

Rapportage Rekenschap

10 voor meten, 5 voor gebruik

Over prestatiemeting en monitoring

H.D. Albeda

“If you don’t measure results, you can’t tell success from failure. If you can’t see success, you can’t reward it. If you can’t reward success, you are probably rewarding failure.”

D. Osborne, T. Gaebler

stichting **rekschap**

10 voor meten, 5 voor gebruik, over prestatiemeting en monitoring

De activiteiten van de stichting Rekenschap worden mede mogelijk gemaakt door:

- o Andersson Elffers Felix
- o IBM Nederland
- o Informatiehuis
- o Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- o PinkRocade

Stichting Rekenschap 2002 Amsterdam
Voor meer informatie mail@rekenschap.nl of www.rekenschap.nl

Inhoud

Introductie	4
<i>Hebben we bereikt, wat we hadden bedoeld?</i>	<i>4</i>
Angst voor controle en afrekenen	5
<i>Debat prestatiemeting</i>	<i>5</i>
1. Waarom en hoe prestaties meten	6
<i>Meerdere functies</i>	<i>6</i>
Wrevel	7
TIP 1: Verzamel niet in het wilde weg gegevens	7
<i>Wat verstaan we onder prestatie</i>	<i>7</i>
<i>Indicatoren kiezen</i>	<i>8</i>
Wat was het doel?	8
TIP 2: Geef duidelijkheid over te bereiken resultaat	8
TIP 3: Beloon gemeten prestaties	9
TIP 4: Meet de waardering van gebruikers	10
2. Meting als onderdeel van beleid	11
<i>Een voorbeeld van gebruik van prestatiemeting</i>	<i>11</i>
TIP 5: Betrek alle vier de groepen bij het maken van indicatoren	11
<i>Algemene monitor</i>	<i>12</i>
<i>Signaleren op gevoel, onderbouwen met cijfers</i>	<i>14</i>
TIP 6: Geef uitvoerders een meetbare doelstelling, werk met prestatiecontracten	15
3. Gebruik van een wijkmonitor bij buurtverbetering	16
<i>Buurt in opstand</i>	<i>16</i>
Tip 7: Zoek methoden om de buurt te betrekken	16
<i>7 fondsen met 7 soorten doelen</i>	<i>17</i>
<i>Leren van anderen</i>	<i>17</i>
Tip 8: Werk vanuit algemene uitgangspunten, maar kies specifieke recepten	18
4. Zeven principes	19
<i>Te weinig belonen, te weinig leren van elkaar</i>	<i>20</i>
5. Conclusies	21
Bijlage: Deelnemers debat prestatiemeting dd. 19 oktober 2001	22

Introductie

Hebben we bereikt, wat we hadden bedoeld?

"Would you tell me, please, which way I ought to go from here?"

"That depends a good deal on where you want to get to," said the [Cheshire] Cat.

"I don't much care where" said Alice.

"Then it doesn't matter which way you go," said the Cat.

LEWIS CARROLL, Alice's Adventures in Wonderland

Het meten van prestaties zouden we op dezelfde manier kunnen omschrijven als bovenstaande zoektocht van Alice in Wonderland. Wat moet ik meten? Dat hangt er vanaf wat je ermee wilt. Kijken we naar de hoeveelheid monitors, dan lijkt het alsof men veel meet zonder te weten waarheen men wil.

Metten van resultaten was vroeger veel minder in zwang. Het ging veel meer over het maken van beleid dat om het meten van resultaten. Politieke discussies gingen over waar extra geld naar toe moet. Wijkmonitors, leefbaarheidsmonitors, onderwijsachterstandmonitors waren onbekende woorden. Pas sinds 2000 heeft bijvoorbeeld de Tweede Kamer een aparte verantwoordingsdag als tegenhanger van Prinsjesdag ingesteld. Dan geeft het kabinet informatie over resultaten.

In 1990 kwam het Sociaal en Cultureel Planbureau met een publicatie over overproductie van beleid. De omslag zat wel de lucht, dat er sprake was van overproductie werd door velen onderkend. Na de bezuinigingen van de jaren tachtig in reactie op de groeiende overheidstekorten in de jaren zeventig, was er behoefte aan duidelijkheid over resultaten van overheidsbemoedening.

Het boek 'Reinventing Government' van Osborne en Gaebler sprak veel mensen die betrokken waren bij de publieke zaak aan. Zij zeiden in hun boek te geloven in de overheid, te geloven dat de samenleving niet effectief kan functioneren zonder effectief openbaar bestuur, maar vonden het systeem waarbinnen gewerkt wordt niet effectief. Daarom pleitten zij onder andere voor prestatiemeting: "What gets measured, gets done". Het ging om een effectieve overheid die resultaten behaalt.

In 2001 sprak het SCP in een essay over de toekomstverkenning van het Kabinet Kok 1998 – 2002 over Richting geven, Ruimte laten, Resultaten halen en Rekenschap en verantwoording afleggen. De wil om resultaten te meten is aanwezig. De vraag of bereikt is wat bedoeld was houdt veel mensen bezig.

Dat deze vraag veel mensen bezig houdt, mag ook letterlijk worden opgevat. Inmiddels is het meten van prestaties heel gebruikelijk geworden. Het gebrek aan meten is inmiddels veranderd in een overvloed aan metingen. In een enquête die Rekenschap hield onder gemeenten gaven gemeenten aan prestaties te meten en te werken met monitors. Hoe groter de gemeente, des te meer kans dat er een gemeentelijke monitor is. We kunnen zelfs spreken van een wildgroei van monitors.

Nederland staat duidelijk niet alleen in het werken met monitors en prestatiemetingen. In de Verenigde Staten is het zelfs vastgelegd in de wet. Daar geeft de Government Performance and Results act van 1993 aan dat federale agentschappen strategische plannen moeten ontwikkelen met:

1. doelen van de organisatie (algemene en jaarlijkse doelen)
2. wegen om die doelen te bereiken
3. methoden om de prestaties en te behalen doelen te meten

Resultaten zijn te vinden op de website van de Amerikaanse overheid¹. De agentschappen staan daar geordend op hun score met betrekking tot managementdoelen zoals resultaatgerichtheid. De daadwerkelijke uitkomsten van beleid van agentschappen zijn niet vergelijkbaar.

