

'N DOELWITBESTUURSMODEL VIR WERKVERRIGTINGBEVORDERING
OP
PLAASLIKE OWERHEIDSVLAK

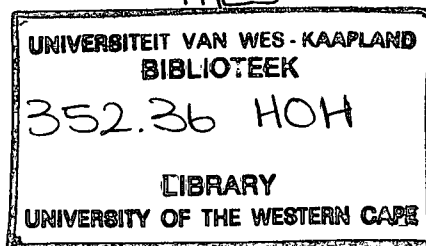
deur

Orlando Eibert Hohls

'n Verhandeling ingelewer vir die graad van Magister Administrationis in die Fakulteit
Ekonomiese en Bestuurswetenskappe aan die Universiteit van Wes-Kaapland

Studieleier: Prof. E. Schwella

THES



INHOUDSOPGAWE

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1.1	ALGEMENE ORIËTERING	1
1.1.1	Aktualiteit	4
1.1.2	Die behoefte aan die toepassing van doelwitbestuur	5
1.2	PROBLEEMFORMULERING, DOEL MET DIE STUDIE EN BEGRENsing VAN DIE ONDERWERP	7
1.2.1	Probleemformulering	7
1.2.2	Die doel met die studie	9
1.2.3	Die begrensing van die onderwerp	10
1.3	METODES VAN ONDERSOEK	10
1.4	BEGRIPSVERKLARING	11
1.4.1	Doelwitbestuur	11
1.4.2	Doelwitbestuur as stelsel	11
1.4.3	Implementering van doelwitbestuur	12
1.4.4	Toepassing van doelwitbestuur	12
1.5	DIE BELANGRIKHEID VAN DIE STUDIE	12
1.6	HOOFSTUKINDELING	12

HOOFSTUK 2

DIE OORSPRONG EN ONTWIKKELING VAN DIE DOELWITBESTUURSBEGRIP

2.1	INLEIDING	14
------------	------------------	-----------

2.2	DIE UITBREIDING VAN OWERHEIDSWERKSAAMHEDE EN DIE BEHOEFTE AAN DOELTREFFENDE EN EFFEKTIEWE WERKVERRIGTINGBEVORDERING	15
2.2.1	Teorieë oor die doelstellings waarvoor die staat bestaan	16
2.2.1.1	Laissez-faire	17
2.2.1.2	Sosialisme	18
2.2.1.3	Die sosiale welsynstaat	19
2.2.1.4	Die ekonomiese welsynstaat	20
2.2.2	Sosiale en kulturele ontwikkeling van die bevolking	21
2.2.3	Bevolkingstoename	21
2.2.4	Verstedeliking en industrialisasie	22
2.2.5	Ontwikkelinge in die veld van die ekonomie	22
2.2.6	Tegnologiese ontwikkeling	23
2.2.7	Spesifieke beleidsrigtings van politieke partye	23
2.2.8	Onderlinge afhanklikheid van lande	24
2.2.9	Internasionale spanninge, die gevaar van oorlog en en oorlog self	24
2.2.10	Samevatting	25
2.3	BENADERINGS TOT DIE TOEPASSING VAN BESTUUR BINNE ORGANISATORIESE VERBAND	26
2.3.1	Klassieke of tradisionele benadering	27
2.3.1.1	Wetenskaplike bestuur	27
2.3.1.2	Burokratiese teorie	28
2.3.1.2	Algemene administratiewe teorie	29
2.3.1	Menslike verhoudings	30
2.3.3	Stelsels- en gebeurlikheidsbenadering	30
2.3.4	Samevatting	32

2.4	HULPMIDDELS VIR DOELTREFFENDE BESTUUR EN ADMINISTRASIE	33
2.4.1	Kwantitatiewe tegnieke en hulpmiddels	34
2.4.1.1	Lineêre programmering	35
2.4.1.2	Koste-voordeelontleding	35
2.4.1.3	Netwerkanalise	36
2.4.1.4	Besluitnemingsanalise (Decision Trees)	37
2.4.1.5	Operasionele navorsing	37
2.4.2	Nie-kwantitatiewe tegnieke en hulpmiddels	38
2.4.2.1	Rekenaartegnologie	38
2.4.2.2	Begrotings as bestuurshulpmiddel	39
2.4.2.3	Doelwitbestuur	39
2.4.3	Samevatting	41
2.5	OPSOMMING VAN HOOFSTUK	42

HOOFSTUK 3

DOELWITBESTUUR: KONSEPSUALISERING EN EIENSKAPPE

3.1	INLEIDING	44
3.2	BENADERINGS TOT DOELWITBESTUUR	45
3.2.1	Doelwitbestuur as bestuursfilosofiese benadering	45
3.2.2	Doelwitbestuur as bestuursproses	47
3.2.3	Samevatting	48
3.3	DEFINIËRING VAN DOELWITBESTUUR	49
3.4	AANNAMES	53

3.5	DIE TOEPASSING VAN DOELWITBESTUUR	55
3.5.1	Inleiding	55
3.5.2	Die filosofiese aspekte van toepassing	55
3.5.3	Die proses aspekte van toepassing	56
3.5.3.1	Stappe van die doelwitbestuursproses	56
3.5.3.1.1	Bepaling van rolle en missies	60
3.5.3.1.2	Bepaling van sleutelgebiede van optrede	62
3.5.3.1.3	Aanduiders van effektiewe optrede	65
3.5.3.1.4	Doelwitstelling	66
	(i) Definisie van 'n doelwit	67
	(ii) Deelname aan doelwitstelling	67
	(iii) Die skryf van doelwitte	70
	(iv) Samevatting	74
3.5.3.1.5	Vorbereiding van aksieplanne	74
	(i) Programmering	75
	(ii) Skedulering	76
	(iii) Begroting	76
	(iv) Bepaling van aanspreeklikheid	77
	(v) Hersiening van planne en aanpassings	78
	(vi) Samevatting	78
3.5.3.1.6	Kontrolering en evaluering	78
	(i) Kontrole	79
	(ii) Evaluering	81
3.5.4	Samevatting	84

3.6	TOEPASSINGSGBIEDE VAN DOELWITBESTUUR	84
3.6.1	Doelwitbestuur en prestasie-beoordeling	85
3.6.2	Doelwitbestuur en salarisadministrasie	87
3.6.3	Doelwitbestuur en posbeskrywing	87
3.6.4	Doelwitbestuur en beplanning	88
3.6.5	Doelwitbestuur en motivering	88
3.6.6	Doelwitbestuur en delegering	89
3.6.7	Doelwitbestuur en kontrolering en evaluering	90
3.6.8	Doelwitbestuur en programbegrotings	90
3.6.9	Doelwitbestuur as omvattende benadering	91
3.6.10	Samevatting	93
3.7	DIE INWERKINGSTELLING VAN DOELWITBESTUUR	93
3.7.1	'n Strategie vir die inwerkingstelling van doelwitbestuur	94
3.7.2	Die voorbereidingsfase	95
3.7.2.1	Klimaatskepping	95
3.7.2.2	Organisasie strukture	97
3.7.2.3	Voordele en nadele van doelwitbestuur	97
3.7.2.4	Weerstand teen verandering	100
3.7.2.5	Bestuursvaardighede	101
3.7.2.6	Keuse en opleiding van 'n kontrolespan	102
3.7.2.7	Professionele adviseurs	103
3.7.2.8	Beplanning vir implementering	103
3.7.3	Die implementeringsfase	104
3.7.4	Samevatting	106
3.8	OPSOMMING VAN HOOFSTUK	106

HOOFSTUK 4

DOELWITBESTUUR IN DIE OPENBARE SEKTOR

4.1	INLEIDING	108
4.2	DIE FILOSOFIE-ASPEK VAN DOELWITBESTUUR	108
4.2.1	Doelwitbestuur en die bestuurstyl van die leierskorps	110
4.2.2	Deelnemende bestuur as balans tussen oorhoofse leidinggewing en betrokkenheid van ondergeskiktes	112
4.2.3	Samevatting	113
4.3	DIE PROSES-ASPEK VAN DOELWITBESTUUR	113
4.3.1	Stappe van die doelwitbestuursproses	114
4.3.1.1	Bepaling van rolle en missies	114
4.3.1.2	Bepaling van sleutelgebiede van optrede	116
4.3.1.3	Aanduiders van effektiewe optrede	119
4.3.1.4	Die vasstelling van doelwitte	120
4.3.1.4.1	Deelname aan doelwitstelling	121
4.3.1.4.2	Die kwantifisering van doelwitte	124
4.3.1.4.3	Die formulering en skryf van doelwitte	126
4.3.1.5	Vorbereiding van aksieplanne	128
4.3.1.5	Kontrolering en evaluering	129
4.3.2	Samevatting	131
4.4	TOEPASSINGSGBIEDE VAN DOELWITBESTUUR	131
4.4.1	Doelwitbestuur en prestasie-boordeling	133
4.4.2	Doelwitbestuur en beplanning	134
4.4.3	Doelwitbestuur en motivering	136
4.4.4	Doelwitbestuur en kontrolering en evaluering	136

4.4.5	Doelwitbestuur as omvattende benadering	138
4.4.6	Samevatting	138
4.5	DIE INWERKINGSTELLING VAN DOELWITBESTUUR	139
4.5.1	'n Strategie vir die inwerkingstelling van doelwitbestuur	139
4.5.2	Klimaatskepping	141
4.5.3	Organisasiestrukture	142
4.5.4	Weerstand teen verandering	143
4.5.5	Bestuursvaardighede	144
4.5.6	'n Kontrolespan en professionele adviseurs	145
4.5.7	Die implementeringsfase	146
4.5.8	Samevatting en opsomming van hoofstuk	149

HOOFSTUK 5

GEVOLGTREKKINGS EN AANBEVELINGS

5.1	INLEIDING	151
5.2	KERNASPEKTE	151
5.3	OPSOMMING VAN HOOFSTUKKE	152
5.3.1	Hoofstuk 1: Inleiding	152
5.3.1	Hoofstuk 2: Die oorsprong en ontwikkeling van die doelwitbestuursbegrip	154
5.3.3	Hoofstuk 3: Doelwitbestuur: konsepsualisering en eienskappe	155
5.3.4	Hoofstuk 4: Doelwitbestuur in die openbare en plaaslike owerheidsektor	157
5.4	BEVINDINGS	159
5.4.1	Die filosofie-aspek van doelwitbestuur	159
5.4.2	Die proses-aspek van doelwitbestuur	160
5.4.3	Toepassingsgebiede van doelwitbestuur	161

5.4.4	Die inwerkingstelling van doelwitbestuur	161
5.5	AANBEVELINGS	162
5.5.1	Die filosofie-aspek van doelwitbestuur	162
5.5.2	Die proses-aspek van doelwitbestuur	162
5.5.3	Toepassingsgebiede	163
5.5.4	Die inwerkingstelling van doelwitbestuur	163
5.6	'N DOELWITBESTUURSMODEL	164
5.7	OPSOMMING VAN HOOFSTUK	164
	BIBLIOGRAFIE	165
	TABELLE:	
Tabel 3.1:	Die stappe van die doelwitbestuursproses	58
Tabel 3.2:	Effektiwiteitsaanduiders	66
	FIGURE:	
Figuur 3.1	Die Die doelwitbestuurstregter	59
Figuur 3.2:	Kritieke sleutelgebiede	64
Figuur 3.3:	Meervlakkige deelname aan doelwitstelling	69

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1.1 ALGEMENE ORIËTERING

Plaaslike owerheidsaangeleenthede in Suid-Afrika het in die algemeen deurlopend heelwat aandag vanaf owerheidsweë geniet (cf. die talle verslae en bevindings van komitees van ondersoek na aangeleenthede rakende plaaslike bestuur sedert Uniewording in 1910). Hierdie proses is sedertdien voortgesit, maar vanaf 1994 het dit verdere momentum verkry met die nuwe grondwetlike bedeling wat tot stand gebring is. 'n Verskeidenheid van wetgewing het gevolg wat spesifiek op plaaslike owerhede van toepassing is. Die belangrikste hiervan is die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996; die Oorgangswet op Plaaslike Regering, 1993; Oorgangswet op Plaaslike Regering Tweede Wysigingswet, 1996; Wet op Ontwikkelingsfinansiering, 1995; Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture, 1998; Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, 2000; asook die belangrike Witskrif op Plaaslike Regering van 1998. Hierdie verwickelinge vestig weer eens die aandag op die belangrikheid van instellings op die derde owerheidsvlak. Soos aanvanklik die geval was, is die oogmerk tans ook om onder andere werkverrigting en dienslewering te bevorder en effektiewe en doeltreffende aanwending van skaars hulpbronne te verseker. Hierdie aangeleentheid het veral momentum verkry met die Heropbou- en Ontwikkelingsprogram (HOP), wat in 'n groot mate op plaaslike owerheidsvlak afgestem is. Met die nuwe beleid van die sentrale regering om die huidige aantal plaaslike owerhede deur samesmelting ingrypend te verminder, maar hulle terselfdertyd te verplig om steeds voort te gaan met bestaande basiese dienslewering en om bykomend ook infrastruktuur vir voorheen benadeelde gemeenskappe te skep en in stand te hou sonder noemenswaardige verhoogde finansiële bystand vanaf sentrale owerheidsvlak, is plaaslike owerhede al hoe meer aangewese op eie hulpbronne. Plaaslike owerhede gaan reeds gebuk onder ingrypende finansiële en personeeltekorte wat op sigself meebring dat diens van hoë gehalte nie te alle tye gelewer kan word nie (verwys in dié geval na *Sake Rapport*, 16 Junie 2002: 18). Gepaard hiermee word plaaslike owerhede onder druk geplaas om aan die verwagtinge, behoeftes en aspirasies van die plaaslike samelewing te voldoen. Dit bring volgens Fourie (1998: 221) mee dat "ten einde 'n diens van uitnemendheid te lewer, is dit van belang dat die publiek se behoeftes begryp word, nastrewenswaardige doelwitte gestel word en dat die doelwitte aan die publiek gekommunikeer word". Daar is egter terselfdertyd ook 'n

verpligting op plaaslike owerhede om onrealistiese verwagtinge van die publiek te temper in die lig van wat werklik bekostigbaar is. Gevolglik word plaaslike owerhede verplig om weer eens hul omstandighede in oënskou te neem ten einde daadwerklik effektiewe en doeltreffende aanwending van skaars hulpbronne te verseker. Resultate sal ook op 'n gereelde grondslag gemoniteer moet word ten einde vas te stel of doelwitte bereik is al dan nie (Fourie, 1998: 221). Hiervoor sal kundigheid op plaaslike owerheidsvlak ontwikkel moet word ten einde die bevordering van die algemene welsyn van plaaslike gemeenskappe te verseker. Persone met die nodige kwalifikasies en vaardighede sal dus in sleutelposte aangestel moet word.

Daar is 'n hele verskeidenheid van administratiewe en bestuurshulpmiddele vir dié doel beskikbaar (Van Straaten, 1984; Fourie, 1998: 221-232). Belangstelling in die ondersoek na en toepassing van hierdie hulpmiddels word gedeel deur studente vanuit 'n verskeidenheid vakdisiplines waaronder Publieke Administrasie, die Bedryfsielkunde, Organisasieleer en Bedryfseconomie. Wanneer die akademiese geskrifte in hierdie vakgebiede ondersoek word, word doelwitbestuur as *begrip* (of as analitiese konsep) en as formele *proses* (gebruiksinstrument) tesame met 'n verskeidenheid ander as 'n hulpmiddel uitgesonder vir ontleding en evaluering binne institusionele en organisatoriese verband.

Soos die geval met baie ander bestuurshulpmiddele, was doelwitbestuur in die verlede, net soos tans, telkens 'n onderwerp wat deeglik bespreek is en op velerlei wyses beproef is ten einde die suksesvolle praktiese implementering en toepassing daarvan te bepaal al dan nie. Sommige beskou dit as 'n bruikbare instrument, ander weer het sekere voorbehoude wat hulle stel vir die suksesvolle implementering en toepassing daarvan. Die bruikbaarheid al dan nie word dan afhanklik gestel aan die bepaalde waardeoordele en voorkeure wat daaromtrent gehuldig word.

Aangesien die klem in doelwitbestuur hoofsaaklik op meetbare doelwitte en resultate geplaas word, geniet dit baie aandag in die privaatsektor as gevolg van die maatstaf van winsgewendheid. Die openbare sektor weer is primêr ingestel op die diensleweringmotief waar meetbare doelwitte uiteraard nie so maklik bepaal kan word nie, met die gevolg dat doelwitbestuur nie deurentyd dieselfde belangstelling in die publieke administrasie geniet as wat in die private sektor die geval is nie. Daar is egter diegene wat beweer dat die afwesigheid van meetbare doelwitte en resultate as sulks nie so 'n onoorkomelike probleem in die owerheidsektor is nie (Van Rooyen in Hohls & Groenewald, 1984: 22). Die afleiding kan dus gemaak word dat doelwitbestuur wel 'n belangrike en waardevolle bestuurshulpmiddel in die

owerheidsektor kan wees. Gevolglik is dit belangrik dat in die bespreking van doelwitbestuur as filosofie en as proses in hierdie verhandeling, gekyk sal word na die mate waarin dit binne openbare en plaaslike owerheidsverband toegepas word.

Alhoewel die begrip *doelwitbestuur* relatief min aandag ontvang in die literatuur van die Publieke Administrasie (met inbegrip van Suid-Afrika), is dit tog opvallend hoe min pogings al in die verlede en ook tans aangewend word om dit meer prakties en operasioneel toepasbaar te maak in openbare en plaaslike owerheidsinstellings. Een van die skynbaar grondliggende oorsake vir hierdie toedrag van sake is die afwesigheid van 'n omvattende uiteensetting en aanduiding van die praktiese toepasbaarheid en uitvoerbaarheid van die beginsels daarvan. Doelwitbestuur is 'n nuttige administratiewe en bestuurshulpmiddel om die strewe na rasionaliteit, doeltreffendheid, effektiwiteit en verhoogde produktiwiteit te bevorder. Maar weens die bogenoemde tekortkominge en die afwesigheid van genoegsame begrip vir die werklike betekenis daarvan, word dit nie tot sy volle potensiaal benut nie en gaan die moontlike voordele daarvan verlore. Meermale word net volstaan met 'n teoreties-filosofiese beskrywing van die betekenis daarvan, met slegs enkele pogings om die praktiese toepassingswaarde daarvan op die een of ander wyse te illustreer (sien bv. Andrews, 1985). Die voordele wat moontlik uit 'n doelgerigte en gestruktureerde toepassing van doelwitbestuur (die sg. 'hoe-om') verkry kan word, gaan meermale verlore indien net met 'n bespreking van die begrip en filosofie volstaan word. 'n Benadering wat 'n meer praktiese inslag volg en as 'n sg. 'handleiding' of 'raamwerk' of 'model' kan dien waarbinne die toepassing daarvan stapsgewys aangedui word, kan hopelik meehelp om weer eens oorweging te skenk aan die toepassing van die beginsels van doelwitbestuur in openbare en plaaslike owerheidsinstellings.

Die motivering vir die skryf van hierdie verhandeling spruit gevolglik voort uit die oortuiging dat doelwitbestuur in die owerheidswese nog nie ten volle erkenning ontvang het en aanvaar is vir die moontlike bydrae wat dit wel kan maak tot die meer doeltreffende en effektiewe bestuur van werkverrigting nie. Die uitdaging met die navorsing is om die doelwitbestuursbegrip in konteks te ontleed en te omskryf en 'n uiteensetting voor te hou oor 'n moontlike model vir die operasionalisering daarvan op veral plaaslike owerheidsvlak.

Gevolglik is dit belangrik dat ter aanvang eers gekyk word na die aktualiteit van doelwitbestuurstoepassing, asook na die noodsaaklike en regmatige plek daarvan as bestuursbenadering en bestuurshulpmiddel.

1.1.1 Aktualiteit

Ten spyte van die opvallend ondergeskikte rol van doelwitbestuur in die openbare en plaaslike owerheidsektor, word dit egter reeds die afgelope meer as dertig jaar as 'n omvattende benadering in veral die VSA en Brittanje toegepas. Inteendeel, dit is selfs langer terug reeds vir enkelvoudige gebruike aangewend. In 1976 beweer Drucker:

MBO has a longer history in governmental institutions than most of its present-day practitioners realize. The basic concepts are strongly advocated by Luther Gulick and his associates in the mid and late '30's, in their studies of the organization and administration of the federal government (Drucker, 1976: 12; sien ook Kramer, 1979: 131).

Die "basic concepts" waarna Drucker verwys, is waarskynlik spesifieke elemente of aspekte van die doelwitbestuurstelsel, maar gewis nie 'n omvattende doelwitbestuurstelsel nie. Volgens Odiorne *et al* (1980: IX) het hierdie enkelvoudige beskouing van doelwitbestuur geleidelik verander na 'n meer omvattende benadering, hoofsaaklik as gevolg van aanduidings dat "when MBO is treated as a limited subsystem of the managerial process, such as focusing on appraisal only, difficulties arise" (sien ook in dié verband Rodgers & Hunter, 1992: 28). Dit was eers teen die 1970's dat sommige federale regeringsinstellings in die VSA 'n omvattende doelwitbestuurstelsel begin toepas het. In 1973 is die stelsel ten volle op federale vlak ingestel (Sherwood & Page, 1976: 6-7; Kramer, 1979: 132-134; McConkey, 1975: 20;). Hierna is dit ook in staats- en plaaslike owerhede toegepas (Poister & Streib, 1995: 49, 54-55). Epstein verwys na verskeie voorbeelde van plaaslike owerhede in die VSA wat doelwitbestuur as omvattende stelsel ingestel het. Hiermee het hierdie owerhede gepoog om onder andere werksprestasie en dienslewering te verbeter, om hulp te verleen met begrotingsbesluitneming en om prestasie te monitor (Epstein, 1984: 75-85). Volgens Davies (in Rossouw, 1991: 1) is doelwitbestuur ook reeds vanaf die sestigerjare in skole in die VSA en Engeland toegepas, terwyl dit in Suid-Afrikaanse skole in 'n elementêre vorm bestaan het (De Wet in Rossouw, 1991: 1).

Ten spyte van die uiteenlopende beskouings en toepassing van doelwitbestuur, dui die term doelwitbestuur 'n spesifieke, afgeronde stelsel aan en moet dit nie gesien word "as 'n bloot toevallige samevoeging van 'n aantal bestuurstegnieke nie" (Rossouw, 1991:2). Ware doelwitbestuur is 'n omvattende stelsel wat slegs effektief kan funksioneer indien dit versigtig en deeglik geïmplementeer word (Rossouw, 1991: 2).

1.1.2 Die behoefte aan die toepassing van doelwitbestuur

Die verhoogde eise wat tans aan plaaslike owerheidsinstellings en –bestuurders gestel word, is redelik ooglopend. Hierdie druk gaan in die toekoms al hoe meer toeneem as gevolg van inkonsekwente, dikwels teenstrydige, en by tye onrealistiese verwagtinge wat aan plaaslike owerhede en hul bestuurders gestel gaan word. Volgens Fourie (1998: 222) is belastingbetalers ook gefrustreerd deur die hoë vlakke van belasting wat nie altyd voldoende aangewend word om basiese dienste en geriewe te voorsien nie. Gevolglik is “managers ... under pressure to reduce expenditure and decision-makers every day are faced with new concerns, in the allocation of limited sources” (Fourie, 1998: 222).

Die verbetering van dienslewering beteken die herstel van die ongelykhede van die verlede en 'n algehele verandering in die wyse waarop dienste gelewer word. Dit vereis 'n wegbeweeg vanaf burokratiese stelsels, prosesse en houdings wat ingestel is op interne doeltreffendheid en effektiwiteit, na nuwe maniere van dienslewering waarin die behoeftes van die inwoners vooropgestel word en die vlakke van dienslewering beter en vinniger geskied ten einde meer aan werklike behoeftes en verwagtings te voldoen (Fourie, 1998: 223).

Sedert die ingrypende vermindering van die aantal plaaslike owerhede het dit duidelik geblyk dat 'n groot aantal van hulle steeds gebuk gaan onder geweldige finansiële laste, wat hul doeltreffendheid as diensleweringinstellings, en selfs hul voortbestaan, bedreig (Sake Rapport, 16/06/02: 16). Min aandag is ook in die vorige politieke bedeling geskenk aan die doelgerigte skoling en opleiding van munisipale bestuurders in bestuursvaardighede. Gevolglik kon ook nie verwag word dat hierdie situasie enigsins dramaties sou verbeter nie sedert die eerste vrye verkiesing in 1994. Daarvoor was die agterstand wat in die verlede opgebou is, asook doelbewuste pogings om so min as moontlik anderskleuriges met bestuursvaardighede te bemagtig, net te veel. Tereg kan beweer word dat die probleme wat die huidige sentrale staatsdiens van die vorige bedeling geërf het, ook kenmerkend van plaaslike owerhede is. Hieronder inbegrepe is veral probleme soos die afwesigheid van 'n professionele etos van dienslewering en werketiek; lae produktiwiteit as gevolg van 'n tekort aan toepaslike opvoeding en opleiding; 'n gebrek aan rekenpligtigheid en deursigtigheid; gesentraliseerde beheer; diskriminerende en uitsluitende dienslewering; en 'n gebrek aan verteenwoordiging in terme van ras, geslag en nie-geskiktheid (White Paper on the Transformation of the Public Service, 1995).

Dit blyk duidelik uit bogenoemde onder watter geweldige druk plaaslike owerhede in Suid-Afrika tans verkeer. In die lig hiervan sal doeltreffende en effektiewe plaaslike owerheidsbestuur al hoe belangriker word ten einde gehalte dienslewering en die oorlewing van plaaslike owerhede te verseker. Hiervoor sou 'n bestuurshulpmiddel soos doelwitbestuur met vrug oorweeg kan word. As 'n bestuursfilosofie en bestuursproses behoort doelwitbestuur as stelsel gemaklik op plaaslike owerheidsvlak aanklank te vind. Hierdie siening word ook deur Poister & Streib (1995: 54) gedeel met hul stelling dat doelwitbestuur 'n fundamentele deel van 'n beweging in die VSA was om bestuurskapasiteit in die openbare sektor te verbeter, en daar nog steeds voortdurende belangstelling daarvoor op plaaslike owerheidsvlak aangetref word. Volgens hulle eksperimenteer munisipale bestuurders op 'n deurlopende grondslag daarmee en behoort dit inderdaad 'n geskikte bestuurstelsel te wees:

MBO is indeed well established in municipal government but that it is also still evolving as a useful management tool in many jurisdictions. Thus, we would expect to see more complete applications of MBO in cities in the future, and this should bring about corresponding increases in its effectiveness (Poister & Streib, 1995: 55)

Ook Rodgers & Hunter (1992: 55) beaam dat doelwitbestuur 'n suksesvolle en wyd geïmplementeerde bestuurstelsel is.

Sekerlik een van die belangrikste kenmerke (en gevolglik voordele) van doelwitbestuur, is die klem op verhoogde deelname in die bestuur van die organisasie op alle vlakke. So 'n deelnemende bestuurstyl is in ooreenstemming met die behoeftes en eise van die moderne samelewing en is daarop gemik om beide individuele en organisatoriese doeltreffendheid te verbeter (Raia, 1974: 11). In die lig hiervan is ook Drucker (1965: 133) se stelling 'n sterk weerspieëling van die behoefte dat die toepassing van doelwitbestuur as bestuurshulpmiddel gegrond moet wees op 'n deelnemende bestuurstyl:

What the ... enterprise needs is a principle of management that will give full scope to individual strength and responsibility, and at the same time give common direction of vision and effort, establish teamwork and harmonize the goals of the individual with the common weal. The only principle that can do this, is management by objectives and self-control.

Behalwe dat sulke deelname doelwitbestuur as *proses* aan alle betrokkenes binne die organisasie kan bekendstel, is blote kennisname van die doelwitbestuurs*filosofie* reeds genoegsame rede vir 'n deeglike studie daarvan. Só 'n studie kan gevolglik 'n beskeie bydrae

lewer tot die verbetering van die vaardighede van bestuurders op plaaslike owerheidsvlak in die besonder en tot beter bestuur van plaaslike owerhede in die algemeen. Terselfdertyd bied dit ook die geleentheid aan alle amptenare asook inwoners om 'n bydrae te lewer tot die bestuur van die plaaslike owerheid.

1.2 PROBLEEMFORMULERING, DOEL MET DIE STUDIE EN BEGRENSING VAN DIE ONDERWERP

1.2.1 Probleemformulering

Tot dusver in die bespreking is die klem geplaas op die behoefte aan 'n meer omvattende uiteensetting van die doelwitbestuursfilosofie en, voortspruitend hieruit, om die toepassing daarvan as proses op 'n meer gesistematiseerde wyse te hanteer. 'n Grondliggende doel van hierdie studie is gevolglik die ontwikkeling van 'n doelwitbestuursmodel wat as raamwerk kan dien waarbinne die toepassing van die doelwitbestuursproses begrens kan word. Voordat so 'n model suksesvol ontwikkel en toegepas kan word, moet egter eers kennis geneem word van moontlike probleme wat ver wag kan word wanneer bestuurshulpmiddele en –tegnieke wat in die privaatsektor ontwikkel is, in die openbare sektor toegepas word. Die wesenlike verskille tussen die twee sektore noodsaak uiteraard 'n verskil in benadering in die bestuur van elk. McConkey (1975: 34) stel dit so:

Although there probably is no such thing as a truly unique organisation, it would be foolhardy to believe that a management system developed in the private sector can be applied without due regard for the special needs of nonprofit organisations. And, while management is management – regardless of the product, service line, or organisation – good management practices must always be applied with due regard to organizational differences. Nonprofit organizations are different in nature from business corporations and the differences must be recognized and accommodated if the benefits of MBO are to be realized (sien ook Morrisey, 1976: 2, 213; Luthans, 1976: 85-86)

Die eerste probleem is dus om te bepaal hoe om doelwitbestuur synde as 'n hulpmiddel wat in die privaatsektor ontwikkel is suksesvol in die openbare sektor toe te pas. Dit behels veral die probleem om kwantifiseerbare langtermyn en korttermyn doelstellings en doelwitte só op te stel dat vasgestel kan word of hulle wel binne 'n neergelegde tydskuur bereik is, gesien veral in die lig van die afwesigheid van die winsmotief as maatstaf waarteen optrede gemeet kan word (Weirich, 1985: 201-202). Dié aangeleentheid word meer volledig in plaaslike

owerheidsverband in hoofstuk vier bespreek.

'n Tweede probleem wat onderskei kan word is die behoefte aan gepaste opleiding van veral leidinggewende amptenare wat verantwoordelik is vir die implementering en toepassing van doelwitbestuur op plaaslike owerheidsvlak. Jun (1976: 4) waarsku dan ook in dié verband dat "when an MBO program is introduced to an agency where the traditional, bureaucratic values prevail and no appropriate training programs accompany its implementation, failure is likely to occur".

Die 'traditional bureaucratic values' waarna Jun verwys verteenwoordig die tradisionele beskouings oor die bestuur van openbare instellings en is in direkte teenstelling met die onderliggende beginsels van die doelwitbestuursfilosofie. Daar is 'n vermoede dat die oorgrote meerderheid van bestuurders in die openbare sektor nog steeds daarvan oortuig is dat hul aanvanklike bestuursopleiding tesame met jare van dienservaring genoegsaam is om doeltreffende bestuur te verseker. Dit is moontlik dat hulle nie bewus mag wees van die noodsaaklikheid van spesifieke bestuursopleiding wat aan die hedendaagse eise voldoen nie en hulle bestuurstyl daarvolgens aanpas nie (Rossouw, 1991: 7). Indien dit wel die geval is, kan dit bepaalde gevolge inhou vir die implementering en toepassing van 'n doelwitbestuurstelsel.

Die implementering, toepassing en bedryf van die doelwitbestuursproses vereis dus heelwat kundigheid. Gevolglik sal gepaste opleidingsprogramme in die basiese beginsels van doelwitbestuur betyds ingestel en soveel amptenare moontlik daaraan blootgestel moet word ten einde die sukses daarvan sover moontlik te probeer verseker (Jun, 1976: 2). In hoofstuk drie word meer aandag aan skoling- en opleidingsvereistes gegee.

'n Derde probleem is die hoeveelheid ondersteuning vir of weerstand teen die implementering en toepassing van 'n doelwitbestuurstelsel vir die organisasie. In hoeverre werknemers betrokke wil wees by so 'n proses is gevolglik belangrik. Verandering gaan gewoonlik gepaard met 'n sekere mate van weerstand. W. Fox *et al* (1991: 166) is van mening dat verandering die *status quo* bedreig en twyfelagtigheid en onsekerheid skep. Die meeste mense verkies gewoonlik dat die *status quo* behou word en voort te gaan op die wyse waaraan hulle gewoon is. Sodoende word verhoed dat die bekende vir die onbekende verruil word (Rossouw, 1991: 8; sien ook Watson, 1981: 217). Baie mense sal selfs hindernisse skep om verandering teen te werk. Dit het byvoorbeeld tot gevolg dat aktiwiteite en werksaamhede nie altyd gereeld

geëvalueer word nie, wat teenstrydig is met die belangrike rol van evaluering in die doelwitbestuursproses. Een manier om weerstand teen te werk is om sover moontlik almal in die organisasie te betrek by die implementering en toepassing van die stelsel.

Op enkele uitsonderings na wys die meerderheid bestuurskundiges byvoorbeeld op die belangrikheid van bestuursdeelname aan die bepaling van doelstellings en formulering van doelwitte. Volgens hulle bevestig navorsing ook hul standpunt dat die sukses al dan nie van doelwitbestuur grootliks afhang van die mate waarin bestuur betrokke raak by en ondersteuning verleen aan die implementeringsproses (Rodgers & Hunter, 1992, 28-29; Swiss, 1983: 242-243).

Afgesien van bestuursdeelname is dit belangrik dat diegene op laer vlakke in die onderneming ook by die proses ingeskakel en hul deelname verseker word. Deelname is egter geen waarborg dat die stelsel deur alle betrokkenes aanvaar sal word nie. Morrisey (1976: 2) waarsku dan ook dat gewaak moet word teen enige aanvanklike oormatige entoesiasme, aangesien dit mettertyd kan verminder soos die implementeringsproses vorder. Entoesiasme (of by gebrek daaraan) en kennis van die stelsel is ook ten nouste verwant aan mekaar. Gebrekkige kennis moet dus so gou as moontlik aangevul word met behulp van gepaste opleiding in die beginsels van doelwitbestuur.

1.2.2 Die doel met die studie

Uit die begrips- en toepassingsaspekte wat in die kontemporêre publieke administrasie rondom doelwitbestuur voortspruit, is die hoofdoelwit met hierdie verhandeling om ondersoek in te stel na bepaalde teoreties-filosofiese beskouings oor en benaderings tot die doelwitbestuursbegrip. Hieruit sal 'n konsepsuele of teoretiese raamwerk vir studiedoeleindes saamgestel word. Vervolgens sal ook gepoog word om 'n praktykgerigte operasionele raamwerk of skema of model saam te stel om die toepassingsmoontlikhede van doelwitbestuur as bestuurshulpmiddel op veral plaaslike owerheidsvlak te ondersoek. Verskillende fasette van veral die bestuurstaak sal aandag geniet.

Hoewel daar tydens hierdie studie veral op die implementering van doelwitbestuur op senior bestuursvlak gelet sal word, kan dit ook geredelik op laer bestuursvlakke toegepas word. So is dit byvoorbeeld vir 'n individuele bestuurder moontlik om die beginsels van die stelsel in sy besondere omgewing toe te pas sonder dat dit noodwendig reeds deur die onderneming as

geheel toegepas word, of as formele beleid aanvaar is. Hiervoor is daadwerklike ondersteuning vanaf senior bestuursvlak egter nodig sodat die individuele bestuurder die stelsel met die nodige vertroue kan implementeer en toepas. Dit word egter aanvaar dat die stelsel meer suksesvol is wanneer dit vanaf hoër vlakke ondertoe geïmplementeer word, d.w.s. organisasiewyd. Dit is gevolglik belangrik dat die stelsel op alle vlakke as hulpmiddel bekend gestel word om die werklike voordele daarvan optimaal te benut.

1.2.3 Die begrensing van die onderwerp

In die ondersoek na die teoretiese grondslae van doelwitbestuur en die opsionalisering daarvan vir werkverrigtingbevordering op plaaslike owerheidsvlak, is dit noodsaaklik dat die verwysingsraamwerk waarbinne die ondersoek gaan plaasvind tesame met sekere ander aspekte noukeurig omskryf word.

Die ondersoek sal nie probeer voorhou dat doelwitbestuur die enigste en geskikste benadering is om werkverrigting te bevorder nie. Nog minder is dit die oogmerk om doeltreffendheid van werkverrigting binne plaaslike owerhede te beoordeel as synde op 'n kontinuum te wees vanaf doeltreffend tot ondoeltreffend.

Origens word ook nie beoog om vas te stel of openbare bestuurders en ander leidinggewende amptenare in plaaslike owerhede spesifiek voorberei en opgelei word in die filosofie en beginsels van doelwitbestuur met die oog daarop dat hulle dit in hul onderskeie werkerterreine moet toepas nie, alhoewel die voorgestelde raamwerk wel van so 'n aard is dat dit vir hierdie doel aangewend sou kan word.

1.3 METODES VAN ONDERSOEK

Die metode van ondersoek wat in hierdie studie gevolg sal word is 'n deeglike literatuurstudie na die aard en toepassingsmoontlikheid van doelwitbestuur. Die volgende bronne sal geraadpleeg word: gepubliseerde dokumentêre bronne soos boeke, tydskrifartikels, koerante, relevante wetgewing en vorige studies en navorsing in dié verband, asook ongepubliseerde bronne soos verhandelings en tesse.

1.4 BEGRIPSVERKLARING

Net soos in die geval van ander dissiplines, word daar binne die Publieke Administrasie ook 'n verskeidenheid van begrippe en terme aangetref. Dit is ongelukkig so dat die soeke na die korrekte betekenis en gebruik van begrippe en terme om sekere ander begrippe en verskynsels mee te beskryf (soos veral in die geval van die sosiale en bestuurswetenskappe, waarvan Publieke Administrasie deel is) 'n probleem skep. Die argelose gebruik van terme en hul betekenis (semantiek) bemoeilik dikwels die pogings van outeurs in die Publieke Administrasie om die vakgebied te reinig van sg. verwarrende termgebruik. Hiermee word die bevordering van terminologiese juistheid en helderheid aan bande gelê. Gevolglik word daar in hierdie studie sekere belangrike sleutelbegrippe geïdentifiseer en kortliks verklaar om terminologiese verwarring te vermy. Hieronder volg 'n bespreking van die belangrikste terme.

1.4.1 Doelwitbestuur

Hoewel die presiese aard van doelwitbestuur breedvoerig in hoofstuk 3 behandel word, beskryf Jun (1976: 3) se kort definisie kernagtig die wese daarvan:

For our purposes, we define management by objectives as a process whereby organisational goals and objectives are set through the participation of organizational members in terms of results expected.

Hieruit blyk duidelik die tweeledige aard van doelwitbestuur as eensyds 'n bestuursproses wat toegepas word, en andersyds as 'n bestuurs*filosofie* of bestuursbenadering. Beide het ten doel die bereiking van doelwitte soos gemeet in terme van verwagte resultate.

1.4.2 Doelwitbestuur as stelsel

Doelwitbestuur as stelsel verwys na twee aspekte. Eerstens na die onderliggende filosofie, wat meer is as 'n blote bestuursproses. Drucker (1965: 133) verwys daarna as "a principle of management that will give full scope to individual strength and responsibility, and at the same time give common direction of vision and effort, establish team work and harmonize the goals of the individual with the common weal".

Tweedens as 'n spesifieke proses van opeenvolgende stappe, vanaf die bepaling van rolle en missies (stap een) tot by kontrolering en evaluering (stap ses).

1.4.3 Implementering van doelwitbestuur

Implementering behels die inwerkingstelling van die doelwitbestuurstelsel wanneer dit vir die eerste keer as filosofie en proses aan die die onderneming bekend gestel word. Dit bestaan uit 'n reeks handeling wat daarop gemik is om alle betrokkenes voor te berei om die stelsel toe te pas. Die reeks handeling behels onder meer die opleiding van alle betrokkenes in die filosofie en proses van die stelsel, vind vir 'n bepaalde tydperk plaas en eindig wanneer al die betrokkenes onderleg is in hul take en die metodes wat gevolg moet word by die toepassing daarvan.

1.4.4 Toepassing van doelwitbestuur

Die toepassing hou verband met die werklike gebruik of benutting van die stelsel en volg ná die implementeringsfase afgehandel is.

1.5 DIE BELANGRIKHEID VAN DIE STUDIE

In die lig van die oënskynlik min pogings wat reeds aangewend is om doelwitbestuur in die openbare sektor, maar veral op plaaslike owerheidsvlak, in Suid-Afrika toe te pas, kan hierdie ondersoek dalk 'n beskeie maar heelwaarskynlik onvoldoende bydrae lewer om weer eens die aandag van die denkende student in die publieke administrasie te vestig op die belangrikheid van goed beplande optrede om doelwitte so doeltreffend en effektief moontlik te bereik.

1.6 HOOFSTUKINDELING

Hoofstuk 2 behels 'n literatuuroorsig van die oorsprong en ontwikkeling van die doelwitbestuursbegrip. Aspekte wat aangeraak word is die uitbreiding van owerheidswerksaamhede en die behoefte aan doeltreffende werkverrigting, benaderings tot die toepassing van bestuur binne organisatoriese verband en hulpmiddels vir doeltreffende bestuur en administrasie.

Hoofstuk 3 is 'n oorsig en beskrywing van die presiese aard en kenmerke van doelwitbestuur met besondere klem op die benaderings tot doelwitbestuur, die toepassing daarvan, die verskillende fasette of stappe van die doelwitbestuursproses, soos die bepaling van rolle en missies, sleutelgebiede van optrede, aanduiders van effektiewe optrede, doelwitstelling,

aksieplanne ter bereiking van doelwitte, en kontrolering en evaluering. Daarna volg 'n bespreking van die inwerkingstelling van die doelwitbestuurstelsel.

Hoofstuk 4 bestaan uit 'n ondersoek na die rol van doelwitbestuur in die openbare en plaaslike owerheidsektor. Daar word veral gelet op die toepassing daarvan in verskeie lande. Die filosofie-aspek van doelwitbestuurstoepassing in openbare instellings dien as grondslag vir die bespreking van die daaropvolgende prosesaspekte. In laasgenoemde gedeelte word die *praktiese* toepassing van die verskillende stappe of fases van die doelwitbestuursproses in openbare instellings gemeet aan die kenmerke van die stappe wat in hoofstuk 3 geïdentifiseer is.

Die verhandeling word in hoofstuk 5 afgesluit met eerstens 'n kort samevatting van die belangrikste bevindings en aanbevelings. Hierna word aan die hand van sekere bevindings wat tydens die literatuurstudie gemaak is, 'n model vir die implementering en toepassing van doelwitbestuur in plaaslike owerheidsinstellings uiteengesit. As gevolg daarvan dat doelwitbestuur tans nie heeltemaal so prominent in die literatuur en in die praktyk voorkom nie, maar die beginsels en uitgangspunte daarvan as grondslag dien vir heelwat van die huidige administratiewe en bestuurshulpmiddele en -tegnieke, word die verhandeling voltooi met 'n bespreking van die sonderlinge raakvlakke tussen doelwitbestuur en prestasiebestuur. Laasgenoemde is tans een van die meer prominente bestuurshulpmiddele wat besondere ooreenkomste toon met die beginsels van doelwitbestuur.

HOOFSTUK 2

DIE OORSPRONG EN ONTWIKKELING VAN DIE DOELWITBESTUURSBEGRIP

2.1 INLEIDING

Die owerheid het 'n belangrike verantwoordelikheid om die algemene welsyn van die gemeenskap te bevorder deur 'n wye verskeidenheid van dienste en goedere te voorsien. Belangrik ook in dié verband is die rolaanpassing van die owerheid binne die huidige konstitusionele bedeling in Suid-Afrika. Benewens die tradisionele dienslewering- en instandhoudingsfunksies, vereis die grondwet ook van die owerheid om 'n ontwikkelingsrol te vervul; dit lei tot 'n voortdurende toename in nuwe sowel as unieke dienste terwyl bestaande dienste uitgebrei en aangepas word. Hierdie verwickelinge plaas ongekende druk op die owerheid om skaars hulpbronne op die voordeligste moontlike wyse aan te wend. Die verantwoordelikheid hiervoor berus veral by die openbare bestuurders, wat moet verseker dat owerheidsinstellings vir prestasie bestuur en gadministreer word.

In hierdie hoofstuk word aspekte wat met die bevordering van doeltreffende en effektiewe bestuur en administrasie verband hou, beskryf en ontleed. Die eerste gedeelte van die hoofstuk word gewy aan 'n bespreking van die faktore wat aanleiding gee tot die uitbreiding van owerheidswerksaamhede en die verpligtinge van die owerheid in dié verband. 'n Belangrike verpligting is om bestaande skaars hulpbronne noodwendig meer doelmatig aan te wend. In hierdie gedeelte word gevolglik kennis geneem van maniere hoe 'n organisasie doeltreffend en effektief bestuur kan word om doelmatige aanwending van hulpbronne te verseker. Vir die doel word verskillende bestuursbenaderings wat met verloop van tyd binne organisatoriese verband ontstaan het, beskryf en ontleed.

Afgesien van die bogenoemde benaderings om doelmatige dienslewering moontlik te maak, kan die openbare bestuurder ook van 'n wye verskeidenheid van bestuurshulpmiddele en tegnieke, waaronder doelwitbestuur, vir die doel gebruik maak. Vervolgens word enkele van die belangrikste hulpmiddele en tegnieke kortliks behandel om elkeen se potensiële bydrae tot doeltreffende bestuur aan te dui. Aangesien doelwitbestuur as bestuurshulpmiddel volledig in hierdie verhandeling beskryf en ontleed word, word in die stadium volstaan met slegs enkele

opmerkings oor die oorsprong en ontwikkeling van die doelwitbestuurs- begrip. Hierdie agtergrond is van belang vir die bespreking oor die wesensaard van doelwitbestuur wat in die volgende hoofstuk volg.

Die hoofstuk sluit af met 'n opsomming van die bevindings van die ondersoek.

2.2 DIE UITBREIDING VAN OWERHEIDSWERKSAAMHEDE EN DIE BEHOEFTE AAN DOELTREFFENDE EN EFFEKTIEWE WERKVERRIGTINGBEVORDERING

Die primêre bestaansrede van die staat is die bevordering van die algemene welsyn van sy inwoners. Dit geskied hoofsaaklik deur middel van bepaalde owerheidsfunksies. Hierdie nastrewing van die algemene welsyn het aanleiding gegee tot een van die mees uitstaande kenmerke van die negentiende en veral die twintigste eeu, naamlik die snelle groei van die openbare sektor as gevolg van die dramatiese uitbreiding van die werksaamhede en funksies van owerheidsinstellings, veral na die Tweede Wêreldoorlog (Schmidt in C. L. Taylor, 1983: 261).

Die verpligting van die staat om hierdie funksies en werksaamhede te behartig het aanvanklik uit mense se bepaalde ideologiese denke en beskouings ontstaan wat toe geïnstusionaliseer is met die opkoms van nasionale state (Gildenhuys, 1993: hfs 1). Met verloop van tyd het daar egter ingrypende teoretiese sowel as praktiese veranderinge t.o.v. die beskouings oor die funksies en werksaamhede van owerhede in nasionale state ingetree wat meesal weer tot verdere uitbreiding van owerheidswerksaamhede gelei het (die teendeel is natuurlik ook moontlik maar onwaarskynlik, naamlik 'n afskaling van owerheidswerksaamhede). Hierdie evolusieproses gaan vandag nog voort en dien steeds as katalisator vir die uitbreiding van die funksies en werksaamhede van owerhede.

Die owerheid onderneem 'n wye verskeidenheid van funksies wat op verskillende wyses ingedeel kan word. Die algemeenste indeling is: (1) orde en beskermingsfunksies, (2) sosiale welsynsfunksies, (3) ekonomiese welsynsfunksies en (4) algemene owerheidsdienste (Budget Review, RSA 2002 ; Gildenhuys, 1997: 8-11; 1993: 24 -28).

Die bogenoemde funksies bestaan uit 'n verskeidenheid openbare goedere en dienste, bekend as lynfunksiedienste. Om hierdie dienste doeltreffend en effektief te lewer, word die lynfunksiedienste ondersteun deur bepaalde hulpfunksies (stafffunksies), waaronder finansiële dienste, personeeldienste, kantoor- en sekretariële dienste, regsadviesdienste, organisasie- en werkstudie dienste, hulpvoorsieningsdienste en rekeningkundige en ouditeringsdienste

(Gildenhuys, 1997: 11-13). Die aard van hierdie lyn- en hulpfunksies is ook 'n aanduiding van die grootte en omvang van die owerheid se dienslewingsfunksies in die besonder en die groei van die openbare sektor in die algemeen. Hierdie tendens word bevestig deur geselekteerde statistiek oor openbare uitgawes op alle owerheidsvlakke oor die afgelope aantal dekades sedert Uniewording. Die direkte gevolg hiervan is dat owerheidsinstellings voortdurend onder druk verkeer om beperkte hulpbronne so doeltreffend en effektief moontlik aan te wend en te bestuur en hul optredes stelselmatig by veranderende omstandighede aan te pas.

Daar is reeds hierbo verwys na die bestaansrede van die staat wat voortspruit uit 'n verpligting om die algemene welsyn van sy inwoners te bevorder aan die hand van bepaalde owerheidsfunksies en werksaamhede. Hierdie verpligting asook die gepaardgaande bepaling van die aard en omvang van die funksies en dienste wat gelewer word, is die gevolg van verskillende ideologiese en beskouings wat onderliggend is aan die opkoms van nasionale state. In 'n ondersoek van die literatuur is bevind dat daar verskeie redes en faktore is wat 'n belangrike rol speel in die vorming van hierdie ideologiese denke en beskouings en by die bepaling van die verskillende soorte funksies en dienste wat uiteindelik gelewer word.

Benewens die ideologiese beskouings en denke, is daar ook 'n aantal ander faktore wat 'n insiggewende rol speel by die bepaling van moontlike optredes en werksaamhede van die owerheid. Die invloed van bogenoemde faktore en die ontstaan van ideologiese denke oor die rol van die staat, word volledig bespreek deur Lawton & Rose (1994), Taylor (1983), Thornhill & Hanekom (1995), McCurdy (1977) en Gildenhuys (1993; 1997). 'n Samevatting van hierdie outeurs se beskouings en benaderings word vervolgens gemaak. Uit die samevatting blyk dit duidelik dat hierdie faktore ook die aard, omvang en belangrikheid van owerheidsdienste sowel as die behoefte aan doeltreffende en effektiewe bestuur en administrasie beklemtoon. 'n Owerheid het benewens sy dienslewingsfunksie dus ook 'n verpligting om belastinggeld produktief en effektief te benut ten einde daarvoor te kan verantwoord.

2.2.1 Teorieë oor die doelstellings waarvoor die staat bestaan

Teorieë oor die doelstellings van 'n staat is normaalweg 'n belangrike element in ideologiese denk oor die redes vir die bestaan van 'n staat. Dit is vanselfsprekend dat owerhede voorafbepaalde doelstellings nastreef. Volgens Gildenhuys (1993: 3) is dit belangrik om 'n studie van die doelstellings van die owerheid te maak sodat antwoorde op die volgende vrae

verkry kan word: "why do governments exist, what do they do and why do they do what they do"? Hierdie vrae weerspieël in 'n mate die dilemma van owerhede oor wat hulle eintlik veronderstel is om te doen, watter funksies hulle verantwoordelikheid is. Edmund Burke (in Ranney, 1975 (a): 504-505; 1975 (b): 308-309) verwoord dit treffend: "What the state ought to take upon itself to direct by public wisdom, and what it ought to leave, with as little interference as possible, to individual discretion". Die antwoorde hierop gee 'n aanduiding van die doelstellings en doelwitte van owerhede, watter soorte funksies hulle onderneem om hierdie doelstellings en doelwitte te realiseer, wat die aard van die openbare dienste is wat hulle lewer ten einde hulle funksies uit te voer, en hoe en vanuit watter bronne van inkomste openbare dienste gefinansier kan word. Met verloop van tyd is besondere teorieë dan ook ontwikkel wat op 'n bepaalde tydstip gegeld het en 'n aanduiding gegee het van die doelstellings van die staat. Hierdie doelstellings het gevolglik die aard en omvang van openbare instellings en hul funksies bepaal. Vergelyk byvoorbeeld in dié verband die tydperk van die polisiestaat, die merkantilisme, laissez-faire en andere.

Op 'n bepaalde tydstip in die geskiedenis van 'n staat speel ideologie en politiek dus 'n belangrike rol in die werksaamhede van 'n staat. Soos wat hierdie politieke idees en beskouings ontwikkel vind daar voortdurend aanpassings in die gestelde doelstellings en doelwitte plaas. Dit kan lei tot 'n moontlike drastiese toename (en selfs 'n afname, soos byvoorbeeld in die geval van laissez-faire) in die aard en omvang van die funksies en aktiwiteite van die openbare sektor op alle regeringsvlakke, insluitend plaaslike owerheidsvlak.

In die gedeelte hierna volg 'n kort uiteensetting van vier ideologieë wat inherent deel was van die ontwikkeling van teorieë oor die doelstellings van state en die redes vir hul bestaan.

2.2.1.1 Laissez-faire

Die hoofdoel van nasionale owerhede is aanvanklik gesien as die beskerming van die landsinwoners en hul eiendom teen aggressie van buite die landsgrense. Vandaar dus die benaming "polisiestaat", wat veronderstel was om tiperend te wees van die staat waarin die owerheid hoofsaaklik dienste soortgelyk aan die van die polisie gelewer het. Die tydperk van die merkantilisme wat na die bogenoemde fase gevolg het, het ook sterk klem gelê op die skep en handhawing van kragtige owerheidstrukture en instellings om die nodige beheer te kan uitoefen. Hierdie beskouings het egter die weg gebaan vir die ontstaan en ontwikkeling van die

bekende laissez-faire ideologie. In sy wese beteken laissez-faire dat mense toegelaat moet word om self 'n keuse oor hul doen en late uit te oefen. Daar is van die owerheid verwag om hom te weerhou van inmenging in die private ekonomiese en sosiale aktiwiteite van die individue en om slegs die mees geskikte omstandighede vir vrye kompetisie te skep, wet en orde te handhaaf en die lewe en eiendom van die individue te beskerm (Thornhill & Hanekom, 1995: 16; Gildenhuys, 1993: 4; Ranney, 1975 (a): 505-506). Enige geskille tussen private individue moes deur die onafhanklike geregshoue besleg word.

Ten spyte van die ideaal van nie-inmenging vanaf owerheidskant, was daar tog in enkele gevalle van die owerheid verwag om onder bepaalde omstandighede tussenbeide te tree, soos in tye van hongersnood, maatreëls vir voldoende verdediging teen vreemde aggressie en om humanitêre redes. Inmenging op ekonomiese terrein kon slegs geskied wanneer dit absoluut noodsaaklik was.

Die laissez-faire ideologie kon egter nie die toets van die tyd deurstaan nie en is mettertyd verwerp, hoofsaaklik as gevolg van die industriële rewolusie en die swak maatskaplike toestande waaronder die meerderheid van die inwoners geleef het. Dit het tot gedwonge ingryping deur die owerheid gelei en die era van die sosialisme ingelui.

