



# HANDBOEK PRESTATIEMETING KWALITEIT IN KAART

Uitgave september 2010

# Projectconsortium

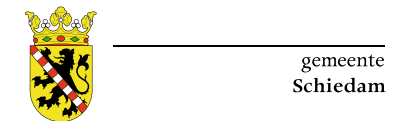
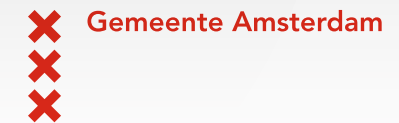
Binnen het onderzoeksprogramma 'Kennis voor krachtige Steden' van Nicis Institute zijn meer dan 40 projecten in uitvoering. Het Handboek Prestatiemeting is het resultaat van één van deze onderzoeken, namelijk het onderzoek 'Dilemma's rond afreken- en transparantiecultuur'. Ieder onderzoeksproject wordt uitgevoerd door een consortium van één of enkele universitaire onderzoeksgroepen en een aantal stedelijke partijen. Het is een samenwerkingsverband tussen wetenschappers en professionals uit de stedelijke praktijk.

Het consortium voor dit onderzoek bestaat uit:

- de Technische Universiteit Delft (TUD)
- de gemeente Amsterdam
- de gemeente Haarlem
- de gemeente Schiedam
- het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Nicis Institute

Het Handboek Prestatiemeting is tot stand gekomen met medewerking van Kwink Groep, een adviesbureau dat overheden adviseert over allerlei maatschappelijke vraagstukken. Kwink Groep is gespecialiseerd in prestatie­meting en werkt daarbij vaak samen met de Technische Universiteit Delft (zie [www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)).

Projectleider van het onderzoek is prof. mr. dr. Hans de Bruijn (TUD).



## Handboek: wat en voor wie

Over prestatie­meting in de (semi-) publieke sector is veel geschreven.

Tegelijkertijd is het vooral een kwestie van doen. In het 'heetst van de strijd' ontstaan immers vaak de beste inzichten. Daarnaast is het verstandig om niet geheel onvoorbereid en zonder 'munitie' met vraagstukken van prestatie­meting aan de slag te gaan.

Daarom is hier het Handboek Prestatie­meting. Dit Handboek biedt 'ready-to-use' inzichten over prestatie­meting, geïllustreerd met aansprekende voorbeelden. Het bevat onder meer de meestgestelde vragen over prestatie­meting. En do's and don'ts: praktische tips en de te vermijden valkuilen.

Het Handboek Prestatie­meting is bij uitstek geschikt voor professionals (en adviseurs) die in een (semi-) publieke omgeving met prestatie­meting aan de slag gaan en geen tijd hebben om zich te verdiepen in de onderliggende literatuur.

Deze uitgave is tot stand gekomen door samenwerking tussen de Technische Universiteit Delft, Nicis Institute en Kwink Groep. Meer informatie over de Kwinkgroep is te vinden op [www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl).

## Het Handboek Prestatiemeting bestaat uit de volgende onderwerpen:

Kiezen voor prestatiemeting ▶

Selecteren en uitdijen ▶

Het onmeetbare meetbaar ▶

De werkelijkheid achter het cijfer ▶

Oordelen over prestaties ▶

Prestatiemeting in een politieke context ▶

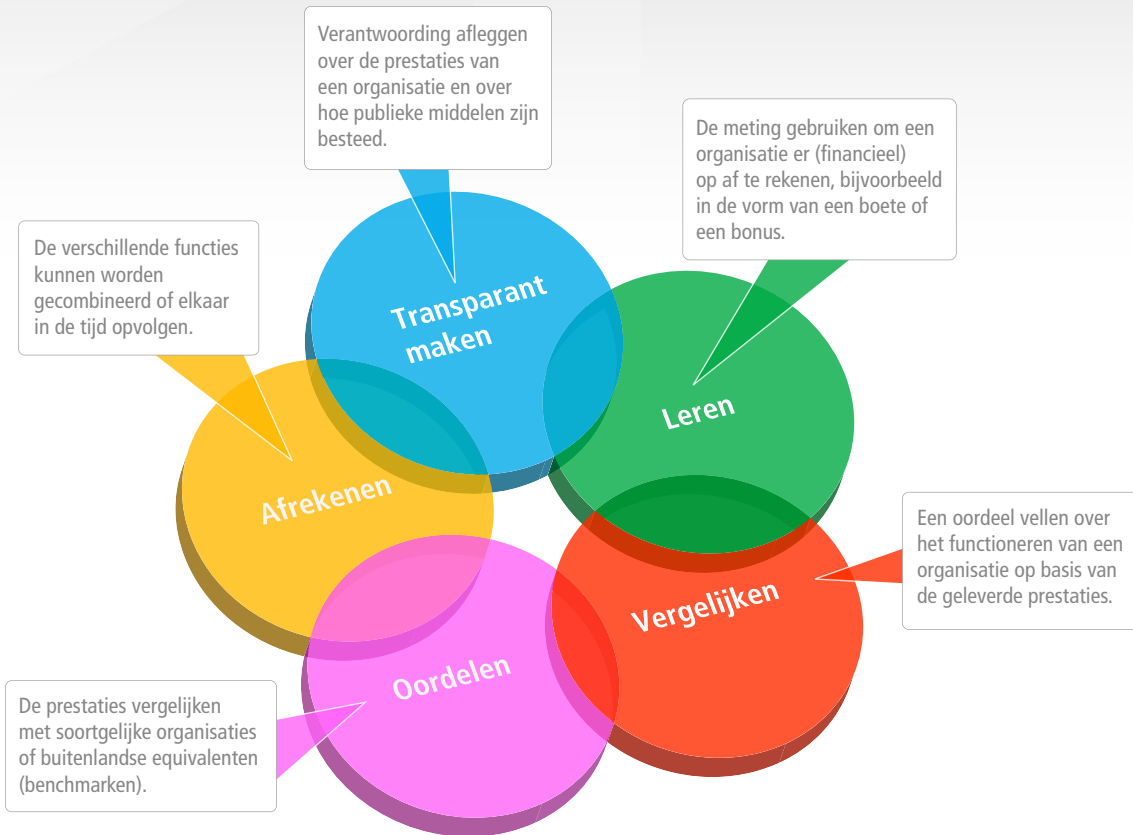
Het presenteren van prestaties ▶

Video presentaties ▶

# Kiezen voor prestatie­meting

Waarvoor kan prestatie­meting worden gebruikt? En wat zijn redenen om wel of niet te kiezen voor dit instrument?

# Vijf redenen voor prestatiemeting



## VOORBEELD

### Vergelijken en oordelen in de media

Elsevier stelt jaarlijks een lijst op van de beste ziekenhuizen. Hetzelfde doet Elsevier voor middelbare scholen en universiteiten. Trouw rankt middelbare scholen op grond van een aantal indicatoren, zoals omvang van de school en slagingspercentage. ■

# Ongelovigen versus Gelovigen

Er zijn verschillende opvattingen over prestatie­meting, maar de meeste nadelen zijn genuanceerd te weerleggen:

## “Professionaliteit wordt verdreven!”

Prestatie­meting komt niet in plaats van professionaliteit, maar kan bij uitstek gebruikt worden om professionals te ondersteunen in hun werk. De effectiviteit van prestatie­meting kan bijvoorbeeld worden vergroot door professionals te betrekken bij het selecteren en toepassen van de indicatoren.

## “Leidt tot makkelijk scoren, krenten uit de pap vissen!”

Te veel nadruk op een enkel cijfer kan inderdaad een prikkel vormen voor de organisatie om goed te scoren op dat ene cijfer (en andere waardevolle activiteiten minder prioriteit te geven). Ook wel: Tell me how you measure me, and I will act accordingly. Daarom is het van belang om juist ook aandacht te vestigen op de niet gemakkelijk meetbare prestaties.

### VOORBEELD

#### Het on­vergelijkbare wordt vergeleken

In 2011 zullen de sterftcijfers van ziekenhuizen openbaar gemaakt worden. Echter, wanneer on­voldoende rekening wordt gehouden met de conditie van de patiënt voorafgaand aan de behandeling en andere beïnvloedende factoren, kan dit al snel het vergelijken van appels met peren worden. ■

### **“Het on­ver­gelijk­bare wordt ver­ge­leken!”**

Dat ge­beurt inder­daad in som­mige ge­val­len. De ene school is de an­dere niet (ach­ter­stand­wijk of niet?). Toch is juist het ver­gelijken van pre­staties – hoe on­ver­gelijk­baar soms ook – een eer­ste stap in het zoeken van ver­kla­rings­en. Juist de discussie over ver­kla­rings­en leidt tot het in gang kun­nen zet­ten van ver­be­te­rings­pro­ces­sen. Le­ren is dan het de­vies, en niet (un­fair!) oor­de­len.

### **“Een cijfer zegt niets over de kwaliteit van prestaties!”**

Een cijfer zegt iets, maar zeker niet alles. Juist het ge­ven van een kwalita­tief oor­deel in aan­vul­ling op de (kwan­ti­ta­tie­ve) cij­fers is dan van be­lang.

### **“Er ontstaat een cijferbureaucratie!”**

Dat ge­vaar be­staat, maar niet als de cij­fers wor­den be­schouwd als een (waar­de­volle) aan­vul­ling op kwalita­tieve ge­ge­vens. Bo­vendien: me­ten is we­ten.



