuur voor de jaarlijkse begroting, vervolgens wordt jaarlijks het jaarverslag door de directie aangeboden aan het bestuur.

In 2003 is gestart met twee projecten: de invoering van een kwaliteitssysteem en de opstelling van een informatiesysteem. Deze projecten zijn ongeveer in dezelfde periode doch los van elkaar uitgevoerd.

- Het doel van het kwaliteitssysteem is de beheersing van de kritische werkprocessen en (daarbij) de stimulering van de klantgerichtheid in de dienstverlening.
- Het doel van het informatieplan is te komen tot informatie die eenduidig beschikbaar is voor de iedereen op kritische organisatiegebieden.

In het kwaliteitssysteem zijn de bedrijfsprocessen beschreven, zie onderstaande tabel.



Vervolgens is een start gemaakt met het introduceren van prestatie-indicatoren die gerelateerd zijn aan een aantal processen, zie onderstaande tabel.

Factor	Methode	Norm	Streef
<b>Imago</b>			
Waardering	Cijfer gegeven door geïnterviewde bij charibarometer	7.0	8.0
Bekendheid	Cijfer gegeven door geïnterviewde bij charibarometer	5.0	5.4
<b>Fondsenwerving</b>			
Donateurs	Percentage groei aantal donateurs t.o.v. voorgaand jaar	1%	2%
Donaties	Percentage groei gemiddelde donatie t.o.v. voorgaand jaar	1%	2%
Externe klachten	Aantal ingediende klachten	100	80
<b>Operationeel</b>			
Opkomsttijd	Aantal minuten tussen alarmeren en varen	10	< 10
Geoefendheid	Percentage oefeningen uitgevoerd van oefeningenlijst	80%	100%
Gereddencapaciteit	Realisatie vlootplan	200	400
Ongevallen/incidenten	Aantal nautische ongevallen	0	0
<b>Technisch</b>			
Beschikbaarheid	Percentage beschikbaarheid materiaal	90%	95%
Betrouwbaarheid	Uitvalpercentage als gevolg van storingen	<5%	<5%
Levertijd logistiek	Periode tussen bestelling en aflevering bij stations	<3 wkn	< 2wkn
Ongevallen/incidenten	Aantal technische ongevallen	0	0
<b>Vrijwilligers</b>			
Verloop	Percentage niet gepland verloop	inv.2004	inv.2004
Opleidingen	Percentage gediplomeerde bemanningsleden	inv.2004	inv.2004
Leeftijd	Gemiddelde leeftijd vrijwilligers	>35	<45
Ongevallen/incidenten	aantal gevallen letselschade	0	0
<b>Beroeps</b>			
Ziekteverzuim	Percentage ziekteverzuim	5%	4,50%
Ongevallen/incidenten	aantal gevallen letselschade	0	0
<b>Financieel</b>			
Vermogensgroei	Toevoeging aan het vermogen	0%	2,50%

## 2.7 Ambities

Bestuur en directie willen op langere termijn een daadwerkelijke verbetering van de resultaatgerichtheid bevorderen en daar ook transparant verantwoording over afleggen. Prestatie-indicatoren die aangeven of de prestatie die door de KNRM wordt geleverd voldoet of bijsturing behoeft worden gezien als een noodzakelijke ontwikkeling.

De noodzaak hiervoor ligt niet alleen in ambitie maar ook in de verantwoordelijkheid die zij heeft naar haar bemanningen die onder alle

weersomstandigheden het zeegat uitvaren als daar om gevraagd wordt. Ook heeft het bestuur een verantwoordelijkheid naar een ieder die een beroep doet op de kosteloze hulpverlening van de Redding Maatschappij, en in dit verband is ook de relatie met de overheid van belang vanwege de beleidsverantwoordelijkheid voor de opsporing en redding op zee van de Minister van Verkeer en Waterstaat. En tot slot zal verantwoording moeten worden afgelegd aan iedereen die financieel bijdraagt aan het reddingwerk. De bestedingen van gelden moeten effectief en efficiënt worden ingezet in relatie tot de doelstelling.

Daarnaast realiseren bestuur en directie zich terdege dat juist vanwege het ontbreken van de eerder genoemde marktwerking en het ontbreken van toezicht door de overheid zij op ieder moment, vooraf en achteraf, transparant verantwoording moet kunnen afleggen.

## 2.8 Afsluiting van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk is de taak van de KNRM kort beschreven met de daarbij gehanteerde uitgangspunten: kosteloze dienstverlening, professionele vrijwillige redders en financiering met filantropisch geld. Ook de omgeving is neergezet: geen marktwerking en bijna geen controle door de overheid. Heel kort zijn de beschikbare middelen beschreven. Vervolgens is geschetst op welke wijze de KNRM wordt bestuurd. In het beschrijven van de ambities van bestuur en directie is aangegeven dat de introductie van prestatie-indicatoren mogelijk een bijdrage zou kunnen leveren aan het verbeteren van het besturingsmodel. Samengevat is het gebruik van prestatie-indicatoren bij de KNRM gericht op:

- Transparant verantwoording af leggen aan verschillende belanghebbenden.
- Het ontwikkelen van een sturingsmechanisme dat moet leiden tot efficiënte en effectieve inzet van middelen, met het beoogde meetbare resultaat.

In het volgende hoofdstuk wordt ingezoomd op het verschijnsel prestatie-indicator. Onderzocht wordt wat prestatie-indicatoren zijn, welke vormen, eisen en risico's er zijn. Met die wetenschap kan vervolgens met meer inzicht worden ingegaan op de toepasbaarheid bij KNRM.

# Hoofdstuk 3 Wat zijn prestatie-indicatoren?

In dit hoofdstuk wordt geschetst wat prestatie-indicatoren zijn en gelijksoortige begrippen worden afgebakend. Gekeken wordt wat de literatuur zegt over vormen van, eisen aan en ongewenste effecten van prestatie-indicatoren en wat goede indicatoren zijn.

## 3.1 Definities

Het gebruik van indicatoren en kengetallen bij de besturing van non-profitorganisaties is niet nieuw. Het lijkt erop dat men in de loop van de jaren vooral van terminologie is veranderd: kengetallen en prestatie-indicatoren wisselen elkaar vaker af. De opkomst van prestatie-management en van kwaliteitsmanagement is hieraan mede debet geweest. Vaak wordt echter met prestatie-indicatoren nog hetzelfde bedoeld als vroeger met kengetallen.

De hieronder genoemde omschrijvingen, die elkaar begrijpelijkerwijs veelal overlappen, stammen uit de (samenvatting van de) "oudere" literatuur (zie Vijn, Haselbekke, Platform Doelmatigheid, 1997) als geen andere vindplaats expliciet is vermeld.

De financiële benadering is in de oudere literatuur dominant. In latere literatuur wordt het begrip prestatie-indicator (en maatstaf) vaker genoemd, waarbij niet-financiële aspecten frequent voorkomen.

### 3.1.1 Kengetal

- Kengetallen zijn getallen die in kort bestek en heel herkenbaar aangeven hoe een bepaalde zaak ervoor staat, hoe we presteren en of we bepaalde doelstellingen halen.
- Een kengetal is een getal waarin men de omvang van een bepaald verschijnsel heeft uitgedrukt, zodat die omvang zich uit dat getal laat kennen. Een kengetal is meestal een verhoudingsgetal (ratio), maar het kan ook een absoluut getal zijn.
- Kengetallen zijn verhoudingscijfers tussen twee grootheden die per eenzelfde moment of periode aan elkaar worden gerelateerd.
- Een kengetal is een grootheid die betrekking heeft op een relatie tussen twee variabelen, tussen twee feitelijke situaties of tussen een feitelijke situatie en een norm.
- Een kengetal bevat de kerninformatie over een situatie en/of ontwikkeling en sluit aan op de informatiebehoefte van de manager of politicus.

### 3.1.2 Prestatie-indicator en maatstaf

- Een indicator is een absolute grootheid die een bepaalde stand van zaken weergeeft.
- Een prestatie-indicator/maatstaf wordt gedefinieerd als een meetpunt dat een goede indicatie geeft over het succes of falen van een succesbepalende factor of van het functioneren van een proces. (Ahaus, blz. 80)
- Dorr (blz. 138) noemt een prestatie-indicator een meetbare grootheid die informatie geeft over het functioneren van een bepaald proces en de mate waarin gestelde doelen worden bereikt.
- Bouckaert (1999b, blz. 194) beschrijft een prestatie-indicator als een indicatie van de kwantiteit en de kwaliteit van de prestaties die worden vooropgesteld (ex ante) of werden gerealiseerd (ex post). Prestaties zijn producten en diensten in kwantificeerbare grootheden.

Bouckaert (ibid. blz. 16) geeft een onderscheiding in "maatstaf" en "indicator". Maatstaven geven een direct valide en betrouwbaar oordeel over een verschijnsel; dat is niet altijd mogelijk en dan geven indicatoren een indirecte benadering.

Abstracte verschijnselen –bijvoorbeeld integriteit, imago, veiligheid- zijn niet rechtstreeks te meten. Het is wel mogelijk bewijzen te verzamelen voor de waarschijnlijke aan- of afwezigheid door indirecte metingen.

### 3.1.3 Weten of sturen

In deze scriptie zullen wij omwille van de eenvoud verder spreken van prestatie-indicatoren en een vrij algemene definitie gebruiken. Bedoeld worden kwantitatieve of meetbare kwalitatieve (niet-financiële) grootheden die de toestand van of ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergegeven.

Daarbij geldt voorts dat kengetallen meestal worden gebruikt om te "weten", terwijl prestatie-indicatoren vooral worden gebruikt om te "sturen".

Een indicator kan betrekking hebben op de feitelijke situatie of op de wenselijke situatie. Als prestatie-indicatoren inderdaad worden gebruikt om te sturen -anders dan bijvoorbeeld bedrijfsvergelijking- kan dat alleen als er een norm is vastgesteld. Een afwijking van de norm is dan reden voor actie. Er is sprake van een norm als de prestatie-indicator een gewenste waarde heeft, die op de een of andere wijze is onderbouwd (zie Platform Doelmatigheid, 1997a, blz. 12).

De volgende grondslagen voor een norm worden genoemd (ibid. blz. 31):

- Het prestatieniveau van dezelfde organisatie-eenheid in het verleden;
- Het prestatieniveau van andere organisatie-eenheden binnen dezelfde organisatie;
- Normen die op basis van onderzoek tot stand zijn gekomen;

- Technische normen;
- Het prestatieniveau van andere organisaties.

