



# **Slimmer sturen**

## **Handreiking voor het gebruik van prestatie-indicatoren in publieke dienstverlening**

*In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties (BZK)*

Prof. dr. Mirko Noordegraaf  
Aline Bos Msc  
Drs. Gerolf Pikker  
Karin ter Horst BA

*USBO Advies*  
Departement voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)  
Universiteit Utrecht

Januari 2014

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Aanleiding .....	3
1.2.	Achtergrond .....	3
1.3.	Opzet .....	4
1.4.	Leeswijzer .....	4
2.	Prestatiemeting in de publieke sector .....	6
2.1.	Inleiding .....	6
2.2.	Argumenten voor prestatiemeting .....	8
2.3.	Argumenten tegen prestatiemeting .....	9
2.4.	Samenvattend .....	10
3.	Naar werkbare prestatie-indicatoren .....	12
3.1.	Inleiding .....	12
3.2.	Betekenisvol? .....	13
3.3.	Eigenaarschap? .....	13
3.4.	Praktisch hanteerbaar? .....	13
3.5.	Samenvattend .....	13
4.	Werkbaarheid prestatie-indicatoren getoetst .....	15
4.1	Inleiding .....	15
4.2	Waarderingskader Onderwijsinspectie ROC Mondriaan .....	15
4.3	Baliedienstverlening Publieksplein gemeente Zoetermeer .....	18
4.4	Beheer openbare ruimte gemeente Spijkenisse .....	19
4.5	Concluderend .....	20
5.	Richtlijnen slimmer sturen .....	22
5.1	Inleiding .....	22
5.2	Bepaal welke prestatie-indicatoren er écht toe doen .....	22
5.3	Zorg voor een ruime dekking van prestatie-indicatoren .....	23
5.4	Zorg dat prestatie-indicatoren stuurinformatie opleveren .....	23
5.5	Reken niet hard af op prestatie-indicatoren .....	24
5.6	Betrek professionals bij de vorming van prestatie-indicatoren .....	25
5.7	Maak het voldoen aan informatieverplichtingen van prestatie-indicatoren zo makkelijk mogelijk .....	25
5.8	Resumerend .....	26
6.	Tot slot .....	27
	Bijlage 1: Referenties .....	29
	Bijlage 2: Profielen onderzochte organisaties .....	31

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Het nut en de noodzaak van prestatie-indicatoren zijn als zodanig evident. Wat de laatste jaren wel bekritiseerd wordt is de veelheid, variëteit en onvoorspelbaarheid van die indicatoren en hun belastende verplichtingen. In toenemende mate klaagt men over de cumulatie en opeenstapeling van indicatoren, in publieke discussies, maar ook achter de schermen in sectoren als politie, justitie, onderwijs, zorg, thuiszorg, jeugdzorg, re-integratie en welzijn; men klaagt over het feit dat over te uiteenlopende zaken gerapporteerd moet worden (van klanttevredenheid tot Arbo); en over de onduidelijkheid waarvoor en voor wie of wat eigenlijk prestatie-informatie moet worden bijgehouden. Dat leidt tot een *prestatieparadox*: alle inspanningen om met behulp van prestatie-indicatoren prestaties te verbeteren tasten prestaties eerder aan dan dat ze prestaties verbeteren.

Die cumulatie en opeenstapeling heeft meerdere achtergronden: prestatie-indicatoren zorgen volgens voorstanders voor transparantie en bevorderen het afleggen van verantwoording. Daarnaast wordt van organisaties in de publieke sector verwacht dat zij 'in control' zijn; prestatie-indicatoren dragen bij aan dat beeld, ze zijn onderdeel van prestatiesystemen die sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw onvermijdelijk zijn geworden.

De vraag is dus niet hoe we af komen van prestatie-indicatoren, maar welke wegen er zijn om de prestatie-paradox *hanteerbaar* te maken. Met andere woorden, hoe te voorkomen dat het gebruik van prestatie-indicatoren het verbeteren van prestaties aantast? Een eerste mogelijkheid is om daar waar mogelijk te proberen prestatie-indicatoren in aantal of omvang te verminderen en/of te vereenvoudigen: er zou sprake kunnen zijn van een *overdaad* aan indicatoren die hun doel voorbij schieten. Daar waar geen sprake is van overdaad, maar wel van *overlast*, bijvoorbeeld in de vorm van omvangrijke informatie-verplichtingen, kan worden getracht de indicatoren en de bijkomende informatieverplichtingen zodanig te formuleren dat deze voor de professional in de uitvoering van publieke dienstverlening betekenisvol en werkbaar zijn.

Het begint dus met de vraag naar daadwerkelijk nut en daadwerkelijke noodzaak van prestatie-indicatoren. Dit is naast een functionele (leveren van stuurinformatie voor het verbeteren van de dienstverlening) vooral een politieke vraag: hoe ver dient de publieke verantwoording te reiken? Vervolgens komt de vraag naar de functionele betekenis en de werkbaarheid van de indicatoren: dragen zij bij aan de aansturing van het primaire proces van publieke dienstverlening?

## 1.2. Achtergrond

Vermindering van regeldruk en administratieve lasten waar burgers en bedrijven mee te maken hebben, is al langere tijd een aandachtspunt. Vanuit zowel de Rijksoverheid als vanuit de andere overheden zijn in de afgelopen jaren verschillende initiatieven in werking gesteld om de regeldruk te verminderen. Het programma Administratieve Lastenverlichting Burgers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is hier één van. In het kader van dit programma heeft op 5 juni 2012 een ronde tafelbijeenkomst plaatsgevonden. Thema van die bijeenkomst was de vraag of het aantal regels, kwaliteitsinstrumenten en prestatie-indicatoren kan worden teruggedrongen om zo meer ruimte te scheppen voor de professional, die daardoor op zijn beurt meer aandacht kan geven aan klantgerichtheid en het primaire dienstverleningsproces.

Resultaat van de bijeenkomst was de indruk dat het niet zozeer instrumenten zelf, als wel de uitwerking daarvan in prestatie-indicatoren en de toepassing ervan ten koste gaan van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Het is de ervaring van de deelnemers aan de ronde tafelbijeenkomst dat het aantal gebruikte indicatoren (te) groot is en dat aan veel indicatoren weinig stuurinformatie wordt ontleend.

Met het oog op de bevordering van klantgerichtheid en verbetering van de publieke dienstverlening, roept dit de vraag op hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt van prestatie-indicatoren. Met andere woorden, hoe publieke dienstverlening slimmer gestuurd kan worden met behulp van prestatie-indicatoren. Het kan daarbij dus drie kanten op:

2. het verminderen/vereenvoudigen van prestatie-indicatoren
3. het 'verrijken' van prestatie-indicatoren
4. een combinatie van beide

Vermindering van regeldruk en administratieve lasten van professionals in de publieke dienstverlening is bekend terrein voor het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. Recentelijk zijn in opdracht van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) een aantal onderzoeken uitgevoerd, bijvoorbeeld naar de informatieverplichtingen van politieprofessionals. Daarnaast is in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzoek uitgevoerd naar vernieuwing van sturing en toezicht op onderwijsinstellingen. Ook wordt in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak onderzocht hoe professionele standaarden zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Het ministerie van BZK heeft USBO gevraagd een advies uit te brengen over de wijze waarop slimmer gestuurd kan worden met prestatie-indicatoren. Deze handreiking vormt een antwoord op die vraag.

### **1.3. Opzet**

Deze handreiking is gebaseerd op een wetenschappelijke en empirische verkenning van het gebruik van prestatie-indicatoren in het publieke domein. Na een literatuuronderzoek zijn een drietal publieke organisaties – twee gemeenten en een ROC – in de praktijk onder de loep genomen en de wijze waarop zij omgaan met prestatie-indicatoren. De omvang van drie cases beschouwen we als noodzakelijk om patronen te kunnen herkennen en toeval zoveel mogelijk uit te sluiten en daarmee als basis te dienen voor het ontwikkelen van een handreiking. Tijdens de ronde tafelbijeenkomst gaven alle organisaties aan het beeld te herkennen dat prestatie-indicatoren schadelijk kunnen zijn voor de kwaliteit van publieke dienstverlening; drie daarvan gaven aan mee te willen werken aan een verkenning van de empirie. Van deze drie publieke organisaties is het kwaliteitsbeleid in grote lijnen in kaart gebracht en zijn prestatie-indicatoren binnen een aantal organisatieonderdelen geïnventariseerd en geanalyseerd. Hiertoe heeft documentonderzoek plaatsgevonden, zijn er per organisatie een aantal interviews gehouden en heeft er per organisatie een groepsgesprek met de geïnterviewden plaatsgevonden. Op basis hiervan zijn richtlijnen opgesteld om beste praktijken mee te maken, bruikbaar voor opdrachtgevers van publieke dienstverlening.

### **1.4. Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de wetenschappelijke achtergrond: wat is er in de academische discussie bekend over het werken met prestatie-indicatoren in de publieke

sector? Dit vormt de basis voor hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt gesteld dat het van belang is om tot *werkbaar* prestatie-indicatoren te komen voor de publieke professional, waarbij dieper wordt ingegaan op de voorwaarden die hiervoor gelden. In hoofdstuk 4 toetsen we de prestatie-indicatoren van een drietal organisaties in de publieke sector aan deze voorwaarden. In hoofdstuk 5 komen we op basis hiervan tot algemene richtlijnen voor slimmer sturen met prestatie-indicatoren. We sluiten af met een samenvattende reflectie.

## 2. Prestatiemeting in de publieke sector

### 2.1. Inleiding

Vanaf de jaren '80 liggen publieke organisaties steeds meer onder vuur: ze zouden inefficiënt zijn en zich te beperkt verantwoorden. Het is tijd om de vermeende 'black box' van publieke organisaties te openen (De Bruijn 2002). Met de opkomst van het zogenaamde New Public Management (NPM) worden quasi-markten gecreëerd, waarin publieke organisaties meer gaan lijken op private organisaties, inclusief bijbehorende focus op efficiency en prestatie management. Met name in de jaren '90 neemt de methodologie van prestatie management in de publieke sector een vlucht. Er voltrekt zich langzaam maar zeker een paradigmatische, ideologische verschuiving (Guilfoyle 2012: 252). Het mantra is dat meten a priori goed is, en dat veel meten beter is (Van de Walle & Van Dooren 2006). Het werken met prestatie-indicatoren breidt zich uit, vanuit het geloof dat ze leiden tot transparante en efficiënte publieke organisaties (De Bruijn 2002). Prestatie management systemen zouden *de* oplossing zijn voor het in de hand houden van publieke uitgaven en de verbetering van de kwaliteit van publieke dienstverlening (Arbaboldi & Azzone 2010). Ze bieden *de* nieuwe standaarden voor het bieden van kwaliteit, snelheid, effectiviteit en geloofwaardigheid.