Vreemd genoeg blijken de uitkomsten lang niet altijd gebruikt te worden. In deze publicatie kijkt Rekenschap naar de manier om prestaties te meten, de valkuilen daarbij en hoe de resultaten gebruikt kunnen worden.

Angst voor controle en afrekenen

Veel monitoren roepen het beeld van controle op. Vooral waar de benodigde gegevens voor een monitor aangeleverd moeten worden door de actor die of wiens activiteiten worden gemonitord, maakt dat de zaak kwetsbaar.

Naarmate informatie eenduidiger is en eenvoudiger controleerbaar (omzetcijfers, verbruikcijfers) is er minder een probleem. Maar naarmate de informatie minder eenduidig en diffuser is, zijn er minder controle mogelijkheden en komt degene die monitort in een afhankelijke positie.

Debat prestatiemeting

De publicatie is gebaseerd op een door Rekenschap georganiseerd debat over prestatiemeting. Daarom zullen we in deze publicatie geregeld verwijzen naar drie experts en hun voorbeelden gebruiken.

- Vic Veldheer is hoofd Beleid en Bestuur van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij ging in op de manier waarop prestaties gemeten kunnen worden en de mogelijkheden en onmogelijkheden in de beleidspraktijk.
- Jeroen Slot is directeur van Bureau Onderzoek + Statistiek van de gemeente Amsterdam. Hij ging in op de werkwijze die in Amsterdam gevolgd is bij het Sociaal Structuur Plan.
- Martin Mulder is wijkmanager Utrecht-noordwest. Hij ging in op het gebruik van de Utrecht monitor en de scores van waardering door burgers bij het beleid voor Utrecht-noordwest.

De publicatie kan niet gezien worden als een woordelijk verslag van de discussie. Naast de input in het debat is ook gebruik gemaakt van andere publicaties.

¹ www.govexec.com/gpp.

1. Waarom en hoe prestaties meten

Stichting Rekenschap wil bevorderen dat burgers kunnen zien welke resultaten overheden boeken en of dat efficiënt gebeurt. Ondanks de toegenomen aandacht voor prestatiemeting en evaluatieonderzoek, is het voor burgers lang niet altijd mogelijk te zien of een overheid goede resultaten boekt. Prestatiemeting is een instrument ter beheersing van productieprocessen. Het gaat dan ook lang niet altijd om de vraag van burgers om resultaten te kunnen zien. De behoefte aan prestatiemeting is toegenomen vanuit verschillende achtergronden.

Meerdere functies

- Toegenomen aandacht voor de effectiviteit van overheidshandelen. De overheid moet bedrijfsmatig handelen en aantonen dat voor de overheidssdienstverlening een goede prijs betaald wordt en goede kwaliteit geleverd wordt. Ook bij beleid komt de vraag op of het gevoerde beleid bij heeft gedragen aan de reductie of oplossing van het probleem. Het management heeft daardoor behoefte aan monitoring.
- Toegenomen complexiteit. Burgers zijn steeds minder voorspelbaar. Er zijn geen afspraken te maken met het middenveld, waarbij de organisaties in het middenveld vanzelfsprekend kunnen zorgdragen voor uitvoeren van de afspraken. Burgers richten zich niet vanzelfsprekend naar wat het middenveld afspreekt. Alle actoren zijn deel van een onderhandelend netwerk. Om goed te kunnen samenwerken is het nodig dat deelnemers een beeld hebben van de ontwikkelingen.
- Toegenomen decentralisatie en uitbesteding. In het streven uitvoering op het juiste niveau te brengen is meer gedecentraliseerd. Omdat met de decentralisatie niet alle verantwoordelijkheid van het Rijk is weggefallen wil het Rijk weten hoe het met de uitvoering staat. Datzelfde geldt nog sterker bij uitbesteding van taken aan verzelfstandigde organisaties.
- Gedeelde verantwoordelijkheden. In bestuursakkoorden worden spelregels in het verkeer tussen overheden vastgesteld. Een voorbeeld is het grote stedenbeleid. In convenanten over de inzet van extra gelden wordt vastgelegd dat de beleidseffecten zichtbaar worden gemaakt.

De prestatiemetingen hebben daardoor meerdere functies.

- Zelfcontrolefunctie: lukt het de organisatie te doen wat is voorgenomen?
- Sturende functie: welke ingrepen werken, welke niet?

Beide functies vragen naar de juistheid van de ingezette middelen en de tijd die vergund is om resultaat te behalen.

- Lerende en evaluerende functie: lukt het om ingrepen die werken te verbeteren? Is het behaalde resultaat ook inderdaad het gevolg van de inspanningen? Hier past ook een beloning.
- Toezichtfunctie: hierbij kijkt een instantie of een taak naar behoren is uitgevoerd. Bij de laatste functie komen sancties om de hoek kijken.

Uit de verschillende publicaties en debatten over meting komt het onderscheid naar voren tussen prestatiemeting en evaluatieonderzoek. Bij de eerste ligt de nadruk op input, proces en output, terwijl bij evaluatieonderzoek de relatie tussen beleid en beleidsuitkomsten en –effecten centraal staat. Veldheer beschouwde het in de expertmeeting over prestatiemeting als een “gradueel verschil”: in beide gevallen is het vizier gericht op de uitkomsten van bepaalde productieprocessen. Prestatiemeting is eigenlijk een permanente vorm van evaluatie.

Wrevel

In een onderzoek van Rekenschap naar het gebruik van prestatiemetingen bleek dat grotere gemeenten vrijwel allemaal werken met prestatiemetingen en monitors². Provincies en vooral gemeenten moeten voor veel monitoren gegevens aanleveren. Dat leidde gaandeweg tot wrevel. De wrevel komt op omdat vaak niet duidelijk is waarom al die monitors worden ingesteld en wat er met de aangeleverde informatie gebeurt. “Meten is weten” is een gevleugelde term geworden. Maar wat verstaan we eigenlijk onder de prestatie? Worden de juiste meetgegevens gebruikt en gebeurt dat op een goede manier? Vic Veldheer ging vooral op deze vragen in.