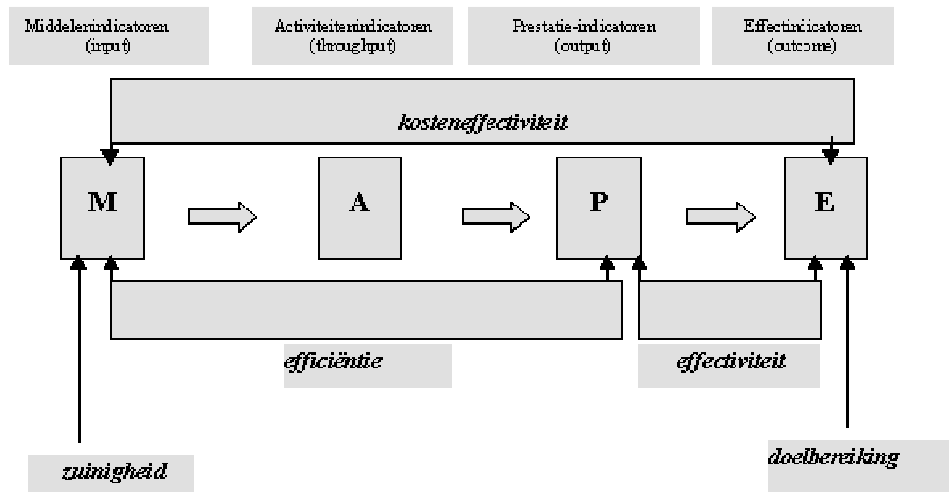
## 3.2 Vormen

Prestatie-indicatoren hebben verschillende verschijningsvormen. Wij behandelen die gedaantes in de volgende paragrafen: prestatie-indicatoren zeggen iets over de stadia van het transformatieproces. Prestatie-indicatoren kunnen bovendien omschreven worden vanuit de besturingsniveaus van een organisatie en vanuit de gezichtspunten kwantitatief/kwalitatief en verleden/toekomst.

### 3.2.1 Transformatieproces

Een organisatie kan worden afgebeeld als een transformatieproces. Een productieproces waarbij "input" via "throughput" wordt omgezet in "output" en uiteindelijk in "outcome".

Bij het beoordelen van de prestaties van een organisatie heeft de manager informatie nodig over de elementen middelen, activiteiten en processen, producten/prestaties en effecten van het transformatieproces en de relaties tussen deze elementen. Voor elk van de vier elementen van het transformatieproces kunnen prestatie-indicatoren ontwikkeld worden. Bouckaert (1999b, blz. 17) gebruikt hiervoor het MAPE-spectrum (naar de eerste letters van de elementen) als opgenomen in onderstaande afbeelding.



Het MAPE-spectrum gaat over de volgende vragen:

- Hoe doen wij dingen? (middelen, activiteiten, prestaties);
- Wat willen wij bereiken? (korte termijn effecten, waaronder klanttevredenheid);
- Waarom doen wij dingen (maatschappelijke effecten).

De elementen van het productieproces worden bij een non-profit organisatie vaak op een normatieve wijze benaderd. Het doel van de te leveren prestaties is -direct of indirect- de realisatie van een dienst op een bepaald niveau. Het ideaaltype sturing is op die grond sturing op *outcome*. Aansturing, maar ook budgettering en verantwoording zijn in theorie mogelijk op basis van effectindicatoren. In de praktijk laat het verband tussen de door een dienst geleverde prestaties en effecten zich vaak niet eenvoudig vaststellen. *Second best* is prestatiemeting op basis van kwantitatieve en kwalitatieve *output* indicatoren en vervolgens komen de processen die tot *output* leiden en als laatste de *input* aan de orde als noch de prestaties, noch de productieprocessen goed meetbaar zijn. Wanneer er gestuurd wordt op input vormen de ingezette middelen het aangrijpingspunt. Dat zijn de *input* indicatoren. (Bouckaert, 1999b, blz. 24)

De "combinatie-indicatoren" geven relaties weer tussen de elementen van het spectrum.

De zuinigheid heeft betrekking op de aanschaf van de productiemiddelen. De zuinigheid is groter naarmate met minder middelen een bepaalde hoeveelheid productiemiddelen aangeschaft worden.

De efficiëntie houdt verband met de relatie tussen ingezette middelen en de *output*.

De effectiviteit slaat op de relatie tussen de effecten en de *output*. De effectiviteit is groter naarmate men bij een gegeven hoeveelheid *output* meer effecten bereikt.

Effectiviteit hoeft niet uitsluitend betrekking te hebben op de relatie *output* → effecten. Het is ook mogelijk input te relateren aan de effecten: hoeveel middelen heeft een organisatie nodig om een bepaald effect te bewerkstelligen. Men noemt dit de kosteneffectiviteit.

In de praktijk laat het verband tussen de door een organisatie geleverde prestaties en effecten zich vaak niet eenvoudig vaststellen. Waardoor een "ideale" uitruil moeilijk bereikbaar is. Welke invalshoek bij prestatiemeting kan worden gebruikt, hangt ook samen met de soort producten en diensten die een organisatie voortbrengt en met de concreetheid en meetbaarheid.

### 3.2.2. Besturingsniveau

Er bestaan diverse besturingsniveaus in een organisatie (De Leeuw blz. 33, 34). Elke laag in een organisatie heeft zijn eigen (sturing)taken die voortkomen uit het niveau van complexiteit en focus. In de organisatietheorie spreekt men over organisatie lagen en over strategisch, tactisch en operationeel management. Het eerste gaat over niveau van complexiteit, het tweede over focus.

De Leeuw (ibid.) geeft de volgende definities:

- Strategisch management is het besturen van die aspecten die voor de continuïteit van de organisatie cruciaal zijn.
- Tactisch management -ook wel organisatorische of adaptieve besturing genoemd- is het geheel van organiserende en structurerende taken.
- Operationeel management -of routinebesturing- is het geheel van besturende taken die de dagelijkse gang van zaken zo goed mogelijk doet verlopen.

Op basis van deze indeling kunnen prestatie-indicatoren gekoppeld worden aan de besturingsniveaus. Meestal wordt alleen de tweedeling strategisch/operationeel gebruikt.

Een gelijksoortig begrip is aggregatieniveau, afkomstig uit de systeemkunde. Aggregatieniveau is vrij te vertalen als het bestudeerde deel uit een groter geheel. Het begrip aggregatieniveau slaat op de mate van detaillering. Hoe minder details, hoe globaler en hoger men het niveau van aggregatie noemt ( De Leeuw blz. 97). In theorie vindt men de (geaggregeerde) strategische indicatoren terug aan de top van de organisatie en tactische- en operationele indicatoren op lagere besturingsniveaus.

### 3.2.3. Kwantiteit/kwaliteit

Indicatoren kunnen ook geanalyseerd worden volgens het gezichtspunt kwantiteit/kwaliteit. Er zijn kwantitatieve prestatie-indicatoren en kwalitatieve prestatie-indicatoren. Een belangrijke vraag is of kwantitatieve prestatie-indicatoren te verkiezen zijn boven kwalitatieve indicatoren. Kwantitatieve indicatoren worden aangemerkt als objectief, terwijl kwalitatieve indicatoren gelden als subjectief. Anderzijds wordt er vaak van uitgegaan dat kwalitatieve informatie meer relevantie heeft voor de uiteindelijke beoordeling van het nut van een non-profit organisatie. Zo brengt een kwalitatieve indicator het klantenperspectief dichterbij. Van der Bij (blz. 39) zegt: *"om kwaliteit te kunnen meten, moet het begrip geoperationaliseerd worden in kwaliteitskenmerken. Wat meetbaarheid betreft, zijn deze kwaliteitskenmerken in te delen op een continuüm. Het ene uiterste van het continuüm zou aangeduid kunnen worden met 'volledig objectief meetbaar'. Het andere uiterste is moeilijker te benoemen. Het zou aangeduid kunnen worden met 'uitsluitend subjectief meetbaar', maar erg fraai is dat niet. Het liefst zouden we spreken over 'meetbaar' versus 'niet-meetbaar', maar dat is niet correct. In feite is ieder kenmerk meetbaar te maken. Soms kan dat echter alleen maar door opinies van personen te vragen over de uitkomst van een bepaald kenmerk. Het resultaat van de meting is dan subjectief, maar het kenmerk blijft meetbaar"*.

Niet objectief meetbare kwaliteitskenmerken komt men vooral in de dienstensector tegen (ibid. blz. 40 en Bouckaert 1999a, blz. 30):

- Betrouwbaarheid;
- Empathie (invoelen in de situatie van de klant);
- Bekwaamheid;
- Vriendelijkheid;
- Toegankelijkheid;
- Klanttevredenheid.

Bouckaert (ibid. blz. 27 ) wijst op het gevaar van de klanttevredenheid alsultieme kwaliteitsindicator aan de hand van de *"first law of service"* van Maister:

### **Tevredenheid = Perceptie - verwachting**

Perceptie is de waargenomen werkelijkheid die naast de realiteit afhankelijk is van andere waarnemingskaders zoals eerdere ervaringen, denkbeelden, meningen, opgewekt vertrouwen, humeur e.d. Dit zijn psychologische, ongrijpbare fenomenen.

De tevredenheid van de klant kan afnemen, terwijl toch een objectief meetbare kwaliteit toeneemt. Een verklaring kan bijvoorbeeld liggen in een aansprekende voorlichtingscampagne van de overheid waardoor de verwachtingen van de burgers op het betreffende prestatiegebied toenemen. Theoretisch is het zelfs mogelijk dat de tevredenheid toeneemt als de perceptie daalt, maar de verwachtingen nog sterker dalen. Volgens Bouckaert (1999b, blz. 47) dient een strategie gericht op het verhogen van klanttevredenheid te rusten op drie pijlers: management van de dienstverlening, perceptiemanagement en management van de verwachtingen.

### 3.2.4. Verleden/toekomst

Bestuurbaarheid van een organisatie is theoretisch gerealiseerd als voor elke optredende verstoring een maatregel te vinden is die zorgt dat het doel toch bereikt wordt. Hiervoor moet zowel terug- als vooruit gekeken worden. Indicatoren worden echter meestal gebruikt voor terugkoppeling of *feedback* op basis van informatie over het bereikte resultaat. Evaluatie leidt vervolgens in sommige gevallen tot bijsturing.

Indicatoren kunnen ook worden gebruikt om vooruit te kijken, de zogenaamde voorwaartskoppeling of *feedforward*. Hierbij wordt voortdurend op basis van voorspellingen van toekomstige invloeden en de effecten gekeken of maatregelen nodig zijn. Voorwaartskoppeling is anticiperen op wat kan gaan komen. Maatregelen moeten als het ware de feiten voor zijn.

Men noemt de indicatoren die informatie geven over de toekomstige prestaties *leading indicatoren* (of performance drivers). *Lagging indicatoren* geven informatie over de prestaties in de afgelopen periode.

In de praktijk is de grotere onvoorspelbaarheid van toekomstgerichte indicatoren een complicerende factor (De Leeuw, blz. 241, 242). Dit blijkt ook uit het onderstaande voorbeeld.

#### *Voorbeeld*

*"Aantal klachten" is een veel gebruikte indicator achteraf bij klachtenmanagement. Een indicator vooraf zou kunnen zijn toename of afname van het "externe imago", de "personeelstevredenheid" of het "opleidingsniveau" en het "opleidingsbudget".*

### 3.2.5 Samenvatting

In de voorgaande paragrafen werd gekeken naar de verschijningsvormen van de prestatie-indicatoren. Hieronder worden de genoemde perspectieven samengevat.

<u>Perspectief</u>	<u>Prestatie-indicatoren</u>
Gebied	Financieel, niet-financieel
Transformatieproces	Middelen-, proces-, prestaties, effect, efficiëntie, effectiviteit
Besturingsniveau/aggregatieniveau	Strategisch, tactisch, operationeel
Objectiviteit/ meetbaarheid	Kwantitatief, kwalitatief
Tijdshorizon	Verleden, toekomst

### 3.3 Goede prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren zijn in theorie geschikt om snel een indruk te krijgen hoe een organisatie presteert, maar dat hoeft niet de juiste indruk te zijn. De kracht van prestatie-indicatoren is tegelijk hun zwakte.