## Wet van de afnemende effectiviteit

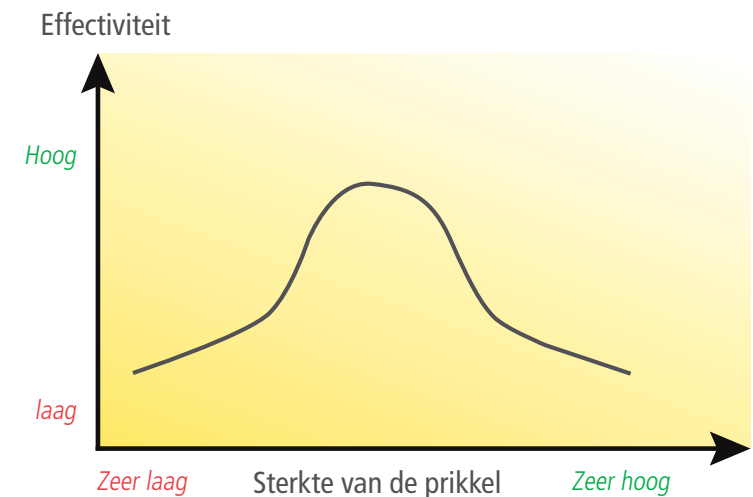
De consequenties voor een organisatie van het goed of slecht scoren op de prestatie-indicatoren bepalen de sterkte van de prikkel die uitgaat van het prestatie­meetsysteem:

- Van een **sterke prikkel** is bijvoorbeeld sprake als het slecht scoren breed wordt uitgemeten in de media en de organisatie flink wordt gekort op haar budget (publiek) of klanten verliest (privaat) vanwege de slechte prestaties.
- Van een **lichte prikkel** is bijvoorbeeld sprake als het slecht scoren niet transparant wordt voor de buitenwereld, en de enige consequentie is dat de organisatie moet uitleggen aan haar opdrachtgever 'hoe het zo gekomen is'.

Een te sterke prikkel leidt tot gedrag bij de desbetreffende organisatie waarbij de prestatie koste wat kost wordt geleverd, ook als dat eigenlijk niet gewenst is. Denk aan een ziekenhuis dat elders uitbehandelde patiënten weigert, omdat ze negatieve impact kunnen hebben op de sterftcijfers van dat ziekenhuis.

Een te lage prikkel leidt tot te weinig aandacht bij de desbetreffende organisatie: de prikkel wordt genegeerd en valt in het niet bij andere prikkels.

De effectiviteit van prestatie­meting is optimaal als een goede balans wordt gevonden in de sterkte van de prikkels.



bron: Hans de Bruijn (2006), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Den Haag: Lemma, pp.50-51

# Perverse effecten

## Prestatiemeting...

1. Stimuleert strategisch gedrag: 'gaming the numbers'
2. Blokkeert innovaties: op zoek naar de 'cash cows'
3. Blokkeert ambities
4. Verdrijft de professionele habitus
5. Leidt tot een straf op prestaties
6. Leidt tot bureaucratie
7. Verhult/is verwarrend over de daadwerkelijke prestaties

### VOORBEELD

#### 'spookleerlingen' op het HBO

De Commissie Schutte constateerde in 2004 dat een groot aantal HBO-instellingen jarenlang onzorgvuldig was omgegaan met het registreren van leerlingen. Scholen ontvingen geld voor leerlingen die in werkelijkheid geen, minder of goedkoper onderwijs ontvingen: de zogeheten 'spookleerlingen'. Een goed voorbeeld van 'gaming the numbers'. ■

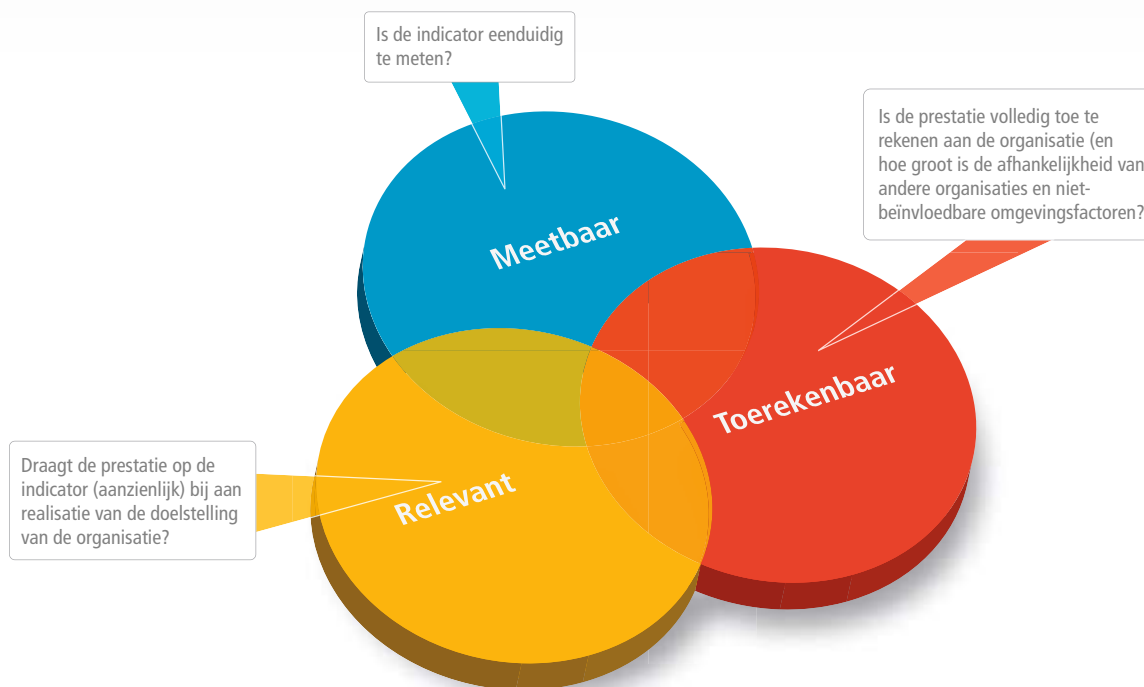
# Selecteren en uitdijen

Hoe selecteer je de juiste indicatoren, zodat enerzijds de prestaties goed in beeld worden gebracht en anderzijds de registratielast beperkt blijft?

En hoe voorkom je dat de wens om alles meetbaar te maken ertoe leidt dat het prestatie­meetsysteem uitdijt en onhandelbaar wordt?

# Drie criteria voor het kiezen van indicatoren

Het streven is om indicatoren te kiezen die zowel *meetbaar*, *relevant* als *toerekenbaar* zijn. Echter er zijn nauwelijks indicatoren die aan alle drie de criteria voldoen.



## VOORBEELD

### Indicatoren kiezen die aan alle drie de criteria voldoen

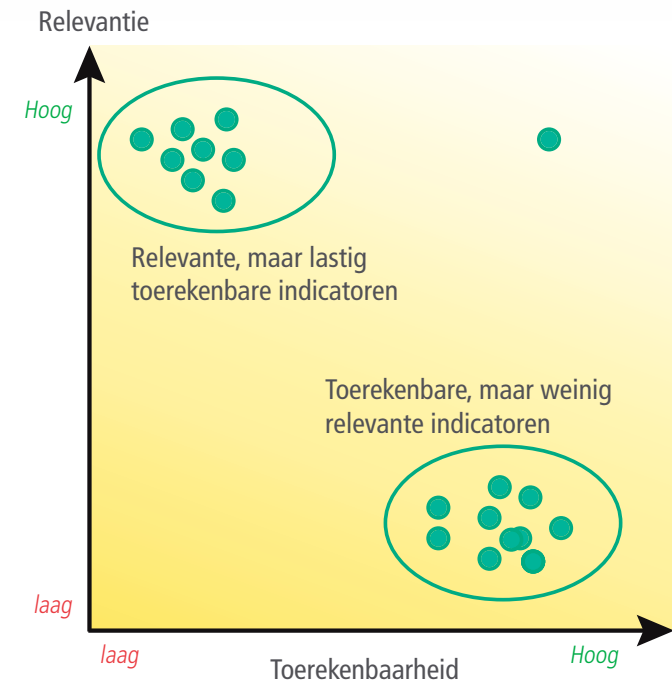
De vertrekpuntualiteit van het openbaar vervoer is gemakkelijk te meten, maar minder relevant omdat het reizigers vooral er om gaat om op tijd op de eindbestemming aan te komen. Zo is ook de lengte van een file weinig betekenisvol. Jarenlang werd het aantal filekilometers vermeld, terwijl de weggebruiker eigenlijk alleen maar wil weten hoe laat die op zijn werk of thuis is. ■

## Dilemma van de criteria

**Toerekenbaarheid versus relevantie:** In de praktijk blijkt dat indicatoren waarop een organisatie veel invloed heeft (= toerekenbaar), vaak niet de meest relevante indicatoren zijn. Denk aan het aantal handhavingsuren dat een milieudienst heeft ingezet. Goed beïnvloedbaar, maar weinig relevant omdat het weinig zegt over het effect van die handhaving.

Anderzijds blijkt in de praktijk vaak dat indicatoren die heel relevant zijn (voor de maatschappij), doorgaans niet zo gemakkelijk zijn toe te rekenen aan individuele organisaties. Criminaliteitscijfers zijn buitengewoon relevant, maar niet volledig toe te rekenen aan de prestaties van een politiekorps.

**Het devies:** positioneer de indicatoren in de matrix en probeer te zoeken naar indicatoren die zo veel mogelijk rechtsboven in de matrix thuishoren.



