

## University of Groningen

### Roles of performance measurement in local government

van Elsacker, W.J.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

van Elsacker, W. J. (2007). *Roles of performance measurement in local government: explorative case studies in Dutch municipalities*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. EPM Sneek.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## 6. Samenvatting (Nederlands)

### *Inleiding*

Politieke bestuurders van Nederlandse gemeenten (zoals de gemeenteraadsleden, de burgemeester en de wethouders) leggen vaak veel nadruk op prestatie­meting. Zo staat in het collegeprogramma 2006-2010 van de gemeente Rotterdam: *“Het college maakt scherpe keuzes en stelt prioriteiten. De nadruk ligt op de uitvoering. Er worden meetbare doelen gesteld waarover het college achteraf verantwoording aflegt”*. Deze gemeente noemt dit *“de Rotterdam aanpak”*, maar ook bij vele andere gemeenten is al meerdere jaren een dergelijke boodschap te vinden. Collegeprogramma’s, programmabegrotingen, voortgangsrapportages, of andere belangrijke documenten van gemeenten leggen de laatste jaren de nadruk op het realiseren van vooraf vastge­legde meetbare resultaten.

Prestatiemaatstaven beogen doelstellingen en resultaten meetbaar te maken en met prestatie­meting kan de gemeente de beschikking krijgen over concrete en feitelijke prestatie-informatie. De interesse voor meetbare resultaten en prestaties is niet toe­vallig. Overheden zijn al jarenlang bezig om de eigen organisatie op basis hiervan aan te sturen. Niet alleen om hiermee beter te gaan presteren, maar ook om op basis hiervan aan de eigen inwoners beter verantwoording af te leggen. Het bedrijfsleven fungeerde hierbij als rolmodel, waarbij het beeld van het commerciële bedrijf als een efficiënte en effectieve organisatie werd benadrukt (Hood, 1995). Van bedrijven werd namelijk verondersteld dat zij in staat waren om de door de klant gevraagde produc­ten te maken tegen minimale kosten. Immers, de “tucht van de markt” zou er voor zorgen dat alleen de succesvolle bedrijven konden overleven.

Overheidsorganisaties moesten dus meer “bedrijfsmatig” gaan werken, en de plan­ning en de beheersing van de organisatie (planning en control) moest “verzakelijken”. Kijkende naar de Nederlandse gemeenten, kwam de nadruk te liggen op de techni­sche en rationele aspecten van beheersing. Managementinformatie (zoals prestatie­maatstaven) werd gezien als objectieve informatie die gebruikt werd voor rationele besluitvorming (zie bijvoorbeeld Van Helden en Ter Bogt, 2001; Ter Bogt, 2005). Het feit dat bedrijven eveneens uit groepen mensen bestaan, dat de organisatorische beheersing wordt uitgevoerd door mensen en met mensen, en dat politiek en macht ook in het bedrijfsleven belangrijke factoren zijn, leken naar de achtergrond te ver­dwijnen. In de formele beheersing kwam de nadruk te liggen op meetbare “targets”, prestatie­meting, het analyseren van de verschillen tussen realisatie en targets, en het waar nodig bijsturen door en “afrekenen” van managers.

In de afgelopen jaren is regelmatig onderzoek gedaan naar het gebruik van meetba­re prestaties voor resultaatbeheersing bij gemeenten. Als dan resultaatbeheersing gedefinieerd werd vanuit het hiervoor beschreven technische gezichtpunt, werden vaak somber klinkende conclusies getrokken. Zo bleken prestatie­maatstaven zelden gebruikt te worden bij het motiveren en belonen van managers, en verschillenanaly-

se (vergelijking van gerealiseerde met geplande prestaties) bleek geen grote rol te vervullen bij de organisatorische beheersing. Er werd geconcludeerd dat prestatie-maatstaven hoofdzakelijk een symbolische en rituele functie hadden; resultaatbeheersing was wellicht meer een verhaal dan een feit (zie bijvoorbeeld Bordewijk en Klaassen, 2001; Pollitt, 2001).

Deze conclusie sluit echter niet goed aan bij de mening van menig politicus en ambtelijk manager bij Nederlandse gemeenten. Zij gaven juist aan dat prestatie-informatie nuttig is gebleken bij het verbeteren van de informatievoorziening, en onderstreepten het belang van prestatiemeting voor de beheersing van de organisatie.

