

Werken met Prestatie-indicatoren

1. Inleiding

De Taskforce Inburgering heeft zich onder meer gericht op het vormgeven van het inkoopbeleid als aangrijpingspunten voor het optimaliseren van de inburgering.

Inkoop bestaat in de kern uit de volgende stappen:

1. in kaart brengen van klanten en hun behoeften,
2. benoemen van producten, waarmee aan die behoeften wordt voldaan,
3. selecteren van leveranciers en inkopen van producten,
4. met de leveranciers afrekenen op de geleverde prestatie.

Hoewel inkoop in de kern eenvoudig is, is het benoemen van klantgroepen, selecteren van producten en leveranciers en afrekenen op prestatie in de praktijk allermindst eenvoudig. In andere notities gaat de Taskforce in op de problematiek van behoeftenverkenning en klantsegmentering alsmede het benoemen van het gewenste product. Voor de inkoop is een handboek ontwikkeld. Deze notitie gaat nader in op het werken met prestatie-indicatoren om met leveranciers resultaatgericht te kunnen afrekenen.

2. Resultaatgericht werken

Bij de gemeenten is een trend waarneembaar om uitvoeringsorganisaties van (delen van) inburgeringprogramma's steeds meer te willen afrekenen op output. Dat kan echter alleen in een context van heldere afspraken over de te leveren prestatie. Prestatie-indicatoren zijn hierbij onmisbaar. In de huidige situatie wordt niet tot nauwelijks met prestatie-indicatoren gewerkt. Gemeenten weten niet of nauwelijks duidelijk te maken welke prestatie zij precies verlangen. Het gevolg is dat uitvoeringsorganisaties geen duidelijk beeld hebben waarover zij aan de gemeenten verantwoording af moeten leggen. Het afrekenen op prestatie komt dan ook niet uit de verf. Per saldo hebben de gemeenten weinig inzicht in de resultaten en de kwaliteit van inburgeringprogramma's.

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren, bij het maken van afspraken met ROC's, gebruik gemaakt van meerjarige raamovereenkomsten met bijbehorende productovereenkomsten. De Taskforce Inburgering heeft een analyse gemaakt van de afspraken tussen een tiental gemeenten en ROC's om o.a. zicht te krijgen op de invulling van het begrip outputfinanciering en het concretiseren van afspraken in prestatie-indicatoren. Uit de analyse blijkt dat er in de afspraken tussen gemeente en ROC wel veel procesafspraken, maar nauwelijks productafspraken worden gehanteerd (Zie: Analyse product- en raamovereenkomsten). Prestatie-indicatoren worden niet of nauwelijks aangetroffen. Er is in de praktijk sprake van inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.

In de toekomst zal een resultaatgericht inkoopbeleid gestalte moeten krijgen. Hiertoe zullen de gemeenten prestatie-indicatoren moeten ontwikkelen. Deze worden na een op overeenstemming gericht onderhandelingsproces met de uitvoeringsorganisaties in de leveringscontracten opgenomen. In de contracten worden tevens afspraken opgenomen hoe op de prestatie-indicatoren zal wordt gerapporteerd en welke normen daarbij zullen gelden.

3. Prestatie-indicatoren

De belangstelling voor prestatie-indicatoren neemt sterk toe. De achterliggende reden is dat er door financiers en afnemers steeds kritischer naar prestaties wordt gekeken. Ook de gemeenten ontkomen niet aan deze trend. Zij zullen er in hun inkoopbeleid rekening mee moeten houden, dat het rijk als financier

en de burger als afnemer/klant kritischer dan voorheen kijkt naar de door de gemeente of vanwege de gemeente geleverde diensten. Vanzelfsprekendheden gaan niet langer op. In het geval van inburgering komt daarbij dat de komende jaren naar verwachting de concurrentie door het loslaten van de gedwongen winkelnering zal toenemen. Daardoor ontstaat leverancierskeuze. Bestaande relaties zullen in toenemende mate ter discussie worden gesteld. Steeds vaker zullen onorthodoxe wegen worden bewandeld om knelpunten in de vraag-/aanbodketen op te lossen. Voortdurende bewaking en verhoging van kwaliteit vormt het beste wapen in de handen van de leverancier om zich in een dergelijke beweeglijke markt te handhaven.