Prestatie-indicatoren zijn slechts bruikbaar voor sturing als ze deugdelijk en relevant zijn:

	Niet relevant	Relevant
Niet deugdelijk	Kan geen kwaad	Manipulatie
Deugdelijk	Verspilling	Bruikbaar voor sturing

We kunnen dit verduidelijken aan de hand van drie 'methodologische' voorwaarden, waarbij "deugdelijk" wordt onderverdeeld in validiteit, betrouwbaarheid en relevantie:

- Validiteit; een prestatie-indicator heet valide, als hij daadwerkelijk een beeld geeft van de realiteit die hij wordt verondersteld te meten (meet ik wel wat ik denk te meten?). Dit speelt vooral bij indirecte metingen.
- Betrouwbaarheid; een prestatie-indicator heet betrouwbaar, als er voldoende garanties zijn dat nauwkeurig en objectief is gemeten (kon ik te weten komen wat ik nu denk te weten?).

- Relevantie; een prestatie-indicator heet relevant als hij een antwoord geeft op een managementprobleem en tijdig beschikbaar is (heb ik er nu iets aan?).

*Voorbeeld*

*Men kan zich afvragen of 'het aantal klachten' een valide prestatie-indicator is voor de kwaliteit van de dienstverlening. Een punt van kritiek zou kunnen zijn, dat alleen negatieve ervaringen van klanten doorklinken.*

*De betrouwbaarheid wordt beïnvloed als de klachten in ontvangst worden genomen aan het loket, dat ook verantwoordelijk is voor de dienstverlening. Men zou kunnen proberen de klacht tijdig uit de wereld te helpen of de drempel voor potentiële klagers te verhogen ("klachten in drievoud, s.v.p."). Dit verschijnsel ("gaming") speelt ook op hoger niveau. Als het aantal klachten een prestatie-indicator is, waarop een afdeling wordt afgerekend, dan kan het verschillende acties ondernemen om klachten in een informeel (lees: ongeregistreerd) voorstadium af te handelen of af te stoppen.*

Samenvatting van de kenmerken van goede prestatie-indicatoren samengevat en van een basis voorzien:

<u>Kenmerken van goede indicatoren</u>	<u>Basis</u>
Valide	Geldig, causaal verband
Betrouwbaar	Nauwkeurig, geobjectiveerd
Relevant	Actueel, beïnvloedbaar, begrijpelijk, geaccepteerd, meetbaar

Uit het voorgaande kan reeds worden afgeleid dat er geen sprake hoeft te zijn van "wetenschappelijk" verantwoorde prestatie-indicatoren. Managers sturen vaak op basis van meer informele en subjectieve informatie, waarbij bewuste of onbewuste gevoelens over toekomstige ontwikkelingen een rol hebben. Het probleem zit ook meer in het onjuiste gebruik van indicatoren en het verbinden van beoordelingen aan prestatie-informatie. Daarvoor moet de prestatie-informatie in ieder geval deugdelijk en relevant zijn.

### 3.4 Ongewenste effecten

Prestatiemeting is geen neutrale bezigheid en kan leiden tot allerlei disfunctionele effecten. Prestatiemeting moet daarom een heldere opzet hebben: gaat het om de beheersing van het transformatieproces en om verbetering en vernieuwing van de prestaties van het bedrijf of gaat het om afrekening en beoordeling van managers?

In het laatste geval moet men extra waakzaam zijn op de kwaliteit van het meetsysteem zelf. Prestatie-indicatoren zijn een middel en geen doel. Prestatie-indicatoren zullen nooit voor honderd procent betrouwbaar zijn. Daarom liggen er allerlei gevaren op de loer.

Er zijn verschillende auteurs die de aandacht vestigen op risico's bij het gebruik van prestatie-indicatoren. (de Bruijn, 2001, blz.31 ev, Bouckaert, 1999b, blz. 75).

### 3.4.1 Gedrag

Koopman (die studies van C.J. Lammers en E.E. Lawler gebruikt) concludeert dat mensen die onderworpen worden aan organisatieregelingen en -plannen, zich altijd wel in een of andere vorm daartegen verzetten, er aan proberen te ontsnappen of een dergelijk stramien -hun van bovenaf opgelegd- op eigen wijze gaan herzien of aanvullen. Prestatiemeting lokt (daardoor) dikwijls disfunctioneel gedrag uit door het meten zelf:

- Rigide bureaucratisch gedrag;
- Aanlevering van onjuiste gegevens.

Bureaucratisch gedrag ontstaat dikwijls doordat mensen zodanige keuzen doen dat zij er goed uitkomen wat betreft de metingen. Bureaucratisch gedrag wordt gestimuleerd door nadruk op objectiviteit en betrouwbaarheid en wordt versterkt door de behoefte van het individu zijn gedrag te rechtvaardigen. Rigide bureaucratisch gedrag komt vooral voor onder de volgende condities:

- Het beheersingssysteem meet niet alle relevante gedragingen of meet prestaties niet nauwkeurig;
- De normen zijn te hoog en eenzijdig vastgesteld door de leiding;
- De informatie wordt gebruikt als basis voor beloning;
- De doelen zijn niet duidelijk of worden niet geaccepteerd.

Er bestaan twee soorten onjuiste gegevens: onjuiste gegevens over wat kan worden gedaan en over wat gedaan is. Onderzoek naar het functioneren van budgetten en systemen van prestatiebeloning biedt in deze tal van voorbeelden. Managers verschaffen dikwijls misleidende informatie wanneer hen gevraagd wordt de benodigde financiële middelen voor het komende jaar in te dienen. Onjuist gebruik van informatie gebeurt eerder:

- Bij subjectieve gegevens;
- Bij gegevens over "eigen" resultaten;
- Wanneer de manager controle heeft over de relevante informatie;
- Wanneer de activiteit moeilijker meetbaar is.

### 3.4.2. Meetpathologieën

Bouckaert (1999b, blz. 75) heeft een aantal "meetpathologieën" beschreven. Indicatoren, meetstelsel of gebruiker lijden aan de meetziekte. Hij noemt onder andere:

- Onmogelijkheidsziekte; de situatie van de eigen organisatie wordt zo complex en uniek gevonden dat het praktisch onmogelijk is om ooit geschikte indicatoren te vinden die deze realiteit zouden kunnen

bevatten. Een argument dat men daarbij vaak aanhaalt is het feit dat de publieke sector niet hetzelfde is als de private sector en dat er rekening moet worden gehouden met zoveel factoren dat de metingen onmogelijk betrouwbaar en valide kunnen zijn;

- Convexiteits- en concaviteitsziekte; meetinstrumenten die aan deze kwaal lijden - te vergelijken met een blik in een holle en een bolle spiegel - brengen gegevens voort die verschillen met de werkelijkheid. De convexiteitsziekte leidt tot hogere waarden, de concaviteitsziekte geeft lagere waarden aan dan er in werkelijkheid zouden moeten zijn;

*Voorbeeld*

*Deze ziekte komt men bijvoorbeeld tegen bij registratie van respectievelijk "tevredengestelde klagers" en "aantal klagers"*

- Hypertrofie ziekte; wanneer een meetinstrument aan hypertrofie lijdt, dan zal datgene wat gemeten wordt in volume of intensiteit toenemen door de activiteit van het meten. De meting verandert de werkelijkheid;

*Voorbeeld*

*Zou men "aantal behandelde vergunningsaanvragen" meten dan is de kans aanwezig dat simpele dossierhandelingen nu bestempeld zullen worden als "behandelde aanvraag"*

- Atrofieziekte; ook het tegenovergestelde effect kan als (ongewild) gevolg optreden bij de invoering van bepaalde indicatoren. Met de atrofieziekte wordt de situatie aangeduid waar de invoering van het meetsysteem leidt tot een daling of zelfs tot het verdwijnen van het volume of de kwaliteit van prestaties;

*Voorbeeld*

*Een sturing op genormeerde volumes (aantallen "zonder fouten" of "incidenten" bijvoorbeeld) kan leiden tot afname van het als zodanig aangemerkte werkelijke volume*

- Inflatieziekte; de inflatieziekte heeft betrekking op het aantal indicatoren. De ziekte treedt op wanneer het meetsysteem niet langer onder controle is: er worden meer en meer indicatoren aan het systeem toegevoegd. "Mushrooming" is het gevolg. Het meetsysteem groeit buiten proporties;

- Ziekte van de tijdsverkorting; indicatoren die aan deze ziekte lijden maken dat de organisatie zich op korte termijn doelen richt in plaats van op de soms meer belangrijke doelen op middellange- of lange termijn. Twee mechanismen faciliteren deze ziekte: de cyclus van slechts één jaar bij begroting en planning en control én de neiging om op korte termijn te redeneren.

### 3.5 Afsluiting van het hoofdstuk

Prestatie-indicatoren kunnen een krachtige rol spelen bij het zichtbaar maken van het nut van een non-profit organisatie. Zij geven immers - kwantitatief en kwalitatief - de toestand van of de ontwikkeling van de organisatie weer. Zij kunnen het bereik van problemen van de managers beperken door in te zoomen op de belangrijke sturingsonderwerpen en snel overzicht te geven.

Daarbij moet in het oog worden gehouden dat prestatie-indicatoren verschillende verschijningsvormen hebben.

Prestatie-indicatoren betreffen de stadia van het transformatieproces middelen, activiteiten, prestaties en effecten en enkele daarmee samenhangende combinatie-indicatoren.

Dit schema kan binnen iedere non-profit organisatie gebruikt worden en zal leiden tot inzicht en verdieping.

Het schema kan een belangrijk hulpmiddel zijn in het bepalen van de prestatie-metingen in een bedrijf: wil men sturen op *output*? Kan de organisatie dat waarmaken? Is er nog een sterke *input* gerichtheid, misschien zelfs in een *output*jasje? Besluit men niet te lichtvaardig tot het sturen op *outcome*? Weliswaar geldt sturen op effecten als de beste en meest complete vorm van besturing, anderzijds zijn er diverse valkuilen. Effecten zijn moeilijk meetbaar en daardoor illusoir, tegelijkertijd ontstaat het gevaar voor misbruik van en schijnbesturing met indicatoren.

Prestatie-indicatoren zijn koppelbaar aan de besturingsniveaus van een organisatie. Men kan geen strategie bedrijven met (alleen) operationele indicatoren.

Prestatie-indicatoren kunnen bovendien omschreven worden vanuit de gezichtspunten kwantitatief/kwalitatief en verleden/toekomst.

Klanttevredenheid is géén objectieve indicator.

Prestatie-indicatoren zijn geschikt voor sturing als ze valide, betrouwbaar en relevant zijn.