Dit onderzoek concentreert zich op de hiervoor omschreven situatie. De onderzoeksvraag luidt: *“Wat verklaart de rol van prestatiemeting bij de organisatorische beheersing van Nederlandse gemeenten?”*

### **Onderzoekmodel**

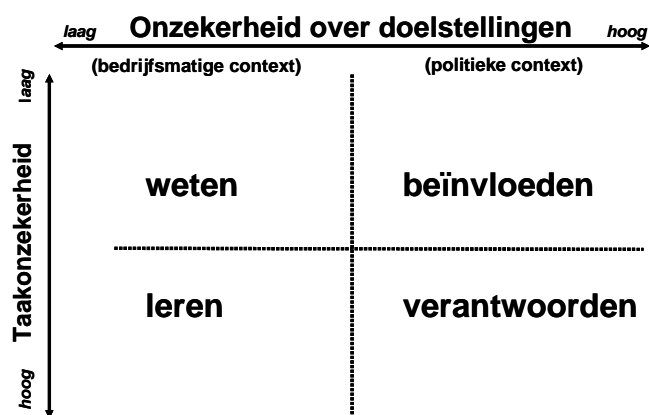
Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is eerst een literatuurstudie uitgevoerd. Het was de bedoeling om theorieën te selecteren die de rol van prestatiemeting in de praktijk konden verklaren. Deze theorieën moesten in staat zijn het gebruik van prestatiemeting in een technische en een meer sociale en politieke context te verklaren. Echter, een voor dit onderzoek goed uitgewerkte theorie was niet voorhanden. Hierdoor heeft dit onderzoek zich geconcentreerd op het opstellen van een theoretisch model en het verkennen van de bruikbaarheid ervan in de praktijk. Het robuust toetsen van het model, bijvoorbeeld met behulp van statistische analyses, is daarmee buiten de kaders van het huidige onderzoek gekomen.

Als startpunt voor het onderzoeksmodel is het traditionele basisraamwerk van Earl en Hopwood (1979) gebruikt. Dit is een weliswaar eenvoudig raamwerk, maar het biedt belangrijke aanknopingspunten voor het onderscheiden van verschillende rollen van prestatie-informatie. Er worden twee contingentievariabelen geïntroduceerd: onzekerheid over doelstellingen en onzekerheid over de uit te voeren taken. Bij twee waarden (“hoog” of “laag”) voor elk van deze contingentievariabelen leidt dat tot vier mogelijke combinaties van rollen van prestatie-informatie. In een matrix uitgezet, worden aldus vier cellen onderscheiden.

In de eerste cel is er zekerheid over de doelstelling en over de taken waarmee de doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. In deze situatie wordt verwacht dat het informatiesysteem alle antwoorden levert, en de verwachte rol wordt “weten” genoemd. Organisatorische beheersing is hier gebaseerd op het technisch gebruiken van het informatiesysteem; de te behalen prestaties worden vooraf vastgesteld, en het informatiesysteem geeft alle informatie die nodig is om de organisatie bij te sturen.

Bij de tweede cel zijn doelstellingen zeker, maar zijn de uit te voeren taken onzeker. Nu probeert men te ontdekken of de uit te voeren taken leiden tot het halen van de doelstellingen. De bijbehorende rol wordt hier “leren” genoemd. De “weten”- en “leren”-rol gaan beide uit van een meer technische kijk op sturen en beheersen. Vanuit een overheidsstandpunt kan gezegd worden dat deze rollen toegepast worden in een meer zakelijke of bedrijfsmatige beheerscontext.

De twee overige cellen beschrijven een situatie waarin de onzekerheid over de doelstellingen hoog is (bijvoorbeeld als de doelstellingen niet duidelijk zijn opgeschreven, of als er onenigheid in de organisatie is over de betekenis van de doelstellingen). Nu wordt verwacht dat het informatiesysteem anders gebruikt gaat worden en dat de invloed van politieke processen op de beheersing belangrijker wordt. Deze situatie wordt in dit onderzoek een politieke beheerscontext genoemd. Bij deze context worden twee rollen verwacht: de “beïnvloeden”-rol en de “verantwoorden”-rol. “Beïnvloeden” wordt verwacht als de taakonzekerheid laag is; het informatiesysteem wordt hier gebruikt om invloed uit te oefenen op toekomstige financiële doelstellingen en prestaties. “Verantwoorden” wordt verwacht als er onzekerheid is over zowel de doelstellingen als de taakuitvoering. De verwachting is hier dat het informatiesysteem alleen gebruikt kan worden om aan de omgeving uit te leggen dat de uitgevoerde taken zinvol zijn geweest. Figuur 1 geeft een overzicht van het basisraamwerk.



