



## Prestatiemanagement in de gemeente Rotterdam

Een onderzoek naar de functionaliteit van de meetbare doelen  
systematiek voor de verantwoording van het college over de  
collegedoelen.

Joyce van der Weele  
348842

Erasmus Universiteit  
Rotterdam, Bestuurskunde

1<sup>e</sup> begeleider:  
Dhr. H.L. Klaassen

2<sup>e</sup> begeleider:  
Dhr. M.B. Kort

November 2012

# Prestatiemanagement binnen de gemeente Rotterdam

Een onderzoek naar de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek voor de verantwoording van het college over de collegedoelen.

Joyce van der Weele, 348842

Erasmus Universiteit Rotterdam, Bestuurskunde  
Master publiek management

1<sup>e</sup> begeleider: Dhr. H.L. Klaassen

2<sup>e</sup> begeleider: Dhr. M.B. Kort

November 2012

## Voorwoord

Na het behalen van mijn HBO-diploma aan de Hogeschool Zeeland was ik erg aan het twijfelen of ik nog verder ging studeren of dat ik het studentenleven vaarwel ging zeggen. Gelukkig heb ik op aanraden van familie, vrienden en collega's er toch voor gekozen om er nog twee jaar aan te plakken en me in te schrijven voor de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De overstap van HBO naar WO was in het begin even wennen, maar het is een goede toevoeging geweest aan mijn kennis en ik kijk dan ook terug op een leuke en leerzame tijd. Nu, na in totaal zes jaar studie zit het studentenleven er voor mij op en is het tijd voor een baan!

Om de opleiding bestuurskunde te kunnen afronden heb ik de scriptie 'Prestatiemanagement bij de gemeente Rotterdam' geschreven. Deze scriptie gaat over de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam en wat de functionaliteit van dit systeem is voor het afleggen van verantwoording door het college over haar doelen en hoe deze functionaliteit verbeterd kan worden. Naast het schrijven van een scriptie, dient er ook stage gelopen te worden. Vier maanden lang heb ik stage gelopen bij de rekenkamer Rotterdam. Aan het begin van de stageperiode had ik de keuze uit meerdere projecten om aan mee te werken. Mijn keuze ging uit naar het project meetbare doelen, waarbij gekeken werd in hoeverre de collegedoelen van de gemeente Rotterdam zijn behaald. Door mee te werken aan dit project kwam ik bij het onderwerp prestatimanagement uit.

De verslagen die ik in mijn studentenperiode heb geschreven gingen me altijd zonder problemen en moeite af. Het schrijven van deze scriptie was toch wat moeilijker als dat ik van te voren had verwacht. Het gehele schrijfproces ging met vallen en opstaan. Gelukkig kon ik op de momenten dat ik vast liep rekenen op de kritische en zeker nuttige opmerkingen van mijn begeleider dhr. H.L. Klaassen en mijn medestudenten van de scriptiekring. Daarnaast wil ik ook mijn tweede begeleider dhr. M.B. Kort bedanken voor zijn uitgebreide feedback. Verder wil ik de rekenkamer Rotterdam bedanken voor de leerzame en leuke stage. In het bijzonder wil ik mijn stagebegeleidster mevr. N. Kuijpers bedanken, voor de goede scriptiebegeleiding tijdens en na mijn stage. Verder wil ik de respondenten die meegewerkt hebben aan dit onderzoek bedanken. Als laatste wil ik mijn familie, vrienden en vriend bedanken voor het geduld en de steun de afgelopen maanden om deze scriptie tot een goed einde te kunnen brengen.

Ik wens u veel leesplezier!

Joyce van der Weele  
Rotterdam, november 2012

## Samenvatting

### *Probleemstelling*

Burgers hebben de laatste jaren de wens om zicht te hebben op de bestedingswijze van de overheid, daardoor is ook een toename te zien van het aantal verantwoordingsarrangementen en –processen in de publieke sector. Ook binnen de gemeente Rotterdam is er de laatste jaren, bij het college van burgemeesters en wethouders, een beweging te zien om meer inzicht te verkrijgen in de besteding van het belastinggeld. Om meer zicht te krijgen op deze besteding en wat de effecten zijn van het gevoerde beleid, werkt de gemeente Rotterdam sinds 1998 met een meetbare doelen systematiek. In deze systematiek worden de collegedoelen zo geoperationaliseerd dat deze meetbaar zijn. Op deze manier wordt duidelijk wat een college heeft bereikt en kan dan aan het einde van een collegeperiode worden afgerekend.