2.2.1.2 Sosialisme

Die nadraai van die industriële rewolusie het aanleiding gegee tot 'n nuwe denkpatroon oor die rol van die owerheid in die maatskaplike en sosiale lewe, naamlik die Sosialisme. Die owerheid is gedwing tot ingryping ten einde die belange en welvaart van die massas te beskerm wat aan die ontvangkant was van 'n stelsel wat hulle meedoënloos uitgebuit het ten gunste van die relatief klein maar welvarende gedeelte van die bevolking, of te wel die sogenaamde kapitaliste. Die owerhede moes omstandighede skep wat die minderbevoorregtes 'n geleentheid kon gee om hul maatskaplike omstandighede te verbeter. Dit was die begin van wat later bekend sou staan as die sosiale welsynstaat; 'n stelsel wat sosiale sekuriteit en die lewering van welsynsdienste moes verseker.

Gildenhuys (1993: 7) beskryf die Sosialisme as:

a system of statism with centrally-concentrated and comprehensive economic, social and physical control of the activities of the individual to the detriment of

individual liberty; where the ownership of all factors of production (land, raw materials, labour and capital) are vested in the government; and where production, distribution and trade belong to the community at large and are administered by the government on behalf of the community.

Hieruit blyk die kollektiwistiese aard van die sosialisme baie duidelik. In teenstelling met die laissez-faire benadering met sy klem op persoonlike vryheid en inisiatief, spits die sosialisme hom daarop toe om 'n gereguleerde samelewing te skep aan die hand van allerhande beperkende wetgewing en maatreëls.

Ten spyte van die verwagtinge wat daaroor gekoester is, het die sosialisme nie die gewenste uitwerking gehad nie; die ekonomiese en maatskaplike gaping tussen ryk en arm het al hoe groter geword. 'n Middeweg moes gevind word tussen die twee uiterstes van die kontinuum: dié van die sosialisme aan die een kant en van laissez-faire aan die ander kant. 'n Moontlike oplossing is gesien in die skep van die sosiale welsynstaat.

2.2.1.3 Die sosiale welsynstaat

In 'n sosiale welsynstaat is die owerheid veronderstel om die hoogste mate van materiële en geestelike welsyn van die gemeenskap te bevorder. Dit veronderstel 'n waarborg deur die owerheid aan sy inwoners van 'n sekere minimum lewenstandaard en deelname aan alle aspekte van die gemeenskapslewe (Ranney, 1975 (a): 509-511). Dit sluit ook in die voorsiening van onder andere gratis formele opvoeding, gratis mediese sorg, ekonomiese sekuriteit na aftrede soos welsyntoelaes en staatspensioene vir minder bevoorregtes, behuising en beskerming teen verlies van werk (Gildenhuys; 1993: 9-10). Die sosialisme en die sosiale welsynstaat verskil dus in die mate waartoe die owerheid 'n reguleringsrol speel in die daaglikse bestaan van sy inwoners.

Eersgenoemde verlaat hom op totale ingryping in en totale beheer van die gemeenskapslewe; die sosiale welsynstaat weer gaan van die veronderstelling uit dat die individu 'n mate van beweegruimte toegelaat moet word en deelname moet verkry in 'n gemengde ekonomie. In die praktyk beteken dit dat die private sektor beskerming moet geniet, maar ook terselfdertyd gereguleer word, terwyl die openbare sektor sy aandeel in die ekonomie moet vergroot en selfs uitbrei. Dit is geensins die gedagte dat private rykdom versamel moet word nie, maar dat 'n vennootskap tussen individu en die staat moet ontstaan ten einde 'n herverdeling van rykdom te bewerkstellig. Natuurlike hulpbronne moet deur die owerheid beheer word terwyl arbeid,

kapitaal en die bogenoemde natuurlike hulpbronne sover moontlik ten volle doeltreffend benut word (Gildenhuys, 1993: 11-12). Die volgende aanhaling van Gildenhuys dien as 'n goeie samevatting van hierdie filosofie:

a reconciliation of central government control with individual liberty, of laissez-faire capitalism and totalitarian socialism (communism) and of private initiative and the so-called community or public interests (Gildenhuys, 1993: 12).

Ten spyte van die hoë verwagtings oor die sukses van hierdie ideologie, het dit ook nie daarin geslaag om aan sy aanvanklike oogmerke te voldoen nie; grootskaalse werkloosheid, oneweredige verspreiding van welvaart en armoede was aan die orde van die dag. Afgesien hiervan het die staatsdiens teen 'n vinnige pas gegroei met al die tipiese tekortkominge wat daarmee gepaard gegaan het soos burokratiese onsensitiwiteit en die sentralisering van besluitneming. Miskien som Gildenhuys (1993: 13) dit die beste op as hy beweer dat die sosiale welsynstaat "systematically moved away from a free democratic system towards a typical socialist system supported by an autocratic and eventually a totalitarian government system relying on government by force".

Die werklikhede van die tekortkominge van die sosiale welsynstaat moes uiteindelik die knie buig voor die aanslag van die sogenaamde ekonomiese welsynstaat.

2.2.1.4 Die ekonomiese welsynstaat

In die ekonomiese welsynstaat word die klem geplaas op die ekonomiese welvaart van die individu wat hom in staat kan stel om na sy eie welsyn en belange om te sien. In dié verband wys Gildenhuys (1993: 16) dan ook daarop dat "the main object of the economic welfare state is the creation by government of circumstances where the individual is free and is left to develop his personal economic welfare according to his own physical and mental activities, by means of which he can afford to look after his own personal welfare". Dit word moontlik gemaak deur die beginsels van die demokrasie met sy onderliggende waardestelsel as uitgangspunt te aanvaar. Hierdie waardestelsel word gekenmerk deur sekere grondliggende bepalings wat vervat is in die konstitusionele raamwerke van die meerderheid demokratiese state, met inbegrip van Suid-Afrika. Die Suid-Afrikaanse grondwet maak onder andere voorsiening vir 'n verteenwoordigende regering wat uit nasionale, provinsiale en plaaslike sferes van regering bestaan. Daarin word erkenning aan die oppergesag van die grondwet gegee, terwyl dit vryheid van denke, vryheid van spraak, vryheid van pers, private eiendomsreg van

grond en produksiefaktore en vrye deelname aan die handel en ekonomie waarborg (Die Grondwet, 1996: hfs 1 & 2). Die vryemark ekonomiese stelsel moet gevolglik toegelaat word om ongehinderd te funksioneer terwyl owerheidsinmenging tot die absolute minimum beperk moet wees (Gildenhuys, 1993: 4).

Benewens die bogenoemde teorieë is daar, soos reeds hierbo aangedui, nog enkele ander faktore wat die uitbreiding van owerheidswerksaamhede beïnvloed.

2.2.2 Sosiale en kulturele ontwikkeling van die bevolking

Dit word algemeen aanvaar dat 'n bevolking se behoeftes kwantitatief en kwalitatief toeneem namate hy kultureel en maatskaplik ontwikkel. Na gelang hierdie proses van ontwikkeling toeneem, word owerhede toenemend bewus van die noodsaaklikheid om meer en beter dienste te lewer en geriewe te voorsien ten einde die inwoners in staat te stel om hul lewensomstandighede te verbeter. Ons steeds uitbreidende openbare biblioteke en liggame soos uitvoerende kunsterade, voorsiening van teaters en ander dergelike openbare geriewe is goeie bewyse hiervan.

2.2.3 Bevolkingstoename

Die natuurlike aanwas van bevolkings, maar veral die verskynsel van 'n relatief hoër aanwaskoers onder onderontwikkelde en minder welvarende (en dus ook minder selfversorgende) bevolkingsgroepe, as onder hoër ontwikkelde en welvarender groepe stel steeds groter eise aan die bestaande owerheidsinstellings. As 'n ontwikkelende land het Suid-Afrika ook 'n hoë bevolkingsgroei en die probleme wat daarmee gepaardgaan. Die onderstaande tabel gee 'n aanduiding van hierdie groei:

1911:	5 973 000
1946:	11 416 000
1970:	21 446 000
2000:	± 46 000 000 (RGN Projeksies, soos aangehaal in Thornhill & Hanekom, 1995: 253)

Volgens die Bulletin of Statistics (Sept. 2002) se projeksies word 2002 se syfer op 45440 geraam.

Die toename in bevolking en die verhoging in lewensverwagting noodsaak gevolglik 'n beleid

van bewaring van veral natuurlike hulpbronne wat met die oog op die toekoms nie verkwis moet word nie. Openbare beheer van hierdie bronne is vandag 'n besonder belangrike sfeer van openbare bestuur en administrasie.

2.2.4 Verstedeliking en industrialisasie

Luther Gulick het reeds so vroeg as 1962 verklaar dat hy vas oortuig is "that the major unsolved problems of our society and government arise primarily from the new rapid urbanization of the country" (1962: 91). Dit is bekend dat veral die blanke gedeelte van die bevolking van Suid-Afrika om verskeie redes toenemend verstedelik terwyl ander rassegroepe ook in toenemende getalle na stedelike gebiede begin trek. Volgens beskikbare statistiek is uit 'n bevolking van ongeveer 44.5 miljoen in 1996 nagenoeg 91% van die blankes, 97% van die Asiërs, 83% van die kleurlinge en 43% van die swartes verstedelik (South African Statistics, June 2001).

Industrialisasie word as een van die vernaamste redes vir hierdie verskynsel voorgehou. Hierdie neiging sal in die toekoms steeds voortgaan en in die proses nuwe probleme skep (vergelyk byvoorbeeld die gevaar van besoedeling en wetgewing wat in dié verband vereis word). Die sametrekking van groot gedeeltes van die bevolking in stedelike gebiede veroorsaak ook groter diens- en reguleringsbehoefte wat die toenemende aandag van nasionale en plaaslike owerhede verg.

2.2.5 Ontwikkelinge in die veld van die ekonomie

Daar is verskillende sieninge oor die mate waarin die owerheid die ekonomiese lewe moet reguleer en sy uitvoerende instellings as entrepreneurs aan die ekonomiese prosesse moet laat deelneem. Ons het reeds hierbo in ons bespreking oor die teorieë oor die redes vir die bestaan van state gesien hoe die deelname van die staat gewissel het afhangende van die voorskrifte van die bepaalde ideologie. Dit is vandag egter 'n voldonge feit dat 'n nasionale owerheid verantwoordelik is vir ewewigtige ekonomiese groei in 'n land. Gevolglik vind owerheidsdeelname op 'n indirekte sowel as direkte wyse plaas. Owerhede vaardig wetgewing uit in verband met besoldiging, werkgeleenthede, werksomstandighede, monopolistiese praktyke en vele ander aangeleenthede wat met die ekonomie in verband staan. Terselfdertyd neem die owerheid ook direk deel aan ekonomiese bedrywighede deur middel van spesiale

instellings soos staatskorporasies, staatshandelsondernemings en ander staatsondernemings (dit is tans egter die uitdruklike oogmerk van die Suid-Afrikaanse regering om hom stelselmatig van sekere ekonomiese bedrywighede los te maak). Dit word ook van die owerheid verwag om die nadelige invloed van inflasie gedurende tye van voorspoed en die afbrekende invloed van werkloosheid in tye van depressie sover moontlik teen te werk. Hiervoor moet metodes soos in- en uitvoerbeheer, prysbeheer, rentekoersaanpassings en dergelike maatreëls toegepas word om die ekonomie van die land sover moontlik te stabiliseer. Die uitdaging aan die owerheid is egter om 'n gesonde balans in die proses te handhaaf. Al hierdie aangeleenthede bring nietemin 'n uitbreiding van owerheidswerksaamhede mee.

2.2.6 Tegnologiese ontwikkeling

Tegnologiese ontwikkeling neem teen so 'n pas toe dat die gevolge daarvan moeilik gekoördineer kan word (Thornhill & Hanekom, 1995: 253). Dit het tot gevolg dat die owerheid op groter skaal voorskrifte oor die gebruik van byvoorbeeld uitvindings moet maak. Nie net beïnvloed dit intern die aard en bestek van openbare bestuur nie (soos byvoorbeeld die impak van rekenaars en moderne kommunikasie-iniddele), maar ook die breër gemeenskap. Dit skep die behoefte vir spesiale instellings om die nodige beheer en koördinasie te verseker, instellings soos die Wetenskaplike en Nywerheidsnavorsingsraad en die Suid-Afrikaanse Buro van Standaarde om maar enkeles te noem.

In wat seker as een van die mees revolusionêre uitvindings beskou kan word, is die motorvoertuig 'n goeie voorbeeld van 'n ontwikkeling wat daartoe gelei het dat die owerheid ten nouste betrokke geraak het by nuwe werksaamhede en verpligtinge in gemeenskapsverband. Die bou van paaie, lisensiëring van motorbestuurders en motorvoertuie, derdepartyversekering, verkeersregulasies is maar enkeles wat genoem kan word.

2.2.7 Spesifieke beleidsrigtings van politieke partye

Politieke partye kom aan bewind na aanleiding van spesifieke beleidsrigtings. Met 'n oornam van bewind neem sodanige party bestaande openbare instellings oor, herskommel dit, voeg daaraan toe of hou dit soos dit is, en gebruik dit om sy beleid in werking te stel (McCurdy in Thornhill & Hanekom, 1995: 250). Vergelyk in dié verband die bewindsverandering in Suid-Afrika na die algemene verkiesing van 1994. en al die veranderinge wat sedertdien aangebring is aan owerheidstrukture, asook nuwe verpligtinge wat as gevolg hiervan bygekom

het.

2.2.8 Onderlinge afhanklikheid van lande

Geen land kan vandag meer daarop aanspraak maak dat hy volkome selfgenoegsaam is nie. Feitlik alle state van die wêreld werk vandag saam in een of meer internasionale of streeksinstellings, met die Verenigde Nasies heelwaarskynlik die bekendste een van almal. Dit is vanselfsprekend dat 'n land se deelname aan sulke liggame addisionele verpligtinge sal meebring.

2.2.9 Internasionale spanninge, die gevaar van oorlog, en oorlog self

Die belangrike invloed van bogenoemde faktore op die aard en omvang van owerheidswerksaamhede blyk uit die feit dat die meerderheid lande van die wêreld enorme bedrae begroot vir verdedigingsdoeleindes. Reeds so vêr terug as 1963 het die Verenigde State van Amerika 63% van sy begroting vir daardie betrokke jaar aan verdediging bestee (Corson & Harris, 1963: 113). Die voortdurende styging in uitgawes vir verdedigingsdoeleindes (in dié geval is Suid-Afrika die uitsondering, aangesien sy verdedigingsbegroting merkbaar oor die afgelope aantal jare besnoei is) is hoofsaaklik toe te skryf aan internasionale spanninge en streekkonflikte.

Die voorgaande was hoofsaaklik faktore van 'n *kwalitatiewe* aard. Hierbenewens is dit nodig om ook na bepaalde *kwantitatiewe* faktore te verwys wat die groei en uitbreiding van owerheidswerksaamhede beïnvloed. Vanaf ongeveer 13 staatsdepartemente met Uniewording in 1910 was daar 'n geleidelike toename tot die huidige 33 departementele begrotingsposte vir die 2002/2003 boekjaar (Estimates of National Expenditure, RSA 2002). Dieselfde geld ook spesiale instellings soos die onderskeie beheerrade op verskillende terreine.

Afgesien van die groei in die aantal staatsdepartemente, is die toename in die vaste personeelstaat van die staatsdiens ook 'n belangrike rede vir die groei en uitbreiding van owerheidswerksaamhede. 'n Oorsig van die Jaarverslae van die Staatsdienskommissie vir die afgelope aantal dekades toon 'n duidelike patroon van volgehoue groei in amptenaarsgeledere op sentrale owerheidsvlak. Waar daar in 1925 ongeveer 8733 werknemers in die sentrale staatsdiens werksaam was (Staatsdienskommissie, 1926), het die getal vermeerder tot ongeveer 1034.245 miljoen in 2000 (Report on the State of Representativeness in the Public Service, 2000: 7).

Volgens Lawton & Rose (1994: 5) is dit ook interessant om daarop te let dat state wie se ekonomieë nie in staat is om volle indiensname te verseker nie, oor die algemeen groot openbare sektore het wat meer werkskepping verseker. Daar is dus 'n direkte korrelasie tussen ekonomiese groei aan die eenkant en openbare indiensneming aan die anderkant wat, afhangende van ekonomiese aktiwiteite, negatief of positief van aard kan wees. Ten spyte van die persepsie dat die staat se personeel en finansies ongebreideld uitbrei, moet in alle billikheid egter daarop gewys word dat hierdie toename wel in baie gevalle geregverdig kan word op grond van die wye verskeidenheid noodsaaklike dienste wat van owerheidsweë gelewer moet word.

Wat finansies betref, is hier ook 'n gevestigde patroon van groot toenames in veral uitgawes. Vanaf 'n beskeie uitgawe van R31 miljoen in 1912 (Bureau of Census and Statistics, 1960: Q-2) het die sentrale owerheid se begroting van uitgawes gegroei tot 'n enorme begrote uitgawe van R287,9 biljoen vir die 2002/03 boekjaar (Budget Speech, RSA 2002; Estimates of National Expenditure, RSA 2002).

Uit die voorgaande is dit duidelik watter belangrike rol die owerheid in die voortbestaan en ontwikkeling van die moderne samelewing speel. Dit is gevolglik vanselfsprekend dat die administratiewe aktiwiteite en stelsels van 'n bepaalde tydperk en plek die produk van die omgewingsfaktore en heersende idees van daardie tydperk sal wees. Die verskillende faktore wat meehelp tot die skep van hierdie openbare instellings en wat verantwoordelik is vir die toenemende omvang van openbare bestuur en administrasie, het uitendelik gekulmineer in 'n situasie waar openbare instellings op feitlik elke denkbare terrein van die samelewing 'n bepalende rol speel.

2.2.10 Samevatting

In hierdie afdeling is die uitbreiding van owerheidswerksaamhede bespreek. Daar is aangetoon dat die staat 'n verpligting het om die algemene welsyn van die inwoners te bevorder deur sekere funksies en werksaamhede te behartig. As gevolg van groter wordende behoeftes, het die funksies en werksaamhede van die owerheid dienooreenkomstig gegroei. Die aanvanklike rede waarom hierdie verpligting aan die owerheid opgedra is, kan hoofsaaklik toegeskryf word aan mense met bepaalde ideologiese denke en beskouings oor wat die take en verpligtinge van die staat moet behels. Hierbenewens is ook verwys na ander bydraende faktore wat 'n belangrike rol in bogenoemde verband speel.

In die volgende afdeling word meer spesifiek gekyk na benaderings tot die toepassing van bestuur binne organisatoriese verband.

2.3 BENADERINGS TOT DIE TOEPASSING VAN BESTUUR BINNE ORGANISATORIESE VERBAND

As gevolg van die uitbreiding van owerheidswerksaamhede word die druk op skaars hulpbronne al hoe groter. Laasgenoemde hulpbronne moet derhalwe so doelmatig as moontlik aangewend word ten einde in die oorgrote meerderheid van behoeftes van die gemeenskap te voorsien. Dit is slegs haalbaar indien openbare instellings ook vir prestasie bestuur word. Prestasie word egter deur verskeie veranderlikes beïnvloed. Volgens Schwella (in Fox *et al*, 1991: 3) is een van die belangrikste veranderlikes die invloed van die omgewing. Dit is dus belangrik dat openbare bestuursfunksies waaronder beleidmaking, beplanning, organisering, leierskap en motivering, beheer en evaluering asook bestuursvaardighede "be constantly assessed in terms of the public management environment" (Schwella in Fox *et al*, 1991: 3). Die aard van die bestuursomgewing beïnvloed tot 'n groot mate dus die wyse waarop die onderneming bestuur kan word. Dit kan byvoorbeeld 'n rol speel in die soort benadering wat in bepaalde omstandighede deur die openbare bestuurder toegepas moet word ten einde doeltreffende en effektiewe dienslewering te verseker. Gevolglik word daar voortdurend pogings aangewend om maniere te vind om die toepassing van bestuur te bevorder. In dié verband is heelwat ondersoek en navorsing reeds gedoen. 'n Volledige bespreking volg hieronder.

Deur middel van deeglike bestudering van bestuurs- en organisatoriese verskynsels het verskeie denkskole heelwat teorieë en idees die lig laat sien oor hoe bestuur binne organisatoriese verband toegepas kan word ten einde onder andere doeltreffende en effektiewe werkverrigting te bevorder. Persone wat veral bygedra het om die bestuursdenke van skrywers en navorsers van hierdie skole te ontleed en in verskillende klasse of kategorieë in te deel, is Henry (1995), Dessler (1982), Robbins & Decenzo (2001), Sharkansky (1975), Lawton & Rose (1994) en Peter P. Schoderbeck *et al*, 1991). Hierdie outeurs onderskei hoofsaaklik tussen drie denkskole, naamlik die klassieke of tradisionele, menslike verhoudings en stelsels.

Dit is belangrik om in dié stadium daarop te let dat hierdie denkskole ook in sogenaamde oopstelsels of geslote stelsels ingedeel kan word. Hierdie indeling is van belang in die onderskeid tussen die verskillende bestuursbenaderings. Volgens Schwella (in Fox *et al*, 1991:

8) ondersoek die geslote model bestuursverskynsels in terme van hulle interne veranderlikes, terwyl weinig aandag gegee word aan die invloed van eksterne veranderlikes op die bestuursomgewing. Hierteenoor beklemtoon die oopstelsel die belangrikheid van die eksterne omgewing.

2.3.1 Klassieke of tradisionele benadering

Alhoewel die klassieke of tradisionele benadering beskou kan word as die eerste werklike verwysing na beskouings oor moderne bestuursverskynsels, is reeds in die Bybel se tyd na bestuursfunksies soos delegering en eenheid van gesag verwys (Die Bybel, Eksodus 18: 17-23). Dit is egter Schoderbeck *et al* (1991: 39-40) wat verwys na wat hulle beskou as die oorsprong van die klassieke benadering, naamlik met die verskyning van Adam Smith se boek *The Wealth of Nations* in 1776. Smith verwys na die beginsel van verdeling van arbeid wat tot verhoogde produksie lei en wat die weg gebaan het vir verdere ondersoeke na arbeidsverdeling en werkverrigting. In teenstelling met Schoderbeck se aanspraak, beweer Robbins egter dat dit ene Charles Babbage was wat in die 1830's die klassieke era ingelui het. Volgens Robbins het Babbage die behoefte aan 'n sistematiese studie van bestuursverskynsels en standaardisering van werksaamhede besef ten einde produktiwiteit te verbeter (Robbins, 1980: 35). Ten spyte van die twyfel wat daar bestaan oor die oorsprong, het albei hierdie verwikkelings egter 'n belangrike era ingelui wat betref die bestudering van bestuurs- en organisatoriese verskynsels.

Volgens Henry (1995: 50-53) bestaan hierdie skool uit drie benaderings, naamlik wetenskaplike bestuur, burokratiese teorie en administratiewe bestuur. Almal van hulle is geslote stelsels. Die kennierke van elkeen van hulle word kortliks bespreek.

2.3.1.1 Wetenskaplike bestuur

Verskeie outeurs en navorsers het bydraes gelewer tot die ontstaan en ontwikkeling van die wetenskaplike bestuursbeweging, waaronder Frederick Winslow Taylor, Frank en Lillian Gilbreth en Morris Cooke. Vandag word egter aanvaar dat Taylor die eintlike grondlegger daarvan was en sy boek oor wetenskaplike bestuur: *The Principles of Scientific Management* (1911), het die belangrikheid van die beweging bevestig.

Die doel van wetenskaplike bestuur is om funksies so doeltreffend as moontlik uit te voer deur van wetenskaplike metodes en tegnieke in die werksplek gebruik te maak. Die veronderstelling

is dat gesoek moet word na die sogenaamde "one best way" om 'n taak te verrig (Henry, 1995: 55; Fox *et al*, 1991: 9; Lawton & Rose, 1994: 44). In dié verband kan vlugtig verwys word na die spesifieke bydraes van Taylor en Gilbreth.

Volgens Taylor was daar 'n algehele gebrek aan rasionaliteit in die strukture en prosesse van organisasies wat doeltreffende en effektiewe werkverrigting verhinder het (Robbins & Decenzo, 2001: 29). Gevolglik het hy gepoog om die tekortkominge van die produksieproses te identifiseer en dit te probeer elimineer deur die volgende bestuursbeginsels voor te skryf: (1) elke element van 'n werker se taak moet wetenskaplik bepaal word; (2) die seleksie en opleiding van werkers moet wetenskaplik geskied; (3) samewerking tussen bestuur en werkers; en (4) 'n meer gelyke verdeling van verantwoordelikhede tussen bestuur en werkers (Robbins & Decenzo, 2001: 30; Schoderbeck *et al*, 1991: 40).

Frank Gilbreth was bekend vir sy bewegingstudies; hy het ondersoek ingestel na die wyse waarop werk ingedeel is en gepoog om enige onnodige hand- en liggaamsbewegings uit te skakel. Vir dié doel het hy geskikte werkgereedskap en toerusting ontwerp. "What Taylor contributed to scientific management through time study, Gilbreth contributed through motion study" (Robbins, 1980: 37).

2.3.1.2 Burokratiese teorie

Max Weber word beskou as die vader van hierdie teorie. Volgens Robbins (1980: 39) "Weber developed a theory of authority structures and described organisational activity based on authority relations. The ideal type of organisation which he described became the first fully developed theory of bureaucracy". Die begrip "burokrasie" met sy tipiese kenmerke het hiermee sy beslag gekry. Hierdie kenmerke is 'n hiërgargiese struktuur, verdeling van arbeid, 'n gesagshiërgargie, formele reëls en prosedures, 'n loopbaanstelsel en seleksie en bevordering op meriete (Henry, 1995: 54-55; Lawton & Rose, 1994: 30; W.R. Scott, 1987: 41; Robbins & Decenzo, 2001: 32). Rasionaliteit en funksionaliteit van optrede word dus sterk beklemtoon. Schwella (in Fox *et al*, 1991: 90) som dit goed op: "the concern was how to build an organisation based on proper principles of functioning and the processing of information needed to carry out functions in the most efficient way". Hieruit blyk duidelik die sterk ooreenkoms tussen burokrasie en wetenskaplike bestuur.

Ten spyte van al sy goeie eienskappe het die begrip mettertyd die teenoorgestelde betekenis

verkry, naamlik die verpersoonliking van ondoeltreffendheid en vermorsing.

2.3.1.3 Algemene administratiewe teorie

Hierdie teorie is bekend vir sy soeke na die sogenaamde "principles of management". Die veronderstelling is dat dit moontlik is om 'n stel bestuursbeginsels te identifiseer wat bestuursprestasie kan verbeter en wat universeel toepasbaar is (Schwella in Fox *et al*, 1991: 9; Henry, 1995: 56; Reese, 1992: 141; Lawton & Rose, 1994: 44). Henry som die wese van die benadering soos volg op:

Administrative management presumed that administration is administration, wherever it was found ... and therefore administrative management devoted its energies to the discovery of "principles" of management that could be applied anywhere (Henry, 1995: 56).

Dit blyk dus dat die bestuursbeginsels as gemeenskaplike basis moet dien om die werklike oogmerk van hierdie benadering, naamlik ekonomiese doeltreffendheid, te verseker. Daarvoor is dit nodig om die algemeenheid van bestuur binne alle organisasies, privaat en openbaar, te beklemtoon (Schoderbeck *et al*, 1991: 42).

'n Hele aantal outeurs word met hierdie beweging verbind en het 'n belangrike rol gespeel in die ontwikkeling van teorieë in dié verband. Van die meer bekendes is W.F. Willoughby (*Principles of Public Administration*, 1927), Henri Fayol (*General and Industrial Administration*, 1930) en Luther Gulick en Lyndall Urwick (*Papers on the Science of Administration*, 1937).

Ofskoon dit so was dat hierdie beweging getoon het dat die verbetering van tegnieke en prosesse wel voordele ingehou het vir werkgewers sowel as werknemers (Henry, 1995: 57), is ernstige kritiek ook uitgepreek. Veral die feit dat die menslike element in 'n groot mate geïgnoreer is het later geblyk 'n groot tekortkoming te wees (Henry, 1995: 57). Ander kritiek wat uitgespreek is, was die oormatige klem op universeel toepasbare beginsels wat mettertyd geblyk het nie prakties te wees nie, en die geslote stelsel benadering wat nie genoegsame aandag aan die invloed van die bestuursomgewing geskenk het nie (Schwella in Fox *et al*, 1991: 10).

2.3.2 Menslike verhoudings

Hierdie beweging se ontstaan word algemeen toegeskryf aan 'n reeks studies wat by die Hawthorne Werke van die Western Electric Company in Chicago tussen 1927 en 1930 onder leiding van Elton Mayo gedoen is (Robbins & Decenzo, 2001: 35). Die aanvanklike oogmerk van die studie was om die verwantskap tussen die fisiese omgewing en produktiwiteit te bepaal, maar daar is, anders as wat verwag is, bevind dat daar geen werklike verwantskap was nie. Daar is egter wel vasgestel dat die sosiale norme van groepe 'n deurslaggewende rol gespeel het in die gedrag van die individu binne groepsverband. Robbins som dit soos volg op:

behavior and sentiments were closely related, that group influences were significant in affecting individual behavior, that group standards were highly effective in establishing individual worker output, and that money was less a factor in determining output than group standards, sentiments and security (Robbins & Decenzo, 2001: 36).

Vir die eerste keer is daar nou meer kennis geneem van die menslike element, die rol van menslike verhoudings en die bydrae wat die werker tot die prestasie van die onderneming lewer (Schwella, in Fox *et al*, 1991: 10). Aspekte soos die verhoudings tussen bestuur en werknemers en tussen werknemers onderling, die behoeftes van werkers en die invloed van die informele aspekte van die organisasie het al hoe belangriker begin word.

Ten spyte van die beklemtoning van die menslike aspek en die sekere mate van eienskappe van die oopstelselbenadering wat dit getoon het, het die beweging nie daarin geslaag om die tekortkominge van die wetenskaplike bestuursbeweging heeltemaal te vermy nie. Die "one best way" benadering is steeds nagestreef (Sharkansky, 1975: 191); die soeke na universeel toepasbare beginsels van bestuur het nog beduidende invloed gehad; en daar was nie werklik 'n besef van hoe belangrik die invloed van die bestuursomgewing was nie. Kortom, die geslote stelsel was steeds 'n beduidende faktor (Schwella in Fox *et al*, 1991: 10), en die emosionele en sosiale belange van die individuele werker was nog in 'n groot mate ondergeskik aan die belange van die organisasie (Etzioni in Sharkansky, 1975: 194).

2.3.3 Stelsels- en gebeurlikheidsbenadering

In teenstelling met die klassieke en menseverhoudings benaderings, is die stelsels- en gebeurlikheidsbenadering 'n meer moderne perspektief tot die bestudering van bestuurs- en

organisatoriese verskynsels.

'n *Stelsel* veronderstel 'n geordende, samehangende geheel van verbandhoudende komponente wat aan 'n bepaalde omgewing verwant is (Henry, 1995: 157; Schoderbeck *et al*, 1991: 48). In die proses wissel die stelsel voortdurend onderling inligting, energie en materiaal uit met sy omgewing (Schoderbeck *et al*, 1991: 48). In die lig van bogenoemde beskrywing kan 'n organisasie ook as 'n stelsel beskou word. Die stelselsbenadering beskou die organisasie dus as 'n stelsel wat in 'n wisselwerking verkeer met die eksterne omgewing waarbinne dit funksioneer.

Hierdie verwantskap tussen 'n organisasie en sy eksterne omgewing word bepaal deur insette wat vanuit die eksterne omgewing afkomstig is en deur prosesse omgeskakel word in uitsette of resultate. Inligting oor die uitsette word nou weer teruggevoer as insette, wat op hul beurt weer moontlik tot veranderings in die omskakelingsproses en resultate kan lei (Sharkansky, 1975: 5; Schoderbeck *et al*, 1991: 48). Die insette bestaan uit mense, materiaal, toerusting en kapitaal, terwyl die uitsette verskillende soorte produkte en dienste is. Die omskakeling kan deur 'n persoon binne die organisasie of met behulp van instrumente soos byvoorbeeld die rekenaar gedoen word. Die verantwoordelikheid om die insette, omskakeling en uitsette te koördineer en te rig berus by die bestuur van die organisasie.

Stelselsteorie help dus om die konteks waarbinne organisasies bestaan te verstaan en hoe die insette omgeskakel word in uitsette.

'n Belangrike ontwikkeling in die bestudering van bestuurs- en organisatoriese verskynsels wat uit die stelselsbenadering voortgevloei het, is die gebeurlikheids of situasionele benadering. Ofskoon dié benadering redelik onlangs eers op die voorgrond getree het, het Herbert Simon reeds in 1947 daarna verwys in sy bekende boek *Administrative Behavior: A study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*:

we see a steady shift of emphasis from the 'principles of administration' themselves to a study of the *conditions* under which competing principles are respectively applicable. We no longer say that organization should be by purpose, but rather that under such and such conditions purpose organization is desirable, but under such and such other conditions, process organization is desirable. (Simon, 1965: 240).

Schwella (in Fox *et al*, 1991: 11) omskryf die wesenskenmerk van hierdie benadering as volg:

The essence of the approach is the argument that an organisation's relationship to other organisations as well as to its total environment depends on the situation it finds itself in.

Uit hierdie omskrywing blyk dit ook dat die organisasie in wisselwerking met sy omgewing verkeer en gevolglik die stelselsbenadering as vertrekpunt neem. Hierdie siening word ook bevestig deur Schwella: "The basis of this school is found in the open systems approach" (Schwella in Fox *et al*, 1991: 11). Dit verwerp die geslote model idee van een beste model of benadering op grond van die nie-toepasbaarheid van universele bestuursbeginsels. In hierdie stadium is dit egter belangrik om daarop te let dat 'n addisionele element nou bygevoeg word wat nie by die stelselsbenadering teenwoordig is, naamlik die verhouding tussen die organisasie en sy omgewing en met ander organisasies word afhanklik gemaak van en bepaal deur die omstandighede wat op 'n gegewe tydstip bestaan. Daarom is dit vir organisasies belangrik om hierdie verwantskappe en die omstandighede wat dit beïnvloed te verstaan en te kan hanteer ten einde geskikte organisasiestrukture te skep en bestuursoptrede te beplan wat by die bepaalde omstandighede pas (Kast & Rosenzweig in Schoderbeck *et al*, 1991: 50; Lawton & Rose, 1994: 55). Dit vereis dat bestuurders "be adaptable, flexible, analytical and ingenious in their decision-making and management. Management strategies have to be selected and/or adapted for the particular situation facing the organisation" (Schwella in Fox *et al*, 1991: 11).

2.3.4 Samevatting

Owerhede ondervind voortdurend probleme om die groeiende eise van die gemeenskap te versoen met die beperkte hulpbronne tot hul beskikking. As gevolg van hierdie druk is dit uiters belangrik dat hulpbronne so doelmatig as moontlik aangewend word. Dit is slegs haalbaar as openbare instellings vir prestasie bestuur word. In hierdie afdeling is gevolglik gekyk na verskillende denkskole se teorieë en idees oor hoe bestuur binne organisatoriese verband toegepas kan word ten einde doelmatige aanwending van hulpbronne te bevorder.

Terwyl in die gedeelte hierbo gekonsentreer is op *bestuursbenaderings*, word in die deel wat hieronder volg meer spesifiek gekyk na verskillende *bestuurshulpmiddels* en hul gebruikswyses ten einde doeltreffende bestuur en administrasie moontlik te maak.

2.4 HULPMIDDELS VIR DOELTREFFENDE BESTUUR EN ADMINISTRASIE

Die bevordering van die algemene welsyn het nie alleen 'n uitbreiding van owerheidswerkzaamhede tot gevolg nie, maar plaas 'n verpligting op die owerheid om beperkte hulpbronne so doeltreffend en effektief moontlik aan te wend (Die Grondwet, 1996: art. 195(1)(b)). Dit is hoofsaaklik die verantwoordelikheid van openbare bestuurders om te sorg vir die voorsiening van doeltreffende en effektiewe dienslewering. In dié verband moet hulle sekere uitdagings trotseer; hulle is verantwoordelik vir die bepaling van gemeenskapsbehoefte en moet die invloed van die politieke, ekonomiese, sosiale, tegnologiese en wetenskaplike faktore wat openbare dienslewering mag beïnvloed, in ag neem. Die openbare bestuurder moet verwag dat:

his/her duty consists not only of the passive execution of instructions issued by the legislature or the mere noting of changes; he/she is expected to act as a leader, initiator and stimulator with respect to the public service. Thus it may be guaranteed that changes will take place within parameters that will enable the public officials to process the changes and adapt their actions accordingly. (Thornhill & Hanekom, 1995: 248).

Bogenoemde aanhaling beklemtoon die uitdagings en verantwoordelikhede. As 'n leier moet die openbare bestuurder dus innoverend optree en van relevante hulpmiddele gebruik maak om sy bestuurstaak so doeltreffend en effektief as moontlik uit te voer. Die hedendaagse bestuurder het egter heelwat bestuurstechnologie en tegnologiese hulpmiddele tot sy beskikking om hierdie taak met heelwat vertroue aan te pak (vgl. Poister & Streib, 1989: 240-248).

Die ontwikkeling van bogenoemde hulpmiddele het ontstaan hoofsaaklik as gevolg van die behoefte aan meer wetenskaplike werkwyses in die produksie van goedere en dienste tydens die industriële revolusie. Met verloop van tyd is gevolglik 'n verskeidenheid van kwantitatiewe en kwalitatiewe tegnieke en hulpmiddele ontwikkel wat heelwat belangstelling vanuit bestuursgeledere gelok het. Die bruikbaarheid van hierdie hulpmiddele hang egter in 'n groot mate af van die doel waarvoor hulle aangewend word. In die bespreking wat hieronder volg sal die aard en eienskappe van sommige van hierdie hulpmiddele aangetoon word asook hul toepaslikheid in die bestuursterrein. Die eerste kategorie is die sogenaamde kwantitatiewe tegnieke en hulpmiddele:

2.4.1 Kwantitatiewe tegnieke en hulpmiddels

Daar is 'n hele verskeidenheid kwantitatiewe tegnieke soos koste-voordeelontleding, lineêre programmering, operasionele navorsing en netwerkanalise om slegs 'n paar te noem (Fox *et al*, 1991: 276-293). As 'n groep staan hulle ook bekend as "bestuurswetenskap" (Snaddon, 1991). Sommige outeurs onderskei ook onderling tussen hulle, byvoorbeeld tegnieke soos lineêre programmering, waarskynlikheidsteorie, netwerkanalise en simulاسie wat vir *besluitnemingsdoeleindes* aangewend kan word, en ander soos koste-voordeelanalise en nulbasisbegroting wat weer vir *beheerdoeleindes* aangewend kan word (Robbins, 1980: 397-412; sien ook Robbins & Decenzo, 2001: 458-463).

Die oogmerk van bestuurswetenskaplike tegnieke is om as hulpmiddel vir bestuurders te dien en hulle te ondersteun om probleme op wetenskaplike wyse te hanteer en meer effektiewe besluitneming moontlik te maak. Robbins (1980: 81) waarsku egter dat hierdie tegnieke geensins die gesonde oordeel van die bestuurder moet vervang nie. Bestuurswetenskaplike tegnieke kan alleenlik aangewend word om alternatiewe wyses van optrede en moontlike oplossings te identifiseer. Dit maak dit nou vir die bestuurder moontlik om 'n keuse uit te oefen uit die verskillende alternatiewe (Snaddon, 1991: 2).

Die voordele van bestuurswetenskaplike tegnieke is geleë in die metodiek daarvan. Die metodiek vereis dat probleme op 'n sistematiese en logiese wyse aan die hand van bepaalde stappe ontleed word om sodoende alle moontlike inligting te versamel om doeltreffender besluitneming te vergemaklik. Ten spyte van die voordele moet hierdie tegnieke ook met groot omsigtigheid toegepas word. Dit het ook sekere tekortkominge soos herhalende hoe kostes, onaanwendbaarheid daarvan op sommige probleme, swak data basisse en die kloof tussen tegniek en die werklikheid (Henry, 1995: 157).

Die publieke administrasie is deurdring van tegnieke en daarom is dit, in die lig van bogenoemde, belangrik dat die openbare bestuurder nie alleen kennis dra van die belangrikste wetenskaplike bestuurstegnieke nie, maar om ook te weet wanneer en waar die gebruik daarvan gepas is al dan nie. Indien die openbare bestuurder sy plig in die verband sou versuim sal hy blootgestel wees aan manipulering deur veral tegniese spesialiste. Henry (1989: 147) stel dit as volg:

This is not to say that every public administrator should be fully steeped in

Operations Research, systems theory, statistical analysis, computer science, or whatever, as are the full-time professionals in these fields. But the public administrator should know at least some of the basics of these subjects so that he or she will be able to cut through the verbiage of technical analysis and recognize the underlying value choices that the jargon often obscures.

2.4.1.1 Lineêre programmering

Lineêre programmering kan beskryf word as:

a mathematical technique for deriving the optimal solutions to linear relationships. Any problem concerned with maximizing or minimizing some economic reality (eg. human resources, materials and capital) is a linear problem (Starling, 1993: 268).

Lineêre programmering is dus 'n wiskundige tegniek wat aangewend word in 'n poging om die optimale benutting of aanwending van skaars organisatoriese hulpbronne te verseker. Dit poog om antwoorde te verskaf op vrae soos waar, hoe en wanneer hulpbronne aangewend moet word (Wissink in Fox *et al*, 1991: 285; Snaddon, 1991: 9).

2.4.1.2 Koste-voordeelontleding

Koste-voordeelontleding is 'n tegniek wat openbare bestuurders in staat stel om projekte te kies wat die optimum voordele aan die gemeenskap bied (MacRae & Page, 1967: 39; Pearce, 1971: 18). Dit geskied deur ramings te maak van die relevante koste van beoogde programme en die voordele wat die aangaan van uitgawes tot gevolg sal hê. In die praktyk behels dit dat eerstens ondersoek ingestel word na die verskillende alternatiewe moontlikhede wat gevolg kan word om 'n gestelde doelwit te bereik. Tweedens moet die koste van elkeen van hierdie alternatiewe moontlikhede om bepaalde voordele te verkry, insluitende die koste van newe-effekte op individue asook die private sektor, vasgestel word (Van Straaten, 1984: 139-140). Op dié wyse word alternatiewe oplossingsmetodes aan openbare bestuurders voorgelê waaruit 'n keuse gemaak moet word en wat 'n aanduiding moet wees van hoe die gestelde doelwit(te) op die voordeligste en effektiwste wyse bereik kan word (Van Straaten, 1984: 139). Die koste-voordeel verhouding dien dus as basis vir die maak van 'n keuse en word normaalweg in geldwaardes bereken (Pearce, 1971: 8; Wissink in Fox *et al*, 1991: 288).

Omdat koste en voordele in die oorgrote meerderheid van gevalle in geld of monetêre waardes gemeet word, is dit veral problematies in die geval van die openbare sektor. Sosiale waardes is byvoorbeeld 'n belangrike aspek by openbare projekte en kan nie altyd in geldwaarde gemeet word nie. Gevolglik moet alternatiewe metodes aangewend word om die voordele van sommige openbare projekte te meet. Daar moet egter besef word dat hierdie tegniek geensins 'n waarborg kan verskaf aangaande die akkuraatheid en betroubaarheid van die inligting wat dit voortbring nie. Dit is slegs 'n hulpmiddel in soverre dit 'n meer aanvaarbare basis vir besluitneming bied as in die geval van blote spekulasie of vermoedens (MacRae & Page, 1967: 41).

Ten spyte van hierdie tekortkominge is dit reeds in 'n mate suksesvol in die openbare sektor in Suid-Afrika toegepas. Volgens Thirion (in Van Straaten, 1984: 156-157) is dit suksesvol toegepas op die gebied van natuurbronne, wat 'n verskeidenheid van projekte ingesluit het wat die voordele van besproeiings- en munisipale water, vermindering van vloedgevaar, oprigting van damme, hidro-elektriese krag en so meer bepaal het.

Koste-voordeelontledingstegnieke is belangrike hulpmiddels wat tot die beskikking van die openbare bestuurder is, en moet nie as gevolg van die ingewikkelde voorkoms daarvan vermy word nie.

2.4.1.3 Netwerkanalise

Netwerkanalise of netwerkprogrammering soos dit ook bekend is, bestaan uit verskeie tegnieke waarvan die bekendste PERT (Programme Evaluation Review Technique) en CPM (Critical Path Method) is.

Volgens MacRae & Page (1967: 28) bied PERT "the administrator a practical approach to the planning of projects of a non-standard nature. It enables such projects to be studied in detail from start to finish and takes account of time and of its impact on the many phases leading up to the plan's final goal". Dit word veral aangewend vir projekte waar 'n verskeidenheid van opeenvolgende handelingte of stappe gekoördineer en binne 'n bepaalde tydskuur voltooi moet word. Alle handelingte of stappe word diagrammaties op 'n visuele wyse voorgestel. Die diagram toon ook aan hoe die verskillende dele van 'n projek onderling verwant is, en watter dele afgehandel moet wees en watter mee gelyktydig begin kan word alvorens met 'n volgende deel van die projek voortgegaan kan word. Afsiesien van die volgorde van die stappe, word die

tye waarbinne elke opeenvolgende stap voltooi moet word ook aangedui ten einde die projek op skedule te hou (Henry, 1995: 161; MacRae & Page, 1967: 28; Van Straaten, 1984: 173).

Benewens bogenoemde gebruikswyse vir beplanningsdoeleindes, kan netwerkanalise ook vir ander bestuursdoeleindes aangewend word. Dit kan byvoorbeeld as hulpmiddel dien vir beleidbepaling, organisering, leidinggewing, finansiering, personeelbenutting, werkmodes en beheer (Van Straaten, 1984: 191-200).

2.4.1.4 Besluitnemingsanalise (Decision Trees)

In teenstelling met netwerkanalise tegnieke soos PERT wat op die *koördinerings* van aktiwiteite gerig is, is besluitnemingsanalise op *besluitnemingsalternatiewe* gerig waar van sogenaamde "decision trees" gebruik gemaak word. Schoderbeck *et al* (1991: 204-205) verduidelik dit soos volg:

a diagrammatic representation of a sequence of decisions in which the alternatives available to the decision maker are shown as possible paths in a treelike structure. Possible future conditions are shown by the branching of the tree after the decision has been made.

Die openbare bestuurder moet voortdurend keuses maak of besluite neem tussen alternatiewe wyses van optrede, elkeen met bepaalde gevolge. Ten einde hom in staat te stel om in die bepaalde omstandighede die regte keuse te kan maak, is dit dus belangrik dat al die verskillende keuses wat ten opsigte van elke alternatiewe wyse van optrede gemaak kan word, aangedui word. Elke keuse sal 'n verskillende uitwerking tot gevolg hê. Die alternatiewe wyses van optrede asook die verskillende keuses wat daarmee in verband staan, word in die vorm van 'n boomagtige struktuur (decision tree) voorgestel. Dit gee 'n diagrammatiese aanduiding van die gevolge van verskillende wyses van optrede en keuses. Aan elkeen van hierdie keuses word 'n numeriese waarde gekoppel wat teen mekaar opgeweeg kan word om sodoende die gevolge van die verskillende keuses en optredes aan te dui en besluitneming te vergemaklik (MacRae & Page, 1967: 44; Henry, 1995: 161).

2.4.1.5 Operasionele navorsing

Operasionele navorsing maak van wiskundige modelle gebruik om bepaalde probleemsituasies

te verbeeld. Hierdie modelle word met behulp van 'n verskeidenheid van wiskundige tegnieke soos waarskynlikheidsteorie, differensiaalrekening, toustaaanteorie en lineêre programmering geskep. Dit maak dit moontlik om 'n wye verskeidenheid van keuses en moontlikhede gelyktydig te oorweeg (Starling, 1993: 268; Henry, 1995: 158-160; MacRae & Page, 1967: 48; Robbins & Decenzo, 2001: 38-39). As gevolg van die uiteenlopendheid van dissiplines soos wiskunde, ekonomie en ingenieurswese wat by operasionele navorsing betrek word, moet dit as 'n spanpoging bedryf word.

2.4.2 Nie-kwantitatiewe tegnieke en hulpmiddels

Die tweede kategorie van hulpmiddels is die sogenaamde kwalitatiewe of nie-kwantitatiewe tegnieke wat analities en nie-wiskundig van aard is. In hulle geval speel die menslike oordeel 'n mee prominente rol in die neem van besluite.

Kwalitatiewe tegnieke word nie noodwendig as van minder belang as kwantitatiewe tegnieke beskou nie, maar word as belangrike bykomende hulpmiddels aangewend ter ondersteuning van die besluitnemingsproses. Spesifieke tegnieke wat onder hierdie kategorie ingesluit word is: rekenaartegnologie, begrotings, doelwitbestuur, delphi tegniek, nominale groepstegniek, scenarios en die verskillende gedragsgeoriënteerde tegnieke soos gevalstudies, rolspel, sensitiwiteitsopleiding en groepsdinamika.

2.4.2.1 Rekenaartegnologie

Een van die belangrikste hedendaagse ontwikkelings is die toepassing van inligtingstegnologie in alle sektore van die samelewing. Volgens Wissink (in Fox *et al*, 1991: 255) kan inligtingstegnologie gedefinieer word as "the art and science of producing and distributing information in a particular manner to suit the needs of users". Inligtingstegnologie skep gevolglik die basis vir die verkryging en prosessering van data ten einde dit weer as inligting beskikbaar te stel. Die rekenaar is een van verskeie tegnologiese middele wat die bogenoemde funksies kan hanteer. Gevolglik is die rekenaar vandag 'n onmisbare bestuurshulpmiddel in die verkryging, verwerking en beskikbaarstelling van inligting. Een van die talle moontlikhede waarvoor die rekenaar aangewend kan word, is om bestuursinligtingstelsels vir organisasies te skep wat relevante inligting teen 'n vinnige tempo aan die bestuur beskikbaar kan stel vir besluitnemingsdoeleindes.

2.4.2.2 Begrotings as bestuurshulpmiddel

Gemeenskapsbehoefte is normaalweg groter as waarin met beskikbare hulpbronne voorsien kan word. 'n Verskeidenheid van hulpmiddele sal noodwendig aangewend moet word om die aansprake op die beskikbare hulpbronne mee te evalueer en te prioritiseer. Vanweë die geldelike implikasies wat ook hierby betrokke is, kan één besondere hulpmiddel, naamlik die owerheidsbegroting, met reg uitgesonder word vir dié doel. Feitlik elke owerheidshandeling het 'n finansiële implikasie tot gevolg, hetsy dit nou in die vorm van inkomste of in die vorm van uitgawes is. Hierdie handeling word in geldwaarde aangetoon en in programme ingedeel wat in die jaarlikse begroting van inkomste en uitgawe verskyn. In die lig hiervan is dit duidelik dat die begroting bepaalde funksies het. Hierdie funksies is weer 'n goeie aanduiding van hoe die begroting as bestuurshulpmiddel aangewend kan word. Dit dien in die eerste plek as 'n beleidsdokument waarin die oogmerke wat die owerheid met die aangevraagde geld wil bereik uiteengesit word en die prioriteite aan verskillende dienste geheg word. Tweedens is dit 'n inligtingsbron vir die wetgewer en openbare bestuurders oor verskeie aspekte van voorgestelde owerheidsoptrede. Derdens is dit 'n werkprogram wat die funksionaris as 'n riglyn vir optrede gebruik ten einde bepaalde doelwitte te bereik. In die laaste plek dien dit as 'n maatreël vir deurlopende beheer oor die werksaamhede van owerheidsinstellings (Gildenhuys, 1997: 117-122; Thornhill, 1984: 11-12).

In die lig van bogenoemde is dit duidelik dat die begroting 'n belangrike plek in die owerheidshiërargie beklee en 'n deurslaggewende rol in die finansies van die staat speel. Daarom is dit belangrik dat bestaande begrotings en begrotingstelsels deurentyd aangepas word om die doeltreffende en effektiewe toedeling en aanwending van hulpbronne te verseker. Die eerste bekende begroting wat in die openbare sektor toegepas is, was die tradisionele lyn-item of inkrementele begroting. Ná die inkrementele begroting het 'n verskeidenheid van programbegrotings gevolg waaronder die taakstellingsbegroting en die beplannings-programmerings-begrotingstelsel (BPBS). Die ander bekende een is die nulbasisbegrotingstelsel.

2.4.2.3 Doelwitbestuur

Hoewel in hoofstuk 3 breedvoerig ingegaan word op die presiese aard van doelwitbestuur, word in dié gedeelte wat hieronder volg eers aandag aan die oorsprong en ontwikkeling van die begrip gegee.

Die begrip *doelwitbestuur* as sulks het relatief onlangs eers sy beslag gekry, hoewel van die

individuele komponente waaruit dit saamgestel is, reeds vroeër deur sommige organisasies op vele bestuursterreine ontwikkel en toegepas is (Schoderbeck *et al*, 1991: 176). Daar is egter onsekerheid oor die presiese *oorsprong* van die begrip. Daar word redelik algemeen aanvaar dat Peter Drucker waarskynlik die term "geskep" en beslag daaraan gegee het. Volgens Odiorne (1979: 4; 1980: 12) egter, kan die *oorsprong* daarvan eerder teruggevoer word na die bestuursteorieë van die 1920's met veral die klem wat hulle op *doelstellings* geplaas het. Hierdie teorieë het vereis dat enige bestuursoptrede eers voorafgegaan word deur die vasstelling van doelstellings en doelwitte en die neerlê van standarde waarteen doelwitte gemeet kan word. Alfred Sloan en van sy kollegas by die General Motors organisasie in die VSA het veral baanbrekerswerk in dié verband verrig (Drucker, 1976:12). Hulle het destyds reeds die aandag gevestig op sommige komponente waaruit die latere doelwitbestuursproses sou bestaan. Daar word selfs beweer dat hulle die komponente van die moderne doelwitbestuur vervolmaak het (Odiorne, 1979: 5). Trouens, Peter Drucker verwys in sy biografie dat hy by Sloan die eerste keer van die term "management by objectives" verneem het. Volgens hom moet die terminologie en die metode waarvolgens doelwitbestuur toegepas is, dus aan Sloan toegeskryf word (Drucker, 1976: 12; Tarrant in Odiorne, 1979: 5). Hierdie bewering plaas dus 'n vraagteken agter die algemeen aanvaarde aanname dat Drucker die term geskep het. Hierdie bewering word ook deur Kelly bevestig:

Peter Drucker did not 'invent' MBO practices. He discovered them in research comparing the behavior of effective executives to the behavior of ineffective executives. In other words, effective executives practised MBO before there was a term to describe the activity. (Kelly, 1983: 63).

Dit kan aanvaar word (soos later in die hoofstuk aangedui word) dat Drucker waarskynlik die eerste persoon was om pertinent die term *op skrif* te stel en redelik volledig te omskryf.

Ander groot maatskappye het hierna in die voetspore van General Motors gevolg en die beginsels van doelwitbestuur met heelwat sukses begin toepas. Hulle het veral klem geplaas op die vasstelling van haalbare doelwitte en die ondersteuningsrol van bestuur aan werkers. Later het desentralisering van operasionele gesag en besluitneming gevolg en daarna ook met wat Drucker "divisionalization" genoem het. Dit het behels dat elke eenheid binne die organisasie verantwoordelik gehou is vir die opstel van hul eie doelwitte en die uitvoering van werksaamhede (Odiorne, 1979: 6; Odiorne *et al*, 1980: 13-14).