Meer precies gaat prestatie management over het toepassen van verschillende technieken om prestatiedata te genereren, het rapporteren over deze prestaties met het oog op verantwoording en het gebruik van deze data als sturingsinstrument (Greiling 2006). Bij het genereren van prestatiegegevens definieert een publieke organisatie haar producten/diensten, op basis van prestatieafspraken, en ontwikkelt bijbehorende indicatoren om output te meten. Prestatieafspraken worden gemaakt om bepaalde doelstellingen – inclusief kwaliteit, snelheid, et cetera – te bereiken. Uit deze afspraken vloeien informatieverplichtingen voort: hieronder verstaan we de 'door regels en standaarden veroorzaakte administratieve handelingen die ten behoeve van de overheid, derden en de eigen beroepsgroep *moeten* worden verricht.' Met andere woorden, resultaten van de dienstverlening moeten dienen te worden bijgehouden en daarover moet worden gerapporteerd (zie tabel 1). Dit kan leiden tot bijsturing en/of aanpassing van de prestatieafspraken.

Inmiddels zijn prestatie managementsystemen echter steeds meer onderwerp van debat (Van de Walle & Van Dooren 2006). Prestaties in de publieke sector blijken moeilijk te meten. Dat is te wijten aan de diverse aard van de publieke sector, het bestaan van een grote variëteit aan gebruikers, de moeilijkheid om targets voor prestaties te definiëren en de afwezigheid van benodigde vaardigheden van publieke managers (Arbaboldi & Azzone 2010: 266-267). Simpelweg het bestaan van prestatie management leidt niet automatisch tot meer efficiency; de link tussen prestatie management en efficiency blijkt behoorlijk ambivalent (De Bruijn 2002, Greiling 2006: 460-461). Zo toont een studie van Hodge (1998, in: Greiling 2006: 458) aan dat het effect varieert tussen verschillende publieke diensten en vooral afhankelijk is van (potentiële) competitie.

Doelstelling	Prestatieafspraken	Prestatie-indicator	Informatieverplichtingen
Versterking algemene criminaliteitsbestrijding	Aanpak verdachten OM	Aantal door de politie aan het OM aangeleverde verdachten	Bijhouden aantal aangeleverde verdachten en rapporteren
	Aanpak veelplegers en hardekern jongeren	80% dossiers < 30 dagen na eerste verhoor aanleveren bij OM	Bijhouden aantal aangeleverde dossiers en rapporteren
Intensivering toezicht en handhaving	Toename van boetes en transacties die uit staande houdingen voortkomen	Aantal boetes en transacties voortgekomen uit staande houdingen	Bijhouden aantal boetes en transacties en rapporteren
	Verbeteren kwaliteit telefonische dienstverlening	Kwalitatieve scores uit Telanmeting	Uitvoeren meting en rapporteren
Verbeteren doelmatigheid	Daling ziekteverzuim	Ziekteverzuimpercentages	Bijhouden ziekteverzuim en rapporteren
	Verbeteren doelmatigheid	Doelmatigheidswinst op basis van plan van aanpak	Bijhouden resultaten van plan van aanpak en rapporteren

Tabel 1. Voorbeelden van prestatieafspraken bij de politie<sup>1</sup>

Het grootste deel van de kritiek echter, is te wijten aan de omvang van de hoeveelheid informatieverplichtingen die voortvloeit uit het werken met prestatie-indicatoren. Vooral de grote hoeveelheid 'bijkomende' verplichtingen zouden de aandacht voor het primaire proces aantasten en te veel secundaire standaarden impliceren die te veel over 'bijzaken' (geld, kosten, tijd, toezicht, regeltjes, en dergelijke) gaan. In de discussie over administratieve lasten van (publieke) professionals is de teneur dat de professional wordt overvraagd (zie bijvoorbeeld Tonkens 2008; Van der Lans 2008; Van den Brink 2006; Van den Brink, Jansen & Pessers 2005; Verbrugge 2004). De omvang van deze verplichting wordt bepaald door het aantal handelingen, hun tijdsbeslag en de administratieve beleving (Noordegraaf & Sterrenburg 2009: 236). Niet elke informatiehandeling is daarmee een informatieverplichting. En niet elke informatieverplichting is op zijn beurt gekoppeld aan verantwoording. Informatie kan ook nodig zijn voor planningen, roostering, beleid, 'lessons learned', et cetera. Informatie heeft betrekking op verantwoording 'als een actor verplicht is zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een forum' (vrij naar Bovens 2005: 28). Wanneer het *publieke* professionals betreft (zie ook Freidson 2001; Schön 1983), gaat het bij informatieverplichtingen om *meer* dan het verlenen van een dienst aan cliënten. Het werk waar het betrekking op heeft draait namelijk ook om *maatschappelijke* waarden, zoals rechtsgelijkheid, betrouwbaarheid en zelfs efficiency ('zuinig omgaan met belastinggeld'). Daarom 'bemoeien' (steeds meer) derden zich ermee. Informatieverplichtingen krijgen daarbij steeds meer een verantwoordingskarakter. Ook informatie die dat formeel niet is, kan steeds vaker in de verantwoordings sfeer worden getrokken. Een deel van de verantwoordingsinformatie wordt formeel gevraagd en is *actueel*, bijvoorbeeld wanneer een agent zijn wapen gebruikt, maar een deel kan plotseling naar aanleiding van bijvoorbeeld incidenten uitgevraagd worden en is *potentieel*. Zelfs rooster- en tijdregistraties, als standaard onderdeel van politiewerk, kunnen dan in het verantwoordingskader een rol krijgen. In dit kader wordt wel gesproken over de toenemende invloed van 'audit societies', waarin zo veel mogelijk transparant moet

<sup>1</sup> Gebaseerd op tabel uit Handboek Publiek Management, p. 303.

worden gemaakt (Power 1999). Uit de volgende paragraaf zal duidelijk worden dat transparantie dan ook één van de besproken argumenten vóór prestatie management is. Maar los van de achtergronden, de slotsom is dat publieke professionals die van oudsher bepaalde 'echte' professionele standaarden kennen, door beroepsgroepen zelf gesteld, nu worden geconfronteerd met te veel en te vreemde standaarden die het werk onnodig zouden belasten.

## 2.2. Argumenten voor prestatie meting

Er zijn diverse wetenschappelijke artikelen die (theoretisch) onderbouwen waarom de effecten van prestatie meting in de publieke sector positief (zouden kunnen) zijn. Daarbij staan de volgende argumenten centraal:

1. Prestatie meting zorgt voor transparantie. Daarmee bevordert het publieke verantwoording (Guilfoyle 2012: 253). Prestatie meting is bovendien een elegante manier om verantwoording vorm te geven. Dat geldt bijvoorbeeld als er meer autonomie wordt gegeven aan uitvoeringsinstanties, die autoriteiten dan meteen combineren met systemen van prestatie management (De Bruijn 2002: 581).
2. Prestatie meting is een prikkel voor het leveren van output, en daarmee *niet* voor goede bedoelingen (input) of stevige inzet (throughput). Er zijn inderdaad bewijzen dat prestatie meting leidt tot meer output (Osborne & Plastrik 1997, In 't Veld 1996, in: De Bruijn 2002: 581).
  - In het verlengde van dit argument ligt de observatie dat het leidt tot meer efficiency (ratio input/output). Het wordt de door eigenbelang gedreven 'budget maximizing bureaucrat' immers moeilijk(er) gemaakt om maximering van het budget na te streven. Overigens blijkt tegelijkertijd dat enige scepsis op zijn plaats is als het gaat om prestatie meting als 'efficiency driver' (Greiling 2006: 450).
  - Prestatie meting vergroot de operationele focus: gestelde targets geven richting door te prioriteren wat echt belangrijk is. Daarmee werkt het motiverend voor medewerkers (Guilfoyle 2012: 253, Kelman & Friedman 2009).
3. Prestatie metingen vergroten de sturingsmogelijkheden van het management, door hun verbeterde informatiepositie. Bevan & Hood (2006: 519) benaderen dit gegeven vooral cynisch: het zou publieke managers vooral een *raison 'd être* geven.
4. Prestatie meting maakt benchmarking mogelijk: organisaties krijgen beter zicht op hoe zij presteren ten opzichte van hun 'gelijken' en kunnen daarmee ook leren van vergelijkbare organisaties.
5. Prestatie meting kan bijdragen aan het lerende vermogen van een organisatie. Het levert informatie op waarop gereflecteerd kan worden en die gedragsverandering en bewustwording kan bewerkstelligen (De Bruijn, 2002: 579): 'How much harder would it be to learn to throw darts if one did not get feedback about where the previously thrown dart had landed' (Kelman & Friedman 2009). Daarop aansluitend betogen Arbaboldi & Azzone (2010) dat er in de publieke sector altijd controverses ontstaan bij het toepassen van prestatie meting. Deze controverses zijn geen beperkingen in het systeem van prestatie meting (functioneel perspectief), maar bruikbare signalen van de dynamiek, behoeften en divergenties van actoren in een organisatie.



---

### **Waarom prestatie­meting wel/ bijdraagt aan verbeterde publieke prestaties**

---

- 1) Transparantie: publieke verantwoording
  - 2) Focus: efficiency driver en motivator
  - 3) Vergroting van informatiepositie management
  - 4) Mogelijkheid tot benchmarking: leren van elkaar
  - 5) Bijdrage aan het lerend vermogen van de organisatie zelf
- 

## **2.3. Argumenten tegen prestatie­meting**

Tegenover de argumenten die vóór prestatie­meting pleiten, plaatsen onderzoekers een reeks aan (theoretische) argumenten die juist de negatieve aspecten van prestatie­meting benadrukken (paragraaf 1.3.1). Het disfunctioneren van prestatie­management in de publieke sector heeft inmiddels uitgebreide aandacht gekregen in de wetenschappelijke literatuur (Van de Walle & Van Dooren 2006, Kelman & Friedman 2009).