Als gevolg van het verleggen van de aandacht van input naar output komen veel organisaties vroeg of laat tot de ontdekking, dat er intern vaak te weinig verband bestaat tussen doelstellingen, uitvoering en behaalde resultaten. Er wordt te veel aan de voorkant en op intuïtie gestuurd. Vaak kent niemand precies de feitelijk behaalde resultaten. Achterliggende succes- en faalfactoren worden niet geanalyseerd. In veel organisaties worden steeds opnieuw lange lijsten van actie- en verbeterpunten in de primaire en secundaire processen opgesteld, maar deze worden maar zeer gedeeltelijk uitgevoerd. Afdelingen en medewerkers zijn bezig steeds opnieuw het wiel uit te vinden. Onderlinge communicatie ontbreekt. Aandacht voor de prestatie is er nauwelijks. Vanuit de prestatie wordt te weinig teruggekeken naar conclusies ten aanzien van de inrichting van het proces.

Prestatie-indicatoren vormen een hulpmiddel om strategie, uitvoering en resultaat nauwer aan elkaar te verbinden. Hiervoor is het allereerst noodzakelijk dat aan de voorkant een helder beeld wordt geschapen van de te leveren prestatie. De basis hiervoor wordt gelegd door een heldere strategie en beleid. Strategie gaat over meerdere jaren en is afgeleid van missie/visie. Bij de inburgering zijn hiervoor vaak het rijksbeleid alsmede het programma van het college van B&W richtinggevend. Verdere richtlijnen zijn te vinden in beleidsnota's, meerjarenafspraken, raamovereenkomsten e.d. Beleid is de vertaling van de strategie naar concrete doelstellingen voor een afgebakende termijn. Meestal wordt hiervoor een jaarcyclus ingesteld. In het beleid wordt de strategie omgezet naar concrete actiepunten voor de komende periode. De neerslag hiervan zal in productovereenkomsten met de leverancier en zijn jaarlijkse werkplannen terug te vinden zijn.

Definities

Om de mate van realisatie te kunnen volgen en te sturen op resultaat zijn prestatie-indicatoren een onmisbaar hulpmiddel. Een prestatie-indicator kan worden gedefinieerd als een dekkende en meetbare concretisering van een te volgen werkwijze en/of een te behalen resultaat. Prestatie-indicatoren zijn als het ware metertjes op een dashboard, die iets zeggen over de vraag of behaalde resultaten overeenkomen met wat werd beoogd, met andere woorden of het beleid, c.q. de geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Omdat het in de praktijk meestal gaat over meer of minder bereiken van het beoogde resultaat, wordt vooraf een cesuur of norm bepaald. Als het resultaat boven de norm ligt is het resultaat voldoende. Daar boven kan nog aan kwaliteit worden gewonnen door steeds hoger boven de norm uit te stijgen. Meer uitgewerkt kan onder een prestatie-indicator dan ook worden verstaan een meting die een signalerende functie heeft met betrekking tot kwaliteit.

Een prestatie-indicator meet en definieert de gewenste prestatie, uitgedrukt als dummy variabele (ja/nee) of als een punt op een continue schaal voor kwaliteit. Prestatie-indicatoren zijn daarmee een uitdrukking van een prestatie in maat en getal.

Prestatie-indicatoren worden vooraf tussen partijen overeengekomen. Het is een in de praktijk bewezen waardevolle manier om een gewenst product te definiëren en daarmee de levering van het beoogde resultaat te sturen. Van belang daarbij is dat indien een indicator onderweg of aan het eind een signaal van onderprestatie afgeeft, van te voren helder is tot welke acties dit signaal zal leiden. Op deze manier worden afgesproken kwaliteitsnormen gestuurd en geborgd.

De registratie van prestatie-indicatoren over een langere periode levert een beeld op van de wijze waarop de kwaliteit van een bepaalde dienst of product zich in de tijd ontwikkelt.

Input, throughput, output

Prestatie-indicatoren kunnen globaal op de volgende momenten worden gehanteerd:

- aan de voorkant om de situatie aan het begin vast te leggen, de zg. nulmeting (input),
- in de uitvoeringsprocessen als correctie- en sturingsmechanisme (throughput),
- bij de bepaling van het resultaat (output).