Iedere collegeperiode werd de systematiek geëvalueerd en aangepast. In de huidige collegeperiode (2010-2014) is gekozen om met een bestuursmodel te werken, om deze systematiek verder te ontwikkelen. Een dergelijk systeem kan altijd verbeterd worden en het werken met het Rotterdams bestuursmodel staat nog in de kinderschoenen. Het is dan interessant om te kijken wat de functionaliteit van deze systematiek is voor de verantwoording door het college over de collegedoelen en wat er nog verbeterd kan worden.

Om achter de functionaliteit te komen van de meetbare doelen systematiek (prestatimanagementsysteem) van de gemeente Rotterdam is de volgende hoofdvraag opgesteld:

*Wat is de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam voor de verantwoording van het college van burgemeesters en wethouders over de collegedoelen en welke mogelijkheden bestaan er om de functionaliteit te verbeteren?*

### *Toetsingskader*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is er in de theorie gezocht naar voorwaarden die nodig zijn voor een goed prestatimanagementsysteem. Er is gekeken naar de technische voorwaarden die aan een prestatimanagementsysteem kunnen worden gesteld. Hiermee wordt bedoeld dat er eisen gesteld worden aan kengetallen en prestatie-indicatoren. Vaak wordt alleen hier naar gekeken, maar in dit onderzoek is breder gekeken. Zo is ook de theorie gebruikt van de Waal en Kerklaan die zeven uitdagingen hebben geconstateerd voor een dergelijk systeem. Zij geven aan dat prestatiemeting een onderdeel is van prestatimanagement en hier dienen dan ook verbanden mee te worden gelegd. Als laatst is gekeken naar de theorie van de Bruijn. Hij gaat met zijn theorie uit van drie ontwerpprincipes voor prestatiemeting, waarin afspraken tussen manager en professional een belangrijk onderdeel vormen.

Uit deze theorieën is een toetsingskader ontstaan. Dit toetsingskader bestaat uit een zevental cluster die allemaal een aantal voorwaarden bevatten. Hieronder is het toetsingskader weergegeven:

<b>Nr.</b>	<b>Voorwaarden</b>
<b>1</b>	<b>Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur</b>
1.1	Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk besturingsmodel nodig.
1.2	Duidelijke afspraken over de functies van het prestatie-managementsysteem.
1.3	Aantal functies en fora dient beperkt te zijn.
1.4	Binnen de organisatie moet overeenstemming zijn tussen de verantwoordelijkheden.
1.5	Binnen de organisatie dient een boundary spanner aanwezig te zijn die de ruimte krijgt om managers en professionals met elkaar te verbinden.
<b>2</b>	<b>Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af</b>
2.1	De lange termijn focus dient afgestemd te zijn op de korte termijn focus.
<b>3</b>	<b>Maak strategieën operationeel</b>
3.1	Vanuit de doelstellingen dienen (niet)-financiële prestatie-indicatoren te worden afgeleid.
3.2	De prestatie-indicatoren dienen te voldoen aan het SMART-principe.
3.3	Kengetallen dienen te voldoen aan de volgende eisen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het moet beleidsrelevante informatie betreffen;</li> <li>• eenduidig en duidelijk geformuleerd zijn;</li> <li>• meetbaar zijn;</li> <li>• relevant zijn;</li> <li>• bruikbaar zijn als verantwoordingsinstrument;</li> <li>• betrouwbaar zijn;</li> <li>• controleerbaar zijn;</li> </ul>
3.4	Binnen het prestatie-managementsysteem is ruimte voor variëteit. Er mag geen monopolie zijn op de betekenisgeving hiervan.
<b>4</b>	<b>Creëer transparantie van informatie</b>
4.1	De juiste informatie dient in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen te zijn. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de benodigde data snel vanuit verschillende bronnen kan worden verzameld.
4.2	Informatie dient: <ul style="list-style-type: none"> <li>• betrouwbaar te zijn;</li> <li>• actueel te zijn;</li> <li>• tijdig te zijn;</li> <li>• flexibel te zijn in tijd;</li> <li>• relevant te zijn;</li> <li>• controleerbaar te zijn;</li> </ul>
4.3	Vermijden van informatie-overload.
4.4	Er wordt niet alleen gekeken naar de producten/diensten, maar ook naar de processen.
4.5	Er dient rekening te worden gehouden met de omgeving van de organisatie.
<b>5</b>	<b>Richt aandacht op wat echt belangrijk is</b>
5.1	Focus ligt op de essentiële producten/diensten van de organisatie.
<b>6</b>	<b>Bevorder prestatiegericht gedrag</b>
6.1	De doelstellingen zijn vertaald naar heldere verwachtingen van de werknemers.
6.2	Werknemers weten hoe ze deze doelen kunnen bereiken.