**Figuur 1** Basisraamwerk

Om dit basisraamwerk geschikt te maken voor verder onderzoek, is het aangepast en uitgewerkt. De belangrijkste aanpassing heeft betrekking op de definitie van een bedrijfsmatige en een politieke beheerscontext. In het basisraamwerk wordt hiervoor één aspect gebruikt: doelonzekerheid. Het gevolg hiervan is dat beide contexten elkaar uitsluiten en dat slechts één aspect een belangrijke rol speelt. Zoals eerder genoemd, is het te verwachten dat het technisch en rationeel gebruik van prestatie meting (hier aangegeven als een bedrijfsmatige beheerscontext) ook voorkomt in een meer politieke omgeving. Het onderzoeksmodel moet dus ruimte laten voor een dergelijke redenering. Om dit mogelijk te maken is de beheerscontext aan de hand van meerdere aspecten gedefinieerd. Een bedrijfsmatige beheerscontext wordt nu gekenmerkt door: zekere en eenduidige doelstellingen, integratie tussen organisatorische doelstellingen en operationele prestaties, en strak budgetbeheer. Een politieke beheerscontext wordt gekenmerkt door onzekere en meerduidige doelstellingen, de aanwezigheid van tegenstrijdige invloeden op deze doelstellingen, weinig integratie tussen organisatorische doelstellingen en operationele prestaties en los budgetbeheer.

Praktijkonderzoek zou kunnen uitwijzen welke factoren in de praktijk van belang zijn, en welke rollen wellicht gelijktijdig aanwezig zijn. Om de verschillende rollen in de praktijk te herkennen, zijn de rollen verder uitgewerkt. Zo is van elke rol een karakter-

ristieke beschrijving gegeven, en zijn aannames gemaakt over het hierbij horende gebruik van prestatie-informatie.

Het hiervoor toegelichte onderzoeksmodel is gebruikt in een onderzoek, met als hoofddoel om de toepasbaarheid van het onderzoeksmodel in de praktijk verder te verkennen. Hiervoor zijn vier casussen binnen één gemeentelijke organisatie geselecteerd. Het streven was om vooral casussen te selecteren die zo goed mogelijk een extreme positie in het basisraamwerk van Earl en Hopwood, en daarmee de vier verschillende, vooraf verwachte rollen zouden vertegenwoordigen. Dit heeft geleid tot het selecteren van vier casussen welke maximaal verschillende waarden zouden hebben voor beheerscontext en taakonzekerheid. De selectie is uitgevoerd aan de hand van interviews met de gemeentesecretarissen van 11 grote Nederlandse gemeenten (met circa 100.000 inwoners en meer). De geselecteerde casussen (en de vooraf verwachte rol) zijn: Riolering (“weten”-rol), Economisch Beleid (“leren”-rol), Bijstandsverlening (“beïnvloeden”-rol), en Ruimtelijk Beleid (“verantwoorden”-rol).

Het praktijkonderzoek vond plaats bij de gemeente Leeuwarden. In het onderzoek stond het gebruik van prestatiemeting voor organisatorische beheersing centraal. Dit is de redenen dat vooral de relatie tussen de top van de organisatie (de wethouders) en de direct ondergeschikte ambtelijke laag (de ambtelijke topmanager) in het onderzoek is betrokken. Om aanvullende informatie te verzamelen is ook de relatie tussen ambtelijke top en de operationeel managers onderzocht. De interviews zijn in 2005 en 2006 gehouden en hebben hoofdzakelijk betrekking gehad op de planning en rapportages behorende bij het begrotingsjaar 2004.

## **Analyse**

De analyses van de casussen zijn op twee niveaus uitgevoerd. Als eerste is een globale analyse uitgevoerd, met als doel om de algemene relaties (zoals verwacht was in het basisraamwerk van Earl en Hopwood) te beoordelen. Daarna zijn de casussen in meer detail geanalyseerd, met als doel om aanvullende informatie en verklaringen te vinden. Hierna worden beide analyses kort samengevat.

De algemene analyse geeft aan dat er drie belangrijke knelpunten in het basisraamwerk blijken te zijn.