Met deze kennis over afzonderlijke prestatie-indicatoren, is de tweede deelvraag, "Wat is een prestatie-indicator" beantwoord. In het volgende hoofdstuk wordt uitgezoomd naar de werking van prestatie indicatoren in een besturingssysteem. Het is immers de bedoeling een samenhangend en volledig prestatie-meetsysteem te ontdekken. Prestatie-indicatoren zijn pas zinvol in een breder verband. Welke onderwerpen zijn belangrijk genoeg voor een indicator? In hoofdstuk 4 worden enkele belangrijke besturingsmodellen, die hierop een antwoord menen te hebben, toegelicht. Meer in detail wordt ingegaan op de Balanced Scorecard en het INK-managementmodel. Uit deze modellen volgt een aantal eisen voor effectieve besturing met prestatie-indicatoren.

# Hoofdstuk 4

## Prestatiemeetsystemen

In dit hoofdstuk worden enkele modellen geanalyseerd die een brede context schetsen voor het gebruik van prestatie-indicatoren. Hiermee wordt nagegaan hoe prestatie indicatoren passen in een besturingsmodel. Het doel is een samenhangend en volledig prestatiemeetsysteem te tonen. Prestatie-indicatoren zijn geen geïsoleerde fenomenen, maar zij horen thuis in een breder verband. Het gaat immers niet alleen om "meten" of "tellen" maar om "managen". Wat is zo belangrijk dat de top van de organisatie er op kan sturen? Hoe geeft een prestatie-indicator relevante informatie aan de manager over belangrijke *management* onderwerpen? Als er prestatie-informatie is over de werkprocessen bijvoorbeeld?

Uitgebreid wordt ingegaan op de Balanced Scorecard (hierna 'BSC') en het INK-managementmodel (hierna 'INK-model') die door mij als normatieve modellen worden opgevat en gebruikt worden als maatlat voor een latere beoordeling van de prestatiemeting en het gebruik van prestatie-indicatoren bij de KNRM.

### 4.1 Generieke modellen

De Leeuw (blz. 123) zegt dat modellen wegwerpartikelen zijn. Het zijn systemen die men gebruikt als hulpmiddel om andere systemen te bestuderen. Men doet dat omdat ze eenvoudiger, toegankelijker of hanteerbaarder zijn dan het oorspronkelijke systeem en er toch voldoende op lijken. Een model is een vereenvoudigde voorstelling van de werkelijkheid.

Een model kan ook de gewenste werkelijkheid weergeven ("hoe zou het beter kunnen?").

Er worden in de literatuur meer besturingsmodellen genoemd dan BSC en het INK-model. De verschillen tussen de modellen zijn niet groot omdat vaak dezelfde filosofie terugkomt. Alle modellen starten bij de missie, visie en strategie van de organisatie; het gaat erom dat er samenhang is tussen het strategische plan en de uitvoering en dat de strategie de richting geeft tot in de uithoeken van de organisatie. Dat is wat alle modellen bindt.

### 4.2 Twee modellen in detail

In de volgende paragrafen ga ik nader in op BSC en INK-model. Deze modellen geven inhoudelijke steun bij de opzet van de besturing met prestatie-indicatoren doordat een logisch en samenhangend prestatiemeetsysteem wordt ontwikkeld.

#### 4.2.1 Balanced Scorecard

De BSC is ontwikkeld door Kaplan en Norton in 1992 in enkele artikelen in de *Harvard Business Review*. In 1996 verscheen het boek "The Balanced Scorecard, translating strategy in action" dat in de hele wereld een *bestseller* werd. Er is een Nederlandse vertaling van het boek verschenen.

De BSC is niet alleen in de private sector, maar ook in de publieke sector populair geworden. Bouckaert noemt als mogelijke verklaringen voor deze populariteit (1999b, blz. 39):

- De eenvoud;
- Koppeling van prestatie-indicatoren aan het strategische kader;
- Aandacht voor de leercapaciteit van een organisatie.

De BSC biedt drie aanvullende perspectieven naast het gangbare financiële perspectief (extern).

Het zijn:

- Klantenperspectief (extern);
- Bedrijfsprocessen (intern);
- Innovatie en leren (intern).

Het gaat om een evenwichtige benadering van externe en interne prestatie maatstaven voor klanten en voor financiers én de interne prestatie maatstaven van kritische bedrijfsprocessen, innovaties en leren (Kaplan, blz. 41). Aan ieder van de perspectieven dient aandacht te worden besteed omdat in ieder perspectief kritische bedrijfsprocessen plaatsvinden die van belang zijn om de missie te realiseren.

De perspectieven worden hierna kort toegelicht (zie Wentink blz. 222):

Het klantenperspectief:

Dit is het oordeel van de klanten over de kwaliteit van producten en diensten en het gedrag van een onderneming. Het gaat om het antwoord op de vraag: hoe ziet de klant ons? De prijs/kwaliteitsverhouding komt in beeld: prijs, kwaliteit, tijd en service in hun onderlinge samenhang. Het vaststellen van de mate van klantentevredenheid, klantenloyaliteit, winstgevendheid van klantgroepen, resultaten van klantenwerving en markt- en winstaandeel zijn relevante maatstaven.

Het procesperspectief:

Welke verbeteringen in kritische bedrijfsprocessen van de onderneming verdienen de aandacht? Het gaat hier om de prestaties - de mate van effectiviteit, efficiency en kwaliteit - van de kritische bedrijfsprocessen. Zij zijn immers bepalend voor het succes van de onderneming. Niet de verbeteringen van afzonderlijke bedrijfsfuncties of van afdelingen, maar verbeteringen van processen die dwars door functies en afdelingen heengaan, zijn hier aan de orde. Welke verbeterdoelstellingen heeft men voor ogen?

Het innovatie- en leerperspectief:

Hoe staat het met de innovatiekracht en -capaciteiten van de organisatie? Is zij in staat haar producten blijvend te verbeteren en nieuwe producten te ontwikkelen? Start het bedrijf verbeter- en vernieuwingsprojecten? Het gaat hier ook om verbeteringen van bekwaamheden van de medewerkers, van de arbeidsproductiviteit, vergroting van de kwaliteit van arbeid, "éducation permanente" van personeel en management, versterking van hun motivatie

en betrokkenheid en verbetering van de kwaliteit van informatiesystemen en de informatievoorziening.

Het financiële perspectief:

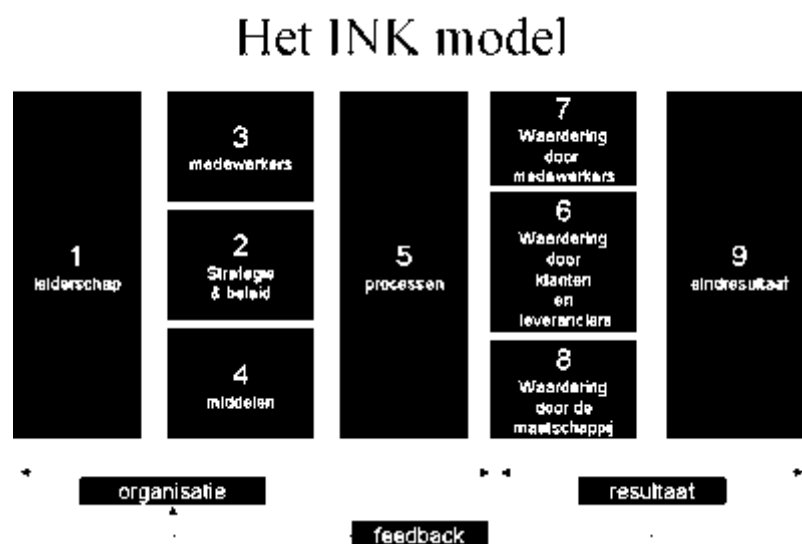
Wat is het oordeel van de kapitaalverschaffers en financiers over de financiële prestaties van het bedrijf? Andere thema's zijn: groei, rendement, productiviteit en benutting van investeringen.

De BSC heeft zich ontwikkeld in het bedrijfsleven - dat is ook te proeven in de bovenstaande terminologie die niet overal aansluit op de essentie van non-profit organisaties - en was een reactie op de eenzijdige financiële sturing in bedrijven. Het traditionele *accountingsysteem* besteedde weinig aandacht aan het kwaliteitsniveau van goederen en diensten, aan de waardering van gemotiveerd en geschoold personeel, het belang van beheerste processen en het belang van tevreden en loyale klanten (zie ook Kaplan blz. 22). Dergelijke "ongrijpbare" hoedanigheden hebben echter wel invloed op de (toekomstige) bedrijfsresultaten.

De vier perspectieven van BSC zijn logisch van opbouw; ze dekken de meest relevante besturingsgebieden. Ook binnen non-profit organisaties (zie Kaplan, blz. 201). Bij non-profitorganisaties kunnen echter ook andere gebieden opgenomen worden en dat gebeurt in de praktijk ook vaak. De kracht van de BSC is echter dat binnen de hele organisatie dezelfde perspectieven worden gebruikt om van hoog naar laag doelstellingen te vertalen én te communiceren.

#### 4.2.2 INK-managementmodel

Het INK-model is de Nederlandse vertaling van het EFQM-model (European Foundation for Quality Management). "INK" staat voor Instituut Nederlandse Kwaliteit, die zich ten doel stelt Nederlandse organisaties te stimuleren om aan "Totale Kwaliteit" te werken.



Afbeelding laat het INK-model zien (naar Ahaus, blz. 23).

Het INK-model noemt vier resultaatgebieden en vijf organisatiegebieden die in samenhang bepalend zijn voor het succes van de organisatie. De organisatiegebieden - dat is het speelveld van de besturende manager - maken mogelijk dat de organisatie op de resultaatgebieden scoort. De

resultaatsgebieden staan voor de aandachtsgebieden waarop de prestaties van de organisatie gemeten worden - bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren.

Welke strategische gebieden in concreto belangrijk zijn voor de organisatie, moet door het management - bijvoorbeeld op basis van een omgevingsverkenning of *SWOT*-analyse - zelf bepaald worden. Het INK-model is op zichzelf geen strategisch keuzemodel (Ten Have, blz. 65), geen recept; evenmin als de BSC.

Er bestaat een terugkoppeling vanuit de resultaatgebieden naar de organisatiegebieden. Door per resultaatgebied prestatie-indicatoren te definiëren en te meten, kan stuurinformatie worden teruggekoppeld naar de organisatiegebieden. Op de organisatiegebieden kunnen vervolgens in samenhang doelstellingen worden bepaald met daaraan gekoppeld de beoogde resultaten die weer gemeten worden in de resultaatsgebieden (Ten Have, blz. 64).

De resultaatgebieden zijn:

- Waardering door medewerkers;
- Waardering door klanten en leveranciers;
- Waardering door de maatschappij;
- Eindresultaten (wat komt er terecht van de doelen).

De organisatiegebieden zijn:

- Leiderschap;
- Strategie en beleid;
- Medewerkers;
- Middelen;
- Processen.

Het INK-model is een voor managers herkenbaar en hanteerbaar model dat meer en meer gebruikt wordt voor het professionaliseren van de planning- en control-cyclus. Het ordent en combineert de kernonderwerpen voor een manager en helpt bij het op transparante wijze beoordelen en verbeteren van de kwaliteit van de organisatie.

Het INK-model wordt niet alleen gebruikt als besturingsmodel, maar ook als diagnosemodel (Ahaus, blz.17). Deze diagnose is gegoten in de vorm van een positiebepaling door zelfevaluatie, waarbij beoordeeld kan worden hoe ver men nog verwijderd is van de excellente organisatie. Er zijn vijf ontwikkelingsfasen: activiteit georiënteerd, proces georiënteerd, systeem georiënteerd, keten georiënteerd en totale kwaliteit.