6.3	De HRM-instrumenten (belonen, beoordelen, opleiden) zijn afgestemd op het realiseren van de doelstellingen.
6.4	De directe koppeling van prestaties en het afrekenen op een individu wordt vervangen door een indirecte koppeling.
<b>7</b>	<b>Stem integratie en simplificatie op elkaar af</b>
7.1	Prestatiemeting dient een integraal onderdeel te zijn van de planning- en controlcyclus.
7.2	Om tot een goede beoordeling te komen dient gebruik gemaakt te worden van verschillende meetsystemen. Bijv. klanten, derden, medewerkers en visitatiecommissies.
7.3	De omgeving van een organisatie verandert. Er dient ruimte geboden te worden om het prestatie-managementsysteem aan te passen.

Door middel van het analyseren van relevante documenten en het houden van interviews is achterhaald aan welke voorwaarden het systeem van de gemeente Rotterdam wel of niet voldoet. Ieder cluster kan een goed, matig of slecht scoren, zodat uiteindelijk een conclusie over de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek kan worden gegeven.

### *Conclusie*

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de huidige meetbare doelen systematiek matig functioneert. Deze conclusie is gebaseerd op de eindscores van de verschillende clusters. Al de zeven clusters scoren een matig. Dit houdt in dat bij alle clusters nog verbeteringen mogelijk zijn, om zo de functionaliteit van het systeem te vergroten.

Als gekeken wordt naar het eerste cluster dan wordt duidelijk dat nog niet in de gehele organisatie het bestuursmodel is ingevoerd. Dit komt doordat het college niet gewaarborgd heeft dat de werkwijze van het bestuursmodel wordt toegepast in de gehele gemeentelijke organisatie. Dit heeft als gevolg dat ook nog niet conform het bestuursmodel wordt verantwoord. Het format dat er nu ligt dwingt niet af dat er conform het bestuursmodel wordt verantwoord. Er wordt in dit format niet gevraagd naar de relatie tussen de gedane inspanningen en de gerealiseerde effecten. Ook heeft de bestuursdienst niet de regierol op zich genomen om een verantwoordingsformat op te stellen en te versturen conform het bestuursmodel. Binnen de gemeente Rotterdam is wel duidelijk wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel.

Het tweede cluster kijkt naar de afstemming tussen de lange termijn focus en de korte termijn focus. Een van de spelregels van het bestuursmodel is dat de gemeente Rotterdam een zeer lange termijn visie heeft. Deze ontbreekt op dit moment nog. Voor de verantwoording betekent dit dat de bereikte effecten niet afgestemd kunnen worden aan de zeer lange termijn visie. De lange termijn visies staan over verschillende documenten verspreid of zijn niet aanwezig.

Als wordt gekeken naar cluster drie, het operationaliseren van de strategieën, dan kan hier ook nog een stap gemaakt worden door de gemeente Rotterdam. De doelen zijn voorzien van prestatie-indicatoren en voldoen ook aan het SMART-principe. Toch gebeurt het nog te vaak dat de doelen niet controleerbaar of meetbaar zijn. Dit is opmerkelijk, omdat de gemeente Rotterdam al langer met meetbare doelen werkt. Het niet meetbaar en controleerbaar zijn van de doelen komt, doordat informatie te laat of niet wordt aangeleverd of de administratie van een doel niet goed wordt bijgehouden door de diensten. Over deze doelen kan door het college dan geen volledige verantwoording worden afgelegd.