Ten eerste blijkt uit de onderzochte casussen dat de relatie tussen de rol van prestatiemeting en de onderkende omgevingsfactoren (de beheerscontext en de taakonzekerheid) niet eenduidig was. Bepaalde rollen, of onderdelen ervan, zijn in alle casussen gedocumenteerd. Zo bleek de verwachte relatie tussen zekerheid over doelstellingen en taakuitvoering en de “weten”-rol (zoals werd verondersteld in het Earl en Hopwood basisraamwerk) niet aanwezig te zijn. Zelfs bij Riolerings, gepositioneerd in een omgeving waarin de “weten”-rol het meest duidelijk aanwezig zou zijn, werd prestatiemeting nauwelijks gebruikt als een belangrijke bron van organisatorische beheersing. Daarnaast overlapt, zoals eerder was verwacht, een bedrijfsmatige en politieke context elkaar. De Bijstandsverlening-casus geeft bijvoorbeeld aan dat tegenstrijdige invloeden op de gemeentelijke doelstelling niet leiden tot meerduidige

of onduidelijke doelstellingen en prestaties. Tegelijkertijd bleek hier dat het gebruik van specifieke doelstellingen en prestaties de onbeheersbaarheid van de doelstellingen niet verminderde, en een stimulans was om de voortgangsrapportages te verbeteren. Uit de Ruimtelijk Beleid-casus komt naar voren dat meerduidige doelstellingen ook in een weinig politieke beheerscontext aanwezig waren, en dat meerduidigheid van doelstellingen een functie had bij het stimuleren of ondersteunen van toekomstige ontwikkelingen.

Dit diffuse beeld kan beïnvloed zijn doordat de casussen in de praktijk niet de eerder verwachte extreme posities in het basisraamwerk bleken in te nemen. De Economisch Beleid en Ruimtelijk Beleid casussen kunnen niet duidelijk aan één van de contexten gerelateerd worden, en de Bijstandsuitkering-casus heeft kenmerken van zowel een bedrijfsmatige (specifieke en geïntegreerde doelstellingen) als een politieke (tegenstrijdige invloeden op de doelstellingen) beheerscontext.

Ten tweede zijn de rollen in de praktijk niet vaak als geheel waargenomen, terwijl delen van rollen (subrollen) vaak wel herkenbaar waren. Als voorbeeld, de “weten”-rol zelf is vrijwel niet geobserveerd. Alleen met betrekking tot beheersing van organisatorisch sterk geaggregeerde financiële prestaties is deze rol aangetroffen, en wel binnen alle casussen. Echter, als de onderdelen van de “weten”-rol (normstelling of budget targeting, voortgangsrapportage, en verschillenanalyse) in de analyse worden betrokken, dan blijkt dat met name verschillenanalyse nauwelijks een functie had bij de organisatorische beheersing. De overige subrollen zijn in alle casussen wel waargenomen. Ook bij de “leren”-rol (op te delen in: signaleren en leren te veranderen) en de “beïnvloeden”-rol (op te delen in: signaleren en beïnvloeding toekomstige budgetten) waren de subrollen in de praktijk beter herkenbaar dan de rol zelf.

Ten derde blijkt uit de casussen dat er weinig variatie was in het gebruik van verschillende soorten prestatie maatstaven, zeker als vooral de planning en control documenten op organisatorisch niveau in beschouwing worden genomen. In alle vier de casussen bleken prestatie maatstaven redelijk vergelijkbaar in soort en gebruik. De informatie over financiële en niet-financiële prestaties, in begrotingen, voortgangsrapportages en verantwoordingsrapportage, was in alle casussen redelijk vergelijkbaar in hoeveelheid en kwaliteit. Een duidelijke relatie tussen de rol van prestatie meting en het gebruik van prestatie maatstaven kwam daarmee niet naar voren.

Wel kwam naar voren dat in sommige gevallen prestatie meting gebruikt werd voor leren en signaleren, en dat deze informatie op een meer interactieve manier werd gebruikt.

Om inzicht te krijgen in het gebruik van prestatie meting om te (signa)leren, is een meer gedetailleerde analyse uitgevoerd.

“Leren” en de onderdelen “signaleren” en “leren te doen” is het meest duidelijk gedocumenteerd in de Bijstandsverlening-case. Verantwoordelijke politici en managers werden hier geconfronteerd met serieuze financiële en politieke risico's en onvoorspelbare omstandigheden. De beheersing van toekomstige financiële prestaties was van groot belang; de gemeente liep grote financiële risico's als gevolg van onzekere

ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden en de toekomstige financiële bijdragen van de Rijksoverheid. Maar ook een juiste uitvoering van de wet (Wet Werk en Bijstand) was belangrijk. Politici en managers trachtten te reageren op deze situatie, en bleken prestatiemeting te gebruiken voor signaleren en leren. Prestatiemeting bleek vaak geschikt als signaal, of zoals een wethouder het uitdrukte “prestaties nestelen zich in het collectieve geheugen”. Tegelijkertijd werd er ingezet op het verbeteren van de operationele voortgangrapportage. Een vorm van operationele balanced scorecard werd ontwikkeld, met als doel financiële en niet-financiële prestaties beter meetbaar te maken en in samenhang te rapporteren. Ook werd een maandelijkse rapportage ontwikkeld om zo snel mogelijk geïnformeerd te zijn over de ontwikkeling van de gerealiseerde prestaties. Opvallend was dat deze voortgangsinformatie niet zozeer leidde tot het direct bijsturen van operationele processen of huidige prestatiebudgetten. Een voortgangrapportage werd eerder gebruikt om beslissingen te nemen over toekomstige budgetten en bijbehorende processen. Signaleren, leren te doen, en beïnvloeden van toekomstige budgetten, waren in deze casus dus gelijktijdig aanwezig.