Wordt het INK-model als besturingsmodel gebruikt dan moet als eerste stap een "visie" worden geformuleerd waarin evenwichtig aandacht wordt besteed aan succesbepalende factoren op de vier resultaatgebieden.

Zo gezien zijn de vier resultaatgebieden van het INK-model eigenlijk te beschouwen als een Balanced Scorecard.

### 4.2.3 Overeenkomsten en verschillen

BSC en INK-model hebben een totaal verschillende achtergrond en lijken toch op elkaar (Ahaus, blz. 30).

De Balanced Scorecard is afkomstig uit de *management accounting*, waar men er steeds meer van overtuigd raakte dat financiële meetgegevens méér zeggen over presteren in het verleden dan over de échte gezondheid van de organisatie in de toekomst.

Het INK-model is - als variant van het EFQM-model, de Malcolm Baldrige Award en de Deming Award (zie ook Boomsma, blz. 213 e.v.) vooral ontwikkeld vanuit het kwaliteitsdenken (Ahaus *ibid.*).

Ahaus geeft de volgende overeenkomsten en verschillen.

#### Overeenkomsten

- Beide modellen zijn complete besturingsmodellen voor het sturen van processen en prestaties in de organisatie;
- Bij toepassing van deze besturingsmodellen ontstaat een bredere kijk op meten in de organisatie. Breed wil zeggen, niet alleen gericht op financiële maatstaven;
- Beide modellen helpen de leiding om visie naar actie te vertalen;
- Beide modellen zijn cyclisch van opzet en gericht op leren en verbeteren;
- Beide modellen dwingen bij visieontwikkeling tot aandacht voor belangen van geheel verschillende betrokkenen (financiers, management, klanten, leveranciers en medewerkers). Deze belangen moeten tegen elkaar worden afgewogen. De leiding wordt bij de toepassing van de beide modellen gestimuleerd zich zowel extern als intern te oriënteren;
- Beide modellen worden top down ingezet, maar top down wil niet zeggen 'opgelegd'. Het proces is participatief, wat op zich weer onderdeel is van het model ("the profit is in the process").

#### Verschillen

- Het INK-model is ook een diagnosemodel en niet alleen een besturingsmodel;
- Het INK-model koppelt resultaten aan organisatiegebieden, de BSC doet dat niet;

- Het INK-model is breder van opzet (leiderschap, strategie en beleid, maatschappij, personeel);
- Het INK-model geeft ruime mogelijkheden voor het toepassen van subjectieve indicatoren naast de meer objectieve indicatoren;
- BSC besteedt expliciet aandacht aan de noodzakelijke balans in de besturing.

#### 4.2.4 Toepasbaarheid in de non-profit sector

De "visie" op de organisatie - dat is: een ambitieus gedeeld beeld van de toekomst omschreven met doelen, normen en waarden (Ahaus, blz. 45) - is het startpunt van de besturing met BSC en INK-model.

BSC en INK-model zijn (daarom) algemeen toepasbaar en kunnen in iedere organisatie gebruikt worden: *profit* en *nonprofit* (zie voor deze begrippen Anthony, blz. )48).

#### 4.2.5 Balans

BSC en INK-model geven balans:

- Intern én extern (processen, medewerkers, leren en klanten, financiën, maatschappij);
- Verticaal: door de connectie tussen strategie en uitvoering;
- Complementair: door afstemming en op één lijn brengen van alle perspectieven (BSC) en alle resultaat- en organisatiegebieden (INK-model). Er dient sprake te zijn van een samenhangende reeks van doelstellingen, die aan twee criteria voldoen: ze dienen verenigbaar te zijn en ze moeten elkaar wederzijds versterken (Kaplan, blz. 45).
- Financieel/niet-financieel;
- Korte- en lange termijn.

De besturingsmodellen zijn compleet en niet eenzijdig gericht op één perspectief. Een zeer belangrijk aspect daarbij is dat de operationele doelstellingen de "spanningen" tussen de perspectieven moeten verzoenen.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven waar de prestatie indicatoren aan moeten voldoen. De complexiteit van de besturing van een hele organisatie is in dit hoofdstuk is aangegeven. Het is nu de kunst die prestatie indicatoren te kiezen die alle verschillende invalshoeken van de organisatie bevatten. In de volgende paragraaf zullen we dieper ingaan op het maken van deze keuze.

## 4.3 Hoeveel indicatoren om te sturen?

Kaplan en Norton snijden in hun boek (blz. 185) een belangwekkend onderwerp aan: met hoeveel indicatoren kan je nog sturen? In de praktijk een veel voorkomende vraag.

*"Een directie (kan) wel honderden of misschien zelfs duizenden waarden door middel van meting laten bewaken om zich ervan te overtuigen dat de onderneming nog volgens de verwachtingen functioneert, en om signalen te krijgen over de processen waar corrigerend ingrijpen nodig is. Deze metingen hebben echter niet betrekking op de prestatie motoren achter succesvol concurreren. Ze geven een beeld van de noodzakelijke 'gezondheidsfactoren' die de onderneming in staat stellen om te functioneren. Ze moeten daarom worden bewaakt als diagnostische indicaties, zodat afwijkingen (van de verwachtingen) snel worden opgemerkt. Het komt in feite neer op managen bij uitsluiting".*

Dat kan alleen maar als er onderscheid gemaakt wordt in het karakter van de metingen die zij noemen: diagnostische metingen en strategische metingen.

Diagnostische metingen geven aan of de zaak in de hand wordt gehouden en kunnen signaleren of er zich ongewone gebeurtenissen voordoen waaraan onmiddellijk aandacht moet worden geschonken. Strategische metingen geven aan of de strategie werkt.

Hun stelling is dat in een bedrijf vele zaken worden gemeten, beoordeeld en bekeken en dat kan een goede zaak zijn, als er althans iemand is die de gegevens nodig heeft en er iets mee kan en doet.

De BSC echter is bedoeld om de aandacht van zowel managers als medewerkers te richten op die factoren waar van mag worden verwacht dat deze voor de hele onderneming van wezenlijk belang zijn en tot concurrentiedoorbraken in de woorden van Kaplan en Norton - zullen leiden. En dat kunnen er maximaal tien tot twaalf zijn volgens Kaplan en Norton.

De noodzaak van het voorkomen van een *overload* aan informatie hangt hiermee samen. Informatie is niet hetzelfde als "gegevens". Daarom is bewerking en opschaling van informatie noodzaak. Informatie die op lagere managementniveaus tot stand komt, wordt waardevoller door een andere manier van presenteren.

Hiervoor zijn drie methoden bruikbaar (zie Van Helden 1994, blz. 24).

- Door te aggregeren;
- Door te selecteren;
- Door een nieuw eigensoortig kental - of één integrale score - te definiëren.

Ook met deze werkwijze blijven de praktische resultaten vaak achter bij de bedoelingen. Met als gevolg dat op het hoogste organisatieniveau gestuurd wordt met de "laagste" indicatoren. Men heeft gewoon niet de vaardigheid tot aggregatie, selectie of integratie.

Ahaus (blz. 27) geeft aan dat prestatiebesturing mogelijk is door het benoemen van vijf tot tien succesbepalende factoren per perspectief van de BSC of resultaatgebied van INK. Bij iedere succesbepalende factor kunnen drie tot vijf prestatie-indicatoren worden bedacht om deze te kunnen meten. Dit betekent dat al snel dat circa 100 prestatie-indicatoren worden gedefinieerd voor het sturen van prestaties. Daarnaast is het volgens Ahaus nodig om allerlei processen in de organisatie te bewaken; zo nodig met procesindicatoren.

Er bestaat niet zozeer verschil van inzicht over het aantal te benoemen prestatie-indicatoren als wel op welk aggregatie niveau en met welk doel de prestatie-indicator wordt gebruikt. Op strategisch niveau dient een beperkt aantal prestatie-indicatoren voor elk perspectief beschikbaar te zijn. Daarnaast zijn er volgens Ahaus meerdere prestatie-indicatoren voor de onderliggende processen beschikbaar die van invloed zijn op de succesbepalende factoren, maar deze kunnen op een tactisch of operationeel aggregatie niveau in de organisatie worden gebruikt.

## 4.4 Eisen aan besturing met prestatie-indicatoren

Welke conclusies kunnen getrokken worden uit de bestudering van BSC en INK-model? Het doel is aanbevelingen te doen voor de in te voeren besturingsmodel met prestatie-indicatoren van KNRM. Daarbij is aangenomen dat BSC en INK-model behulpzaam kunnen zijn als normatief model. Dat betekent dat de kwintessens van de modellen nu in de vorm van een checklist en beslis criteria moet worden samengevat om vervolgens in hoofdstuk 5 weer te gebruiken voor de bouw van een prestatie-meetsysteem en de te gebruiken indicatoren. Welke kijkrichting is te ontleen aan de denkbeelden en denkwijze van de beschreven modellen en zijn die toepasbaar op KNRM?

Er wordt daarbij van uitgegaan dat BSC en INK beide volwaardige besturingsmodellen zijn en dat ze ook bij non-profit organisaties - met enige toespitsing - gebruikt kunnen worden. Voldoet de KNRM aan deze criteria, als private organisatie met een publieke taak?

In de hoofdstukken 3 en 4 is geconstateerd dat de besturing met prestatie-indicatoren eist dat:

- Er een heldere, liefst schriftelijk vastgelegde, missie, visie en strategie (ook wel samengevat als "beleidsvisie") is in de organisatie;
- De beleidsvisie op één of andere wijze wordt "vertaald" en richting geeft "tot in de uithoeken van de organisatie";
- Perspectieven of resultaatgebieden herkenbaar zijn en in samenhang (intern/extern, verticaal, horizontaal) worden toegepast;
- De prestatie-indicatoren passen bij het besturingsniveau (en daarmee hanteerbaar worden qua aantal);
- De prestatie-indicatoren valide, betrouwbaar en relevant zijn

## 4.5 Afsluiting van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk zijn enkele modellen beschreven die een brede context schetsen voor het gebruik van prestatie-indicatoren. De modellen starten bij de missie, visie en strategie van de organisatie. Er moet samenhang zijn tussen de strategie en de uitvoering en de strategie moet het richtinggevende element zijn in de besturing van de organisatie. Uit onderzoek blijkt dat deze - voor sommigen - open deur, in de praktijk toch niet vaak gerealiseerd wordt.

Hiermee is de vraag welke eisen dienen te worden gesteld aan het besturingsmodel voor de besturing met prestatie-indicatoren gedeeltelijk beantwoord. Een heldere visie en strategie en de strategie moet zijn vertaald naar alle processen in de organisatie. De overige eisen zijn: herkenbare perspectieven en resultaatsgebieden, prestatie-indicatoren die passen bij het besturingsniveau en valide, betrouwbare en relevante prestatie-indicatoren. In het volgende hoofdstuk worden deze eisen van een logisch en compleet prestatie-meetsysteem toegepast op de situatie bij de KNRM.