Cluster vier gaat over het transparant maken van informatie. Bij dit cluster is te zien dat informatie niet altijd op tijd uit de informatiesystemen wordt aangeleverd. Hierdoor komt de informatie te laat

voor de verantwoording. Ook is het van belang dat de gemeente transparant is over de invloed van de bezuinigingsopgaven op de haalbaarheid van de doelen, dit gebeurt nu nog te weinig. Verder wordt er voornamelijk gekeken of de doelen zijn behaald en wordt het proces van totstandkoming van een product/dienst te weinig transparant gemaakt.

Het vijfde cluster gaat in op de aandacht die geschonken moet worden aan producten of diensten die echt belangrijk zijn. Het college kiest een aantal speerpunten uit die zij in de collegeperiode wil behalen. Dit zorgt voor een focus op deze doelen. Het probleem bij dit cluster is dat deze focus ervoor zorgt dat het proces sneller uit het oog wordt verloren.

Verder is bij het cluster 'bevorder prestatiegericht gedrag' het voor de werknemers niet altijd duidelijk wat van hen wordt verwacht of hoe ze een doel moeten bereiken. De HRM-instrumenten worden wel goed ingezet om prestatiegericht gedrag te bevorderen.

Bij het laatste cluster 'stem integratie en simplificatie op elkaar af' is prestatiemeting nog niet goed genoeg verankerd in de planning- en controlcyclus. Ook neemt de gemeente Rotterdam nog niet genoeg initiatief om het prestatie-managementsysteem te evalueren en aan te passen.

Als gekeken wordt naar de data die is verzameld door middel van de interviews bij de verschillende respondentengroepen dan valt op dat er maar sporadisch is gekozen voor de antwoordmogelijkheid 'helemaal eens' of helemaal oneens'. Dit komt doordat de respondenten meestal met argumenten kwamen dat een stelling toch niet helemaal van toepassing was op een bepaalde situatie.

Verder liggen de antwoorden redelijk op dezelfde lijn. Wel zijn er bij een aantal stellingen grote verschillen te zien. Over het punt controleerbaarheid van de doelen zijn de rekenkamer Rotterdam en de raad het niet eens met de diensten en de bestuursdienst. Deze laatste groepen geven aan dat al de doelen controleerbaar zijn. De rekenkamer Rotterdam en de raad zijn het hier niet mee eens. Verder geeft de rekenkamer Rotterdam aan dat er geen duidelijke afspraken zijn over de verantwoordelijkheden van het college. De bestuursdienst en het college geven aan dat dit wel duidelijk is. Bij de stelling die gaat over het functioneren van de bestuursdienst is er ook een verschil te zien. De raad en het college vinden de bestuursdienst goed functioneren. De diensten en de rekenkamer zijn het hier niet mee eens. Daarnaast geeft de rekenkamer Rotterdam aan dat informatie vaak niet op tijd is. Het college en de bestuursdienst geven aan dat de informatie wel altijd op tijd is. Als laatste wordt door de rekenkamer Rotterdam en de diensten aangegeven dat er bij de verantwoording over de collegedoelen te weinig rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente. De gemeenteraad en de bestuursdienst zijn het hier niet mee eens.

### *Aanbevelingen*

Alle clusters van het toetsingskader scoren een matig. Een aanbeveling is dan ook dat de gemeente Rotterdam de punten aanpakt die nu niet goed scoren. Per cluster worden aanbevelingen gegeven.

Bij het eerste cluster 'creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur is het belangrijk om het Rotterdamse bestuursmodel in de gehele gemeentelijke organisatie in te voeren. Het college moet waarborgen dat dit ook gebeurt. Verder moeten er duidelijke afspraken komen over de functies van het prestatie-managementsysteem. Als laatste moet de bestuursdienst meer een regierol innemen.