De Bruijn (2002: 581-582) benoemt de volgende argumenten die vooral pleiten tegen het (vergaand) inzetten van prestatie­meting in de publieke sector:

1. Prestatie­meting leidt tot het onvermijdelijke 'gaming the numbers': de metingen tonen niet meer de werkelijkheid. Bevan & Hood (2006) onderscheiden daarbij de volgende vormen van 'gaming':
  - 'Ratchet effects': als het target van volgend jaar afhangt van die van dit jaar, dan is er een drijfveer om minder te rapporteren dan de daadwerkelijke prestatie of onder te presteren. Op deze wijze worden goede prestaties gestraft.
  - 'Threshold effects': als prestaties van verschillende onderdelen als geheel worden gepresenteerd, kan dit prestaties van afzonderlijke onderdelen verbloemen of ervoor zorgen dat goede presteerders meer conform de norm – en daarmee onder hun niveau – gaan presteren.
  - 'Output distortions': doelen worden misschien wel bereikt, maar dat gaat ten koste van belangrijke - maar onmeetbare - aspecten van prestaties (zie ook punt 4).
2. Prestatie­meting zorgt voor interne bureaucratie/overhead. Metingen vragen om forse investeringen in procedures en organisatie en creëren daarmee kosten die niet altijd opwegen tegen de opbrengsten. In combinatie met punt 1 ontstaat zo een 'productiviteitsparadox': prestatie­meting leidt tot minder efficiency als hiervoor uitgebreide systemen moeten worden ontwikkeld en als de mate waarin de data een realistische weergave van de prestaties zijn betwijfeld kan worden (zie ook Greiling 2006).
3. Prestatie­meting belemmert innovatie. De Bruijn (2002) noemt dit het zogenaamde 'cash cow' denken; het minimaliseren van de 'throughput' gaat ten koste van innovatie, omdat innovatie ook enige 'verspilling' vereist. Bovendien beperkt prestatie­meting de ruimte om buiten de gestelde (prestatie)kaders te denken.
4. Prestatie­meting verhoudt zich niet tot de complexe werkelijkheid van de publieke professional, omdat het zich alleen richt op goed kwantificeerbare zaken en het onmogelijk 'tacit knowledge' in specifieke, lokale omstandigheden kan vatten. Het negeren van complexiteit kan schade toebrengen aan de professionele attitude (zie ook Smith 1993, Goddard e.a. 2000 in: De Bruijn 2002: 582). De literatuur geeft aanwijzingen voor verminderde moraal bij prestatie­metingen en beperkingen aan professionaliteit (Guilfoyle 2012: 255).

Naast de complexe werkelijkheid van de *professional* verhoudt prestatie management zich ook slecht tot de complexiteit van de publieke *organisatie*. Overheidsoptreden is een balans tussen verschillende waarden, door Hood (1991) geformuleerd als sigma (gericht op o.m. efficiency), theta (gericht op o.m. rechtvaardigheid) en lambda (gericht op o.m. veiligheid) waarden. Het gaat in publieke organisaties op het balanceren tussen deze waarden. Het negeren van de multidimensionale werkelijkheid bij prestatie meting kan leiden tot schadelijke gevolgen (Van de Walle & Van Dooren 2006: 2). Bevan & Hood (2006) noemen dit 'synecdoche' (pars pro toto): bij het meten van prestaties wordt een *deel* genomen om het *geheel* te representeren. Daarbij liggen factoren die prestaties (zoals gezondheid, criminaliteitscijfers) beïnvloeden vaak ook deels buiten het bereik van publieke organisaties (Guilfoyle 2012: 255).

5. Prestatiemeting brengt schade toe aan de systeemverantwoordelijkheid, waarin publieke organisaties inzichten beschikbaar maken voor andere organisaties. Met het oog op concurrentie en benchmarking kunnen zij minder bereid zijn om informatie te delen. (zie ook Fiske en Ladd 2000, in Bruijn 2002: 583).
6. Prestatiemeting is vooral *symbolisch* (Greiling 2006: 459). Publieke organisaties bevinden zich veelal in een omgeving waarin legitimiteit van groter belang is dan technische efficiëntie. Het gaat daarbij om de rol van institutionele normen (maatschappelijke en culturele verwachtingen). Een technisch optimale 'workflow' is voor deze organisaties minder belangrijk; ze zijn vooral bezig met trade-offs tussen soms conflicterende belangen van stakeholders. In dit kader is prestatie management een instrument dat bijdraagt aan de legitimiteit van de organisatie in een tijd dat bedrijfsmatige hervormingen hoog op de agenda staan: het schept een *beeld* van een moderne overheid en voldoet aan de retoriek van markthervormingen.

<b>Waarom prestatie meting <i>niet</i> bijdraagt aan verbeterde publieke prestaties</b>	
1) 'Gaming the numbers'	Productiviteitsparadox
2) Interne bureaucratie	
3) Belemmering innovatie	
4) Negeert complexiteit (professional/ organisatie)	
5) Verminderde systeemverantwoordelijkheid	
6) Alleen symbolische waarde	

## 2.4. Samenvattend

Sinds de opkomst van New Public Management (NPM) is prestatie management niet meer weg te denken binnen het publieke domein. Met name sinds de jaren '90 nam het geloof toe dat het werken met prestatie-indicatoren zou bijdragen aan de transparantie en efficiency van organisaties met een publieke opdracht. In de afgelopen jaren is prestatie management, met name de wijze waarop deze vorm is gegeven, steeds meer onderworpen aan kritiek. Prestaties binnen de publieke sector blijken moeilijk te meten en het bestaan van prestatie management an sich leidt niet automatisch tot meer efficiency.

Dat wil niet zeggen dat prestatie management met behulp van prestatie-indicatoren overbodig is geworden: het verantwoordingsprincipe is een onvermijdelijk gegeven in de publieke sector. Het verminderen en/of vereenvoudigen van indicatoren is in het licht van de maatschappelijke opdracht van publieke organisaties derhalve aan beperkingen onderhevig. Daarbij is de complexiteit van de publieke praktijk vaak niet zomaar te vatten in enkele indicatoren.

Inzicht in de positieve en negatieve gevolgen van prestatie management die worden onderscheiden in wetenschappelijke discussies maakt duidelijk dat het van belang is om tot een evenwichtiger beeld te komen van indicatoren met een *werkbaar* situatie voor de publieke professional als uitgangspunt. Dit vormt het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

### 3. Naar werkbare prestatie-indicatoren

#### 3.1. Inleiding

Zoals duidelijk is geworden in hoofdstuk 2 kent prestatie-meting in de publieke sector dus voor- en tegenstanders. Bij de opsomming van argumenten tegen prestatie-meting in de publieke sector stellen verschillende auteurs remedies voor. Guilfoyle (2012) spreekt in dit kader over 'game-proofing', waarbij de natuurlijke reactie er nog te vaak één is van meer regels/inspectie. Deze reactie kan gezien worden als een gevolg van het zakelijk en bedrijfsmatig denken binnen de publieke sector waarbij organisaties te alle tijde 'in control' dienen te zijn. Tegelijkertijd wordt binnen het maatschappelijke debat rondom prestatie-meting in de publieke sector veelal opgeroepen dergelijke metingen zoveel mogelijk in te perken en de publieke professional te bevrijden van bureaucratische lasten; autonome professionals zouden immers geen tijd kwijt moeten zijn aan overbodige zaken en allerlei verantwoordings- en registratieverplichtingen. Publieke professionals zouden vooral conform professionele kaders moeten handelen die weinig met de eerder genoemde bijzaken van doen hebben.

Noordegraaf (2012) stelt dat het binaire karakter van deze discussie al snel resulteert in het zoeken van de oplossing in 'of wel, of niet': wel nieuwe prestatie-managementsystemen en die verder verfijnen, of geen nieuwe prestatie-managementsystemen en professionele uitvoerders vooral vrij laten. Deze voorstelling van zaken is volgens hem te simplistisch: het creëert de valse verwachting dat het mogelijk is de professional volledig vrij te stellen van opgelegde prestatieafspraken die vooral organisatiekwaliteit, effectiviteit, kosten, efficiëntie, verantwoording en 'control' benadrukken.

Hoewel Noordegraaf zowel de argumenten voor als tegen de hantering van prestatie-metingen erkent, stelt hij voorop dat de waarde van prestatie-metingen niet onderschat dient te worden. Zo stellen deze de publieke professional in staat complex werk te doen en dit te legitimeren. Daarnaast vormen dergelijke metingen een instrument om grotere waarden – het dienen van de rechtsstaat – te dienen. Vaak wordt vergeten dat professioneel handelen juist gaat over kaders en niet over onbepaalde ruimte: professioneel handelen is ingekaderd. Zo ontnemen 'echte' professionals, zoals artsen, hun legitimatie aan professionele kaders, waarbij kennis en vaardigheden zijn georganiseerd via opleidingen en bijscholing en standaarden, normen en richtlijnen zijn vastgesteld door de beroepsvereniging. Daarnaast hebben professionals te maken met bureaucratische kaders zoals democratische, rechtstatelijke en institutionele voorschriften.

Het inperken van prestatieafspraken kan er toe leiden dat professionals niet samenwerken, onzorgvuldig omgaan met (publieke) schaarse middelen, niet aanspreekbaar zijn, geen protocollen navolgen of leren van incidenten. Daarnaast wordt prestatie-meting door de maatschappelijke druk op publieke organisaties alleen maar belangrijker. De blijvende moeilijkheid is dus de druk van buitenaf; de 'audit society'. Er is sprake van een verantwoordingsklimaat, waarin potentiële verantwoording en het indekken tegen risico's belangrijk is. Met andere woorden, prestatie-management, prestatie-indicatoren en verantwoordingsverplichtingen zijn een onvermijdelijk gegeven in de publieke sector. Noordegraaf stelt daarom dat het noodzakelijk is om tot een evenwichtiger beeld te komen van kaders voor professioneel handelen waarbij het praktisch gaat om het introduceren van prestatie-indicatoren die vooral *werkbaar* zijn voor publieke professionals.

Prestatie-indicatoren zullen volgens Noordegraaf dan ook moeten voldoen aan een drietal voorwaarden; ze moeten betekenisvol zijn, er moet sprake zijn van eigenaarschap en ze

moeten praktisch hanteerbaar zijn. Op deze manier dragen ze bij aan *werkbare* handelingsruimte voor publieke professionals (Noordegraaf, 2012: 106).

### **3.2. Betekenisvol?**

Prestatie-indicatoren dienen om te beginnen *betekenisvol* te zijn voor de professional in de werkpraktijk. Dit kan mede bereikt worden door inzicht te verschaffen in waar prestatie-indicatoren voor zijn en wat er mee gebeurt. De mate van betekenis is groter naarmate er meer stuurinformatie aan ontleend wordt. Wanneer prestatie-indicatoren uitsluitend zijn bedoeld zijn ter verantwoording zullen deze ofwel vertaald moeten worden naar de praktijk van de professional ofwel bij hem of haar moeten worden weggehouden.

### **3.3. Eigenaarschap?**

*Eigenaarschap* betekent dat professionals zich mede-eigenaar voelen van prestatie-indicatoren. Voorkomen dat het gevoel ontstaat dat alles 'van boven' en 'van buiten' komt, wordt bereikt door prestatie-indicatoren mede via en door professionals vast te laten stellen en hen te betrekken bij de toepassing ervan. In het laatste geval worden professionals zowel bij het vaststellen als het toepassen van de prestatie-indicatoren betrokken; ze worden dan mede door hen bepaald, waardoor bij voorbaat meer commitment zal ontstaan.