In 1954 verskyn Drucker se bekende boek *The Practice of Management* waarin hy vir die eerste keer na die begrip "doelwitbestuur" verwys. Drucker het ook soos Sloan en sy tydgenote baie klem geplaas op die rol van desentralisering in die organisasie. Uit sy lesings en geskryfte was dit duidelik dat hy doelwitbestuur as 'n natuurlike uitvloeisel van desentralisasie beskou het (Odiorne, 1979: 8). In dié verband het hy ook die verantwoordelikheid van die bestuurskorps van 'n organisasie beklemtoon om die onderneming met behulp van gepaste optrede vir prestasie te *bestuur* ten einde bepaalde *resultate* te verseker (Drucker, 1989: 10). Hiervolgens is bestuur nie 'n doel op sigself nie, maar wel 'n belangrike instrument van die onderneming. Die verantwoordelikheid van bestuur om die onderneming vir prestasie te bestuur, bring hy dan in verband met doelwitbestuur as hy beweer dat: "And only to the extent to which it (management) masters the economic circumstances, and alters them by conscious, directed action, does it really manage. To manage a business means, therefore, to *manage by objectives*" (Drucker, 1989: 11). Dit is in hierdie aanhaling, maar meer spesifiek in hoofstuk 11 van sy boek, waar die doelwitbestuursbegrip waarskynlik vir die eerste keer op skrif gestel en pertinent omskryf is en daarna al hoe wyer inslag gevind het (Henry, 1989: 210; Schoderbeck *et al*, 1991: 176).

Die eerste boek wat skynbaar ten volle aan doelwitbestuur gewy is, was Edward C. Schleh se *Successful Executive Action* wat in 1955 verskyn het, terwyl Douglas McGregor ook die voordele daarvan vir deelnemende bestuursdoeleindes aangemoedig het (Odiorne, 1979: 12-13). Alhoewel Drucker veronderstel is om die begrip te "geskep" het, was dit in werklikheid Odiorne wat die grondslae daarvan verder ontwikkel het en die terminologie bekend gemaak het (Schoderbeck *et al*, 1991: 176). Odiorne se boek *Management by Objectives: A System of Managerial Leadership* wat in 1965 verskyn het, was die eerste een met 'n titel wat spesifiek na die doelwitbestuursbegrip verwys het. Hierna het die literatuur oor die onderwerp stelselmatig gegroei (Odiorne, 1979: 13), terwyl baie van die aspekte daarvan verder omskryf en verfyn is, in so 'n mate dat doelwitbestuur ook in die openbare sektor aanklank gevind het (Thornhill, 1978: 12). Ten spyte daarvan dat dit eerder as 'n toepaslike instrument vir die privaatsektor beskou is, was dit gou duidelik dat die filosofie daarvan op feitlik alle terreine binne 'n organisasie toegepas kon word. Gevolglik het al hoe meer openbare instellings doelwitbestuur as bestuurshulpmiddel begin aanwend (Morrisey, 1976: 1).

2.4.3 Samevatting

Die oorweging en die aanwending van hulpmiddels vir doeltreffende bestuur en administrasie

moet met groot omsigtigheid gepaard gaan. Dit is belangrik dat die bruikbaarheid en betroubaarheid van 'n tegniek reeds vooraf vasgestel word alvorens dit vir bepaalde doeleindes aangewend word. Tegnieke kan byvoorbeeld nie reëls voorskryf of besluite neem oor wat die beste oplossing in sekere omstandighede is nie. Onvanpaste aanwending van tegnieke kan gevolglik besluitneming beïnvloed wat nadelige gevolge vir doeltreffende en effektiewe dienslewering inhou wat nie vooraf voorsien is nie. Nogtans is tegnieke in vele opsigte baie nuttige instrumente met positiewe eienskappe soos: (1) om inligting oor probleme te voorsien; (2) alternatiewe wyses van optrede te identifiseer; (3) onderskeid maak tussen relevante en irrelevante faktore; (4) mate van betroubaarheid van data; (5) verhouding tussen insette en uitsette; en 'n verskeidenheid ander funksies. In wese word hierdie hulpmiddele aangewend om inligting te genereer en te prosesseer ten einde rasonale besluitneming moontlik te maak.

Aangesien tegnieke deurlopend in openbare instellings aangewend word, word dit van die openbare bestuurder verwag om oor 'n basiese kennis van hulle te beskik ten einde die voordele wat hulle bied beter te kan benut. Belangriker nog, is dat die bestuurder moet weet in watter omstandighede hulle toegepas kan word.

2.5 OPSOMMING VAN HOOFSTUK

Die primêre doel met hierdie hoofstuk was om hoofsaaklik as agtergrond te dien vir die bespreking en ontleding van die wesenswaard van doelwitbestuur in die volgende hoofstuk. Gevolglik is begin met 'n oorsig van die faktore wat aanleiding gee tot die uitbreiding van owerheidswerksaamhede. Klem is gelê op twee hoofasette, naamlik die ontstaan van die owerheid se verpligting om sekere goedere en dienste te lewer ten einde die algemene welsyn te bevorder, en die insiggewende rol wat sekere ander faktore speel by die bepaling en uitbreiding van owerheidswerksaamhede.

Omdat die hulpbronne wat die owerheid tot sy beskikking het gewoonlik heelwat minder is as die gemeenskapsbehoefte wat daarmee bevredig kan word, is die owerheid verplig om hulpbronne so doelmatig as moontlik aan te wend. Openbare instellings moet gevolglik ook vir prestasie bestuur word. In dié verband is ondersoek ingestel na verskillende denkskole se beskouings oor hoe bestuur binne organisatoriese verband toegepas kan word om doelmatige aanwending van hulpbronne te bevorder.

Die laaste afdeling van die hoofstuk gee 'n uiteensetting van 'n aantal belangrike

bestuurshulpmiddele wat aangewend kan word vir die verkryging van doeltreffende bestuur en administrasie.

HOOFSTUK 3

DOELWITBESTUUR: KONSEPSUALISERING EN EIENSKAPPE

3.1 INLEIDING

Daar kan met 'n groot mate van sekerheid aanvaar word dat enige onderneming, hetsy privaat of openbaar, se uiteindelijke oogmerk is om sy doelwitte so doeltreffend en effektief moontlik te bereik. Vir dié doel is vele bestuurshulpmiddele en benaderings met verloop van tyd ontwikkel en toegepas. Een hiervan is doelwitbestuur.

Ten spyte van die eenvoud van die konsep, is doelwitbestuur 'n redelik komplekse stelsel met vele fasette wat die implementering en toepassing daarvan bemoeilik. In hierdie hoofstuk sal slegs enkele van hierdie aspekte bestudeer word. Die eerste gedeelte word hoofsaaklik gewy aan 'n bespreking en verklaring van sekere basiese doelwitbestuurskonsepte, waaronder die filosofiese en bestuursaspekte asook 'n operasionele definisie. Dit moet as grondslag vir die res van die bespreking dien. Dit word gevolg deur 'n ontleding van die *toepassings- en implementeringsaspekte* van doelwitbestuur. Hierdie is 'n belangrike onderskeid. Implementering het te doen met die inwerkingstelling van die doelwitbestuurstelsel en bestaan uit 'n reeks stappe wat daarop gemik is om alle betrokkenes bekend te stel aan en *voor te berei* om die stelsel toe te pas. Ná die implementeringsfase volg die toepassingsfase, d.w.s. die werklike gebruik of *benutting* van die stelsel. In die toepassingsgedeelte word die verskillende stappe van die doelwitbestuursproses ontleed. Hierna volg 'n bespreking van die gebruikswyses van doelwitbestuur. Die behoeftes en omstandighede van ondernemings verskil van mekaar, en dit het tot gevolg dat doelwitbestuur vir verskillende gebruike aangewend kan word. Enkele van hierdie gebruike sal gevolglik bespreek word ten einde vas te stel hoe dit in die bogenoemde behoeftes kan voorsien.

Die hoofstuk word afgesluit met 'n bespreking van die implementering van die stelsel. In dié gedeelte word gekyk na die implementeringsproses en gepaardgaande probleme wat verwag kan word. Die rol van interne en eksterne adviseurs word ook in dié verband ondersoek.

3.2 BENADERINGS TOT DOELWITBESTUUR

Dit blyk vanuit die literatuur dat doelwitbestuur 'n stelsel is wat hoofsaaklik uit twee benaderings of hoofasette bestaan. Beide fasette is belangrik ten opsigte van die wyse waarop doelwitbestuur as bestuursbenadering toegepas word, en vir die uiteindelijke sukses al dan nie daarvan. Die twee hoofasette is enersyds doelwitbestuur as *bestuursfilosofie*, en andersyds 'n *bestuursproses* (Callahan *et al*, 1986: 418). Vervolgens word die breë kenmerke van elkeen van hierdie fasette opsommenderwys bespreek ten einde die grondslag te skep vir 'n meer volledige bespreking daarvan later in die hoofstuk.

3.2.1 Doelwitbestuur as bestuursfilosofiese benadering

Verskeie outeurs is dit eens dat doelwitbestuur as 'n bestuursfilosofie beskou kan word. In sy bekende boek *The Practice of Management* waarin hy vir die eerste keer na die begrip doelwitbestuur verwys, bespreek en ontleed Peter Drucker op logiese en sinvolle wyse die aard van die bestuurswese asook bestuur se verantwoordelikheid om die onderneming vir prestasie te bestuur. Laasgenoemde is, volgens hom, slegs moontlik indien 'n onderneming volgens doelwitte bestuur word (Drucker, 1989: 11). Dit beteken dat die bestuur 'n bepaalde beskouing of *filosofie* moet huldig oor *hoe* die *proses* van bestuur volgens doelwit in die praktyk toegepas en bedryf moet word. Hier word die begrip filosofie dus binne *bestuursverband* gebruik: dit is nie "any given body of doctrine, any one world view, world system, or articulation of a specific epistemology, axiology, or esthetic. By philosophy I mean in bare essence *the process of correct thinking and the process of valuing: rationality, or logic, and values*" (Hodgkinson, 1978: 3; my kursivering). Hierdie filosofie verwys dus na die taak en verpligting van die bestuurder. Hierbenewens sluit dit ook in 'n ontleding van die spesifieke behoeftes van die bestuurskader en die probleme wat hulle moet hanteer asook die rol van menslike gedrag en motivering binne die onderneming (Drucker, 1989: 134). Raia gee meer duidelikheid in dié verband:

Management by objectives is, first of all, a *philosophy* of management. It is a philosophy which reflects a 'proactive' rather than a 'reactive' way of managing. The emphasis is on trying to predict and influence the future rather than on responding and reacting by the seat of the pants. It is also a 'results-oriented' philosophy of management, one which emphasises accomplishments and results ... It is a philosophy which encourages increased participation in the management of the affairs of the organization at all levels. (Raia, 1974: 11).

As filosofie moedig doelwitbestuur 'n proaktiewe en deelnemende bestuursbenadering op alle bestuursvlakke binne die onderneming aan, eerder as 'n reaktiewe en outokratiese benadering (Raia, 1974: 11). Dit behels veral 'n "bereidheid by almal wat direk of indirek betrokke is by die aktiwiteite van 'n onderneming, om deel te neem aan die doelwitstelling, die beraming van aksieplanne en die uitvoering en evaluering daarvan" (Rossouw, 1991: 16). Hierdie benadering word ook deur Drucker onderskryf as hy beweer dat dit belangrik is om erkenning te gee aan "a principle of management that will give full scope to individual strength and responsibility, and at the same time give common direction of vision and effort, establish team work and harmonize the goals of the individual with the common weal" (Drucker, 1965: 133). Die belangrikheid van samewerking tussen die bestuurder en werknemer in die uiteindelijke sukses van die onderneming, blyk duidelik in dié verband. Rossouw (1991: 16) stel dit veral kernagtig:

Dié faset slaan veral op die *bereidheid* van die bestuurder om ook vir ondergegeskiktes die geleentheid te skep om deel te neem aan doelwitstelling, aangesien hulle normaalweg die aksieplanne tot uitvoer moet bring. Die uiteindelijke tevredenheid van beide bestuurder en werknemer vorm 'n integrale deel van sinvolle, suksesvolle DWB.

Die eiesoortige filosofie van doelwitbestuur word ook geïllustreer deur die verskillende uitgangspunte wat daaromtrent gehuldig word. Vele bestuursoptredes word gekenmerk deur sogenaamde "seat-of-the-pants management", met min of geen voorafgaande en weldeurdagte doelwitstelling, weinige oorweging van alternatiewe wyses van optrede, en effektiwiteit en doeltreffendheid wat gemeet word aan die omvang van die aktiwiteite wat uitgevoer word, nie aan die ywer waarmee hierdie aktiwiteite aangepak en verwagte resultate mee behaal word nie. Krisisbestuur word uiteindelik die norm vir optrede. Daarenteen is doelwitbestuur se benadering gerig op die bereiking van voorafbepaalde doelwitte, die verkryging van *resultate* en die *opstel van aksieplanne* om hierdie resultate te bereik. Implisiet in hierdie benadering is planne om enige moontlike struikelblokke te vermy en om prioriteite te bepaal (Odiorne, 1979: 3).

Hoewel dit onwaarskynlik is dat die bogenoemde idealistiese benadering onteenseglik suksesvolle optrede kan waarborg (inteendeel, daar kan met sekerheid aanvaar word dat onvoorsiene gebeure wél 'n uitwerking sal hê op die werksaamhede en resultate), is dit nogtans raadsaam en voordelig om reeds vooraf alle optrede te beplan. Dit is in direkte teenstelling met die benadering waarna hierbo verwys is waar geen voorsiening vir beplande optrede gemaak

word nie, waar van een krisis na die ander beweeg word sonder om werklik daarin te slaag om bevredigende resultate te lewer. Hierna word taamlik algemeen verwys as krisisbestuur.

Vir 'n onderneming om suksesvol te funksioneer, is dit nodig dat ernstig besin word oor die bestuurspraktyke wat onder bepaalde omstandighede vir so 'n onderneming moet geld. Dit is veral die bestuur se verantwoordelikheid om vir suksesvolle optrede te beplan, om geleentheid vir werknemers te skep om deel te neem aan doelwitstelling, vir die opstel en implementering van aksieplanne en om te kontroleer en te evalueer of doelwitte bereik is al dan nie. Anders gestel: bestuur sal ernstig moet besin oor wat nodig is vir en wat gedoen moet word om suksesvolle resultate te verseker. Daarom kan tereg met Drucker saamgestem word dat "Management by objectives and self-control may legitimately be called a 'philosophy' of management" (Drucker, 1989: 134).

3.2.2 Doelwitbestuur as bestuursproses

Dit het reeds in die bespreking oor die filosofie van doelwitbestuur geblyk dat die suksesvolle toepassing van doelwitbestuur, afhanklik is van die mate waarin elkeen die geleentheid gegun word om 'n bydrae te lewer tot die funksionering van die onderneming en die bereiking van doelwitte. Suksesvolle deelname veronderstel gevolglik 'n *stelsel* as 'n voorafbepaalde proses of reeks van stappe wat die grondslag vir suksesvolle deelname kan verseker. Doelwitbestuur reflekteer 'n stelselbenadering tot bestuur. Dit is nie slegs 'n filosofie nie, maar is inderwaarheid ook "systemic and systematic".

Management by objectives is a *system* of management designed to facilitate planning and organizational control, organizing and assigning tasks, problem-solving and decision-making, and motivation and self-control, as well as other important management functions and activities. It is a system which lets some of the things an organization is already doing (perhaps chaotically) be done in a logical and systematic way. (Raia, 1974: 12).

Raia voeg ook nog hierby:

Whatever its initial form, it should eventually be tied to the organization's long-range goals and strategic plans and clearly linked to ... other important activities and functions. MBO is most effective when it is properly integrated with key

management processes and becomes a 'way of managing' the organization's resources (Raia, 1974: 170).

Raia vermaan dus dat doelwitbestuur meer as net 'n bestuurstegniek is; dit is 'n benadering waarmee sekere belangrike bestuursprosesse en aktiwiteite op 'n logiese en sinvolle wyse geïntegreer word.

Met bogenoemde as riglyn kan die prosesaspekte van doelwitbestuur in meer besonderhede bespreek word.

As proses behels doelwitbestuur 'n aantal verwante en interafhanklike stappe, wat later meer volledig in paragraaf 3.5.3.1 bespreek word. Alhoewel daar heelwat meningsverskil is oor die aantal stappe in die doelwitbestuursproses en die presiese aard van elkeen, kom dit in alle variasievorme op die volgende neer:

- ◆ die formulering van duidelike doelwitte,
- ◆ die saamstel en implementering van realistiese aksieplanne om voorafbepaalde doelwitte te bereik,
- ◆ die sistematiese meting van prestasie en, indien nodig, korrektiewe stappe om enige afwykings reg te stel ten einde beplande doelwitte te bereik, en
- ◆ kontrolering en evaluering om te bepaal of die doelwitte wel bereik is of nie.

Hierdie stappe is kenmerkend van die doelwitbestuursbenadering om die proses so rasioneel as moontlik toe te pas. Die voordeel hiervan is 'n proses wat logies by die algemene begin en dan stelselmatig na die spesifieke beweeg, 'n sogenaamde tregtervormige benadering. In dié verband is Morrisey (1976: 4-5) se standpunt dat die oogmerk van doelwitbestuur is "to divide a large, complex effort ... until it reaches a manageable unit size". Dit stem ooreen met die uitgangspunte van 'n hele aantal bestaande bestuurstelsels, waaronder PPBS (Planning Programming Budgeting System) en PERT (Programme Evaluation Review Technique) (Morrisey, 1976: 5).

3.2.3 Samevatting

Ten spyte daarvan dat 'n onderskeid gemaak word tussen die twee fasette van doelwitbestuur

en die indruk gelaat word dat hulle onafhanklik van mekaar is, kan hulle in die praktyk nie van mekaar geskei word nie - daar kan wel tussen hulle onderskei word. Daar is "beslis *iets van elke faset* teenwoordig wanneer DWB toegepas word. 'n Bestuurder wat DWB suksesvol wil toepas, sal enersyds byvoorbeeld die regte instelling teenoor ondergeskiktes moet openbaar (filosofie-aspek), en andersyds die regte stappe (tegniek) moet volg soos voorgeskryf deur die DWB-model wat ontwikkel is vir en geïmplementeer is in sy onderneming" (Rossouw, 1991: 16).

3.3 DEFINIËRING VAN DOELWITBESTUUR

Daar is min bestuurskonsepte wat soveel aandag en ook terselfdertyd soveel verwarring meegebring het in die terminologie van die bestuurswese as doelwitbestuur (vergelyk Raia, 1974: 1). In sommige gevalle is doelwitbestuur met groot sukses toegepas, in ander gevalle weer was dit minder suksesvol of het dit heeltemaal misluk. Die rede hiervoor kan in 'n groot mate toegeskryf word aan die verwarring wat rondom die betekenis van die begrip ontstaan het. Gevolglik het dit baie gou deel geword van die spreekwoordelike terminologiese oerwoud, aan voortdurende verandering onderwerp, terwyl 'n verskeidenheid variasies daarvan die lig gesien het. Die volgende stelling van Kirchhof & Johnson onderstreep bogenoemde dilemma:

Management by objectives has become an all purpose term, meaning almost anything one choose to have it mean ... a problem which has existed since MbO's inception. There is a decided lack of agreement as to what MbO is. But the problem does not end there, it becomes a merry-go-round. The lack of a clear definition leads to an inability to measure MbO which results in inappropriate training programmes which causes inconsistency in the application of MbO which contributes to widespread skepticism about it as a preferred management tool which compounds the lack of definition (Kirchhof & Johnson, 1975: 6).

In 'n oorsig van die literatuur oor doelwitbestuur word bogenoemde bevinding van Kirchhof & Johnson beaam. Dit is duidelik dat daar 'n verskeidenheid van beskouings is oor die werklike betekenis van die begrip. Hierdie verskille word nie net bloot toegeskryf aan verskillende formulerings deur skrywers nie, maar ook aan hul onderskeie sienings oor die wesensaard van doelwitbestuur (Rossouw, 1991: 17). Wat ook opmerklik is in dié verband, is die aantal kenmerkende ooreenkomste tussen doelwitbestuur en van bestuur in die algemeen. In die bespreking wat hierna volg sal die belangrikste kenmerke uitgesonder word.

Die twee benaderings of hooffasette wat in paragrawe 3.2.1 en 3.2.2 hierbo bespreek is, dra baie by tot die verskil in uitgangspunte oor doelwitbestuur. Vergelyk in dié verband Drucker se

onomwonde stelling dat doelwitbestuur regmatig 'n *filosofie* van bestuur genoem kan word (Drucker, 1989: 134); of Raia se klem op die feit dat dit 'n *filosofie* is waarin daar pro-aktief eerder as reaktief opgetree word en wat deelname aan die bestuur op alle vlakke van die onderneming aanmoedig (Raia, 1974: 11). Dit veronderstel samewerking tussen individue onderling op dieselfde bestuursvlakke asook samewerking tussen diegene op verskillende vlakke in die onderneming. Sodoende kan die algemene doelstellings en doelwitte van die onderneming gesamentlik geïdentifiseer word, elkeen se verantwoordelikhede ten opsigte van die bereiking van bepaalde resultate beskryf word, en hierdie maatreëls as riglyne aangewend word om te verseker dat die eenhede behoorlik funksioneer en die bydraes van elke individu geëvalueer word (Odiorne in Schoderbeck *et al*, 1991: 176).

Bogenoemde is dus 'n aanduiding dat die basiese funksies van bestuur ook in doelwitbestuur aangetref word. Wanneer bestuurders en hul ondergeskiktes doelstellings en doelwitte bepaal, is dit beplanning wat plaasvind; wanneer hulle verantwoordelikhede afbaken vind organisering plaas; sodra doelwitte bereik is en optrede beloon word, vind motivering plaas - wat 'n leidinggewende funksie is; en wanneer prestasie teen voorafbepaalde doelwitte geëvalueer word, word beheer uitgeoefen (Schoderbeck *et al*, 1991: 176). Giegold (in Van Straaten, 1984: 213) som hierdie verwantskap tussen doelwitbestuur en bestuur kernagtig op:

MBO, like management itself, is a continuing activity, not a 'campaign', a 'program', or a onetime installation project which, when completed, can produce results on its own. It is an endless clinical group of interrelated management activities embodying all the conventional management functions of planning, organizing, directing and controlling.

Die filosofie faset blyk ook duidelik uit die volgende aanhaling van Jun:

For our purposes, we define management by objectives as a process whereby organizational goals and objectives are set through the participation of organizational members in terms of results expected. (Jun, 1976: 3).

Ook Robbins & Decenzo (2001: 86) beklemtoon die filosofie faset met sy bewering dat doelwitbestuur 'n stelsel is "in which specific performance objectives are jointly determined by subordinates and their superiors ...".

Bogenoemde definisie van Jun beklemtoon die kern van die filosofiese benadering van doelwitbestuur, naamlik die volle deelname of deurlopende samewerking van die bestuur sowel

as die ondergeskiktes aan die vasstelling van doelstellings en doelwitte gemeet in terme van verwagte resultate. Die verwysing na resultate bring ook 'n ander dimensie van doelwitbestuur na vore, naamlik die gevaar van die beklemtoning van *aktiwiteite* ten koste van *resultate*, 'n aspek wat in paragraaf 3.5.3.1 volledig bespreek word.

Ten spyte van die algemene aanvaarding van 'n klem op gesamentlike doelwitstelling, is daar tog 'n mate van skeptisisme oor die impak daarvan by sommige outeurs. Kirchof & Johnson (1975: 7) bevraagteken byvoorbeeld die rol en bydrae van ondergeskiktes in die bepaling van doelstellings. In die lig egter van die resultate van 'n hele aantal motiveringstudies (vergelyk byvoorbeeld McGregor, Herzberg en andere) oor die drang tot selfverwesenliking van elke werker binne sy of haar bepaalde werksomstandighede, is dit moeilik om met Kirchof & Johnson en ander eendersdenkendes saam te stem. Daarom is Jun se beskouing oor ondergeskiktes se deelname aan die bestuursproses soos deur hom hierbo verwoord meer aanvaarbaar, veral binne die konteks van die doelwitbestuursfilosofie. Flynn stel dit kernagtig:

MBO should be a process in which managers agreed their objectives and targets with their superiors, on the grounds that each functional manager was better able to judge what was desirable and necessary for the organisation than his or her supervisor. (Flynn, 1993: 171).

Flynn beklemtoon hiermee die rol en onafhanklikheid van denke van die individu, ten spyte daarvan dat hulle eers vooraf 'n ooreenkoms oor hul doelwitte en mikpunte met hul meerderes moet bereik.

Die ondergeskikte se deelname aan die bestuursproses bring egter vir hom 'n verantwoordelikheid mee, naamlik 'n verpligting om sover moontlik daarna te strew om sy doelwitte te bereik. Sylvia (1994: 214) stel dit soos volg:

Management by objectives (MBO) involves negotiating goals and objectives with each employee, then holding workers to the attainment of these goals.

In die aangehaalde definisies van Jun en Flynn hierbo word ook na die *proses* van doelwitbestuur verwys. Soos reeds in paragraaf 3.2.2 aangetoon is, is daar in beide fasette iets van doelwitbestuur teenwoordig. Die proses gedeelte van doelwitbestuur word soos volg deur Robbins (1980: 171) beskryf:

In more practical terms, it can be viewed as a process made up of four major elements: goal setting, action planning, self control, and periodic reviews. The

organization establishes goals and action plans to attain these goals at the highest level of the organization; then, by pushing the goal-setting activity down through all levels of the organization, it insures that lower administrative levels understand, accept, and control their own efforts toward the accomplishment of these higher level goals. (sien ook Robbins & Decenzo, 2001: 86-87).

Dié beskrywing stem ooreen met wat Raia (1974: 11) 'n bestuurstelsel noem en wat uit 'n aantal interafhanklike en verwante stappe bestaan, naamlik: (i) die formulering van duidelike, bondige doelwitte; (ii) die opstel van realistiese aksieplanne vir die bereiking van doelwitte; (iii) die sistematiese monitering en meting van werkverrigting en prestasie; en (iv) die inwerkingstelling van korrektiewe stappe ten einde beplande resultate te bereik.

Die kern van doelwitbestuur as proses is die verskillende stappe wat gevolg moet word ten einde bepaalde resultate te verseker. Hierdie proses kan aan 'n horisontale tregter gelyk gestel word, waar die tregter die verskillende stappe van die doelwitbestuursproses verteenwoordig (vergelyk figuur 3.1 in paragraaf 3.5.3.1). Die wye gedeelte van die tregter verteenwoordig die eerste, algemene stap van die doelwitbestuursproses. Die inhoud van hierdie eerste stap, asook van elke daaropvolgende stap, word opeenvolgend gereduseer tot kleiner eenhede wat elke keer meer gespesialiseerde en relevante data as die voorafgaande stap bevat. Hierdie proses gaan voort totdat die laaste stap in die tregter voltooi is. In die bespreking van die stappe later in die hoofstuk, sal die samewerkende aard van doelwitbestuur asook die vereiste van volle deelname van almal aan die proses duidelik blyk - 'n beklemtoning dus van die filosofiese uitgangspunt van doelwitbestuur.

Die meeste van die definisies en beskrywings tot dusver geraadpleeg maak 'n onafskeidbare verbintenis tussen die filosofie en proses aspekte van doelwitbestuur; die filosofie gedeelte kan slegs realiseer indien dit toegepas word as 'n bepaalde proses.

Dit het tot dusver ook uit die bespreking geblyk dat op enkele uitsonderings na, outeurs deurgaans dieselfde betekenis en inhoud aan doelwitbestuur toeskryf. Volgens hulle is die belangrikste basiese kenmerke van doelwitbestuur die volgende:

- Doelwitbestuur is 'n stelsel wat vir logiese en sistematiese optrede binne die

onderneming voorsiening maak.

- Doelwitbestuur is 'n filosofie wat die belange van alle betrokkenes op 'n gebalanseerde wyse deur middel van behoeftebevrediging wil bevorder.
- Doelwitbestuur wil 'n kultuur van gesamentlike deelname skep deur alle bestuurders en werknemers by die bepaling van doelstellings en doelwitte te betrek. In dié verband moet die verkryging van doeltreffende en effektiewe resultate hoë prioriteit geniet.
- 'n Proses wat uit bepaalde interafhanklike en verwante stappe bestaan, moet geskep en toegepas word om te verseker dat voorafbepaalde resultate bereik kan word.

Alhoewel dit duidelik is dat die klem in doelwitbestuur veral sterk geplaas word op doelwitte en die vereiste dat alle belanghebbendes moet kan deelneem aan die proses van doelwitstelling, is dit in die lig van die bespreking tot dusver ook duidelik dat doelwitbestuur heelwat meer as net bogenoemde behels. Henry gee dan ook 'n heel gepaste opsomming van die werklike wese en betekenis van doelwitbestuur met die volgende aanhaling:

Management by objectives encourages self-management and decentralization, advocates an integrated approach to total management, stresses the concept of communication and feedback, encourages organization development and change, and emphasizes policy research and the support of top management. MBO, in short, is an attempt to set objectives, track the progress of the appropriate program, and evaluate its results. Through this process, an organization decentralizes by operationalizing its objectives and letting the individual managers most concerned with the appropriate aspects of the program achieve these objectives in the most effective fashion possible. (Henry; 1995: 215).

Die toepassing van doelwitbestuur is die volgende belangrike aangeleentheid wat bespreek moet word, maar alvorens daartoe oorgegaan kan word, moet eers ondersoek ingestel word na die rol en invloed van aannames of veronderstellings in die doelwitbestuursproses.

3.4 AANNAMES

Doelwitbestuur bied geensins oplossings vir alle probleme binne 'n onderneming nie. Nog minder kan verwag word dat dit voorsiening moet maak vir die hantering van alle onvoorsiene omstandighede. Sodra 'n onderneming die besluit neem om 'n stelsel van doelwitbestuur te implementeer, is daar egter normaalweg sekere aannames wat voor en tydens die implementeringsproses oorweeg moet word as gevolg van die bogenoemde leemtes. Vervolgens word enkele van die belangrikste aannames oorsigtelik bespreek (Odiorne, 1979: 176-177).

- ◆ Die eerste aanname is dat die administrasie en bestuur van 'n onderneming in 'n groot mate deur omgewingsveranderlikes soos veral die politiek en die ekonomie beïnvloed word. Gevolglik word die onderneming en sy werknemers voortdurend aan nuwe vereistes blootgestel (Kerr, 1976: 16-17).
- ◆ Die tweede aanname is dat die bepaling van doelwitte die belangrikste, hoewel nie noodwendig die eerste, stap in die doelwitbestuursproses is. Hierdie aanname blyk duidelik uit 'n ontleding van die verskillende definisies en omskrywings van doelwitbestuur (vergelyk paragraaf 3.3).
- ◆ Die derde aanname is dat deelname aan doelwitstelling deur alle werknemers op alle vlakke in die onderneming, moontlik daartoe kan bydra dat werknemers meer gemotiveerd en gedetermineerd sal wees om hul doelwitte te bereik (Reese, 1992: 71; Odiome, 1979: vii).

Alhoewel daar egter twyfel is by sommige outeurs oor die geldigheid van hierdie aanname (vgl. Kerr, 1976: 13-14), getuig die oorwig van navorsingsbevindings van onder andere McGregor, Herzberg en andere oor motivering die teendeel. Kerr en andere se argumente oortuig dus nie heeltemaal nie.

- ◆ Die vierde aanname is dat sodra organisatoriese doelstellings bepaal is, die daaropvolgende stap die skep van ordelike prosedures is en om verantwoordelikhede aan individuele bestuurders toe te wys waardeur verseker moet word dat hul gesamentlike pogings op die bereiking van die bogenoemde doelstellings gerig word.
- ◆ Die vyfde aanname aanvaar dat ten spyte van die wenslikheid van gesamentlike bepaling van doelstellings en doelwitte en neem van besluite, die meriete van doelwitbestuur gesetel is in die *sosiale* waardes wat dit handhaaf en nastreef, eerder as die invloed wat dit op produksie en dienslewering het (alhoewel dit ook op laasgenoemde 'n gevoelige uitwerking mag hê). In 'n mate is dit wat Reese (1992: 71) ook na verwys wanneer hy beweer dat "The idea is to tap the 'intrinsic' or self-motivation of the employees, so that achieving the objectives become a measure of one's self-worth and competence".
- ◆ Die sesde aanname aanvaar dat vanuit 'n doelwitbestuursoogpunt 'n suksesvolle

bestuurder "a manager of situations" is, wat bestuursoptrede identifiseer wat geskik sal wees om die oogmerke van die onderneming te verwesenlik. Dit beteken dat daar nie net een beste manier van bestuur is nie, maar dat die bepaalde omstandighede en die besondere doelstellings van die onderneming die wyse van bestuursoptrede sal bepaal. Hierdie aanname is ook in ooreenstemming met die uitgangspunte van die gebeurlikheidsbenadering, wat, volgens Schwella (in Fox *et al*, 1991: 11), vereis dat "managers be adaptable, flexible, analytical and ingenious in their decisionmaking and management. Management strategies have to be selected and/or adapted for the particular situation facing the organisation".

Met die betekenis en aannames van doelwitbestuur as vertrekpunt, is die volgende stap 'n ondersoek na die toepassing van doelwitbestuur.

3.5 DIE TOEPASSING VAN DOELWITBESTUUR

3.5.1 Inleiding

Doelwitbestuur in sy eenvoudigste vorm, is 'n benadering wat daarop gerig is om op 'n sistematies beplande wyse dinge gedoen te kry, om resultate te verkry wat aan beide die onderneming sowel as sy weknemers se behoeftes voldoen. Dit impliseer dat doelwitbestuur 'n bepaalde mikpunt het, 'n bepaalde voorneme openbaar en gevolglik op 'n bepaalde wyse *toegepas* moet word. Hierdie is die grondgedagtes waarop doelwitbestuur berus. Dit is veral aan die lede van die leiershiërargie aan wie die verantwoordelikheid opgedra word om die doel, of te wel die voorneme, van die onderneming bereikbaar te maak. Aan hulle word die taak opgedra om die menslike optrede, hulpbronne en fasiliteite te integreer en rigting daaraan te gee, om slaggate te vermy, om *leiding* te gee. Voorgenoemde impliseer dat resultate vooraf vasgestel moet word en optrede daarvolgens beplan word om dan aan die hand van 'n bepaalde *proses* geïmplementeer te word.

3.5.2 Die filosofiese aspekte van toepassing

Die eerste vereiste vir die suksesvolle toepassing van 'n doelwitbestuurstelsel, is om te verseker dat elke bestuurder se benadering of *bestuurstyl* tot die bestuurstaak voldoen aan die grondgedagtes of filosofie waarop doelwitbestuur berus. Indien dit nie die geval is nie en die implementering en toepassing van doelwitbestuur daardeur benadeel kan word, sal bestuurders

hul optrede dienooreenkomstig moet kan wysig om aan die neergelegde vereistes te voldoen. Doelwitbestuur en leierskapstyl is onlosmaaklik met mekaar verweef en sal in 'n groot mate bepalend wees of die stelsel suksesvol geïmplementeer en toegepas kan word of nie. Indien die organisasieklimaat en gevolglik die leierskapstyl besonder outokraties is, sal deelname van ondergeskiktes aan die formulering van doelstellings en doelwitte uiters beperk wees. Ook indien die doelwitte van bestuur en ondergeskiktes aanmerklik van mekaar verskil en geen konsensus in dié verband bereik kan word nie, loop die program eweneens die gevaar om te misluk. Gevolglik is dit belangrik vir die effektiewe toepassing van doelwitbestuur om 'n leierskap- of bestuurstyl te kweek wat werknemers betrek by doelwitstelling, wat 'n verbetering in bestuurder/ondergeskikte verhoudings nastreef en wat werksmotivering en werksprestasie sal bevorder. Deur middel van sy leierstyl moet die bestuurder daarna streef om 'n ondersteunende rol te vervul en saam met sy ondergeskiktes alle struikelblokke op die weg na doelbereiking te oorkom of te vermy.

Afgesien daarvan dat die bestuurder bereid moet wees om sy ondergeskiktes by die opstel van doelwitte te betrek, moet hy hulle ook ten volle betrek by al die ander stappe van die doelwitbestuursproses. Slegs deur as 'n span saam te werk, kan hy daarop reken om die verwagte resultate te bereik. Die ideaal is dus om 'n deelnemende bestuurstyl te handhaaf. Rossouw neem dit kernagtig saam:

Die toepassing van DWB vereis dus 'n gebalanseerde styl waar werknemer en taak ewe belangrik vir die bestuurder is. (Rossouw, 1991: 20).

3.5.3 Die proses aspekte van toepassing

Doelwitbestuur kan slegs as 'n bestuursbenadering slaag indien dit suksesvol toegepas word, d.w.s. as die *stappe* of fases van die proses op die korrekte wyse deurgevoer word. Dit vereis bepaalde toepassingsvaardighede aan die kant van bestuurders. Slaag hulle byvoorbeeld daarin om hul doelwitte op die korrekte wyse op te stel, of om behoorlike kontrole oor hulle en hul ondergeskiktes se aktiwiteite uit te oefen? In die bespreking wat hierna volg, word elkeen van die stappe van die doelwitbestuursproses ontleed om 'n aanduiding te verkry van die wyse waarop die proses homself manifesteer.

3.5.3.1 Stappe van die doelwitbestuursproses

Outeurs verskil heelwat van mekaar oor die inhoudelike van 'n doelwitbestuurstelsel. Gevolglik

is daar uiteenlopende variasies of raamwerke van doelwitbestuur, elkeen met hul eie onderskeibare, opeenvolgende stappe of stadiums wat as 'n proses of siklus uitgebeeld word. As gevolg van die bogenoemde variasies, verskil die soorte en aantal stappe of stadiums wat in 'n bepaalde raamwerk aangetref word ook van mekaar. Tabel 3.1 illustreer sommige outeurs se keuses van stappe waaruit die doelwitbestuursproses bestaan.

Ten spyte van die onderlinge verskille oor die stappe van die doelwitbestuursproses, is daar egter eenstemmigheid onder outeurs oor drie sleutelstappe:

- ◆ Die bepaling van doelwitte.
- ◆ Aksieplanne om doelwitte te bereik.
- ◆ Kontrole oor en evaluering van die aktiwiteite.

Alhoewel die bogenoemde drie stappe as die kern van die doelwitbestuursproses beskou word, is dit nie voldoende om 'n sinvolle doelwitbestuurstelsel daar te stel nie. Volgens Morrisey kan doelstellings en doelwitte slegs sinvol saamgestel word indien dit voorafgegaan word deur 'n aanduiding van die *missie* van die onderneming, gevolg deur die bepaling van *sleutelgebiede van optrede* en 'n uiteensetting van toepaslike *aanduiders van effektiewe optrede*.

The first three steps in the MOR process - Roles and Missions, Key Results Areas, and Indicators - are specifically designed to identify those critical factors on which objectives should be set. If we have worked our way logically through these steps, the process of writing meaningful objectives is not difficult. Therefore, obviously, our first recommendation is to let your objectives emerge from the analysis you have gone through in the earlier steps. (Morrisey, 1976:66).

Die genoemde stappe is gevolglik uiters belangrik en moet eers afgehandel word alvorens daar op sinvolle wyse met doelwitstelling, aksieplanne en kontrole voortgegaan kan word. In die bespreking wat volg sal gepoog word om meer volledig te motiveer waarom die eerste drie stappe as noodsaaklik gereken word, ondanks die feit dat slegs een outeur melding maak daarvan.

Alhoewel dit moontlik is dat die voorgenome doelwitbestuursraamwerk deur 'n onderneming se

Tabel 3.1: Die stappe van die doelwitbestuursproses

Fases van doelwitbestuur	Outeurs							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Bepaling van rolle en missies	X	X						
Sleutelgebiede van optrede	X	X						
Bepaling van behoefte					X			
Beplanningsstelsel vir ondernemings								
Aanduiders van effektiewe optrede	X	X						
Vasstelling van doelwitte	X	X	X	X	X	X	X	X
Denkbeeldige implementering van doelwitte					X			
Vorbereiding van aksieplanne en implementering van doelwitte	X	X	X	X	X	X		
Rigtinggewing deur bestuur				X		X		
Meting van resultate							X	X
Kontrolering en evaluering van vordering	X	X	X	X	X	X	X	X
Terugvoering				X				
Korrektiewe stappe		X						

1. Morrisey, 1976: 20

4. McConkey, 1975: 13

7. Henry, 1989: 210

2. Morrisey, 1977: 23

5. Mali, 1972: 12-13

8. Odiorne, 1979: 67-70

3. Raia, 1974: 11

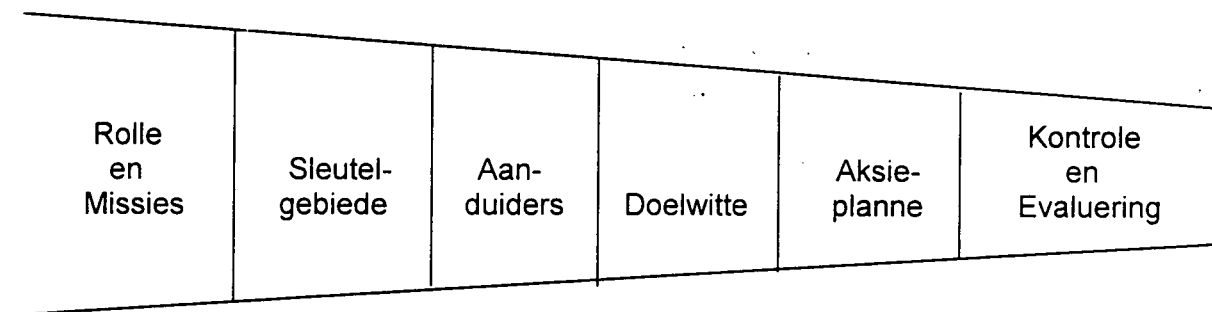
6. Davies, 1976: 26

(Verwerk en aangepas uit Rossouw, 1991: 25-26)

omstandighede en behoeftes bepaal kan word, sal die ses ondergenoemde stappe as raamwerk vir hierdie bespreking dien, naamlik:

- ◆ Rolle en missies
- ◆ Sleutelgebiede van optrede
- ◆ Aanduiders van effektiewe optrede
- ◆ Doelwitte
- ◆ Aksieplanne
- ◆ Kontrolering en evaluering

In figuur 3.1 word die doelwitbestuursproses as 'n horisontale tregter voorgestel wat uit die bogenoemde stappe saamgestel is.



Figuur 3.1: Die doelwitbestuurstregter

As 'n proses beweeg doelwitbestuur stelselmatig van die algemene na die spesifieke; die algemene word gereduseer tot by 'n punt waar dit meer spesifiek en hanteerbaar is. Die eerste stap in die tregter verteenwoordig die rol en missie van die onderneming, en is algemeen van aard. Die volgende stap (Sleutelgebiede) word gereduseer tot kleiner maar meer hanteerbare eenhede. Op dié wyse herhaal die proses homself tot die laaste stap (Kontrolering en Evaluering) bereik is. Die menslike element speel egter 'n baie belangrike rol in hierdie proses. Laasgenoemde moet die proses op so 'n wyse integreer dat groter begrip daarvoor gekweek word en 'n geleentheid vir almal geskep word om hul betrokkenheid en verbondenheid te bevorder (Morrisey, 1976: 4; 17-18). Kommunikasie speel noodwendig ook 'n belangrike rol in dié verband.

In die gedeelte wat hierna volg, sal elkeen van hierdie ses genoemde stappe van die doelwit-bestuursproses volledig bespreek en ontleed word.

3.5.3.1.1 Bepaling van rolle en missies

Die missie van 'n onderneming is 'n aanduiding van die fundamentele rede vir sy bestaan en die rol wat dit binne bepaalde omstandighede moet vervul. Dit word deur gesaghebbendes in die onderneming bepaal en bekend gemaak. Volgens Rossouw (1991:27) moet dit die basiese waardes, beginsels en die bestuursfilosofie van die onderneming weerspieël. Dit bevat ook 'n beskrywing van die aard en omvang van die werksaamhede en aktiwiteite wat verrig moet word. Deur middel van hierdie missiebepaling word die unieke identiteit en karakter van die onderneming dus vasgelê wat hom van ander ondernemings onderskei.

Die wyse waarop die missie bepaal word, is belangrik. In dié verband is daar sekere vrae wat oor die onderneming gevra kan word wat as riglyne kan dien (Morrisey, 1976: 34):

- ◆ Waarom bestaan die onderneming? Watter soort besigheid word bedryf (Morrisey, 1976: 34), of soort diens gelewer?. Wat is die sin en verantwoordelikheid van die spesifieke onderneming? (Rossouw, 1991: 27).
- ◆ Wie is die primêre en sekondêre klante?
- ◆ Wat is die vernaamste produkte en dienste wat gelewer word?
- ◆ Wat is die primêre finansieringsbronne wat die onderneming tot sy beskikking het?
- ◆ Watter aspekte soos byvoorbeeld beeldbou, politieke faktore, regstellende optrede, bestuursbenadering, administratiewe praktyke en dergelike aangeleenthede is van belang vir die onderneming?
- ◆ Watter spesiale oorwegings het die onderneming ten opsigte van sy werknemers? klante? verskaffers? algemene publiek?

Uit bogenoemde blyk dit duidelik dat 'n missie die breë aspekte van 'n onderneming dek. Dit

stem ooreen met die eerste stap in die doelwitbestuurstreger, naamlik die missie as breë en algemene vertrekpunt ten einde "to subdivide a large, complex effort ... until it reaches a manageable unit size" (Morrisey, 1976: 4-5).

Afgesien van die oorkoepelende missie, kan elkeen van die ondergeskikte eenhede in die onderneming ook hul eie missies bepaal. Sulke missies sal uiteraard ondergeskik moet wees aan die totale of oorkoepelende missie en die beleid en beginsels van laasgenoemde in gedagte moet hou. 'n Departement of direktoraat van 'n plaaslike owerheid sal byvoorbeeld die oorkoepelende beleid en missie van die munisipaliteit in gedagte moet hou met die saamstel van sy eie missie. Volgens Morrisey moet die ondergeskikte eenheid se missie "include the unique or distinctive contribution to be made to the overall organization objectives, the economic, functional, and other commitments to be made, and the major types of work that should be undertaken by the unit, as well as any philosophical considerations that need to be spelled out at that level" (Morrisey, 1976: 25). Dit is duidelik dat die ondergeskikte eenheid 'n bydrae moet lewer tot die totale doelstellings van die onderneming, en dat hierdie optrede duidelik weerspieël moet word in die ondergeskikte missiestelling.

Indien daar 'n duidelike en bondige oorhoofse missie vir die onderneming bestaan, vergemaklik dit die taak aansienlik om missies op laer vlakke te bepaal. Afgesien hiervan, voorsien ondergeskikte missiestellings ook (1) 'n aanduiding oor waar hulpbronne aangewend moet word; (2) 'n kommunikasiekanaal t.o.v. die take wat verrig moet word; en (3) 'n instrument waarmee die bestuur en ander betrokkenes deurlopend die eenheid se werksaamhede en aktiwiteite kan evalueer (Morrisey, 1976: 28).

Hoewel die opstel van missies op die oog af redelik eenvoudig mag lyk, is dit egter 'n moeilike en tydsame proses indien dit korrek gedoen word. Die verantwoordelikheid vir die opstel van 'n oorkoepelende missie vir die onderneming is normaalweg dié van hoëvlak bestuur, terwyl dit in die geval van ondergeskikte eenhede die taak van die bestuur en hulle *ondergeskiktes* op daardie besondere vlak is. Dit is ook belangrik om te besef dat die besprekings en ontledings wat tussen belanghebbendes tydens hierdie stap plaasvind, van groter kritieke belang is as die stuk papier waarop die missie uiteindelik uitgespel word. Gevolglik moet hierdie proses met groot omsigtigheid hanteer word, aangesien 'n oorvereenvoudiging daarvan uiteindelik die opstel van doelwitte nadelig kan tref. In dié verband is dit dan ook nodig om te let op die redes waarom dit noodsaaklik is om rolle en missies so volledig as moontlik te omskryf. Hierdie redes beklemtoon terselfdertyd sommige van die uiteenlopende aangeleenthede wat van kritieke

belang is en waaroor deeglik besin moet word tydens die vasstelling van die missie. Sommige van die belangrikste redes is die volgende:

- ◆ Om duplisering van werksaamhede te vermy.
- ◆ Om verantwoordelikheid en rekenpligtigheid t.o.v. verpligtinge vas te stel ("to prevent the assumption from taking hold that somebody else was doing the work").
- ◆ Om te verhoed dat werknemers geen verband sien tussen dit wat hulle doen en die rede vir die bestaan van die onderneming nie.
- ◆ Om te verhoed dat te veel energie op werksaamhede verspil word wat uiteindelik net 'n geringe bydrae maak tot die totale poging van die onderneming.
- ◆ Om enige moontlike misverstande te voorkom wat mag ontstaan oor watter eenhede mekaar in die produksie- of dienslewingsproses moet ondersteun.
(Morrisey, 1976: 25-26).

Soos later in paragraaf 3.5.3.1.4 gesien sal word, geld die bogenoemde redes ook vir doelwitte en verhoed dit in 'n groot mate dat 'n negatiewe invloed posvat in die werksaamhede van individuele eenhede binne die onderneming.

Dit is duidelik dat 'n verklaring van rolle en missies die logiese beginpunt in die doelwitbestuursproses moet wees. Die missie van die onderneming dien as vertrekpunt vir die bepaling van doelstellings en doelwitte en vir die stappe wat daarop volg. Indien die eerste stap van die proses enigsins misken word, sal die negatiewe invloed daarvan sonder twyfel uitkring na die res van die proses. In teenstelling met hierdie eerste stap, is die volgende stap in die proses van beperkter omvang, soos in ooreenstemming met die tregrer.

3.5.3.1.2 Bepaling van sleutelgebiede van optrede

Sleutelgebiede (ook na verwys as sleutelprestasieareas) van optrede is dié gebiede waarop individuele bestuurders binne die onderneming hul tyd, energie en kundighede moet konsentreer gedurende die tydperk waarvoor beplan word. Anders gestel: dit is die belangrikste gebiede waarop die bestuurder namens die onderneming goeie resultate of uitslae

wil behaal. Raia (1974: 38) beklemtoon die belangrikheid hiervan as hy sê: "the key areas of performance and results consist of those activities which are vital to the success of the enterprise". Die voorafgaande missiestelling gee reeds 'n belangrike aanduiding hiervan. Die missiestelling dui inderdaad die totale omvang van werksaamhede aan waarvoor 'n individuele bestuurder verantwoordelik is. Dit is egter vir een bestuurder onmoontlik om al die werksaamhede alleen te behartig; 'n aansienlike deel van die funksies sal gevolglik aan ondergeskiktes gedelegeer word om sodoende die bestuurder in staat te stel om die oorblywende funksies wat sy aandag verg, te behartig. Laasgenoemde funksies is uiteraard belangriker as dié van sy ondergeskiktes - hulle is bekend as die sogenaamde *sleutelgebiede* van optrede. Dit is die gebiede waar die verkryging van *resultate*, en nie aktiwiteite nie, van uiterste belang is en gevolglik die indringende en voortdurende aandag van die bestuurder vereis (Morrisey, 1976: 43).

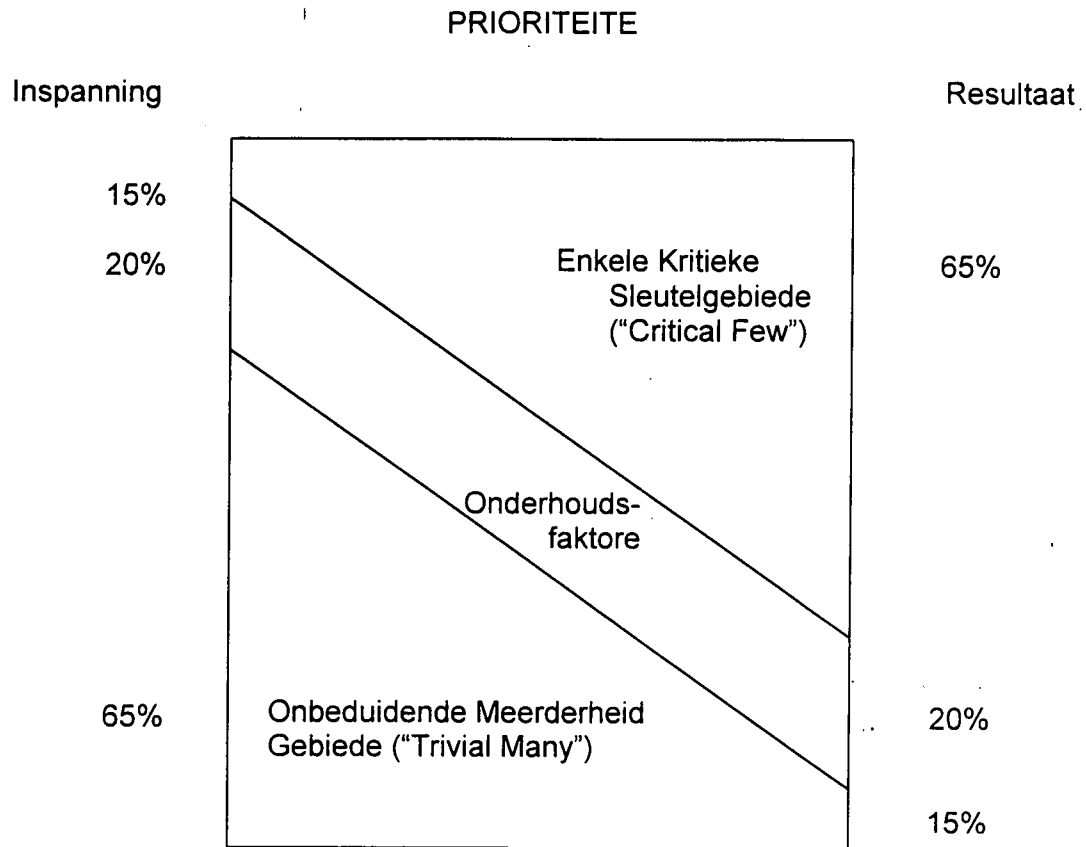
Die aantal sleutelgebiede per bestuurder is ook belangrik. In dié verband is Morrisey (1976: 20) se aanbeveling dat hulle moet wissel van vyf tot tien vir elke bestuurder. Ook Davies (1976: 32) beveel aan "that you isolate about six areas of activity where you make a major contribution". Hierdie beperkings impliseer dat daar veel meer sleutelgebiede geïdentifiseer kan word as wat 'n bestuurder kan hanteer sonder om sy vermoë om te presteer, onder druk te plaas. 'n Beperking is gevolglik vanselfsprekend en noodsaaklik "so that the 'critical few' rather than the the 'trivial many' can be concentrated on" (Morrisey, 1976: 20). Die "critical few" waarna Morrisey verwys staan ook bekend as "Pareto's Law", 'n erkende ekonomiese beginsel wat 'n effense variasie van die koste-voordeel tegniek is, en aangewend word as hulpmiddel by die uitoefening van keuses. Dit is ontwerp om die verwantskap van insetkoste teenoor die waarde of voordeel van uitsette te meet. Dit kan ook in doelwitbestuursprogramme as *prioriteitsaanduiders* aangewend word om die belangrikste aktiwiteits-gebiede te prioritiseer wat as sleutelgebiede kan dien (Morrisey, 1976: 44).

Die onderstaande diagram (figuur 3.2) van Morrisey (1976: 44) illustreer die beginsel van "The Critical Few".

'n Onderneming behoort gevolglik daarna te streef om sy werksaamhede en aktiwiteite op die mees doeltreffende en effektiewe wyse uit te voer. Dit veronderstel 'n bepaalde verhouding tussen insette wat met die minimum inspanning aan die eenkant gemaak word ten einde 'n sekere uitset of resultaat aan die anderkant te verkry (Morrisey, 1976: 44-46).

'n Ontleding van elkeen van die kategorieë in die onderstaande diagram dui gevolglik op die

belang daarvan om 'n onderskeid te maak tussen aktiwiteite en optredes wat 'n daadwerklike bydrae tot resultate maak, teenoor ander aktiwiteite waarvan die bydrae nie so deurslaggewend is nie.