Voor het tweede cluster 'stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af' is het belangrijk dat er een lange termijn visie komt voor de gehele gemeentelijke organisatie, zodat de doelen hieraan

gekoppeld kunnen worden. En moet er voor alle collegedoelen een lange termijn visie worden opgesteld.

Cluster drie 'maak strategieën operationeel' kan verbeterd worden door het meetbaar en controleerbaar maken van alle prestatie-informatie. De meetbare doelen systematiek kent al een lange geschiedenis en dit punt komt iedere collegeperiode weer terug. Het is dan ook van belang voor de verantwoording om hier aandacht aan te geven. Om de controleerbaarheid en de meetbaarheid te vergroten dient er veel aandacht te zijn voor de operationalisatie aan de voorkant van het proces, maar ook moeten diensten hun administraties goed bijhouden. Ook kan er aan het begin van de collegeperiode rond de tafel worden gezeten met ASR en de rekenkamer Rotterdam om onduidelijkheden uit de operationalisatie te halen.

Bij het vierde cluster 'creëer transparantie van informatie' dient aandacht te worden geschonken aan het snel verkrijgen van informatie uit verschillende bronnen. Ook het vermijden van informatie-overload verdient aandacht. Hierdoor worden de verantwoordingsdocumenten voor bijvoorbeeld de raad overzichtelijker. Ook de aandacht voor de ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Rotterdam is belangrijk. Er dient aandacht besteed te worden aan de invloed van de ontwikkelingen op de verantwoording van de doelen. In de huidige collegeperiode dient er voornamelijk eerlijk en transparant verantwoord te worden over de effecten van de crisis op de haalbaarheid van de doelen. Als laatste is het belangrijk dat ook het proces van de totstandkoming van een product of dienst aandacht krijgt. Het is een verbetering als er een betere koppeling tussen doel en middel wordt gemaakt. Zo is voor de raad te achterhalen hoeveel een collegedoel heeft gekost.

Bij cluster vijf 'richt aandacht op wat echt belangrijk is' is het van belang dat er wordt uitgekeken dat er geen pervers effect gaat optreden. Met het perverse effect wordt in dit geval bedoeld dat de ambtenaren zich focussen op het behalen van de doelen en minder op het proces zelf.

Het zesde cluster 'bevorder prestatiegericht gedrag' kan verbeterd worden door de doelstellingen nog beter te vertalen, zodat het voor ambtenaren duidelijk is wat er van hen wordt verwacht.

Bij het laatste cluster 'stem integratie en simplificatie op elkaar af' is het van belang dat prestatiemeting beter wordt verankerd in de planning- en controlcyclus. Ook moet het systeem na deze collegeperiode geëvalueerd worden. Dit kan gedaan worden tijdens een roundtable waar de raad, rekenkamer (top)ambtenaren en college bij aanwezig zijn. Het initiatief hiervoor ligt nu voornamelijk bij de rekenkamer Rotterdam het zou een verbetering zijn als de gemeente Rotterdam hier zelf het initiatief voor neemt.

Het is teveel om dit in één keer aan te pakken. Daarom moeten er prioriteiten gesteld worden. Op vier van de zeven clusters moet de prioriteit gaan liggen, omdat hierdoor de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek snel verbeterd.

Dit is als eerst het cluster 'creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur'. Voornamelijk gaat het om het invoeren van het bestuursmodel in de gehele gemeentelijke organisatie. Dit werkt dan ook door in het cluster 'creëer transparantie van informatie'. Op deze manier kan er ook conform het bestuursmodel worden verantwoord. Verder moet er genoeg aandacht zijn voor de voorkant van het proces. Hiermee wordt bedoeld dat de strategieën goed geoperationaliseerd moeten worden. Als de operationalisatie niet goed is dan kan hier ook geen goede verantwoording over gedaan worden. Het laatste cluster dat prioriteit verdient is het cluster 'stem integratie en simplificatie op elkaar af' en dan met name de planning- en controlcyclus. Er wordt nu nog vaak aangegeven dat informatie te laat is en er te weinig koppeling is tussen doel en middel.



# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Probleemstelling.....	4
1.3 Onderzoeksaanpak.....	6
1.4 Relevantie van onderzoek .....	7
1.5 Leeswijzer .....	8
<b>Hoofdstuk 2: Prestatiemanagement in historisch perspectief .....</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding .....	9
2.2 New Public Management .....	9
2.3 Beleids- en beheersinstrumentarium.....	11
2.4 Besluit begroting en verantwoording bij gemeenten .....	13
2.5 Conclusie .....	15
<b>Hoofdstuk 3: Prestatiemanagement in de publieke sector .....</b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding .....	16
3.2 Prestatiemanagement en prestatie meting nader omschreven .....	16
3.3 Functies van prestatie meting .....	19
3.4 Prestatiemanagement bij gemeentelijke organisaties.....	19
3.4.1 Prestatie meting in het kader van de planning- en controlcyclus.....	19
3.4.2 Productieproces .....	20
3.5 Voorwaarden voor een goed prestatie managementsysteem .....	22
3.5.1 Technische voorwaarden voor een prestatie managementsysteem .....	23
3.5.2 De zeven uitdagingen van de Waal en Kerklaan .....	23
3.5.3 Drie ontwerpprincipes van de Bruijn.....	26
3.6 Conditie s waaronder prestatie meting mogelijk of problematisch is .....	29
3.7 Conclusie en toetsingskader prestatie managementsysteem .....	31
<b>Hoofdstuk 4: Achtergrond meetbare doelen Rotterdam .....</b>	<b>37</b>
4.1 Inleiding .....	37
4.2 Geschiedenis meetbare doelen Rotterdam .....	37
4.2.1 Collegeperiode 1998-2002 .....	37
4.2.2 Collegeperiode 2002-2006 .....	38
4.2.3 Collegeperiode 2006-2010 .....	39
4.2.4 Collegeperiode 2010-2014 (huidig stelsel van meetbare doelen) .....	40
4.3 Proces van meetbare doelen in Rotterdam .....	45
4.4 Planning- en controlcyclus gemeente Rotterdam.....	48
4.5 Conclusie .....	49

<b>Hoofdstuk 5:</b>	<b>Toetsing meetbare doelen systematiek gemeente Rotterdam .....</b>	<b>50</b>
5.1	Inleiding .....	50
5.2	Omschrijving respondentengroep en onderzoeksmethode .....	50
5.3	Resultaten toetsing prestatimanagementsysteem van de gemeente Rotterdam.....	51
5.3.1	Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur .....	52
5.3.2	Stem focus op lange en korte termijn op elkaar af .....	58
5.3.3	Maak strategieën operationeel .....	59
5.3.4	Creëer transparantie van informatie.....	62
5.3.5	Richt aandacht op wat echt belangrijk is.....	69
5.3.6	Bevorder prestatiegericht gedrag .....	71
5.3.7	Stem integratie en simplificatie op elkaar af.....	73
5.4	Conclusie .....	76
<b>Hoofdstuk 6:</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>78</b>
6.1	Beantwoording probleemstelling.....	78
6.1.1	Beantwoording deelvraag 1: theoretische voorwaarden voor een prestatimanagementsysteem .....	78
6.1.2	Beantwoording deelvraag 2: voorwaarden van de gemeente Rotterdam voor haar meetbare doelen systematiek.....	80
6.1.3	Beantwoording deelvraag 3: werking van de meetbare doelen systematiek in de praktijk.....	82
6.1.4	Conclusie op de hoofdvraag.....	84
6.1.5	Aanbevelingen .....	85
6.2	Beperkingen onderzoek .....	87
6.2.1	Reflectie bevindingen .....	87
6.2.2	Vervolgonderzoek .....	88
<b>Literatuurlijst .....</b>		<b>89</b>
<b>Bijlage 1: Voorbeeld definitieboekje .....</b>		<b>93</b>
<b>Bijlage 2: Spelregels Rotterdams bestuursmodel .....</b>		<b>94</b>
<b>Bijlage 3: Collegedoelen 2010-2014.....</b>		<b>95</b>
<b>Bijlage 4: Lijst met respondenten .....</b>		<b>97</b>
<b>Bijlage 5: Vragenlijsten respondenten .....</b>		<b>98</b>