Bij het meten van prestaties kan het om heel verschillende dingen gaan: het verkopen van een broodje kaas is van een heel andere orde dan het versterken van de sociale cohesie. We weten niet precies wat sociale cohesie is, we weten eigenlijk ook niet precies wat je dan moet doen en al helemaal niet hoeveel tijd, geld en menskracht daarvoor nodig zijn. Vaak gaat het om het meten van kwaliteit van beleid. Dat is lastig: hoe moet je bijvoorbeeld meten of het beleid ter bevordering van de sociale cohesie is geslaagd?

TIP 1: Verzamel niet in het wilde weg gegevens

Het is niet verstandig te beginnen met informatie te verzamelen, waarvan men denkt dat het er wel eens mee te maken zou kunnen hebben of een groep deskundigen vragen zijn licht erover te laten schijnen. Voorbeeld is het Grote stedenbeleid. Daar is onvoldoende nagedacht over de vraag op welke wijze de effecten van het GSB kunnen worden achterhaald. Dat leidde tot ongerichte gegevensverzameling. Geef leveranciers van data een duidelijk beeld van wat met de aangeleverde data gebeurt.

Wat verstaan we onder prestatie

Veldheer onderscheidt drie categorieën van prestaties:

1. Kwaliteit van de democratie
2. Kwaliteit van beleid
3. Kwaliteit van dienstverlening

Hierin zitten spanningen. Democratische besluitvorming is de beste methode, maar levert niet altijd de beste uitkomst. Gemeten uitkomsten van beleid leveren vaak geen helder beeld op van mate van doelbereiking. Kwaliteit van

² H.D. Albeda Gemeenten langs de meetlat, Rekenschap, 2000

dienstverlening kan gemeten worden naar het subjectieve oordeel van gebruikers en een objectieve meting en daar kunnen verschillen in zitten.

Indicatoren kiezen

Als start moet gekeken worden wat men wil meten. Ging het om de besluitvorming? Het beleid? De dienstverlening? Daar moeten de indicatoren bij gekozen worden. Dat kunnen vraagindicatoren of aanbodindicatoren zijn, het kunnen objectieve of subjectieve indicatoren zijn.

Wat was het doel?

Inzicht kan verkregen worden door indicatoren te definiëren, maar welke? Welke indicatoren moeten gekozen worden om te zien of bijvoorbeeld bepaalde dienstverlening goed is? Veldheer gaf een voorbeeld uit zijn praktijk. Het SCP nam eens het aantal uitleningen van bibliotheken als indicator voor de productie. Hierop kwam kritiek van de bibliotheken, die vonden dat de kerntaak niet uitlenen was. Men vergeleek de productie-indicator met het tellen van kopjes koffie in een restaurant om de productie van het restaurant te meten. De prestatiemeting zou dus geen beeld geven van het bereikte doel. Dat betekent in het geval van de bibliotheken dat de doelstelling veel duidelijker geformuleerd moet worden. De te kiezen indicatoren moeten in relatie staan tot het doel van de organisatie. Deze doelen zijn echter zelden expliciet gemaakt. Daardoor kan na afloop bij evaluatie niet geconstateerd worden of er sprake is van succes of niet.

TIP 2: Geef duidelijkheid over te bereiken resultaat

Het beste is volgens Veldheer de omgekeerde methode te hanteren: Vraag je af welk resultaat je wilt bereiken en ga van daaruit vaststellen wat daarvoor nodig is. De gewenste output, het succes, bepaalt de benodigde input.

Doelstellingen zijn in de politiek niet altijd even duidelijk. Bij de besluitvorming kunnen compromissen nodig zijn, waardoor meerdere doelen genoemd worden.

Zo blijft soms onduidelijk wat gemeten moet worden. In het bedrijfsleven is de band tussen het management en het onderzoeksbureau sterker dan bij de overheid. Bij de overheid kan het gebeuren dat het onderzoeksbureau nogal veel vrijheid neemt om de onderzoeksvraag te interpreteren. Gevolg kan zijn dat er andere zaken gemeten worden dan de politiek of de uitvoerders willen accepteren en gebruiken. De uitkomsten worden dan niet gebruikt.

In het debat gaven aanwezigen uit het bedrijfsleven (Abbenhuës (McDonalds), Lageweg (Rabo bank)) aan dat in het bedrijfsleven in toenemende mate op meerdere doelen gestuurd wordt. Niet alleen de winst telt, ook de mensen en het milieu. In elk geval worden in het bedrijfsleven managers vastgelegd op te behalen resultaten. Zij weten wanneer het resultaat onvoldoende is en dat ze daar op afgerekend worden. In de overheid is het management minder gebonden aan resultaten. Bovendien telt het oordeel van klanten bij het bedrijfsleven heel zwaar. In de overheid is het lastiger.

Veldheer gaf aan wel eens jaloers te zijn op het bedrijfsleven: als het niet goed gaat voelen ze dat meteen. Bij de overheid heeft het resultaat weinig of geen consequenties. Daardoor is de stimulans voor betere prestaties te gering.

TIP 3: Beloon gemeten prestaties

Bij het bedrijfsleven tellen de uitkomsten zwaar en het management weet dat het wordt beloond en afgerekend op resultaten. Een dergelijke stimulans zou ook binnen overheidsorganisaties gunstig uitpakken.

Het werkt niet alleen zo bij het maken van winst. Het bedrijfsleven haalt gemakkelijker geld van aandeelhouders binnen als de doelen harder meetbaar zijn. Iets dergelijks zou de overheid kunnen gebruiken. De overheid moet terughoudender zijn als doelen minder goed meetbaar zijn.