# De toets der toerekenbaarheid

## Toelichting:

De prestatie op een indicator is toerekenbaar aan drie factoren:

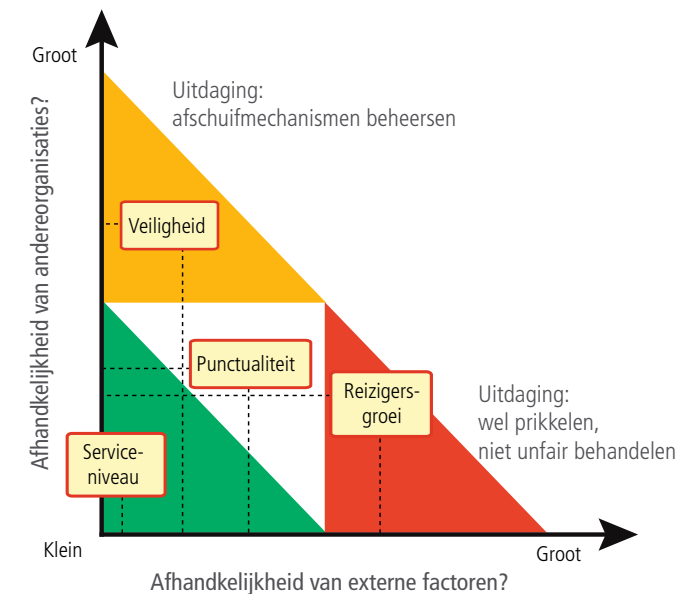
- De eigen organisatie
- Andere organisaties
- Externe factoren

De laatste twee factoren worden hier gebruikt om een matrix op te spannen, waarin de indicatoren kunnen worden gepositioneerd. De prestaties op de indicatoren linksboven zijn sterk afhankelijk van de inspanningen van andere organisaties. Dat betekent dat het van belang is om samenwerking vorm te geven en afschuifmechanismen te voorkomen ('het is hun schuld'). De prestaties op de indicatoren rechtsonder zijn sterk afhankelijk van externe factoren. Daarbij past oplettendheid voor het onterecht veroordelen van een slecht scorende organisatie (omdat de oorzaak voor de slechte score zich mogelijk buiten de invloedssfeer van die organisatie bevindt). De indicatoren linksonder zijn goed te beïnvloeden. Daar kan dus relatief wat 'harder' op worden beoordeeld (en afgerekend).

### VOORBEELD

#### Toerekenbaarheid van het aantal afgestudeerden aan universiteit

De rijksbijdrage aan universiteiten wordt mede bepaald door het aantal studenten dat afstudeert. Deels is dit cijfer door universiteiten zelf te beïnvloeden, door te zorgen voor goed onderwijs en goede begeleiding. Echter deels zijn universiteiten ook afhankelijk van andere organisaties, bijvoorbeeld de middelbare scholen die de vooropleiding verzorgen, en van autonome factoren, zoals de omvang van de studentenpopulatie en hun (intrinsieke) motivatie. ■



## Bepaal dekkingsgraad indicatoren

- Geven de indicatoren een dekkend beeld van het doel dat wordt nagestreefd?  
Of dekken de indicatoren slechts een deel van het desbetreffende doel?
- Door een set indicatoren te kiezen die gezamenlijk de doelstelling goed 'afdekken', is de kans groot dat met goede prestaties op deze indicatoren het (maatschappelijk) doel ook is bereikt.

### VOORBEELD

#### Hoge en lage dekkingsgraad van indicatoren

Bij het doel 'verminderen van de druk op het milieu en de leefomgeving' zorgen de volgende indicatoren voor een hoge dekkingsgraad: het verminderen van hinderaspecten: luchtkwaliteit, stank, geluidshinder en externe veiligheid.

Bij het doel 'betere bereikbaarheid en gebruik natuur- en recreatiegebieden vanuit de stad' is de indicator "10% hogere bezetting van de parkeerplaatsen bij de betreffende recreatieplaatsen" weliswaar relevant maar zegt deze indicator tegelijkertijd weinig over de bereikbaarheid vanuit de stad. ■

## Uitdijen van het systeem

- Bij prestatie­meting dreigt het gevaar van de wens om alles meetbaar te maken. ‘Meten is weten’ is een veelgehoord adagium dat de eeuwige honger naar informatie verwoordt. Het systeem van prestatie­meting kan daardoor uitdijen, ook wel “mush-rooming” genoemd.

Bijvoorbeeld als:

- Nieuwe indicatoren worden toegevoegd om de bestaande indicatoren beter te kunnen interpreteren. Bijvoorbeeld indicatoren die betrekking hebben op de weersomstandigheden en die Rijkswaterstaat gebruikt in aanvulling op indicatoren die de doorstroming en files inzichtelijk maken.
- Correctiefactoren worden toegevoegd die onrechtvaardige vergelijking moeten voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan de zogenaamde casemix-indicatoren die in de zorgsector worden gebruikt om het onderscheid te maken tussen relatief gezonde en fitte patiënten en patiënten met een relatief zwakke gesteldheid. Sterftcijfers en gezondheidscijfers worden daarmee gecorrigeerd.
- Indicatoren uitgebreide en ingewikkelde toelichtingen vergen.
- Complexe regels moeten worden geïntroduceerd voor het meten en berekenen van de output.
- Voor uitzonderingssituaties weer aparte regels worden opgesteld.



## Situaties met hoge kans op uitdijen

In een viertal situaties is de kans op het uitdijen van het systeem van prestatie­meting groot:

- Grote afstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.  
Door die grote afstand is er mogelijk weinig ruimte voor het voeren van een goed gesprek over de werkelijkheid achter de cijfers. In dat geval wordt vaak gepoogd om die hele werkelijkheid in cijfers te vatten. Dat leidt tot een omvangrijk systeem.
- Wantrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.  
Als bijvoorbeeld de prestaties in het verleden niet goed waren, is een Pavlov-reactie om de aansturing aan te scherpen en de prestaties van de organisatie op meer fronten te gaan meten.
- Prestatiemeetsysteem bestaat langere tijd. Tussentijds worden indicatoren toegevoegd maar er worden nauwelijks indicatoren verwijderd.
- Grote impact van het halen van slechte scores op de indicatoren.  
De organisatie die erop wordt afgerekend zal de consequenties proberen te verminderen door te wijzen op bijvoorbeeld de rol die andere partijen en externe factoren hebben gespeeld. Om dat hard te maken dienen ook indicatoren te worden opgenomen die de prestaties van die andere partijen en de invloed van externe omstandigheden transparant maken. Denk aan NS die graag transparant wil maken wat de invloed is van gebreken aan de spoorinfrastructuur (zoals seinstoringen) op haar punctualiteitscores. En wat de invloed is van de oplopende werkloosheid op de achterblijvende reizigersgroei.

## De topindicator(en)

- Om het aantal indicatoren overzichtelijk te houden kan één of enkele topindicatoren worden geselecteerd.
- Een suboptimale verzameling van enkele topindicatoren geeft in de regel beter inzicht in prestaties dan het perfectioneren van één topindicator om mee te meten.

### VOORBEELD

#### Eén topindicator: toch niet zo 'alleszeggend'?

Decubitus (doorligwonden) werd aanvankelijk bestempeld als topindicator voor instelling met bedlegerige mensen. Immers, het voorkomen van decubitus vergt goede communicatie tussen het zorgpersoneel en een goede organisatie in de instelling. Als communicatie en organisatie goed zijn, dan kan worden verondersteld dat de instelling ook op andere fronten goed presteert. Zo was de gedachte.

Echter door het grote belang dat aan deze enkele indicator werd gehecht, ontstond een prikkel om decubitusgevallen te registreren als vochtigheidsletsel (bedplassen). Daardoor ontstond een verkeerd beeld en erger nog: mensen kregen niet de juiste behandeling. ■

### VOORBEELD

#### Daarom: enkele topindicatoren met meerdere aangrijpingspunten....

Het decubitus-voorbeeld laat zien dat het wenselijk is om niet te sterk te fixeren op een enkele indicator. In dat geval is het beter om te kiezen voor meerdere aangrijpingspunten. In het onderwijs worden bijvoorbeeld prestatie-indicatoren gebruikt die zowel aangrijpen bij de school (bijvoorbeeld het slagingspercentage), de leerling (bijvoorbeeld de vooropleiding) als de leraar (bijvoorbeeld opleidingsniveau). Een combinatie van indicatoren kan eenzijdige fixatie en perverse effecten voorkomen. ■

# Het ontmeetbare meetbaar

Hoe kunnen prestaties op gebieden die moeilijk meetbaar zijn toch inzichtelijk worden gemaakt ?

## Subjectieve of objectieve info

- Voor een compleet beeld van prestaties is het van belang naast objectieve informatie, oftewel de harde feiten, ook subjectieve informatie te verzamelen die betrekking heeft op de beleving van prestaties.
- Juist het combineren en confronteren van die informatie leidt tot interessante discussies over achterliggende factoren en hoe die te beïnvloeden zijn.
- Denk aan het confronteren van de objectieve gegevens over de punctualiteit van treinen met de subjectieve gegevens daarover. Hoe kan het bijvoorbeeld dat soms de punctualiteit objectief is toegenomen, maar dat de perceptie ervan is afgenomen? Komt dat omdat minder goed is gecommuniceerd over de vertraagde treinen, waardoor de irritatie per vertraging is toegenomen? En kan dat worden verbeterd door een betere communicatie? Dergelijke vragen moeten worden gesteld en leiden tot een goed denkproces over mogelijk aan te brengen verbeteringen.