## Hoofdstuk 5 De KNRM op koers?

In het vorige hoofdstuk is een aantal eisen verwoord die nodig zijn voor een succesvolle besturing met prestatie-indicatoren. In de volgende paragrafen wordt de situatie bij KNRM getoetst aan deze eisen. Als ingewijde en betrokken medewerker bij de KNRM is het lastig te geobjectiveerd antwoord te geven op deze vragen. Er kan geen wetenschappelijke verantwoording over de gehanteerde onderzoeksmethode worden af gelegd. In deze fase van organisatie ontwikkeling bij de KNRM is een empirisch onderzoek bij de stake-holders bewust vermeden. De gekozen methodiek is zelfonderzoek, waarbij de betrokkenheid vanuit mijn functie om vorm te geven aan de toekomst van de KNRM de belangrijkste drijfveer is.

Het kwaliteitsbeleid heeft wél een belangrijke impuls gegeven aan de bestuurbaarheid van KNRM. Voor het eerst werd de organisatie gezien vanuit een procesperspectief en niet alleen vanuit een functioneel perspectief (Wentink, blz. 235). In het functionele perspectief staat het organisatieschema model voor de organisatie en worden - indien nodig geacht - organisatiestructuur en -cultuur aangepakt. Bij management van bedrijfsprocessen wordt een organisatie niet alleen gezien als een systeem van functies, maar als een systeem van processen. Dit impliceert een horizontale kijk op de organisatie als een geheel van diverse werkstromen. Procesmanagement is erop gericht om de prestaties van processen te optimaliseren en beter af te stemmen op de klanten. Procesbeheersing is dan ook een onderdeel van prestatiebeheersing.

Het management van processen kent bij KNRM de volgende gestandaardiseerde stappen:

- Aanwijzing van een proceseigenaar;
- Beschrijving van het proces in werkgroepen;
- Stroomlijning van het proces in werkgroepen;
- Bepaling van de (proces)indicatoren en normen;
- Meten;
- Feedback;
- Verbetering en vernieuwing door proceseigenaar.

In de werkprocessen van KNRM zijn proces gerelateerde indicatoren bepaald en toegemeten aan de diverse proceseigenaren. Het is de bedoeling dat de proceseigenaren hiermee informatie krijgen over het functioneren van "hun" proces en dit proces kunnen beheersen.

### 5.1 Is er een heldere visie?

Vraag 1:  
**Is er een heldere 'visie' of strategisch plan?**

In 2003 is de beleidsvisie van de KNRM vastgesteld. De visie is consistent en helder. De pijlers van het vastgestelde beleid zijn, de statutair beschreven kostenloze hulpverlening, de uitvoering van het reddingwerk wordt gedaan door vrijwillige bemanningsleden en voor financiering wordt een beroep gedaan op vrijwillige bijdragen van een ieder. Ook worden ambitieuze toekomstplannen beschreven, zonder dat voor ieder van die toekomstplannen echter sprake is van een concrete uitwerking.

Bij KNRM is voldoende aandacht, durf en denkkraft aanwezig om ambitieuze doelen te formuleren. In de woorden van Thornberry (geciteerd door Ahaus, blz. 44):

*Er is een beeld van de toekomst, iets dat nog niet echt is, maar dat men zich voor ogen stelt; een beeld hoe de organisatie eruit zou kunnen en moeten zien, deels analytisch, deels emotioneel van karakter.*

## 5.2 Is de strategie vertaald?

Vraag 2 en 3:  
**Is de strategie op één of andere wijze vertaald en geeft de strategie richting "tot in de uithoeken van de organisatie"?**  
En  
**Zijn de perspectieven (van BSC) of resultaatgebieden (van INK-model) herkenbaar en in samenhang gebruikt?**

De visie of strategie van KNRM speelt vooral een impliciete rol en is niet dominant als communicatiemiddel naar lagere besturingsniveaus. Het vlootplan en de koppeling met het meerjareninvesteringsplan is op bestuurlijk niveau geborgd maar niet vertaald naar alle delen van de organisatie. De vastgelegde beleidsvisie is niet "tot in de uithoeken van de organisatie bekend". Geconcludeerd mag worden dat de vertaling van de strategie meer aandacht verdient en beter moet worden gecommuniceerd met alle lagen in de organisatie.

Het kwaliteitssysteem - de motor van het denken over prestatie-indicatoren bij KNRM - vindt zijn start bij de formulering van een aantal werkprocessen welke nogal verschillen van belang. Een uitdrukkelijke koppeling aan de strategie heeft niet plaatsgehad. Op basis van gevoel en eigen ervaringen heeft de directie een groot aantal werkprocessen geïdentificeerd. Deze werkprocessen zijn beschreven binnen de functionele grenzen van de afdelingen. Daarnaast zijn er een aantal managementprocessen benoemd die organisatiebreed gelden. Aan een beperkt aantal werkprocessen zijn prestatie-indicatoren gekoppeld. Hiermee zijn niet alle werkprocessen voorzien van prestatie-indicatoren

De werkpocessen en de indicatoren van KNRM zijn als volgt te rubriceren:

- Input: middelen ( vrijwilligers, reddingboten, financiën);
- Throughput: doorlooptijd, levertijd;(onderhoud, opleidingen)

- Output: aantallen, kwaliteit (materiele gereedheid, operationele gereedheid, fondsenwerving);
- Outcome: klanttevredenheid, operationele prestaties ( imago, klachten, geredden)

De "interne processen" zijn daarbij dan een relevant besturingsgebied omdat de verbeteringen in kritische bedrijfsprocessen van de organisatie aandacht krijgen. Zij zijn vitaal voor het succes van de organisatie.

Een prestatie-meetsysteem moet echter verder gaan. Een praktische manier om de visie uit te werken bestaat uit het formuleren van succesbepalende factoren op de perspectieven van de BSC of de resultaatsgebieden van het INK-model. Deze perspectieven kunnen een noodzakelijke focus geven.

Bij KNRM is het perspectief "interne processen" duidelijk herkenbaar. Maar de relatie met de strategie is niet duidelijk zichtbaar. Bovendien is het nodig - zo zegt de theorie - om samenhang en balans te brengen in en tussen de perspectieven. De andere perspectieven of resultaatsgebieden zijn moeilijker herkenbaar bij KNRM en niet in onderlinge samenhang geoperationaliseerd. Operationele doelstellingen vermelden consequent de kwantitatieve en kwalitatieve streefdoelen, zijn meetbaar en tijdgebonden.

De conclusie is dat de strategie niet tot in alle uithoeken van de organisatie is vertaald en dat niet alle perspectieven en/of resultaatsgebieden in samenhang met elkaar worden gebruikt.

### 5.3 Passen de indicatoren bij het besturingsniveau

Vraag 4:

**Passen de prestatie-indicatoren bij het besturingsniveau?**

De prestatie-indicatoren uit de werkprocessen zijn niet geschikt om de organisatie op strategisch niveau mee te besturen. Zij wortelen onvoldoende in de strategie van de KNRM en passen niet (allemaal) op het besturingsniveau. Voor de operationele processen zijn zij wél van groot belang.

Er is aandacht voor de ontwikkeling naar het meten van klanttevredenheid, in de vorm van klachten- en incidenten rapportage, die volgens de gangbare definitie een aspect van effectmeting (*outcome*) in zich draagt. Echter er wordt weinig energie gestoken in de vraag of, bij wie en hoe de tevredenheid daadwerkelijk gemeten zal worden. Dit aspect blijft vaag.

## 5.4 Zijn de indicatoren betrouwbaar?

Vraag 5:

**Voldoen de prestatie-indicatoren aan de (betrouwbaarheids)eisen?**

In de door de KNRM beschreven werkprocessen worden prestatie-indicatoren gebruikt, die deugdelijk ogen. De betrouwbaarheid is voor veel indicatoren gegarandeerd door herkomst van een externe bron. De gebruikte indicatoren zijn relevant en zijn bruikbaar voor sturing van het operationele proces. Wel dient bij de introductie van een meetsysteem blijvend aandacht gegeven te worden aan de meetpathologieën zoals beschreven in paragraaf 3.2.4.

## 5.5 Afsluiting van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk is de praktijk van de prestatiemeting bij KNRM getoetst aan een aantal op basis van de theorie geformuleerde vragen. Er is geconstateerd dat KNRM voldoende aandacht, durf en denkracht heeft om ambitieuze doelen te formuleren. De strategie werkt onvoldoende als communicatiemiddel naar alle uithoeken van de organisatie. De werkprocessen uit het kwaliteitssysteem zijn niet afgeleid van de strategische doelen. De prestatie-indicatoren passen goed bij de operationele doelstellingen van de KNRM. De perspectieven en resultaatgebieden uit BSC en INK-managementmodel kunnen een noodzakelijke focus geven die op dit moment nog ontbreekt. De KNRM voldoet niet aan alle eisen die aan een logisch en compleet prestatiemeetsysteem vanuit de theorie worden gesteld.

# Hoofdstuk 6 Afsluiting

## 6.1 Conclusies

Uit voorgaande hoofdstukken kunnen de deelvragen en de onderzoeksvraag ("op welke wijze en in welke vorm kunnen prestatie-indicatoren de basis vormen van de besturing en beheersing van de KNRM") geoperationaliseerd en beantwoord worden.

*Waarom wil de KNRM prestatie-indicatoren gebruiken?*

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de KNRM prestatie-indicatoren wil gebruiken om twee redenen:

- Transparant verantwoording af kunnen leggen aan verschillende belanghebbenden.
- Het besturen van de organisatie moet leiden tot efficiënte en effectieve inzet van middelen en met het beoogde meetbare resultaat.

*Wat is een prestatie-indicator?*

In hoofdstuk 3 is vanuit de literatuur beschreven wat een prestatie-indicator is, welke verschijningsvormen er zijn en welke ongewenste effecten prestatie-indicatoren met zich mee kunnen brengen.

*Welke eisen moeten worden gesteld aan een besturingsmodel voor het gebruik van prestatie-indicatoren?*

De onderstaande eisen zijn in hoofdstuk 4 geformuleerd:

- Er een heldere, liefst schriftelijk vastgelegde, "visie" of "strategisch plan" is in de organisatie;
- De strategie op één of andere wijze wordt "vertaald" en richting geeft "tot in de uithoeken van de organisatie";
- Perspectieven of resultaatsgebieden herkenbaar zijn en in samenhang (intern/extern, verticaal, complementair) worden toegepast;
- De prestatie-indicatoren dienen te zijn aangepast aan het besturingsniveau (en daarmee hanteerbaar worden qua aantal);
- De prestatie-indicatoren moeten valide, betrouwbaar en relevant zijn.

In hoofdstuk 5 is zijn de volgende constatering ten aanzien van de gestelde eisen aan het besturingsmodel voor het gebruik van prestatie-indicatoren bij de KNRM gedaan:

- Er is voldoende aandacht, durf en denkkraft aanwezig om ambitieuze doelen te formuleren, in paragraaf 2.5 zijn de beleidsuitgangspunten beschreven, er is in 2003 ook een beleidsvisie vastgesteld. De concrete uitwerking van alle toekomstplannen heeft nog niet plaatsgevonden.
- De strategie werkt onvoldoende als communicatiemiddel naar alle uithoeken van de organisatie.
- De perspectieven of resultaatsgebieden worden niet allemaal in volledige samenhang met elkaar gebruikt.
- De gebruikte prestatie-indicatoren zijn geschikt om operationele processen mee te sturen. Voor het strategisch niveau zijn nog geen prestatie-indicatoren ontwikkeld.
- De gebruikte prestatie-indicatoren ogen deugdelijk

Geconcludeerd wordt dat KNRM niet steeds voldoet aan de eisen zoals aan het einde van hoofdstuk 4 zijn geformuleerd.