In het bedrijfsleven wordt niet alleen gekeken naar de omzetgegevens. Het meten is bijvoorbeeld bij McDonalds geautomatiseerd en geïntegreerd met kassahandelingen. Daar zijn gegevens over wachttijd afgezet tegen andere vestigingen. Ook worden klantmetingen gehouden waarbij naar bereikbaarheid en sfeer wordt gevraagd. Ook al is het antwoord over de sfeer moeilijk interpreteerbaar, als de klant het volgende jaar een hoger cijfer geeft zegt dat wat. Alle gegevens worden per restaurant automatisch gemeten en vergeleken. De kracht van automatisering is dat als iemand contact maakt gegevens automatisch verzameld kunnen worden. Dat gebeurt in overheidsdiensten te weinig. Veel van de vragen van het SCP en CBS zijn gebaseerd op enquêtes. Dat is kwetsbaarder. Bij het bedrijfsleven worden gegevens die genoteerd worden meteen gebruikt om te analyseren.

Bij de overheid is lang niet altijd sprake van landelijke en eensluidende doelen. Gemeenten zijn bijvoorbeeld verschillend, niet alleen qua omgeving en bevolkingssamenstelling, maar ook qua politieke kleur. Toch hoeft dat standaardisatie en vergelijking niet in de weg te staan. Per gemeente kunnen de doelen en prioriteiten verschillen. Veel benodigde gegevens zullen echter ook overeenkomen.

Nu hebben de meeste gemeenten hun eigen monitor. Doordat er steeds nuanceverschillen zijn, zijn die monitors onvergelijkbaar en hebben ze weinig waarde. Een oplossing zou zijn een vast deel te maken dat landelijk gestandaardiseerd is en een variabel deel dat per gemeente kan verschillen. Ingeschat wordt dat de betreffende overheid lang niet altijd transparant wil zijn. Angst om afgerekend te worden speelt daar een rol. Ook zijn er bureaus die per gemeente een nieuwe opdracht willen verwerven.

Ook al zijn monitors niet gestandaardiseerd, toch zeggen raadsleden de monitors te gebruiken. De informatie wordt steeds beter. Lastig is wel dat de verwachtingen hoger worden en de kloof tussen wat kan en wat men wil groter wordt.

Er werd veel gesproken over de verschillen en overeenkomsten tussen bedrijfsleven en overheid. Duidelijk is dat het bedrijfsleven zwaar gestraft wordt door consumenten als zij van oordeel zijn dat het product of de dienst niet goed is. Dat is een prikkel die bij de overheid maar al te vaak ontbreekt.

TIP 4: Meet de waardering van gebruikers

Neem nadrukkelijk het oordeel, de waardering van gebruikers, patiënten, cliënten op in het rijtje prestatieindicatoren. In de publieke sector ontbreekt de tucht van de markt, daarom moet er in de publieke sector een andere manier gezocht worden om het oordeel van gebruikers mee te wegen.

2. Meting als onderdeel van beleid

Een voorbeeld van gebruik van prestatiemeting

Jeroen Slot gaf in zijn presentatie voorbeelden van de aanpak van prestatiemeting bij het Sociaal Structuurplan van Amsterdam. Daarbij werd gestart bij het vaststellen van de te bereiken resultaten.

In het Sociaal Structuurplan werden 8 thema's gekozen. Per thema werden meetbare doelen opgesteld.

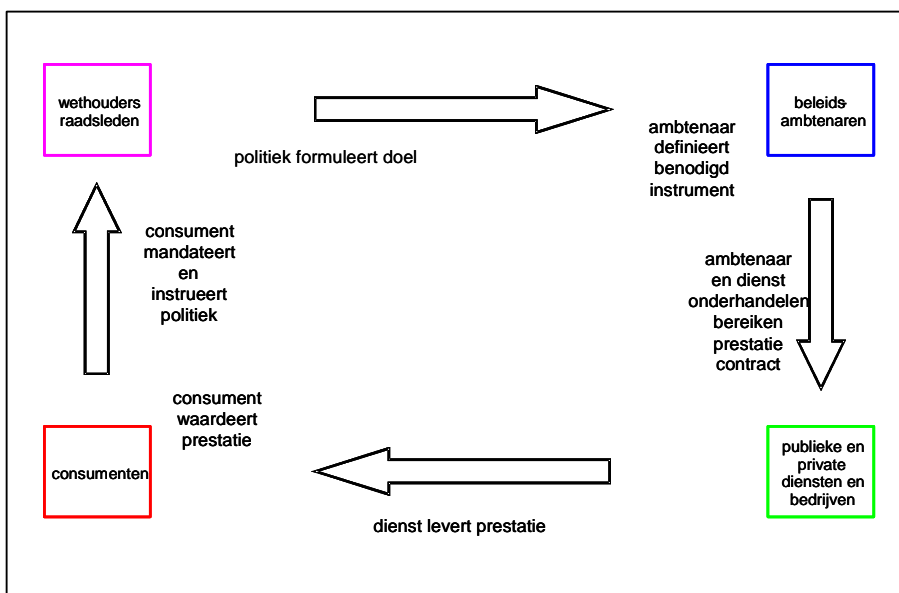
Schuldhelpverlening was een van de thema's. Dat werd aangepakt via

1. Quick scan.
Hierbij werd een beeld geschetst van de bestaande toestand en wat de opgave was in relatie tot de doelstelling. Hierbij kwamen vragen aan de orde als: wat is schuld, hoeveel mensen hebben nu schulden? Wat is de aard van de schulden en welke beschikbare voorzieningen zijn er.
2. Plan van aanpak.
Wetend welke doelen er waren en welke beschikbare voorzieningen er zijn, werd een plan van aanpak opgesteld. In het geval van de schuldhelpverlening kwam daar uit dat de bestaande capaciteit moest worden uitgebreid, wachtlijsten weggewerkt moesten worden met externe ondersteuning, werkprocessen verbeterd, een noodfonds ingezet, preventiefunctie versterkt, inkomensbeheer uitgebreid, de stadsdelen een sterkere rol kregen en de monitoring verbeterd werd.
3. Uitvoeringmonitor opzetten.
De monitor was daarmee gekoppeld aan de te bereiken resultaten en de inzet van verschillende instrumenten.