### VOORBEELD

#### Objectieve vs. subjectieve veiligheid

##### Wat meten?

Objectieve veiligheid

##### Hoe meten?

Politie­cijfers over het aantal aangiften

##### Wat meten?

Subjectieve veiligheid

##### Hoe meten?

Het veiligheidsgevoel van burgers meten door het veiligheidsgevoel in kaart te brengen in de eigen wijk en in de stad als geheel (bijvoorbeeld overdag en 's avonds)

## Kwalitatieve of kwantitatieve info

- Bij prestatiemeting wordt vaak in eerste instantie gedacht aan de harde cijfers. Echter, voor prestaties die minder goed zijn uit te drukken in een cijfer kunnen minder kwantitatieve indicatoren en meetmethoden een waardevolle aanvulling (of zelfs een alternatief) zijn.

### VOORBEELD

#### Kwantitatieve informatie versus kwalitatieve informatie

Het aantal behandelingen dat een arts uitvoert is kwantitatieve informatie. Echter, nut en noodzaak van deze behandelingen in specifieke situaties is kwalitatieve informatie. ■

## Individuele of generalistische informatie

De schaal waarop prestaties worden gemeten kan sterk verschillen:

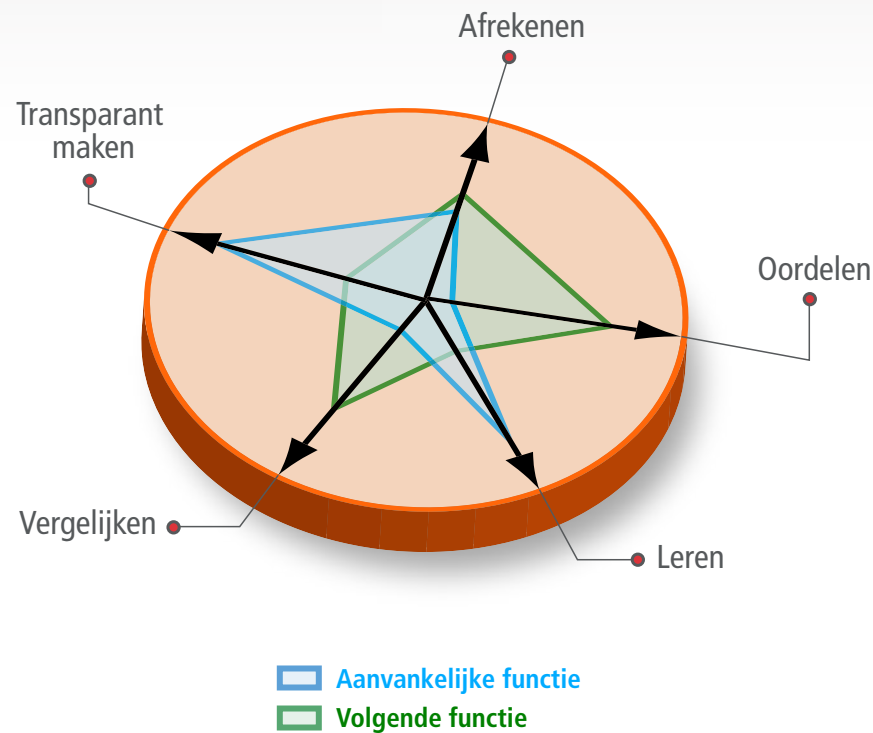
- Individuele prestaties, bijvoorbeeld die van een kunst- of cultuurinstelling in het licht van de subsidie die de instelling krijgt van de gemeente.
  - Regionale prestaties, bijvoorbeeld van de woningcorporaties in de regio die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor van het uitvoeren van de gemeentelijke woonvisie en bijvoorbeeld de beoogde woningproductie die daar onderdeel van is.
  - Prestaties van de sector als geheel, bijvoorbeeld de totaalprestatie op het gebied van veiligheid van alle 25 Nederlandse politiekorpsen.
- Voor elk type indicator moet worden bepaald welke schaal leidt tot het beste maatschappelijk resultaat.
- Indien prestaties alleen op sectorniveau of in ieder geval organisatieoverstijgend worden gemeten, ontstaat het risico dat de individuele organisaties slechte scores afschuiven op andere organisaties. Daarom is het inzichtelijk maken naar individuele organisaties van belang. Tegelijkertijd kan daar wel volgorde in worden aangebracht. Zo kan het verstandig zijn eerst de targets op regionaal of landelijk niveau vast te stellen (bijvoorbeeld 40.000 meer verdachten doorgeleiden naar het Openbaar Ministerie of bijvoorbeeld 10.000 nieuwe starterswoningen realiseren, om vervolgens de sector de ruimte te geven om zelf te bepalen welke organisaties welke bijdrage leveren aan het realiseren van de totaaloplossing).

## Een cijfer of een beeld

- De resultaten op sommige indicatoren zijn zowel in een cijfer als in een beeld uit te drukken. Een beeld kan letterlijk een afbeelding zijn, maar het schetsen van een beeld is ook mogelijk aan de hand van woorden.
- Voorbeeld: veiligheid van een woonwijk
  - Cijfer: “een rapportcijfer van een 8” (op een schaal van 1-10)
  - Beeld: “Er is genoeg blauw op straat in de de wijk” of “Veel muren van flatgebouwen zijn beklad met graffiti”



# In één keer of een transitieproces



## VOORBEELD

### Prestatieafspraken met de politiekorpsen

Bij de aansturing van de politiekorpsen is gekozen voor een stapsgewijze introductie van de prestatie meting. Aanvankelijk was er veel discussie over de wenselijkheid ervan. Op grond daarvan is ervoor gekozen om met kleine stappen vooruit te gaan en te beginnen met een zestal indicatoren waarover weinig discussie bestond en die gemakkelijk te meten waren. Later is de set uitgebreid. Ook de functie van de prestatie meting is langzaam maar harder geworden. Bij aanvang lag het accent op het transparant maken van de prestaties van de 25 verschillende korpsen en het leren daarvan. Pas in de tweede fase kwam het accent te liggen op het vergelijken en beoordelen van die korpsen. ■



# De werkelijkheid achter het cijfer

Wat zegt het cijfer? Hoe moet je de resultaten op de indicatoren interpreteren?

# Het gevaar van focus op cijfers

Personen en organisaties van wie de prestaties worden gemeten kunnen zich strategisch gaan gedragen, door:

- Enkel te focussen op het halen van de normen zonder oog te hebben voor de achterliggende waarde daarvan (zogenaamde maatstaffixatie oftewel 'gaming the numbers'). Denk aan de hoogleraar die publiceert in wetenschappelijke vakbladen en daarmee 'punten' verzamelt, maar die eigenlijk alleen maar bezig is met het reproduceren van bestaande kennis in plaats van het ontwikkelen van nieuwe kennis.
- Cijfers manipuleren. Denk aan de verpleger die een decubitusgeval ('doorliggen' als gevolg van slechte zorg) registreert als vochtigheidsletsel (als gevolg van bedplassen door de patient). Of denk aan het onzorgvuldig registreren ten faveure van de eigen score. Zo doet zich de vraag voor of de organisatie met het laagste ziekteverzuim ook daadwerkelijk weinig verzuim heeft, of dat dit het gevolg is van een gebrekkige registratie.

## VOORBEELD

### Pervers effect door een focus op cijfers bij het meten van prestaties

Een pervers effect is het verschijnsel 'teaching to the test'. Daarbij gaan docenten enkel die zaken aan hun leerlingen overbrengen die essentieel zijn om goed te scoren op de Cito-toets, omdat de scholen daarop onderling worden vergeleken (bijvoorbeeld in de scorelijstjes in Elsevier). ■

## VOORBEELD

### De hello nurse

Britse ziekenhuizen worden financieel beloond wanneer zij de tijd tussen de opname en de aanvang van de behandeling reduceren. Achterliggende reden is dat patiënten voorheen relatief lang moesten wachten voordat hun behandeling startte. Vervolgens speelden ziekenhuizen hier slim op in door zogenaamde 'hello nurses' aan te stellen. Een patiënt die is opgenomen in het ziekenhuis krijgt zo snel mogelijk een bezoekje van deze verpleger die mededeelt dat de behandeling is begonnen en dit vervolgens afvinkt op een officieel formulier. ■

# Cijfers zeggen niet alles....

## Gemeente heeft het **goed** gedaan

- Meer blauw op straat, maar veiligheidsgevoel toch afgenomen door jeugdwerkloosheid en probleemjongeren



- Minder blauw op straat: veiligheidsgevoel afgenomen
- Meer straatverlichting: veiligheidsgevoel toegenomen

- Meer straatverlichting: veiligheidsgevoel toegenomen



- Veiligheidsgevoel toegenomen door slechts criminaliteit naar andere gebieden te verplaatsen (waterbedeffecten)

## Gemeente heeft het **slecht** gedaan

# Cijfers zeggen niet alles, gebruik daarom een bij­sluiter

Gebruik een bij­sluiter want iedere indicator *onthult*, maar *verhult* ook.

Daarom:

- Bij outputcijfer, juist ook outcomecijfer be­zien:
  - Minder milieuverbalen – schoner milieu?
- Bij goede score, juist ook kijken naar impact van goede score op andere indicatoren:
  - Meer groen, meer on­veiligheid?
- Bij indicatoren, juist ook kijken naar nabijgelegen andere cijfers:
  - Hoog gevoel van on­veiligheid in overstemming met aangiftecijfers politie?
- Bij geaggregeerd cijfer, juist ook kijken naar gedeaggreerde cijfers
  - Voortijdig schoolverlaten (VSV): gaat het om schoolverlaters met of zonder baan?