Uiteraard verg die sleutelgebiede as belangrikste komponente in die groep meer noukeurige aandag, want volgens Morrisey (1976: 45-46), "The critical few represents a contribution of effort where the payoff is the greatest ... Here, we are concerned about those areas where a significant investment on the manager's time, energy, and talents can make the greatest contribution to the unit's roles and missions". Doelstellings en doelwitte word veral vir hierdie sleutelgebiede opgestel. Sleutelgebiede wat veral uitgesonder kan word is:

- ◆ Produktiwiteit
- ◆ Strategiese beplanning
- ◆ Openbare verhoudings

- ◆ Kostebeheer
- ◆ Personeelopleiding en -ontwikkeling

Bogenoemde is slegs sleutelgebiede; hulle verteenwoordig nie enige aktiwiteite as sulks nie, slegs gebiede *waarbinne* sekere aktiwiteite en funksies uitgevoer word en *resultate* verkry moet word. Hulle is ook nie meetbaar nie, maar beskik wel oor sekere elemente wat gemeet kan word.

Die afbakening van sleutelgebiede verg heelwat insig en vermoë, aangesien die proses nie heeltemaal so eenvoudig is as wat dit op die oog af voorkom nie. Ten spyte hiervan dien dit tog as raamwerk vir die individuele bestuurder om sy doelwitte en prioriteite mee te bepaal.

3.5.3.1.3 Aanduiders van effektiewe optrede

In hierdie stadium van die doelwitbestuursproses is reeds kennis geneem van die wenslikheid om voorafbepaalde rolle en missies en sleutelgebiede van optrede te bepaal. Hierdie twee stappe is in 'n mate 'n voorvereiste vir die volgende belangrike stap in die proses, naamlik die bepaling van toepaslike aanduiders of aanwysers van effektiewe optrede.

Aanduiders van effektiewe optrede is *meetbare* faktore binne sleutelgebiede wat vooraf aangewend word om 'n aanduiding van moontlike effektiewe optrede te verkry (Morrisey, 1976: 20). Dit is slegs 'n tussentydse stap wat plaasvind voordat enige doelwitte bepaal word en help ook mee om die implementering en toepassing van doelwitte te vergemaklik (Duffy, 1989: 16). Korrekte hulpbronaanwending (Morrisey, 1976: 20) en die vasstelling van vordering wat met werksaamhede gemaak word (Odiorne, 1979: 118), word ook met hierdie stap vergemaklik. Dit is gevolglik belangrik om aanwysers te kies wat in 'n redelike mate daartoe in staat sal wees "(to) provide reasonable visibility of performance" (Odiorne, 1979: 20). Indien produktiwiteit aangewend sou word as voorbeeld van 'n sleutelgebied van optrede (sien paragraaf 3.5.3.1.2), kan die *aantal eenhede of opbrengs per werkuur* as 'n maatstaf of aanduider van effektiewe optrede dien. Hierdie aantal eenhede of opbrengs is *meetbare* entiteite en stem ooreen met die definisie van 'n aanduider. Van die aanduiders kan ook terselfdertyd in meer as een sleutelgebied van optrede toegepas word. Dit is ook belangrik om daarop te let dat hulle slegs aandui *wat* gemeet moet word, of te wel waarop die inspanning gerig moet wees, en geensins verwys na *hoeveelhede* en *teikendatums* nie. Dié word eers in die doelwitte aangetoon. Die koste om

aanduiders te identifiseer en daarna te monitor, moet ook nie die waarde van die inligting wat ingesamel is oorskry nie. Ook vir sover dit moontlik is, moet data wat vir aanduiders benodig word, maklik en goedkoop bekombaar wees (Morrisey, 1976: 60).

Die onderstaande tabel gee 'n uiteensetting van 'n lys van effektiwiteitsaanduiders wat aan tipiese sleutelgebiede gekoppel kan word.

Tabel 3.2: Effektiwiteitsaanduiders

Sleutelgebiede van optrede	Effektiwiteitsaanduiders
Produktiwiteit	Opbrengs per werkuur
Dienslewering	Aantal tevrede klante
Personeelontwikkeling	Aantal bevorderings
Organisasie-beeld	Positiewe kommentaar in media
Werknemersmoraal	Personeelomset
Operasionele beplanning	Beheermaatreëls

Die identifisering en selektering van aanduiders is normaalweg redelik moeilik. Die rede hiervoor is dat dit vanselfsprekend is om eers doelwitte te bepaal, en daarna eers die aanduiders waarteen optrede en resultate gemeet kan word. Dit is verstaanbaar aangesien heelwat van hierdie aanduiders ewe goed vir kontroledoeleindes (die laaste stap in die doelwitbestuursproses) aangewend kan word. Maar in hierdie geval werk die proses net andersom. Indien die aangeleentheid egter met omsigtigheid benader word, hou hierdie stap heelwat voordele in vir die daaropvolgende stappe in die proses.

3.5.3.1.4 Doelwitstelling

Dit is die mees voor die handliggende stap in die doelwitbestuursproses en is die *kern* van doelwitbestuur. Intendeel, die doelwitbestuursproses kan 'n aanvang neem met die stel van doelwitte sonder om die voorafgaande drie stappe, naamlik rolle en missies, sleutelgebiede en aanduiders, te oorweeg. So 'n stap kan egter bevreemte word, veral in die lig daarvan dat die oogmerk met hierdie drie stappe juis is om te verhoed dat verkeerde doelwitte vasgestel word, en om behulpsaam te wees met die identifisering van kriteria wat as riglyne kan dien by

die vasstelling van die doelwitte (Morrisey, 1976: 66). Sonder doelwitte is die meeste aktiwiteite betekenisloos en resultate moeilik bereikbaar.

(i) Definisie van 'n doelwit

Morrisey (1976: 66) definieer 'n doelwit as volg:

An objective is simply a statement of results to be achieved ... we are identifying the specific measurable accomplishment we hope to achieve within specific time and cost constraints.

McConkey (1975: 53) sluit hom by Morrisey aan met sy beskrywing van 'n doelwit:

A specific description of an end result to be achieved. It should tell *what* (the end result), *when* (a target date or a target period) and *who* (who is accountable for the objective).

Sterk klem word daarop gelê dat 'n doelwit slegs aanvaarbaar kan wees indien dit 'n aanduiding gee van 'n eindresultaat - *wat* gedoen moet word, *wie* verantwoordelik is vir die bereiking daarvan en die teikendatum (*wanneer*) vir voltooiing (Koontz *et al* in Fox *et al*, 1991: 50). Dit voorsien die grondslag waarvolgens vasgestel kan word watter take en aktiwiteite verrig moet word en die kriteria om mee te evalueer hoe goed dié take verrig word. By doelwitte is daar dus twee sleutelkomponente wat ter sprake kom, naamlik "First ... an *area of activity* in which accomplishment occurs. Second, ... a level of achievement, the quantity or deadlines to be met (*performance level*)" (Tosi *et al*, 1970: 71).

Met hierdie definisies as vertrekpunt, moet op twee aspekte gelet word wat 'n belangrike rol speel in die vasstelling van doelwitte, naamlik wie diegene is wat betrokke moet wees by die bepaling van doelwitte, en die wyse of tegniek vir die skryf van doelwitte. Onder skrywers is daar heelwat konsensus hieroor.

(i) Deelname aan doelwitstelling

Raia (1974, 11) gee 'n aanduiding wie almal by die vasstelling van doelwitte betrek moet word. Volgens hom is doelwitbestuur 'n filosofie wat alle werknemers op alle vlakke wil betrek by die werksaamhede van die onderneming, en gevolglik ook by die vasstelling van doelwitte. Robbins (1980: 171) beaam ook wat Raia sê:

But MBO is not a unilateral edict, all employees, whether administrators or not, participate in the development of objectives and exercise some control in

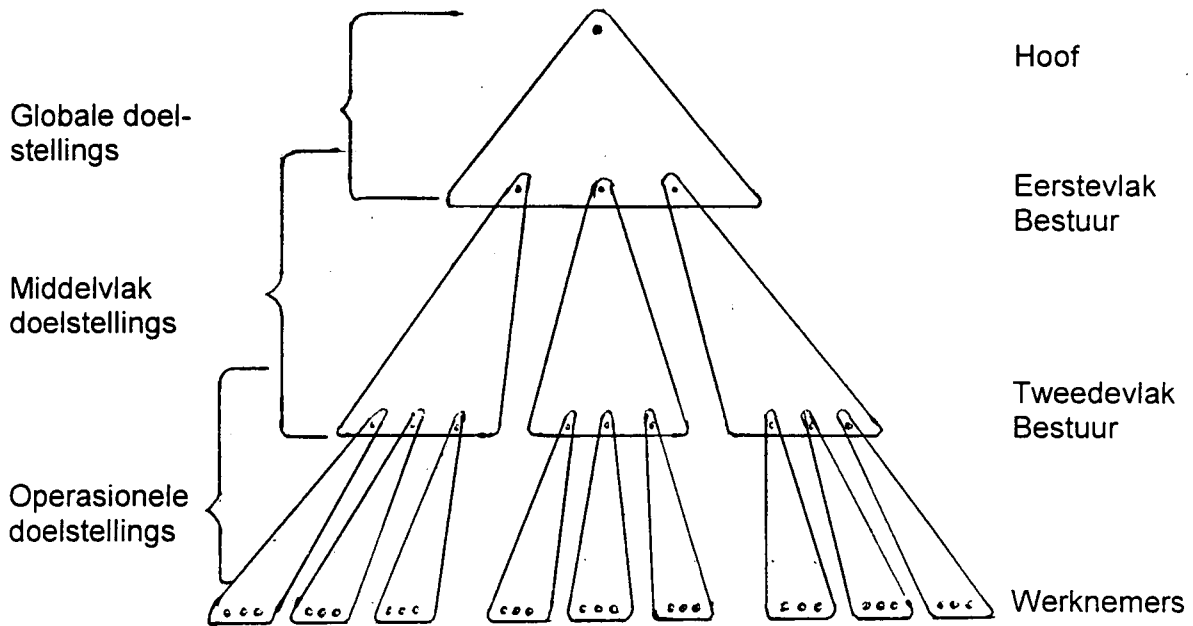
accomplishing them.

Hiervolgens is dit duidelik dat werknemers op alle bestuursvlakke voldoende deelname behoort te hê aan die proses van doelwitstelling, want as sulks "MBO strongly advocates that goals be set participatively" (Robbins & Decenzo, 2001: 88). Dit veronderstel 'n deelnemende bestuurstyl (Odiorne, 1979: 287), wat ooreenstem met die uitgangspunte van die filosofie van doelwitbestuur (paragraaf 3.2.1). 'n Bestuurder wat ondergeskikte werknemers deelname ontsê aan die vasstelling van doelwitte, se optrede druis juis in teen dit wat met doelwitbestuur bereik wil word. So 'n bestuurder verstaan nie die uitgangspunte van die filosofie van doelwitbestuur nie. Sulke optrede sal geensins as motivering vir werknemers dien om 'n selfstandige bydrae te lewer tot die bereiking van resultate nie indien hulle geen inspraak het in die aanvanklike doelwitstelling nie (Rossouw, 1991: 30).

Morrisey wys ook daarop dat met die aktiewe deelname van ondergeskiktes aan doelwitstelling, doelwitbestuur een van die mees effektiewe motiveringshulpmiddels is wat 'n bestuurder tot sy beskikking het (Morrisey, 1976: 68).

'n Aannee wat lank reeds bestaan is dat doelstellings en doelwitte eers op hoër vlak bepaal moet word alvorens dit op die laer vlakke in die onderneming bepaal kan word - die sogenaamde "top-down approach". Ook in dié geval sal die rol en missie van die onderneming die logiese vertrekpunt wees vir die samestelling van laasgenoemde se doelwitte. Raia (1974: 29) se stelling dat "individual managerial objectives are generally derived from organizational goals and objectives which tend to 'cascade' down through the organizational hierarchy" bevestig hierdie aanname. Hy beklemtoon dus die idee van 'n deurvloei van doelwitte vanaf hoëvlak na die laer vlakke. Ook Robbins bevestig Raia se sienswyse. Die doelstellings en doelwitte is aanvanklik redelik algemeen, maar hulle raak meer spesifiek en persoonlik van aard soos daar met die verskillende bestuursvlakke afbeweeg word (Robbins, 1980: 171; Robbins & Decenzo, 2001: 86). Hierdie proses verskaf dus 'n raamwerk vir die bepaling van doelwitte op verskillende gesagsvlakke; dit bied die voordeel dat bestuurseenhede doelwitte kan ontwikkel wat by hul bepaalde omstandighede pas. Dit is egter vanselfsprekend dat hierdie ondergeskikte doelwitte altyd moet ooreenstem met die hoëvlak doelwitte (Raia, 1974: 40).

Met die "cascade" benadering as grondslag (Robbins & Decenzo, 2001: 86-87; Raia, 1974: 30; Robbins, 1980: 171), maak Likert (1967: 50), McConkey (1975: 48) en Watson (1981: 93-94) van die sogenaamde "linking-pin" konsep gebruik om die aard van deelname aan doelwitstelling mee te illustreer. Dit kan diagrammaties soos volg voorgestel word:



Figuur 3.3: Meervlakkige deelname aan doelwitstelling

Elke bestuurder is lid van ten minste twee groepe: hy is lid (alhoewel in 'n ondergeskikte hoedanigheid) van die bestuursvlak bo hom, maar terselfdertyd ook van 'n groep ondergeskiktes wat onder sy beheer is en met hom skakel en aan hom verantwoording doen. Hierdie aaneengeskakelde samestelling is bekend as die "linking-pin concept" (verwys figuur 3.3 hierbo). Die interaksie wat tussen die verskillende bestuursvlakke plaasvind, is in 'n groot mate groepsgesentreerd. Interaksie vind tussen meerderes en ondergeskiktes, en tussen ondergeskiktes onderling plaas. Wanneer besluite oor doelstellings en doelwitte geneem moet word, vind dit in groepsverband vanaf die hoogste bestuursvlak tot op werknemersvlak plaas.

Op die hoogste vlak bepaal die hoofuitvoerende beëmpte in samewerking met eerstevlak bestuurders, die globale doelstellings en doelwitte van die onderneming in ooreenstemming met riglyne afkomstig van die missie van die onderneming en die sleutelgebiede van optrede. Op hul beurt weer bepaal eerstevlak bestuurders hul spesifieke doelwitte, wat uiteraard van beperkter omvang is as dié van die onderneming as geheel. Hierdie doelwitte word weer aan ondergeskikte tweedevlak bestuurders oorgedra wat dit op hul beurt weer as riglyne vir hul eie doelwitte gebruik. Hierdie proses herhaal homself tot op die laagste vlak. Die onderskeie rolspelers raak dus in verskillende stadiums by die proses betrokke (Callahan *et al*, 1986: 418).

Op dié wyse kan doelwitte bepaal word wat aan die behoeftes en verwagtinge van almal voldoen (Likert, 1967: 51-52) en daar uiteindelik 'n duidelike en geïntegreerde hiërargie van doelwitte vir die hele onderneming bestaan.

Die bestuurder is dus verantwoordelik vir die bydrae wat hy en sy groep tot die totale poging van die onderneming maak. Gevolglik moet sy doelwitte gedefinieer word aan die hand van die bydrae wat hy moet maak tot die sukses van die groter eenheid waarvan hy deel is. Hiervoor is dit egter nodig dat hy ook moet deelneem aan die opstel van die doelwitte van die bestuursvlak net bo hom, waarvan hy ook lid is. Dit skep vir hom die geleentheid om sy doelwitte in ooreenstemming met die oorhoofse doelstellings en doelwitte van die onderneming te bring (Drucker, 1965: 126-127). As hierdie wedersydse betrokkenheid deurgaans plaasvind, verseker dit goeie kommunikasie tussen alle bestuursvlakke van die onderneming, terwyl ondergeskiktes ook voortdurend kennis neem van die rigting waarin die leiers op hoëvlakke die onderneming stuur (Rossouw, 1991: 32).

(iii) Die skryf van doelwitte

Daar is aanvanklik aangedui dat twee aspekte van belang is in die vasstelling van doelwitte. Die eerste is die persone wat almal betrokke is by die opstel van doelstellings en doelwitte. Die tweede aspek is die wyse of tegniek wat aangewend word in die skryf van doelwitte. Met die eerste oogopslag lyk laasgenoemde na 'n redelik eenvoudige proses, maar die praktyk bewys egter meermale anders. Heelwat aspekte moet in hierdie proses in gedagte gehou word, en gevolglik is daar 'n behoefte aan sekere riglyne in dié verband.

Die skryf van doelwitte word in 'n groot mate vergemaklik deur die eerste drie stappe van die doelwitbestuursproses. Die missie van die onderneming, sleutelgebiede van optrede en aanduiders van effektiewe optrede berei in 'n groot mate reeds die weg voor vir die skryf van doelwitte; hulle is ontwerp om logies tot doelwitstelling te lei. Hierdie drie stappe is spesifiek daarop gerig om sekere kritieke faktore te identifiseer wat as grondslag kan dien vir die identifisering van doelwitte. Morrisey wys dan ook daarop dat "If we have worked our way logically through these steps, the process of writing meaningful objectives is not difficult. Therefore, obviously, our first recommendation is to let your objectives emerge from the analysis you have

gone through in the earlier steps" (Morrisey, 1976: 66).

Met hierdie drie stappe as vertrekpunt, kan die aandag nou op die doelwitstellingsproses self gerig word. Volgens Morrisey (1976: 66) bestaan 'n doelwit uit vier elemente:

- ◆ 'n optrede of aksie
- ◆ 'n enkele meetbare sleutelresultaat
- ◆ 'n voltooiingsdatum
- ◆ die maksimum besteebare bedrag in terme van geld of tyd.

Die onderstaande voorbeeld dui die formaat van 'n doelwit aan waarin die bogenoemde elemente duidelik weerspieël word:

Om produksie per werknemer te vermeerder wat teen 1.12.2002 ten volle funksioneel moet wees, en waarvan die implementeringskoste nie 60 werksure en R300 000 moet oorskry nie.

Hierdie definisie kan nou in terme van die genoemde elemente ontleed word. Die woord *vermeerder* dui op 'n *optrede* of aksie element. Dit moet nie slegs na 'n aktiwiteit verwys nie, maar na die *uitvoering* van 'n aksie, 'n daadwerklike gebeurtenis. Die *sleutelresultaat* wat nagestreef word is die *produksie per werknemer* - daardie aspek wat 'n aanduiding moet gee of die doelwit bereik is. Ten einde meetbaar te wees, moet 'n doelwit ook 'n vasgestelde of geïmpliseerde *voltooiingsdatum* (1.12.2002) insluit. Die omskrywing van die doelwit word voltooi met die *kosteaspek* (60 ure en R300000). Die resultaat van 'n doelwit kan slegs effektief beoordeel word in terme van wat dit kos om te bereik. Laasgenoemde metode kan ook gebruik word in die toedeling van beperkte hulpbronne (Morrisey, 1976: 85-86). Die bepaling van kostes kan in sekere gevalle probleme skep, omdat dit nie altyd moontlik is om die bereiking van doelwitte akkuraat in terme van kostes te meet nie. Dit moet egter opgeweeg word teenoor die nadele van geen aanduiding van kostes hoegenaamd nie, want "a poor estimate is still better than *no* estimate, because a poor estimate at least provides us with something against which we can track our progress" (Morrisey, 1976: 87).

Die volledig gespesifiseerde doelwit toon duidelik aan *wat* van 'n bestuurder verwag word, *wanneer* die opdrag voltooi moet word en teen *watter* koste dit moet geskied. Dit bevat egter geen regverdiging vir die bestaansreg (die *hoekom*) van die doelwit nie aangesien dit reeds

bepaal is, en ook geen voorskrifte of beskrywing van die wyse waarop (*hoe*) die resultate bereik moet word nie - dit geskied eers later in die proses. Die klem by doelwitstelling is slegs om 'n aanduiding te verkry van die resultate wat bereik wil word. Enige doelwit sonder die bogenoemde elemente, is onvolledig en kan beswaarlik 'n bydrae lewer tot die effektiewe en doeltreffende bereiking van resultate.

Afgesien van die elemente van 'n doelwit, is daar is 'n aantal addisionele riglyne of vereistes wat vir die vasstelling van doelwitte geld (Schoderbeck *et al*, 1991: 179-182; Morrisey, 1976: 83-95; Reese, 1992: 71).

- (a) Doelwitte moet so eenvoudig en kort as moontlik beskryf wat die resultate is wat verwag word en ook die proses om dit te bereik duidelik en eenvoudig uitspel (d.w.s. die toepassing van die sogenaamde KISS beginsel - "Keep It Simple and Short").
- (b) Doelwitte moet bereikbaar en nie bokant die vermoë van werknemers wees nie - dit moet steeds 'n uitdaging inhou.
- (c) Doelwitte moet die beperkte menslike en ander hulpbronne in berekening bring.
- (d) Doelwitte moet sover moontlik vir alle betrokkenes op alle vlakke van die onderneming aanvaarbaar wees.
- (e) Doelwitte moet op skrif gestel word. 'n Geskrewe doelwit herinner bestuurders voortdurend aan dit wat van hulle verwag word asook wanneer 'n opdrag voltooi moet wees.
- (f) Doelwitte moet so spesifiek en meetbaar as moontlik wees.
- (g) Doelwitte moet resultate eerder as aktiwiteite beklemtoon.
- (h) Doelwitte behoort geprioritiseer te word. As gevolg daarvan dat meer doelwitte geïdentifiseer kan word as wat met die beperkte hulpbronne bereik kan word, is dit vanselfsprekend dat prioritisering moet plaasvind. 'n Hele reeks hulpmiddele is hiervoor beskikbaar, waarvan enkeles reeds bespreek is (sien paragraaf 2.4).

Die Suid-Afrikaanse sentrale owerheid maak van die volgende prioriteitsaanduiders gebruik:

1. Vasgestelde (Hoogste) prioriteit.
2. Kritieke (Medium Plus) prioriteit.
3. Benodigde (Medium) prioriteit.
4. Noodsaaklike (Medium Minus) prioriteit.
5. Veranderlike (Lae) prioriteit (Parlement van die Republiek van Suid-Afrika, 2002: 9-10).

Sodra doelwitte op die een of ander wyse geprioritiseer is, moet dit nie as finale prioriteit aanvaar word nie. Voortdurende veranderende omstandighede noodsaak meermale 'n herprioritering voordat 'n finale prioriteitslys saamgestel kan word.

Dit is duidelik dat doelwitte en doelwitstelling die belangrikste komponent in die doelwitbestuurs proses verteenwoordig. 'n Hele aantal skrywers soos Morrissey, Watson, Odiorne en andere beklemtoon veral waarom dit noodsaaklik is om doelwitte te bepaal en watter voordele dit vir die onderneming inhou. Odiorne (in Watson, 1981: 12) vat dit kernagtig saam:

having goals improves performance results; it motivates people to work, and when people set goals and achieve them, they enjoy their work more.

Bogenoemde aanhaling van Odiorne plaas veral sterk klem op die impak van doelwitte op die optrede van die individu binne die werksomgewing. Veral insiggewend in dié verband is Robbins & Decenzo (2001: 86) se oortuiging dat doelwitte in die doelwitbestuurstelsel aangewend word om te motiveer, en nie soseer om beheer uit te oefen nie.

Hiermee word die oogmerk van 'n doelwit dus beklemtoon: die verkryging van *bevredigende resultate*, wat moontlik gemaak kan word deur werknemers ook te betrek by die vasstelling van doelwitte waarvoor hulle verantwoordelikheid kan aanvaar. Daar is gevolglik ooglopende voordele verbonde aan doelwitte, waaronder 'n duidelike uiteensetting van pligte en verantwoordelikhede; meer betekenisvolle werksaamhede; beter koördinasie tussen bestuurders en hul ondergeskiktes; en groter motivering en groepsgees, om maar enkeles te noem (sien in dié verband Watson, 1981: 12; Tosi *et al*, 1970: 71).

(iv) Samevatting

'n Doelwit is 'n kernbelangrike element in doelwitbestuur. Dit moet baie duidelik geformuleer word en 'n eindresultaat uitspel met 'n spesifieke tydsbeperking vir die afhandeling daarvan. Sekere vereistes en riglyne word gevolglik as kriteria gestel vir die skryf van doelwitte, sodat enige onduidelikheid omtrent die bedoeling daarvan uitgeskakel kan word. 'n Goed geformuleerde doelwit moet dit moontlik maak om tydens die evalueringsfase vas te stel of die gestelde resultaat bereik is al dan nie. Doelwitte moet dus sover moontlik gekwantifiseer word, alhoewel dit nie altyd in die openbare sektor moontlik is nie. Hoewel nie altyd bevredigend nie, is dit ook moontlik om maatstawwe te ontwikkel om moeilik kwantifiseerbare doelwitte mee te meet. Doelwitstelling en die uitvoering van doelwitte vereis ook hegte spanwerk; dit word moontlik gemaak deur veral werknemers te betrek by doelwitstelling. Die mate waarin hierdie deelname gaan plaasvind, sal van verskillende omstandighede afhang: dit kan varieer vanaf volle deelname ('n deelnemende bestuursbenadering) tot minimale deelname ('n outokratiese bestuursbenadering), of 'n kombinasie van beide. Navorsing dui egter daarop dat eersgenoemde benadering die meer verkieslike een is.

3.5.3.1.5 Voorbereiding van aksieplanne

Dit is die fase in die doelwitbestuurstrengter waarin beplan word vir die uitvoering van doelwitte; die *hoe* van die doelwitbestuursproses. Die grondwerk vir hierdie stap is reeds in die vorige vier stappe vasgelê. Sodra met behulp van die doelwit vasgestel is wat gedoen moet word, moet beplan word vir optrede om by die vasgestelde doelwit uit te kom. Dit is wanneer die aksieplan ter sprake kom - geen doelwit kan bereik word sonder die een of ander aksieplan nie.

Aangesien daar normaalweg verskillende maniere is om by 'n bepaalde eindpunt uit te kom, bied 'n aksieplan die geleentheid om verskillende alternatiewes tot doelwitbereiking te oorweeg en te besluit watter benadering die beste onder die betrokke omstandighede is.

'n Aksieplan is opeenvolgende stappe wat uitgevoer moet word om 'n gestelde doelwit te bereik. Dit beskryf hoe die doelwit bereik sal word, wanneer dit voltooi moet wees, teen watter koste en wie verantwoordelik is vir sekere aktiwiteite. McMaster wys daarop dat hierdie ook 'n ideale geleentheid is om die werknemer ten volle te betrek by die beplanning vir die uitvoering van die doelwitte:

Employees can be given a chance to express their goals and interests and to create the plans for their own development within the organization's goals. And,

in fact, the organization will grow if each employee continues to grow - planning for new ways of doing anything better, from whole jobs to single tasks, will provide the continued improvement of the organization. The planning session gives employees a chance to express their degree of ambition. (McMaster, 1994: 56).

Ten spyte daarvan dat sekere doelwitte vanaf hoër bestuursvlakke vir ondergeskiktes voorgeskryf word, kan laasgenoemdes tog deur hul deelname aan die beplanning daarvan 'n wesenlike oordeel uitoefen oor hoe die doelwitte bereik moet word.

Sodra die beplanning afgehandel is, kan met die werklike uitvoering van die aksieplanne voortgegaan word. Hiervolgens sal die verantwoordelike amptenaar die grootste mate van seggenskap verkry oor die wyse waarop die aktiwiteite aangepak sal word om by die doelwit uit te kom. Die oorspronklike doelwit moet egter deurentyd in gedagte gehou word om te verseker dat die uitvoeringsaktiwiteite op die uiteindelijke mikpunt afgestem is. Soos reeds aangetoon bestaan 'n aksieplan uit 'n reeks opeenvolgende stappe "(that) facilitates the smooth transition from stated objectives to implementation of the activities leading to their achievement" (Raia, 1974: 69). In praktiese terme behels dit 'n bepaling en uiteensetting van die stappe wat gevolg moet word om doelwitbereiking moontlik te maak. Morrissey (1976: 105) onderskei tussen die volgende vyf stappe:

- ◆ programmering
- ◆ skedulering
- ◆ begroting
- ◆ bepaling van aanspreeklikheid
- ◆ voortdurende hersiening van planne en aanpassing indien nodig.

(i) **Programmering**

Programmering is 'n uiteensetting van die roete wat gevolg moet word om 'n doelwit te bereik.

Hierdie roete maak dit moontlik om die verskillende wyses of stappe wat gevolg kan word om by die doelwit uit te kom, te evalueer *voordat* met enige optrede voortgegaan word. Dit is ook belangrik om in gedagte te hou dat indien dit gedurende hierdie programmeringstap sou blyk dat daar sekere tekortkominge in die beplanning van die doelwit was, of dat die oorspronklike beraming oor wat benodig word om die doelwit te bereik foutief was, hierdie stap 'n geleentheid bied om enige foute reg te stel, of selfs om die doelwit in heroorweging te neem. Behoorlike programmering kan dus 'n baie belangrike rol speel in die doeltreffende benutting van

hulpbronne en om te verseker dat die vasgestelde doelwitte nog nagestreef word (Morrisey, 1976: 107).

Soos reeds gemeld, bied die programmeringsproses die geleentheid om die verskillende wyses of stappe wat gevolg kan word om 'n doelwit te bereik, teenoor mekaar op te weeg en daarvolgens 'n keuse te maak. In dié verband is daar verskeie hulpmiddels wat aangewend kan word om behulpsaam te wees met die maak van hierdie keuses, waaronder "Programme Evaluation and Review Technique" (PERT), operasionele navorsing, besluitnemingsanalise ('decision trees'), lineêre programmering en koste-voordeelontleding (sien paragraaf 2.4.1 hierbo). Morrisey (1976: 113) verwys ook na sy sogenaamde alternatiewe evalueringstabel as 'n baie handige metode. Die keuse van 'n spesifieke metode sal egter deur die bepaalde omstandighede bepaal word.

Die volgende stap in die aksieplan is skedulering.

(ii) Skedulering

Een van die kernvereistes van 'n doelwit is dat die voltooiing daarvan aan 'n vasgestelde tydsduur gekoppel word. Skedulering is gevolglik die bepaling van 'n tydsbeperking vir nie net doelwitte alleen nie, maar ook vir elkeen van die stappe in die aksieplan. Die tydsduur van elke stap van die aksieplan moet gevolglik op so 'n wyse bereken word dat die doelwit op bevredigende wyse voltooi kan word. Alhoewel die koppeling aan 'n tydskedule verskillende waardes het vir elke stap in die aksieplan, is dit egter wenslik om 'n tydskedule te koppel aan stappe wat 'n beduidende poging of inspanning verg om hul doelwitte te bereik.

Skedulering is die aantal *kalenderdae* wat benodig word:

- om 'n doelwit te bereik, of
- waarbinne 'n bepaalde aksiestap voltooi moet word, of
- die datum waarteen die bepaalde aksiestap voltooi moet wees.

Dit is nie gekoppel aan die aantal werksdae of werksure nie (Morrisey, 1976: 122-123).

Na afhandeling van hierdie fase, volg die begrotingsfase.

(iii) Begroting

Sodra 'n doelwit bepaal is en in verskillende stappe met hul eie skedules en tydsbeperkings ingedeel is, is die volgende stap om die kostes verbonde aan die voltooiing van elke stap te

bereken. Hiervoor word 'n begroting benodig.

'n Begroting is die vasstelling en toekenning van hulpbronne wat benodig word in die proses om 'n doelwit te bereik. Dit is 'n baie belangrike hulpmiddel wat nie net alleen as beplanningsinstrument aangewend word nie, maar ook om beheer oor uitgawes te verseker en evaluering van werksaamhede moontlik te maak. Dit is egter verbasend om te weet dat 'n groot aantal bestuurders "have little more than a general idea of what it will actually cost to carry out a job. In fact, experience indicates that the average manager has a tendency to underestimate the cost, particularly in human effort, of pursuing an objective" (Morrisey, 1976: 129-130).

Afgesien daarvan dat die begrotingstaak die bestuurder meer helderheid en insig gee in die beplanning van sy werksaamhede, is die grootste nut daarvan dat dit 'n aanduiding gee van kostes *voordat* met enige optrede voortgegaan word. Dit skep gevolglik die geleentheid om vas te stel wat die moontlike opbrengs op 'n belegging is wanneer met 'n bepaalde doelwit voortgegaan sou word. Dit bied ook 'n geleentheid om alternatiewe metodes om 'n doelwit te programmeer mee te evalueer.

Soos met die doelwitbestuurstregter afbeweeg word, word die stappe in al hoe kleiner wordende, maar meer hanteerbare eenhede ingedeel. Dit verseker 'n meer realistiese en akkurate benadering om die koste van 'n totale doelwit te bereken. Verskillende metodes kan aangewend word om kostes te bereken, waarvan vorige rekords en persoonlike kennis en ervaring die bekendstes is. Volgens Morrisey (1976: 131) "The secret ... is in having the action steps or events small enough so that they can be predicted with reasonable accuracy, yet large enough to be worth the effort it would take to do an effective job of costing". Met die kostes van elke stap bekend, word almal bymekaar getel om 'n begroting daar te stel.

Die opstel van 'n begroting word gevolg deur die vasstelling van aanspreeklikheid.

(iv) Bepaling van aanspreeklikheid

Ten einde die doelwit te realiseer is dit belangrik om ook te bepaal wie aanspreeklikheid moet aanvaar om die doelwit te bereik. Aanspreeklikheid in dié verband identifiseer die individu of individue rondom wie die fokuspunt van optrede gaan wees en aan wie die taak toevertrou is om sekere resultate te behaal.

Die laaste stap in die aksieproses is die hersiening van planne en aanpassings.

(v) Hersiening van planne en aanpassings

Dit kan met sekerheid aanvaar word dat as gevolg van veranderende omstandighede en ander faktore buite die beheer van 'n onderneming, dit nodig sal wees om vooropgestelde planne te hersien en, indien nodig, aan te pas. Streng gesproke vind hersiening en aanpassing deurentyd in elkeen van die stappe van die doelwitbestuurstregter plaas, maar dit kan ook 'n afsonderlike stap binne die doelwitbestuursproses wees. Deur dit as 'n afsonderlike stap in te voeg word nou 'n bykomende geleentheid geskep om doelwitte en aksieplanne in oënskou te neem voordat daar 'n verpligting tot optrede is.

Hersiening van planne kan op verskillende maniere plaasvind, soos bv. deur aangewese individue, kollegas, seniors, ondergeskiktes, komitees en selfs buitestaanders wat belange by die planne het (Morrisey, 1976: 136).

(vi) Samevatting

Die voorbereiding van aksieplanne is 'n baie belangrike bestuurshulpmiddel in die proses om by 'n bepaalde doelwit uit te kom. Sodra 'n doelwit bepaal is, is dit belangrik dat die nodige beplanning om dit te bereik sistematies aangepak word. Aksieplanne is die instrument wat vir hierdie doel ontwerp is. Met behulp van programmering, skedulering, begroting, bepaling van aanspreeklikheid en 'n geleentheid om planne te hersien en aanpassings te maak, is dit moontlik vir 'n bestuurder om alternatiewe wyses van optrede te identifiseer en sodoende vas te stel watter benadering die mees geskikte onder die bepaalde omstandighede is. Gevolglik is dit belangrik dat die aksieplan gesien moet word as 'n instrument wat die bestuurder tot sy beskikking het om belangrike inligting so vinnig as moontlik beskikbaar te stel ten einde die doelwit so doeltreffend en effektief moontlik te bereik. Die sleutel tot 'n effektiewe aksieplan is dus geleë in die sigbaarheid wat dit aan die bestuurder verskaf. Waarteen egter gewaak moet word is dat dit ontaard in 'n gedetailleerde prosedure wat onnodige rompslomp skep - iets waartoe doelwitbestuur nogal soms geneig is indien die nodige waaksaamheid nie aan die dag gelê word nie.

3.5.3.1.6 Kontrolering en evaluering

Hierdie is die laaste stap in die doelwitbestuursproses. Wanneer 'n doelwit bepaal word,

impliseer dit enersyds dat behoorlike *kontrole* oor die uitvoering daarvan uitgeoefen sal word, en andersyds dat deeglik *geëvalueer* sal word of die beoogde eindresultaat bereik is.

In dié verband bevestig Botes (1994: 70) dan ook dat

When objectives are implemented it is obvious that a reliable system of *control and evaluation* must be incorporated in order to determine whether all actions are directed towards the achievement of objectives and that value for money is achieved. (kursivering bygevoeg).

'n Bestuurder wat nalaat om te verseker dat alles volgens plan verloop en om vas te stel of die uiteindelijke resultaat en die aanvanklike mikpuntstelling met mekaar ooreenstem, kan nie verwag om werklik suksesvol te wees nie.

(i) **Kontrole**

Kontrole dui op 'n proses van *deurlopende* beheer deur die bestuurder om die effektiewe bereiking van 'n voorafbepaalde doelwit te verseker. Volgens Watson (1981: 149) is die eerste stap in die kontroleproses die meting van die werklike prestasie. Hierna word laasgenoemde prestasie of resultaat met die beplande optrede of doelwit vergelyk, en indien daar afwykings voorkom, word enige regstellende optrede geneem wat nodig geag word.

Volgens Van Straaten (1984: 228) is kontrole die funksie van die toesighouer op operasionele vlak wat moet toesien dat die uitvoering van programme en die aanpassing daarvan op so 'n wyse geskied dat dit by die bepaalde praktiese omstandighede pas ten einde doelwitbereiking moontlik te maak. Indien daar geen meganisme bestaan waarmee verseker kan word dat 'n doelwit bereik sal word nie, maak dit die bestaan van die doelwit betekenisloos. Kontrole kan slegs uitgeoefen word deur inligting in te samel wat aangewend kan word om die vordering wat met die aksieplanne gemaak word, te moniteer. Volgens Morrisey (1976: 144) is die doel van kontrole gevolglik "to alert us when we are about to get into trouble, in sufficient time to take the necessary corrective action". Wat hy inderwaarheid sê is dat wanneer die doelwit bepaal word, moet nie net die beoogde resultate en aksieplanne gedefinieer word nie, maar moet ook voorsiening gemaak word vir maatreëls om onvoorsiene gebeure en probleme die hoof te bied. Drucker rig egter 'n waarskuwing in dié verband:

Reports and procedures should focus only on the performance needed to achieve results in key areas. To 'control' everything is to control nothing. And to attempt to control the irrelevant always misdirects. (Drucker, 1989: 133).

Onnodige maatreëls moet vermy word, en hierdie waarskuwing van Drucker is gevolglik 'n vingerwysing na doelwitbestuur wat in baie gevalle neig om in 'n onnodige hoeveelheid papierwerk, 'n sogenaamde "paper mill", te verval en gevolglik 'n bestuurder verhoed om sy volle aandag aan sy funksionele taak te skenk. Daarom is dit belangrik om te verhoed dat onnodige inligting versamel word wat nie werklik bydra tot die effektiewe toepassing van kontrole nie. Doelwitbestuur is juis só ontwerp om hierdie soort slaggate te vermy (Morrisey, 1976: 3).

'n Belangrike voorvereiste vir 'n doeltreffende kontrolestelsel is egter om inligting oor die vordering wat met die aksieplanne gemaak word so vinnig as moontlik beskikbaar te stel. Inligting moet van bo na onder en omgekeerd vloei, sodat kennis van probleme wat op enige bestuursvlak mag ontstaan, so gou as moontlik bekend gemaak en reggestel kan word. 'n Doeltreffende kontrolestelsel veronderstel dus 'n effektiewe *kommunikasiestelsel* tussen werknemers op al die bestuursvlakke. Hierbo is aangedui dat een van die uitgangspunte van doelwitbestuur is om almal binne die onderneming te betrek by doelwitstelling en besluitneming. Kommunikasie moet gevolglik as katalisator dien om al die stappe van die doelwitbestuursproses byeen te hou. Duffy (1989: 165-166) stem hiermee saam:

An effective *control* system must allow and encourage interactive communications between all personnel, and should be able to relate any or all of the process elements as needed. Without proper control, any plan is destined to stagnate, become uncompetitive, and ultimately fail.

Net so belangrik as wat deelname aan doelwitbepaling is, is deelname aan die bepaling van kontrolemaatreëls vir elke werknemer belangrik.

Naas formele kontrolemaatreëls, steun doelwitbestuur ook op *selfkontrole* deur werknemers. Elke werknemer moet in staat gestel word om op eie inisiatief sy vordering te monitor en te evalueer en korrektiewe optrede toe te pas indien dit nodig sou wees. Volgens Raia (1974: 17-18) is daar egter twee voorwaardes hieraan verbonde: die eerste is sinvolle deelname aan die doelwitstellingsproses, wat tot gevolg kan hê dat meer kennis van en verbondenheid tot doelwitte verkry kan word; en tweedens, dat elke werknemer voortdurend van relevante inligting voorsien word waarmee *hyself* kan vasstel wat sy vordering is en uit sy eie enige regstellende optrede kan aanbring indien dit nodig sou wees. Elke werknemer moet dus 'n geleentheid gegun word om inspraak te verkry in besluite oor doelwitbepaling en die uitvoering van hierdie doelwitte ten einde sinvolle selfkontrole moontlik te maak. Doeltreffende kommunikasie om die werknemer se vordering te monitor, vorm vanselfsprekend 'n integrale deel van die proses.

Die toepassing van kontrole bring ook sekere *kosies* mee. Aangesien kosies nie 'n direkte bydrae tot enige uitsette maak nie, soos byvoorbeeld in die geval van aktiwiteite wat regstreeks gemoeid is met die lewering van 'n diens of produk nie, verteenwoordig dit egter tyd en moeite wat andersins voordeliger aangewend kan word. Daarom is dit belangrik dat die toepassing van 'n kontroleproses gepaard sal gaan met die minimum van tyd en moeite. Hierdie kontrole sal veral gerig wees op daardie aspekte waar die grootste behoefte aan kontrole bestaan, naamlik die belangrike sleutelgebiede van optrede (sien paragraaf 3.5.3.1.2 hierbo) en daardie punte waar die werklike aktiwiteite plaasvind.

Opsommenderwys behoort 'n effektiewe en doeltreffende kontrolestelsel die volgende eienskappe te toon:

- ◆ Tydsgebondenheid (timeousness): lank voor probleme ondervind word, moet kontrolemaatreëls in staat wees om hulle te identifiseer.
- ◆ Buigsaamheid: kontrolemaatreëls moet buigsaam genoeg wees om by veranderende omstandighede aan te pas.
- ◆ Doeltreffendheid: wanneer kontrole toegepas word, moet verseker word dat die koste daaraan verbonde nie groter is as die moontlike voordele van die kontroleproses nie.
- ◆ Verstaanbaar: kontrolemaatreëls moet maklik verstaanbaar wees vir almal wat by die toepassing daarvan betrokke is.
- ◆ Strategiese elemente: kontrolemaatreëls moet die klem plaas op al die strategiese elemente van die produk of dienslewering (Botes, 1994: 188-189).

(ii) Evaluering

Afgesien van die deurlopende beheer wat die bestuurder toepas om die effektiewe bereiking van 'n voorafbepaalde doelwit te verseker, is 'n belangrike eienskap van doelwitbestuur die *evaluering van werkverrigting*. Volgens Van Straaten (1984: 3) is evaluering beheer wat ter wille van verantwoording uitgeoefen word - om te verseker dat die handeling om doelwitte te bereik reëlmatig en effektief geskied. Terry (in Watson, 1981: 149) beskryf dit soos volg:

determining what is being accomplished, that is, evaluating the performance and,

if necessary, applying corrective measures so that the performance takes place according to plans.

Evaluering is dus 'n poging om die doeltreffendheid en effektiwiteit van werkverrigting en programuitvoering te beoordeel en korrektiewe optrede te verseker ten einde voorafbepaalde resultate te bereik. Aldus Van Straaten (1984: 229) word *verantwoordingdoening of rekenskap* vereis van die gehalte en hoeveelheid werk wat verrig is en die resultate wat dienooreenkomstig behaal is. Dit behels onder andere om vas te stel of die beoogde resultate behaal is, of dit met die nodige spaarsame aanwending van beskikbare hulpbronne bewerkstellig is, watter doelwitte in die uitvoeringsproses hersien is, die redes waarom doelwitte nie bereik is nie, of die voortsetting van programme steeds geregverdig is, en of alternatiewe oplossingsmetodes oorweeg en toegepas is om doeltreffende werksaamhede te verseker (Van Straaten, 1984: 228; Brady in Kramer, 1979: 124). Hierdie evaluering is hoofsaaklik gerig op die organisatoriese werksaamhede en nie soseer op die individuele bestuurder of werknemer se handeling nie, d.w.s. dit is *resultate* wat beoordeel word, nie *inspanning* nie. Dit is in teenstelling met 'n prestasie-beoordeling, waar 'n persoon se vermoë geëvalueer word.

Aangesien evaluering daarop gerig is om die effektiewe bereiking van 'n voorafbepaalde doelwit te verseker, is die wyse waarop dit toegepas word belangrik. Om dit moontlik te maak, word vereis dat maatstawwe neegelê word waarteen die werkverrigting beoordeel kan word. Slegs deur van maatstawwe gebruik te maak, kan verseker word dat 'n gestelde doelwit met die spaarsaamste aanwending van alle hulpbronne bereik word. Paslike maatstawwe wat vir evalueringdoeleindes aangewend kan word, sal ontwerp moet word om by 'n bepaalde program aan te pas. Alle openbare aktiwiteite en programme is egter nie deurentyd meetbaar nie omdat sommige doelwitte nie kwantifiseerbaar is nie. Waar hulle wel kwantifiseerbaar is, is daar heelwat faktore wat as maatstawwe kan dien om aktiwiteite mee te meet. In dié verband kan faktore wat reeds voorheen as aanduiders van effektiewe optrede geïdentifiseer is (paragraaf 3.5.3.1.3), aangewend word. Wat betref nie-kwantifiseerbare doelwitte, is dit volgens Thornhill (1978: 14) tog moontlik om byvoorbeeld individuele handeling volgens relatief eenvoudige maatstawwe te meet.

Dit is weer eens belangrik dat ondergeskiktes betrek word wanneer maatstawwe gestel word om werkverrigting mee te beoordeel; uiteraard is dit die werknemers wat die grootste bydrae tot doelwitbereiking maak. Dit sou dus uiters onbillik wees om van hulle te verwag om standarde te handhaaf sonder om hulle te betrek by die vasstelling daarvan.

Evaluering kan in verskillende kategorieë ingedeel word. Volgens Henry (1995: 186) onderskei Scriven tussen *formatiewe* en *summatiewe* evaluering. Beide verwys na die tydstip waarop evaluering plaasvind. Formatiewe evaluering vind plaas terwyl die aktiwiteit aan die gang is, en is bedoel om enige afwyking van die doelwit en aksieplanne vroegtydig waar te neem en betyds die nodige aanpassings en regstellings te maak. Aldus Henry: "Formulative evaluation is meant to improve a program while it is still ongoing and fluid".

Summatiewe evaluering vind plaas nadat 'n projek of aktiwiteit reeds goed gevestig is of nadat dit reeds voltooi is (Henry, 1995: 186). Dit word gebruik om te bepaal of die eindresultaat wat tydens doelwitstelling in die vooruitsig gestel is, bereik is. Op hierdie wyse kan foute wat tydens evaluering geïdentifiseer word, in die toekoms uitgeskakel word.

Bogenoemde twee basiese onderskeidings is met verloop van tyd verder verfyn in 'n verskeidenheid van indelings. Wholey (in Henry, 1995: 186) onderskei tussen die volgende:

- ◆ Program-impak evaluering: om die trefkrag en effektiwiteit van 'n projek of program te bepaal.
- ◆ Program-strategie evaluering: om die verskillende strategieë van 'n projek te ontleed ten einde 'n strategie te identifiseer wat die effektiwiefste dienslewering sal verseker.
- ◆ Program monitering: om individuele projekte te waardeer ten einde hul operasionele doeltreffendheid te bepaal.

Volgens Henry (1995: 187) word die mees bruikbare indeling oor evaluasie egter deur Poland gemaak met sy sogenaamde "effectiveness evaluation, efficiency evaluation, and eclectic evaluation".

- ◆ Effektiwiteitsevaluasie bepaal die mate waarin geslaag is om voorafbepaalde doelwitte te bereik, wat die werklike prestasie was.
- ◆ Doeltreffendheidsevaluasie meet weer hoe effektief hulpbronne aangewend word in die navolging van 'n doelwit. Hier word veral van koste-voordele ontleding en koste-effektiwiteitsmaatreëls gebruik gemaak om die werklike koste van 'n doelwit vas te stel.
- ◆ Eklektiese evaluasie maak van konsepte gebruik wat vanuit 'n wye verskeidenheid van

dissiplines afkomstig is; hierdie konsepte verg redelik min tyd en geld en word aangewend om die tekortkominge van 'n projek vas te stel, asook om die mate van trefkrag van 'n projek ten opsigte van dienslewering te bepaal. Vir metingsdoeleindes word van kriteria afkomstig uit insette, omskakeling en uitsette gebruik gemaak. Eklektiese evaluering is basies 'n tipe formatiewe evaluasie en kan tydens die uitvoering van aktiwiteite toegepas word.

3.5.4 Samevatting

In hierdie gedeelte is gepoog om aan die hand van 'n literatuurstudie 'n uiteensetting te gee van die belangrikste aspekte rakende die toepassing van doelwitbestuur. Skrywers maak 'n duidelike onderskeid tussen die filosofie van doelwitbestuur en die proses of toepassing van doelwitbestuur. Ten spyte van hierdie onderskeid, is albei ewe belangrik vir die doelwitbestuursproses. Die filosofiese aspekte beklemtoon die belangrike invloed van die bestuurder se benadering of bestuurstyl tot die bestuurstaak. Dit is belangrik dat die doelwitbestuursprogram in ooreenstemming sal wees met die heersende bestuurstyl. Werknemers behoort byvoorbeeld nie aangemoedig te word om op 'n laissez-faire of deelnemende wyse doelwitte te formuleer en dan, teenstrydig hiermee, op outokratiese wyse geëvalueer te word nie. Dit het uit die literatuur geblyk dat 'n outokratiese bestuurstyl nie by die onderliggende filosofie van doelwitbestuur inpas nie en gevolglik nie veel kan bydra tot suksesvolle doelwitbestuur nie.

Tydens die literatuuroorsig is ook ses gemeenskaplike stappe geëdentifiseer wat almal inherent aan doelwitbestuur is en as model vir die bespreking gedien het. Afgesien van die ontleding van elkeen van hierdie stappe van die doelwitbestuursproses, is die invloed van die filosofiese vereistes op elkeen van hulle ook nagevors.

Met hierdie bondige uiteensetting van die aard van doelwitbestuur as filosofie en as proses, kan sommige van die toepassings of gebruikswyses daarvan nagevolg word.

3.6 TOEPASSINGSGBIEDE VAN DOELWITBESTUUR

Die invloed wat doelwitbestuur op die bestuursproses en op die individuele bestuurder en sy ondergeskiktes in die verlede gehad het, was redelik diepliggend. Afgesien van die verandering in denke oor tradisionele bestuursaspekte, het dit veral vernuwende denke

meegebring oor aspekte soos bestuurstyle, die groter benutting van die gedragswetenskappe in die bestuursproses, posbeskrywings, vergoedings- praktyke, beplanning, delegering en besluitneming. Aangesien instansies se behoeftes van mekaar verskil, is doelwitbestuur as 'n buigbare en aanpasbare stelsel baie geskik om in hierdie uiteenlopende behoeftes te voorsien. Talle instansies wend dit byvoorbeeld aan om personeel mee te beoordeel, terwyl ander dit weer as 'n omvattende bestuursproses toepas wat alle bestuursaktiwiteite insluit. Hieruit blyk duidelik die moontlike gebruikswyses of toepassings daarvan. Vervolgens word 'n aantal spesifieke gebruikswyses van nader beskou.

3.6.1 Doelwitbestuur as prestasie-beoordeling

Die meeste ondernemings het prestasie-beoordelingstelsels (ook bekend as "personnel appraisal/performance appraisal/performance evaluation systems"). Hierdie stelsels genereer inligting wat aangewend kan word om onder andere salarisverhogings en bevorderings te bepaal; dit speel gevolglik 'n baie belangrike rol in die loopbane van feitlik alle werknemers in 'n onderneming. Yager (in Schoderbeck *et al*, 1991: 500) definieer dit as volg:

"an interpersonal process that occurs regularly and frequently between supervisor and worker. An appraisal of some sort, casual or formal, general or specific, should follow each task or project as it is accomplished. Some acknowledgement, praise correction, or comment should always occur".

Botes (1994: 206) definieer dit weer as

"the continuous process of diligent and purposeful observation and evaluation of the subordinate to determine his knowledge, capabilities, potential, aptitude, talents, shortcomings and limitations compared with his peers".

Uit die bogenoemde aanhalings word veral twee oogmerke van prestasiebeoordeling beklemtoon. Die eerste is om die huidige prestasie van werknemers aan die hand van voorafbepaalde resultate te meet, d.w.s. die mate waarin doelwitte bereik is. Die tweede oogmerk is om die kwaliteit van werknemers te bepaal - om vas te stel of hulle aan bepaalde standaarde voldoen wat vir die verrigting van sekere werksaamhede vereis word, wat hulle toekomstige bevorderingsmoontlikhede is, watter tekortkominge hulle openbaar, om te verseker dat hulle in die regte poste geplaas word, dat hulle die regte ingesteldheid teenoor hulle werk openbaar, om hulle aan personeelontwikkelingsprogramme bloot te stel, om hulle bestuurspotensiaal te identifiseer en om erkenning vir werksprestasie te gee. As toesighouer is die bestuurder die geskikste persoon om 'n oordeel oor al hierdie aspekte uit te spreek (Raia,

1974: 117; Botes, 1994: 209-212).

Prestasie-beoordeling is egter 'n baie sensitiewe aangeleentheid in enige onderneming, aangesien dit hier direk met die mens te doen het oor wie se vermoëns 'n subjektiewe oordeel uitgespreek word. Dit behels diskriminerende oordele oor mense, oor hul potensiaal en hul prestasies, 'n hoogs subjektiewe aangeleentheid waarin die oordeel van 'n bestuurder 'n té belangrike en deurslaggewende rol kan speel.

Werknemers word gevolglik hoofsaaklik beoordeel aan die hand van hul *persoonlikheids-eienskappe*, d.w.s. die mate waartoe laasgenoemdes oor sekere persoonlikheids-eienskappe beskik. Die onderliggende aanname is dat sekere eienskappe 'n aanduiding van effektiewe optrede kan gee, of met spesifieke prestasies in verband gebring kan word. Hulle is gevolglik as goeie aanduiders van prestasie beskou. Alhoewel laasgenoemde in 'n sekere mate tog geldig is, was daar egter verskeie inherente tekortkominge in hierdie benadering wat uiteindelik daartoe gelei het dat die doeltreffendheid en objektiwiteit daarvan bevraagteken is. Watson (1981: 191) beklemtoon dan in dié verband dat

"The trait approach to performance appraisal is not particularly useful in helping managers make sound judgments about people since it is subject to so many errors and does not do an acceptable job of measuring performance in terms of results".

Die gevolg hiervan was dat 'n nuwe benadering tot prestasie-beoordeling gesoek is, een wat objektiewe kriteria en maatstawwe kon ontwikkel en aanwend om die prestasie van individue te beoordeel.

In die lig van kritiek teen die eienskappe-benadering, blyk dit uit die geraadpleegde literatuur dat die meeste outeurs van mening is dat doelwitbestuur 'n geskikte metode is om werknemers op 'n effektiewe en objektiewe wyse te beoordeel. Nie net neem werknemers aktief deel aan die bepaling van doelwitte nie, maar kan hulle ook hul eie vordering beoordeel in die nastrewing van hul doelwitte. Prestasie-beoordeling is inderdaad 'n inherente deel van die doelwitstelsel, want die maatstaf vir beoordeling is die *bereiking* al dan nie van doelwitte, wat dien as "goeie aanduiders van die effekiwiteit waarmee die persoon wat vir die uitvoering van die aksieplanne verantwoordelik was, gewerk het" (Rossouw, 1991: 43). Hiervolgens kan dus met 'n redelike mate van sekerheid en akkuraatheid bepaal word of 'n werknemer die verlangde standaard van werk gelewer het.