In het hele beleidsproces spelen consumenten, de politiek, beleidsambtenaren en publieke en private diensten en bedrijven een rol. Consumenten / burgers mandateren en instrueren de politiek. De politiek formuleert het doel, beleidsambtenaren voegen het benodigde instrumentarium toe en onderhandelen met de uitvoerders over de prestaties. Vervolgens worden prestaties geleverd aan het publiek.

TIP 5: Betrek alle vier de groepen bij het maken van indicatoren

Om te kunnen komen tot goede en betekenisvolle indicatoren is het nodig om politiek, ambtenaar, uitvoerder en de consument te betrekken. Het lijkt gemakkelijk om deze beleidscyclus te maken, in de praktijk is het zeer ingewikkeld.



Algemene monitor

Naast de monitor van het thema schuldhulpverlening, werd ook een algemene monitor gemaakt. De algemene monitor is verwant aan de leefsituatie-index van het Sociaal en Cultureel Planbureau³. In het gebruik lijkt het op de IQ-score: het geeft aan of een buurt, wijk of groep hoger scoort dan 100. Doel van de algemene monitor was dat politiek, ambtelijk apparaat, burgers en uitvoerende instellingen konden gebruiken voor eigen behoeften:

- Exploreren: zijn er onbekende groepen met achterstand?
- Signaleren: welke groepen doen het beter of zijn sterker?
- Evalueren: hoe ontwikkelen de omstandigheden van de verschillende groepen, worden verschillen door de tijd groter / kleiner?

Slot gaf voorbeelden van de vergelijkingen die met de systematiek van de Leefsituatie-index gemaakt kunnen worden. Amsterdam kan met de vier grote steden en met heel Nederland vergeleken worden, maar ook kan in Amsterdam een vergelijking gemaakt worden naar leeftijd, stemgedrag, etnische achtergrond.

	Nederland	G 4	Amsterdam
Gemiddeld	100	94	94
18 – 24	105	100	99
25 – 34	103	97	99
35 – 44	105	97	98
45 – 54	103	99	95
55 – 64	98	94	89
65 – 74	90	87	88
> 75 jaar	75	73	76

³ SCP De sociale staat van Nederland 2001

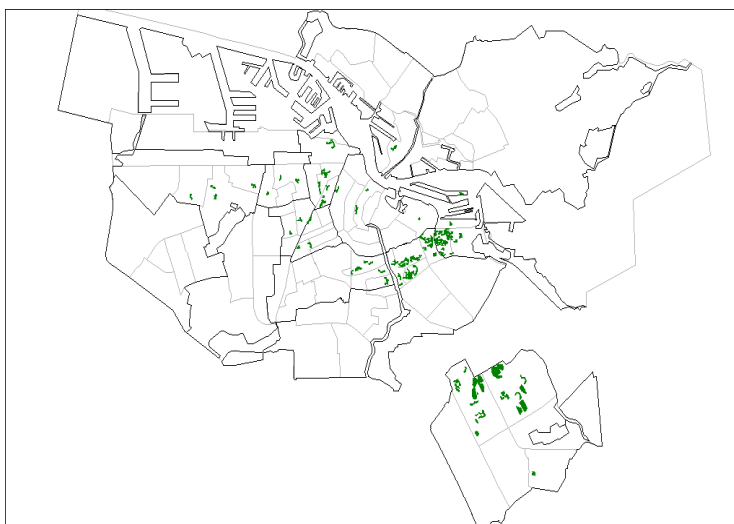
Uit een dergelijk overzicht kunnen opvallende afwijkingen komen, die nader onderzoek vragen.

In de Algemene Monitor is ook de mogelijkheid ingebracht om ruimtelijke dynamiek te zien. Dit is ontwikkeld met de Universiteit van Amsterdam. Zo kan de concentratie langdurige werklozen in de stad bekeken worden. Trends kunnen blijken en leiden tot nieuw beleid, of gecontroleerd kan worden of beleid leidt tot verandering. Bijvoorbeeld de toename van concentratie van langdurig werklozen tussen 1994 en 1996.



Tussen 1994 en 1996 is een scherpe toename te zien in de Bijlmermeer in het zuidoosten. Dat is een reden om gerichte maatregelen te nemen.

In 2000 zag het plaatje er gunstiger uit voor de Bijlmer, maar minder gunstig in Amsterdam West:

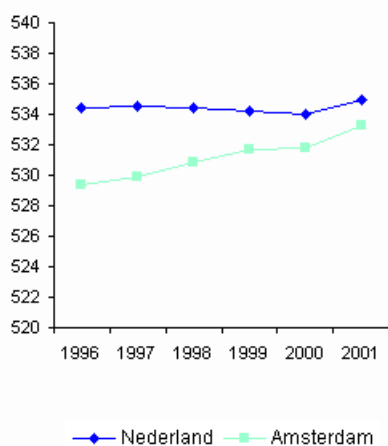


Het bedrijfsleven gebruikt dergelijke prestatiegegevens gerelateerd aan de ruimtelijke concentraties ook. Daar worden de gegevens gebruikt voor marketing.

Raadsleden geven aan dat dergelijke presentaties veel meer houvast kunnen geven dan de gegevensbrij die ze anders ontvangen. Zij kunnen greep op de materie krijgen als ze zelf vragen kunnen stellen. Zij menen dat zij toegang moeten hebben tot een dergelijk systeem om beter doelen te kunnen formuleren (wat is precies het probleem) en beter te kunnen controleren.

Dat kan en Slot is niet bang dat raadsleden de gegevens misbruiken om verkeerde conclusies te trekken. Hij ziet wel een ander probleem. Doordat de gegevens tot op postcodeniveau beschikbaar zijn, zijn de gegevens zeer privacygevoelig.

Slot geeft tenslotte een voorbeeld van het gebruik van prestatiemeting om te sturen op resultaten. Bij het onderwijsbeleid heeft de gemeente Amsterdam scholen beoordeel op de prestaties van de leerlingen bij de Cito-toets. De uitkomsten werden openbaar gemaakt, zodat de scholen er belang bij hadden te verbeteren. Dat had veel succes. Als totaal komt Amsterdam steeds dichterbij het landelijk gemiddelde, met een moeilijker populatie. Interpretatie van de uitkomsten vraagt wel dieper te kijken naar die populatie. De gemiddelde resultaten van Amsterdam lijken slechter te zijn dan het landelijk gemiddelde. Als een vergelijking per populatie-categorie gemaakt wordt blijken Amsterdamse scholen beter scoren op de Cito-toetsen dan drie jaar geleden en beter dan scholen met leerlingen uit dezelfde categorie landelijk.