Een bij­sluiter geeft de *beperkingen* aan van indicatoren, door te waarschuwen voor de *neven­effecten* en door *handreikingen* te bieden voor het zorgvuldig *inter­preteren* van scores op die indicatoren.



# Wie meet?

Drie alternatieven:

## Uitvoerder meet zelf (eventueel in combinatie met audit).

In het Besluit Algemene Richtlijnen Post is vastgelegd welke prestaties TNT moet leveren als het gaat om bezorgpunctualiteit (95% volgende dag bezorgd), het aantal en de locatie van dienstverleningspunten (postkantoren) en de locatie van brievenbussen. In woonkernen met meer dan 5000 inwoners moet er bijvoorbeeld binnen een straal van 5 km een brievenbus staan. TNT meet dat zelf en levert de informatie aan bij het ministerie van EZ. ■

## Een (onafhankelijke) derde meet

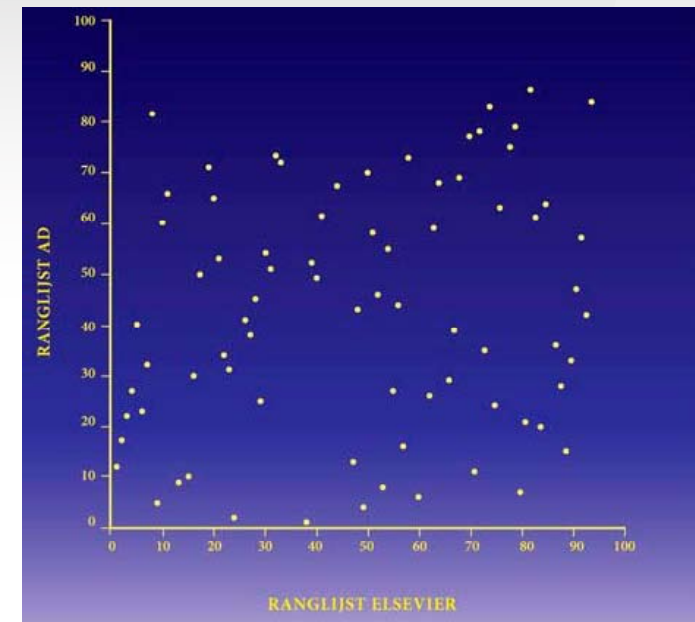
In een aantal gevallen kan bij de meting van prestaties gebruik worden gemaakt van registraties die door derden worden bijgehouden. Zo werden de prestaties van de politiekorpsen voor een deel afgelezen uit de Veiligheidsmonitor die het CBS jaarlijks uitvoert. In die Veiligheidsmonitor wordt onderzoek gedaan onder 50.000 Nederlanders en hun opvattingen over onder meer de beschikbaarheid van de politie en hun tevredenheid daarover. ■

## Opdrachtgever meet

In een aantal gebieden is het parkeerbeheer door gemeenten aanbesteed. Een prestatieindicator is de betalingsgraad die het parkeerbedrijf weet af te dwingen door de wijze waarop hij handhaaft: hoeveel procent van de parkeerders daadwerkelijk betaalt. Dat wordt steekproefswijs gemeten door de opdrachtgevende gemeente. ■

## Sterrenhemel...

- Er zijn steeds meer media die ranglijsten maken, bijvoorbeeld van ziekenhuizen.
- Die media gebruiken verschillende methoden en indicatoren. Daardoor kunnen de ranglijsten onderling verschillen.
- In het schema hiernaast zijn de posities van ziekenhuizen weergegeven op enerzijds de ranglijst van het AD en anderzijds de ranglijst van Elsevier.
- De mogelijke verwachting is dat de ziekenhuizen die relatief goed scoren in het Elsevier-onderzoek ook relatief goed scoren in het AD-onderzoek. En dus dat de puntenwolk een nagenoeg rechte lijn laat zien van linksonder naar rechtsboven. Echter, er is sprake van een sterrenhemel. Dat roept mogelijk discussie op over de betrouwbaarheid van de ranglijsten. Maar naast die discussie is het voor de ziekenhuizen waardevol te bezien wat de achterliggende redenen zijn voor hun positie, omdat dit een eerste stap is naar verbetering.

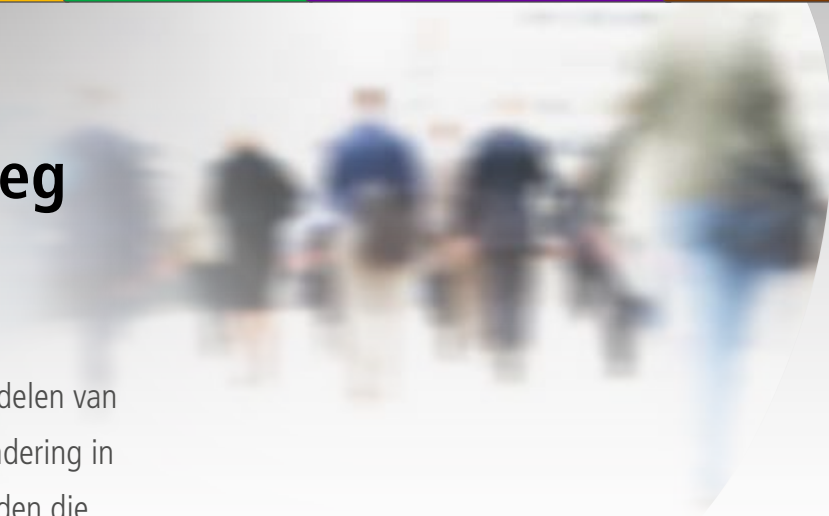


bron: H. Maarse en M. van Velden (2004), Het ene beste ziekenhuis is het andere niet, in: *Medisch Contact*, nr. 44, pp 17-22

# Oordelen over prestaties

## Laat ruimte voor toelichting en uitleg

- Cijfers geven informatie maar spreken niet voor zich.
- Toelichting is onontbeerlijk. Contextuele informatie is nodig voor het beoordelen van prestaties. Er kan immers een legitieme reden zijn voor een (tijdelijke) verandering in prestaties, bijvoorbeeld een wijziging in wetgeving of externe omstandigheden die niet te beïnvloeden zijn.
- Bovendien leidt discussie over de interpretatie van de cijfers tot meer zicht op de verklarende factoren achter de cijfers. Dat is een eerste stap in de richting van verbetering van de prestaties.





# Wie oordeelt?

## Wie oordeelt over de scores en zet ze in een perspectief?

Drie alternatieven:

### Opdrachtgever. Soms is het de opdrachtgever die de scores nader toelicht en in een perspectief plaatst.

Opdrachtgever Provincie Groningen nam het op voor opdrachtnemer Noordned - een personenvervoerder op het spoor - toen er sprake was van achterblijvende prestaties op het gebied van het aantal zitplaatsen in de trein. De schuld lag volgens de opdrachtgever buiten Noordned, namelijk bij de beschikbaarheid van voldoende treinen die geschikt waren voor het Nederlandse net. ■

### Uitvoerder. Soms ook is het de uitvoerder zelf die betekenis geeft aan de prestatiescores.

Er zijn inmiddels verschillende keuzegidsen waarin verpleeg- en verzorgingshuizen worden beschreven en vergeleken op grond van een aantal prestatie-indicatoren. In sommige van die gidsen krijgen uitvoerders ruimte om hun scores toe te lichten, waarbij ze bijvoorbeeld aangeven dat er weliswaar geen parkeerplaatsen zijn voor bezoekers bij de instelling, maar dat je op loopafstand toch gratis kan parkeren. Maar denk ook aan NS die als eerste met een persbericht naar buiten komt waarin de kwartaalcijfers met betrekking tot de prestatieindicatoren worden toegelicht. ■

### Derden. Soms zijn het derden die de prestaties interpreteren.

Elsevier en de Consumentenbond die scorelijstjes maken van ziekenhuizen en scholen, waarbij ook een toelichting wordt gegeven. ■

## Liever een bonus dan een boete

Een boete heeft een aantal nadelen ten opzichte van een bonus:

- Boetebedrag is mogelijk al uitgegeven door de uitvoerder.
- Boete kan gepaard gaan met negatieve publiciteit.
- Als er veel externe factoren van invloed zijn, dan is terughoudendheid met boetes op zijn plaats. Het mislopen van een bonus door externe omstandigheden voelt minder onrechtvaardig dan het onterecht krijgen van een boete.