Voor de inkooprelatie verdienen output-indicatoren de voorkeur. Vaak is bij de eerste keer een nulmeting in de input nodig om achteraf de prestatie correct te kunnen vaststellen. Throughput-indicatoren behoren tot de verantwoordelijkheid van de leverancier. Deze stuurt daarmee intern zijn werkprocessen aan. Het komt voor dat de inkoper enkele checks in de throughput wenst te meten teneinde zeker te stellen dat het product aan het eind aan de gewenste specificatie voldoet.

Kwantitatief/kwalitatief

Er kunnen twee vormen van prestatie-indicatoren worden onderscheiden:

1. Kwalitatieve indicatoren
2. Kwantitatieve indicatoren

Kwalitatieve prestatie-indicatoren laten zich definiëren als een kwalitatieve omschrijving van het te bereiken resultaat. Ze hebben meestal betrekking op een vooraf afgesproken inspanning om een bepaalde inhoudelijke prestatie te realiseren. Het gaat vaak om een eenmalig te leveren prestatie die lastig kwantitatief is uit te drukken. Een voorbeeld is het ontwikkelen of verbeteren van een bepaalde procedure. Op de kwantitatieve prestatie-indicatoren is hierboven reeds ingegaan. Het gaat hier om prestaties zoals te realiseren volumes, te behalen normen, etc. Kwantitatieve prestatie-indicatoren worden uitgedrukt in een absoluut of relatief cijfer.

In de praktijk verdient het werken met kwantitatieve indicatoren de voorkeur. Zij zijn in het algemeen objectiever en nauwkeuriger vast te stellen dan kwalitatieve indicatoren. Achteraf kan er, mits goed geconstrueerd geen discussie meer over ontstaan.

Niveaus

Prestatie-indicatoren kunnen op verschillende niveaus worden toegepast. In het geval van inburgering kunnen de volgende niveaus worden onderscheiden:

- rijk
- gemeente
- uitvoeringsinstelling
- afdelingen binnen de instelling
- uitvoerende professionals.

Prestatie-indicatoren worden op ieder niveau anders gedefinieerd. Op het niveau van de casemanager wordt anders naar de te leveren prestatie gekeken dan op het niveau van het ministerie. Het verschil bestaat met name in de mate van concretisering en detaillering. Op het niveau van de uitvoering is er behoefte aan gegevens over individuele klanten en aan indicatoren voor beheersing van specifieke activiteiten. Op het niveau van de lijnmanagers gaat het om groepsaantallen en informatie omtrent beheersing van specifieke processen. De verwijzing naar individuen en groepen alsmede handelingen van specifieke medewerkers is nog aanwezig. Op het niveau van topmanagement is de relatie naar individuen en specifieke processen losgelaten. Het gaat hier om geaggregeerde informatie aangaande klantgroepen en indicatoren voor beheersing van overall processen. Pas bij afwijking van de norm zal het management op zoek gaan naar specifiekere informatie op de onderliggende niveaus.

De gemeente zal vooral kijken naar proces-indicatoren in de output die de resultaten op het geaggregeerde niveau van de afzonderlijke leveranciers weergegeven. Het gaat vooral om resultaten die de leveranciers met klantgroepen hebben weten te bereiken. De gemeente zal pas nader onderzoek bij de instelling uitvoeren als de outputresultaten achterblijven bij de norm. Het rijk tenslotte is uitsluitend gediend met

informatie op het hoogste aggregatieniveau. Het gaat om informatie aangaande brede klantsegmenten en uitvoeringsinformatie op branche niveau. Hiertoe worden prestatie-indicatoren van afzonderlijke gemeenten en instellingen gecombineerd en verdicht tot een beperkt aantal waarmee overzicht ontstaat en macrosturing mogelijk wordt.

Net als bij het informatie model bestaat er bij prestatie-indicatoren een onderlinge samenhang op de onderscheiden nivo's. Om op het hoogste (politieke) niveau beknopte plannings- en sturingsinformatie te kunnen genereren, zal op de lagere niveaus gestart moeten worden met vastleggen en aanleveren van gedetailleerde gegevens van individuen en specifieke werkzaamheden.

Wat levert het vaststellen van prestatie-indicatoren op?

Het vooraf helder formuleren van de gewenste prestatie en het vertalen ervan in prestatie-indicatoren levert een belangrijke bijdrage aan de verbetering van het inkoopproces. Het werken met prestatie-indicatoren levert concreet het volgende op:

- concrete doelstellingen werken prestatieverhogend: als je weet wat van je verwacht wordt probeer je het ook waar te maken,
- concrete en heldere doelstellingen maken heldere beoordeling van resultaten mogelijk,
- beoordeling leidt tot een constructieve dialoog over verbetering in de toekomst.