Signaleren op gevoel, onderbouwen met cijfers

Monitors kunnen gebruikt worden om te toetsen, maar ook om te signaleren dat iets in bepaalde buurten of organisaties mis gaat. Deelnemers aan het debat gaven aan dat het signaleren dat het in bepaalde buurten niet goed gaat het probleem niet is. Raadsleden lopen in de buurt rond en krijgen signalen van onvrede. Dat blijft altijd noodzakelijk. Met een systeem als nu gepresenteerd kunnen de signalen onderbouwd worden en kan preciezer geformuleerd worden wat het probleem is.

Het gevoel voor de politicus dat er iets mis is of niet helemaal goed zit blijft belangrijk, het zorgt dat zij goede vragen kunnen gaan stellen. Daarna is behoefte aan de cijfers over wat er werkelijk aan de hand is.

Slot beschouwt het als taak van het bureau voor Onderzoek en statistiek om relevante informatie beschikbaar te stellen en discussie te voorzien van een cijferbasis. De gemeentelijke organisatie moet daarvoor gegevens leveren. Helaas zijn veel gegevens geadministreerd, maar niet geautomatiseerd en daardoor niet gemakkelijk bruikbaar voor onderzoek. Ook zijn gegevens te weinig gestandaardiseerd, waardoor vergelijken lastig wordt. Daarom sloot het Bureau O en S aan bij gebruikte definities van SCP en CBS. De cijfermatige uitkomsten moeten een onderdeel worden van een overeenkomst tussen politiek en uitvoerders. De uitvoerders kunnen dan verantwoordelijk zijn voor een bepaald resultaat. Dat leverde in het onderwijs, bij het sturen op betere CITO-resultaten succes op.

TIP 6: Geef uitvoerders een meetbare doelstelling, werk met prestatiecontracten

De politiek maakt een kwalitatieve interpretatie. Vervolgens wordt op basis van gezamenlijk gekozen indicatoren de prestaties gemeten en in een prestatiecontract worden doelstellingen vastgelegd. Pas dan kan succes gezien en beloond worden.

3. Gebruik van een wijkmonitor bij buurtverbetering

Martin Mulder ging in op het gebruik van prestatiemetingen in Utrecht om buurten te verbeteren.

In Utrecht wordt de Utrecht-monitor als instrument gebruikt en gewaardeerd. Raadsleden gebruiken de monitor om signalen te kunnen plaatsen, doelen te stellen en om over de lange termijn zicht te behouden op ontwikkelingen. Het is meestal niet zo dat de monitor gebruikt wordt als start om beleid te ontwikkelen of bij te stellen. Het begint toch altijd met een buurt die in opstand komt.

Buurt in opstand

Zo was dat in de wijk Geuzenwijk. De wijk was achteruit gegaan en buurtbewoners kwamen in opstand tegen de toegenomen criminaliteit en verloedering. De aanzet is de buurt die in opstand komt, maar het gevoel van onbehagen wordt onderbouwd met cijfers. De aanpak lijkt op de aanpak die Slot voorstelde bij de schuldhulpverlening. De precieze gegevens worden op een rij gezet, er worden verschillende instrumenten geïnventariseerd. De aanpak is een combinatie van verschillende maatregelen en de uitkomsten worden gemeten.

Stijgende criminaliteit was de belangrijkste klacht van de buurt. Op de punten van overlast, vandalisme en drugsgebruik scoorde de wijk eveneens slechter dan andere wijken. De beweging komt echter niet op gang door de monitor, maar doordat boze buurtbewoners aandacht vragen van de politiek.

Mulder gaf aan wat in Utrecht met gegevens gedaan werd en wat de gevolgen daarvan waren.

In het geval van Geuzenwijk werd gekozen voor een gecombineerde aanpak die bestrijding van de criminaliteit en overlast (aanpak van de criminele bazen, aanpak van fraude, bestrijden jongerenoverlast) en preventie (bijvoorbeeld jongerenwerk en wijkontwikkelingswerk) behelsde. Daarnaast probeerde men te voorkomen dat het zelfredzaam vermogen van de wijk verder zou verminderen door mensen met een crimineel verleden te weren. Om de wijk te verbeteren werd nadrukkelijk gezocht naar methoden om bewoners te betrekken.

Tip 7: Zoek methoden om de buurt te betrekken.

Om de buurt te betrekken is het goed om naar onconventionele methoden te grijpen. In de wijk Ondiep (naast Geuzenwijk) werd een buurtsoap gemaakt. In dat toneelstuk werd over de problemen in de buurt gesproken, maar ook de positieve punten van de buurt werden benadrukt. Er werden ook sessies georganiseerd waarbij bewoners mee konden praten over de positieve en negatieve punten van Ondiep.

Inmiddels loopt er een aparte wijkmonitor met het project ter verbetering van de buurten. De Utrecht-monitor bleek te algemeen om te kunnen combineren met de gestelde doelen en de gevolgde aanpak.

Mulder stelt dat nu vaak ingegrepen wordt als de buurt al ver is weggezakt. Het zou goed zijn om eerder in te grijpen, bij buurten waar het slechter mee gaat, maar die nog niet door de bodem gezakt zijn.

Hier wordt echter tegengeworpen dat er dan wel een cijferreeks over langere tijd moet zijn. Het gevoel dat het mis kan gaan moet onderbouwd worden met cijfers dat het gaat om een trend en dat de wijk onvoldoende zelfredzaam vermogen heeft. Is een dergelijke reeks er wel, dan zou het effectief kunnen zijn. Ook kan voorspeld worden dat ingrijpen nodig is doordat een wijk leeggezogen wordt door nieuwbouw in de buurt.