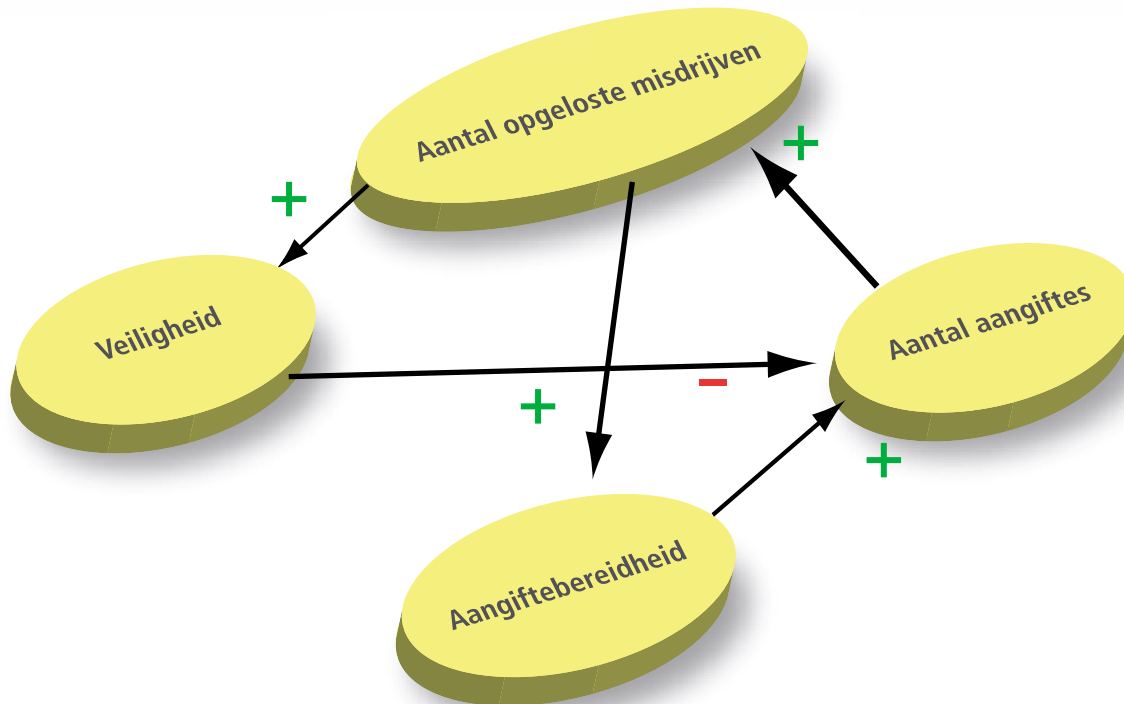
# Prestatiemeting in een politieke context

Hoe kan prestatie­meting gebruikt worden om een constructieve dialoog op te starten tussen politici, bestuurders en ambtenaren?

# Cijfers als input voor gesprek

- Op basis van cijfers kan een discussie worden gestart over het in de gewenste richting beïnvloeden van de prestaties.

**Bijvoorbeeld:** hoe kan de veiligheid toenemen?

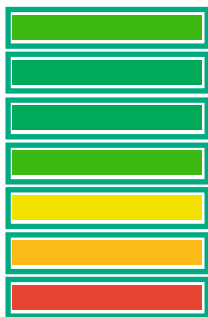


## Hoe maak je prestatieresultaten politiek relevant?

- Er zijn personen die er belang bij hebben positieve prestatiecijfers onder de aandacht te brengen. En er zijn personen die er belang bij hebben slechte prestatiecijfers uit te lichten.
- Vanuit dat gegeven is het van belang goed te sturen en overattentie dan wel onderattentie van de prestaties in het politieke domein te voorkomen.



Overattentie; niet wenselijk omdat er geen rekening gehouden wordt met veranderingen in de tijd en met externe invloeden



Politieke attentie

Onderattentie; niet wenselijk omdat attentie een voedingsbodem is voor goede discussies en helpt bij het verkrijgen van budget.

# Het presenteren van prestaties

Hoe breng je prestaties goed voor  
het voetlicht bij burgers?

## Wie presenteert de prestaties?

### Een gezaghebbend instituut of orgaan:

Omdat de bekendheid van een instelling de betrouwbaarheid en gedegenheid van prestatie­meting aanzienlijk kan vergroten.

### Consument/burger/klant(vertegenwoordigers):

Omdat zelfregulering de geloofwaardigheid van de uitkomsten bevordert in de ogen van de doelgroep.

### Externe onafhankelijke partij:

Vermijden van het meten van de eigen prestaties ("slager keurt zijn eigen vlees").



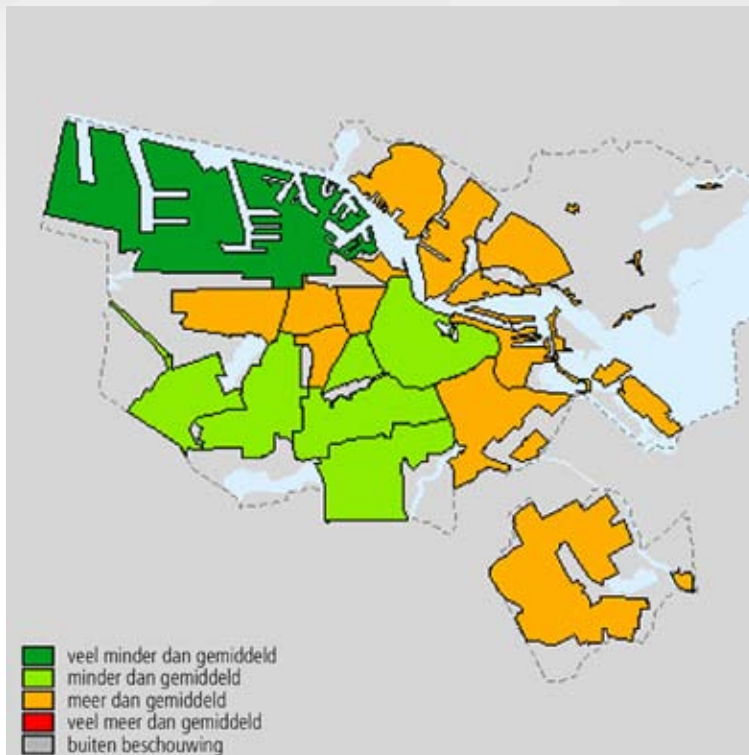
# Hoe presenteer je prestaties?

Zie volgende sheets voor voorbeelden.