Ook de casussen Economisch Beleid en Ruimtelijk Beleid geven aanvullende inzichten met betrekking tot de “signaleren“-rol. In beide casussen werd prestatiemeting duidelijk gebruikt in de communicatie tussen politici en het operationele management. Bij Economisch Beleid gaf de werkgelegenheidsdoelstelling voor alle betrokkenen duidelijk aan wat het overkoepelende eindresultaat moest zijn (of zoals de gemeente het zelf noemt, gaf het “gewenst effect” aan). De hierbij behorende prestatie-maatstaf gaf echter geen concrete richting aan de uit te voeren werkzaamheden. Het gebruik van prestatiemeting voor het aanpassen van processen, of “leren te doen”, ontbrak hier volledig. Wel bleek de prestatie-maatstaf toegepast te worden als impliciete motivatie in menig beleidsvoorstel. In de Ruimtelijke Beleid-casus bleek prestatiemeting niet zozeer betrekking te hebben op de overkoepelende hoofddoelstelling, maar gaf deze eerder richting aan specifieke projecten binnen dit beleidsveld. Prestatiemaatstaven werden hier gebruikt om het belang van bepaalde beslissingen binnen specifieke projecten te benadrukken. Ook “leren te doen” bleek hier te ontbreken. In beide casussen participeerden politici actief in operationele acties.

## **Reflectie**

Samengevat, laten de vier casussen zien dat bij de organisatorische beheersing van gemeenten, een bepaalde mix van (onderdelen) van rollen van prestatiemeting standaard aanwezig was. Deze standaardrol is een samenstelling is van de volgende onderdelen:

- de gehele “weten“-rol (budget targeting, voortgangrapportage, en verschillenanalyse) met betrekking tot geaggregeerde financiële prestatie-maatstaven;
- delen van de “weten“-rol (budget vaststellen, voortgangrapportage) voor alle overige begrote prestatie-maatstaven;
- een deel van de “beïnvloeden” rol (beïnvloeden van komend budget), voor alle begrote prestatie-maatstaven;
- en de “verantwoorden” rol, voor alle begrote prestatie-maatstaven.

Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het basisraamwerk van Earl en Hopwood niet zonder meer bruikbaar is om de in de casussen gevonden situaties te verklaren. Een eenduidige relatie tussen de rol van prestatiemeting en contextuele factoren (zoals onzekerheid over doelstellingen en taakuitvoering) is niet aangetoond. In tegendeel, prestatiemeting vervult eerder een standaardrol die in alle situaties aanwezig is.

In aanvulling op deze standaardrol komen leren en signaleren voor, maar alleen in specifieke situaties. De Bijstandsverlening-casus geeft daarbij aan dat leren en signaleren relaties hebben met aspecten van een “bedrijfsmatige” (zoals specifieke en geïntegreerde doelstellingen en prestaties) en een “politieke” (zoals conflicterende invloeden op doelstellingen) beheerscontext. Dit duidt op een zakelijke beheersing in een als politiek gekenschetste beheersomgeving.

Het onderzoek geeft aan dat het gebruik van prestatiemeting voor leren en signaleren gerelateerd is aan het beheersen van politiek gevoelig activiteiten. Politiek gevoelig heeft hier betrekking op de aanwezigheid van politieke risico's (financiële en uitvoeringsrisico's, zie de Bijstandsverlening-casus) of politieke kansen (actieve participatie van politici in operationele activiteiten, zie de casussen Economisch Beleid en Ruimtelijk Beleid). Leren is alleen aangetoond in een situatie waarin organisatorische doelstellingen en prestaties richting geven aan uitvoerende activiteiten (zie de Bijstandsverlening-casus).

Opgemerkt wordt dat deze resultaten gebaseerd zijn op slechts vier verschillende casussen in één organisatie, binnen één tijdperiode. Aanvullend onderzoek zal misschien kunnen aantonen in hoeverre de hier gevonden conclusies houdbaar zijn voor meerdere taken bij meerdere gemeenten.