### **3.4. Praktisch hanteerbaar?**

Tot slot dienen prestatie-indicatoren praktisch hanteerbaar te zijn met zo min mogelijk onhandigheden en gebreken in het gebruik. Hierbij valt te denken aan het niet naast elkaar bestaan van verschillende informatiesystemen en de noodzaak informatie dubbel of handmatig in te voeren. Om tot een werkbare situatie te komen voor professionals dienen prestatie-indicatoren aan te sluiten bij de werkpraktijk en praktisch hanteerbaar te zijn. Uit de cases blijkt dat wanneer prestatie-indicatoren veel onhandigheden en gebreken kennen, dit kan leiden tot grotere administratieve lasten en daarmee tot weerstand bij professionals.

### **3.5. Samenvattend**

Publieke professionals zijn gewend om te werken aan de hand van kaders: naast professionele en bureaucratische kaders in toenemende mate ook aan de hand van prestatieafspraken. Deze kaders moeten voldoen aan enkele voorwaarden: ze zijn betekenisvol, professionals voelen zich eigenaar en ze zijn praktisch hanteerbaar. Dit betekent dat prestatie-indicatoren als instrument van prestatie management in de ogen van de professional een vergelijkbare nut en noodzaak dienen te hebben en dus van betekenis moeten zijn. Daarnaast dient eveneens sprake te zijn van eigenaarschap en praktische hanteerbaarheid. Dat is de enige manier om weg te komen uit de voor/tegen of welles/nietes discussies die vaak over prestatie-indicatoren worden gevoerd. Prestatie-indicatoren zijn op zich weinigzeggend; om ze te laten werken zullen ze vanuit de optiek van (professionele) uitvoering vooral werkbaar moeten worden gemaakt. Om prestatie managementsystemen te laten werken, moet daar met andere woorden werk van worden gemaakt.

---

**Voorwaarden voor *werkbaar* prestatie-indicatoren**

---

- 1) *Betekenisvol*: Duidelijk waar bijv. indicatoren voor zijn en wat er mee gebeurt; zichtbaar en herkenbaar effect in de werkpraktijk

---

  - 2) *Eigenaarschap*: Indicatoren worden mede via en deels door professionals vastgesteld en toegepast

---

  - 3) *Praktisch hanteerbaar*: Minimale belemmeringen in het gebruik van indicatoren
-

## 4. Werkbaarheid prestatie-indicatoren getoetst

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden prestatie-indicatoren van een drietal organisaties getoetst aan de voorwaarden die gelden voor het *werkbaar* zijn van prestatie-indicatoren als nieuwe standaarden voor (professioneel) handelen. Op basis van deze toetsing kunnen conclusies worden getrokken ten aanzien van de kwaliteit van de prestatie-indicatoren. Dit biedt de basis voor de richtlijnen die in hoofdstuk 5 aangereikt zijn om slimmer te sturen met behulp van prestatie-indicatoren.

De drie organisaties zijn de Gemeente Spijkenisse, de Gemeente Zoetermeer en ROC Mondriaan in Den Haag. Bij de selectie van cases is bewust gekozen voor organisaties in verschillende sectoren waaronder minimaal één of twee overheidsorganisaties en minimaal één of twee semi-publieke/maatschappelijke organisaties. In deze organisaties is het kwaliteitsbeleid in grote lijnen in kaart gebracht en zijn prestatie-indicatoren binnen een aantal organisatieonderdelen geïnventariseerd en geanalyseerd. Hierbij is gekeken naar de werkwijze, de wijze van verslaglegging en de mate waarin informatieverplichtingen stuurinformatie opleveren voor de organisatie. Het perspectief van de publieke professional stond hierbij centraal: op welke wijze worden professionele uitvoerders belast door de prestatie-indicatoren die nieuwe eisen voor het handelen impliceren, maar die het handelen niet altijd effectiever zullen maken? In dit kader heeft documentonderzoek plaatsgevonden, zijn er per organisatie een aantal interviews gehouden en heeft er per organisatie een groepsgesprek met de geïnterviewden plaatsgevonden.

### 4.2 Waarderingskader Onderwijsinspectie ROC Mondriaan

#### *Beschrijving prestatie-indicator*

Het Waarderingskader maakt deel uit van het Toezichtkader Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie van de Onderwijsinspectie. Dit kader is opgedeeld in zeven kwaliteitsgebieden, te weten: onderwijsproces, examinering en diplomering, opbrengsten, kwaliteitsborging, naleving wettelijke vereisten, kwaliteit leraarschap en financiële continuïteit. Elk kwaliteitsgebied is onderverdeeld in aspecten, die op hun beurt weer zijn uitgewerkt in indicatoren. Om te bepalen of aan indicatoren wordt voldaan gebruikt de inspectie portretten. Niet bij elk onderzoek dat de inspectie uitvoert komen alle zeven kwaliteitsgebieden aan de orde; dit is afhankelijk van de aard van de instelling en van het niveau van onderzoek (bij een instelling of bij een opleiding). Uit dit kader zijn binnen ROC Mondriaan interne prestatie-indicatoren voortgekomen; de zogenaamde Mondriaanindicatoren.

De informatieverplichtingen die voortkomen uit het waarderingskader zijn divers. Zo krijgen alle onderwijsinstellingen te maken met de jaarlijkse risicomonitoring (op afstand), welke bestaat uit de zelfevaluatie, het geïntegreerd jaarverslag en de bestudering van andere bronnen (zoals studenten- en medewerkerstevredenheidsonderzoeken). Ook vindt er driejaarlijks een onderzoek plaats naar 'de staat van de instelling', bestaande uit de eigen verantwoording van de instelling (gelijk aan jaarlijkse risicomonitoring), een kwaliteitsonderzoek op basis van een steekproef bij een of meer opleidingen, onderzoek naar de kwaliteitsborging en eventueel themaonderzoeken en vervolgonderzoek. De zelfevaluatie dient onderbouwd te worden aan de hand van documenten en vraagt dus van de onderwijsinstelling om de benodigde informatie te registreren en rapporteren.

Daarnaast komen er uit de wettelijke vereisten diverse aanvullende informatieverplichtingen voort, zoals de meldingsplicht bij afwezigheid van leerplichtige studenten en de melding van voortijdig schoolverlaters. Daarnaast dienen de instellingen bij DUO opgave te doen van de gegevens die bepalend zijn voor de hoogte van de te ontvangen rijksbekostiging. De jaarlijkse risicomonitoring en het onderzoek naar de staat van de instelling vallen beiden onder het toezicht van eerste orde. Tweede orde toezicht wordt ingezet wanneer toezicht van de eerste orde daar aanleiding toe geeft.

#### *Betekenisvol?*

De kwaliteitsgebieden sluiten volgens de professionals aan bij de kern van het onderwijs en deze helpen richting te geven bij kwaliteitsmanagement. Daarnaast dient het kader als een collectief begrippenkader binnen de organisatie. Verder wordt de verantwoordingsinformatie deels gebruikt als stuurinformatie. Het is de basis voor het opstellen van verbeterplannen en speerpunten op scholenniveau. Hiermee is het kader zichtbaar en herkenbaar voor de professional.

Echter, het rapporteren over aanvullende informatieverplichtingen kost veel inspanning. Deze weegt niet altijd op tegen de opbrengst daarvan aangezien de professionals slechts aan een deel van de verzamelde informatie relevante stuurinformatie ontlenu. Zo brengt het bijhouden van studentendossiers een hoge lastendruk met zich mee, maar levert geen informatie op om te sturen op kwaliteit. De nadruk ligt hierbij veelal op externe verantwoording en in mindere mate op 'samen werken aan kwaliteit'. Ook de wijze waarop met de uitkomsten wordt omgegaan, wordt veelal niet als betekenisvol ervaren, omdat deze in de ogen van de professionals niet direct bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Zo krijgt de school een boete wanneer er niet tijdig wordt voldaan aan de meldingsplicht bij afwezigheid van leerplichtige leerlingen (ieder 16<sup>e</sup> uur dat de leerling afwezig is, dient binnen vijf werkdagen gemeld te worden bij DUO).

De normeringen zoals vastgesteld door de onderwijsinspectie worden in een aantal gevallen ook niet als betekenisvol ervaren, omdat professionals niet altijd het gevoel hebben daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen op de factoren die de prestaties beïnvloeden. Een aantal factoren liggen buiten de invloedssfeer van de professional. Dit is met name het geval bij het percentage voortijdig schoolverlaters (VSV); soms is de problematiek van de studenten zo omvangrijk dat het ROC uitval niet kan voorkomen, met negatieve consequenties voor de bekostiging als gevolg. In theorie zou dit kunnen leiden tot perverse effecten. Eén van de perverse effecten van de VSV-normering zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat onderwijsinstellingen studenten met een verhoogd risico voortijdig uit te vallen niet toelaten tot hun onderwijsprogramma's. Dit om te voorkomen dat dit hun VSV-percentages aantast. In de gesprekken met de onderwijsmanagers wordt dit wel als mogelijkheid benoemd, echter niet bevestigd in de zin dat dit in de praktijk daadwerkelijk gebeurt.

#### *Eigenaarschap?*

Het waarderingkader van de onderwijsinspectie wordt door de onderwijsmanagers als leidend ervaren. Het kader wordt onder andere toegepast in de jaarlijkse zelfevaluatie door de verschillende scholen binnen ROC Mondriaan. Middels deze evaluatie dienen scholen aan te tonen dat ze voldoen aan de indicatoren. De zelfevaluatie hoeft geen apart voor de inspectie geschreven document te zijn; zij kan ook bestaan uit documenten die al binnen de instelling beschikbaar zijn. De scholen hebben dus ruimte om te bepalen welke bewijsstukken ze aandragen. De voorwaarde is dat de bewijsstukken voldoen aan de 'portretten' die de onderwijsinspectie per indicator als normering heeft opgesteld. Deze 'portretten' bieden ruimte voor het geven van een eigen invulling aan een indicator. Professionals passen de indicatoren dus zelf toe en voelen zich hierdoor ook betrokken.



Tegelijkertijd is het gevoel van eigenaarschap niet van toepassing op alle onderdelen van het waarderingskader, wat tegelijkertijd zorgt voor een verminderd gevoel van werkbaarheid: eigenaarschap van de standaarden en normen beperkt zich tot enkele kwaliteitsgebieden (onderwijsproces, examinering en diplomering, kwaliteitsborging en kwaliteit leraarschap). De kwaliteitsgebieden 'opbrengsten' en 'naleving wettelijke vereisten' staan het verst van de professionals af; in hun ogen doen de gestelde normen weinig recht aan de context waarin zij werken en aan de doelgroep waarmee zij te maken hebben. Zij hebben niet altijd het gevoel invloed te kunnen uitoefenen op deze normen en ervaren het hoofdzakelijk als opgelegd van buitenaf.