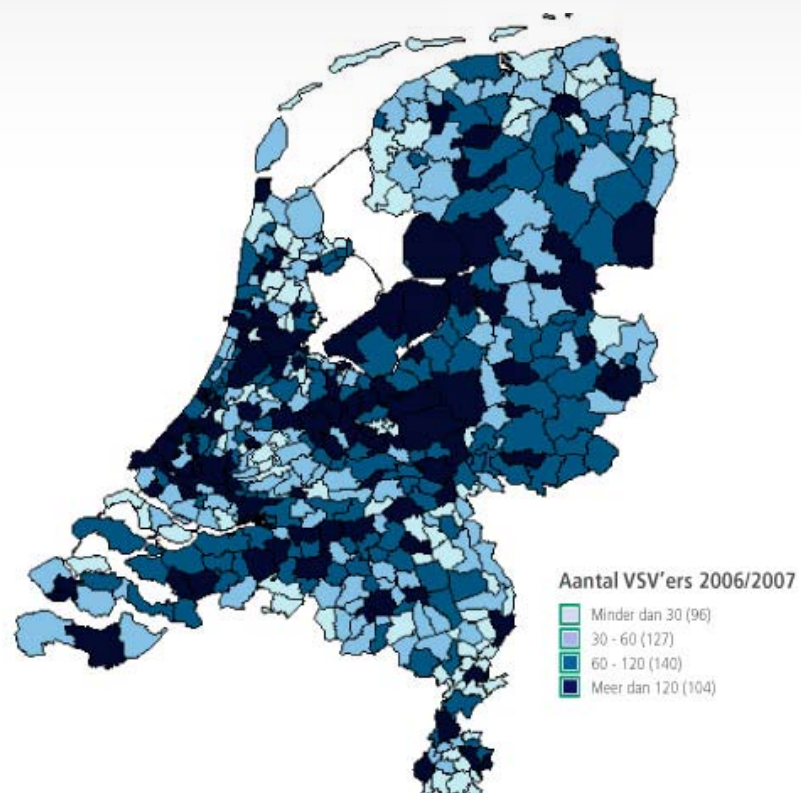


# Stadstat: werkloosheid in Amsterdam



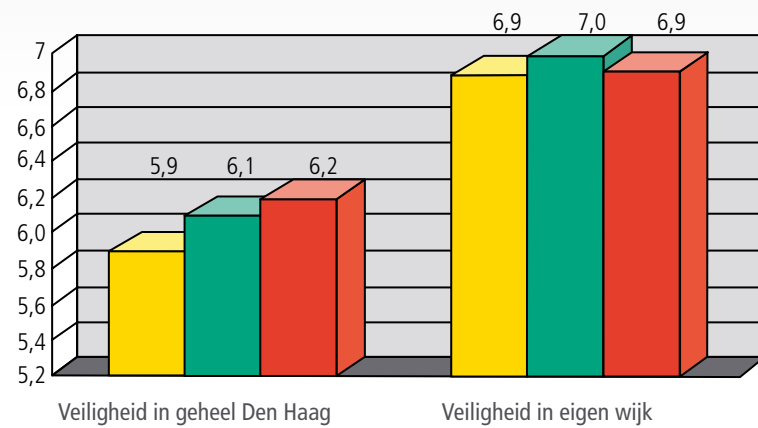
# Voortijdig schoolverlaten OCW

Absoluut aantal nieuwe VSV'ers per gemeente, 2006/2007

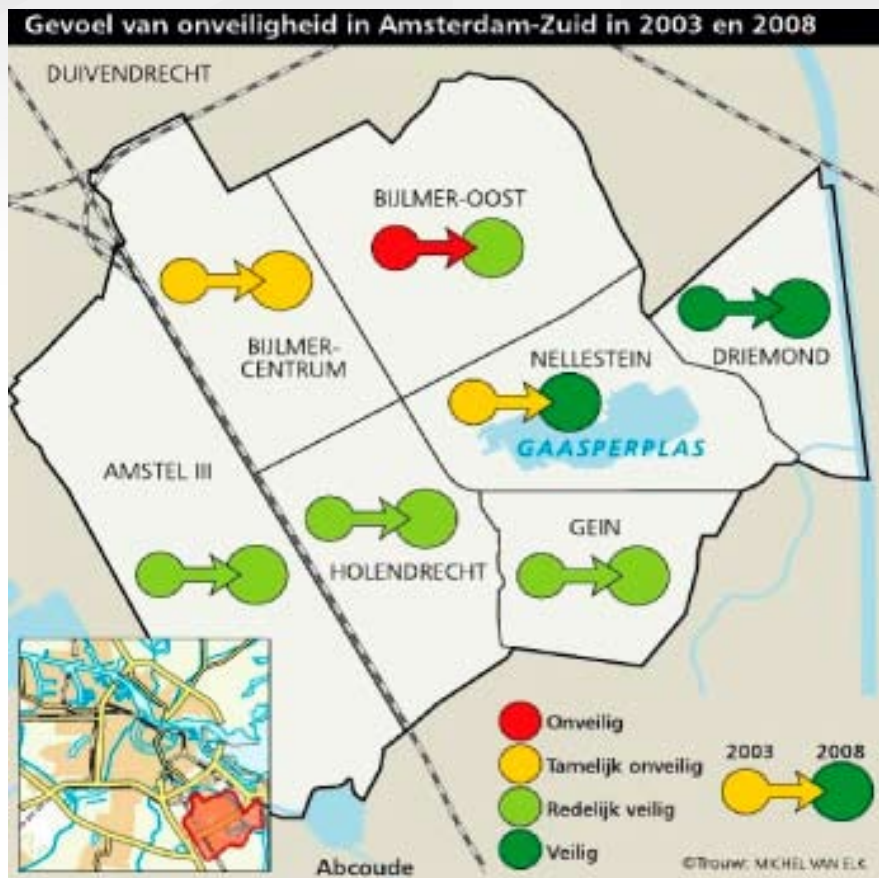


# Veiligheid in Den Haag

Beoordeling gevoel van veiligheid in stad en eigen wijk (1-10).



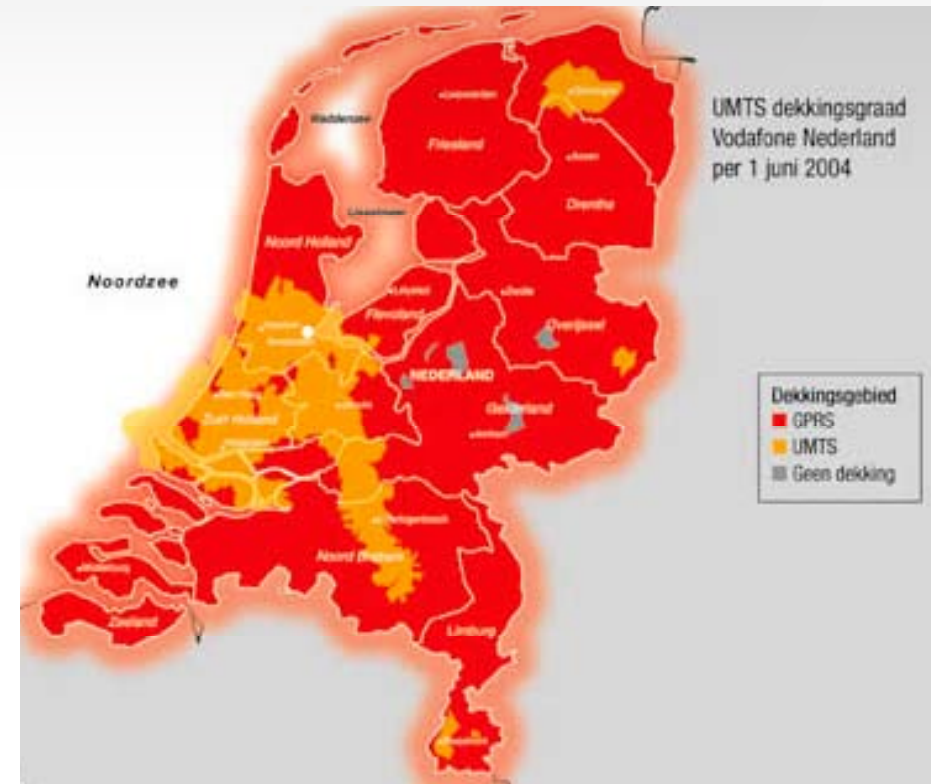
# Veiligheid in Amsterdam-Zuid



# UMTS dekkingsgraad

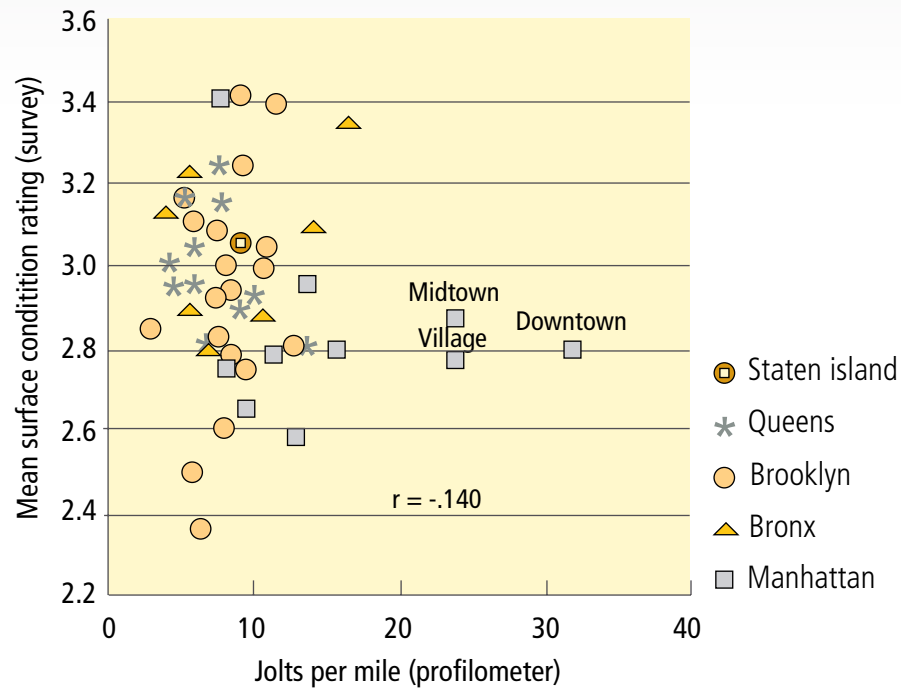
•• T •• Mobile •

**HSDPA-ready netwerk.**  
Geschikt voor UMTS.



# Kwaliteit wegennet New York City

Ervaringen van de inwoners afgezet tegen feitelijke metingen.



## Bronnen

Hans de Bruijn (2006), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Den Haag

Bill van Mil e.a. (2008), *Prestaties afspreken doe je zo!*, Assen



# Videofilmpjes

Een belangrijke notie is dat er verschillende perspectieven op prestatie­meting mogelijk zijn. Deze notie wordt in dit deel van de presentatie uitgewerkt.

In korte filmpjes worden een aantal lessen gevisualiseerd.

Achtereenvolgens gaat het om:

- de verschillende werkelijkheden van prestatie­sturing
- het uitdijen van systemen omdat iedereen vanuit het eigen perspectief eigen vragen heeft
- de verschillende vormen van betekenis­geving die mogelijk zijn vanuit verschillende perspectieven
- verstandige en onverstandige discussies over cijfers.



# Prestatiesturing - verschillende werkelijkheden

- Bij prestatie­sturing zijn vaak veel spelers betrokken: bestuurders, uitvoerenden, managers, klanten, etc.
- Die kunnen allemaal een verschillende kijk op prestatie­sturing hebben.
- De gevolgen hiervan worden hier uiteengezet, aan de hand van de volgende thema's:
  1. Verschillende perspectieven - algemeen.
  2. Verschillende perspectieven en het uitdijen van systemen van prestatie­sturing.
  3. Verschillende perspectieven en verschillen in betekenisgeving van de cijfers.
  4. Hoe de interactie tussen verschillende spelers vorm te geven?

# Prestatiesturing - verschillende werkelijkheden

- Bij dit deel zijn, ter illustratie, een aantal filmpjes opgenomen.
- De acteurs zijn: Kim Coppes, Roos Drenth, Arjan Kindermans, Bart Poulissen.
- Alle situaties die zij naspelen, zijn realistisch, maar betreffen fictieve voorbeelden.

## Algemeen

- Vaak geldt:  
ieder echelon heeft een ander perspectief op en een andere waardering van prestatie­sturing.
- Neem het volgende voorbeeld:
  - Een gemeente heeft last van muskusratten, die de dijken in een polder beschadigen.
  - De gemeente voert een prestatie­meetsysteem in, waarbij een beloning per rat wordt gegeven.

# Algemeen

- Wat zegt de verantwoordelijke wethouder hierover?
- En wat zegt de rattenvanger hierover?



## Algemeen

- Beiden hebben een eigen werkelijkheid, beiden een eigen gelijk.
- Tussen de politieke aansturing door de wethouder en de uitvoering, bevindt zich een manager, die zo maar het volgende zou kunnen zeggen.