Hierdie benadering bring heelwat gerusstelling by werknemers mee omdat doelwitte kwantitatief en kwalitatief omskryf word, en in die proses maatstawwe en mikpunte neergelê word waarteen hul prestasies objektief gemeet kan word. Hierdie metode bied dus 'n *objektiewe* maatstaf waarmee die bestuurder die werklike prestasie van 'n werknemer kan beoordeel deur dit met 'n verwagte prestasie te vergelyk. 'n Moontlike veralgemeende of subjektiewe oordeel kan dus op grond van hierdie objektiewe standaard vermy word.

Ten spyte daarvan dat doelwitbestuur as prestasie-beoordelingsmetode ongetwyfeld groot potensiaal het, moet dit egter ook met die nodige omsigtigheid toegepas word as gevolg van enkele inherente tekortkominge. Enkeles hiervan is die versoeking om doelwitte te stel wat maklik bereikbaar is, eerder as om die risiko met moeiliker bereikbare doelwitte te loop (Mobley, 1974: 424); 'n bekommernis dat individuele prestasie ten koste van spanprestasie beklemtoon kan word wat tot gefragmenteerde optrede kan lei (Mobley, 1974: 424-425); en die afwesigheid van 'n deurgaanse versekering van vinnige en doeltreffende terugvoering oor individuele prestasies, behalwe in gevalle waar dit aangewend word om inligting te verkry wat slegs vir meriete en bevorderingsdoeleindes benodig word (Bordman & Melnick, 1990: 50)

3.6.2 Doelwitbestuur en salarisadministrasie

Doelwitbestuur het 'n duidelike impak op vergoedingspraktyke en is veral geskik vir salarisadministrasie doeleindes. Beide doelwitbestuur en salarisadministrasie het soortgelyke grondslae en uitgangspunte, met sterk klem op die bepaling van doelwitte en die beoordeling van resultate aan die hand van die doelwitte. Sekere inligting wat met behulp van elkeen van die stappe van die doelwitbestuursproses ingesamel word, word ook vir salarisadministrasie doeleindes benodig (sien in dié verband Odiorne, 1979: 195-197 en McConkey, 1973: 30).

3.6.3 Doelwitbestuur en posbeskrywing

In tradisionele posbeskrywings word 'n uiteensetting verskaf van die vereistes van 'n bepaalde pos. Die posbekteër moet gevolglik aan hierdie vereistes voldoen alvorens hy die pos kan beklee. In doelwitbestuur egter word die klem in posbeskrywings op die persoon self geplaas, aangesien hy verantwoordelik is vir die werksaamhede wat aan die pos verbonde is en dit suksesvol moet affhandel. Die tradisionele beskrywing was hoofsaaklik taakgeoriënteerd en geneig om die persoon en die verskille tussen persone te ignoreer. In teenstelling hiermee is posbeskrywings in doelwitbestuur meer persoonsgeoriënteerd en kapitaliseer dit op die sterk

punte van die individu. Die belangrikste verskil tussen die twee stelsels is egter in hul basiese uitgangspunte: die tradisionele beklemtoon *aktiwiteite*, terwyl doelwitbestuur die klem op *doelwitte* plaas (McConkey, 1973: 31).

3.6.4 Doelwitbestuur en beplanning

Robbins (1980: 171) beweer dat beplanning met behulp van doelwitbestuur geoperasionaliseer kan word. 'n Onderneming kan sy omvattende beplanning met behulp van doelwitbestuur omskakel in meer gedetailleerde planne, wat weer op hul beurt omgeskakel kan word in spesifieke doelwitte vir elkeen van die organisatoriese eenhede en individuele werknemers. Morrissey (1976: 9) stem hiermee saam. Volgens hom is beplanning een van 'n verskeidenheid van bestuursfunksies van 'n bestuurder.

Doelwitbestuur is in wese ook 'n beplanningsproses. Gevolglik vorm beplanningsaktiwiteite die grondslag van die doelwitbestuursproses. Volgens Rossouw (1991: 45) is dit veral die proses van doelwitstelling wat verseker dat beplanning as bestuursfunksie behoorlik binne die doelwitbestuursraamwerk op die voorgrond geplaas word, terwyl evaluering van en terugvoering oor doelwitbereiking ook plaasvind - iets wat kenmerkend van goeie beplanning is, aldus Rossouw. McConkey (1973: 31) gaan selfs so ver om te beweer dat "Probably no other aspect of the management process has received such a substantial jolt from MBO as planning has". Deur middel van doelwitbestuur word bestuurders bewus gemaak van die werklike waarde en noodsaaklikheid van beplanning.

3.6.5 Doelwitbestuur en motivering

'n Deelnemende bestuursbenadering in doelwitbestuur betrek alle werknemers by die verskillende fases van die proses. Dit is egter veral gesamentlike deelname aan die vasstelling van doelwitte wat 'n hoë motiveringswaarde het. Hierdie betrokkenheid skep die drang en bereidwilligheid om te wil presteer. Gevolglik is doelwitbestuur inherent 'n motiveringstrategie, omdat dit individuele verbondenheid en prestasie kan aanwakker wat tot 'n hoë vlak van tevredenheid onder werknemers kan lei. In dié verband voeg Odiorne (1979: 25) by dat "the major motivational influence in the work force is the internal pressure to achieve that is present in successful organizations". Alhoewel interne druk om te presteer wel negatiewe gevolge kan hê, is dit skynbaar 'n positiewe verskynsel in ondernemings wat suksesvol is. Die strewe van bestuurders en werknemers om te presteer word na vore gebring deur die doelwitte wat hulle

vir hulself stel, om paslik vergoed te word wanneer doelwitte bereik word en om prestasies met behulp van spanboupogings na te streef. Watson (1981: 25) verwys in dié verband na 'n ondersoek van Clarence waarin hy bevind het dat doelwitstelling en motivering hand aan hand gaan. Clarence se bevinding was dat werknemers wat deelname het in doelwitstelling, se motivering om te presteer in so 'n mate ontwikkel het, dat hulle algaande hul produksiedoelwitte vermeerder het tot vlakke wat aanvanklik nie as bereikbaar beskou is nie. Navorsing dui ook daarop dat hoogs gemotiveerde werknemers, ook goeie presteerders word (Odiorne, 1979: 25).

Volgens Rossouw (1991: 45) toon 'n werknemer ook 'n groter mate van lojaliteit teenoor die onderneming indien hy betrokke was by die neem van sekere besluite.

Gereelde terugvoering aan werknemers oor hul vordering met doelwitbereiking, hou ook groot motiveringswaarde in. Hiervoor is doelwitbestuur uiters geskik, aangesien dit sterk klem plaas op die voortdurende terugvoering van inligting ten einde vordering te meet en resultate mee te evalueer.

3.6.6 Doelwitbestuur en delegering

Tradisioneel beteken delegering kortliks die afwenteling van pligte en take aan ondergeskiktes. Dit gaan gepaard met volledige voorskrifte oor die pligte en verpligtings wat gedelegeer word, die nodige gesag om daarvolgens op te tree en die verantwoordelikheid om dit na te kom. Doelwitbestuur benader delegering egter vanuit 'n ander oogpunt, naamlik optrede wat daarop gemik is om sekere resultate te verkry. Hiervolgens word 'n werknemer nie bloot aangesê om 'n taak uit te voer nie, maar sekere doelwitte of resultate wat hy moet behaal word aan hom gedelegeer en hy moet die verantwoordelikheid en rekenpligtigheid hiervoor aanvaar. Met delegasie wat aan bepaalde doelwitte gekoppel word, weet die werknemer oor watter gesag hy beskik vir die uitvoering van sy pligte.

Delegering by wyse van doelwitbestuur is 'n vergunning aan die werknemer om sy eie heil uit te werk - dit help hom om sy doelwitte te stel, om die meeste van sy beplanning te doen met die oog op die verkryging van resultate, om voort te gaan om die gesag wat aan hom gedelegeer is aan te wend en om ook die inisiatief te neem wanneer regstellende optrede vereis word.

3.6.7 Doelwitbestuur en kontrolering en evaluering

Alhoewel dit reeds in heelwat meer besonderhede hierbo in paragraaf 3.5.3.1.6 as deel van die omvattende doelwitbestuursproses bespreek is, kan kontrolering en evaluering ook vir 'n enkele toepassing of gebruikswyse uitgesonder word. Dit is gevolglik nodig dat dit ook vanuit laasgenoemde perspektief beskou word:

Dit is een van die primêre komponente van die bestuursproses en uitermate geskik vir die deurlopende uitoefening van beheer oor werkverrigting. Enersyds is hierdie beheer vooruitskouend van aard - dit stel bestuurders in staat om reeds vooraf toekomstige optrede en moontlike probleme te identifiseer (Botes, 1994: 188; Watson, 1981: 150). Hiermee saam kan werklike optrede of prestasie gemeet en 'n aanduiding verkry word van die vordering wat gemaak word met die uitvoering van die doelwit. Regstellings kan onmiddellik aangebring word indien dit sou blyk dat van die voorafopgestelde aksieplanne afgewyk word. Andersyds moet 'n goed beplande beheerstelsel ook 'n evalueringskomponent bevat, wat nie net die vordering wat met die uitvoering van die voorafbepaalde doelwit gemaak word kan meet nie, maar ook kan evalueer of die beoogde eindresultaat bereik is en die projek van enige nut was. Evaluering eis gevolglik rekenskap oor die gehalte en hoeveelheid werk verrig en die resultate wat behaal is (Van Straaten, 1984: 229). Die logika en funksionering van die doelwitbestuursproses maak dit gevolglik moontlik om die bogenoemde kontrole en evalueringvereistes na te kom. Afgesien hiervan word daar ook met behulp van formatiewe evaluering (paragraaf 3.5.3.1.6) op 'n geordende wyse sporadies vasgestel of die onderneming nog steeds die neergelegde doelwitte nastreef. Doelwitbestuur is, soos hierbo aangedui, ook vooruitskouend of pro-aktief van aard. Probleme wat mag ontstaan kan in 'n mate reeds vooraf waargeneem en gevolglik voorkom word. Met behulp van summatiewe evaluering (paragraaf 3.5.3.1.6) kan vasgestel word of die beoogde resultate behaal is. Daarbenewens word met laasgenoemde evaluering en beheer nie slegs vasgestel of die doelwit met die spaarsaamste aanwending van hulpbronne bereik word nie, maar ook of die voortgesette nastrewing van 'n bepaalde doelwit en gepaardgaande programme, steeds geregverdig is.

Uit die voorgaande is dit duidelik dat doelwitbestuur aanpasbaar is en veral konsentreer op die kontrolering en evaluering van die *werk* wat verrig word, en nie soseer op die *werknemer* nie.

3.6.8 Doelwitbestuur en programbegrotings

Programbegrotings is 'n uitvloeisel van 'n behoefte aan die meer doeltreffende en effektiewe

aanwending van fondse, veral in die openbare sektor. Met behulp van programbegrotings kan 'n meer rasonale verloop van die finansiële bestuur verkry word. Gevolglik is dit moontlik om doelwitbestuur as 'n aanvulling tot bestaande programbegrotings in te voer. Ook Morrissey (1976: 5) meen dat doelwitbestuur met reg by 'n programbegroting kan inskakel:

"Furthermore, MOR can be designed to facilitate, rather than duplicate, existing budgeting and reporting requirements, e.g. PPBS".

In enige begrotingstelsel moet voorsiening gemaak word vir die toewysing van skaars geld en ander bronne. In die geval van 'n programbegroting, is die vereiste dat alle aanvrae volgens programme geskied. Voldoende en sinvolle inligting moet dus voorsien word op grond waarvan die verdienstelikheid van elke aanvraag beoordeel en 'n toewysing gemaak kan word. Dit vereis diepgaande ontleding tydens die voorbereiding van die aanvrae sowel as by die bepaling van verdienstelikheid. By nadere ondersoek sal gevind word dat daar heelwat raakpunte tussen programbegroting en doelwitbestuur bestaan wat die bogenoemde vereistes betref. Dieselfde geld vir sommige analitiese tegnieke wat vir begrotingsdoeleindes ontwerp is (Thornhill, 1978: 16).

Die belangrikste gemeenskaplike kenmerk van beide stelsels is die voorvereiste van doelwitstelling. 'n Programbegroting vereis dat geïdentifiseerde doelwitte met die jaarlikse begrotingsvoorstelle in verband gebring word. Doelwitbestuur is op soortgelyke wyse daarop ingestel om doelwitte te bepaal ten einde sekere resultate te verkry. Beide stelsels streef daarna om te verseker dat verdienstelike doelwitte met die spaarsaamste aanwending van beskikbare hulpbronne bereik word. Voorts vereis albei die voorbereiding van aksieplanne waarbinne programmering van doelwitte een van die aktiwiteite is (Thornhill, 1978: 16). Soos wat met doelwitbestuur die geval is, vereis programbegroting dat resultate geëvalueer word ten einde vas te stel of die beoogde doelwit bereik is en of die projek enigsins van waarde is.

Dit blyk uit die bespreking dat die programbegrotingstelsel en doelwitbestuur dus heelwat in gemeen het.

3.6.9 Doelwitbestuur as omvattende benadering

In die paragrafe hierbo is verwys na sekere enkelvoudige gebruikswyses van doelwitbestuur, waaronder salarisadministrasie, prestasie-beoordeling en kontrolering en evalueringsdoeleindes. Hierteenoor word in die literatuur ook na doelwitbestuur as 'n omvattende benadering

verwys (Odiorne, 1965; McConkey, 1973; Drucker; 1989). In die geraadpleegde literatuur word na beide standpunte verwys. Daar is egter 'n meningsverskil of doelwitbestuur bloot die toepassing van enkelvoudige gebruike is, en of dit slegs as 'n omvattende benadering toegepas word. McConkey (1973: 27) argumenteer dat min ondernemings daarop aanspraak kan maak dat hulle omvattende doelwitbestuur toepas aangesien hulle nie al die algemeen aanvaarde beginsels daarvan in hul bestuurstelsels inkorporeer nie.

Sherwood & Page (1976: 5) is ook soos McConkey van mening dat doelwitbestuur beperk is tot enkelvoudige gebruike en nie werklik 'n ware omvattende stelsel is nie.

Die voorstanders van die omvattende benadering huldig egter 'n ander mening. Watson verwoord hierdie idee van omvattenheid as volg:

"To be successful, a Managing-for-Results system must include more than just goal-setting and performance appraisal activities. It needs to involve all the essential aspects and functions of management. Goal setting and the assessment of accomplishments affects and are affected by these other management functions, which include such things as strategy formulation, organizing, supervision, communicating, planning, controlling, manpower planning and development. These and other management functions cannot be ignored when it comes to Managing for Results. They are part of the total system and must be practised in such a fashion that all managerial actions are internally consistent and in accord with the results-oriented approach to management". (Watson, 1981: 65-66).

Raia (1974: 22) ondersteun ook die gedagte van 'n omvattende benadering as meer as net 'n blote bestuurstegniek. Volgens hom *integreer* doelwitbestuur die belangrikste prosesse en aktiwiteite op 'n logiese en sinvolle manier tot een geheel. Ook Drucker (1989: 11) het reeds met sy bekendstelling van die begrip daarop gewys dat "To manage a business means, therefore, *to manage by objectives*", wat impliseer dat dit vir alle bestuursfunksies en -aktiwiteite van 'n onderneming gebruik word - 'n *omvattende benadering* dus. Doelwitbestuur is gevolglik in baie opsigte onafskeidbaar *deel* van die *bestuursverskynsel*. Dit word bevestig in 'n nadere ondersoek van die definisie van doelwitbestuur, waarin na heelwat basiese bestuursfunksies verwys word. Wanneer bestuurders en hul ondergeskiktes doelwitte bepaal, vind beplanning plaas; wanneer hulle verantwoordelikhede en gesag bespreek, kom organisering ter sprake; wanneer prestasie beloon word, vind motivering plaas; en kontrole word uitgeoefen wanneer resultate met voorafbepaalde doelwitte vergelyk word (Schoderbeck *et al*, 1991: 176). Carvalho (in Brown, 1975: 32) vat hierdie integrasie tussen bestuur en doelwitbestuur tot 'n omvattende benadering kernagtig saam met sy stelling dat doelwitbestuur niks anders is as 'n byeenbring van alle bestuurskennis binne een raamwerk.

In hierdie gedeelte van die bespreking is 'n aanduiding gegee van die benutting van doelwitbestuur as 'n totale toepassingsbenadering. Dit is in teenstelling met die vorige benadering waar die klem geplaas is op die benutting van doelwitbestuur vir enkele funksionele doeleindes van bestuur. Uit die bogenoemde ontleding van albei benaderings, blyk dit egter dat die omvattende benadering eers later wyer toepassing gevind het as wat die geval met die enkelvoudige benadering was.

3.6.10 Samevatting

Ondernemings se omstandighede en behoeftes verskil van mekaar, en as gevolg hiervan is in hierdie gedeelte gepoog om die veelsydige aanwendingsmoontlikhede van doelwitbestuur aan te toon wat vir die uiteenlopende behoeftes voorsiening kan maak. Sommige ondernemings benut doelwitbestuur vir enkelvoudige doeleindes, waaronder die beoordeling van die prestasies van werknemers, of die kontrolering en evaluering van werksaamhede. Indien daar 'n behoefte vir 'n meer omvattende toepassing sou wees, kan 'n onderneming doelwitbestuur as totale benadering toepas. Hoewel albei benaderings toegepas word, blyk dit dat laasgenoemde benadering meer aanklank by ondernemings vind. Daarom is dit belangrik om te let op wat Raia (1974: 170) in dié verband beweer:

"Management by objectives reflects a systems approach to management. It should not be viewed as only a philosophy, or a concept, or a performance appraisal technique, or a tool for more effective planning and control, or any of its other aspects. It is both systemic and systematic. MBO is most effective when it is properly integrated with key management processes and becomes a 'way of managing' the organization's resources".

In die gedeelte wat hierop volg word ondersoek ingestel na 'n metode en strategie vir die implementering van doelwitbestuur.

3.7 DIE INWERKINGSTELLING VAN DOELWITBESTUUR

Doelwitbestuur is 'n eenvoudige maar bedrieglike proses. Die meeste persone ondervind nie baie probleme om die rasionaal daarvan te begryp nie aangesien die aard en grondslae daarvan logies is. Dit is egter in hierdie eenvoud waar die grootste risiko geleë is. Die probleem ontstaan gewoonlik by die wyse van implementering daarvan, want, volgens Morrisey (1976: 4), "MOR does require systematic planning, an uncomfortable activity for many of us".

In hierdie gedeelte van die hoofstuk gaan met behulp van 'n literatuurstudie gekyk word na die *inwerkingstelling* of implementering van die doelwitbestuurstelsel en aspekte wat daarmee in verband staan.

3.7.1 'n Strategie vir die inwerkingstelling van doelwitbestuur

Volgens die literatuurstudie is daar geen "regte" manier of standaardpakket om doelwitbestuur te implementeer nie. Die wyse waarop implementering sal plaasvind word deur verskeie faktore bepaal, waaronder die grootte van die onderneming; die aard van die werksaamhede; die onderneming se ingesteldheid ten opsigte van doelwitstelling en die bereiking van resultate; die bestaande prestasievlakke van die onderneming; toekomstige verwagtinge en alles wat van 'n doelwitbestuurstelsel verwag kan word (Raia, 1974: 169-170; Dunnion, 1976: 21). Eers wanneer hierdie aangeleenthede oorweeg is en die hoofbestuur van die onderneming sou besluit om die stelsel te implementeer, kan verskillende implementeringstrategieë of benaderingswyses oorweeg word. Hiervoor is doelwitbestuur besonders geskik, want volgens Dunnion (1976: 22) is dit 'n stelsel "that is adaptable and flexible and can be applied to the identified needs of the situation to be managed and can change as these needs change".

Eerstens berus die besluit oor die noodsaaklikheid daarvan om doelwitbestuur as bestuurstelsel te implementeer, hoofsaaklik by die bestuursraad of hoofbestuur van 'n onderneming. Die wyse waarop dié besluit geneem word is gevolglik net so belangrik, aangesien dit normaalweg met die bestuurstyl van 'n onderneming ooreenstem. Die besluitnemingsinstansie kan op 'n outokratiese wyse bloot aankondig dat besluit is om die stelsel te implementeer. 'n Outokratiese bestuurstyl waarin geen werknemers by die besluitnemingsproses betrek word nie, skep egter 'n gebrek aan onderlinge vertroue wat dit moeilik maak om werknemers se vertroue te wen en hulle te verbind aan 'n resultaat-georiënteerde bestuurstyl (Morrissey, 1976: 188). Intendeel, dit kan heftige teenkantiing tot gevolg hê. Kragdadige magsuitoefening en direkte opdragte is goeie voorbeelde hiervan. Die meer aanvaarbare weg sou wees om die werknemers by só 'n besluit te betrek en hulle te probeer oorreed omtrent die moontlike voordele van hul deelname aan die implementering en verdere toepassing van die stelsel. Indien dié weg nie gevolg word nie, en die stelsel boonop ook te vinnig geïmplementeer word, loop die onderneming die gevaar om weerstand teen verandering by die werknemers te ontlok omrede hulle dit dalk nie verstaan of wil aanvaar nie. Die bespreking van die gees en filosofie van doelwitbestuur in paragrawe 3.2.1 en 3.5.2, bevestig dat die demokratiese of deelnemende bestuurstyl die verkieslike roete moet wees wat die beste kans op suksesvolle implementering

bied.

Ná die besluit om doelwitbestuur as stelsel te implementeer, is daar verskeie wyses waarop dit kan plaasvind. In dié stadium moet eers uitsluitel verkry word of dit op 'n eenvoudige en informele wyse gaan geskied, of op 'n meer formele wyse. Indien op 'n informele benadering besluit word, hoef die bestuurder nie noodwendig aan enige vereistes te voldoen om die sukses daarvan te verseker nie. Met 'n formele benadering is daar egter bepaalde faktore wat die sukses gaan bepaal al dan nie. Eerstens moet daar na gelang van die omstandighede besluit word oor die omvang van die implementering. Indien dit op 'n beperkte skaal deurgevoer gaan word, kan 'n onderafdeling met 'n individuele bestuurder aan die hoof daarvan 'n geskikte beginpunt wees. In dié geval gaan heelwat afhang van die bestuurder se betrokkenheid - in hoeverre hy betrokke wil raak by die proses en watter wilsrag hy openbaar om 'n sukses van doelwitbestuur binne sy bepaalde afdeling te maak. In teenstelling hiermee kan dit organisasiewyd geïmplementeer word. Laasgenoemde keuse sal egter groter eise aan die proses en die werknemers stel.

Vir die doeleindes van hierdie bespreking sal die implementeringsproses in 'n *voorbereidings- en implementeringsfase* verdeel word. Die belangrikste aspekte wat met elkeen van hierdie fases verband hou, sal bespreek word.

3.7.2 Die voorbereidingsfase

Ná die besluit om doelwitbestuur as bestuursbenadering vir die onderneming te aanvaar en die wyse waarop dit gedoen sal word, begin die voorbereidingsfase. Hier is 'n aantal faktore wat 'n baie belangrike rol speel.

3.7.2.1 Klimaatskepping

Indien doelwitbestuur ten volle benut wil word, is die eerste stap om 'n geskikte klimaat vir verandering en aanpassing te skep. Volgens Rossouw (1991: 53) "behels dit die skep van die nodige positiewe gesindheid teenoor die DWB-sisteem in die algemeen. Almal betrokke moet oortuig wees van die nodigheid van die implementering deurdat hulle begrip verkry vir die logika daarvan, hoe dit werk en watter beperkinge dit het". 'n Hele aantal hulpmiddele kan hiervoor aangewend word wat wissel vanaf formele seminare om die stelsel bekend te stel en te verduidelik, tot hoogs informele besprekings. Elke werknemer sal gevolglik oor die volledige implikasies ingelig moet word en die bydrae wat van hom verwag word en wat hy saam met die

ander sal moet lewer om doelwitbestuur te laat slaag (Van Straaten, 1984: 230). Wedersydse vertroue tussen hoëvlak bestuur en ondergeskiktes is 'n belangrike faktor in dié verband. Die bevordering hiervan sal daadwerklike aandag moet geniet ten einde die proses suksesvol te kan implementeer. 'n Belangrike, maar dikwels miskende faktor, is die rol van die bestuurder. Tensy hy openlik erns maak met sy algehele verbintenis tot en entoesiasme vir doelwitbestuur (Schoderbeck *et al*, 1991: 183), bereid is om tot daadwerklike optrede oor te gaan en daarmee vol te hou, is dit onwaarskynlik dat sy ondergeskiktes sy voorbeeld sal navolg.

"Once you have analyzed your own commitment, you should make an assessment of the degree of commitment it is reasonable to expect from others around you who will have an effect on your efforts - your higher-level management, your subordinates, and your colleagues and peer managers with whom you must work regularly. Obviously, if their commitment is likely to be substantially higher or lower than yours, your implementation plan will be affected". (Morrisey, 1976: 189).

Verbondenheid, of die gebrek daaraan, tot 'n bestuursbenadering soos doelwitbestuur, is direk verwant aan kennis oor die proses. Indien die nodige kennis ontbreek en dit 'n hooforsaak is vir die gebrek aan entoesiasme, moet hierdie kennisgaping so vinnig moontlik gevul word. Dit veronderstel dus bestuursdeelname in die oriëntering en opleiding van ondergeskiktes vir die implementering en toepassing van die stelsel. Ook wat bestuurstyl betref, het ons reeds gesien dat 'n outokratiese styl heelwat minder entoesiasme ontlok as wat die geval met 'n deelnemende styl sou wees. Bestuurslui moet aanvaar dat die aard van die doelwitbestuursfilosofie sodanig is dat ondergeskiktes deel moet wees van die proses. Indien die verhouding tussen bestuur en ondergeskiktes nie ruimte laat vir byvoorbeeld openhartige bespreking van meningsverskille nie, sal doelwitbestuur bloot 'n kunsmatige, meganistiese proses wees in plaas van die dinamiese toonbeeld wat dit werklik kan wees.

Doelwitbestuur behoort 'n integrerende deel van die onderneming se bestuursfunksie te vorm en nie net as 'n byvoeging beskou te word nie. Die gebrek aan bestuursondersteuning is juis een van die belangrikste redes vir die mislukking daarvan in die praktyk. Dit is nie net noodsaaklik vir bestuur om die nodige hulpbronne vir die ondersteuning van die doelwitbestuursprogram daar te stel nie, maar ook om die program in lyn met die basiese bestuursfilosofie te bring om sodoende sy regmatige plek in die totale funksionering van die onderneming te laat inneem. Dit sluit ook die risiko in om met nuwe bestuurskonsepte te eksperimenteer ten einde spanwerk te bevorder.

Dit spreek vanself dat doelmatige kommunikasie ook 'n voorvereiste is in die implementeringsfase. Die kommunikasie tussen werknemers en bestuurders is gevolglik 'n sleutelfaktor tydens die oorweging van die wenslikheid om 'n doelwitbestuursprogram te implementeer.

In die gedeelte wat hierna volg word die organisatoriese aspekte van die implementeringsproses vlugtig in oënskou geneem.

3.7.2.2 Organisasie strukture

'n Fisiese struktuur is 'n noodsaaklike voorvereiste waarsonder geen onderneming doeltreffend en effektief kan funksioneer nie. Doelwitbestuur vereis desentralisering van funksies en bevoegdhede, en daarom sal alle bestaande onbuigsame organisatoriese strukture aangepas moet word om te verhoed dat die groter soepelheid wat met doelwitbestuur nagestreef word, verongeluk word (Thornhill, 1978: 15; Van Straaten, 1984: 230). In 'n gedesentraliseerde doelwitbestuurstelsel word werknemers meer diskresie toegelaat om keuses te maak t.o.v. alternatiewes. Dus, die tradisionele persepsie van mag in 'n gesentraliseerde burokrasie word nou vervang met 'n nuwe konsep van gedeelde mag. In hierdie verband is dit noodsaaklik dat die organisatoriese struktuur voorsiening moet maak vir die daarstelling van 'n effektiewe inligtingstelsel wat betyds voldoende inligting beskikbaar sal stel ten einde die doelwitbestuurspraktyke voortdurend te monitor en te verseker dat dit volgens beplanning verloop. Deur gereelde hersiening kan verhoed word dat verstokking intree en kan praktyke aangepas word indien dit nodig sou blyk.

Aangesien die proses om die stelsel te implementeer normaalweg 'n lang tydsverloop het en die entoesisme van die werknemers mettertyd mag kwyn indien resultate nie gou waarneembaar is nie, dit net billik van hoëvlak bestuur sou wees om reeds in die aanloop tot die implementering, die werknemers in hul vertroue te neem oor die doelwitte van die stelsel en die potensiële voor- en nadele daarvan.

3.7.2.3 Voordele en nadele van doelwitbestuur

Doelwitbestuur is daarop ingestel om selfbestuur en desentralisasie van werksaamhede aan te moedig, om 'n geïntegreerde benadering tot bestuur moontlik te maak, kommunikasie en terugvoering te beklemtoon, en organisasieontwikkeling en verandering te bevorder. Dit vereis ook soos reeds vantevore aangedui die ondersteuning van hoëvlak bestuur. Henry (1995, 215)

som dit soos volg op:

"MBO, in short, is an attempt to set objectives, track the process of the appropriate program, and evaluate its results. Through this process, an organization decentralizes by operationalizing its objectives and letting the individual managers most concerned with the appropriate aspects of the program achieve those objectives in the most effective fashion possible".

'n Ontleding van bogenoemde toon dat doelwitbestuur verskeie voordele inhou vir beide die onderneming sowel as die werknemer. Die belangrikste voordele is soos volg:

- ◆ As 'n proses skep dit die geleentheid vir individuele motivering by wyse van deelname aan die doelwitstellingsproses (Odiorne, 1979: 54).
- ◆ Ten spyte daarvan dat die toepassing problematies kan wees, is dit 'n redelik maklike konsep om te verduidelik omdat die proses so sistematies is. Die logika van die opeenvolgende stappe spreek vanself.
- ◆ Doelwitstelling is die kern van die proses. Die resultate wat verwag word, word reeds vooraf met behulp van doelwitte vasgestel. Dit vorm weer die basis vir die vasstelling van aksieplanne om die doelwitte te bereik (Morrissey, 1976: 3).
- ◆ Alle funksionele en administratiewe handeling is op die bereiking van kwantifiseerbare doelwitte gerig, en dit hou die moontlikheid in dat elke prestasie gemeet kan word om sodoende te kan vasstel of dit 'n bydrae tot die bereiking van die doelwit gemaak het. Hierdie benadering vermy dus die beoordeling van werknemers op grond van persoonlikheidseienskappe (Thornhill, 1978: 15).
- ◆ Die identifisering en prioritisering van belangrike kort- en langtermyn doelwitte word aangemoedig (Davies, 1976: 33).
- ◆ Prosedure voorskrifte kan tot 'n minimum beperk word met slegs 'n breë raamwerk vir elke onderafdeling van die onderneming (Thornhill, 1978: 15).
- ◆ Duidelik geformuleerde standaarde kan as riglyne dien vir wenslike gedrag, wat bevorderlik is vir produktiwiteit, doelbereiking en toerekenbaarheid (veral in die openbare sektor).

Ten spyte van die ooglopende voordele van doelwitbestuur, is dit ook belangrik om werknemers voor te berei op enkele vraagstukke wat in die toepassing daarvan ondervind mag word. Sekerlik een van die grootste struikelblokke kan toegeskryf word aan wat bekend staan as geveinsdheid: dit is werknemers wat oënskynlik die indruk wek dat hulle huiself met die

oogmerke van die stelsel identifiseer en die vereiste doelwitte nagekom het sonder om werklik hieraan te voldoen (Sylvia, 1994: 214). Davies (1976: 33) verwys daarna as "a gimmick. Managers go through the MBO routines purely as a mechanical piece of impression". Nog 'n probleem is die implementering van die stelsel, wat normaalweg redelik lank neem, enigiets vanaf 2 tot 5 jaar, volgens Davies (1976: 196). Ook Seward (1987: 16) verwys hierna: "Successful implementation of MBO will not be achieved in a up-to 12 month period. A commitment has to be made to crawl, walk, and finally run over a three-to four-year period". Daarom is dit belangrik dat die skep van valse verwagtings oor die onmiddellike sukses daarvan, reeds vroeg getemper word indien dit later sou blyk dat dit langer neem om te implementeer en resultate te verkry as wat verwag is. Daarbenewens bestaan die neiging ook om die stelsel te gou te laat verval in 'n maalstroom van onnodige papierwerk en dokumentasie, 'n tipiese burokratisering van die proses.

Om werklike sinvolle doelwitte te stel, is redelik moeilik - 'n balans moet gevind word tussen moeilik en maklik bereikbare doelwitte. Indien doelwitte te hoog gestel word kan dit die werknemers frustreer, terwyl té maklik bereikbare doelwitte 'n moontlike afname in entoesiasme tot gevolg mag hê.

'n Inherente gevaar aan doelwitstelling is dat geen waarborg verskaf kan word dat die regte doelwitte gekies is nie. Verkeerde doelwitte kan gevolglik nadelige gevolge inhou vir die doelwitbestuursproses (Davies, 1976: 33). Daar is ook nie noodwendig 'n waarborg dat die langtermynimplikasies van die onderneming se bedrywighede ten volle oorweeg is wanneer doelwitte gestel word nie (Thornhill, 1978: 15).

Daar is 'n neiging om té veel doelwitte te wil identifiseer wat tot gevolg het dat die fokus van optrede vervaag en meer klem geplaas word op aktiwiteite en inspanning en nie soseer op die voorafbepaalde resultate nie (Thornhill, 1978: 15). Té veel doelwitte loop ook die gevaar dat sommige van hulle, alhoewel belangrik, nie maklik gekwantifiseer kan word nie en onvermydelik laer op die prioriteitslys eindig.

Ten spyte van die redelike eenvoud daarvan, is die implementering van doelwitbestuur dus nie sonder vraagstukke nie. Nogtans blyk dit uit die geraadpleegde literatuur dat die toepassing van doelwitbestuur geensins nadelig beïnvloed word deur hierdie vraagstukke nie. Die voordeel van doelwitstelling en die vereiste dat regverdiging vir alle handeling verskaf word, verseker reeds 'n mate van voorafbeheer en koördinering van werksaamhede. Daarbenewens

word vereis dat alle resultate wat behaal word, gemeet moet word i.t.v. die mikpunte wat gestel is.

3.7.2.4 Weerstand teen verandering

Dit is onteenseglik so dat weerstand teen verandering verwag kan word wanneer besluit word om doelwitbestuur as bestuurstelsel vir 'n onderneming te implementeer. Fox (in Fox *et al*, 1991: 166) beweer die rede hiervoor is dat verandering "threatens the status quo and tends to increase ambiguity and uncertainty".

Die implementering van doelwitbestuur is basies 'n oefening in bestuursverandering, want dit beïnvloed bestaande stelsels in die onderneming en vervang dit selfs. Die organisatoriese veranderings gaan 'n bepaalde impak hê op die werknemers - hulle moet dus voorberei word op die verwagte veranderinge. Daarom is dit belangrik om rekening te hou met moontlike weerstand teen verandering. Die ideaal sou wees om enige moontlike weerstand en die oorsprong daarvan reeds vooraf te bepaal. Robbins (1980: 345) wys daarop dat veral die ouer werknemers geneig is om weerstand te bied, nie soseer die jongeres nie - iets wat toegeskryf kan word aan die feit dat eersgenoemde groep meer belang het by die onderneming weens hul langer dienstydpark en gevolglik meer het om te verloor by enige verandering. Vir sommige kan die verlies aan byvoorbeeld mag en status 'n heel traumatiese ervaring wees, terwyl ander dit weer verskillend mag ervaar (Watson, 1981: 219). Ook Raia (1974: 155) noem verskeie redes vir hierdie weerstand teen verandering:

- ◆ 'n Vrees vir die onbekende.
- ◆ Die verlies aan reeds gevestigde status en mag.
- ◆ Die onsekerheid wat ontstaan oor die aard van die verwagte verandering.
- ◆ Verandering wat nie die bestaande kultuur, waardes en norme van die onderneming en sy werknemers respekteer nie.
- ◆ Die doelwitbestuurstelsel die meting van resultate oorbeklemtoon en in die proses 'n sogenaamde wen-verloor psigose tot gevolg het.

Hierdie en ander soortgelyke probleme kan veroorsaak dat 'n doelwit- bestuursprogram stadig maar seker wegwyn (Huse & Bowditch, 1977: 271). Volgens Odiorne moet die organisasie-politikus (bestuurder) die vermoë ontwikkel om bogenoemde reaksies te voorspel en die bron waar dit kan ontstaan, kan identifiseer. Dit stel hom in staat om voorkomende maatreëls te tref.

"Predicting the reaction and pinpointing its source is one of the arts of the organization politician. He is then able to take corrective, remedial, or ameliorative action before the problem arises" (Odiorne, 1979: 278).

Wanneer werknemers egter werklik vanuit 'n doelwitbestuursperspektief betrokke raak by gesamentlike doelwitstelling en gedentraliseerde besluitneming, verdwyn baie van die redes vir hul weerstand. Aldus Rossouw (1991: 52): "DWB, reg toegepas, is dus toegerus om weerstand te bied teen weerstand".

Dit is duidelik dat weerstand teen verandering 'n probleemverskynsel is waarmee wel deeglik rekening gehou moet word. In die lig hiervan en die feit dat suksesvolle implementering in 'n groot mate afhang van die bestuursvaardighede van die bestuurskorps, moet reeds by die voorbereidingsfase verseker word dat al die betrokke bestuurders oor voldoende vaardighede beskik om die implementering suksesvol te laat verloop.

3.7.2.5 Bestuursvaardighede

Alhoewel die implementering en toepassing van doelwitbestuur 'n gesamentlike poging van die bestuurskorps en werknemers is, neem die bestuurskorps die leiding en die verantwoordelikheid in dié verband. Gevolglik is dit noodsaaklik dat 'n bestuurder 'n positiewe gesindheid teenoor doelwitbestuur moet openbaar en ook sy ondergeskiktes in dié verband moet kan oortuig van die voordele daarvan. Daar is egter twyfel of al die betrokke bestuurders oor die nodige bestuursvaardighede beskik om hierdie leiding en verantwoordelikheid te aanvaar. Raia (1974: 150) bevestig dit ook:

"They may need to develop skill in identifying and establishing key performance objectives - and the ability to express them in clear and concise terms; they may need to develop additional tools and techniques for action planning; and, most important, they may need to improve their interpersonal skills".

In die klimaatskeppingsproses moet 'n bestuurder rekening hou met en voldoen aan verskeie vereistes wat as grondslag moet dien vir die effektiewe implementering van doelwitbestuur (sien paragraaf 3.7.2.1). Dit blyk uit Raia se aanhaling dat benewens die vereistes vir klimaatskepping, 'n bestuurder ook doelgerigte en voldoende skoling moet ontvang oor hoe om duidelike en bondige doelwitte te skryf, aksieplanne op te stel en vaardighede te ontwikkel in die hantering van interpersoonlike verhoudings. Alhoewel Raia hoofsaaklik na doelwitbestuur as sulks verwys, is dit moontlik dat hierdie aanbeveling ook op algemene bestuursopleiding van

toepassing gemaak kan word. Enige leemtes in dié verband sal noodwendig 'n impak hê op die bestuursvermoë van die bestuurder in doelwitbestuursverband. Watson (1981: 219) waarsku ook dat bestuurders hul kennis van die doelwitbestuurstelsel met behulp van relevante skoling en opleiding sal moet opknip indien hulle daarvolgens wil bestuur. Hy waarsku verder dat doelwitbestuur nie net 'n blote tegniek is wat op werknemers afgedwing kan word nie, maar dat die stelsel vereis dat mense moet leer om op sekere maniere te bestuur. 'n Plan om bestuurders in die gebruik van hierdie beginsels en tegnieke op te lei, is dus 'n noodsaaklike voorvereiste vir die bekendstelling en implementering van doelwitbestuur.

3.7.2.6 Keuse en opleiding van 'n kontrolespan

Voorheen is daarop gewys dat daar geen "regte" manier bestaan om doelwitbestuur te implementeer nie, maar dat verskillende strategieë in dié verband gevolg kan word. Een keuse sou wees om die verantwoordelikheid vir die implementering aan 'n interne kontrolespan op te dra. So 'n span sal uit bestuurslui saamgestel word wat verteenwoordigend moet wees van die onderskeie eenhede of afdelings van die onderneming. Die span sal namens die onderneming die leiding moet neem met die implementeringsproses en intensief betrokke raak by al die fasette van die doelwitbestuursprogram. Hulle sal die vertrouwe van beide topbestuur en ondergeskiktes moet geniet en die nodige leiding en opleiding aan werknemers moet gee. Uiteraard sal elke lid van die span reeds deeglik geskool wees in bestuursvaardighede en oor deeglike kennis van doelwitbestuur en die doelwitbestuursproses moet beskik (sien paragraaf 3.7.2.5). Indien die kontrolespan nie vir sy taak opgelei is nie, kan nouliks van hulle verwag word om al die ander werknemers vir dié taak voor te berei en op te lei. Volgens Odiorne (1979: 274) is die voordeel van so 'n span dat dit reeds goed bekend is met die werksaamhede en probleme van die onderneming.

Sommige ondernemings maak ook van die dienste van 'n interne adviseur gebruik om die kontrolespan te adviseer, maar veral om bestuurders by te staan met die ontwikkeling van hulle bestuursvaardighede ten einde doelwitbestuur beter te kan benut.

In teenstelling met interne adviseurs kan ook van die dienste van professionele adviseurs van buite die onderneming gebruik gemaak word. Hierdie aspek word in die volgende paragraaf bespreek.

3.7.2.7 Professionele adviseurs

Die implementering van doelwitbestuur kan nie sonder die nodige kundigheid plaasvind nie. Alhoewel 'n interne kontrolespan 'n belangrike rol in dié verband kan speel, is dit soms voordelig om van deskundiges van buite die onderneming se dienste gebruik te maak. So 'n tydelik gekontrakteerde deskundige(s) moet leiding verskaf omtrent die geskikste doelwitbestuursformaat vir die onderneming; hy moet verseker dat die proses nie in 'n onbuigsame, burokratiese oefening ontaard nie en die onderneming veral bystaan in die proses om hul doelwitte en prestasies te ontleed te evalueer. Rossouw (1991: 54) som sy rol kernagtig op:

"Hy speel enersyds 'n opvoedkundige rol wanneer hy die feitekennis aangaande DWB oordra, en andersyds 'n sosiale rol, aangesien hy 'n hervormer van veral interpersoonlike verhoudings in die onderneming word".

Die voordeel van deskundige hulp van buite is eerstens dat sulke persone heelwat ervaring van doelwitbestuurstelsels in verskeie ondernemings opgedoen het - hul kennis en ondervinding kan gevolglik tot voordeel van die onderneming aangewend word. Tweedens bring hulle heelwat objektiwiteit in die proses in - sodra die implementering voltooi is, het hulle geen verdere gevestigde belange in die projek nie en hou hul teenwoordigheid geen moontlike bedreiging in vir die toekomstige gevoel van sekerheid en sekuriteit van die werknemers nie.

Ná die taak van die adviseur voltooi is, moet sy onttrekking van die proses op só 'n wyse geskied dat die bestuurders en werknemers van die onderneming sonder sy ondersteuning op hul eie kan voortgaan om die stelsel toe te pas.

3.7.2.8 Beplanning vir implementering

Die laaste stap in die voorbereidingsfase, is die beplanning vir implementering. Die instelling van 'n doelwitbestuurstelsel kan inderwaarheid as 'n vorm van organisasie-ontwikkeling beskou word - dit is 'n poging om die effektiwiteit van die onderneming te verbeter d.m.v. 'n omvattende en doelgerigte beplande wysiging van beleid, strukture, verwagtings en individuele gedragspatrone (Watson, 1981: 219). Só 'n verandering behels kortliks die selektering van 'n strategie (waaroor inderwaarheid in hierdie stadium alreeds 'n besluit geneem is); die bepaling van prosedures soos wanneer, hoe dikwels en deur wie beheer en kontrole sal plaasvind; die keuse van inligtingsbronne; dokumenteringsprosedures; ontwerp van toepaslike vorms asook die

finale goedkeuring van die stelsel voor implementering. Die besonderhede en inligting wat reeds tot in hierdie stadium ingesamel is, dra in 'n groot mate daartoe by om 'n finale besluit in laasgenoemde verband te neem. Deur middel van hierdie voorbereidings- fase kan vasgestel word presies waarvoor die onderneming homself inlaat voordat te veel tyd, geld en energie bestee word op die implementering en toepassing van doelwitbestuur.

Die volgende stap is die implementeringsfase.

3.7.3 Die implementeringsfase

Hierdie fase behels die inwerkingstelling van die doelwitbestuursproses. Dit geskied stelselmatig met die hulp en leiding van die interne kontrolespan en/of professionele adviseur(s) wat as programleiers optree.

Die implementeringsproses begin aanvanklik met 'n oriënterings- en opleidingsprogram wat die bogenoemde programleiers saamstel vir alle werknemers wat betrokke gaan wees met die toepassing van doelwitbestuur. Gepaste opleiding oor die wese van doelwitbestuur en hoe om dit te implementeer en te bedryf, moet daartoe bydra om die werknemers toe te rus met vaardighede om die neergelegde doelwitte na te streef. Die opleidings- en oriënteringsprogramme bied programleiers die geleentheid om hul insigte oor die doelstellings van doelwitbestuur, die werkwyse, die onderliggende filosofie en die stappe van die doelwitbestuursproses met die werknemers te deel. Die skoling wat ontvang word moet op oordeelkundige wyse plaasvind, met die handhawing van 'n gesonde balans tussen akademiese aangeleenthede aan die eenkant en genoegsame kennis aan die anderkant om die stelsel te laat slaag. In dié verband is 'n kort handleiding met gepaste riglyne en voorskrifte 'n noodsaaklikheid. Laasgenoemde moet nie té onbuigsaam wees nie, maar moet slegs 'n breë raamwerk daarstel waarbinne funksionaries kan optree. Dit skep ook die geleentheid vir werknemers om met nuwe inisiatiewe vorendag te kom (Van Straaten, 1984: 229). Sommige van hierdie aspekte kom reeds ter sprake by die voorbereidingsfase (paragraaf 3.7.2.1). Hierdie is nou 'n verdere geleentheid om besonder belangrike beginsels te beklemtoon.

Met gepaste oriëntering en opleiding as vertrekpunt, behels die volgende fase die beplanning en inwerkingstelling van die opeenvolgende stappe van die doelwitbestuursproses. Ten eerste word die missie en doelstellings van die onderneming (wat reeds in dié stadium bepaal en uitgespel is), deur elke afdeling in die onderneming in oënskou geneem om hulle te oriënteer

ten opsigte van die rede vir die bestaan van die onderneming en hoe hulle by die groter geheel van die onderneming inpas. Dit gee hulle 'n breë, eenvormige perspektief, en, volgens Van Straaten (1984: 230), maak dit werknemers vertrouwd met die implikasies wat uit die implementering sal voortspruit en die bydrae wat van elkeen verwag word ten einde 'n sukses van doelwitbestuur te maak (verwys paragraaf 3.5.3.1.1).

Ten tweede moet individuele bestuurders en hul ondergeskiktes sleutelgebiede van optrede identifiseer waarop hulle hul tyd, energie en kundigheid moet konsentreer. Hierdie sleutelgebiede is deurslaggewend vir die sukses van die onderneming. In dié verband word belangrike sleutelgebiede vanuit die voorgaande missiestelling afgelei (verwys paragraaf 3.5.3.1.2).

Ten derde volg die aanduiders van effektiewe optrede. Die bogenoemde twee stappe is in 'n mate voorvereistes vir hierdie stap. Hierdie aanduiders is meetbare faktore binne sleutelgebiede van optrede en gee vooraf 'n aanduiding van moontlike effektiewe optrede (verwys paragraaf 3.5.3.1.3).

Ten vierde volg, in wat as die belangrikste stap beskou kan word, die vasstelling van doelwitte. Sonder doelwitte is enige optrede betekenisloos en resultate moeilik bereikbaar. 'n Doelwit moet 'n aanduiding gee van 'n eindresultaat, 'n teikendatum vir die voltooiing daarvan en wie verantwoordelik is vir die uitvoering van die doelwit. Dit verskaf 'n basis waarvolgens bepaal kan word watter take en aktiwiteite uitgevoer moet word asook kriteria om te evalueer hoe doeltreffend en effektief die take uitgevoer word (verwys paragraaf 3.5.3.1.4).

Vyfdens moet aksieplanne voorberei word om uitvoering te gee aan die doelwitte - die *hoe* van die doelwitbestuursproses. Dit behels opeenvolgende stappe van programmering, skedulering, begroting, bepaling van aanspreeklikheid en hersiening van planne en aanpassings (indien nodig).

Die voorbereiding en implementering van aksieplanne is dus 'n belangrike element in die proses om by 'n doelwit uit te kom (verwys paragraaf 3.5.3.1.5).

Die sesde en laaste stap is die kontrolering en evaluering van resultate. Wanneer 'n doelwit bepaal word, moet behoorlike kontrole oor die uitvoering daarvan uitgeoefen word en 'n deeglike evaluering gemaak word om te bepaal of die beoogde eindresultaat bereik is. Vir dié

doel kan van verskeie hulpmiddele gebruik gemaak word (verwys paragraaf 3.5.3.1.6).

Van die voorgaande bespreking kan afgelei word dat die impementering van doelwitbestuur meer ingewikkeld is as wat dit op die oog af lyk. Gevolglik is die leiding en ondersteuning van 'n kontrolespan en/of profesionele deskundige onontbeerlik by die aanvanklike inwerkingsstelling van die proses, veral met betrekking tot opleiding en aansporing en besieling van personeel. Omdat die tydperk van implementering redelik lank kan neem, moet daarteen gewaak word om die dienste van veral 'n professionele deskundige vroegtydig te beëindig. Eers wanneer werknemers goed vertrouwd is met die stelsel, kan so 'n persoon se dienste beëindig word.

3.7.4 Samevatting

Doelwitbestuur moet met die grootste omsigtigheid geïmplementeer word; dit vereis voldoende voorbereiding en beplanning en die volle ondersteuning van hoëvlak bestuur. 'n Wye verskeidenheid van probleme kan ook met die implementering verwag word, maar bevredigende alternatiewe kan met die hulp en leiding van kundige adviseurs bepaal word.

Soos die geval met ander bestuurstelsels, is doeltreffende doelwitbestuur in 'n groot mate aangewese op diegene wie dit benut en die wyse waarop hulle dit toepas. In dié verband sal veral besondere aandag aan die aanpassing van personeel by die nuwe stelsel gegee moet word sodat hulle besiel kan word om dit te laat slaag. Ten spyte egter van die logika van die stelsel en die gunstige terugvoering daarvoor, moet in gedagte gehou word dat selfs die beste bestuurstelsel gekortwiek kan word deur diegene wat hulle daartoe verbind voel.

3.8 OPSOMMING VAN HOOFSTUK

Die primêre doel met hierdie hoofstuk was om 'n oorsig te gee van die wesensaard van doelwitbestuur. Klem is gelê op doelwitbestuur as 'n stelsel wat uit twee benaderings of fasette bestaan, naamlik as 'n bestuursfilosofie en as 'n bestuursproses. As filosofie gaan dit van die veronderstelling uit dat die bestuur van 'n onderneming 'n bepaalde beskouing moet huldig oor hoe die proses van bestuur volgens doelwit in die praktyk toegepas en bedryf moet word. Die ondersoek het getoon dat veral 'n proaktiewe en deelnemende bestuurstyl van bestuurders vereis word indien hulle die stelsel suksesvol wil bedryf. As proses behels behels doelwitbestuur 'n aantal verwante en interafhanklike stappe wat deurloop moet word. Hierdie

stappe wissel vanaf die bepaling van 'n onderneming se rol en missie, deur na die kernstap - doelwitstelling - en eindig met die evaluering van die werksaamhede ten einde vas te stel in watter mate die doelwit bereik is al dan nie.

In die laaste afdeling van die hoofstuk word 'n uiteensetting gegee van die verskillende gebruikswyses van doelwitbestuur en word geëindig met 'n bespreking van die implementering van die stelsel.

In die volgende hoofstuk word spesifiek gelet op die implementering en toepassing van doelwitbestuur in die openbare sektor.

HOOFSTUK 4

DOELWITBESTUUR IN DIE OPENBARE SEKTOR

4.1 INLEIDING

In hierdie hoofstuk word die rol en funksie van doelwitbestuur in die openbare sektor ondersoek. Die aard van doelwitbestuur en die implementering en toepassing daarvan in verskeie lande word bespreek aan die hand van die indeling van hoofstuk drie. In die eerste gedeelte word ondersoek ingestel na die filosofie-aspek van doelwitbestuurstoepassing in openbare instellings. Dit dien as grondslag vir die bespreking van die proses-aspek van doelwitbestuur. In hierdie gedeelte word die praktiese toepassing van die verskillende stappe of fases van die doelwitbestuursproses in openbare instellings gemeet aan die kenmerke van die stappe in hoofstuk drie.

Alhoewel doelwitbestuur redelik algemeen as 'n omvattende benadering toegepas word, word dit ook vir enkelvoudige gebruike aangewend. 'n Aantal van laasgenoemde gebruike asook die omvattende benadering sal in oënskou geneem word. Die hoofstuk word afgesluit met 'n uiteensetting van die wyse waarop doelwitbestuur in verskillende openbare instellings geïmplementeer word.

Ten spyte van die voortreflikhede van doelwitbestuur, word tog ernstige besware geopper teen die gebruik daarvan in openbare instellings. Gevolglik sal deurentyd en sover as moontlik onderskei word tussen probleme wat inherent deel van enige doelwitbestuurstelsel is, soos bepaling van sleutelgebiede van optrede en doelwitstelling, en probleme wat gepaardgaan met gebrekkige implementering van die stelsel. Daar sal ook gelet word of die koste en moeite om so 'n stelsel te ontwikkel en toe te pas, nie die moontlike gebruiksvoordele daarvan oorskad nie.

4.2 DIE FILOSOFIE-ASPEK VAN TOEPASSING

Afgesien daarvan dat doelwitbestuur as 'n bepaalde bestuursproses toegepas word, beskou die meeste kenners dit ook as 'n *filosofie*, omdat dit onder andere sekere basiese uitgangspunte omtrent die menslike gedrag onderskryf (Krügel, 1983: 7). In paragrawe 3.2.1 en 3.5.2 is reeds

aangetoon dat doelwitbestuur as bestuursfilosofie 'n proaktiewe eerder as reaktiewe wyse van bestuur reflekteer. Hierdie aspek van die doelwitbestuurstelsel het veral te make met 'n deelnemende bestuursbenadering wat op alle bestuursvlakke aangemoedig word. As filosofie moet dit die individuele werknemer die geleentheid bied om betrokke te raak by die aktiwiteite van die onderneming. Die *bestuurstyl* van elke bestuurder is gevolglik 'n belangrike faktor in doelwitbestuur. McConkey (1975: 22) stel dit soos volg:

"Twenty years of MBO experience have demonstrated that MBO enjoys a better chance for success if its practitioners follow a particular management style. Experience has proved that MBO cannot be successfully foisted on the wrong management style. The entire management style and approach must be supportive of MBO or it will not reach its successful potential. The more successful approaches have been those in which management can be characterized by a balanced, participative style, one that encourages maximum participation while discouraging permissiveness. For obvious reasons, MBO will be least successful with an autocratic government".