Door toepassing van prestatie-indicatoren worden dus zowel de besturing als de uitvoering substantieel verbeterd. Mogelijke kwaliteitsproblemen worden opgespoord en aangepakt. De verwachting is gerechtvaardigd, dat adequate invoering van prestatie-indicatoren zal leiden tot een duidelijke verbetering van de resultaten van het inburgeren. Hiervan zullen zowel de klant als de uitvoeringsinstelling als de inkoper profiteren. Op macroniveau zal het resulteren in een betere planning en forecasting van de benodigde middelen en randvoorwaarden.

4. Ontwikkeling van prestatie-indicatoren voor het inburgeringsprogramma

Het invoeren van en gaan werken met prestatie-indicatoren doorloopt de volgende stappen:

- vaststellen doelen
- vaststellen processen
- vaststellen kritische succesfactoren in de processen
- vaststellen prestatie-indicatoren zowel voor de processen als voor de resultaten (wat wordt gemeten)
- vaststellen meetinstrumenten en meetprocedures (hoe wordt gemeten en op welk moment)
- vaststellen normering (waartegen wordt afgerekend)
- vaststellen van de wijze van rapporteren
- uitvoeren activiteiten door uitvoeringsorganisatie
- verzamelen van gegevens
- analyse
- rapportage
- beoordeling
- evaluatie en bijstelling doelen en indicatoren.

Hierna begint de cyclus opnieuw.

De hierboven geschetste stappen worden op ieder niveau gezet en op elkaar afgestemd.

Inkoop

Prestatie-indicatoren worden op mesoniveau op haalbaarheid getoetst in een cyclisch proces van onderhandelen tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Vanuit haar verantwoordelijkheid en regiefunctie is de gemeente gehouden hierin eerst haar eigen positie te bepalen. Dit betekent dat de gemeente vooraf zelfstandig vaststelt de prestatie die geleverd moet worden en door middel van welke prestatie-indicatoren dit zal worden vastgesteld. Vervolgens onderhandelt de gemeente daarover met de leverancier. Belangrijk is dat de gemeente hiervoor voldoende tijd uittrekt en zo concreet mogelijk definieert wat zij verlangt.

Bij het proces van onderhandelen gericht op het invullen en het uitvoeren van inburgeringstrajecten op meso niveau zijn de volgende partijen aan zet:

1. De gemeente als opdrachtgever (visie/strategie/beleid en inzet middelen)
2. De organisaties als uitvoerders van (delen) van inburgeringprogramma's (formuleren van aanbod op basis van product/marktcombinaties)
3. De inburgeraar als klant/deelnemer (behoeften, wensen, inburgeringvraag)
4. Trajectbegeleiding, in opdracht van de gemeente (begeleiden inburgeraars bij de start, samensteller en opdrachtgever van trajecten en controleur van het doorlopen en afronden van het inburgeringprogramma).

De afgesproken prestatie-indicatoren worden via monitoring zichtbaar gemaakt tijdens en na afloop van de uitvoering van activiteiten. De resultaten worden op vooraf vastgestelde tijdstippen gemeten aan de hand van de vastgelegde prestatie indicatoren en als zodanig gerapporteerd.

Model

Bij het streven naar resultaatgericht werken is het ontwikkelen van prestatie-indicatoren voor alle onderdelen van het inburgeringprogramma noodzakelijk: inburgeringonderzoek, trajectbegeleiding, onderwijs, maatschappelijke oriëntatie en begeleiding, kinderopvang, etc.

Twee gemeenten, Helmond en Enschede, zijn reeds gestart met het ontwikkelen van prestatie-indicatoren ten behoeve van de inkoop van het gehele traject. Als bijlage is een model bijgevoegd waarin zichtbaar wordt hoe prestatie-indicatoren systematisch gerangschikt kunnen worden. Ter illustratie zijn drie concrete voorbeelden uitgewerkt. Op basis van deze notitie, het model en de uitgewerkte voorbeelden zullen gemeenten en uitvoeringsinstellingen – al of niet met inschakeling van een externe en terzake kundige adviseur - in staat zijn prestatie-indicatoren voor de eigen situatie uit te werken en toe te passen.