# Algemeen

## Wat leert ons dit?

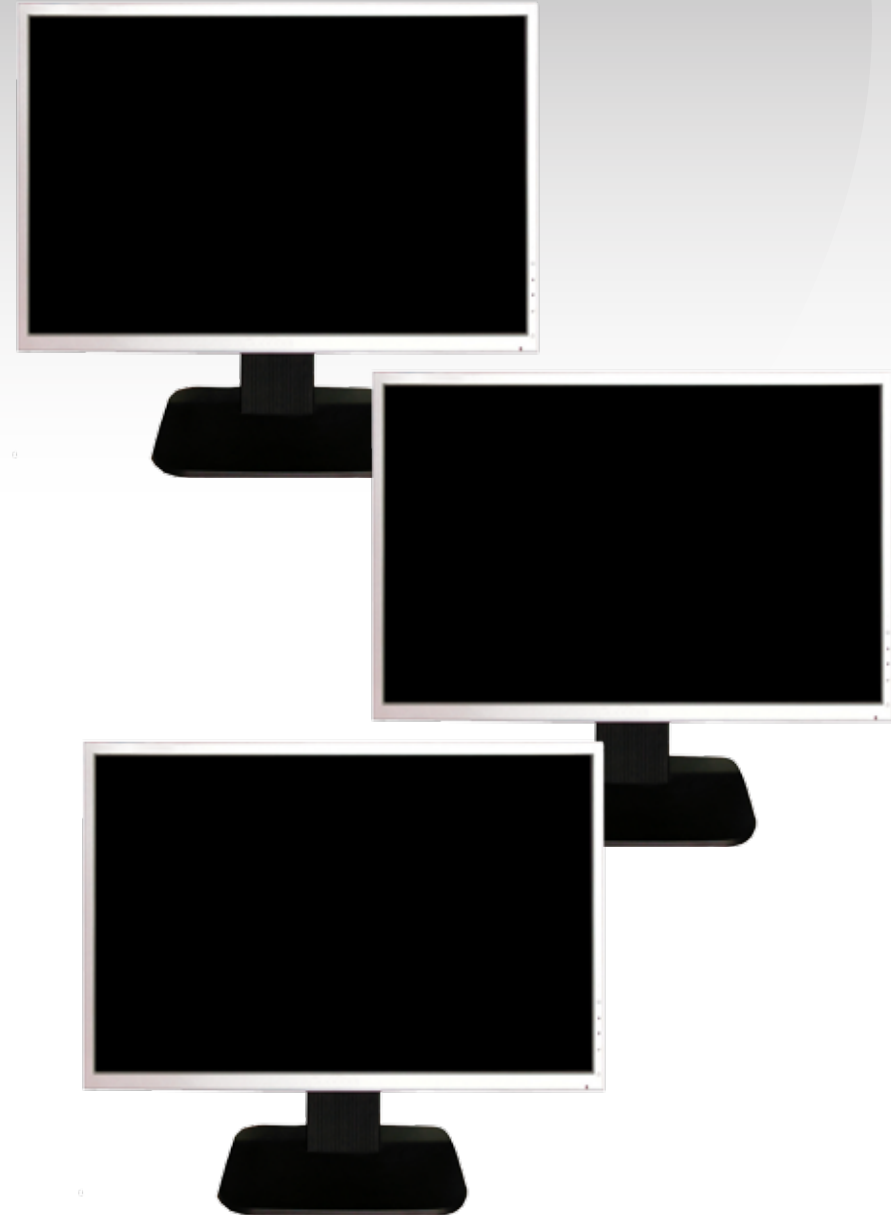
- 1 Ieder systeem van prestatiesturing roept strategisch gedrag op.
  - **Hier:** ratten op zandgronden vangen of vader en moeder rat niet vangen, maar laten jongen en daarna het hele gezin inleveren.
- 2 Ieder heeft een eigen perspectief en een eigen gelijk.
- 3 Cijfers geven een eerste beeld. Slechts in *interactie* tussen de belangrijkste betrokkenen, kan aan de cijfers betekenis worden gegeven.

## Het uitdijen van systemen

- De kracht van prestatie­meting is dat ze *elegant* is: een ingewikkelde prestatie kan in een of enkele cijfers worden uitgedrukt.
- Prestatie­meting lijdt echter vrijwel altijd aan het euvel van *uitdijen* of *mushrooming*: de informatie­behoefte wordt steeds groter, het ene cijfer roept het andere op.
- Dus kan prestatie­meting na verloop van tijd haar elegantie verliezen.
- Waarom dijen systemen van prestatie­meting uit?
- Omdat er vanuit verschillende perspectieven een verschillende informatie­behoefte is.

## Het uitdijen van systemen

- **Voorbeeld:** een wethouder rekt scholen af op CITO-toetscores.
  - Wat vindt een directeur van een school hiervan?
  - Wat vindt een ouder hiervan?
  - Wat vindt de wethouder hiervan?
  
- **Bedenk:** deze verzoeken om meer informatie versterken elkaar. Als de wensen van de directeur zijn gehonoreerd, zullen die weer een nieuwe informatiebehoefte oproepen.





## Het uitdijen van systemen

- Hoe hiermee om te gaan?
- Vuistregel:
  - Ieder systeem is onvolmaakt.
  - Probeer niet het systeem steeds meer te vervolmaken, dat zal uiteindelijk leiden tot een telefoonboek aan cijfers.
  - Maar gebruik de cijfers als inzet voor een gesprek.
  - En reken dus ook nooit af op uitsluitend de cijfers.

## Betekenisgeving

- Wat zegt een cijfer eigenlijk?
- **Voorbeeld:** geweldpleging tegen overheidspersoneel.
- **Stel:** er zijn twee gevangenis­sen, die de volgende cijfers leveren

	PI Anderburg	PI Bosdam
Aantal geweldplegingen tegen personeel	86	40
Aantal sancties tegen gedetineerden	40	86
Beklaagschriften van gedetineerden tegen sanctie	6	3

## Betekenisgeving

- Een politicus weet het zeker.
- Een deskundige weet het ook zeker.
- Iemand die het wereldje kent, kan niks met de cijfers.



## Betekenisgeving

- Een jurist brengt een nieuw perspectief in.
- Iemand van de afdeling Planning & Control weet hoe er wordt geregistreerd en weet dus dat de cijfers on­vergelijkbaar zijn.



## Betekenisgeving

- Een onderzoeker wil meer informatie om het zeker te weten.
- Met zoveel verschil van mening, geldt mijn eigen mening.



# Betekenisgeving

Hoe tot een goede betekenisgeving te komen?

De werkelijkheid achter het cijfer te ontdekken?

- 1 In een proces van interactie tussen de belangrijkste betrokkenen.
- 2 Waarbij er soms niet één werkelijkheid is.

## Interactie naar aanleiding van cijfers

- Conclusie tot nu toe: interactie is cruciaal. Hoe geven we die vorm?
- Situatie:
  - een ondergeschikte (de mannelijke acteur) voert een gesprek over de veiligheids­cijfers in zijn wijk, met een bovengeschikte (de vrouwelijke acteur).
  - Alle cijfers – geweld, inbraken, verstoring openbare orde – gaan omlaag.

# Interactie naar aanleiding van cijfers

- Gesprek I
  
- Wat gaat hier fout:
  - De bovenges­chikte kijkt alleen naar de cijfers.
  - Ze kan alleen de meest voor de hand liggende kritische vraag stellen (over de aangif­tes), die de onderges­chikte eenvoudig kan pareren.
  - Het gesprek voor de onderges­chikte is ook niet stimulerend om zelf met informatie te komen.
  - **Conclusie 1:** een gesprek dat zich tot cijfers beperkt, is niet levendig, niet inhoudsvol.
  - **Conclusie 2:** wie zich tot de cijfers beperkt, wordt gevangene van de cijfers – de bovenges­chikte zit helemaal klem in dit gesprek.





## Interactie nav cijfers

- Gesprek II
- Wat gaat hier beter:
  - Het speelveld wordt breder getrokken: cijfers van andere beleidsterreinen worden betrokken op de veiligheidscijfers voor deze wijk.
  - Dat levert een aantal spannende vragen op: is er minder overlast dankzij de politie of dankzij het vsv beleid van de wethouder van onderwijs?
- Maar: het blijft een gesprek over cijfers.
  - En dat is te beperkt – of iets voor 10 of 12 of 30 procent aan vsv te danken is, is een nauwelijks te beantwoorden vraag.



## Interactie naar aanleiding van cijfers

- Gesprek III
- Wat gaat hier beter?
  - Het *speelveld wordt breder* getrokken: cijfers van andere beleidsterreinen worden betrokken op de veiligheidscijfers voor deze wijk.
  - De cijfers worden gebruikt om op zoek te gaan naar de *werkelijkheid achter de cijfers* – als er minder jongeren op straat lopen, waar merk je dat aan?
  - De cijfers worden gebruikt om over de *toekomst* te spreken: de toekomstige inzet van personeel en toekomstige prioriteiten.
  - Door het gesprek voorbij de cijfers te brengen, is er ook de gelegenheid om bepaalde *dilemma's* te bespreken – zichtbaarheid blijft belangrijk voor winkeliers.



## Interactie naar aanleiding van cijfers

- Gesprek IV
- Wat gaat hier nog beter?
  - De cijfers zijn niet *leidend* voor het gesprek, maar de *professionele opvattingen* van de boven- en ondergeschikte.
  - Cijfers zijn *volgend*: ze kunnen worden gebruikt om die professionele opvattingen te toetsen, challengen, toe te lichten etc.





Vormgeving en ontwerp  
az grafisch serviceburo b.v.  
Den Haag  
[www.az-gsb.nl](http://www.az-gsb.nl)