Uit die bogenoemde aanhaling is dit duidelik dat as uitgangspunt aanvaar moet word dat doelwitbestuur slegs suksesvol kan wees indien 'n bestuurstyl gehandhaaf word wat werknemers toelaat om deel te neem aan die bestuur van die onderneming; deelname wat by implikasie verkry word deur organisatoriese en individuele doelwitte met mekaar te integreer met die oog op die verkryging van resultate (Golembiewski & Gibson, 1983: 180). Elke bestuurder sal gevolglik moet sorg vir 'n bestuurstyl wat 'n balans handhaaf tussen die vereistes van taakvervulling, en die belange van die werknemer (mens); die werknemer is dus net so belangrik as die taak wat verrig moet word (Blake & Mouton, 1981). In die praktyk beteken dit deelname aan die besluitnemingsproses, d.w.s. deelname aan die missiestelling van die onderneming, die identifisering van sleutelgebiede van optrede, doelwitstelling, voorbereiding van aksieplanne en kontrolering en evaluering van werksaamhede (vergelyk paragraaf 3.5.3). In dié proses moet die bestuurder sy ondergeskiktes ondersteun en behulpsaam wees ten einde doelwitte so doeltreffend en effektief moontlik te bereik.

Volgens Golembiewski & Gibson (1983: 180) kan die *toepassing* van doelwitbestuur in die openbare sektor veral toegeskryf word aan die feit dat "MBO is a process that gets organization members participating in its management". Hy beklemtoon die deelnemende bestuurstyl en wys ook daarop dat dit reeds verskeie dekades lank in die openbare sektor, maar veral op plaaslike owerheidsvlak, in die VSA toegepas is en vandag nog steeds toegepas word.

In die lig van die bogenoemde kan eerstens gelet word op die verwantskap tussen die

bestuurstyl van die leierskorps, en die mate van deelname van ondergeskiktes aan die verskillende stappe van die doelwitbestuursproses in openbare instellings. Tweedens moet ook kennis geneem word van die rol van deelnemende bestuur as balans tussen oorhoofse leidinggewing en die betrokkenheid van ondergeskiktes.

4.2.1 Doelwitbestuur en die bestuurstyl van die leierskorps

In 'n ondersoek deur Epstein (1984: 52-128) na die toepasbaarheid van metingstandaarde in doelwitbestuur in plaaslike owerhede in die VSA, word die rol en invloed van die bestuurstyl van die leierskorps deurgaans beklemtoon. In die geval van die plaaslike owerheid van San Francisco, noem Epstein ter inleiding dat die implementering en latere volwaardige toepassing van die doelwitbestuurstelsel, daarop gemik was om die dienslewingsvermoë van die plaaslike owerheid te verbeter. Alhoewel die implementering en toepassing in die eerste plek as *proses* benader is, is ook sterk klem gelê op die *filosofie*-gedeelte daarvan deurdat die burgemeester deurgaans 'n deelnemende bestuurstyl gehandhaaf het. Volgens die burgemeester

"Each year, city departments and the Mayor's Office work together to develop the goals, objectives, and specific measures they will concentrate on in the next fiscal year. The Mayor's office encourages broad participation in developing departmental objectives and performance measures to help insure their usefulness to departmental managers" (Epstein, 1984: 76).

In sy gevolgtrekkings wys Epstein (1984: 79) daarop dat bevind is dat San Francisco se doelwitbestuurstelsel heel doeltreffend gefunksioneer het, en heelwat meer voordele as nadele tot gevolg gehad het. Deur middel van hierdie oefening in doelwitbestuur, was dit vir die onderskeie departemente moontlik "to better set its priorities and assess its performance" (Epstein, 1984: 83). Die deelnemende bestuurstyl van die burgemeester en die bestuurskorps, het dus in 'n groot mate bygedra tot die suksesvolle implementering en toepassing van doelwitbestuur in dié geval.

Die belangrikheid van 'n deelnemende bestuursbenadering is ook met die aanvaarding van 'n doelwitbestuurstelsel in 1973 in die federale regering van die VSA beklemtoon. Werknemers op alle vlakke moes betrek word by doelwitstelling (Sherwood & Page, 1976: 7; Sherwood & Page in Kramer, 1979: 134) ten einde 'n resultaat-georiënteerde benadering by federale

agentskappe te bevorder (Newland, 1976: 21). Die klem op volle deelname impliseer dat die besluitnemers reeds van die begin af beseft het dat hul doelwitbestuurstelsel moontlik kon faal indien daar afgewyk word van 'n deelnemende bestuurstyl. Ten spyte hiervan was die federale doelwitbestuurstelsel nie werklik 'n groot sukses nie, alhoewel daar tog enkele uitsonderings was. McConkey verwys byvoorbeeld na die suksesvolle toepassing daarvan in 'n hospitaal, waar dit onder andere vir die meerderheid hospitaalwerkers moontlik was om hul prestasies te evalueer en die resultate te gebruik om toekomstige doelwitte mee te bepaal. Met duidelik omskrewe doelwitte, het hulle geweet wat van hulle verwag was in terme van resultate (McConkey, 1975: 154-155).

Met hul navorsing na die omvang van die toepassing van doelwitbestuur in plaaslike owerhede in die VSA, het Poister & Streib bevind dat deelnemende prosesse sterk beklemtoon word in die hedendaagse bestuursbenaderings van hierdie owerhede. In hul ondersoek het hulle vraelyste aan 1126 plaaslike owerhede met 'n inwonertal van tussen 25000 en 1 miljoen gestuur, waarvan 520 bruikbares terug ontvang is ('n aanvaarbare responskoers van 46 persent). Meer as 60 persent van die respondente het aangedui dat doelwitte gesamentlik deur bestuur en ondergeskiktes vir hul instellings bepaal word, terwyl ongeveer 15 persent aangedui het dat ondergeskikte bestuurders heelwat outonomie in dié verband geniet. In die lig van hierdie bevindings waarsku die navorsers teen die neiging van sommige instellings om doelwitte vanaf hoëvlak op ondergeskiktes af te dwing, en daardeur die motiveringseffek ondermyn (Poister & Streib, 1995: 53). Ook Koontz & Donnell (1980: 210) is dieselfde mening toegedaan:

"While supervisors must take final authority for approving the objectives of those who report to them, if they force goals on subordinates, they will destroy the feeling of commitment on the part of those who achieve them".

Die neiging om doelwitte op ondergeskiktes af te dwing spreek van outokratiese optrede, wat dikwels daarop gemik is om die aktiwiteite van werknemers te beheer en te inhibeer en te verseker dat hul doelwitte inpas by sekere vooropgestelde idees van hoëvlak bestuur. Dit is 'n aangeleentheid waaraan aandag gegee sal moet word tydens hoëvlak bestuur se aanvanklike opleiding in die implementering van 'n doelwitbestuurstelsel (Rossouw, 1991: 66). Soos Poister & Streib met hul navorsing getoon het, benadeel sulke optrede die motivering van ondergeskiktes - werklike toewyding kan slegs verseker word wanneer ondergeskiktes daarvan oortuig is dat hulle wel 'n sinvolle bydrae kan lewer tot doelwitbereiking, en "nie net maar gevra word om insette te maak omdat die metodiek van doelwitstelling dit aan die hoof voorskryf nie"

(Rossouw, 1991: 67). Interessant genoeg wys Poister & Streib (1995: 53) ook daarop dat dit net so nadelig sou wees om ondergeskiktes totale vryheid te gee met die opstel van hul doelwitte; dit kan daartoe lei dat hulle mettertyd hoëvlak doelwitte begin ignoreer vir eie gewin.

In die geraadpleegde literatuur word heelwat verwys na hoe belangrik hoëvlak *bestuursdeelname aan die doelwitbestuursproses* in openbare instellings is. Volgens Rodgers & Hunter vereis doelwitbestuur nie net alleen die deelname van ondergeskiktes nie, maar ook die deelname van hoëvlak bestuur; navorsing dui inderdaad daarop dat die sukses al dan nie van 'n doelwitbestuurstelsel grootliks bepaal word deur hierdie hoëvlak deelname (Rodgers & Hunter, 1992: 28-29). Deur nie deel te neem aan die stelsel nie, sal hoëvlak bestuur dit moeilik vind om te bepaal wat ondergeskiktes se bydraes tot doelwitstelling en doelwitbereiking is.

"The lack of personal involvement by top management has been identified as a critical reason for a system's abandonment. The most important single reason for failure of MBO in government is the tendency to treat it as a paperwork system, rather than a face-to-face management system". (Odiorne in Rodgers & Hunter, 1992: 29).

Die belang van hoëvlak bestuur se deelname word ook deur Poister & Streib (1995: 51), Swiss (1983: 242-243) en Moore & Staton (1981: 224) bevestig.

4.2.2 Deelnemende bestuur as balans tussen oorhoofse leidinggewing en betrokkenheid van ondergeskiktes

Hierbo wys Golembiewski & Gibson (1983: 180) daarop dat 'n suksesvolle deelnemende bestuurstyl die integrasie van organisatoriese en individuele doelwitte moontlik maak. McConkey (1975: 22) wys weer daarop dat 'n suksesvolle bestuursbenadering "can be characterized by a balanced, participative style, one that encourages maximum participation". Deelname van ondergeskiktes aan veral die proses van doelwitstelling is dus baie belangrik. McConkey beklemtoon egter die vereiste van *gebalanseerde* deelname. Volgens Rossouw (1991: 69) beteken dit nie dat alle doelwitte van ondergeskiktes summier aanvaar moet word nie. Dit bly nog steeds die taak van die bestuurder om toe te sien dat alle ondergeskikte doelwitte deurentyd in ooreenstemming is met die oorhoofse beleid en doelstellings van die onderneming as geheel. Hierdie siening van Rossouw sluit dus aan by die navorsingsbevindings van Poister & Streib hierbo, naamlik dat in meer as 60 persent van die

plaaslike owerhede wat aan die navorsing deelgeneem het, bestuur en ondergeskiktes *gesamentlik* doelwitte bepaal. Alhoewel die bestuurder (volgens Drucker, 1989: 337) primêr verantwoordelik is vir die opstel van doelstellings en doelwitte, moet hy die taak op só 'n wyse hanteer dat daar steeds nog ruimte gelaat word vir die ondergeskikte se persoonlike doelwitte. Hiermee betrek hy dus alle partye in die doelwitstellingsproses, maar hy gee die nodige oorhoofse leiding in dié verband. Op dié wyse vermy hy nou enersyds die gevare van onbetrokkenheid en onverbondenheid wat kan voortspruit uit die afdwing van doelwitte vanaf hoëvlak, en dié van totale vryheid met die opstel van individuele doelwitte andersyds (sien onderskeidelik Koontz & O'Donnel (1980) en Poister & Streib (1995) hierbo).

4.2.3 Samevatting

In hierdie afdeling is gelet op die filosofie-aspek van doelwitbestuur in die openbare sektor. Dit blyk deurgaans dat verskillende skrywers en navorsers baie klem plaas op 'n deelnemende bestuurstyl vir die suksesvolle implementering van doelwitbestuur. Dit veronderstel die aktiewe deelname van alle werknemers aan veral die bepaling van doelwitte. Waarteen egter veral gewaak moet word, is die nie-deelname van hoëvlak bestuur aan die doelwitbestuursproses en hul neiging om doelwitte op ondergeskiktes af te dwing. Daar is ook 'n neiging onder werknemers op ondergeskikte vlakke om hul eie doelstellings te ontwikkel en nie bloot voorgeskryf wil word in dié verband nie. Wat gevolglik vereis word is die handhawing van 'n gesonde balans tussen die vasstelling van doelstellings en doelwitte deur die bestuur aan die eenkant, en die opstel van persoonlike doelwitte deur ondergeskiktes aan die anderkant. Dit is in dié hoedanigheid dat die bestuurder die oorhoofse leiding moet neem sonder om gesamentlike deelname in gevaar te stel.

4.3 DIE PROSES-ASPEK VAN TOEPASSING

In hierdie gedeelte word gelet op aangeleenthede rakende die toepassing van doelwitbestuur as proses in die openbare sektor in die algemeen, en in die besonder na die stappe waaruit die doelwit- bestuursproses saamgestel is. In teenstelling met die hoofsaaklik teoretiese beskouing van doelwitbestuur in die vorige hoofstuk, is die toepassing van doelwitbestuur egter nie altyd in ooreenstemming met die voorgaande teoretiese riglyne nie. Hierbenewens is die unieke en onvergelykbare omstandighede van openbare instellings in teenstelling met dié van die private sektor, dikwels die oogmerk van kritiek wat uitgespreek word. Besware teen die stelsel wentel veral rondom die nie-kwantifiseerbaarheid van doelwitte en probleme wat ondervind word met

die gepaardgaande evaluering van aktiwiteite. Sommige van hierdie aangeleenthede word meer volledig hieronder aangespreek.

4.3.1 Stappe van die doelwitbestuursproses

Soos in paragraaf 3.5.3.1 aangedui is, verskil outeurs van mekaar oor die aantal en soorte stappe van die doelwitbestuursproses. Daar is egter eenstemmigheid onder hulle oor die volgende drie sleutelstappe, naamlik die bepaling van doelwitte, aksieplanne om doelwitte te bereik en kontrole oor en evaluering van werksaamhede. Dit blyk egter dat die genoemde stappe nie voldoende is om 'n sinvolle doelwitbestuurstelsel daar te stel nie, met die gevolg dat nog drie stappe bygevoeg word: rolle en missies, sleutelgebiede van optrede en aanduiders van effektiewe optrede. Laasgenoemde stappe is uiters belangrik en moet gevolglik eers afgehandel word alvorens met die volgende stappe voortgegaan kan word. In die gedeelte wat hierna volg, sal die aanwending van elkeen van hierdie ses stappe van die doelwitbestuursproses in die openbare sektor ondersoek word.

4.3.1.1 Bepaling van rolle en missies

Die missie van 'n onderneming is 'n aanduiding van die fundamentele rede vir sy bestaan (verwys paragraaf 3.5.3.1.1). Aldus Bryson:

"Mission, in other words, clarifies an organization's purpose, or *why* it should be doing what it does; vision clarifies *what* the organization should look like and *how* it should behave as it fulfills its mission" (Bryson, 1995: 67).

Dit is gevolglik belangrik dat antwoorde op vrae soos die volgende eers gevind word alvorens voortgegaan kan word met doelwitstelling, die afbakening van sleutelgebiede van optrede en die oorblywende stappe van die doelwitbestuursproses:

- ◆ Wat is die rede of sin van die bestaan van die onderneming?
- ◆ Wat is die aard van die soort dienslewering of produkte van die onderneming?
- ◆ Wat is die basiese waardes, beginsels en bestuursfilosofie van die instelling?
(Bryson, 1995: 67).

In dié verband kan die missiestelling van die Universiteit van Wes-Kaapland as voorbeeld dien

om Bryson se vereistes mee te illustreer. Die missiestelling word voorafgegaan deur 'n uiteensetting van die oorwegings vir die universiteit se rol in die gemeenskap, waarna die missiebeskrywing volg:

"Met hierdie oorwegings in gedagte, sluit die UWK se rol as universiteit onder meer 'n toewyding tot die ontwikkeling van Derdewêreldse gemeenskappe in Suid-Afrika in. Sodoende beoog die UWK beide om sy onmiddellike gemeenskap te dien en sensitief te bly vir ander moontlikhede wat in die Suid-Afrikaanse samelewing mag ontvou" (Algemene Jaarboek, UWK, 2002).

Hierdie missiestelling verskaf dus 'n belangrike leidraad aan die UWK oor sy verpligtinge as tersiêre opvoedkundige instelling.

Missiestellings is dus belangrike pogings om die essensie van openbare instellings te bevestig; dit weerspieël die unieke identiteit en karakter van die instelling wat dit van ander ondernemings onderskei. Deur dit op skrif te stel kan dit, volgens Byars & Neil en Sussman (in Duncan *et al*, 1994: 12-13), onder andere tot hoër werkverrigting aanleiding gee.

In die openbare sektor kan die missie en rolle van 'n openbare instelling op verskillende maniere bekend gestel word. Vir sommige instellings word dit in wetgewing vasgelê; ander weer het geen missiestellings nie. Volgens Mayo-Smith & Ruther (1986: 5) waarborg 'n missiestelling geensins 'n ware weerspieëling van die werksaamhede van 'n bepaalde openbare instelling nie, aangesien die missie mettertyd kan verander. 'n Strukturele verandering soos die rasionalisasie van werksaamhede kan tot die samesmelting van departemente lei en 'n wysiging van die missiestelling tot gevolg hê. Daarom is dit belangrik dat openbare instellings van tyd tot tyd hul missiestellings hersien en aanpas indien dit nodig sou blyk. In 'n vergelykende studie van missiestellings van private ondernemings, hospitale en die federale departement van gesondheid van die VSA, het Gibson *et al* (in Duncan *et al*, 1994: 14) bevind dat private ondernemings oor die algemeen meer besorg was oor hul missiestellings as wat met laasgenoemde twee instellings die geval was - hulle het daadwerklik opgetree om die inhoud daarvan te verfyn en aan te pas. Verder het die navorsers in hul ondersoek ook bevind dat, ten spyte daarvan dat 85 persent van die hospitale wat aan die ondersoek deelgeneem het wel oor formele missiestellings beskik het, die meeste van hulle aangedui het dat daar nie werklik veel toegewydheid aan die kant van werknemers teenoor die missie was nie.

In sy artikel oor die inwerkingstelling en toepassing van 'n doelwitbestuurstelsel vir die Departement of Environmental Resources van die federale regering van die VSA, wys Butler (in Morrisey, 1976: 252-253) daarop dat die departement aanvanklik 'n krisisbestuur benadering gevolg het. Met die aanvaarding van 'n doelwitbestuurstelsel, het die departement daarin geslaag om duidelike rolle en missies vir die departement te ontwikkel en meer as 200 aktiwiteite is in minder as 'n dosyn sleutelgebiede ingedeel. Dit het ongeveer 'n jaar geneem om dié taak af te handel alvorens dit aanvaarbaar was. In die proses is alle werknemers deurentyd by die samesprekings en besluite betrek. Dit is duidelik dat die poging om 'n missie te formuleer vergemaklik is deur hierdie deelname, en dat doelwitte nie net eenvoudig vanaf hoër bestuursvlak op ondergeskiktes afgedwing is nie. Nog 'n persepsie wat weerlê is, was dat die formulering van missies en doelwitte binne enkele dae of selfs ure afgehandel kon word. Effektiewe missieformulering en doelwitstelling verg tyd, 'n proses wat redelik ingewikkeld kan raak en geensins kunsmatig verkort kan word nie indien alle werknemers daarby betrek sou word nie.

Die volgende stap in die doelwitbestuursproses, is die bepaling van sleutelgebiede van optrede.

4.3.1.2 Bepaling van sleutelgebiede van optrede

Die voorafgaande missiestelling gee reeds 'n belangrike aanduiding van die sleutelgebiede van optrede. Op hul beurt is hierdie sleutelgebiede weer belangrike voorvereistes vir doelwitstelling.

Sleutelgebiede is sekere afgebakende gebiede in 'n onderneming wat vergelykenderwys 'n groter bydrae as die ander gebiede tot die prestasie van 'n onderneming lewer; hulle word gevolglik vir spesiale aandag uitgesonder omdat hulle funksionering deurslaggewend vir diesukses van die onderneming is. Morrisey verwys na hulle as die sogenaamde "Critical Few"(vergelyk paragraaf 3.5.3.1.2). Volgens Glendinning & Bullock (1973: 25) kan sleutelgebiede die beste geïdentifiseer word aan die hand van die volgende twee vrae:

- "(1) In what main areas is it imperative that we perform well if we are to achieve the main aims of the department?
- (2) Which are the areas where poor performance would significantly damage the service provided by the Department and harm its quality and reputation?"

Met bogenoemde as riglyne kan sleutelgebiede in openbare instellings afgelei word uit 'n

verskeidenheid van dokumente, waaronder jaarverslae, departementele begrotings en openbare verklarings deur senior amptenare en ministers (Mayo-Smith & Ruther, 1986: 7).

Die aantal sleutelgebiede is ook belangrik. 'Elke openbare instelling se werksaamhede verteenwoordig 'n hele aantal belangrike fasette en aktiwiteite waarvoor doelwitte geskryf kan word. Dit sou egter vir so 'n onderneming moeilik wees om vir elkeen van hierdie werksaamhede doelwitte te skryf, aksieplanne op te stel en die nodige beheer uit te oefen. Gevolglik moet die aantal sleutelgebiede beperk word (volgens Morrissey, 1976: 20, tussen vyf en tien vir elke bestuurder) ten einde 'n realistiese aantal doelwitte moontlik te maak. Hierdie beperking voorkóm dat die vermoë van 'n bestuurder om te presteer onder druk geplaas word. Volgens Rossouw (1991: 74) kan deur op hierdie wyse te werk te gaan "personeel ... jaarliks slegs op 'n paar areas konsentreer en word die hele DWB-proses binne perke gehou wat administratiewe rompslomp en tydrowendheid betref". Heelwat outeurs en navorsers het dan ook met verloop van tyd riglyne vasgestel wat aangewend kan word om sleutelgebiede te bepaal. Volgens Morrissey (1976: 52-53) moet sleutelgebiede aan die volgende vereistes voldoen:

1. Dit moet die tyd, energie, talente en ander hulpbronne kan identifiseer waaraan die hoofuitvoerende beampte sy aandag moet bestee.
2. Die bestuurstake sowel as uitvoeringsaktiwiteite aandui.
3. Die normale verwagte werksverpligtinge sowel as vernuwings- of verbeteringsinisiatiewe uiteensit.
4. Moeiliker meetbare sleutelgebiede identifiseer soos personeelontwikkeling, groepsverhoudinge, openbare skakeling, sowel as tasbare, evalueerbare areas wat makliker meetbaar is soos kostebeheer en produktiwiteit.
5. Slegs 'n aanduiding gee van die enkele kritieke gebiede wat maksimale resultate sal lewer.
6. Slegs een tot drie woorde om elke sleutelgebied mee te beskryf, byvoorbeeld openbare verhoudinge.
7. Die meetbare elemente identifiseer.
8. 'n Gesamentlike basis skep vir effektiewe kommunikasie op 'n vertikale en horisontale vlak binne die onderneming.

Aangesien 'n bestuurder slegs 'n beperkte aantal sleutelgebiede kan hanteer, moet prioritisering noodwendig plaasvind. Bogenoemde kriteria kan ook hiervoor aangewend word.

Ook Butler beklemtoon die belangrikheid van sleutelgebiede. Die federale Department of Environmental Resources (DER) in die VSA, se doelwitbestuursprogram het aanvanklik nie doeltreffend gefunksioneer nie as gevolg van sekere tekortkominge met die toepassing daarvan. In 'n poging om dit reg te stel, is die dienste van 'n professionele doelwitbestuurskonsultant verkry. Hy het bevind dat die oorhaastige opstel van doelwitte en 'n onvermoë om tussen sleutelgebiede van optrede en aktiwiteite te onderskei, van die belangrikste tekortkominge was. Met behulp van die konsultant is daarin geslaag om meer as 200 aktiwiteite in minder as twaalf sleutelgebiede in te deel. Hierna moes alle werksaamhede herorganiseer word ten einde die sleutelgebiede meer doeltreffend en effektief te kon benut (Butler in Morrisey, 1976: 251-253). In hul navorsing het Glendinning & Bullock (1973: 32) iets soortgelyks as Butler bevind: 'n aanvanklike 25-30 aktiwiteite is uiteindelik tot agt of nege sleutelgebiede gereduseer. Hierdie sleutelgebiede het agterna as voorvereistes gedien vir die bepaling van doelwitte.

Die eenvoud van die term kan maklik 'n valse persepsie skep oor die hoeveelheid fundamentele denke wat nodig is om 'n betekenisvolle afbakening van sleutelgebiede moontlik te maak. Ontnugtering tree gewoonlik in die oomblik as die uiteenlopende beskouings van bestuur en werknemers oor sleutelgebiede bekend word (Glendinning & Bullock, 1973: 25).

In 'n redelik wydlopende ondersoek na doelwitbestuur op plaaslike owerheidsvlak in Engeland, verwys Glendinning & Bullock na 'n aantal voorbeelde van sleutelgebiede in die Stadsklerk se departement in die plaaslike owerheid van Manchester, naamlik personeelvoorsiening; organisasie; motivering en koördinasie; algemene dienste; openbare verhoudinge en kommersiële en industriële ontwikkeling. Hierdie was 'n aanduiding van die belangrikste gebiede waarbinne resultate van wesenlike belang vir die kantoor van die stadsklerk was. Die twee navorsers stel dit duidelik dat sonder sleutelgebiede dit nie moontlik sou wees om verantwoordelikhede aan bestuurders te deleger nie, en nog minder sou dit moontlik wees om doelwitte te bepaal en aksieplanne saam te stel (Glendinning & Bullock, 1973: 29). Geselekteerde areas wat as basis kan dien vir doelwitstelling, aksieplanne en kontrolering en evaluering behoort dus intensiewe aandag te kry, aangesien doelwitbestuur op resultate ingestem is en sukses en prestasie sover moontlik reeds in 'n vroeë stadium verseker moet word.

Dit is duidelik dat sleutelgebiede 'n belangrike skakel in die doelwitbestuursproses vorm. In die literatuur wat geraadpleeg is, is dit interessant om te merk dat slegs Morrisey (1976; 1977) en Glendinning & Bullock (1973) sleutelgebiede by hul doelwitbestuursmodelle voeg (vergelyk

Tabel 1, paragraaf 3.5.3.1). Ten spyte hiervan, kan daar geensins twyfel wees oor die noodsaaklikheid daarvan om sleutelgebiede deel te maak van die doelwitbestuursproses nie. As deel van laasgenoemde proses word nie alleen voorsiening gemaak om alle rolspelers by die bepaling daarvan te betrek nie, maar dit het ook beter onderlinge kommunikasie tot gevolg.

4.3.1.3 Aanduiders van effektiewe optrede

In doelwitbestuur is die strewe voortdurend om effektiewe optrede te verseker. Gevolglik moet op een of ander wyse 'n aanduiding verkry word van verwagte effektiewe optrede. Dit is moontlik om, voordat reeds met enige uitvoerende werksaamhede begin word, meetbare faktore te identifiseer wat as aanduiders van effektiewe optrede kan dien (vergelyk paragraaf 3.5.3.1.3). Dit is belangrik om daarop te let dat hulle slegs aandui *wat* gemeet moet word, en nie na hoeveelhede en teikendatums verwys nie. Boonop is die vasstelling van aanduiders meer ingewikkeld as wat dit op die oog af mag voorkom.

Van al die bronne wat geraadpleeg is, is dit ook net soos in die geval met die sleutelgebiede, slegs Morrisey (1976; 1977) en Glendinning & Bullock (1973) wat effektiwiteitsaanduiders by hul doelwitbestuurstelsels insluit. Die waarskynlike rede hiervoor is dat die meeste outeurs nie altyd beseft dat, alhoewel doelwitte normaalweg eers bepaal en dan gevolg word deur maatstawwe of standaarde vir kontroledoeleindes, heelwat van hierdie maatstawwe reeds *voor* die vasstelling van doelwitte ook as aanduiders van effektiewe optrede kan dien. Volgens Morrisey is effektiwiteitsaanduiders egter nie 'n noodsaaklike voorvereiste nie; sommige bestuurders doen wel die moeite om aanduiders te identifiseer, veral vir die ontwikkeling van praktiese idees om hul werksaamhede meer effektief te maak. "The investment in time and energy is small, and the potential payoff is tremendous", aldus Morrisey (1976: 63). Dit sal bestuurders dus loon om in gedagte te hou dat hierdie stap 'n nuttige basis skep vir die bepaling van doelwitte.

Glendinning & Bullock (1973: 25-38) bevestig ook in 'n studie die gebruik en belang van aanduiders van effektiewe optrede in sommige plaaslike owerhede in Engeland. Hulle het onder meer bevind dat dit belangrik is om eers deeglik te besin oor praktiese vraagstukke soos bestaande en verwagte werksladings en die opleiding van bestaande personeel eerder as die aanstelling van nuwe personeel (Glendinning & Bullock, 1973: 29). Met bogenoemde as vertrekpunt, is drie tot vier effektiwiteitsaanduiders vir elke sleutelgebied geïdentifiseer. Hieronder volg enkele van hulle.

Sleutelgebied van optrede

Effektiewe aanwending van
Afdelingshulpbronne

Personeelvoorsiening

Opleiding

Effektieweitsaanduiders

Produksie per werknemer
per jaar as £X,000 per £1000
bruto salaris

Vakatures gevul te word deur
plaasvervangers wat aan die
vasgestelde werkspesifikasies
voldoen

Ten minste 2% van opleidings-
programme moet voltooi word

(Glendinning & Bullock, 1973: 36-37)

Daar is ook bevind dat die aanduiders geloofwaardig moes wees en die amptenare dit as relevant en regverdig moes ervaar. Hierbenewens is ook van belang die navorsers se stelling dat "The essential was that the officers found the standards a direct stimulus to increase their effectiveness in the key areas of their jobs" (Glendinning & Bullock, 1973: 37). Daar is dus 'n duidelike verband tussen aanvaarbare aanduiders aan die eenkant, en motivering tot beter werkverrigting aan die ander kant.

Aanduiders van effektiewe optrede kan 'n belangrike skakel in die doelwitbestuursproses wees en dit vergemaklik ook die belangrike doelwitstellingsproses.

4.3.1.4 Die vasstelling van doelwitte

Dit is die belangrikste stap in die doelwitbestuursproses; dit vorm die *kern* van doelwitbestuur. Glendinning & Bullock (1973: 39) gaan selfs sover om te beweer dat

"MbO can only become a positive way of managing when it forms a continuous process of action which is systematically decided, taken and then reviewed *in the light of the objectives set*" (kursivering bygevoeg).

Doelwitte dien as vertrekpunt vir die daaropvolgende stappe van voorbereiding van aksieplanne en kontrolering en evaluering. Sonder doelwitte is die meeste aktiwiteite betekenisloos en resultate moeilik bereikbaar. 'n Werknemer sonder doelwitte wat duidelik gedefinieer, bereikbaar en meetbaar is, is volgens Wilkinson (1988: 6) "like a ship without a compass or chart. Such people do not know where they are going, where they should be going, at what

rate, at what cost, in what control. They are not managing their own working lives or helping others to manage theirs". Gevolglik bepaal die kwaliteit van doelwitte die resultate wat behaal moet word. Ook is die besluit as sulks om bepaalde doelwitte te stel, volgens Havens, nie genoeg nie. Eers ná noukeurige ontleding van wat gedoen moet word en wat alles nodig is om 'n doelwit te bereik, kan doelwitte geformuleer word (Havens, 1976: 44-45).

In die geraadpleegde literatuur is daar heelwat konsensus oor 'n aanvaarbare definisie of beskrywing van die begrip doelwit. Breedweg is dit 'n aanduiding van 'n bepaalde eindpunt of resultaat wat bereik moet word. Die inhoud daarvan moet gevolglik 'n beskrywing wees van *wat* bereik wil word, *wanneer* daardie eindpunt bereik moet word en *wie* verantwoordelikheid moet aanvaar om daardie eindpunt te bereik. In die bespreking wat hieronder volg word gepoog om die skryf van doelwitte in openbare instellings te ontleed. As gevolg van die andersoortigheid van die openbare sektor, word die implementering en toepassing van doelwitbestuur heelwat bemoelijk. Probleme wat in dié verband aandag sal geniet is deelname aan doelwitstelling, die kwantifisering en evaluering van doelwitte en die skryf van doelwitte binne openbare instellings.

4.3.1.4.1 Deelname aan doelwitstelling

In die bespreking van die filosofie-aspekte van doelwitbestuur (paragraaf 3.2) oor deelname al dan nie aan doelwitstelling, is tot die gevolgtrekking gekom dat doelwitbestuur doeltreffend en effektief kan funksioneer indien 'n deelnemende bestuurstyl toegepas word. In 'n interessante vergelyking wat Glendinning & Bullock tussen doelwitbestuurstelsels in die VSA en Brittanje gemaak het, kom hulle egter tot die gevolgtrekking dat daar op 'n stadium in Brittanje 'n neiging was om die deelname van ondergeskiktes aan doelwitstelling so veel as moontlik te minimaliseer deur doelwitte vanaf hoëvlak op ondergeskiktes af te dwing. Hul navorsing het egter ook getoon dat die stelsel gefloreer het waar pogings aangewend is om, soos in die geval van die VSA, almal betrokke te kry by die doelwitstellingsproses. "The basic premise is that most managers will be willing to manage and to discipline themselves if they have played a part in setting the objectives towards which they are working" (Glendinning & Bullock, 1973: 3). Gesamentlike doelwitstelling bly gevolglik 'n belangrike faktor in die doelwitbestuursproses.

In paragraaf 3.5.3.1.4 is voorgestel dat die oorhoofse doelstellings en doelwitte van die onderneming op hoëvlak bepaal word, en dit weer as vertrekpunt te gebruik vir die vasstelling van doelwitte op laevlak. Ten spyte daarvan dat hierdie metode die indruk mag wek dat

doelwitte op laer vlakke afgedwing word, is dit in der waarheid nie die geval nie. Wat wel hier plaasvind is 'n toepassing van die sogenaamde "cascade" of "linking-pin" konsep, waar 'n ondergeskikte bestuurder tegelykertyd as lid van beide die bestuursgroep bokant hom en van die groep ondergeskiktes onder sy beheer, aan doelwitstelling deelneem. Interaksie vind dus tussen meerderes en ondergeskiktes plaas - wanneer besluite oor doelwitte geneem word, vind dit in groepsverband plaas vanaf die hoogste tot die laagste vlak. 'n Soortgelyke benadering is in die plaaslike owerheid van West Riding, Engeland, gevolg met die implementering van hul doelwitbestuurstelsel. Verteenwoordigende taakgroepe is vanuit alle bestuursvlakke saamgestel met die opdrag om doelwitte met behulp van professionele konsultante vir elk van die vooraf bepaalde sleutelgebiede van optrede vas te stel. Deur middel van die "linking-pin" metode is alle werknemers op hierdie wyse by die doelwitstellingsproses betrek. Die meerderheid doelwitte op laer vlakke het gevolglik indirek voortgevloei uit doelwitte wat op hoëvlak bepaal is (Glendinning & Bullock, 1973: 41).

Hierdie deelnemende benadering is ook in effens gewysigde formaat in die plaaslike owerheid van Manchester in Engeland toegepas. In dié geval is van 'n twee-been benadering gebruik gemaak; terwyl konsultante en adviseurs laervlak bestuurders behulpsaam was met die vasstelling van hul sleutelgebiede en doelwitte, het die Stadsklerk en Adjunk-Stadsklerk met behulp van 'n konsultant die oorhoofse doelstellings en doelwitte van die plaaslike owerheid bepaal en geprioritiseer. Finale doelwitte, prioriteite en teikendatums is toe deur hoëvlak bestuur uit al hierdie doelwitte en doelstellings saamgestel en goedgekeur. Ook met hierdie benadering is alle bestuursvlakke by doelwitstelling betrek, en kon enige probleme aangespreek en konsensus bereik word alvorens met implementering voortgegaan is. Voorbeelde van twee doelwitte was: die Voorbereiding van 'n Jaarlikse Mannekrag Plan vir die plaaslike owerheid, en die Inwerkingstelling van meer Effektiewe Kontrole vir die tydige Indien van Komiteedokumente (Glendinning & Bullock, 1973: 42).

In 'n oorsig van die resultate wat met die projek behaal is, kom bogenoemde outeurs tot die gevolgtrekking dat die sukses van 'n doelwitbestuursproses en die bevordering van bestuursontwikkeling in 'n groot mate van 'n deelnemende bestuursbenadering afhang:

"As MbO was concerned with defining targets, identifying obstacles to their achievement and assessing alternative ways of dealing with them, the managers concerned were directly involved in good management practice and this acted as direct management development on the job. Besides defining the objectives, they had to plan systematically, to consult with subordinates, to delegate and review" (Glendinning & Bullock, 1973: 49).

Toe Poister & Streib (1995: 53) hul ondersoek na doelwitbestuur in plaaslike owerhede in die VSA onderneem het, het hulle onder meer probeer vasstel in watter mate deelnemende bestuur toegepas word. Om hierop 'n antwoord te kry het hulle die ondersoek vanaf 'n teoretiese basis begin. Volgens hulle is doelwitbestuur in wese deelnemend van aard en lei die onderhandelingsproses tussen hoëvlak bestuur en ondergeskiktes ten opsigte van doelwitte, uiteindelik tot aanvaarbare doelwitte vir almal. As gevolg van die aanvaarding van laasgenoemde doelwitte, wat uiteraard ondergeskik was aan die globale doelstellings en doelwitte van die onderneming, was almal nou verplig om die doelwitte na te streef. Indien hulle egter eenvoudig op ondergeskiktes afgedwing sou word, sou die motiveringswaarde daarvan in 'n groot mate verlore gaan. Aan die anderkant egter, indien (volgens die navorsers) ondergeskiktes op hul beurt totale seggenskap verkry oor die bepaling van hul eie doelwitte, kan dit weer daartoe lei dat hulle nie die hoëvlak doelwitte ten volle ondersteun nie. In 'n sekere mate is dit waarna Thornhill (1978: 13) ook met die volgende aanhaling verwys:

"Omdat openbare instellings in 'n politieke omgewing funksioneer, kan dieselfde mate van onafhanklikheid van optrede aan ondergeskiktes nie verleen word nie soos wat in die privaatsektor met gebruikmaking van die MBO-benadering moontlik is. Nogtans dra die duidelike omlyning van doelwitte by tot die waarborg dat 'n groter mate van delegasie en selfs dewolusie van gesag in die openbare sektor toegelaat kan word".

Uit die bogenoemde drie outeurs se bydraes, is dit duidelik dat hulle tot die gevolgtrekking kom dat die meerderheid kontemporêre bestuursbenaderings en -stelsels (insluitend doelwitbestuur) in die openbare sektor deelnemend van aard is.

Met bogenoemde as teoretiese agtergrond het Poister & Streib hul hipotese gaan toets. Hulle het bevind dat nagenoeg 25 persent van die respondente wat aan die navorsing deelgeneem het, aangedui het dat doelwitte eensydiglik op ondergeskiktes afgedwing is. Insiggewend egter was die aanduiding van meer as 60 persent van die respondente dat doelwitte in hul ondernemings vasgestel is ná onderhandelings tussen bestuur en ondergeskiktes, terwyl nagenoeg 15 persent aangedui het dat ondergeskiktes feitlik algehele outonomie gehad het in die vasstelling van hul eie doelwitte (Poister & Streib, 1995: 53). Dit blyk dus dat die *praktyk* van deelnemende bestuur in 'n groot mate ooreenstem met die algemene *teoretiese* uitgangspunte van deelnemende bestuur soos hierbo deur Poister & Streib geskets is.

In 'n vroëere studie oor die sukses van doelwitbestuursprogramme in die openbare sektor, het

Rodgers & Hunter vasgestel dat openbare instellings hul produktiwiteit verbeter het deur drie samestellende dele van die doelwitbestuursproses te kombineer, naamlik deelnemende besluitneming, doelwitstelling en objektiewe terugvoering. Dit het uit die ingesamelde data geblyk dat elkeen van die openbare instellings wat verhoogde produktiwiteit aangedui het, 'n deelnemende bestuursbenadering nagevolg het, d.i. deelname deur alle werknemers aan besluitneming en *doelwitstelling* (Rodgers & Hunter, 1992: 27-37).

Afgesien van bogenoemde twee navorsers, word die voordele van deelnemende bestuur ook deur verskeie ander navorsers bevestig, waaronder Swiss (1983); Epstein (1984); Drucker (1954; 1989) en Morrisey (1976).

Die kwessie van deelname aan doelwitstelling is 'n belangrike aangeleentheid in doelwitbestuur soos duidelik uit die bogenoemde bespreking blyk.

4.3.1.4.2 Die kwantifisering van doelwitte

Sekerlik een van die moeilikste vraagstukke wat met die ingebruikneming van doelwitbestuur teengekom word, is om doelwitte te kwantifiseer. Anders as in die private besigheidswêreld, is dit moeilik om alle doelwitte in openbare instellings te kwantifiseer en dan te evalueer of die doelwitte bereik is of nie. Dit kan grotendeels toegeskryf word aan die aard van sommige van die doelwitte asook die afwesigheid van die winsmotief in openbare instellings. In die lig hiervan vra Berkley dan ook tereg "how can one calculate the profitability of a welfare office, a police station, a school?". Verder beweer hy dat "it is often difficult to gauge not only what a service is accomplishing but even, in some instances, how much the service is actually costing. And even when we can do this, problems remain" (Berkley, 1984: 312).

In 'n opname oor doelwitbestuur het Aplin & Schoderbeck (1976: 89) die volgende antwoord van 'n anonieme respondent ontvang na aanleiding van 'n vraag oor die kwantifiseerbaarheid van doelwitte:

"professionals in our own field for many years have been trying to develop units of service and have been largely unsuccessful ... *you simply cannot measure our contribution to society*".

Volgens Berkley (1975) en Thornhill (1978) word die probleem nog meer ingewikkeld as gevolg van die politieke milieu waarbinne openbare instellings funksioneer. Berkley beweer die

politieke proses is soms van so 'n aard dat dit moeilik is om die nodige goedkeuring vir voorgestelde doelwitte te verkry - 'n situasie wat as gevolg van partypolitieke voorkeure ontstaan. Voeg nog hierby hindernisse soos begrotingstoekennings, wetgewing, staatsdiensregulasies (Berkley, 1975: 312) en die vae begrip van die bevordering van die algemene welsyn van die gemeenskap (Thornhill, 1978: 13).

Die probleem van die kwantifiseerbaarheid en meetbaarheid van doelwitte word ook in opvoedkundige instansies ondervind. Rossouw (1991: 77-80) verwys na navorsing in dié verband deur onder andere Shetty & Carlile (1974), Cigler (1979) en Allison & Ononye (1986). Hy kom dan ook tot die gevolgtrekking dat die onmeetbaarheid van sekere opvoedkundige doelwitte die een enkele sentrale probleem is in die toepassing van doelwitbestuur in opvoedkundige instansies.

Ten spyte van probleme met nie-kwantifiseerbaarheid en onmeetbaarheid, is daar egter heelwat aanduidings tot die teendeel. Volgens Thornhill (1978: 13) kan die meeste doelwitte in openbare instellings op so 'n wyse omskryf word dat wel bepaal kan word of die resultate wat behaal is in ooreenstemming is met die aanvanklike mikpunt. As voorbeeld verwys hy na die voorsiening van ontspanningsgeriewe waar die doelwit gemeet kan word deur onder andere rekord te hou van die aantal besoekers wat die betrokke ontspanningsgerief besoek. Op dié wyse kan vasgestel word of die persentasie besoekers oor 'n sekere tydperk toegeneem of gedaal het. Op soortgelyke wyse kan die persentasie afname in werkersafwesigheid as maatstaf gebruik word om vas te stel of 'n motiveringsprogram geslaagd was of nie.

Morrisey spreek ook die probleem van kwantifisering aan. Volgens hom is daar vele doelwitte wat hulle tot kwantifisering leen by wyse van getalle en persentasies, en by ander weer nie. In eersgenoemde geval moet alle *meetbare* faktore geïdentifiseer word wat as redelik betroubare aanduiders van suksesvolle prestasie kan dien. Laasgenoemde kategorie doelwitte kan weer aan die hand van ander maatstawwe, soos die voltooiing van sekere take, gemeet word. Hulle is steeds meetbaar, alhoewel in hierdie geval nie met behulp van getalle nie (Morrisey, 1976: 89). Dit is dus moontlik om doelwitte te formuleer wat nie gekwantifiseer kan word nie, maar waar dit tog moontlik is om die vordering met doelwitbereiking empiries vas te stel. Alhoewel dit in 'n mate so mag wees, moet die persepsie egter vermy word dat alleenlik doelwitte in die openbare sektor moeilik kwantifiseerbaar is. Ook in die besigheidswêreld word sekere doelwitte gestel wat beswaarlik gemeet kan word en dit moeilik is om die resultate daarvan te bepaal. In dié geval kan egter kennis geneem word van Koontz & O'Donnell (1980: 211) se stelling tot die teendeel, naamlik dat hulle nog in geeneen van die sektore doelwitte teengekom

het wat nie gemeet kan word nie: "any goal can be made verifiable in either quantitative or qualitative terms". Hierdie twee outeurs verwys na *kwantitatiewe* en *kwalitatiewe* norme vir die kwantifisering en meting van doelwitte. Indien egter gelet word na argumente wat die kwantifiseerbaarheid van doelwitte bevraagteken, is dit duidelik dat die meeste van hierdie besware gerig is teen die afwesigheid van *kwantitatiewe*, en nie soseer *kwalitatiewe* norme nie. In die lig hiervan is dit duidelik dat Morrisey hierbo inderdaad na *kwalitatiewe* kriteria verwys. Dit bring 'n nuwe dimensie na vore wat betref die kwantifisering en meting van doelwitte in die openbare sektor. Gevolglik is dit moontlik dat " 'n Eindtoestand in *kwalitatiewe* terme beskryf (kan) word, wat 'n evalueerbare aanduiding kan wees of die doelwit bereik is of nie" (Rossouw, 1991: 79).

Ter opsomming kan stellig met reg beweer word dat doelwitstelling en die gepaardgaande kwantifisering daarvan, heelwat meer problematies kan wees in die geval van nie-winsgewende openbare diensleweringinstellings. Die volgende aanhaling van Odiorne (1976: 29) kan egter in dié verband as oplossing voorgehou word:

"Despite the special character of government objectives which often makes them difficult to measure, a *rule of rigor* can be applied: measure that which is measurable, describe that which is describable, and eliminate that which is neither".

4.3.1.4.3 Die formulering en skryf van doelwitte

In teenstelling met wat op die oog af 'n maklike proses blyk te wees, is die formulering en skryf van doelwitte nie so eenvoudig nie en word daar heelwat eise aan alle betrokkenes gestel.

Die formulering en skryf van doelwitte kan vergemaklik word as gevolg daarvan dat die eerste drie stappe van die doelwitbestuursproses reeds in 'n groot mate die weg vir doelwitstelling voorberei. Laasgenoemde is inderdaad ook 'n bevestiging van die wenslikheid om eers die missie, die sleutelgebiede van optrede en aanduiders van effektiewe optrede te bepaal alvorens begin word met doelwitstelling. Hierdie drie stappe is daarop gemik om sekere kritieke faktore te identifiseer wat as grondslag moet dien vir die identifisering en skryf van doelwitte.

Ten spyte van die bogenoemde "hulpmiddele" verwys Thornhill (1978: 13) op indirekte wyse na die probleme wat met die skryf van doelwitte in die openbare sektor aangetref word. Volgens hom moet die doelwitte wat uit die oorhoofse, rigtinggewende standpunte van die politieke

gesaghebbers spruit, op so 'n wyse gekwantifiseer word dat dit nog steeds met die politieke doelwitte ooreenstem. Uit Thornhill se standpunt kan die afleiding gemaak word dat die skryf van doelwitte op uitvoerende vlak wat steeds binne die parameters van die bogenoemde politieke oogmerke moet val, hierdeur bemoeilik word. Die tegniek van doelwitstelling vereis dus deeglike geskoolde en kan tydrawend wees, soos menige ondernemings reeds ervaar het.

Ten einde te verhoed dat gestelde doelwitte verskillend geïnterpreteer word, moet alle doelwitte oor die volgende elemente beskik: (1) 'n op- trede of aksie; (2) 'n enkele meetbare resultaat; (3) 'n voltooiings- datum; en (4) die maksimum besteebare bedrag in terme van geld of tyd.

'n Voorbeeld van 'n tipiese doelwitomsyrywing in 'n plaaslike owerheid word deur Epstein (1984: 76) verskaf:

"To provide the citizens of San Francisco a clean, attractive, safe, external environment by cleaning 162,000 miles of public streets using less than \$23.93 labor cost per mile in 1980-81".

Die formaat van bogenoemde doelwitstelling voldoen aan die gestelde vereistes vir doelwitomsyrywing, en behoort nie maklik verkeerd vertolk te word nie. Daar moet ook op gelet word dat dit slegs 'n aanduiding bevat van die *wat*, *wanneer* en *watter* koste; die *hoekom* is nie in hierdie stadium ter sprake nie aangesien dit reeds met behulp van die eerste drie stappe in die proses vasgestel is.

Doelwitbestuur kan aangewend word om 'n verskeidenheid van organisatoriese en individuele doelwitte na te streef. In die reeds genoemde navorsing van Poister & Streib (1995: 52), het hulle bevind dat die meeste plaaslike owerhede in die VSA die volgende algemene doelwitte nastreef: (1) die implementering van nuwe inisiatiewe of spesiale projekte; (2) verbetering van dienslewering; (3) beheer en vermindering van kostes; (4) verbetering van produktiwiteit van reeds bestaande werksaamhede; (6) skep van nuwe beleid oor bepaalde aangeleenthede; en (7) die ontwikkeling van bestuurs- of leierskapsvermoë. Uit die navorsing het dit ook geblyk dat die respondent plaaslike owerhede die bogenoemde doelwitte suksesvol kon beskryf en toepas, 'n aanduiding dus dat aan die neergelegde vereistes voldoen is.

Afgesien daarvan dat die skryf van doelwitte heelwat tyd en aandag verg, kan gebreke in die metode van doelwitstelling die verkryging van doeltreffende en effektiewe resultate beïnvloed.

Daar is ook reeds daarop gewys dat owerheidsinstellings heelwat doelwitte kan identifiseer, maar dat as gevolg van 'n gebrek aan fondse almal nie nagestreef kan word nie. Gevolglik moet prioritisering plaasvind. Drucker stel dit kernagtig:

"Equally essential is the systematic appraisal of all services and activities in order to find the *candidates for abandonment*. Indeed it is wisdom in a public service agency to put each service and activity on trial for its life" (Drucker, 1976: 16).

In die plaaslike owerheid van Kansas City, Missouri, in die VSA, het die plaaslike raad en departementshoofde doelwitte vir die plaaslike owerheid geïdentifiseer. 'n Lys van 132 onderwerpe is in sewe kategorieë ingedeel, waarna die betrokkenes die items geprioritiseer het in hoogste, gemiddelde en laagste rangordes. Die idee was om die lys meer hanteerbaar te maak vir toepassingsdoeleindes en gevolglik, in Drucker se woorde, "candidates for abandonment" te vind.

Die Suid-Afrikaanse sentrale owerheid maak van die volgende kriteria vir prioriseringsdoeleindes gebruik: (1) absolute prioriteite; (2) noodsaaklike prioriteite; (3) wenslike uitbreidings; (4) nuttige uitbreidings; en (5) ontbeerlike uitbreidings (Departement van Staatsbesteding, 1993: 44-45).

Ter afsluiting kan herhaal word wat reeds by implikasie in die bespreking na vore gekom het, naamlik dat doelwitte (a) eenvoudig en kort beskryf moet word; (b) bereikbaar en nie bokant die vermoë van werknemers moet wees nie; (c) sover moontlik vir almal aanvaarbaar moet wees; (d) resultate eerder as aktiwiteite moet beklemtoon; en (e) op skrif gestel moet word.

4.3.1.5 Voorbereiding van aksieplanne

Hierdie fase word gebruik om te beplan vir die *uitvoering* van die doelwitte; dit is in essensie die *hoe* van die doelwitbestuursproses. Benewens die *hoe*, dui dit ook aan wanneer, waar en deur wie die take verrig moet word om die voorafgestelde doelwit te bereik. 'n Aksieplan bied ook die geleentheid om verskillende alternatiewe wyses waarop 'n doelwit bereik kan word, te oorweeg. In praktiese terme behels dit sekere stappe, naamlik programmering, skedulering, begroting, bepaling van aanspreeklikheid en die voortdurende hersiening van planne en aanpassing indien nodig. Hierdie stap omvat dus hoofsaaklik die daaglikse aktiwiteite van die onderneming, en is in vergelyking met die ander stappe in die doelwitbestuursproses, die een wat die langste neem om te voltooi (selfs tot 'n aantal jare) nadat die doelwitbestuursprogram

geïmplementeer en ten volle funksioneel is.

Net soos in die geval van die ander stappe van die doelwitbestuurs- proses, is die suksesvolle samestelling van aksieplanne in 'n groot mate aangewese op die samewerking en bydraes van alle werknemers in die onderneming. Ten spyte daarvan dat Kramer (1979: 96-97) sy bedenkinge uitspreek oor die sogenaamde deelname van veral ondergeskiktes aan die *doelwitstellingsproses* in owerheidsinstellings, is hy egter meer positief oor ondergeskiktes se deelname aan die ontwikkeling van *aksieplanne* om doelwitte te bereik. Glendinning & Bullock (1973: 42) wys daarop dat een van die bevindinge in hul navorsing oor die instelling van 'n doelwitbestuurstelsel vir die plaaslike owerheid van Manchester, Engeland, dit meer voordelig was om in groep- of spanverband deel te neem aan die opstel van aksieplanne. Dit geld vir alle bestuursvlakke in die onderneming. Die Stadsklerk koördineer die uitvoering van al die aksieplanne en onderwerp dit aan voortdurende hersiening (verwys paragraaf 4.3.1.6 hieronder).

Dit blyk duidelik uit die bogenoemde bespreking en navorsing dat doelwitte moeilik bereikbaar sal wees sonder die noodsaaklike aksieplanne. Die belangrikheid van aksieplanne word ook verder beklemtoon deur die mate waarin kontrolemaatreëls (wat in die volgende gedeelte bespreek word) aangewese is op aksieplanne.

4.3.1.6 Kontrolering en evaluering

Dit is die laaste stap van die doelwitbestuursproses en vloei logies voort uit die reeds vasgestelde doelwitte. Sodra doelwitte geïmplementeer is, moet vasgestel word of alle optredes gerig is op die bereiking van doelwitte en dat die resultate ooreenstem met die aanvanklike mikpuntstelling. Gevolglik behoort kontrole en evaluering algemene praktyk te wees in alle openbare instellings ten einde te verseker dat die belastingbetaler waarde vir sy geld ontvang. Bryson (1995: 91) rig dan ook 'n waarskuwing in dié verband:

"The difficulties of measuring performance in the public and non-profit sectors are well known ... Nevertheless, stakeholders will continue to demand that organizations demonstrate their effectiveness to justify their existence".

In die VSA is die federale owerheid se erns met die meting van prestasie reeds só vër gevorder; dat die Government Performance Act wat in 1993 gepromulgeer is federale agentskappe verplig om jaarliks kriteria en prestasieplanne vir alle programme op te stel (Bryson, 1995: 91). Ook wat kontrolering en evaluering van prestasie op plaaslike ower-

heidsvlak betref, kan gelet word op navorsing in dié verband in die VSA deur Poister & Streib (1989: 245-246). Hulle het onder andere probeer vasstel in watter *mate* prestasie-aanduiders deur plaaslike owerhede vir kontrolering en evalueringsdoeleindes aangewend word. Hulle bevindings het getoon dat tweederdes van die verteenwoordigende groep van respondente, stelsels gehad het waarmee prestasie gemonitor word. Die vier belangrikste maatstawwe of aanduiders waarmee gemeet is, was: (1) werkslading of uitset; (2) kliënte of inwonerstevredenheid; (3) eenheidskoste; en (4) doeltreffendheidskriteria.

Ook in die geval van die Australiese openbare sektor word openbare instellings verplig om voortdurend hul dienslewingsvermoë met behulp van voorafopgestelde aanduiders en standaarde te meet en te evalueer (Evans & Bellamy, 1995: 32). Prestasie-ouditering is veral deesdae 'n gewilde metode om prestasie mee te meet. Met hierdie metode word eerstens bepaal hoe doeltreffend en effektief hulpbronne aangewend is (economy and efficiency audit), en tweedens die sogenaamde program-oudit, of te wel die mate waarin programme daarin geslaag het om hul verwagte resultate te bereik (Faucett & Kleiner, 1994: 65).