#### *Praktisch hanteerbaar?*

Binnen ROC Mondriaan ervaren de professionals het als een last dat met verschillende informatie- en registratiesystemen gewerkt wordt. In de klas worden soms zelfs nog handmatig lijsten bijgehouden die later ingevoerd dienen te worden in een digitaal informatiesysteem. Daarnaast zijn er verschillende systemen voor het bijhouden van cijfers en afwezigheid die vaak niet op elkaar aansluiten. Dit resulteert er in dat het tijd en moeite kost om informatie uit het systeem te halen en overzichtelijk te maken.

Dat de veranderlijkheid van prestatie-indicatoren niet bijdragen aan de praktische hanteerbaarheid, blijkt ook uit de 850-urennorm. In de afgelopen jaren is veel politieke discussie geweest rondom deze normering. De norm vereist van onderwijsinstellingen dat de studielast per opleiding bestaat uit 850 uur. In eerste instantie zouden onderwijsinstellingen hier op afgerekend worden; dit is later weer teruggedraaid. ROC Mondriaan speelt echter liever op 'safe' door alle opleidingen nu op 1000 uur in te roosteren, om geen enkel risico te lopen, mocht de regelgeving – onder politieke druk – opnieuw aangepast worden.

Doordat er binnen het Waarderingskader van de inspectie gewerkt wordt met zogenaamde 'portretten', kunnen onderwijsinstellingen zoals ROC Mondriaan de indicatoren middels de zelfevaluatie zelf toepassen en onderbouwen met bewijsstukken. Dit kunnen stukken zijn die de organisatie specifiek opstelt voor de zelfevaluatie, het kan echter ook zo zijn dat de organisatie deze stukken reeds in bezit heeft voor de eigen administratie. Daarnaast is er een toenemend bewustzijn bij de onderwijsinspectie van de lasten die het toezicht met zich meebrengt voor onderwijsinstellingen. Recentelijk is zij in dit licht van jaarlijkse inspectiebezoeken terug gegaan naar driejaarlijkse bezoeken en jaarlijkse risicomonitoring op afstand gebaseerd op het principe van *verdiend vertrouwen*. Dit vergroot de praktische hanteerbaarheid van het toezicht voor de betreffende instellingen.

#### *Conclusie*

Het Waarderingskader voldoet in grote lijnen aan de voorwaarden voor werkbare prestatie-indicatoren: de zeven kwaliteitsgebieden bestrijken de aard van de werkzaamheden en kunnen aanleiding zijn voor het inzetten van acties tot kwaliteitsverbetering, het werken met nader in te vullen 'portretten' per kwaliteitsgebied draagt bij aan eigenaarschap en daarmee is het kader tot op zekere hoogte ook praktisch hanteerbaar. Wel wordt op de prestatie-indicatoren van aantal kwaliteitsgebieden door de Onderwijsinspectie 'afgerekend'. Door geen oog hebben voor de complexe omstandigheden waarin soms prestaties geleverd moeten worden, zoals bijvoorbeeld in het geval van voortijdig schoolverlaters, neemt de betekenis van die indicatoren voor de betrokken professionals af.

### 4.3 Baliedienstverlening Publieksplein gemeente Zoetermeer

#### *Beschrijving prestatie-indicatoren*

De baliedienstverlening Publieksplein werkt met een aantal interne en externe prestatie-indicatoren op het gebied van de publieke dienstverlening aan burgers. Daarnaast heeft de afdeling te maken met een aantal wettelijke verplichtingen die ook eisen stellen aan de publieke dienstverlening en informatieverplichtingen met zich meebrengen.

De belangrijkste interne prestatie-indicatoren betreffen:

- het gewenste rapportcijfer voor de baliedienstverlening, gekoppeld aan de streefpercentages voor het voorkomen van dubbele gegevensuitvraag en voor het aantal antwoorden dat 'in 1 keer goed' wordt gegeven
- beloofde prestaties in het kader van het Kwaliteitshandvest Burgerzaken. Het gaat daarbij om indicatoren op het gebied van wachttijd, bereikbaarheid en afhandeling.

De belangrijkste externe prestatie-indicatoren betreffen:

- Sturen op Antwoord
- 'Waar staat je gemeente' van de KING
- de Minimum Branchenormering van de VNG

Elk van deze modellen kent eigen indicatoren op het gebied van onder andere bereikbaarheid, wachttijd, deskundigheid personeel, bejegening door personeel, privacy en afhandeling.

De twee voornaamste wettelijke vereisten waar de afdeling Publieksplein mee te maken heeft zijn de Wet basisregistratie personen en de Paspoortwet. Zowel voor de basisregistratie personen als bij de uitvoering van de Paspoortwet moet er jaarlijks een zelfevaluatie worden uitgevoerd. Beide wetten vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij stellen voornamelijk inhoudelijke en procedurele eisen aan deze administraties. Daarnaast moet ieder jaar het gemeentelijke Informatiebeveiligingsplan BRP geëvalueerd worden waarin prestatie-indicatoren zijn opgenomen. De zelfevaluatie bestaat uit vragenlijsten met een groot scala aan vragen waaraan bij de uitvoering van de werkzaamheden moet worden voldaan. De resultaten van de zelfevaluatie bij de basisregistratie personen moet ter kennis worden gebracht aan het college van B&W bij de reisdocumenten aan de Burgemeester.

#### *Betekenisvol?*

De interne en externe prestatie-indicatoren beogen alle een bijdrage te leveren aan de publieke dienstverlening. Dat dergelijke indicatoren betekenis kunnen hebben staat dan ook buiten kijf. De veelheid en variëteit aan indicatoren maakt echter dat een professional door de bomen het bos niet meer kan zien. De vraag wordt dan welke indicatoren het verschil maken. Daar komt bij dat niet alle indicatoren stuurinformatie opleveren. De indruk kan dan ontstaan dat het voldoen aan informatieverplichtingen eerder ten behoeve voor anderen gebeurt dan voor de professional. Dat maakt het minder betekenisvol.

Het is van belang op te merken dat het mogelijk is dat de betekenis voor de professional laag is, maar dat het voor andere posities en niveaus binnen de organisatie de betekenis hoog is. Hierbij valt te denken aan deelname aan het KING-onderzoek 'Waar staat je gemeente'. Hierbij worden gemeentes gebenchmarkt en voor de politiek kan dit een instrument zijn om de gemeente te profileren wanneer de uitkomsten gunstig zijn. Voor de publieke professional, die hier een hoge lastendruk van ervaart, hebben de bijbehorende informatieverplichtingen echter geen directe betekenis voor de eigen werkpraktijk.

#### *Eigenaarschap?*

De externe prestatie-indicatoren kennen weinig mogelijkheden tot eigenaarschap voor de publieke professional. Zo kent "Sturen op Antwoord" gedetailleerde uitwerking van prestatie-indicatoren. Dit suggereert dat de indicatoren het verschil maken bij het leveren

van publieke dienstverlening. De inbreng van de kennis en ervaring van de professionals bij het opstellen van de indicatoren ontbreekt. Dit kan ten koste gaan van de betrokkenheid van de professionals (in dit geval het personeel aan de balie van het Publieksplein).

#### *Praktisch hanteerbaar?*

De veelheid en variëteit van standaarden en indicatoren die gesteld worden aan de dienstverlening van de afdeling Publieksplein in de gemeente Zoetermeer dragen niet bij aan de praktische hanteerbaarheid ervan voor de betrokken professionals. Nog afgezien van de opbrengst van de inspanningen brengt het voldoen aan de informatieverplichtingen veel (handmatig) werk met zich mee in de vorm van het invullen van vragenlijsten. Het voldoen aan deze verplichtingen is dus bewerkelijk.

#### *Conclusie*

Elke van de interne en externe prestatie-indicatoren heeft betrekking op een deel van de publieke dienstverlening aan de balie van de afdeling Publieksplein en is daarmee in principe betekenisvol. Met name bij de externe indicatoren ontbreekt het over het algemeen aan eigenaarschap en is de praktische hanteerbaarheid niet groot: deze indicatoren brengen vaak uitgebreide informatieverplichtingen met zich mee die niet altijd aansluiten bij bestaande informatiesystemen. Het voornaamste probleem is de versnippering aan indicatoren. Dit roept de vraag op welke aspecten van de dienstverlening aan de balie er voor de burger echt toe doen en op welke wijze deze aspecten te vertalen zijn in prestatie-indicatoren. Recent onderzoek onder burgers aan de balie van het Publieksplein heeft uitgewezen dat hun klanttevredenheid wordt bepaald door twee samenhangende factoren: wachttijd en bejegening door het baliepersoneel. Voor de Gemeente Zoetermeer betekent een werkbaardere situatie dat zij de hantering van deze factoren als uitgangspunt neemt bij het opstellen van en de keuze voor prestatie-indicatoren voor de dienstverlening aan de balie.

## **4.4 Beheer openbare ruimte gemeente Spijkenisse**

#### *Beschrijving prestatie-indicatoren*

De afdeling Beheer openbare ruimte heeft te maken met een effectindicator en een prestatie-indicator. De effectindicator wordt gevormd door een gemiddeld rapportcijfer van de burger voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit rapportcijfer wordt gemeten aan de hand van een tweejaarlijkse enquête onder de burgers van Spijkenisse, de zogenaamde Lemon-enquête. De prestatie-indicatoren worden onder andere gevormd door de afgesproken gewenste kwaliteitsniveaus van het onderhoud van de openbare ruimte. De feitelijke niveaus worden aan de hand van objectieve gegevens vastgesteld. Het leveren van deze prestaties staat echter onder druk door de grote mate waarin de afdeling wordt geacht wordt in te gaan op incidenten als loszittende stenen. Het tijdig en adequaat reageren kan worden beschouwd als een schaduw-prestatie-indicator van de werkzaamheden van de afdeling.

Lastig punt voor de medewerkers van de afdeling is dat er geen eenduidige samenhang bestaat tussen het rapportcijfer voor de kwaliteit van de openbare ruimte en de prestaties die door de afdeling worden geleverd. Dit terwijl zij er weliswaar niet op worden afgerekend, maar wel op aangekeken. Nader (kwalitatief) onderzoek is dan nodig zijn om deze samenhang inzichtelijk te maken en daarmee eventuele bijsturing mogelijk.