7 fondsen met 7 soorten doelen

Een probleem dat Mulder had bij de verbeterprojecten was dat elke subsidiestroom anderssoortige doelen stelt. De Europese subsidie vraagt andere doelstellingen te behalen dan het investeringsbudget stedelijke vernieuwing. In de Utrechtse Geuzenwijk waren er 7 verschillende fondsen met 7 verschillende soorten doelstellingen. Bovendien was er slechts kort tijd om een plan in te dienen en werden de criteria voor het verkrijgen van subsidie soms gaandeweg bijgesteld.

Deelnemers vanuit het bedrijfsleven vonden het logisch dat er doelen gesteld worden aan subsidies. Zij zouden het logisch hebben gevonden als er ook sancties zouden staan op het niet bereiken van doelen. In de praktijk zijn het geen taakstellende doelen. Mulder vindt verantwoording over de voortgang logisch en verstandig, maar zou het liefst fondsen bij elkaar leggen om een algemener plan te maken en dat over een aantal jaar te volgen.

Mulder acht het niet mogelijk altijd met een *afrekenbare* doelstelling te werken, wel met meetbare doelstellingen. Afrekenbaar kan alleen als er slechts een partij verantwoordelijk is. Bij de verbetering van de leefbaarheid, gezondheidssituatie en werkgelegenheid is dat niet het geval. Met meetbare doelstellingen is het mogelijk een akkoord te krijgen met andere partijen die ook investeren in de buurt.

Mulder meent dat het een succesfactor is dat er integraal, langs verschillende lijnen gewerkt is en dat de waardering van bewoners continu gemeten werd.

Leren van anderen

Deelnemers aan het debat waren benieuwd naar de kosteneffectiviteit en het leereffect. Kan uit de aanpak van Utrecht geleerd worden welke instrumenten effectief zijn? Kunnen andere gemeenten leren? Dat valt tegen als men een vast recept verwacht.

Er vallen wel algemene tips te geven, zoals het werken met meetbare doelstellingen, betrekken van bewoners, meten van waardering. Belangrijk blijft om de aanpak te koppelen aan de eigen pluspunten van de wijk. Mulder noemt als voorbeeld de wijk Zuilen. Daar werkte het goed om bewoners te betrekken bij een feest Zuilen 200 jaar. Dat gaf vertrouwen in de buurt,

participatie van vrijwilligers, maar haakte aan bij een specifieke mogelijkheid van de wijk en is dus niet simpel elders te herhalen.

De aanpak moet altijd aansluiten bij de specifieke mogelijkheden van de wijk. Dat kan betekenen dat een algemene monitor met gestandaardiseerde indicatoren aangevuld moet worden met specifieke metingen.

Tip 8: Werk vanuit algemene uitgangspunten, maar kies specifieke recepten

Het is goed om de problemen in kaart te brengen en af te zetten tegen de cijfers van andere wijken en steden. Het is ook verstandig om steeds de waardering van bewoners te meten. Voeg waar nodig specifieke aanvullende indicatoren toe.

Het vergelijken van ingrepen op succes en kosteneffectiviteit gebeurt eigenlijk niet. Of de aanpak van verschillende wijken te onvergelijkbaar is en vergelijkingen onmogelijk zijn, is een te snel getrokken conclusie. Deelnemers aan het debat waren er van overtuigd dat hier meer winst te behalen is.

4. Zeven principes

De uitkomsten van het debat sluiten aan bij ervaringen en principes die ook elders naar voren komen. De Britse Audit Commission, een soort Rekenkamer voor de lokale overheid geeft in zijn handleiding over prestatiemeting 7 principes die in beeld moeten blijven⁴. Voor een groot deel kwamen deze ook in het debat naar voren.

1. *Duidelijkheid over het doel.*

Er zijn verschillende betrokkenen, het is belangrijk dat deze gehoord worden over doel en instrumenten. Doelen moeten tijdgerelateerd en realistisch gekozen worden. De te kiezen indicatoren moeten zinvol zijn en goed gedefinieerd, bovendien is het belangrijk zo te kiezen dat de prestatie vergeleken kan worden met die van andere, vergelijkbare organisaties.

2. *Focus.*

Het systeem van prestatiemeting moet toegespitst zijn op de kernactiviteit van de organisatie en de gekozen prioriteiten.

3. *Balans.*

Het geheel van prestatie-indicatoren moet een afgerond beeld geven van de prestatie van de organisatie. Er is een balans nodig om te voorkomen dat teveel gemeten wordt waardoor prioriteiten ondergesneeuwd kunnen raken en de meting te duur wordt en anderzijds moet voorkomen worden dat te weinig gemeten wordt, waardoor er geen goed beeld is van de werkelijkheid. Ook de kosten van de meting en de bruikbaarheid van de indicatoren moet in balans zijn.

4. *Eigendom.*

Om te voorkomen dat prestatie-management een papieren activiteit wordt, is het belangrijk dat de staf zich verantwoordelijk voelt voor de uitvoering en te behalen doelen. De uitvoerders moeten gemotiveerd zijn om gestelde doelen te behalen. Indicatoren voor de prestatie moeten helder zijn en gemakkelijk te interpreteren.

5. *Ter discussie stellen.*

Het systeem van prestatiemeting moet ter discussie gesteld worden om te zorgen dat de focus de juiste blijft en de data robuust. Dat geldt voor de start, maar ook periodiek bij de uitvoering. Dat kan door sleutelfiguren te vragen om kritiek, of door visitaties te organiseren. Visitatie door externe deskundigen vergroot de mogelijkheden om te leren van ervaringen elders.

6. *Permanente leerervaring.*

Het systeem van prestatiemeting moet zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Als maatregelen niet de gewenste gevolgen hebben of omstandigheden wijzigen, zullen er alternatieven gekozen moeten worden.

7. *Continu verbeteren.*

Prestatiemeting is het meest behulpzaam als het gaat om permanente verbeteringsprocessen met duidelijke verantwoordelijkheden. De informatie moet niet alleen top down gaan, vanuit de uitvoering moet feed back kunnen komen op verkeerde prikkels die uit kunnen gaan van de gekozen indicatoren⁵. Helder moet zijn wat een zwakke en wat een goede prestatie is.