In die huidige tydsgewrig waarin openbare instellings noodwendig met minder staatsfondse moet klaarkom, begin die doeltreffende en effektiewe aanwending van hierdie fondse 'n belangrike rol te speel in die jaarlikse toekenning daarvan. Openbare instellings wat minder goed presteer moet kan verwag om minder uit die staatskas te ontvang, en moet boonop bereid wees om onder druk geplaas te word ten opsigte van prestasiepunke. Faucett & Kleiner (1994: 65-69) verwys byvoorbeeld na private skole in die VSA wat al hoe gewilder word ten koste van openbare skole. Die rede hiervoor kan hoofsaaklik toegeskryf word aan die afname in die doeltreffendheid en effektiwiteit van openbare skole.

Soos reeds aangedui speel die eerste vyf stappe van die doelwit- bestuursproses 'n groot rol in die uiteindelijke samestelling en toepassing van kontrolemaatreëls. Deur hul deelname aan hierdie stappe het werknemers reeds duidelikheid verkry oor wedersydse verpligtinge en verwagtinge en is agterdog en vrese in dié verband reeds in 'n groot mate besweer. Met die beplanning van elkeen van hierdie stappe is evalueringskriteria deurentyd ter sprake, en elke werknemer het "van die begin af inspraak gehad in dié stel van standaarde waarvolgens sukses uiteindelik bepaal word" (Rossouw, 1991: 89). Boonop toon navorsing, volgens Thornhill (1978: 14), dat betekenisvolle waarde aan kontrole onder 'n doelwitbestuurstelsel geheg word omdat dit aan die bereiking van *resultate* gekoppel word, en nie soseer aan 'n persoon nie. Gevolglik vind bestuurders dit gemakliker om kontrole en evaluering uit te oefen eerder as om persoon-

like prestasiebeoordelings van werknemers te doen.

Ten spyte van die voorvereiste en belangrikheid van formele kontrole en evalueringsmaatreëls, moet die rol en invloed van *selfkontrole* in doelwitbestuur nooit uit die oog verloor word nie (verwys paragraaf 3.5.3.1.6).

Doelwitbestuur is 'n sikliese proses, wat met 'n kontrolerings- en evalueringsfase eindig. Uiteraard bied hierdie laaste fase 'n geleentheid om doelstellings en doelwitte weereens in oënskou te neem, want hier word die werklike resultate wat behaal is opgeweeg teenoor die aanvanklike verwagte resultate. Die laasgenoemde resultate dien weer as insette vir die volgende siklus wat 'n aanvang neem.

4.3.2 Samevatting

In hierdie gedeelte is die belangrikste aspekte rakende die toepassing van doelwitbestuur in die openbare sektor ontleed en bespreek. Daar is hoofsaaklik gelet op die toepassing van die onderskeie stappe van die doelwitbestuursproses. Veral is gepoog om die unieke probleme van openbare instellings in dié verband te identifiseer. Onder andere is aangetoon dat ten spyte van veral probleme wat met die kwantifisering van doelwitte ondervind word, daar wel oplossings hiervoor is. Uit navorsingsverslae is ook vasgestel dat daar veral op plaaslike owerheidsvlak 'n positiewe ingesteldheid is teenoor doelwitbestuur.

In die gedeelte wat hierna volg, word sommige van die toepassings of gebruikswyses van doelwitbestuur ondersoek.

4.4 TOEPASSINGSGBIEDE VAN DOELWITBESTUUR

Doelwitbestuur is 'n buigsame en aanpasbare stelsel wat, soos in paragraaf 3.6 aangetoon, veral geskik is om in die uiteenlopende behoeftes van 'n onderneming te voorsien. In dié verband is dit interessant om te let op navorsing wat onderskeidelik in 1976, 1982 en 1987 oor die benutting van 'n aantal bestuurshulpmiddele in plaaslike owerhede in die VSA onderneem is. Die navorsingsresultate toon dat gedurende die tydperk 1976-1987 al hoe meer plaaslike owerhede doel- witbestuur begin toepas het, waarna die groei begin stabiliseer het (Poister & Streib, 1989: 241-242). Hierdie neiging is reeds vroeër deur Poister & McGowan (1984: 217) bevestig in hul navorsing oor die toepassing van doelwitbestuur in plaaslike owerhede in die

VSA vir die tydperk 1976-1982. Volgens Poister & Streib (1989: 241-242) toon hul navorsing dat

"MBO, usually thought of as a centralized planning and control device, has significantly greater use in citywide applications. As more cities have adopted incentive programs, they have tended to implement them on a citywide basis so that across-the-board applications now predominate, which was not the case five years ago".

In hul jongste navorsing bevind Poister & Streib (1995: 50-51) dat doelwitbestuur steeds goed gevestig is en wyd toegepas word in plaaslike owerhede in die VSA; boonop word die stelsel nog deurentyd verder ontwikkel en toegepas. Ook Rodgers & Hunter (1992) bevestig dat doelwitbestuur effektief in die openbare sektor in die VSA aangewend word.

Vir 'n verskeidenheid van redes egter is daar 'n persepsie dat doelwitbestuur nie besonder effektief in die openbare sektor funksioneer nie, waaronder die nie-kwantifiseerbaarheid en uiteenlopende aard van doelwitte, beperkinge deur wetgewing en ander soortgelyke faktore. Doelwitbestuur word veroordeel as die oorsaak van die oorsentralisering van openbare instellings ten koste van 'n behoefte aan koalisievorming en aanpasbare optrede (Landau & Stout in Poister & Streib, 1995: 50). Ander beweer weer dat doelwitbestuur nie geskik is vir hoëvlak besluitneming in ondernemings wat voortdurend aan onstabiele omgewings blootgestel is nie (Dirsmith, Jablonsky & Luzi in Poister & Streib, 1995: 50).

Ten spyte van die bogenoemde kritiek en negatiewe gesindheid, wys eersgenoemde navorsing van Poister & Streib (1995) en Rodgers & Hunter (1992) op die teendeel: daar is voortdurende eksperimentering met doelwitbestuur, en dit word daadwerklik as 'n bestuurshulpmiddel op plaaslike owerheidsvlak en die openbare sektor toegepas. Die mate van sukses van die implementering en toepassing hang egter af van die behoefte wat daarmee vervul kan word en die mate waarin dit hierin slaag. Nieteenstaande die bogenoemde voortreflikhede van doelwitbestuur, is daar egter nog 'n redelike mate van onsekerheid oor presies waarvoor doelwitbestuur in die openbare sektor aangewend kan word. Uit die geraadpleegde literatuur en navorsing daaroor, blyk dit egter dat doelwitbestuur verskillende toepassingsmoontlikhede bied: dit kan vir 'n enkele, spesifieke doel soos byvoorbeeld personeelbeoordeling aangewend word, of as 'n omvattende bestuursbenadering. Instellings wat doelwitbestuur toepas, beklemtoon normaalweg verskillende aspekte daarvan en gee ook dikwels bepaalde name vir hierdie stelsels. In die gedeelte wat hieronder volg, word 'n deursnit van die belangrikste gebruikswyses of toepassings wat in paragraaf 3.6 geïdentifiseer is, oorsigtelik bespreek.

4.4.1 Doelwitbestuur en prestasie-beoordeling

Prestasie-beoordeling is een van die gebruike waarvoor doelwitbestuur die meeste aangewend word. Dit genereer inligting wat 'n rol speel in onder andere bevorderings en salaris-aanpassings van werknemers. Hiervoor is dit nodig om voortdurend die werknemer se kennis, vermoëns, potensiaal, aanleg, talente, tekortkominge en beperkings te bepaal en dit met sy ewknieë te vergelyk ten einde 'n oordeel te vorm (Botes, 1994: 206).

In teenstelling met die tradisionele benadering tot prestasie-beoordeling waar werknemers subjektief aan die hand van persoonlikheids-eienskappe beoordeel word, is die benadering in doelwitbestuur heelwat verskillend, alhoewel die oogmerke in beide gevalle dieselfde is. In dié verband is dit nodig om te let op 'n baie belangrike stelling van Hays & Kearney (1995: 111):

"Although the advocates of collaborative goal setting distinguish their activities in performance appraisal from those of their more conventional colleagues, they do share a strong belief in the need to *evaluate* employees" (kursivering bygevoeg).

Eerstens word werknemers beoordeel aan die hand van die mate waarin hulle daarin geslaag het om voorafbepaalde *doelwitte* of *resultate* te behaal. Die maatstaf vir beoordeling is gevolglik die bereiking al dan nie van doelwitte. Tweedens word hulle beoordeel om vas te stel of hulle aan sekere vereistes voldoen om bepaalde take te kan verrig; daar word bepaal watter tekortkominge hulle openbaar, of hulle die regte gesindheid teenoor hulle werk openbaar, aan watter personeelontwikkelingsprogramme hulle blootgestel moet word en om hulle bestuurspotensiaal te identifiseer. In die reeds genoemde ondersoek van Poister & Streib (1995), toon hul navorsing dat die doelwitbestuurstelsels van die verskillende plaaslike owerhede wel 'n bydrae gelewer het tot regverdig en objektiewe prestasiebeoordelings, en werknemers dit 'n aanvaarbare stelsel gevind het (Poister & Streib, 1995: 54).

In 'n ietwat verskillende benadering tot die aanwending van doelwitbestuur vir prestasiebeoordelingsdoeleindes, het Brown (1975: 31-38) daarin geslaag om 'n stelsel vir die Staat van Colorado, VSA, te ontwikkel waarin *vergoeding* gekoppel is aan die meting en verbetering van prestasie. Baie min pogings was reeds tot in daardie stadium aangewend om prestasiebeoordeling en vergoedingstelsels in die openbare sektor met mekaar te verbind (vergelyk Melon (1975) en Mobley (1974)). Die voordeel van so 'n benadering is (soos reeds hierbo aangedui) dat resultate beoordeel word, en nie soseer die persoon self nie. Tradisionele prestasiebeoordeling is 'n baie sensitiewe aangeleentheid aangesien bestuurders normaalweg 'n subjektiewe

oordeel oor die vermoëns van hul ondergeskiktes moet uitspreek. Met die bogenoemde stelsel word daar nie van die beoordelaar verwag om die rol van regter te speel nie. In dié geval word die beoordeelde se prestasierekord vergelyk met voorafbepaalde standaarde; op dié wyse kan die swakhede van 'n persoon vasgestel en met behulp van opleiding reggestel word. Dit bied ook die geleentheid om sy sterkpunte te bepaal en daarop voort te bou. Vrae soos of 'n persoon in die regte pos geplaas is en of hy bevorderbaar is, kan ook terselfdertyd beantwoord word (Glendinning & Bullock, 1973: 44-45). Volgens laasgenoemde outeurs is hierdie stelsel suksesvol toegepas in die plaaslike owerheid van West Riding, Engeland.

Die aanwending van doelwitbestuur vir prestasie-beoordelingsdoeleindes kry egter om verskillende redes ook teenkanting. Hays & Kearney (1995: 11) maak in die verband die interessante waarneming dat die aanwending daarvan in die openbare sektor, nie heeltemaal so suksesvol was as wat tot dusver geglo is nie. Volgens hulle kan dit toegeskryf word aan te min deelname deur middelvlakbestuur en ondergeskikte werknemers aan die selektering en ontwerp van beoordelingsprosedures. Daar word ook nie voldoende hulpbronne beskikbaar gestel om die stelsel te ondersteun ná die implementering daarvan nie. In die lig van die kernrol van doelwitte in doelwitbestuur, kan die bogenoemde tekortkominge slegs vermy word indien middelvlakbestuur en werknemers behoorlik opgelei word in doelwitstellingstegnieke en die identifisering van prestasiedoelwitte.

Dit is uit hierdie bespreking duidelik dat heelwat voordele verwag kan word wanneer doelwitbestuur vir prestasie-beoordelingsdoeleindes benut word. Een van die voordele is dat meer betroubare inligting verskaf word ten opsigte van die evaluering van dienslewering deur ondergeskiktes. Hierdie spesifieke gebruikswyse word meermale genoem as die hoofmotief vir die implementering van doelwitbestuur. Afgesien van hierdie gebruikswyse, word doelwitbestuur nog vir enkele ander gebruike aangewend.

4.4.2 Doelwitbestuur en beplanning

In 'n oorsig van die literatuur oor die toepassing en gebruikswyses van doelwitbestuur, word 'n onderskeid getref tussen die aanwending van doelwitbestuur ter wille van beplanning, en die toepassing van beplanning as 'n onafhanklike bestuursfunksie binne 'n openbare onderneming. Volgens navorsing van Poister & Streib (1989: 244) word laasgenoemde benadering feitlik deurgaans in die meerderheid van ondernemings aangewend, terwyl slegs enkele aanduidings verkry is dat doelwitbestuur spesifiek ter wille van beplanning gebruik word (verwys paragraaf

3.6.4).

Met behulp van doelwitbestuur kan die omvattende beplanning binne 'n openbare onderneming in meer gedetailleerde planne omskep word. Laas- genoemde planne kan nou op hul beurt weer as vertrekpunte dien vir doelwitstelling deur elkeen van die ondergeskikte eenhede in die onderneming (Robbins & Decenzo, 2001: 86; Robbins, 1980: 171).

Afgesien daarvan dat doelwitbestuur vir gewone beplanningsdoeleindes aangewend kan word, kan dit volgens Glendinning & Bullock (1973: 55-56) ook 'n groot bydrae lewer tot die formulering van veral strategiese en taktiese planne. Laasgenoemde kan weer op hul beurt omgeskakel word in uitvoeringsprogramme. Die taak van die Raad en die hoëvlak bestuur van 'n plaaslike owerheid, is om onder andere oorhoofse doelstellings en doelwitte te bepaal en om die rol van die plaaslike owerheid in die aanwending van sy hulpbronne so te rig, dat die neergelegde doelwitte doeltreffend en effektief bereik word. Dit behels dus die identifisering van die behoeftes van die gemeenskap en die evaluering van alternatiewes. Hierdie proses bied die Raad nou 'n geleentheid om beleid te formuleer "which would be automatically keyed into the MBO process already developed in departments which also ensures that effective action is carried out to implement the policies" (Glendinning & Bullock, 1973: 56). Dit blyk uit die voorgenoemde dat die beplanningstaak 'n wesenlike rol speel in die saamstel van 'n oorhoofse beleid vir die plaaslike owerheid wat as vertrekpunt kan dien vir veral doelwitstelling. Volgens Koch (in Rossouw, 1991: 94) is doelwitbestuur ook geskik om as beplanningstegniek in opvoedkundige instansies aangewend te word.

Daar is reeds hierbo daarna verwys dat omvattende beplanning met behulp van doelwitbestuur in meer gedetailleerde planne omskep kan word. In dié verband verwys Wolmarans (1986: 90) na die beplanning wat vereis word vir die implementering van 'n doelwitbestuurstelsel vir openbare welsynsondernemings:

"Hierdie stap behels kortliks die selektering van 'n strategie; bepaling van prosedures soos wanneer, hoe dikwels en deur wie kontrole sal plaasvind; die keuse van inligtingsbronne; dokumenteringsprosedures; ontwerp van toepaslike vorms en die finale goedkeuring van die stelsel voor implementering".

Die behoefte aan en belangrikheid van doeltreffende beplanning vir implementeringsdoeleindes word dus sterk deur Wolmarans beklemtoon. Hierdie aspek word in meer besonderhede in paragraaf 4.5 hieronder bespreek.

Uit die bogenoemde bespreking is dit duidelik dat doelwitbestuur as beplanningstegniek wel bepaalde voordele bied en effektief in openbare instellings benut kan word.

4.4.3 Doelwitbestuur en motivering

Met behulp van 'n deelnemende bestuursbenadering, is dit moontlik om alle werknemers by die doelwitbestuursproses te betrek. Werknemers se motivering en lojaliteit kan veral gestimuleer word deur hulle betrokke te maak by veral doelwitstelling. Die drang en bereidwilligheid van 'n werknemer om te wil presteer, is egter slegs moontlik indien sy potensiële bydrae by wyse van deelname aan besluitneming deur hoër gesag geïdentifiseer en die nodige erkenning daaraan verleen word. Daarom is motivering volgens Jun (1976: 3) veral 'n belangrike faktor in doelwitbestuur, want "the existing literature supports the idea that participative management can increase individual motivation toward organizational objectives". Poister & Streib (1995: 52) stem saam met hierdie siening, want "they (doelwitbestuurstelsels) can be used to motivate managers to accomplish a number of different kinds of organizational and individual goals". Tog waarsku die twee navorsers in dié verband dat die afdwing van doelwitte vanaf hoëvlak aan ondergeskiktes, die moontlike motiveringswaarde wat gesamentlike doelwitstelling mag bied, kan neutraliseer. In hul navorsing het hulle egter bevind dat slegs 'n minderheid van plaaslike owerhede in die VSA hulle hieraan skuldig maak (Poister & Streib, 1995: 53).

Ten spyte van die ooglopende voordele, is daar geen aanduiding in die literatuur dat doelwitbestuur in die eerste plek bloot *ter wille* van motivering in gebruik geneem is nie. Die motiveringswaarde is inherent deel van die hele doelwitbestuursproses.

4.4.4 Doelwitbestuur en kontrolering en evaluering

Kontrolering en evaluering is die laaste stap in die doelwitbestuursproses en is een van die primêre komponente daarvan. Hierdie twee vorms van beheer is reeds volledig bespreek in paragrawe 3.5.3.1.6 en 3.6.7.

Kontrolering en evaluering is uiters geskik vir die deurlopende uitoefening van beheer oor die werksaamhede van openbare instellings om te verseker dat rekenskap gegee word van die resultate wat behaal is. In die geraadpleegde literatuur word hierdie onderskeid deurentyd getref. Glendinning & Bullock verwys na kontrole as gepaste inligting wat 'n bestuurder op die regte tydstip benodig "to help him check his progress in the achievement of results and

objectives". Dié proses vind deurlopend plaas. Evaluering is meer formeel van aard en word beskryf as "formal reviews ... between manager and superior, in which the manager's guide and the improvement plans are examined with the purpose of monitoring actual performance against required performance" (Glendinning & Bullock, 1973: 6). Normaalweg vind hierdie evaluering kwartaaliks, sesmaandeliks of jaarliks plaas. Hierdie vorm van beheer is in die Sheffield County Borough Council in Engeland geïmplementeer met die oog daarop om meer doeltreffende en effektiewe beheer oor veral kritieke aktiwiteite te verseker. Volgens alle aanduidings was die poging geslaagd (Glendinning & Bullock, 1973: 12-13). Ook die Departement van Grondsake van die Suid-Afrikaanse sentrale owerheid pas klaarblyklik kontroliering en evaluering as enkelvoudige gebruikswyse van doelwitbestuur toe. In 'n onlangse bekendmaking van 'n aantal vakante betrekkinge, nooi die departement voornemende werksaamhede uit om aansoek te doen vir onder andere die pos van Adjunk-Direkteur (Doelwitbestuur). Die pligte van die pos word aangegee as: "verantwoordelikheid vir die implementering van doeltreffende metodes en stelsels vir die evaluering van programbegrotings deur die meting van programafvoere teen resultate; ondersteun program en verantwoordelike bestuurslede in hoofkantore en provinsiale kantore in die ontwikkeling van primêre werkverrigtingaanduiders; implementeer en evalueer alle aspekte van die begrotings en finansiële hervormings soos aanbeveel deur die Departement van Staatsbesteding" (*Sake-Rapport*, 1997: 17). Poister & Streib onderstreep ook die belang van evaluering van werksaamhede. In hul navorsing oor doelwitbestuur in plaaslike owerhede, wys hulle daarop dat in ongeveer 80 persent van die plaaslike owerhede, amptenare baie nou betrokke is by die evaluering van werksaamhede (Poister & Streib, 1995: 51).

Die toepassing van kontrole en evaluering kan soms onaangenaam vir bestuur en hul ondergeskiktes wees. Met die klem wat egter in doelwitbestuur op die meting van resultate, eerder as op die eienskappe van die persoon, geplaas word, is kontrole en evaluering tans 'n meer aanvaarbare vorm van beheer. In dié verband wys Rossouw (1991: 96) daarop dat die deurlopende deelname aan doelwitstelling ook meebring dat "Wanneer 'n personeelid kan meewerk aan die bepaling van slaagkriteria in die evaluering van doelwitte, sal hy uiteraard kontrole veel makliker vind en as positief ervaar".

Met behulp van doelwitbestuur vind deurlopende kontrole en evaluering van doelwitte voortdurend plaas. Nie net word hiermee verseker dat doelwitte en aksieplanne binne die riglyne van die missie ontplooi word nie, maar dat betyds regstellende stappe gedoen kan word wanneer afwykings van die aksieplanne waargeneem word, of dat gekontroleer en geëvalueer word of

die voortgesette nastrewing van 'n bepaalde doelwit steeds geregverdig is.

4.4.5 Doelwitbestuur as omvattende benadering

Ten spyte van sienings tot die teendeel (Jun, 1976: 3), is die meerderderheid outeurs van mening dat doelwitbestuur aanvanklik vir enkelvoudige gebruike aangewend is. Volgens Odiorne *et al* (1980: IX) het dit eers vroeg in die sestigerjare as 'n meer omvattende benadering begin posvat:

"The MBO concept has changed during the evolutionary stages, ranging from being used as an appraisal tool to a way of managing ... We view MBO as a comprehensive managerial system that integrates many key managerial functions and activities".

Dit het ook in die openbare sektor posgevat. Volgens Poister & Streib (1995: 48) wend verskeie groot plaaslike owerhede in die VSA dit aan as 'n integrale deel van voortdurende resultaat-georiënteerde bestuurstrategieë, soos organisasieontwikkeling en produktiwiteitsverbeteringsprogramme. Navorsing wat oor verskillende tydperke gedoen is deur Poister & McGowan (1984), Poister & Streib (1989) en Rodgers & Hunter (1992), toon duidelik dat doelwitbestuur in veral plaaslike owerhede in die VSA suksesvol op groot skaal as 'n omvattende stelsel toegepas word. Dit blyk dus asof doelwitbestuur die effektiëste benut word wanneer dit as omvattende benadering toegepas word, aldus Odiorne (1980: IX): "there is evidence that when MBO is treated as a limited subsystem of the managerial process, such as focusing on appraisal only, difficulties arise. Therefore, we consider MBO as a way of managing, rather than an addition to the manager's job". Aangesien die meeste openbare instellings se behoeftes baie omvattend is, kan doelwitbestuur as omvattende benadering beter benut word as wat met 'n enkelvoudige benadering die geval is.

4.4.6 Samevatting

Doelwitbestuur het veelsydige aanwendingsmoontlikhede. Enersyds kan dit vir enkelvoudige doeleindes aangewend word, met prestasie-beoordeling en kontrolering en evaluering as die mees algemeenste gebruikswyses. Andersyds kan dit ook in 'n omvattende hoedanigheid aangewend word. Uit navorsing blyk dit dat veral laasgenoemde benadering meer benut word as wat dit met enkelvoudige gebruikswyses die geval is.

In die gedeelte wat hierna volg, word die implementering van doelwitbestuur in die openbare en

plaaslike owerheidsektor ondersoek.

4.5 DIE INWERKINGSTELLING VAN DOELWITBESTUUR

Aangesien die algemene kenmerke van en benaderings tot die inwerkingstelling van doelwitbestuur reeds volledig in die vorige hoofstuk bespreek is, word in hierdie gedeelte van die bespreking spesifiek aandag gegee aan die implementering daarvan in die openbare en plaaslike owerheidsektor.

Die unieke omstandighede van openbare instellings bring mee dat die wyse van *inwerkingstelling* 'n bepalende faktor gaan wees vir die geslaagde *toepassing* daarvan. Faktore wat in dié verband 'n rol speel, sal gevolglik deeglik in oënskou geneem moet word. Implementeringskwessies wat onder andere aandag sal geniet, is 'n strategie vir die inwerkingstelling van doelwitbestuur; klimaatskepping; bestuursvaardighede tydens implementering; die rol van professionele adviseurs of kundiges asook weerstand teen verandering.

4.5.1 'n Strategie vir die inwerkingstelling van doelwitbestuur

Daar is reeds in die vorige hoofstuk (paragraaf 3.7.1) gesuggereer dat daar geen "regte" manier is om doelwitbestuur te implementeer nie. In dié verband is daar 'n hele aantal uiteenlopende faktore wat 'n bepalende invloed kan uitoefen (vergelyk byvoorbeeld Glendinning & Bullock, 1973: 18). Hiervan is die heersende bestuursfilosofie van die onderneming waarskynlik die belangrikste faktor. Indien die onderneming deur 'n deelnemende of demokratiese bestuurstyl gekenmerk word, sal die implementering van die stelsel ook demokraties wees. 'n Outokratiese styl kan die teendeel tot gevolg hê. Doelwitbestuur berus egter op 'n demokratiese bestuurstyl, en daar kan gevolglik verwag word dat die bekendstelling en implementering ook ooreenkomsdig 'n deelnemende styl sal plaasvind. Daarom is dit belangrik om te let op Jun (1976: 4) se vermaning dat "The failure of most government agencies with the MBO approach lies in the dominance of pyramidal values such as centralized power, communication, and control".

Die aanvanklike besluit om 'n formele doelwitbestuurstelsel vir 'n onderneming te aanvaar, berus normaalweg by die bestuursraad of hoofbestuur van 'n onderneming. In hul navorsing oor wie die deurslag- gewende besluite in dié verband in plaaslike owerhede geneem het, het Moore & Staton (1981: 224) bevind dat in 60 persent van die stede wat in hul ondersoek ingesluit was, die besluit deur die burgemeester of die stadsbestuurder geneem was. Volgens die navorsers het hierdie hoëvlak ondersteuning 'n belangrike rol gespeel in die suksesvolle

implementering van doelwitbestuur in die onderskeie plaaslike owerhede. Dieselfde benadering is ook in die geval van die plaaslike owerheid van San Francisco in die VSA gevolg (Epstein, 1984: 75).

Ná die aanvanklike besluit om die stelsel te aanvaar, is dit belangrik om soveel werknemers as moontlik by die implementeringsproses te betrek. Gevolglik sal dit nodig wees om hulle te oordeel van die moontlike voordele van die stelsel en hoe hulle met hul deelname daarby baat kan vind. Indien dié roete nie gevolg word nie, ontstaan die gevaar van vervreemding en weerstand teen verandering.

"Badly or insensitively handled, MbO can be nullified by suspicion and resentment on the part of managers who mistakenly regard it as a discipline arbitrarily imposed by senior management" (Glendinning & Bullock, 1973: 18).

Sterk klem word dus op 'n deelnemende benadering geplaas.

Die volgende stap in die proses is om te besluit *hoe* die stelsel geïmplementeer moet word, d.w.s. die tegniekfaset van doelwitbestuur. Dit kan op verskillende wyses geskied. Eerstens kan dit op die hoogste bestuursvlak geïmplementeer word. Tweedens kan 'n departement of 'n onderafdeling van 'n onderneming daarvoor uitgesonder word. Derdens kan besluit word om die stelsel organisasiewyd te implementeer. Normaalweg vind die implementering daarvan eers op die hoogste vlak plaas en daarna uitgebrei na 'n volgende laer bestuursvlak. Die voordele van so 'n benadering is dat die beperkter omvang daarvan beter beheer kan word, en dat een vlak se opgeleide bestuurders die volgende vlak kan lei met hul implementering. Op dié wyse kan die proses afgewentel word na die laagste bestuursvlak. Moontlik die "veiligste" of mees oordeelkundige roete sou wees om die stelsel op 'n departementele of onderafdelingsvlak te implementeer. Die mate van sukses wat met so 'n inkrementele benadering behaal word, sal bepaal óf en hoé doelwitbestuur in die ander afdelings geïmplementeer word. Dié benadering is met groot sukses in die Instandhoudingsafdeling van die Argiteksdepartement van die Greater London Council in Engeland gevolg, waarna dit toe na etlike van die ander departemente uitgebrei is (Glendinning & Bullock, 1973: 11). Volgens die twee outeurs, is dieselfde patroon en resultate ook in verskeie ander plaaslike owerhede aangetref. Deur hierdie benadering te volg kan foute en tekortkominge geïsoleer word terwyl " 'n suksesvolle implementering ... 'n ideale hefboom (is) om teësinninges in ander departemente te oortuig van die waarde van die stelsel" (Rossouw, 1991: 99).

Wanneer die implementering van die stelsel gelyktydig organisasiewyd plaasvind, sal groter

versigtigheid aan die dag gelê moet word. So 'n benadering stel groter eise aan die proses sowel as die werknemers. In teenstelling met die bogenoemde inkrementele benadering, word die onderneming in dié geval op 'n groter skaal blootgestel aan moontlike implementeringsprobleme. Ontoereikende bestuursvaardighede kan daar- toe lei dat onkundiges die leiding moet neem met die implementeringsproses. Gevolglik is oorhaastige ingebruikneming nie die moeite, geld en tyd werd wat veronderstel is om gespaar te word met 'n organisasiewye implementering nie.

Ná die besluit om doelwitbestuur te implementeer en die wyse waarop dit gedoen gaan word, kan tot die voorbereidingsfase oorgegaan word. Hier is 'n aantal faktore wat 'n baie belangrike rol speel.

4.5.2 Klimaatskepping

Suksesvolle implementering is slegs moontlik indien die omstandighede binne die onderneming van so 'n aard is dat elke werknemer met volle oorgawe daaraan kan deelneem. Een van die voorvereistes hiervoor is die skep van 'n klimaat van verandering en aanpassing. Dit verg dat alle betrokkenes eers 'n positiewe gesindheid teenoor doelwitbestuur moet ontwikkel en oortuig moet wees van die noodsaaklikheid vir die implementering van so 'n stelsel. Hulle moet begrip ontwikkel vir die logika van die stelsel, hoe dit funksioneer, watter beperkings dit het, en watter voordele en nadele dit vir hulle sowel as die onderneming inhou. Daar kan gevolglik van die begin af seker gemaak word dat "the people involved will acquire a full understanding of its aims and implications from the start. They will see its sense and practical application ... and an acceptable level of commitment will be achieved" (Glendinning & Bullock, 1973: 18). Daar moet geensins enige onduidelikheid in bogenoemde verband by werknemers bestaan nie - openhartige deelname in die gees van deelnemende bestuur moet te alle tye vanaf veral hoëvlak bestuur nagestreef word.

'n Belangrike faktor in die skep van die regte klimaat as voorloper tot implementering in veral openbare instellings, is die rol van hoëvlak amptenary. Oral waar berig word oor die suksesvolle ingebruikneming van 'n doelwitbestuurstelsel, word deurgaans melding gemaak van die volle ondersteuning van hoëvlak bestuur daarvoor (Moore & Staton, 1981: 224; Glendinning & Bullock, 1973: 13; Schoderbeck *et al*, 1991: 183). 'n Aanduiding van sodanige ondersteuning en aktiewe deelname aan die beplanning van die stelsel, is 'n bewys van hoëvlak bestuur se erns met die stelsel, wat weer 'n positiewe gesindheid onder ondergeskiktes

skep (Fri in Odiorne *et al*, 1980: 292). In dié verband waarsku Odiorne in Rodgers & Hunter (1992: 29) dan ook dat "The lack of personal involvement by top management has been identified as a critical reason for a system's abandonment".

'n Hele aantal hulpmiddele kan ook in die klimaatskeppingsproses aangewend word:

- ◆ In die plaaslike owerhede van West Riding, Manchester en Somerset in Engeland is seminare byvoorbeeld vir senior beamptes aangebied waartydens die konsep van en beginsels van doelwitbestuur verduidelik is, asook hoe die verskillende stadiums van die implementeringproses sou plaasvind. Hierdie seminare is opgevolg met seminare op laer bestuursvlakke. Op hierdie wyse is heelwat misverstande uit die weg geruim. Toe daar oorgegaan moes word tot implementering, was die gesindheid van die amptenare positief (Glendinning & Bullock, 1973: 21). Op dié wyse is ook wedersydse vertroue geskep tussen hoëvlak en laevlak bestuur.
- ◆ In sommige gevalle is van informele vergaderings gebruik gemaak waartydens bestaande bestuursprobleme van die onderneming bespreek is en die mate waartoe 'n doelwitbestuurstelsel kan meehelp om hierdie tekortkominge uit te skakel (Glendinning & Bullock, 1973: 63-64).
- ◆ 'n Belangrike hulpmiddel en 'n sleutelfaktor tydens die oorweging van 'n doelwitbestuursprogram wat dikwels agterweë bly, is die skep van doeltreffende kommunikasiëkanale tussen verskillende bestuursvlakke.

Die implementering van 'n doelwitbestuurstelsel vereis ook sekere veranderinge aan bestaande organisasiestrukture.

4.5.3 Organisasiestrukture

In paragraaf 3.7.2.2. is aangetoon dat doelwitbestuur deelnemend van aard is met die klem op die desentralisering van funksies en bevoegdhede. In teenstelling met ondernemings in die private sektor, is openbare instellings oorwegend burokratiese van aard. Gevolglik sal doelwitbestuur in dié omstandighede moeilik toepassing vind in die openbare sektor, tensy strukturele aanpassings aangebring word. Ook wat plaaslike owerhede betref, is hul meganistiese en ietwat rigiede werkswyses nie geskik vir die veranderinge wat deur 'n

doelwitbestuurstelsel vereis word nie; heelwat veranderinge sal gevolglik met die volle samewerking van alle werknemers aan strukture aangebring moet word indien gehalte dienslewering gehandhaaf wil word. Dit was inderdaad die ondervinding in sommige van die plaaslike owerhede in Engeland nadat van hulle na 'n doelwitbestuurstelsel oorgeskakel het (Glendinning & Bullock, 1973: 19). Volgens Schwarz (1975: 48) geld dieselfde oorwegings vir universiteite en kolleges; in sodanige gevalle is een van die eerste stappe by die oorweging van 'n doelwitbestuurstelsel, 'n ondersoek na die bestaande organisatoriese struktuur om te bepaal of dit sal voldoen aan die vereistes van die nuwe stelsel.

4.5.4 Weerstand teen verandering

Reeds in paragraaf 3.7.2.4 is genoem dat weerstand in mindere of meerdere mate verwag kan word wanneer veranderinge wat die werkspatruon van werknemers versteur, aangebring word. Ondernemings ondervind ook hierdie probleem met die ingebruikneming van 'n doelwitbestuurstelsel, en dit moet reeds vroeg aangespreek word alvorens implementering kan slaag.

Weerstand teen verandering is egter nie net beperk tot die tydperk wat implementering *voorafgaan* nie. Morrissey (1976: 197) wys daarop dat misnoegdheid met die stelsel ook *gedurende* die implementeringstadium kan voorkom:

"There will be a disenchantment period, probably after about six months, during which some managers are likely to wonder if the effort required to implement MOR has been worth it".

Hy is dus van mening dat die struikelblokke nie eenmalig is nie en dat, by implikasie, voortdurend gewaak moet word teen enige struikelblokke wat die suksesvolle implementering van die stelsel kan verongeluk. Hy stel voor dat voorsiening gemaak moet word om, waar nodig, doelwitte weer te hersien indien probleme later daarmee ondervind sou word (Morrissey, 1976: 198).

In sy artikel oor hoe om bestuurders in die openbare sektor sover te kry om 'n doelwitbestuurstelsel te aanvaar, beklemtoon Thomas (1975, 37) dit dat die eerste oorweging moet wees "to slowly and painstakingly develop among the top management group an understanding and acceptance of MbO". Deur hierdie benadering te volg kan weerstand teen die veranderinge wat noodwendig gaan intree reeds van die begin af teengewerk word. Hierdie benadering kan dan verder ondertoe in die hiërargie toegepas word.

verandering en vernuwing, en dit moet oorkom word voordat implementering kan slaag. Dit beklemtoon ook die belangrike verpligting wat 'n bestuurder in dié verband het. Gevolglik moet hy oor sekere bestuursvaardighede beskik.

4.5.5 Bestuursvaardighede

In die lig van die besprekings en bevindings tot dusver oor doelwitbestuur, is dit duidelik dat die implementering van so 'n stelsel met die nodige omsigtigheid aangepak moet word. Bestuursvaardighede is dus 'n belangrike aangeleentheid by die implementering van doelwitbestuur aangesien openbare instellings dikwels bestuur word deur persone sonder enige spesifieke bestuursopleiding en algemene bestuursvaardighede, aldus Glendinning & Bullock, 1973: 9). Ook volgens Thornhill (1978: 14) "is die opleiding van personeel vir die hantering van MBO en in die verrigting van funksionele werksaamhede noodsaaklik". Sonder gepaste opleiding is geen effektiewe bydrae tot die bereiking van doelwitte moontlik nie. In dié verband verwys Glendinning & Bullock (1973: 21) na 'n aantal plaaslike owerhede in Engeland waar die implementering 'n aanvang geneem het met 'n aantal seminare waartydens hoëvlak bestuurders intensief onderrig is in die basiese beginsels en konsepte van doelwitbestuur. Relevante materiaal oor praktiese werksituasies is sover moontlik vir illustrasie doeleindes aangewend. Met hierdie kennis kon die betrokke bestuurders 'n leidende rol speel in die implementeringsfase (Glendinning & Bullock, 1973: 21).

Die mate van gebondenheid aan die implementering van doelwitbestuur, weerspieël in 'n groot mate die gewilligheid van hoëvlak bestuur om die nodige bestuursvaardighede vir so 'n stelsel te bekom. Rodgers & Hunter (1992: 27-37) se navorsing het getoon dat in gevalle waar hoëvlak bestuur 'n geringe bydrae lewer tot die implementering van doelwitbestuur en by die latere toepassing daarvan, dit tot gevolg het dat hulle min kennis dra van die prosesse van doelwitbestuur. Sodanige persone se bestuursvaardighede kan dus bevraagteken word.

In 'n poging om die gebrek aan bestuursvaardighede te oorbrug en ook om diegene binne die onderneming aan wie die taak toevertrou is om die leiding te neem met die ontwerp en implementering van 'n doelwitbestuurstelsel, behulpsaam te wees, kan van die dienste van professionele adviseurs gebruik gemaak word.

4.5.6 'n Kontrolespan en professionele adviseurs

'n Onderneming wat 'n doelwitbestuurstelsel wil implementeer, kan verskillende benaderings

4.5.6 'n Kontrolespan en professionele adviseurs

'n Onderneming wat 'n doelwitbestuurstelsel wil implementeer, kan verskillende benaderings volg. Een keuse sou wees om 'n interne span op te lei wat dan die verantwoordelikheid neem om die proses verder te voer (sien paragraaf 3.7.2.6). Só 'n span ontvang deeglike opleiding in alle fasette van doelwitbestuur en tree mettertyd op as adviseurs vir die ander lede van die bestuur (Hodgson; 1973: 429-430; Glendinning & Bullock, 1973: 23). Ter wille van die laasgenoemde groep, kan die kontrolespan 'n reeks handleidings oor doelwitbestuur voorberei wat op daaglikse grondslag as verwysingsraamwerk kan dien vir diegene laer af in die hiërargie (Epstein, 1984: 57). Die hele implementeringsproses word gevolglik intern deur die onderneming self behartig. Die benadering wat egter die meeste benut word, is om van die dienste van 'n professionele adviseur met praktiese ondervinding van doelwitbestuur gebruik te maak. So 'n persoon kan behulpsaam wees met die opleiding van die bogenoemde kontrolespan en die span ook bystaan met die implementeringsproses. Benewens hul opleidingsfunksie, kan sulke adviseurs ook leiding verskaf om die mees geskikte doelwitbestuursformaat vir die onderneming vas te stel om sodoende te verhoed dat die proses in 'n onbuigsame, burokratiese oefening ontaard ('n sogenaamde "paper mill"). Die keuse van die geskikte adviseur is dus van uiterste belang om die implementering te laat slaag. Volgens Glendinning & Bullock (1973: 22) het 'n adviseur twee funksies:

- (1) 'n Strategiese rol om hoëvlak bestuur behulpsaam te wees met die taak om veral moontlike doelwitte en sleutelgebiede te identifiseer, en die programme en werksaamhede van individuele afdelings en werknemers in die totale proses te koördineer.
- (2) 'n Operasionele rol om elke bestuurder te help met die ontleding van hul take, sleutelgebiede te identifiseer wat ooreenstem met dié van die onderneming en om te verseker dat realistiese prestasie standaarde bepaal word.

Wanneer van die dienste van 'n adviseur gebruik gemaak word, is dit belangrik dat so 'n persoon vir almal aanvaarbaar moet wees en oor die regte persoonlikheid, status en veral kennis moet beskik. Sodra die taak van die adviseur afgehandel is, moet diegene wat die stelsel nou moet toepas steeds van die deelnemende bestuurstyl gebruik maak wat tydens die implementeringsfase as riglyn gedien het (Rossouw, 1991: 105). Dit is ook belangrik dat so 'n adviseur deeglik onderleg moet wees in die jongste bestuurstegnieke. 'n Primêre oorweging is

ook of so 'n persoon vanuit openbare sektor geleedere of vanuit die private sektor aangestel moet word; indien hy vanuit die private sektor afkomstig is kan een of ander vorm van weerstand verwag word. Die benadering van drie plaaslike owerhede in Engeland om dié probleem te oorkom was, om benewens 'n eksterne adviseur, ook 'n span adviseurs vanuit eie geleedere aan te stel wat uiteraard bekend was met die eiesoortige aard en omstandighede van hul onderskeie instellings. Met hierdie benadering is daarin geslaag om aan die bogenoemde twee rolvereistes van 'n adviseur te voldoen (Glendinning & Bullock, 1973: 23). Hierdie oefening het geblyk uiters suksesvol te wees.

Daar moet ook besluit word oor hoe lank van die dienste van 'n eksterne adviseur gebruik gemaak moet word. In dié verband verwys Rossouw (1991: 119) na die mening van Humble soos aangehaal uit Odiorne (1980: 119), naamlik dat dit beëindig moet word sodra vasgestel is dat die doelwitbestuurstelsel deel van die normale werksaamhede van die onderneming geword het en nie meer die ondersteuning van 'n adviseur benodig nie. By implikasie stem Rossouw (1991: 106) saam met Odiorne as hy te kenne gee dat die dienste van die adviseur behou moet word totdat verseker kan word dat die beginsels van doelwitbestuur ná implementering korrek toegepas word. In só 'n geval sou dit uiteraard moeilik wees om enige vaste tydperk voor te stel. Wat ook nie uit die oog verloor moet word nie, is dat die aard en omstandighede van 'n bepaalde onderneming ongetwyfeld ook 'n belangrike rol sal speel.

Die laaste stap is die implementeringsfase. Voordat dit egter kan plaasvind moet die implementering eers beplan word, naamlik die vasstelling van implementeringsprosedures; die ontwerp van dokumenteringsprosedures; die ontwerp van toepaslike vorms asook ander aspekte wat met die implementering in verband staan. Heelwat van die besonderhede en inligting wat hiervoor benodig word, is reeds in die voorafgaande stappe ingesamel. Met die beplanning afgehandel, kan nou voortgegaan word met die werklike implementering van die stelsel.

4.5.7 Die implementeringsfase

Hierdie fase behels die voorbereiding van en inwerkingstelling van die verskillende stappe van die doelwitbestuursproses.

Met die leiding van 'n kontrolespan en adviseur, begin implementering normaalweg met 'n opleidings- en oriënteringsprogram om alle werknemers met die nodige vaardighede toe te rus.

Afgesien van formele voorlesings en praktiese opleidingsessies, kan handleidings ook voorsien word wat nie net as opleidingshulpmiddel dien nie, maar in die toekoms op daaglikse grondslag as praktiese handleiding gebruik word (Epstein, 1984: 57). Sodra die opleiding afgehandel is, kan voortgegaan word met die praktiese implementering van die verskillende stappe van die proses. In dié verband is dit belangrik om te let op die navorsingsbevindings van Rodgers & Hunter (1992: 29) oor die betrokkenheid van hoëvlak bestuur aan die implementeringsproses:

"The lack of personal involvement by top management has been identified as a critical reason for a system's abandonment. The most important single reason for failure of MBO in government is the tendency to treat it as a paperwork system, rather than a face-to-face management system".

Die navorsers waarsku teen onbetrokkenheid en die houding dat slegs ondergeskiktes betrokke moet wees by die daaglikse toepassing van die stelsel. Deur deelname verseker hoëvlak bestuur ondergeskiktes van hul erns met die toepassing van die stelsel (Krügel, 1983: 7-8).

Die eerste stap in die implementeringsproses, is vir gesaghebbendes op hoëvlak om 'n missie vir die onderneming te bepaal wat as riglyn vir elkeen van die onderafdelings in die onderneming kan dien om hul eie *ondergeskikte* missies saam te stel (vergeelyk paragraaf 3.5.3.1.1). Hierdie stap is ook die vertrekpunt vir die bepaling van *doelwitte* en die stappe wat daarop volg.

Die tweede stap in die implementeringsproses is om sleutelgebiede van optrede te identifiseer waarop bestuur en werknemers hulle tyd, energie en kundigheid moet konsentreer. In dié verband word belangrike sleutelgebiede vanuit die voorgaande missiestelling afgelei waarbinne resultate 'n sterk invloed het op die bereiking van doelwitte, terwyl swak prestasie die onderneming wesenlik sal benadeel. Die bepaling van sleutelgebiede word vergemaklik aan die hand van die volgende vrae:

- "(1) In what main areas is it imperative that we perform well if we are to achieve the main aims of the department?
- (2) Which are the areas where poor performance would significantly damage the service provided by the department and harm its quality and reputation?"
(Glendinning & Bullock, 1973: 25).

Die Argiteksdepartement van die plaaslike owerheid van West Riding, Engeland, is 'n voorbeeld van die vasstelling van sleutelgebiede aan die hand van die missie. Met behulp van 'n taakgroep is die aktiwiteite van die departement ontleed en 'n aantal van die belangrikste

sleutelgebiede geïdentifiseer. Ná prioritisering is die aantal sleutelgebiede tot vier verminder. 'n Werkgroep is weer vir elkeen van hierdie sleutelgebiede saamgestel om probleme te ondersoek en aanbevelings in dié verband te doen. Die werkgroepe het hierna die sleutelgebiede vir die bepaling van *doelwitte* aangewend (Glendinning & Bullock, 1973: 26).

Met die sleutelgebiede reeds bepaal, is die volgende stap die vastelling van aanduiders van effektiewe optrede. Aanduiders is *meetbare* faktore binne sleutelgebiede van optrede wat vooraf aangewend word om 'n aanduiding van moontlike effektiewe optrede te verkry (vergelyk paragraaf 3.5.3.1.3). Sommige aanduiders kan ook ewe goed vir kontroledoeleindes aangewend word. In 'n ondersoek na prestasie-evaluering in die Australiese openbare sektor, is dit volgens Evans & Bellamy (1995, 32) belangrik dat "one must develop a variety of indicators to measure how well an organization is performing in relation to providing a predetermined quality of service and value for money". Hierdie outeurs waarsku egter terselfdertyd dat alhoewel "The determination of an output or performance measurement has traditionally registered as an *efficiency indicator*", dit meermale 'n aanduiding gee van insette en nie uitsette nie. Gevolglik moet aanduiders van so 'n aard wees dat die effektiwiteit (kwaliteit dus, en nie soseer kwantiteit nie) van 'n sleutelgebied van optrede daarmee aangedui en gemeet kan word (Evans & Bellamy, 1995: 32) (kursivering bygevoeg). Voorbeelde wat hulle aanhaal van aanduiders is onder andere vaardighede, beskikbaarheid van inligting en hoeveelheid kontaktyd met kliënte.

Die vasstelling van doelwitte is die kernstap van die doelwitbestuursproses. Dit gee 'n aanduiding van 'n eindresultaat wat bereik wil word, 'n voltooiingsdatum en wie verantwoordelik is vir die bereiking daarvan. Daarsonder is enige optrede betekenisloos en die effektiewe bereiking van resultate moeilik meetbaar (verwys paragraaf 3.5.3.1.4).

Afgesien daarvan dat dit belangrik is dat hoëvlak bestuur betrokke moet wees by die implementering en toepassing van die stelsel, het navorsing getoon dat dit net so belangrik is dat hulle aan doelwitstelling moet deelneem, en ook ondergeskiktes hierby moet betrek (Moore & Staton, 1981: 224). Dit word inderwaarheid bevestig deur Poister & Streib (1995: 51) se navorsing dat verreweg die meeste hoofuitvoerende beamptes op plaaslike owerheidsvlak in die VSA aan die bepaling van doelwitte deelneem. Met dieselfde navorsing (Poister & Streib, 1995: 54) is ook bevestig dat ondergeskiktes wat by doelwitstelling betrek was, die doelwitbestuurstelsels van hul onderskeie plaaslike owerhede as positief en effektief ervaar het.

Glendinning & Bullock (1973: 39-46) verwys na twee benaderings wat op plaaslike

owerheidsvlak gevolg kan word om doelwitte te bepaal. Met die sogenaamde *geïntegreerde* benadering bepaal werkgroepe doelwitte vir elkeen van die vooraf geprioritiseerde sleutelgebiede (verwys paragraaf 4.3.1.2). Uit hierdie doelwitte word 'n finale lys saamgestel. Met die *parallele* benadering bepaal ondergeskikte bestuurders doelwitte vir hul onderskeie afdelings, terwyl die hoofuitvoerende beampte en sy adjunk tegelykertyd die oorhoofse doelwitte van die plaaslike owerheid bepaal. Die hoofuitvoerende beampte oorweeg dan sy eie doelwitte sowel as dié van die onderskeie bestuurders, en stel 'n voorlopige lys saam. Ná samesprekings met alle belanghebbendes, word 'n finale lys van amptelike doelwitte saamgestel wat as riglyne vir optrede dien. Hierdie werkwyse getuig van die effektiewe deelname van almal aan die doelwitstellingsproses.

Vervolgens moet aksieplanne saamgestel word. Dit is die fase waarin uitvoering gegee word aan die doelwitte, en dit bestaan uit die volgende opeenvolgende stappe: programmering, skedulering, begroting, bepaling van aanspreeklikheid en hersiening van planne en aanpassings (vergelyk paragraaf 3.5.3.1.5). Ten spyte van die formaat van die aksieplanne, is die hoofuitvoerende beampte van die onderneming verantwoordelik om die elemente van die plan byeen te bring en optrede te koördineer. Hiermee word die hersieningsproses vereenvoudig en kan die nodige kontrole en evaluering (die laaste stap in die doelwitbestuursproses) deurgevoer word (Glendinning & Bullock, 1973: 43).

Die nastrewing van 'n doelwit vereis behoorlike kontrole en deeglike evaluering om te bepaal of die doelwit effektief en doeltreffend bereik is. In die plaaslike owerheid van San Francisco, VSA, word 'n gedetailleerde prestasieverslag oor die werkslading, doeltreffendheid en effektiwiteit van werksaamhede kwartaalliks beskikbaar gestel. Dit stel bestuurders in staat om tekortkominge vas te stel en vroegtydig veranderings aan te bring. Benewens hierdie kontrolemaatreëls, beoordeel en evalueer die burgemeester die prestasie van elke departement twee keer per jaar. Daar word gelet op die benutting van doelwitbestuur, en waar nodig word veranderings voorgestel en wenke aangebied oor hoe om die stelsel op probleemgebiede van toepassing te maak (Epstein, 1984: 78-79).

Vir kontrole en evalueringdoeleindes kan van verskillende hulpmiddele gebruik gemaak word (verwys paragraaf 3.5.3.1.6).

4.5.8 Samevatting en opsomming van hoofstuk

Die implementering van doelwitbestuur moet met groot omsigtigheid hanteer word, want die

suksesvolle toepassing daarvan word in 'n groot mate hierdeur bepaal. Diegene wat die stelsel moet implementeer, speel gevolglik 'n bepalende rol in die effektiewe en doeltreffende benutting daarvan.

In hierdie hoofstuk is 'n oorsig gegee van die toepassing van doelwitbestuur in die openbare en plaaslike owerheidsektor. Daar is gepoog om aan die hand van 'n teoretiese model van doelwitbestuur wat in hoofstuk 3 ontwikkel is, aan te toon hoe die praktyk van doelwitbestuur in die openbare en plaaslike owerheidsektor aan die vereistes van die model voldoen. Onderzoek is ingestel na die navolging van 'n filosofie van deelnemende bestuur in openbare instellings. Dit het duidelik geblyk dat 'n oorweldigende meerderheid van openbare instellings deelnemende bestuurspraktyke in hul doelwitbestuurstelsels toepas. Die ondersoek het ook getoon dat openbare instellings wel deeglik die implementering van hul stelsels beplan aan die hand van bepaalde strategieë en die skep van die regte klimaat. Hierbenewens streef hulle ook daarna dat genoegsame bestuursvaardighede binne die onderneming ontwikkel word om die implementering met die nodige waagmoed en deursettingsvermoë aan te pak.

In teenstelling met die algemene siening dat doelwitbestuur 'n uitgediende stelsel is, blyk dit duidelik uit die navorsing van veral Rodgers & Hunter (1992) en Poister & Streib (1995), dat doelwitbestuur sedert die sestiger- en sewentigerjare al hoe meer toegepas is. Daar kan dus met reg met die bogenoemde outeurs saamgestem word dat daar genoeg bewyse is van die positiewe bydrae van doelwitbestuur tot effektiewe en doeltreffende dienslewering in die openbare en plaaslike owerheidsektor.

HOOFSTUK 5

SAMEVATTING, BEVINDINGS EN AANBEVELINGS

5.1 INLEIDING

In paragraaf 1.2.2 is aangedui dat die hoofdoelwit van hierdie verhandeling die ontwikkeling van 'n doelwitbestuursmodel is wat as raamwerk kan dien waarbinne die toepassing van die doelwitbestuursproses begrens kan word. Dit is gedoen aan die hand van die voorafgaande literatuuoroorsig.

Die doel van hierdie hoofstuk is om kortliks die kernaspekte van elke hoofstuk aan te toon, gevolg deur 'n opsomming van die inhoud van elke hoofstuk. Hierna word die belangrikste *bevindings* wat in die voorafgaande studie gemaak is, verskaf. Dit lei tot 'n aantal *aanbevelings* met betrekking tot die implementering en toepassing van 'n doelwitbestuursmodel wat as bestuurshulpmiddel by werkverrigtingbevordering op plaaslike owerheidsvlak kan dien.

5.2 KERNASPEKTE

Die studie is ingelei met 'n omvattende literatuuoroorsig van doelwitbestuur wat as grondslag dien vir die latere beskrywing van die wesensaard daarvan. Hierdie oorsig is in hoofstuk 2 voortgesit met 'n bespreking van die oorsprong en ontwikkeling van die doelwitbestuursbegrip. Aanvanklik is gelet op die faktore wat aanleiding gee tot die uitbreiding van owerheidswerksaamhede en die beskikbare bestuurshulpmiddele om doelmatige dienslewering te verseker. Dit is gevolg deur 'n ondersoek na die oorsprong en ontwikkeling van die begrip doelwitbestuur en die uiteindelige beslag daarvan deur Drucker (1955: 117) en soos dit tans wêreldwyd toegepas word en steeds ontwikkel.

In hoofstuk 3 is die wesensaard van doelwitbestuur uiteengesit aan die hand van talle publikasies en ander geskrifte, waar dit in die handelswêreld en openbare instellings geïmplementeer en toegepas is. Belangrike aspekte wat uitgesonder is, is die verklaring van doelwitbestuurskonsepte soos doelwitbestuur as *bestuursfilosofie* (sien paragraaf 3.2.1), doelwitbestuur as *bestuursproses* (paragraaf 3.2.2), en die definiëring van doelwitbestuur (paragraaf 3.3). Die uiteensetting word gevolg deur 'n bespreking aan die hand van 'n

literatuurstudie van die toepassing van doelwitbestuur in openbare en plaaslike owerheidsinstellings. Ná 'n uiteensetting van die filosofie-faset van doelwitbestuur soos dit in openbare instellings aangetref word (paragraaf 3.5.2), is die proses-aspekte van toepassing ontleed (paragraaf 3.5.3). Die hoofstuk word afgesluit met 'n bespreking van die belangrikste toepassingsgebiede van doelwitbestuur (paragraaf 3.6) en die inwerkingstelling van doelwitbestuur (paragraaf 3.7).