#### *Betekenisvol?*

In Spijkenisse worden met name de effectindicatoren (het maatschappelijk effect; de outcome) op het gebied van de openbare ruimte door de betrokken professionals als minder betekenisvol ervaren. Dit vanwege het ontbreken van een eenduidige relatie met de prestatie-indicatoren (de output). Sturen op outcome is voor de betrokken professionals

slechts in beperkte mate mogelijk; de geleverde (objectief vastgestelde) inspanningen leveren niet altijd de gewenste (subjectief beoordeelde) effecten. Afrekenen op outcome zou dan kunnen leiden tot perverse effecten. Zo bestaan er ongewenste mogelijkheden om de outcome te beïnvloeden, bijvoorbeeld door extra veegwagens door een wijk te laten gaan voorafgaande aan de inwonersenquête. Dit is nadrukkelijk geen praktijk in Spijkenisse, maar is genoemd als mogelijkheid.

#### *Eigenaarschap?*

Het eigenaarschap van de indicatoren door de medewerkers van de afdeling is gering: het geven van een rapportcijfer voor de kwaliteit van de openbare ruimte en de gewenste niveaus van onderhoud van de openbare ruimte is een wens vanuit de politiek. Ten aanzien van het gewenste niveau van de kwaliteit van de openbare ruimte heeft de afdeling echter wel een adviserende rol.

#### *Praktisch hanteerbaar?*

De praktische hanteerbaarheid van de prestatie-indicatoren is groot: met behulp van een periodieke 'schouw' per wijk kan de kwaliteit van de openbare ruimte min of meer objectief worden vastgesteld. De praktische hanteerbaarheid van het rapportcijfer is gering: afgezien van een globale waardering van de kwaliteit van de openbare ruimte door burgers biedt het geen inzicht in de achtergronden daarvan.

#### *Conclusie*

De prestatie-indicator voor de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte voldoet in zekere mate aan de voorwaarden voor werkbare prestatie-indicatoren: de feitelijke niveaus van onderhoud zijn objectief vast te stellen en hebben betekenis voor de medewerkers; zo kunnen zij hieraan stuurinformatie ontleen. Het eigenaarschap is weliswaar gering, maar de praktische hanteerbaarheid is groot. Lastig punt is de effectindicator: deze voldoet niet aan de voorwaarden voor een werkbare indicator: een rapportcijfer zegt weliswaar iets over de tevredenheid van de burger over de kwaliteit van de openbare ruimte, maar laat niet zien op basis waarvan het rapportcijfer wordt gegeven. Wel kunnen uit een vraag over vervelende voorvallen en misdrijven in de buurt mogelijke verklaringen voor het rapportcijfer worden afgeleid. Daarmee ontbreekt echter concrete stuurinformatie. In dit geval valt de winst valt te behalen door een toelichting te vragen bij het toekennen van het rapportcijfer in de Lemon-enquête: dit biedt inzicht in de overwegingen en kan wel de benodigde stuurinformatie opleveren.

## **4.5 Concluderend**

Uit alle drie cases wordt duidelijk dat het werken met prestatie-indicatoren vast onderdeel uitmaakt van de dagelijkse werkpraktijk van de publieke professional. In de meeste gevallen is de omvang hiervan de afgelopen jaren alleen maar toegenomen of er in ieder geval niet minder op geworden. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat in geen van de onderzochte cases prestatie-indicatoren naar volle tevredenheid worden gehanteerd en lopen publieke professionals tegen diverse knelpunten aan. De nieuwe (prestatie)standaarden dragen niet automatisch bij aan slagvaardiger of effectiever handelen; integendeel.

Uit de toetsing blijkt dat de werkbaarheid van prestatie-indicatoren in de praktijk vooral bepaald wordt door de betekenis die ze voor de publieke professional hebben. Wanneer prestatie-management meer kost dan dat oplevert, vermindert dit de mate waarin de publieke professional de indicator als betekenisvol ervaart. Ditzelfde geldt wanneer de nadruk op afrekenen op prestaties groot is. Dit laatste zou kunnen leiden tot het optreden

van perverse effecten. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat deze in de praktijk van de onderzoekscases daadwerkelijk voorkomen.

Op basis van deze toetsing worden in hoofdstuk 5 richtlijnen gegeven voor slimmer sturen met en via prestatie-indicatoren.

## 5. Richtlijnen slimmer sturen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen we op basis van voorgaande hoofdstukken tot een zestal richtlijnen voor slimmer sturen met prestatie-indicatoren. In hoofdstuk 4 zijn de drie cases getoetst op basis van drie voorwaarden die gelden voor een *werkbaar* situatie voor de publieke professional met betrekking tot de hantering van prestatie-indicatoren als standaarden voor handelen; indicatoren dienen betekenisvol en praktisch hanteerbaar te zijn, daarnaast dient er sprake te zijn van eigenaarschap. De toetsing heeft duidelijk gemaakt dat met name de mate waarin indicatoren als betekenisvol worden ervaren de mate van werkbaarheid voor de publieke professional bepaalt. Dit zie je terug in de opgestelde richtlijnen voor slimmer sturen die onderstaand toegelicht worden: vier van de zes richtlijnen zijn er op gericht voor de publieke professional de betekenis van prestatie-indicatoren te vergroten; bij twee daarvan gaat het om het verminderen en/of vereenvoudigen van indicatoren. De zes richtlijnen worden per stuk besproken en onderbouwd aan de hand van de praktijkvoorbeelden uit de onderzochte cases.

Naast het 'verrijken' van prestatie-indicatoren kan het toepassen van de zes richtlijnen ertoe leiden dat voor een bepaalde taak of proces prestatie-indicatoren worden verminderd en/of vereenvoudigd. De publieke professional zal daar waarschijnlijk geen moeite mee hebben, het beleids- en managementniveau daarentegen mogelijk wel. Dit vanwege het gepercipieerde verlies van controle en grip.

### 5.2 Bepaal welke prestatie-indicatoren er écht toe doen

Prestatie-indicatoren staan niet op zichzelf, maar dienen een bijdrage te leveren aan het bereiken van bepaalde doelen of effecten. Die relatie dient voor de professional helder en eenduidig te zijn. Doelen of gewenste effecten dienen dan ook vertaald te worden in indicatoren die daaraan direct of indirect een bijdrage leveren.

**ROC Mondriaan:** Het waarderingskader dat gehanteerd wordt binnen ROC Mondriaan maakt onderscheid tussen aspecten en kernaspecten. Hierbij weegt het voldoen aan kernaspecten zwaarder in de eindbeoordeling. Er zullen een aantal indicatoren te identificeren zijn die in grote mate een bijdrage leveren aan het behalen van kernaspecten. Zo zal voor het behalen van opbrengstnormeringen (aantal gediplomeerde studenten) de kwaliteit van het onderwijsproces een belangrijke indicator zijn. Bij onderwijsmanagers bestaat twijfel over de vraag of de 850-urennorm (opleidingen moeten op jaarbasis 850 onderwijsuren omvatten) leidt tot hogere opbrengsten, met name omdat de registratieverplichtingen hiervan aanzienlijke administratieve lasten met zich meebrengen.

**Gemeente Zoetermeer:** Door het Publieksplein worden een aantal interne en externe indicatoren gehanteerd als norm voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger. Uit recent onderzoek blijkt dat de klanttevredenheid van burgers aan de balie wordt bepaald door twee samenhangende factoren: wachttijd en bejegening door het baliepersoneel. Van alle aspecten van de dienstverlening aan de balie van het Publieksplein doen deze er volgens de klanten van het meest toe. Door deze factoren in prestatie-indicatoren om te zetten kan slimmer gestuurd worden op de kwaliteit van deze dienstverlening.

### 5.3 Zorg voor een ruime dekking van prestatie-indicatoren

Kwaliteit van dienstverlening kent meerdere dimensies: productkwaliteit, proceskwaliteit, gebruikerskwaliteit, effectkwaliteit en prijskwaliteit. Een meervoudige benadering van de kwaliteit van dienstverlening voorkomt versnippering en kan bijdragen aan het vergroten van de betekenis van de gehanteerde indicatoren voor publieke professionals: aan de uitvoering van de dienstverlening zitten immers tegelijkertijd verschillende aspecten van kwaliteit verbonden.

**ROC Mondriaan:** Binnen het waarderingskader van de onderwijsinspectie worden momenteel verschillende dimensies van kwaliteit meegenomen. Zo wordt bijvoorbeeld niet alleen de kwaliteit van het product gemeten (aantal geslaagden), er wordt ook gekeken naar de wijze waarop dit product wordt geleverd (organisatie van het onderwijsproces) en hoe verschillende gebruikers deze kwaliteit beoordelen (studenten, docenten en bedrijven). Echter vanuit de gebruikerskwaliteit wordt nu nog een belangrijke actor vergeten; de maatschappij. Het ROC vervult namelijk een belangrijke maatschappelijke rol door onderwijs te bieden dat maatschappelijke waarde oplevert. Dat gebeurt door de opleiding te bieden die studenten genieten, maar ook door jongeren met problemen 'van de straat te houden'. Tegelijkertijd is het voor de laatstgenoemde doelgroep, wegens hun problematiek, vaak lastiger om te slagen. Dit verlaagt de resultaten/opbrengsten van het ROC en kan vervolgens consequenties hebben voor de bekostiging. De inspectie wil echter op termijn toe naar een brede invulling van het begrip opbrengsten. Zij verstaat hieronder zowel de maatschappelijke opbrengsten, het interne en externe rendement als de leeropbrengsten van het BVE-onderwijs. Dit kan geduid worden als een vorm van slimmer sturen, aangezien dit de kans verkleint dat ROC's die lastige doelgroepen bedienen, afgerekend worden op lagere slagingspercentages, zonder dat andere belangrijke maatschappelijke taken worden verdisconteerd.

**ROC Mondriaan:** In de theoretische verkenning kwam reeds naar voren dat prestatie-management zich vaak slecht verhoudt tot de complexiteit van de publieke organisatie, waarbij het negeren van de multidimensionale werkelijkheid bij prestatie-meting kan leiden tot schadelijke gevolgen (Van de Walle & Van Dooren 2006: 2). Een sprekend voorbeeld kwam naar voren binnen ROC Mondriaan. Voorheen vond door de onderwijsinspectie de toetsing van onderwijs en van examinering gescheiden van elkaar plaats. Dit betekende dat twee maal per jaar een zelfevaluatie plaats diende te vinden en de onderwijsinspectie twee keer langs kwam. Dit bracht de nodige administratieve belasting met zich mee en deed daarnaast minder recht aan de onderwijspraktijk waar deze twee aspecten nauw met elkaar samen hangen en elkaar wederzijds beïnvloeden. In de literatuur wordt dit verschijnsel ook wel aangeduid als 'synecdoche': bij het meten van prestaties wordt een *deel* genomen om het *geheel* te representeren (Bevan & Hood, 2006). Inmiddels worden deze twee onderdelen integraal beoordeeld binnen één waarderingskader, wat de betekenis voor de publieke professional vergroot.