De centrale onderzoeksvraag kan nu worden beantwoord:

*Op welke wijze dient het besturingsmodel van de KNRM te worden ingericht ten einde bestuur en management gelegenheid te geven de juiste koers en vaart te bepalen, nu en in de toekomst, op basis van de te gebruiken prestatie-indicatoren.?*

Op basis van het toepassen van de beschreven normatieve modellen en de literatuur over prestatie-management - *best practices* – worden enkele aanbevelingen gedaan aan bestuur en directie van de KNRM. Daarmee kan de centrale onderzoeksvraag worden behandeld.

Om tot een plan van aanpak te komen heb ik gekozen de Deming-cycle, Plan, Do, Check, Act toe te passen. Zowel op het besturingsniveau als voor het MAPE-spectrum is de beschreven literatuur uit de voorgaande hoofdstukken toegepast in de onderstaande matrix.

## 6.2 Onderzoeksvraag beantwoord

**Op welke wijze en in welke vorm kunnen prestatie-indicatoren de basis vormen van de besturing van de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij?**

De conclusies worden gegroepeerd naar de elementen van de Plan-Do-Check-cirkel gebaseerd op de Deming-cycle.

	PLAN	DO	CHECK	ACT
Besturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zorg voor een prestatie-meet-systeem;</li> <li>▪ Verbind missie, visie, strategie aan alle operationele doelstellingen;</li> <li>▪ Zorg dat iedereen de bedoelingen kent;</li> <li>▪ Neem de tijd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beperk de gezichtspunten voor de strategische prestatie-meting;</li> <li>▪ Gebruik de Balanced Scorecard ("adapt don't adopt");</li> <li>▪ "Sharing is a must"; maak het MT proceseigenaar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beoordeel structureel het prestatie-meetsysteem (interne audits);</li> <li>▪ Kijk of ieder bijdraagt;</li> <li>▪ Feedback;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "keep it stupid simple";</li> <li>▪ Ontkoppel (voorlopig) prestatie-sturing en beoordeling van managers ("gotcha systems");</li> <li>▪ Feedforward.</li> </ul>
<i>Input, throughput, output, outcome</i> (MAPE-spectrum)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geef het denken over <i>outcome</i> en effectiviteit een impuls door uitwerking in de uitvoerings-projecten en -programma's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbeter <i>output</i> beschrijvingen;</li> <li>▪ Begin nu, niet aan het eind v/h jaar;</li> <li>▪ Kijk over de afdelingsgrenzen bij de kritieke werkprocessen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voer een betrouwbare discussie over aggregatie en selectie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zorg voor structurele klant-tevredenheids-onderzoeken; extern én intern;</li> </ul>

# Bijlage 1

## LIJST MET BEGRIPPEN

**Activiteiten:** alle werkprocessen die een organisatie verricht om uiteindelijk prestaties te leveren. Synoniem voor *throughput* en doorvoer.

**Aggregatieniveau:** aggregatieniveau zegt iets over de mate van detaillering van prestatie-informatie. Hoe minder details, hoe globaler en hoe hoger men het niveau van aggregatie noemt. Aggregatieniveau en besturingsniveau zijn nauw verbonden.

**Balanced Scorecard:** een model dat zich richt op prestatiemeting. De BSC is geen strategisch keuzemodel, maar geeft een raamwerk om de eenmaal gekozen strategie te implementeren. De scorecard meet de prestaties van de organisatie vanuit verschillende perspectieven: financieel, klanten, interne bedrijfsprocessen, innovatie en leren.

**Bedrijfsproces:** een proces is een aantal activiteiten in een logische volgorde, gericht op het doelbewust tot stand brengen van een prestatie voor een klant.

**Benchmarking:** Ook "bedrijfsvergelijking" genoemd. Het vergelijken van de prestaties van een organisatie met soortgelijke andere organisaties, teneinde informatie te verzamelen die behulpzaam kan zijn om de eigen prestaties te verbeteren en prestatienormen te verkrijgen en te formuleren.

**Beheersing:** het vermogen om een eenmaal gekozen koers en eenmaal gekozen uitgangspunten daadwerkelijk vast te houden. Beheersing wordt vaak in één adem genoemd met "besturing". Besturing is het dynamische element: richting geven. Beheersing is het statische element: richting houden. Bovendien gebruikt als vertaling van het Engelse woord "control".

**Best practices:** theoretische basisbeginselen voor een aanpak van allerlei managementonderwerpen die geacht worden universele waarde te hebben en daardoor als voorbeeld kunnen dienen; hebben zich in de praktijk dus bewezen.

**Besturing:** enigerlei vorm van gerichte beïnvloeding door het management. Het leiden en doen bewegen van de organisatie in de gewenste richting. Vaak gebruikt in combinatie met "beheersing".

**Besturingsmodel:** de managementopvatting, de -principes en de -stijlen die ten grondslag liggen ("ist") of zouden moeten liggen ("soll") aan de besturing van de organisatie. Tegelijkertijd gebruikt als een praktisch theoretisch model van besturing van een organisatie (bijvoorbeeld BSC en INK-managementmodel) waarin sturing van processen en prestaties centraal staat.

**Besturingsniveau:** een onderscheiding in het geheel van managementtaken volgens de indeling operationeel-, tactisch- en strategisch management.

**Bijsturen:** het nemen van corrigerende acties bij gebleken verstoringe omstandigheden om te zorgen dat het doel toch bereikt wordt.

**Combinatie-indicatoren:** geven de relaties weer tussen de elementen van het transformatieproces: *input*, *throughput*, *output* en *outcome*. De combinatie-indicatoren zijn: efficiëntie, effectiviteit, kosteneffectiviteit.

**Diagnosemodel:** het INK-managementmodel is zowel een besturingsmodel als een diagnosemodel. Diagnose of zelfevaluatie is een systematische methode om zelfstandig de activiteiten en de resultaten van een organisatie te beoordelen aan de hand van een gestandaardiseerde *checklist*.

**Doelmatigheid:** synoniem voor efficiëntie; ook gebruikt als containerbegrip voor zakelijkheid en resultaatgerichtheid.

**Doelstelling:** de beoogde toestand, resultaten of mogelijkheden, die

idealiter meetbaar en tijdgebonden worden weergegeven.

**Doeltreffendheid:** synoniem voor effectiviteit.

**Doorvoer:** synoniem voor activiteiten en *throughput*.

**Effectiviteit:** de relatie tussen de *outcome* (effecten) en de *output* (prestaties).

**Efficiëntie:** de relatie tussen *input* (middelen) en *output* (prestaties).

**EFQM-model:** het oorspronkelijke Europese basismodel voor kwaliteitsmanagement; op dit model is het INK-managementmodel gebaseerd.

**Feedback:** Terugkoppeling van informatie over de *output* van een proces. Op basis van de informatie kan actie worden genomen voor bijsturing. Een prestatie-indicator is een instrument voor *feedback*.

**Feedforward:** Het beheersen van een proces door meting van de *input* en op basis van de voorspellingen en verwachtingen bijsturen van de *input* en het proces. Een prestatie-indicator kan in theorie een instrument zijn voor *feedforward*, maar in de praktijk is dat erg lastig. *Feedforward* is anticiperen op wat kan gaan komen.

**Functioneel perspectief:** in het functionele perspectief beziet men de organisatie vanuit het organisatieschema of -organogram. Men beschouwt de functionele verdeling van werkzaamheden in afdelingen en de hiërarchie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Verbeteringen zien vooral op specifieke functies en organisatorische eenheden. Het functioneel perspectief staat tegenover het procesperspectief.

**Informatie:** systematisch verzamelde, vastgelegde en verwerkte gegevens ten behoeve van de besturing, de werkprocessen en de af te leggen verantwoordingen.

**INK-managementmodel:** de Nederlandse vertaling van het EFQM-model. Het INK-model noemt vier resultaatgebieden en vijf organisatiegebieden die in samenhang bepalend zijn voor het succes van de organisatie. De organisatiegebieden - dat is het speelveld van de besturende manager - maken mogelijk dat de organisatie op de resultaatsgebieden scoort. De resultaatsgebieden staan voor de aandachtsgebieden waarop de prestaties van de organisatie gemeten worden - bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren. Het INK-model is een besturingsmodel en geeft een raamwerk om een eenmaal gekozen strategie te implementeren.

**Input:** synoniem voor middelen.

**Kengetal:** een kengetal is een getal waarin men de omvang van een bepaald verschijnsel heeft uitgedrukt, zodat die omvang zich uit dat getal laat kennen. Een kengetal is meestal een verhoudingsgetal (ratio), maar het kan ook een absoluut getal zijn. Het verschil met een prestatie-indicator is niet eenduidig. Kengetallen worden vooral gebruikt om te "weten". Prestatie-indicatoren om te "sturen".

**Klanttevredenheid:** een veel gebruikte prestatie-indicator bij dienstverlening door de overheid. Wordt verondersteld het effect en het nut te meten van de dienst. Is niet altijd betrouwbaar door de psychologische complicaties als gevolg van de sterke subjectieve waarnemingskaders van de klanten.

**Kosteneffectiviteit:** de relatie tussen *input* (middelen) en *outcome* (effecten).

**Kritische succesfactor:** factoren en accenten die voor de organisatie van groot belang zijn op basis van de missie, de visie, de strategische doelen en de waarden en normen en die, als op deze gebieden slecht gepresteerd wordt, zullen leiden tot een belangrijke achteruitgang van prestaties en klanttevredenheid.

**Kwaliteit:** het voldoen aan de wensen van de klant en "fitness for use". Kwaliteit is subjectief als het gaat om de dienstverlening door de overheid.

**Kwaliteitssysteem:** een samenhangend geheel van kritieke procesbeschrijvingen met indicatoren, periodieke *audits* en gerealiseerde verbeteringen.

**Maatschappelijk perspectief:** er bestaan overheidsorganisaties die de Balanced Scorecard uitbreiden met een maatschappelijk perspectief. In het maatschappelijk perspectief zijn de door de politiek verwoorde doelstellingen opgenomen wat betreft de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid.

**Maatstaf:** synoniem voor prestatie-indicator; een maatstaf geeft een direct oordeel over

een verschijnsel; dat is niet altijd mogelijk en dan geven prestatie-indicatoren een indirecte benadering.

**Manager:** persoon die richting geeft aan processen, mensen en middelen om bepaalde doelstellingen te bereiken.

**Middelen:** de beschikbaar gestelde productiemiddelen (personeel, financiën, materieel); als tekortkoming geldt dat geen relatie bestaat met een taakstelling. Synoniem voor *input*.

**Missie:** de relatief statische en onveranderlijke verklaring van de bestaansreden en de bedoelingen van de organisatie.

**Model:** een rationele, vereenvoudigde, abstracte weergave van de werkelijkheid. Het doel is kennis en inzicht te krijgen in de complexe werkelijkheid, zodat die begrepen en beheerst kan worden.