In hoofstuk 4 word die rol en funksie van doelwitbestuur in die openbare sektor in verskeie lande ondersoek met behulp van 'n literatuuroorsig. Ná 'n uiteensetting van die filosofie-faset van doelwitbestuur soos dit in openbare en plaaslike owerheidsinstellings bestaan (paragraaf 4.2), dien dit as vertrekpunt vir die bespreking van die proses-aspek van doelwitbestuur (paragraaf 4.3). Hierna volg 'n bespreking van die toepassingsgebiede van doelwitbestuur (paragraaf 4.4) en die inwerkingstelling van doelwitbestuur (paragraaf 4.5).

Laastens word al die inligting wat uit die literatuurstudie versamel is, benut om tot logiese gevolgtrekkings te kom en sinvolle aanbevelings vir die inwerkingstelling en toepassing van 'n doelwitbestuursmodel vir plaaslike owerheidsinstellings te maak.

5.3 OPSOMMING VAN HOOFSTUKKE

In hierdie gedeelte word elkeen van die hoofstukke kortliks opgesom en die belangrikste bevindings wat in die studie gemaak is, aangebied. Die hoofstuk word afgesluit met 'n aantal aanbevelings oor 'n toepaslike doelwitbestuursmodel.

5.3.1 Hoofstuk 1: Inleiding

Die hoofstuk begin met 'n algemene oriëntering van plaaslike owerheidsaangeleenthede in Suid-Afrika en die uitdagings waaraan hulle blootgestel word. Doelwitbestuur is een van verskeie bestuurshulpmiddele wat uitgesonder kan word om laasgenoemde uitdagings die hoof te bied. Dit is gevolglik belangrik om die aktualiteit van die stelsel nie net in Suid-Afrika na te volg nie, maar ook in ander lande. In teenstelling met lande soos die VSA en Brittanje waar doelwitbestuur veral as omvattende benadering toegepas word, is die benadering in Suid-Afrika om eerder sekere basiese of algemene bestuursfunksies as komponente van doelwitbestuur, in openbare ondernemings toe te pas. Ware doelwitbestuur is egter 'n omvattende stelsel wat slegs effektief kan funksioneer indien dit versigtig en deeglik geïmplementeer word. Gevolglik

ondersoek hierdie studie die moontlike toepassing van 'n omvattende doelwitbestuurstelsel vir plaaslike owerhede (paragraaf 1.1.1). Ten einde hieraan te voldoen, was dit vervolgens nodig om die behoefte aan die toepassing van doelwitbestuur te bespreek.

Die geweldige druk waaronder plaaslike owerhede in Suid-Afrika tans verkeer en die eise wat in dié verband aan bestuurders gestel word, beklemtoon die behoefte aan die aanwending en benutting van 'n beproefde bestuurhulpmiddel soos doelwitbestuur (paragraaf 1.1.2).

In die probleemformulering (paragraaf 1.2.1) is die volgende moontlike probleme aangeraak wat die suksesvolle ontwikkeling en toepassing van 'n doelwitbestuurstelsel kan beïnvloed:

- ◆ die onsekerheid of doelwitbestuur synde as 'n hulpmiddel wat in die privaatsektor ontwikkel is, suksesvol in die openbare sektor toegepas kan word,
- ◆ die behoefte aan gepaste opleiding van veral leidinggewende amptenare verantwoordelik vir die inwerkingstelling en toepassing van doelwitbestuur op plaaslike owerheidsvlak, en
- ◆ die hoeveelheid ondersteuning vir of weerstand teen die inwerkingstelling en toepassing van 'n doelwitbestuurstelsel vir die organisasie.

Die doel met dié studie (paragraaf 1.2.2) is vervolgens as volg gedefinieer:

Die hoofdoelwit van hierdie verhandeling is die ontwikkeling van 'n doelwitbestuursmodel wat as raamwerk kan dien waarbinne die toepassing van die doelwitbestuursproses begrens kan word.

In paragraaf 1.2.3 is die verwysingsraamwerk waarbinne die ondersoek gaan plaasvind, omskryf. Hierna is die metodes van ondersoek (paragraaf 1.3) uiteengesit, naamlik 'n deeglike literatuurstudie van gepubliseerde dokumentêre bronne soos boeke, tydskrifartikels, koerante, relevante wetgewing, vorige studies en navorsing in dié verband, asook ongepubliseerde bronne soos verhandelings en tesse.

In paragraaf 1.4 volg 'n bespreking en verklaring van die volgende belangrike begrippe in doelwitbestuur: doelwitbestuur as sulks, doelwitbestuur as stelsel, en die verskil tussen onderskeidelik die inwerkingstelling van doelwitbestuur en die toepassing daarvan as stelsel.

Die hoofstuk is in onderskeidelik paragrawe 1.5 en 1.6 afgesluit met 'n verklaring van die belangrikheid van die studie en die hoofstukindeling van die verhandeling.

5.3.2 Hoofstuk 2: Die oorsprong en ontwikkeling van die doelwitbestuursbegrip

Die primêre doel van hierdie hoofstuk is om as agtergrond te dien vir die bespreking van die wesenswaard van doelwitbestuur in hoofstuk 3. Gevolglik is aspekte wat met die bevordering van doeltreffende en effektiewe bestuur verband hou, beskryf en ontleed. Klem is geplaas op twee hoofaspekte. Eerstens, die ontstaan van die owerheid se verpligting om sekere goedere en dienste te lewer ten einde die algemene welsyn te bevorder (paragraaf 2.2), en tweedens, die insiggewende rol wat bepaalde faktore speel in die bepaling en uitbreiding van owerheidwerkzaamhede (paragrawe 2.2.1-2.2.9) en die verpligtinge wat dit in dié verband vir die owerheid meebring om hulpbronne so doelmatig as moontlik aan te wend. Vervolgens is ondersoek ingestel na verskillende bestuursbenaderings om die doelmatige aanwending van hulpbronne te bevorder (paragraaf 2.3). Die belangrikste benaderings is:

- ◆ klassieke of tradisionele benadering,
- ◆ menslike verhoudingsbenadering, en
- ◆ stelsels- en gebeurlikheidsbenadering.

'n Ontleding is ook gemaak van verskillende kwantitatiewe en nie-kwantitatiewe bestuurshulpmiddele en -tegnieke om doelmatige aanwending van hulpbronne te bevorder (paragrawe 2.4.1 en 2.4.2). Die belangrikste tegnieke is linieêre programmering (paragraaf 2.4.1.1), koste-voordeelontleding (paragraaf 2.4.1.2), netwerkanalise (paragraaf 2.4.1.3), besluitnemingsanalise (decision trees) (paragraaf 2.4.1.4), en operasionele navorsing (2.4.1.5). Nie-kwantitatiewe tegnieke behels rekenaartegnologie (paragraaf 2.4.2.1), begrotings (paragraaf 2.4.2.2) en doelwitbestuur (paragraaf 2.4.2.3).

Die hoofstuk is in paragraaf 2.4.2.3 afgesluit met 'n bespreking van die oorsprong en ontwikkeling van doelwitbestuur as bestuurshulpmiddel. Daar word redelik algemeen aanvaar dat Peter Drucker (1955: 117) doelwitbestuur sy beslag gegee het. Navorsing dui egter daarop dat die *oorsprong* van die begrip reeds geruime tyd voor die *beslag* daarvan die lig gesien het.

5.3.3 Hoofstuk 3: Doelwitbestuur: konsepsualisering en eienskappe

Uit die literatuuroorsig om die wesensaard van doelwitbestuur vas te stel, word twee hoofasette of benaderings van doelwitbestuur uiteengesit: die filosofie-faset en die bestuursfaset (paragraaf 3.2). Alhoewel tussen hierdie twee fasette onderskei word, is hulle in die praktyk nie van mekaar te skei nie (paragrafe 3.2.1 en 3.2.2).

Met bogenoemde as vertrekpunt is doelwitbestuur aan die hand van verskeie gesaghebbendes se menings gedefinieër (paragraaf 3.3). Dit het hieruit geblyk dat daar redelik uiteenlopende menings oor die wesensaard van die begrip bestaan en heelwat variasies in betekenis tot gevolg het.

In paragraaf 3.5 is die toepassing van doelwitbestuur ondersoek aan die hand van die filosofiese (paragraaf 3.5.2) en proses-aspekte (paragraaf 3.5.3). Elke bestuurder se *bestuurstyl* of leierskapstyl tot die bestuurstaak moet voldoen aan die *filosofie*-aspek van doelwitbestuur. Leierskapstyl is in 'n groot mate bepalend vir die suksesvolle toepassing al dan nie van die doelwitbestuurstelsel. Gevolglik is dit belangrik vir die bestuurder om 'n deelnemende bestuurstyl na te streef, d.w.s. hy moet bereid wees om sy ondergeskiktes ook te laat deelneem aan die vasstelling van die organisasie se doelwitte, goeie menseverhoudinge handhaaf, en werksmotivering en –prestasie bevorder. Afgesien van die gesamentlike opstel van doelwitte, moet die ondergeskiktes ook ten volle betrek word by die daaropvolgende stappe van die doelwitbestuursproses. Slegs deur as 'n span saam te werk is vooropgestelde resultate bereikbaar en werkstevredenheid moontlik.

Doelwitbestuur as *proses* behels 'n raamwerk van ses onderskeibare stappe of fases soos bepaal aan die hand van verskillende gesaghebbendes se sienings oor die inhoudelike van doelwitbestuur (paragraaf 3.5.3.1). Hierdie onderskeibare stappe is die volgende:

- Stap 1: Bepaling van rolle en missies
- Stap 2: Bepaling van sleutelgebiede van optrede
- Stap 3: Bepaling van aanduiders van effektiewe optrede
- Stap 4: Bepaling van doelwitte
- Stap 5: Aksieplanne vir die uitvoering van doelwitte
- Stap 6: Bepaling van kontrolering- en evalueringsmaatstawwe

Die toepassing van elkeen van die bogenoemde stappe vereis ook besondere bestuursvaardighede. Hierdie stappe is ook as raamwerk gebruik in die daaropvolgende bespreking van die proses-aspek van doelwitbestuur.

Alhoewel doelwitstelling uitgesonder is as die mees voor die handliggende en kritieke fase in die proses (paragraaf 3.5.3.1.4), dit opsigself nie genoegsaam is om 'n sinvolle doelwitbestuurstelsel daar te stel nie. Gevolglik is aangetoon dat doelstellings en doelwitte slegs sinvol saamgestel kan word indien dit voorafgegaan word deur die eerste drie stappe van die proses (paragraaf 3.5.3.1). Terselfdertyd is die laaste twee stappe ook van kritieke belang in die uiteindelijke bereiking van die gestelde doelwitte (paragrafe 3.5.3.1.5 en 3.5.3.1.6).

Doelwitbestuur het verskeie toepassingsgebiede, afhangende van die spesifieke behoefte van die organisasie (paragraaf 3.6). Doelwitbestuur is 'n buigbare en aanpasbare stelsel en gevolglik uiters geskik om in uiteenlopende behoeftes te voorsien. Talle instansies wend dit byvoorbeeld aan vir prestasie-beoordeling (paragraaf 3.6.1). Ander weer vir doeleindes van salarisadministrasie (paragraaf 3.6.2), of ter wille van posbeskrywing (paragraaf 3.6.3) of as beplanningstegniek (paragraaf 3.6.4). Hierbenewens kan dit ook aangewend word vir motiveringsdoeleindes (paragraaf 3.6.5), of kontrolering en evaluering (paragraaf 3.6.7). Eweneens kan dit as omvattende benadering toegepas word sou daar so 'n behoefte wees (paragraaf 3.6.9).

In paragraaf 3.7 is aandag geskenk aan die *inwerkingstelling* of implementering van doelwitbestuur. Uit die bespreking het dit duidelik geblyk dat behoorlike en deeglike inwerkingstelling van uiters kritieke belang is vir die suksesvolle toepassing van doelwitbestuur. Dit verg sistematiese beplanning en die korrekte *strategie*. Hierbenewens is ook aandag geskenk aan die belangrikheid van effektiewe *klimaatskepping*, die skep van geskikte *organisasie strukture* om die groter buigzaamheid wat 'n doelwitbestuurstelsel vereis te akkommodeer, die *voor- en nadele* van die stelsel vir die organisasie en sy werknemers, dat *weerstand teen verandering* verwag kan word, en die nodige *vaardighede* waarvoor bestuurders moet beskik om leiding te gee en verantwoordelikheid te aanvaar vir die inwerkingstelling en toepassing van die stelsel. Laastens is ook gelet op die belangrikheid daarvan om gebruik te maak van die dienste van *professionele adviseurs* om leiding te gee met die inwerkingstelling, asook na aspekte rondom die *beplanning vir implementering*. Sodra bogenoemde aspekte versorg is, kan voortgegaan word met die inwerkingstelling as sulks.

5.3.4 Hoofstuk 4: Doelwitbestuur in die openbare en plaaslike owerheidsektor

In hierdie hoofstuk is die rol en funksie van doelwitbestuur in die openbare en plaaslike owerheidsektor ondersoek. Die aard van doelwitbestuur en die implementering en toepassing daarvan in verskeie lande is bespreek volgens die indeling van hoofstuk drie, naamlik die filosofie-aspek van toepassing, die proses-aspek van toepassing, toepassingsgebiede van doelwitbestuur en die inwerkingstelling van doelwitbestuur.

In die bespreking van die filosofie-aspek van doelwitbestuur (paragraaf 4.2) is eerstens klem gelê op die vereiste vir 'n deelnemende bestuursbenadering, waarin elke individuele werknemer die geleentheid gebied moet word om betrokke te raak by die aktiwiteite van die onderneming. Elke bestuurder sal gevolglik 'n bestuurstyl moet handhaaf wat nie net op taakvervullingsvereistes gerig is nie, maar ook die belange van werknemers in ag neem. In die bespreking is ook aangetoon dat so 'n deelnemende benadering in heelparty gevalle bygedra het tot die suksesvolle inwerkingstelling en toepassing van doelwitbestuur, veral wanneer werknemers toegelaat is om hul eie doelwitte te bepaal (paragraaf 4.2.1). Dit blyk baie duidelik uit die aangehaalde navorsing dat die afdwing van doelwitte op ondergeskiktes sover moontlik vermy moet word. Koontz & O'Donnell (1980: 210) stel dit as volg:

“While supervisors must take final authority for approving the objectives of those who report to them, if they force goals on subordinates, they will destroy the feeling of commitment on the part of those who achieve them”.

Die ideal is egter 'n balans tussen oorhoofse organisasie doelwitte en individuele ondergeskikte doelwitte. Op dié wyse word die gevaar van onbetrokkenheid en onverbondenheid wat kan voortspruit uit die afdwing van doelwitte vanaf hoëvlak, vermy (paragraaf 4.2.2).

In die proses-aspek van doelwitbestuur (paragraaf 4.3), is elkeen van die stappe van die doelwitbestuursproses bespreek en ontled. Hier is veral klem gelê op wat beskou kan word as die belangrikste stap van die doelwitbestuursproses, doelwitstelling. Afgesien van die belangrikheid van deelname aan doelwitstelling (paragraaf 4.3.1.4.1), is die vraagstuk van veral die kwantifisering van doelwitte van openbare instellings ondersoek. Anders as in die private besigheidswêreld, is dit moeiliker vir openbare instellings om kwantifiseerbare doelwitte vir hul belangrikste sleutelprestasie-areas te skryf. Dit kan veral toegeskryf word aan faktore soos die afwesigheid van die winsmotief en die politieke omgewing waarbinne openbare instellings funksioneer. In 'n ondersoek van die literatuur is egter bevind dat die omvang van hierdie

probleem nie heeltemaal onoorkombaar is nie. Genoeg voorbeelde van metodes is in die literatuur aangetref wat bewys lewer dat kwantifisering van doelwitte wel moontlik is.

Die persepsie dat die formulering en skryf van doelwitte op die oog af 'n maklike proses is, is ook bespreek en in 'n mate weerlê (paragraaf 4.3.1.4.3). Die tegniek van doelwitstelling vereis sekere basiese vaardighede wat aangeleer moet word ten einde te verseker dat hulle evalueerbaar is.

Dit blyk uit die geraadpleegde literatuur dat doelwitbestuur verskillende toepassingsmoontlikhede bied. Een van die mees algemene gebruikswyses is vir *prestasië-beoordeling* (paragraaf 4.4.1). Dit is voortdurend nodig om werknemers se kennis, vermoëns, potensiaal, aanleg, talente, tekortkominge en beperkings te bepaal aangesien hierdie aangeleenthede 'n belangrike rol speel in byvoorbeeld die bevordering en salarisaanpassings van werknemers. Hierdie spesifieke gebruikswyse kan beslis benut word indien die doelwitbestuursisteen geïmplementeer word.

Ander toepassingsmoontlikhede is vir *beplanningsdoeleindes* (paragraaf 4.4.3) en *kontrolering en evaluering* (paragraaf 4.4.4). Dit blyk egter uit die literatuurstudie dat doelwitbestuur die effektiëste benut word as omvattende benadering (paragraaf 4.4.5). Probleme word gewoonlik ondervind sodra dit vir enkelvoudige doeleindes aangewend word. Dit word ook deur Odiorne (1980: IX) bevestig as hy beweer dat "there is evidence that when MBO is treated as a limited subsystem of the managerial process, such as focusing on appraisal only, difficulties arise. Therefore, we consider MBO as a way of managing, rather than an addition to the manager's job".

Die unieke omstandighede van openbare instellings bring mee dat die wyse van *inwerkingstelling* 'n bepalende faktor is vir suksesvolle toepassing van die stelsel. Gevolglik vereis inwerkinstelling in dié geval 'n gepaste *strategie* (paragrafe 4.5.1 en 3.7.1) ten einde die sukses van die stelsel te verseker. Ook is suksesvolle implementering alleenlik moontlik indien omstandighede binne die onderneming van so 'n aard is dat elke werknemer met volle oorgawe daaraan kan deelneem. Daarom is *klimaatskepping* as voorloper tot implementering baie belangrik (paragraaf 4.5.2) in 'n poging om potensiele *weerstand teen verandering* (paragraaf 4.5.4) sover moontlik voor en gedurende implementering te voorkom. Doelwitbestuur vereis 'n wegbeweeg van baie van die bestaande tradisionele, rigiede bestuursbenaderings. Strukturele aanpassings word dus binne *organisasiestrukture* (paragraaf

4.5.3) vereis sodat hierdie veranderde eise geakkommodeer kan word. Bogenoemde aspekte plaas weer die klem op *bestuursvaardighede* om die sukses van doelwitimplementering te verseker (paragraaf 4.5.5). Volgens bevindinge vanuit die literatuurstudie word openbare instellings dikwels bestuur deur persone sonder die nodige bestuursvaardighede. Gepaste bestuursgerigte opleiding in aspekte soos om effektief te beplan, te deleger, te kommunikeer, te motiveer en toesig en beheer toe te pas, is in baie gevalle vereistes vir die suksesvolle inwerkingstelling van 'n doelwitbestuurstelsel. Ook wat 'n inwerkingstellingsbenadering betref het 'n onderneming 'n keuse tussen aan die eenkant 'n voldoende opgeleide interne *kontrolespan* wat verantwoordelikheid vir die implementeringsproses kan aanvaar, of aan die anderkant 'n span *professionele adviseurs* wat hiervoor verantwoordelik sal wees (paragraaf 4.5.6). Die uiteindelige keuse sal deur die spesifieke omstandighede van die onderneming bepaal word. Hierna volg dan die inwerkingstellingsfase as laaste stap in die proses (paragraaf 4.5.7).

5.4 BEVINDINGS

Sekere belangrike gevolgtrekkings is tydens hierdie studie gemaak. 'n Uiteensetting van die belangrikstes volg hiernaas.

5.4.1 Die filosofie-aspek van doelwitbestuur

Dit blyk duidelik uit die literatuuroorsig dat enige onderneming vir prestasie bestuur moet word. Dit is slegs moontlik indien die onderneming duidelike *doelwitte* formuleer wat as riglyn vir optrede kan dien. Dit beteken dat die bestuur 'n bepaalde *filosofie* of beskouing moet huldig oor hoe die proses van *bestuur volgens doelwit* in die praktyk toegepas en bedryf moet word. Hierdie filosofie behels onder andere ook die bestuur- of leierskapstyl van die bestuurder en is deurslaggewend in hoeverre daarin geslaag word om die onderneming vir prestasie te bestuur. As filosofie moedig doelwitbestuur 'n proaktiewe en deelnemende bestuursbenadering op alle vlakke binne die onderneming aan. Indien die bestuurder dus verwag om van doelwitbestuur 'n sukses te maak, moet hy 'n deelnemende bestuurstyl nastreef en al sy ondergeskiktes reeds vanaf die missiestelling betrek, en nie net by doelwitstelling nie. Sinvolle en suksesvolle doelwitbestuur vereis gevolglik samewerking tussen bestuurder en werknemers. Trouens, samewerking is 'n integrale deel van doelwitbestuur en kan nie daarsonder nie.

In die lig van bogenoemde is daar tot die gevolgtrekking gekom dat doelwitbestuur slegs

suksesvol geïmplementeer kan word indien bestuurders 'n oorwegend deelnemende of demokratiese bestuurstyl navolg (paragrafe 3.2.1, 3.5.2 en 4.2).

5.4.2 Die proses-aspek van doelwitbestuur

Deskundiges verskil heelwat van mekaar oor die inhoudelike van 'n doelwitbestuurstelsel. Daar is gevolglik uiteenlopende variasies of raamwerke, elkeen met hul eie onderskeibare, opeenvolgende stappe of fases wat as 'n proses of siklus uitgebeeld word. In die oorsig van die literatuur is dit egter duidelik dat daar eenstemmigheid is oor drie sleutelstappe in die doelwitbestuursproses, naamlik die vasstelling van doelwitte, aksieplanne om doelwitte te bereik en kontrole oor en evaluering van aktiwiteite. Skrywer stem egter saam met Morrissey dat hierdie drie stappe nie voldoende is om 'n sinvolle doelwitbestuurstelsel daar te stel nie. Hierdie siening is ook in die ondersoek bevestig. Daar is tot die gevolgtrekking gekom dat die bepaling van rolle en missies (stap 1), bepaling van sleutelgebiede van optrede (stap 2) en aanduiders van effektiewe optrede (stap 3) net so belangrik is as eersgenoemde drie stappe. (paragrafe 3.5.3.1.1, 3.5.3.1.2 en 3.5.3.1.3). Doelwitte en doelstellings kan slegs sinvol saamgestel word nadat die eerste drie stappe voltooi is.

Die missie van 'n onderneming is 'n aanduiding van die fundamentele rede vir sy bestaan en die rol wat dit binne bepaalde omstandighede moet vervul. Dit is duidelik dat 'n verklaring van rolle en missies die logiese beginpunt in die doelwitbestuursproses moet wees. Indien daar nagelaat sou word om dit te verklaar, is dit nie moontlik om met die bepaling van doelwitte (wat na 'n bepaalde, duidelik geformuleerde einddoel mik) en die oorblywende stappe van die doelwitbestuursproses voort te gaan nie (paragraaf 4.3.1.1).

Anders as in die private besigheidswêreld, toon die literatuurstudie dat sekere aspekte in die openbare sektor nie in kwantifiseerbare en meetbare doelwitte uitgedruk kan word nie. Dit is grootliks as gevolg van die aard van sommige doelwitte, die afwesigheid van die winsmotief en die politieke omgewing waarbinne openbare instellings funksioneer. Dié beswaar hou verband met die eerste probleem wat in die probleemformulering in paragraaf 1.2 gestel is, naamlik hoe om te bepaal of doelwitbestuur synde as 'n hulpmiddel wat in die privaatsektor ontwikkel is suksesvol in die openbare sektor toegepas kan word (paragraaf 1.2.1).

Ten spyte van genoemde kwantifiseringsprobleme, is die gevolgtrekking wat uit die studie gemaak word dat dit nie 'n onoorkomelike probleem is nie. Doelwitbestuur kan steeds

sukksesvol in openbare instellings toegepas word aangesien daar aanduidings is dat heelwat doelwitte in openbare instellings op so 'n wyse omskryf kan word dat daaruit vasgestel kan word of die resultate wat behaal is, in ooreenstemming is met die aanvanklike mikpunt, veral waar die resultaat in *kwalitatiewe* eerder as *kwantitatiewe* terme gemeet word (paragraaf 4.3.1.4.2).

Kontrole en evaluering is die laaste stap in die doelwitbestuursproses en vloei logies voort uit doelwitstelling. Hierdie is twee bestuurhandelinge wat in organisatoriese verband nie altyd tot hul volle reg kom nie en normaalweg as baie onaangenaam deur beide bestuur en werknemers ervaar word. Ten spyte daarvan dat dit soms moeilik is om werksprestasie in openbare instellings noukeurig te meet, is dit belangrik om vas te stel in watter *mate* prestasie aanduiders vir kontrolering en evalueringdoeleindes in plaaslike owerhede aangewend kan word (paragraaf 4.3.1.6).

5.4.3 Toepassingsgebiede van doelwitbestuur

Dit blyk uit die literatuurstudie dat *prestasie-beoordeling* die grootste enkele toepassing of gebruikswyse van doelwitbestuur is (paragrafe 3.6.1 en 4.4.1). Prestasie-beoordeling is uiteraard 'n sensitiewe aangeleentheid wat groot omsigtigheid verg weens die subjektiewe aard daarvan waarby die oordeel van die bestuurder dikwels 'n té belangrike en deurslaggewende rol kan speel. Gevolglik is doelwitbestuur as 'n nuwe, meer objektiewe benadering teenoor tradisionele prestasie-beoordeling voorgehou. Die rede hiervoor is die deelnemende aard van doelwitbestuur en gesamentlike doelwitstelling tussen die bestuurder en die ondergeskikte. Die ondergeskikte bepaal dus sy eie mikpunte waarvoor hyself verantwoordelikheid neem vir die bereiking daarvan. Prestasie-beoordeling is inderdaad 'n inherente deel van die doelwitbestuurstelsel, want die maatstaf vir beoordeling is die *bereiking* al dan nie van doelwitte.

Ten spyte van al die voortreflikhede van enkelvoudige gebruike van doelwitbestuur, is die gevolgtrekking dat doelwitbestuur eerder as 'n omvattende benadering geïmplementeer en toegepas moet word om die mees effektiewe gebruik daarvan te verseker (paragraaf 4.4.5).

5.4.4 Die inwerkingstelling van doelwitbestuur

Dit blyk uit die literatuurstudie dat doelwitbestuur 'n eenvoudige maar tog bedrieglike proses is.

Probleme ontstaan gewoonlik tydens die inwerkingstelling daarvan. Gevolglik is 'n gepaste strategie vir inwerkingstelling noodsaaklik. So 'n strategie sal voorsiening moet maak vir die bepaalde omstandighede van die onderneming alvorens op 'n inwerkingstellingsbenadering besluit kan word (paragraaf 3.7.1). Een gevolgtrekking wat hieruit gemaak kan word is dat alle betrokkenes, maar in die besonder die bestuurskorps, eers hul algemene bestuursvaardighede en kennis van bestuurstechnieke asook die onderliggende filosofie van doelwitbestuur met behulp van relevante skoling en opleiding moet opknop voordat verwag kan word dat die implementering van die stelsel kan slaag (paragrafe 3.7.2.5 en 4.5.5). Dit blyk uit die studie dat openbare instellings dikwels bestuur word deur persone sonder spesifieke algemene bestuursopleiding en bestuursvaardighede en dat bestuursgerigte opleiding nodig mag wees.

5.5 AANBEVELINGS

Na aanleiding van die gevolgtrekkings wat gemaak is uit die literatuurstudie (sien paragraaf 5.4), kan 'n aantal aanbevelings gemaak word wat moontlik 'n bydrae kan lewer tot beter werkverrigting op plaaslike owerheidsvlak.

5.5.1 Die filosofie-aspek van doelwitbestuur

Daar word aanbeveel dat bestuurders wat verantwoordelik is vir die implementering van doelwitbestuur, opleiding moet ontvang in die aard, beginsels en voordele van 'n deelnemende bestuurstyl. Samewerking tussen bestuur en hul ondergeskiktes is belangrik vir sinvolle en suksesvolle doelwitbestuur.

5.5.2 Die proses-aspek van doelwitbestuur

Daar word aanbeveel dat alle plaaslike owerheidsinstellings wat bestuursontwikkelingsprogramme bedryf ten einde werkverrigting te bevorder, dit moet oorweeg om dit binne die raamwerk van 'n doelwitbestuurstelsel aan te bied. Alhoewel die meeste bestuurstechnieke wat in bestuursopleidingskursusse aangebied word, ook deel is van doelwitbestuur, is die voordeel in laasgenoemde geval dat hierdie bestuurstechnieke logies en sistematies binne 'n stelselverband aangewend word.

As alternatief kan die volledige aard, beginsels en voordele van die doelwitbestuurstelsel as 'n komponent ingesluit word in bestuursontwikkelingsprogramme.

5.5.3 Toepassingsgebiede van doelwitbestuur

Daar word verder ook aanbeveel dat naas enige bestaande prestasie-beoordelingsmetodes, doelwitbestuur ook bykomend as prestasie-beoordelingsmetode vir plaaslike owerhede oorweeg word. Daar dien egter op gelet te word dat ten spyte van die voortreflikhede van *enkeltvoudige* gebruike van doelwitbestuur, dit steeds aan te bevele is om doelwitbestuur eerder as *omvattende* benadering te implementer.

5.5.4 Die inwerkingstelling van doelwitbestuur

As deel van 'n gepaste implementeringstrategie, word aanbeveel dat opleiding in algemene bestuursvaardighede soos die vermoë om te beplan, te delegeer, te kommunikeer, leiding te verskaf, te motiveer en toesig en beheer uit te oefen, aangemoedig word voordat verwag kan word dat doelwitbestuur effektief geïmplementeer kan word. By gebrek aan hierdie soort skoling, mag sleutelpersone in die onderneming onkundig bly oor belangrike aangeleenthede.

Alhoewel dit te betwyfel is of plaaslike owerhede tans genoegsame bestuurskundiges het om op hul eie die genoemde bestuursopleiding te behartig, beskik hulle egter oor genoegsame eerstepandse kennis van plaaslike owerheidsaangeleenthede om 'n onmiskembare perspektief aan die opleiding te verskaf. Bogenoemde bestuursopleiding moet gevolglik deur middel van die kennis en kundigheid van ervare bestuurders en personeelbeamptes uit die privaatsektor aangevul word, terwyl doelwitbestuursopleiding en implementering deur 'n professionele adviseur hanteer moet word. Alle opleiding moet praktykgerig wees met die klem op interaktiewe deelname in groepsverband met slegs die noodsaaklikste teoretiese onderbou.

Ná voltooiing van sodanige bestuurskursusse, kan begin word met die inwerkingstelling van die doelwitbestuurstelsel vir die plaaslike owerheid. Aanvanklik sal dit nodig wees om sover moontlik alle personeellede binne die organsasie te skool in die grondslae en ander aspekte van doelwitbestuur. Vir dié doel sal die belangrike aangeleenthede wat in paragrawe 3.7 en 4.5 bespreek is, deeglik in oënskou geneem moet word. 'n Korrekte *strategie* vir inwerkingstelling (paragrawe 3.7.1 en 4.5.1) is vanselfsprekend 'n vereiste; 'n geskikte *klimaat* moet geskep word om verandering en aanpassing te vergemaklik ten einde te verseker dat almal oortuig word van die noodigheid van 'n doelwitbestuurstelsel (paragrawe 3.7.2.1 en 4.5.2); die afbreek van die verwagte *weerstand teen verandering* (paragrawe 3.7.2.4 en 4.5.4) moet doelgerig aangespreek word, onder andere deur middel van klimaatskepping; en die benutting

van 'n interne *kontrolespan* en ervare *professionele adviseurs* (paragrafe 3.7.2.6, 3.7.2.7 en 4.5.6).

5.6 'N DOELWITBESTUURSMODEL

In paragraaf 1.2.2 is die grondliggende doel van hierdie studie omskryf as die ontwikkeling van 'n doelwitbestuursmodel wat as raamwerk kan dien waarbinne die toepassing van die doelwitbestuursproses begrens kan word. Dit is gedoen aan die hand van 'n deeglike literatuurstudie. Na aanleiding hiervan asook die ontledings, besprekings en bevindings wat daaruit voortgevloei het, word die volgende model voorgestel vir die implementering en toepassing van doelwitbestuur op plaaslike owerheidsvlak.

Die suksesvolle implementering en toepassing van doelwitbestuur hang in 'n groot mate af van die beskikbare bestuursvaardighede in die onderneming. Gevolglik word aanbeveel dat die implementering voorafgegaan word deur algemene bestuursopleiding in die basiese beginsels van bestuur aan diegene verantwoordelik vir implementering. Dit word gevolg deur skoling in die onderliggende filosofie van bestuur.

Ná voltooiing van die inwerkingstelling, volg die toepassingsproses met die ses stappe of fases. Effektiewe kommunikasie en 'n deelnemende benadering deur bestuur sal grootliks bydra tot die vlot verloop van die proses.

Alhoewel tans nie heeltemaal so prominent in literatuur en in die praktyk nie, dien baie van die beginsels en uitgangspunte van doelwitbestuur as grondslag vir heelwat van die huidige administratiewe en bestuurshulpmiddele en -tegnieke. Daar is veral sonderlinge raakvlakke tussen doelwitbestuur en *prestasiestuur* (performance management). Laasgenoemde is tans een van die bestuurshulpmiddele wat wyd inslag vind in talle ondernemings, ook op plaaslike regeringsvlak in Suid-Afrika (vergelyk Armstrong, 2000; Spangenberg, 1994; Huysamen; 1999; Performance Management Guide for Municipalities, 2001).

Prestasiestuur is aanvanklik deur Beer en Ruh in 1976 bekend gestel, maar dit het eers gedurende die middel 1980's as 'n erkende bestuursbenadering beslag gekry. Beide doelwitbestuur en die tradisionele merietebeoordelingstelsels het 'n belangrike bydrae gelewer in die uiteindelijke ontwikkeling daarvan (sien Armstrong, 2000: hfs 1). Hoewel die presiese aard van prestasiestuur redelik omvattend in talle bronne behandel word, beskryf die Departement van Provinsiale en Plaaslike Regering (Performance Management Guide for

Municipalities, 2001: 3) se definisie kernagtig die wese daarvan:

Performance management is a strategic approach to management, which equips leaders, managers, workers and stakeholders at different levels with a set of tools and techniques to regularly plan, continuously monitor, periodically measure and review performance of the organisation i.t.o. indicators and targets for efficiency, effectiveness and impact.

Bogenoemde definisie verskaf 'n aanduiding van die tipiese beginsels en eienskappe van prestasiebestuur. Van hierdie eienskappe toon duidelike ooreenkomste met doelwitbestuur (verwys paragrawe 3.2-3.5). So stel beide 'n oorhoofse visie en missie vir die organisasie en organisasiedoelwitte wat as raamwerk dien vir die vasstelling van individuele doelwitte en prestasiemikpunte. Konsensus en samewerking word sterk beklemtoon, terwyl daar 'n verstandhouding is oor wat van elkeen verwag word om hul onderskeie prestasies te verbeter. Laasgenoemde vereis egter 'n oopbenadering bestuurstyl wat tweerigting kommunikasie aanmoedig met gereelde terugvoering oor die vordering wat gemaak word met die bereiking van doelwitte ('n beklemtoning dus van die noodsaaklikheid dat bestuurders oor die nodige bestuursvaardighede moet beskik – verwys paragraaf 4.5.5). Die voorafbepaalde doelstellings en doelwitte verskaf ook die grondslag waarteen prestasie gemeet en geëvalueer word (Armstrong, 2000: 6-7; 2001: 62).

Afgesien van die belangrikheid wat albei stelsels aan die meting van *uitsette* (outputs) heg, is die enigste deurslaggewende verskil tussen die twee die klem wat in prestasiebestuur op *resultate* (outcomes) geplaas word. *Uitsette* word algemeen beskou as die *produseer of lewering van 'n finale produk of diens* (die wat) en wat meetbaar moet wees, terwyl *resultate* weer dui op die uiteindelijke *verloop of eindresultaat* (die impak) van die *uitsette*, soos byvoorbeeld die uiteindelijke resultaat of uitwerking van 'n bepaalde beleid of program (Estimates of National Expenditure: A guide to the new budget format for Members of Parliament, 2001: item 4; Budget Model Reference Guide and Instructions, 2002: pp 18-19; Huysamen, 1999: 30-36). Voorgenoemde is inderwaarheid 'n belangrike onderskeid. Volgens Armstrong (2001: 170) is dit gevolglik belangrik om alle aspekte van gedrag wat 'n bydrae tot *resultate* kan lewer te ontleed en sodoende te probeer verseker dat enige gedragsverandering 'n verbetering in *resultate* tot gevolg sal hê. Dit is ook belangrik om die wyse waarop ondergeskikte bestuur word, die hulpbronne wat aan laasgenoemdes toegewys word en die invloed van eksterne omgewingsfaktore in ag te neem in die verkryging van aanvaarbare *resultate*. Hierdie faktore is nie van dieselfde belang vir die meting van *uitsette* nie. Ten spyte egter hiervan word meer ooreenkomste as verskille tussen die twee stelsels aangetref. Veral die sterk klem wat albei op 'n deelnemende of gesamentlike bestuursbenadering tot

doelwitstelling en doelbereiking plaas, die beraming van aksieplanne asook die uitvoering en evaluering daarvan, is 'n duidelike weerspiëling van sommige van die raakvlakke. Prestasiebestuur en doelwitbestuur se uiteindelijke oogmerk is om almal by die aktiwiteite van die organisasie te betrek, nie net bestuurders nie. Veral in die geval van prestasiebestuur word die aanname dat slegs die bestuur verantwoordelikheid moet neem vir die prestasie van ondergeskiktes, sondermeer verwerp. Armstrong verwoord dit soos volg:

A performance management system is based on agreements between managers and individuals on objectives, standards of performance and improvement plans. Performance is then managed and reviewed against these objectives (Armstrong, 2001: 104).

Laastens word gelet op die stappe van die bestuursprestasieproses. Alhoewel die volgorde van die stappe in die toepassing van die twee stelsels van mekaar verskil, is daar beduidende ooreenkomste in die inhoudelike van die stappe. Spangenberg (1994: 43-46), Huysamen (1999: 25-27) en Armstrong (2000: 17-20) hou elkeen 'n uiteensetting voor wat onderling met mekaar ooreenstem, maar ook verband hou met die inhoudelike van doelwitbestuur. In al die bogenoemde gevalle word die belangrikheid van missies voorgelê, word klem gelê op die formulering van en meetbaarheid van doelwitte, die ontwerp van gepaste strukture en die herontwerp van bestaande strukture, die bestuur van prestasie, die hersiening van en beoordeling van prestasie, ens. Die uiteindelijke oogmerk van beide stelsels bly steeds dieselfde, naamlik die nastreef van groter doeltreffendheid en effektiwiteit in dienslewering.

Net soos die geval met doelwitbestuur is prestasiebestuur dus ook 'n strategiese en geïntegreerde proses om volhoubare prestasie te verseker deur die vermoëns van diegene werksaam in die organisasie voortdurend te ontwikkel.

5.7. OPSOMMING VAN HOOFSTUK

Die studie begin met 'n probleemformulering en 'n uiteensetting van die doel met die studie. Dit dien as grondslag vir die daaropvolgende literatuurstudie met betrekking tot die konsepsualisering van doelwitbestuur as sulks en doelwitbestuur in die openbare sektor. Die studie eindig met hierdie laaste hoofstuk, wat 'n opsomming is van die kernaspekte van elke hoofstuk en ook die belangrikste bevindings en aanbevelings bevat. Die hoofstuk word afgesluit met 'n voorgestelde model vir die inwerkingstelling en toepassing van doelwitbestuur.

Uit die literatuurstudie is dit duidelik dat doelwitbestuur 'n besonder beproefde bestuurstelsel is,

waarvan die beginsels die grondslag vorm vir 'n wye verskeidenheid van hedendaagse bestuurstelsels en -tegnieke.

BIBLIOGRAFIE

- Andrews, Y. 1985. Doelwitbestuur as Middel tot Taakverryking. *Tydskrif vir Organisasie en Metode*, Vol. 23, No.1.
- Aplin, J.C. & Schoderbeck, P.P. 1976. How to Measure MBO. *Public Personnel Management*, March-April 1976, p. 89.
- Armstrong, M. 2000. *Performance Management: Key Strategies and Practical Guidelines*, London: Kogan Page.
- Armstrong, M. 2001. *A Handbook of Human Resource Management Practice*, London: Kogan Page.
- Berkley, G.E. 1984. *The Craft of Public Administration*, Boston: Allyn & Bacon.
- Blake, R.R. & Mouton, J.S. 1981. *Building a Dynamic Corporation through Grid Organization Development*, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Bordman, S.L. & Melnick, G. 1990. Keep Productivity Ratings Timely. *Personnel Journal*, Vol. 69, No. 3, March 1990, p.50
- Botes, P. 1994. *Aspects of Supervision: A Guide for the Contemporary Public Manager*, Halfway House: Southern Book Publishers.
- Bryson, J.M. 1995. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brown, N.R. 1975. Improving, measuring and rewarding performance. *Management by Objectives*, Vol. 4, No. 4, pp.31-38.
- Callahan, R.E. Fleenor, C.P. & Knudson, H.R. 1986. *Understanding Organizational Behavior: A Managerial Viewpoint*, Columbus: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Corson, J.J. & Harris, J.P. 1963. *Public administration in Modern Society*, New York: McGraw-Hill.
- Davies, D. 1976. Management by Objectives. *The Open University: Educational Studies: A Third Level Course, Unit 7: The Role of Objectives*. London. The Open University, pp. 27, 32-33.
- Dessler, G. 1982. *Organization and Management*, Reston, Va.: Reston Publishing Company.
- Drucker, P.F. 1989. *The Practice of Management*, Oxford: Heinemann Professional Publishing.
- Drucker, P.F. 1965. *The Practice of Management*, London: Mercury Books.
- Drucker, P.F. 1976. What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review*. Vol. 36, No. 1, January-February 1976, pp. 12,16.
- Duffy, M.F. 1989. ZBB, MBO and their effectiveness within the planning/marketing process, *Strategic Management Journal*. Vol. 10, pp.16, 163-173.

- Duncan, W.J., Ginter, P.M. & Kreidel, W.K. 1994. A Sense of Direction in Public Organizations: An Analysis of Mission Statements in State Health Departments. *Administration and Society*. Vol. 26, No.1, May 1994, pp.12-14.
- Dunnion, G. 1976. Improving your MbO programme. *Management by Objectives*, Vol. 5, No.1, pp.21-22.
- Epstein, P.D. 1984. *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance and Accountability*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Evans, P. & Bellamy, S. 1995. Performance evaluation in the Australian public sector: The role of management and cost accounting control systems. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 8, No.6, p.32.
- Faucett, A. & Kleiner, B.H. 1994. New Developments in Performance Measures of Public Programmes. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 7, No.3, pp.65-69.
- Flynn, N. 1993. *Public Sector Management*, London: Harvester Wheatsheaf, 2nd edition.
- Fourie, D. 1998. Achieving Service Excellence in Local Government. *SAIPA: Journal for Public Administration*, Vol. 33, No. 4, December 1998, pp. 221-232.
- Fox, W., Schwella, E. & Wissink, H. 1991. *Public Management*, Kenwyn: Juta & Co. Ltd.
- Gildenhuys, J.S.H. 1993. *Public Financial Management*, Pretoria: J.L. van Schaik.
- Gildenhuys, J.S.H. 1997. *Introduction to the Management of Public Finance: A South African Perspective*, Pretoria: J.L. van Schaik.
- Glendinning, J.W. & Bullock, R.E.H. 1973. *Management by Objectives in Local Government*, London: Charles Knight.
- Golembiewski, R.T. & Gibson, F (eds.). 1983. *Readings in Public Administration: Institutions, Processes, Behavior, Policy*, Boston: Houghton Mifflin Company, 4th edition.
- Gulick, L.H. 1962. *The Metropolitan Problem and American Ideas*, New York: Alfred A. Knopf.
- Hays, S.W. & Kearney, R.C. 1995. *Public Personnel Administration*, New Jersey: Prentice Hall.
- Havens, H.S. 1976. MBO and program evaluation, or whatever happened to PPBS. *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 1, January-February 1976, pp.44-45.
- Henry, N. 1989. *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc. 6th edition.
- Herzberg, F. 1966. *Work and the Nature of Man*, New York: World Publishing.
- Hodgkinson, C. 1978. *Towards a Philosophy of Administration*, Oxford: Basil Blackwell.

- Hohls, O.E. & Groenewald, J.P. (redakteurs.). 1984. *Die Taak van die Plaaslike Owerheidsvertegenwoordiger/ The Task of the Local Government Representative*. Bellville: Universiteit van Wes-Kaapland/SAIPA: Streek Wes-Kaapland, p. 22.
- Huse, E. F. & Bowditch, J.L. 1977. *Behavior in organisations: a systems approach to managing*, Reading: Addison-Wesley Publishing Co., 2nd edition.
- Huysamen, D. 1999. *Rehumanised Productivity Improvement*, Randburg: Knowledge Resources.
- Jun, J.S. 1976. Management by Objectives in the Public Sector. *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 1, January-February 1976, pp. 2-4.
- Kerr, S. 1976. Overcoming the dysfunctions of MbO. *Management by Objectives*, Vol.5, No.1, pp.16-17.
- Kirchof, B.A. & Johnson, J.A. 1975. A Diagnostic Tool for Management by Objectives. *Personnel Psychology*, Autumn 1975, pp. 6-7.
- Koontz, H. & O'Donnell, C. 1980. *Management*, Tokio: McGraw-Hill.
- Kramer, F.A. 1979. *Contemporary Approaches to Public Budgeting*, Cambridge: Withrop Publishers, Inc.
- Krügel, S. 1983. Enkele riglyne vir suksesvolle implementering en integrering van 'n doelwitbestuurstelsel. *Boardroom*, April 1983, pp. 7-8.
- Lawton, A. & Rose, A. 1994. *Organisation and Management in the Public Sector*, London: Pitman Publishing, 2nd edition.
- Likert, R. 1967. *The Human Organisation*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Luthans, F. 1976. How to apply MBO. *Public Personnel Management*, March-April 1976, pp. 85-86.
- MacRae, S. & Page, S. 1967. *Tools for Administrators in the Public Service*, London: Edward Arnold (Publishers) Ltd.
- Mali, P. 1972. *Management by Objectives: An operating guide to foster more profitable results*, New York: Wiley.
- Mayo-Smith, I & Ruther, N.L. 1986. *Achieving improved performance in public organizations: A Guide for Managers*, West Harford: Kumarian Press.
- McConkey, D.D. 1975. *MBO for Nonprofit Organisations*, New York: Amacom.
- McCurdy, H.E. *Public Administration: A Synthesis*, Menlo Park: Cummings Publishing Company.
- McGregor, D. 1960. *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill.
- McMaster, M.D. 1994. *Performance Management: Creating Conditions for Results*, Portland: Metamorphous Press.

- Melon, D.E. 1975. Compensation by Objectives. *Management by Objectives*, Vol.5, No.1.
- Mobley, W.H. 1974. The Link between MBO and Merit Compensation. *Personnel Journal*, June 1974, pp. 424-425.
- Moore, P.D. & Staton, T. 1981. Management by Objectives in American Cities. *Public Personnel Management*, Vol. 10, No.2, Summer 1981, p. 224.
- Morrisey, G.L. 1976. *Management by Objectives and Results in the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Morrisey, G.L. 1977. *Management by Objectives and Results for Business and Industry*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Newland, C.A. 1976. Policy/program objectives and federal management: The search for government effectiveness. *Public Administration Review*, Vol. 36. No. 1, January-February 1976, p. 21.
- Odiorne, G.S. 1965. *Management by Objectives: A System of Managerial Leadership*, New York: Pitman Publishing.
- Odiorne, G. S. 1979. *MBO 11: A system of Managerial Leadership for the 80's*, Belmont: Fearon Pitman Publishers, Inc.
- Odiorne, G.S. 1976. MBO in State Government. *Public Administration Review*, January-February 1976, p. 29.
- Odiorne, G.S. & Mendleson, J. 1980. *Executive Skills: A Management by Objectives Approach*, Dubuque: Wm. C. Brown Company Publishers.
- Pearce, D.W. 1971. *Cost-Benefit Analysis*, London: The Macmillan Press Ltd.
- Poister, T.H. & McGowan, R.P. 1984. The Use of Management Tools in Municipal Government: A National Survey. *Public Administration Review*, Vol. 44, No.3, May-June 1984.
- Poister, T.H. & Streib, G. 1989. Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade. *Public Administration Review*, Vol. 49. No. 3, May-June 1989, pp. 240-248.
- Poister, T.H. & Streib, G. 1995. MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool. *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 1, January-February 1995, pp. 48-55.
- Raia, A.P. 1974. *Managing by Objectives*, Glenview: Scott, Foresmen & Company.
- Ranney, A. 1975 (a). *The Governing of Men*, Hinsdale: The Dryden Press.
- Ranney, A 1975 (b). *Governing: A Brief Introduction to Political Science*, Hinsdale: The Dryden Press.
- Republic of South Africa 2002. *Budget Model Reference Guide and Instructions*, Parliament of South Africa, Finance Management Office. Cape Town: pp. 9-10, 18-19.

- Republic of South Africa 2001. *Estimates of National Expenditure: A guide to the new budget format for Members of Parliament*, National Treasury. Pretoria: item 4.
- Republiek van Suid-Afrika 1993. *Oorgangswet op Plaaslike Regering*, 1993 (Wet 209 van 1993).
- Republiek van Suid-Afrika 1995. *Wet op Ontwikkelingsfinansiering*, 1995 (Wet 67 van 1995).
- Republic of South Africa 1995. *White Paper on the Transformation of the Public Service*. Government Gazette no. 16838, Vol. 365, Notice 1227 of 1995. Pretoria: Government Printer.
- Republiek van Suid-Afrika 1996. *Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 (Wet 108 van 1996).
- Republiek van Suid-Afrika 1996. *Oorgangswet op Plaaslike Regering Tweede Wysigingswet*, 1996 (Wet 12 van 1996).
- Republiek van Suid-Afrika 1998. *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture*, 1998 (Wet 117 van 1998).
- Republic of South Africa 1998. *The White Paper on Local Government*. Ministry of Provincial Affairs and Constitutional Government. Pretoria: The Government Printer.
- Republic of South Africa 2000. *Report on the State of Representativeness in the Public Service*. July 2000. Pretoria: Public Service Commission, p. 7.
- Republic of South Africa 2002. *Budget Review*. National Treasury, February 2002. Pretoria.
- Republic of South Africa 2002. *Budget Speech*. National Treasury, February 2002. Pretoria.
- Republic of South Africa 2002. *Bulletin of Statistics*. Vol. 36, No. 3, September 2002. Pretoria: Statistics South Africa (SSA). www.psc.gov.za/docs/index.html
- Republic of South Africa 2002. *Estimates of National Expenditure, 2002*. National Treasury, February 2002. Pretoria.
- Republic of South Africa 2001. *South African Statistics*. June 2001. Pretoria: Statistics South Africa (SSA).
- Republiek van Suid-Afrika 2000. *Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels*, 2000 (Wet 32 van 2000).
- Republic of South Africa 2001. *Performance Management Guide for Municipalities*, Department of Provincial and Local Government (DPLG). Pretoria: p. 3.
- Reese, K. 1992. *The Professional Concerns of the Personnel Manager*, Johannesburg: Lexicon Publishers.
- Robbins, S.P. 1980. *The Administrative Process*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Robbins, S.P. & Decenzo, D.A. 2001. *Fundamentals of Management*, Upper Saddle River: Prentice-Hall.

- Rodgers, R. & Hunter, J.E. 1992. A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *Public Administration Review*, Vol. 52, No.1, January-February 1992, pp. 27-37, 55.
- Rossouw, J.P. 1991. *Die toepassing van doelwitbestuur as bestuurstegniek en-filosofie in Kaaplandse Sekondêre Onderwys*. Ongepubliseerde M.Ed.-verhandeling, Universiteit van Suid-Afrika.
- Sake-Rapport*, 4 Mei 1997; 16 Junie 2002.
- Schleh, E.C. 1955. *Successful Executive Action*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Schoderbeck, P.P., Cosier, R.A. & Aplin, J.C. 1991. *Management*, San Diego: Harcourt, Brace Jovanovich Publishers, 2nd edition.
- Scott, W.R. 1987. *Organisations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Schwarz, F.C. 1975. MbO in college administration. *Management by Objectives*, Vol. 4, No.4, p. 48.
- Seward, G.T. 1987. Revitalizing MBO: The 'stretch' dimension. *Management Review*, Vol. 76, No.10, October 1987, p.16
- Sharkansky, I. 1975. *Public Administration: Policy-making in Government Agencies*, Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 3rd edition.
- Sherwood, F.P. & Page, W.J. 1976. MBO and Public Management. *Public Administration Review*, Vol. 36, No.1, January-February 1976, pp. 5-7.
- Simon, H.A. 1965. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: The Free Press, 2nd edition.
- Snaddon, D.R. 1991. *Starting Management Science*, Kenwyn: Juta & Co., Ltd.
- Spangenberg, H. 1994. *Understanding and Implementing Performance Management*, Kenwyn: Juta & Co., Ltd.
- Starling, G. 1993. *Managing the Public Sector*, Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Swiss, J.E. 1983. Establishing a Management System: The Interaction of Power Shifts and Priority under Federal MBO. *Public Administration Review*, Vol.43. No.3, May-June 1983, pp. 242-243.
- Sylvia, R. D. 1994. *Public Personnel Administration*, Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Taylor, F.W. 1911. *The Principles of Scientific Management*, New York: Harper.
- Taylor, C.L. 1983. *Why governments grow: measuring public sector size*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Thomas, P. 1975. Getting government managers to accept MbO. *Management by Objectives*, Vol. 5, No.1, p. 37.

- Thornhill, C. 1978. Administrasie volgens Doelwit (MBO): 'n benadering tot administrasie. *Die Staatsamptenaar*, Maart 1978, pp.12-16.
- Thornhill, C. 1984. *Die begroting in die openbare finansiële administrasie*, Pretoria: J.L. van Schaik.
- Thornhill, C. & Hanekom, S.X. 1995. *The Public Sector Manager*, Durban: Butterworths.
- Tosi, H.L., Rizzo, J.R & Carroll, S.J. 1970. Setting Goals in Management by Objectives. *California Management Review*, Vol. X11, No.4, Summer 1970, p. 71.
- Unie van Suid-Afrika 1926. Veertiende Jaarlikse Verslag van die Staatsdienskommissie. Kaapstad. U.G. 20-26.
- Union of South Africa 1960. *Union Statistics for Fifty Years (Jubilee Issue)*. Bureau of Census and Statistics, Q-2 1960. Pretoria: The Government Printer.
- Universiteit van Wes-Kaapland 2002. *Algemene Jaarboek 2002*, Bellville.
- Van Straaten, F.P. 1984. *Administratiewe Hulpmiddels vir die Programmering van Owerheidsbedrywigheede*, Pretoria: HAUM.
- Watson, C.E. 1981. *Results-oriented managing: the key to effective performance*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wehrich, H. 1985. *Management Excellence: Productivity through MBO*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Wilkinson, R. 1988. Whether your face fits or not ... it's the results that matter. *Supervision*, Vol. 49, No.12, December 1988, p. 6.
- Wolmarans, S.I. 1986. Doelwitbestuur: Die Sleutel tot Welsynorganisasies se Verantwoordelikheds-Alibi. *Maatskaplike Werk/Social Work*, Jaargang 22, Nr. 1, p. 90.