### 5.4 Zorg dat prestatie-indicatoren stuurinformatie opleveren

Prestatieafspraken en bijkomende prestatie-indicatoren beogen bepaalde doelen of effecten te bereiken. Om te bepalen of die zijn bereikt dient verantwoording te worden afgelegd. Wanneer informatie die dient ter verantwoording volledig losstaat van informatie op basis waarvan het primaire proces van dienstverlening (bij)gestuurd kan worden, heeft de betreffende indicator voor de publieke professional weinig nut en heeft derhalve weinig betekenis. Een dergelijke indicator zou in de ogen van een professional dan ook geschrapt kunnen worden. Wanneer schrappen niet wenselijk is dient ervoor gezorgd te worden dat

de verantwoordingsinformatie zodanig wordt aangepast dat tevens stuurinformatie ontstaat.

**ROC Mondriaan:** De verantwoordingsinformatie die voortkomt uit de zelfevaluaties binnen ROC Mondriaan levert op een aantal indicatoren relevante stuurinformatie op voor de organisatie zelf. Op basis hiervan worden binnen de scholen speerpunten opgesteld en teamtaakopdrachten. De desbetreffende indicatoren worden in veel gevallen als werkbaar ervaren door de professionals omdat het verzamelen van deze informatie niet enkel inspanning kost, maar ook wat oplevert voor de organisatie. Wanneer inspanning en opbrengsten in balans zijn vergroot dit de betekenis voor professionals en dit voorkomt dat de 'prestatieparadox' ontstaat.

**Gemeente Spijkenisse en Gemeente Zoetermeer:** Door beide gemeenten worden effectindicatoren gehanteerd als maatstaf voor de gewenste kwaliteit van de publieke dienstverlening. Deze indicatoren geven weliswaar een rapportcijfer, maar bieden beperkt tot geen inzicht in de overwegingen en achtergrond daarvan. Zo is het rapportcijfer 6,7 voor de kwaliteit van de openbare ruimte wellicht onder de gestelde norm, maar biedt geen stuurinformatie. Aanvullende, veelal kwalitatieve informatie is dan nodig om verbeteracties te kunnen ondernemen.

## 5.5 Reken niet hard af op prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren zijn normen gekoppeld aan prestatieafspraken. Aan die normen kan niet altijd worden voldaan, ondanks alle geleverde inspanningen. Het afrekenen op resultaat ontkent voor de publieke professional de soms moeilijke omstandigheden van het proces van dienstverlening, en ontkent daarmee de meervoudigheid van kwaliteit. Ruimte bieden voor het afleggen van verantwoording biedt de gelegenheid een onderbouwing te geven en daarop afgerekend te worden; het afrekenen op prestaties zonder oog voor de context vermindert de betekenis van indicatoren en leidt mogelijk tot perverse effecten.

**ROC Mondriaan:** Voor onderwijsinstellingen zoals ROC Mondriaan geldt een door het ministerie vastgestelde streefnorm voor het percentage voortijdig schoolverlaters (VSV). Deze normering is voor alle instellingen in Nederland gelijk. Wanneer hier niet aan wordt voldaan heeft dit directe consequenties voor de bekostiging. In de grote steden hebben onderwijsinstellingen te maken met een doelgroep waarvan de problematiek aanzienlijk groter is in vergelijking met de doelgroep waar ROC's in het oosten van het land mee te maken hebben, met een hogere uitval als gevolg. Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat de maatschappelijke opdracht, met het oog op de doelgroep, voor ROC's in de grote steden in bepaalde opzichten omvangrijker is. Op dit moment biedt het waarderingskader professionals weinig ruimte deze informatie terug te geven, waardoor het eigenaarschap en de betekenis van deze normering voor professionals laag is; zij hebben het gevoel weinig invloed te kunnen uitoefenen op dit percentage. Opnieuw wordt hier dus een *deel* genomen om het *geheel* te representeren. De factoren die de prestaties (in dit geval VSV-percentage) beïnvloeden liggen deels buiten het bereik van de organisatie (Guilfoyle 2012: 255). De onderwijsinstellingen zouden er mee geholpen zijn wanneer de complexiteit van deze context mee wordt genomen in het toezicht en dat de beoordeling in mindere mate afhangt van kwantificeerbare eenheden (percentage VSV). Uit de wetenschappelijke verkenning kwam reeds naar voren dat het negeren van de complexiteit schade kan toebrengen aan de professionele attitude (zie ook Smith 1993, Goddard e.a. 2000 in: De Bruijn 2002: 582). Daarnaast is het van belang te vermelden dat de nadruk op het VSV-percentage tot perverse effecten zou kunnen leiden; een situatie waarin scholen studenten met een verhoogd risico tot uitval niet meer toelaten, waardoor



een probleem wordt verschoven naar elders in de maatschappij. Een bevestiging van deze richtlijn is de wet van Goodhart: zodra een maatstaf een beleidsdoelstelling wordt, dan houdt hij op een goede maatstaf te zijn.

## 5.6 Betrek professionals bij de vorming van prestatie-indicatoren

Het klinkt heel voor de hand liggend, maar wordt nog weinig toegepast: het mede-eigenaar maken en daarmee medeverantwoordelijk maken van publieke professionals voorop stellen. In veel gevallen is dat (nog) niet mogelijk: het gaat daarbij om prestatie-indicatoren die door een hogere overheid worden opgelegd. Daar is kennelijk weinig oog voor het belang van eigenaarschap voor diegenen die ermee moeten werken. Indicatoren die door een organisatie zelf opgelegd worden bieden die ruimte in principe wel. Van die ruimte zou meer gebruik gemaakt kunnen worden. Dat zou het professionele gesprek tussen medewerkers over de doelen van de organisatie ten goede komen.

**Gemeente Spijkenisse:** Het programma Impuls brede scholen, sport en cultuur van de Ministeries van OCW en VWS biedt ruimte voor het afleggen van verantwoording over de inzet van de zogenaamde combinatiefunctionarissen die zowel werkzaam zijn op een school als binnen een sport- of cultuurorganisatie binnen de gemeente. Deze vorm van eigenaarschap draagt bij aan betrokkenheid van publieke professionals en daarmee aan de kwaliteit van publieke dienstverlening.

Een ander voorbeeld binnen deze gemeente betreft het convenant Handen ineen voor compleet wonen. In dit convenant wordt getracht op gelijkwaardige basis prestatieafspraken te maken tussen de gemeente en binnen de gemeente werkzame woningbouwcorporaties. Mede-eigenaarschap is hier een voorwaarde: alleen dat leidt tot medebetrokkenheid en daarmee tot medeverantwoordelijkheid.

## 5.7 Maak het voldoen aan informatieverplichtingen van prestatie-indicatoren zo makkelijk mogelijk

Prestatie-indicatoren brengen informatieverplichtingen met zich mee: er dient over de prestaties gerapporteerd te worden om te kunnen bepalen of de beoogde doelen of effecten zijn bereikt. Een vuistregel hierbij is dat de inspanning om te voldoen aan deze verplichtingen niet groter mag zijn dan de opbrengst in de vorm van bijvoorbeeld stuurinformatie. Want hoe nuttig prestatie-indicatoren in de ogen van publieke professionals ook zijn, wanneer de inspanning om te voldoen aan de bijkomende informatieverplichtingen groter is dan de opbrengst in de vorm van stuurinformatie is de betreffende indicator van weinig betekenis en zou volgens hem of haar dan ook geschrapt kunnen worden. Wanneer dit niet gewenst is dienen inspanning en opbrengst in balans gebracht te worden. Dit kan door het voldoen aan de informatieverplichtingen te vergemakkelijken, of de opbrengst, en daarmee de betekenis, te vergroten.

**ROC Mondriaan:** Binnen het ROC Mondriaan moeten studenten ieder 16<sup>e</sup> uur dat ze afwezig zijn door de school gemeld worden bij DUO (verzuimloket). Wanneer dit niet binnen vijf dagen gemeld wordt, maar bijvoorbeeld op de zesde dag, volgt hier op een boete voor de school. Wanneer deze meldingsplicht geïntegreerd zou zijn met bestaande informatiesystemen zou dit de lasten verminderen en de opbrengsten (in termen van verlaagd risico bekostiging mis te lopen) verhogen.

**ROC Mondriaan:** Een groot deel van de administratieve lastendruk die de hantering van het waarderingskader met zich meebrengt zit in de moeite die het kost informatie juist en tijdig aan te leveren. Ook het onderhouden van contacten met verschillende informatievragers vraagt de nodige inspanningen. Zo moet er op verschillende tijdstippen informatie aangeleverd worden aan onder andere DUO, de inspectie en de gemeente Den Haag. Hierbij dient informatie uit verschillende informatiesystemen gehaald te worden. Deze inspanningen wegen in een aantal gevallen niet op tegen wat het oplevert. De spijbelregeling is hier een belangrijk voorbeeld van. In dit geval is het zaak om de lasten te verlagen en de opbrengsten te verhogen. Binnen het ROC wordt dit nu gedaan door de verantwoordingsprocessen beter te stroomlijnen binnen de organisatie. Daarnaast kan de werkbaarheid vergroot worden door met één informatiesysteem te werken, dat zowel in ingesteld op het leveren van verantwoordings- als stuurinformatie.

## 5.8 Resumerend

Voorwaarden werkbare prestatie-indicatoren	Richtlijnen slimmer sturen met prestatie-indicatoren
Betekenisvol	1) Bepaal welke prestatie-indicatoren er écht toe doen
	2) Zorg voor een ruime dekking van prestatie-indicatoren
	3) Zorg dat prestatie-indicatoren stuurinformatie opleveren
	4) Reken niet hard af op prestatie-indicatoren
Eigenaarschap	5) Betrek professionals bij de vorming van prestatie-indicatoren
Praktisch hanteerbaar	6) Maak het voldoen aan informatie-verplichtingen van prestatie-indicatoren zo makkelijk mogelijk

## 6. Tot slot

Het verminderen van administratieve lasten en regeldruk is een belangrijk beleidsthema van de Rijksoverheid. Om regeldruk te verminderen zijn al vele initiatieven in het leven geroepen die ertoe moeten leiden dat regels worden vereenvoudigd of afgeschaft. Deze pilot in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) was erop gericht op basis van een wetenschappelijke en empirische verkenning tot een aantal richtlijnen te komen van slimmer sturen op prestatie-indicatoren in de publieke sector. Daartoe heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn drie cases onderzocht binnen verschillende sectoren.