**Organisatiegebieden:** vijf organisatiegebieden komen voor in het INK-managementmodel: leiderschap, strategie en beleid, medewerkers, middelen, processen. De organisatiegebieden staan voor de aandachtsgebieden die de managers moeten bestrijken.

**PDCA-cirkel:** de Plan, Do, Check, Act (soms ook wordt gesproken van Adept) cirkel is een beheersingsinstrument en een verbeterproces met een continue karakter. Het PDCA-principe ontleent zijn kracht aan de herhaling van de cyclus. Een prestatie-indicator fungeert bijvoorbeeld als Check, gevolgd door Act (analyse oorzaken en problemen), Plan (besluiten over mogelijke acties), Do (de gekozen acties worden uitgevoerd). Hierna volgt een nieuwe cyclus. Veel organisaties blijven steken in de Plan- en Do-fase. De PDCA cirkel is alleen bruikbaar als doelstellingen, activiteiten en resultaten concreet worden gemaakt.

**Planning & Control-cyclus:** een middel om de cyclische besturing van de organisatie te bewerkstelligen; is een toepassing van de PDCA-cirkel.

**Prestatie-indicator:** meetbare kwantitatieve of kwalitatieve grootte die de toestand van of ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergeeft. . Op basis van de prestatie-indicatoren kan het management snel beoordelen hoe de organisatie scoort op de bedrijfsaspecten die belangrijk zijn. Een prestatie-indicator is een meetbaar gemaakte doelstelling.

**Prestatiemanagement:** het besturende proces en de methoden en technieken om te komen tot planning en beheersing van prestaties met als doel de kwantitatieve en kwalitatieve karakterisering van de middelen, activiteiten, prestaties (*output*) en effecten.

**Prestatiemeetsysteem:** een normatief en logisch geheel van methoden en technieken om beter te presteren (o.a. BSC en INK-managementmodel); tevens gebruikt om de invulling van prestatiemeting in een organisatie te beschrijven.

**Prestatiemeting:** meting en evaluatie van bereikte resultaten.

**Prestatienorm:** geeft de gewenste waarde van een prestatie; wordt vaak gebruikt als synoniem van prestatie-indicator.

**Prestaties:** alle producten en diensten die een overheid levert; soms ook alleen gebruikt als synoniem voor *output*.

**Proceseigenaar:** is verantwoordelijk voor het beheersen van een proces; de kenmerken van "eigendom" zijn: zeggenschap, regelvermogen, inzet, inzicht, bevoegdheid. Een proceseigenaar kan te maken hebben met verschillende lijnmanagers als het proces afdelingsgrenzen overschrijdt.

**Procesperspectief:** het procesperspectief analyseert een organisatie vanuit de processen en niet vanuit de functies en wordt daarom wel een horizontale benadering genoemd.

**Productiviteit:** een verhoudingsgetal tussen de elementen *input/output* van de factor arbeid.

**Resultaatgebieden:** vier resultaatgebieden komen voor in het INK-managementmodel: waardering door medewerkers, waardering door klanten en leveranciers, waardering door de maatschappij en de eindresultaten (wat komt er terecht van de doelen?). De resultaatgebieden staan voor aandachtsgebieden waarop de prestaties van de organisatie gemeten worden.

**Smart:** doelstellingen moeten om toetsbaar te zijn zo veel mogelijk "smart" zijn geformuleerd; dat wil zeggen: specifiek, meetbaar, appelerend, realistisch, tijdgebonden.

**Strategie:** uitspraak over de doelstellingen die worden nagestreefd, de wegen waarlangs en de wijze waarop dat zal gebeuren en de middelen die daarvoor nodig zijn.

**Sturing:** synoniem voor besturing.

**SWOT:** Strong, Weak, Opportunity, Threat

**Throughput:** synoniem voor activiteiten.

**Transformatieproces:** het productieproces gezien als een verzameling onderling samenhangende middelen en activiteiten die *input* omzetten in *output*.

**Visie:** een ambitieus en ideaal beeld van de gewenste en in potentie haalbare toekomst van de organisatie.

## Bijlage 2

### LITERATUURLIJST

Ahaus, C.T.B., F.J. Diepman (red.), 2<sup>de</sup> ongewijzigde druk, 2de oplage 2002, *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*, Kluwer, Deventer

Anthony, R.N., D.W. Young, 6th ed. 1999, *Management control in nonprofit organizations*, Irwin/McGraw-Hill, Boston

Bij, J.D. van der, H. Broekhuis, J.F.B. Gieskes, 1<sup>e</sup> druk, 2<sup>e</sup> oplage 2000, *Kwaliteitsmanagement in beweging*, Kluwer, Deventer

Bogt, H.J. ter, G.J. van Helden, *Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden*, in: Bestuurskunde jrg. 3, nr. 1 - 1994, blz. 2-12

Boomsma, S., A. van Borrendam, 1994, *Kwaliteit van dienstverlening*, Kluwer, Deventer

Bouckaert G., S. Vandeweyer, 1999a, *Kwaliteit in de overheid*, Overheidsmanagement nr. 4, Die Keure, Brugge

Bouckaert G., T. Auwers, 1999b, *Prestaties meten in de overheid*, Overheidsmanagement nr. 5, Die Keure, Brugge

Bruijn H.de, 2001, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht

Dorr, D.C., 2000, *Presteren met processen, procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*, Kluwer, Deventer

Haselbekke, A.G.J., H.L. Klaassen, A.P. Ros, R.J. in 't Veld, *Prestaties tellen*, 1990, VNG Uitgeverij, 's Gravenhage

Have, S. ten, W.D. ten Have, H. de Jong, E.E. Schaafsma, L.J. Verhagen, *Het managementmodellenboek, zestig ideeën toegankelijk gemaakt*, 1999, Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage

Helden, G.J. van, 1994, *De bedrijfsmatige non-profitorganisatie: perspectieven en belemmeringen* (oratie), Vrije Universiteit, Amsterdam.

Kaplan, R. S., D. P. Norton, 1998 2<sup>e</sup> druk, *Op kop met de balanced scorecard*, Uitgeverij Contact, Amsterdam.

Kerklaan, L.A.F.M., J. Kingma, F.P.J. van Kleef, 9<sup>e</sup> oplage 2000, *De cockpit van de organisatie*, Kluwer, Deventer.

Koopman, P., *Aansturings- en beheersingsmechanismen in groepen*, in: Gedrag en Organisatie, 1996-9, nr. 6, blz. 385-400

Leeuw, A. C. J. de, 2000, *Bedrijfskundig management, primair proces, strategie en organisatie*, Van Gorkum & Comp. B.V., Assen

Man, H. de, M. Coun, m.m.v. L. Karsten, 1998a, eerste druk, tweede oplage,

Platform Doelmatigheid, 1997a, *Doelmatigheid en normen*, studierapport Koninklijk NIVRA, Amsterdam

Vijn, R.M., 1996, *Kengetallen, theorie en praktijk*, Samsom, Alphen aan den Rijn

Vries, J. de, M. van Dam, 1998, *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*, Samsom, Alphen aan den Rijn

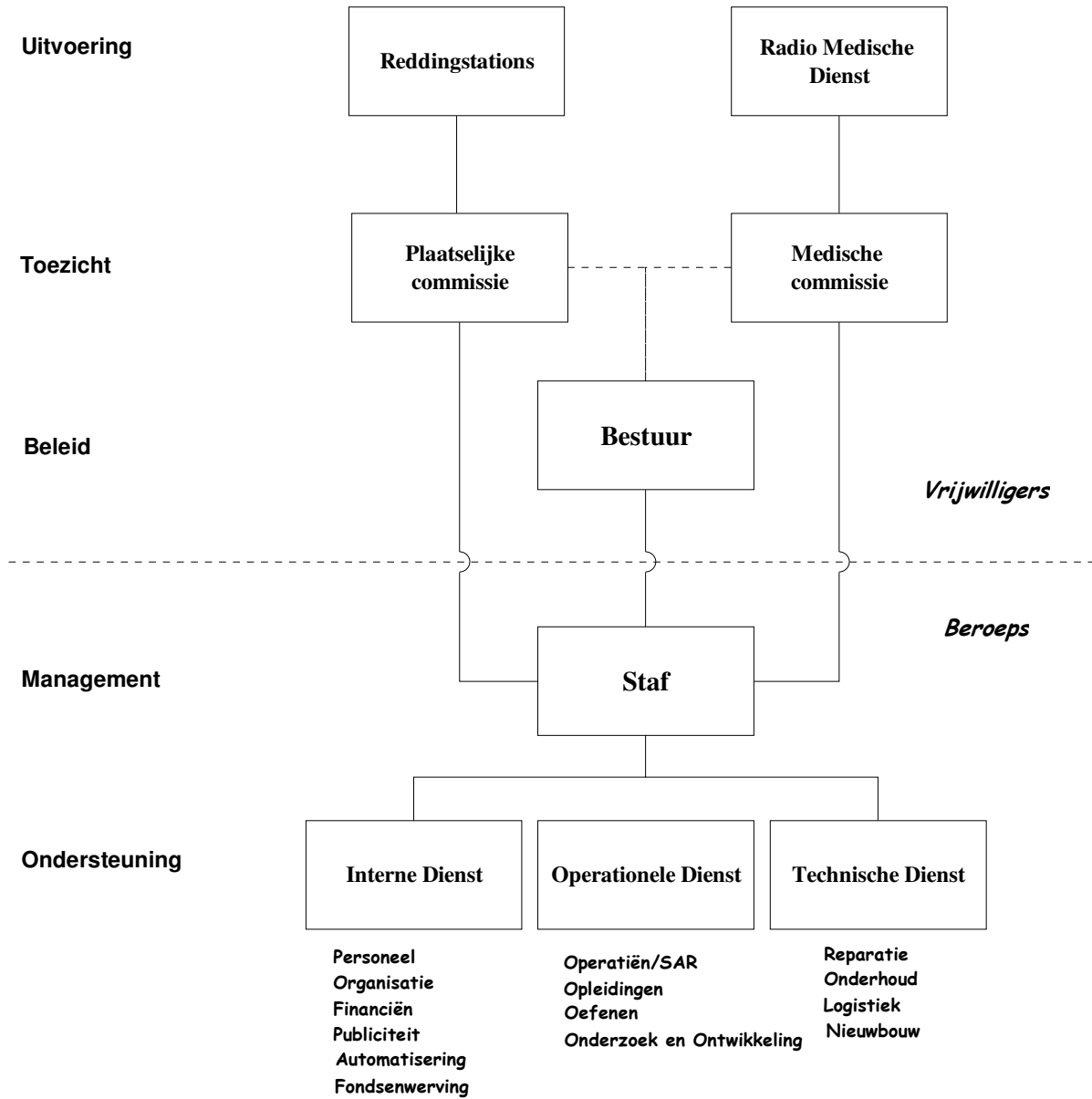
Waal, A.A. de, J.H.J.M. Mijland-Bessems, H. Bulhuis, *Kwaliteit* Wentink, T., tweede druk 1999, *Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling*, Lemma, Utrecht

Wentink, T., tweede druk 1999, *Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling*, Lemma, Utrecht

# Bijlage 3

Organogram KNRM (1)

## Taak organisatie KNRM



- Functionele lijn
- Bestuurlijke lijn