⁴ Audit Commission, "Performance measurement as a tool for modernizing government" 1999

⁵ Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan indicatoren die stimuleren dat moeilijke groepen juist uitgesloten worden omdat de succeskans te klein is.

Uit het debat komen enkele aanvullingen naar voren.

- Het betrekken van de vier verschillende actoren bij het benoemen van de indicatoren
- Het pleidooi voor gebruik maken van geautomatiseerde registratie en kassahandelingen te koppelen aan rapportage.

Opvallend was dat in het debat veel aandacht was voor het “buikgevoel”, het niet meetbare, wat een aanwijzing kan vormen en waar nader cijfermatig onderzoek nodig is.

Het benadrukken van het beeld dat raadsleden kunnen en moeten opdoen door rond te lopen in de wijk zorgt ervoor dat niet teveel op een wereld van papier en cijfers gebouwd wordt.

Te weinig belonen, te weinig leren van elkaar

Het leren van elkaar, vergelijken van uitkomsten en het periodiek ter discussie stellen van het systeem kwam in het debat minder in beeld. Uit de discussie bleek dat er vooral gemeten wordt om te zien of ingrepen nodig zijn, onderbouwing te vinden en te zien of verbetering optreedt.

Goede prestaties worden wel gerapporteerd, maar het belonen van succes is een uitzondering binnen de Nederlandse overheid. Dat het wel mogelijk is om te onderzoeken of inspanningen succes hebben blijkt uit het voorbeeld van de Amsterdamse scholen.

Leren van ervaringen in andere steden gebeurt te weinig. Ondanks de vele metingen uit het grote stedenbeleid vraagt dit extra inspanning die opgenomen zal moeten worden in het reguliere werk.

Het gebruik van de meetgegevens om te leren van elkaar zou het draagvlak om te meten en meetgegevens te leveren kunnen versterken.

5. Conclusies

Het is in zwang gekomen om prestaties van de overheid te meten. Dit gebeurt vanuit verschillende achtergronden. Er zijn meerdere partijen die geïnteresseerd zijn in de metingen en die zullen geneigd zijn elk een andere indicator kiezen om te volgen. Dat doet afbreuk aan de waarde en bruikbaarheid van de metingen.

Het is belangrijk vooraf te bepalen welke gegevens nodig zijn. Dat start met de vraag wat het resultaat is dat de organisatie(s) wil(len) bereiken. Uit de gewenste uitkomsten, het succes, worden de benodigde inzet van instrumenten en middelen (input) en de prestaties van de uitvoerder bepaald.

Bij het te bereiken resultaat zijn vier soorten partijen betrokken. De politiek formuleert het doel, de ambtenaar definieert de instrumenten, de uitvoerder onderhandelt over de prestaties bij de instrumenten, de bewoner of de consument waardeert de prestatie en beoordeelt of de prestaties het gewenste resultaat hebben. Deze vier partijen moeten ook betrokken worden bij het afspreken van de indicatoren. Er moeten indicatoren gekozen worden die voor iedereen helder, zinvol en eenduidig zijn.

Het oordeel van gebruikers (bewoners, gebruikers) dient nadrukkelijk opgenomen te zijn in de indicatoren. Dat gebeurt nog te weinig.

Resultaten moeten consequenties hebben. Dat is te weinig het geval. Een prestatiecontract maakt verantwoordelijkheden duidelijk. Waar uitvoerders verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor een resultaat is het goed om in een prestatiecontract af te spreken welke consequenties het heeft als doelen niet gehaald worden. In andere gevallen geldt een inspanningsverplichting waar eveneens sancties aan verbonden moeten worden.

Monitors van wijken en gebieden worden gebruikt om voortgang te volgen en informatie over trends op te doen. Te weinig worden ze gebruikt om achter de kosteneffectiviteit van maatregelen te komen. Bij algemene doelstellingen zoals het verbeteren van de leefbaarheid van een wijk kan het soms lastig zijn om een verantwoordelijke aan te wijzen voor het resultaat. Dan is het toch aan te bevelen te werken met meetbare doelstellingen, goede verantwoording over resultaten en streven naar verbetering van kosteneffectiviteit.

Een algemene monitor die meet hoe een buurt of stad ervoor staat komt niet in de plaats van de signalerende taak van raadsleden, gebruikers en buurtbewoners. Een monitor die ook trends over een langere tijd laat zien geeft wel de mogelijkheid om gevoelens en signalen te kunnen onderbouwen.

Het is goed om problemen in kaart te brengen en prestaties te vergelijken op een algemeen niveau. Zo kunnen organisaties leren van elkaar's successen en mislukkingen. Zorg er wel voor dat de te kiezen aanpak goed aansluit bij de specifieke mogelijkheden van de wijk of de gebruikers.

Stel systemen van prestatiemeting periodiek ter discussie door sleutelfiguren te bevragen of door een groep buitenstaanders te vragen voor visitatie van verschillende vergelijkbare projecten.

Voorkom dat prestatie-indicatoren verkeerde prikkels geven en zo averechtse effecten hebben. Vraag daarover informatie vanuit de uitvoerende organisatie en gebruikers.

Bijlage: Deelnemers debat prestatiemeting dd. 19 oktober 2001

Dhr Booij (Rekenschap) (voorzitter),
Dhr Albeda (Rekenschap) (gastheer)
Dhr Mulder (gemeente Utrecht) (spreker)
Dhr Slot (Bureau Onderzoek + Statistiek Amsterdam) (spreker)
Dhr Veldheer (Sociaal en Cultureel Planbureau) (spreker)

Dhr Abbenhuës (McDonald's)
Dhr Biesmeijer (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Dhr Boerboom (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Mw Bos (raadslid A'dam Noord)
Dhr Van Breukelen (gemeente Utrecht)
Dhr Fuite (zelfstandig adviseur)
Mw Ten Hag (gemeente Den Haag)
Dhr Kortenbach (Algemene Rekenkamer)
Dhr Lageweg (Rabobank)
Dhr Lieverse (gemeente De Bilt)
Dhr Prins (gemeente Rheden)
Dhr Veenman (raadslid A'dam Noord)