De pilot laat zien dat de hantering van prestatie-indicatoren deel uitmaakt van de alledaagse werkpraktijk van de publieke professional. Naast de vele professionele en bureaucratische kaders die uitvoerders van oudsher kennen zijn er nieuwe kaders bijgekomen, inclusief prestatie-managementsystemen waarmee met behulp van prestatie-indicatoren op organisatiekwaliteit, effectiviteit, kosten, verantwoording en 'control' kan worden gestuurd. In afgelopen jaren is de omvang daarvan alleen maar toegenomen of er in ieder geval niet minder op geworden.

In geen van de cases wordt naar volle tevredenheid gewerkt met prestatie-indicatoren. Er is met andere woorden ruimte voor verbetering. Zoals uit de wetenschappelijke verkenning naar voren kwam, is het van belang om evenwichtig met prestatie-indicatoren om te gaan. Hierbij worden zowel de argumenten voor als tegen prestatie-management erkend. De waarde van prestatie-indicatoren in de publieke sector moet niet onderschat worden: ze stellen de publieke professional in staat op *verantwoorde* wijze hun vaak complexe maatschappelijke opdracht te vervullen. In dit licht is het van belang om tot een *werkbaar* situatie te komen voor de publieke professional, waarbij de voordelen van prestatie-management in beeld komen en nadelen - zoals perverse effecten en informatieverplichtingen - zoveel mogelijk ingeperkt worden.

Voor een werkbaar hantering van prestatie-indicatoren dient er sprake te zijn van drie voorwaarden: (1) prestatie-indicatoren hebben *betekenis* in de werkpraktijk van de publieke professional; (2) er is sprake van een gevoel van *eigenaarschap* bij deze professional en (3) de indicatoren zijn *praktisch hanteerbaar*. Deze drie voorwaarden hebben gediend als leidraad bij de toetsing van de drie onderzochte cases in de praktijk. Op basis van deze toetsing zijn per onderzochte case conclusies getrokken over de werkbaarheid van de gehanteerde prestatie-indicatoren.

De toetsing heeft duidelijk gemaakt dat met name de mate waarin prestatie-indicatoren als betekenisvol ervaren worden door de publieke professional bijdragen aan een werkbaar praktijk. Om tot een grotere werkbaarheid te komen zijn mede op basis van de empirische verkenning zes richtlijnen opgesteld die kunnen leiden om tot betere praktijken voor het werken met prestatie-indicatoren in de publieke sector. Deze richtlijnen kunnen ingezet worden door opdrachtgevers van publieke dienstverlening bij het (her)organiseren van het werken met prestatie-indicatoren.

### **Richtlijnen slimmer sturen met prestatie-indicatoren**

- 1) Bepaal welke prestatie-indicatoren er écht toe doen
- 2) Zorg voor een ruime dekking van prestatie-indicatoren
- 3) Zorg dat prestatie-indicatoren stuurinformatie

---

opleveren
4) Reken niet hard af op prestatie-indicatoren
5) Betrek professionals bij de vorming van prestatie-indicatoren
6) Maak het voldoen aan informatie-verplichtingen van prestatie-indicatoren zo eenvoudig mogelijk

---

De beleidsmatige betekenis van dit resumé kan zijn dat prestatie-indicatoren – aan de kwantificering waaraan professionals moeten bijdragen – alleen worden ingevoerd c.q. gehandhaafd als ze voldoen aan de ‘voorwaarden voor werkbare prestatie-indicatoren’ en daarmee impliciet aan ‘de richtlijnen slimmer sturen met prestatie-indicatoren’. Deze toets – waarvoor de bewijslast kan worden neergelegd bij degene die de prestatie-indicator oplegt – kan evenzeer gelden voor de verhoudingen binnen een organisatie als voor de relatie tussen een publieke dienstverleningsorganisatie en een overheidsorgaan op een naast-hoger niveau. Daarmee is de zorgvuldigheid van de discussie gediend, evenals de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

## Bijlage 1: Referenties

Arbaboldi, M. & G. Azzone (2010). Constructing performance measurement in the public sector, *Critical Perspectives on Accounting* 21: 266-282.

Bevan G. & C. Hood (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public healthcare system. *Public Administration* 84 (3): 517-538.

Bovens, M. (2005) Publieke verantwoording. Een analysekader, in: Bakker, W. & K. Yesilkagit (eds.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom.

Brink, G., van den, T. Jansen & D. Pessers (2005), *Beroeps(z)eer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.

Brink, G., van den (2006). *Van waarheid naar veiligheid. Twee lessen voor een door angst bevangen samenleving*, Amsterdam: Sun.

De Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance management. *The International Journal of Public Sector Management* 15 (7): 578-594.

Freidson, E. (2001), *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Cambridge University Press.

Greiling, D. (2006) Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management* 55 (6): 448-465.

Guilfoyle, S. (2012). On target? – Public Sector Performance Management: Recurrent themes, consequences and questions, *Policing* 6 (3): 250-260.

Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration* 69: 3-19.

Jansen, T., G. van den Brink & Jos Kole (eds.) *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam: Boom.

Kelman, S. & J.N. Friedman (2009). Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service, *JPART* 19: 917-946.

Lans, van der, J. (2008), *De herovering van de werkvloer*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Augustinus.

Noordegraaf, M. (2008) *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, Den Haag: Lemma.

Noordegraaf, M. (2012) 'Hoe regel je ruimte? Over het belang en de betekenis van ruimte voor politieprofessionals (in de nationale politie)' Paper in opdracht van de Directie HRM, ministerie V&J/Nationale Politie. Verschenen in: *De toekomst begint vandaag, negen wetenschappers over het politievak 2020-2024*.

- Noordegraaf, M. & J. Sterrenburg (2009a), Publieke professionals en verantwoordingsdruk, in: Bovens, M. & T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M. & J. Sterrenburg (2009b), Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten, in: Jansen, T., G. van den Brink & Jos Kole (eds.) *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam: Boom.
- Noordegraaf, M., K. Geuijen & A. Meijer (red.) (2011), *Handboek Publiek Management*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Noordegraaf, M. & B. de Wit (2012), *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. Een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie*, Den Haag: WRR, webpublicatie 63 (via [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).
- Power, M. (1999) *The Audit Society: Rituals of Verification*, New York: Oxford University Press.
- Schön, D. (1983), *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.
- Tonkens, E. (2008), *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*, Amsterdam: Van Gennip.
- Trappenburg, M. (2011), 'Waarom het allemaal niet lukt', in: Tol, J.H. van, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Van de Walle, S. & W. van Dooren (2006). The contingencies of performance measurement in the public sector, *International Journal of Productivity and Performance Management* 55 (6).
- Verbrugge, A. (2004), *Tijd van onbehagen*, Amsterdam: Boom.

## Bijlage 2: Profielen onderzochte organisaties

### 2.1 Gemeente Spijkenisse

Spijkenisse is een stad in de provincie Zuid-Holland op het eiland Voorne-Putten. De stad heeft 72.374 inwoners (GBA Spijkenisse, 2013) en is daarmee de tweeënveertigste gemeente van Nederland en de derde stad in de Stadsregio Rotterdam. Behalve dat de gemeente deel uitmaakt van het samenwerkingsverband Stadsregio Rotterdam (ook bekend als het Rijnmondgebied), behoort het tot de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.

In de gemeentelijke organisatie zijn ruim 700 medewerkers werkzaam. De gemeentelijke organisatie is verdeeld in drie sectoren, die op haar beurt bestaan uit afdelingen en teams:

- De sector Stad en Wijk is belast met de taken die samenhangen met de collectieve behoeften van burgers en organisaties ten aanzien van hun leefomgeving en met voorzieningen voor de stad.
- De sector Inwoners is belast met de dienstverlening aan individuele externe klanten en de front-office taken voor alle gemeentelijke producten en diensten.
- De sector Concernzaken is belast met alle staffuncties van de ambtelijke organisatie plus het accommodatiebeheer.

### 2.2 Gemeente Zoetermeer

Zoetermeer is een gemeente in de provincie Zuid-Holland. De stad heeft begin 2013 ruim 123.000 inwoners en valt hiermee onder de classificatie 'grote gemeente'. Vijftig jaar geleden nam de Gemeente Zoetermeer zich voor om groeistad te worden. Als gevolg hiervan groeide Zoetermeer uit van een dorp met 7.500 inwoners tot de derde stad van Zuid-Holland. Behalve dat de gemeente deel uit maakt uit van het Stadswest Haaglanden, behoort het tot de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.

In de gemeentelijke organisatie zijn meer dan 1000 medewerkers werkzaam. De gemeentelijke organisatie is verdeeld in drie directies, die op haar beurt bestaan uit afdelingen en teams:

- De directie Bedrijfsvoering ondersteunt de productie van de gemeente Zoetermeer. De directie heeft het college en de lijnmanagers als opdrachtgevers. Zij levert goede informatievoorziening en geeft positief kritisch advies over optimale procesinrichting.
- De directie Inwoners is er voor alle inwoners, bedrijven en instellingen. Intern verbinden we initiatieven als het Centrum voor Jeugd en Gezin, het publieksplein, het werkplein, het zorgloket en de wijkloketten. De directie verbindt maatschappelijke partners en bedrijven en werkt samen aan de kwaliteit en leefbaarheid van alle buurten en wijken in Zoetermeer.
- Vanuit het principe "van buiten naar binnen denken" werken de directie Stad en de directie Inwoners nauw samen. De directie Stad heeft oog voor de belangen van burgers, bezoekers, bedrijven en maatschappelijke partners, erkent deze en weegt ze mee. De directie wil vooral een betrouwbare partner zijn. De stad kun je immers alleen 'samen maken' wanneer er onderling vertrouwen bestaat.

De afdeling Publieksplein is de fysieke plek waar inwoners van Zoetermeer terecht kunnen voor gemeentelijke zaken, zoals aanvraag rijbewijs, paspoort, verklaring omtrent het gedrag en voor aangifte van een geboorte. Onder de afdeling Publieksplein vallen ook de omgevingsbalie, WMO-WZI loket en de wijkposten. Per week vinden ongeveer 1.500 baliecontacten plaats.

### **2.3 ROC Mondriaan**

ROC Mondriaan is één van de veertig Regionaal Opleidingen Centra (ROC's) in Nederland met vestigingen in Den Haag, Delft, Leiden en Naaldwijk. Het onderwijsaanbod van ROC Mondriaan bestaat uit ruim 200 middelbare beroepsopleidingen in verschillende branches en op verschillende kwalificatieniveaus, uit educatie voor volwassenen en uit scholing in opdracht van bedrijven. ROC Mondriaan telt 17.000 mbo-studenten en 4.000 educatiestudenten inclusief het VAVO. Er zijn ongeveer 2.000 medewerkers werkzaam. ROC Mondriaan bestaat uit zesentwintig scholen, waarbij aan het hoofd van elke school een onderwijsmanager staat.