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

'Value for money' is een uitspraak die in de laatste jaren steeds vaker terugkomt. Burgers hebben de wens om zicht te hebben op de bestedingswijze van de overheid. Ze willen graag weten of ze waar krijgen voor hun belastinggeld. Er is in de laatste jaren een toename te zien van het aantal verantwoordingsarrangementen en –processen in de publieke sector (Bovens & Schillemans, 2010: 439). De toegenomen interesse voor de bestedingswijze van de overheid vindt zijn grondslag in een stroming uit de jaren tachtig. Deze stroming, die nu beter bekend staat als New Public Management (NPM), ontstond in de Verenigde Staten en in een aantal West-Europese landen. Deze beweging begon in Groot-Brittannië onder de leiding van premier Thatcher en in Amerika bij een aantal lokale overheden. NPM won snel aan invloed en heeft gezorgd voor veel veranderingen in de publieke sector (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 4). Deze stroming is ontstaan mede onder invloed van de economische recessie en wijzigingen in de politiek-ideologische verhoudingen in Westerse democratieën. Daarnaast zou de overheid verstrikt zijn geraakt in zijn eigen (dis)functioneren. Om een 'nieuwe' overheid uit te vinden moest de overheid meer gebruik gaan maken van managementtechnieken uit de private sector. Hierdoor kwam de nadruk te liggen op deregulering, efficiencyverhoging en prestatiegerichtheid (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: p. 74). In deze stroming werd ook terug gegrepen naar economische stromingen, zoals het liberalisme en utilitarisme en werd de nadruk gelegd op de ordenende en regulerende kracht van de markt. De overheid zou moeten terug treden en meer moeten over laten aan de markt (Bovens, 2007: p. 74). Ook in Nederland zijn bij overheidsorganisaties, zowel op rijks- als op lokaal niveau, verschillende processen te zien die als verschijningsvorm van NPM aangemerkt kunnen worden (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 83).

Binnen de gemeente Rotterdam is bij het college van burgemeesters en wethouders (hierna: college) de laatste jaren een beweging te zien om meer inzicht te verkrijgen in wat het belastinggeld van de burger/kiezer voor effecten oplevert binnen een collegeperiode. Om de vier jaar wordt binnen een gemeente een nieuw college gekozen. Dit nieuwe college stelt een collegeprogramma op voor de komende vier jaar. In een collegeprogramma legt het college de nieuwe beleidsvoornemens vast die zij in de collegeperiode wil behalen (De lokale rekenkamer, 2006: p. 3). In de gemeente Rotterdam werkt het college met een vierjarig meetbaar collegeprogramma. Dit bijzondere deel van het beleid wordt ingericht aan de hand van meetbare doelen en beleidsindicatoren. Sinds 1998 wordt via deze werkwijze gewerkt en staat nu bekend als de 'Rotterdamse aanpak'.

Aan het begin van de collegeperiode 1998-2002 is deze aanpak geïntroduceerd door het college, dat werd gedomineerd door de PvdA (Dickson, Elferink en Gordijn, 2011: p. 3). In deze collegeperiode kwam het college met een programma van meetbare doelen die de naam 'bakens' heeft gekregen. Met een baken bedoelde het college: een specifieke prestatie of effect dat zij in een bepaalde tijd gerealiseerd wilde hebben (Rekenkamer Rotterdam, 2000: p. 15). Toen in 2002 Leefbaar Rotterdam de meeste stemmen kreeg, kwam de werkwijze van meetbare doelen in een stroomversnelling. Bij het sluiten van het coalitieakkoord kreeg het college in 2002 de opdracht mee dat zij een collegeprogramma moest opstellen met meetbare doelen (Dickson et al., 2011: p. 11). De bakens werden voortaan weergegeven door meetbare collegedoelen. Het uitgangspunt van dit leefbaar college was dat de kloof tussen burger en politiek gedicht moest worden. Deze kloof kon alleen

gedicht worden door te bewijzen of de gedane verkiezingsbeloften inderdaad waar zijn gemaakt in de collegeperiode (Dickson et al., 2011: p. 3). In deze collegeperiode is definitief sprake van de borging van de continuïteit van de meetbare doelen systematiek. Zowel het college en de gemeenteraad zagen de waarde van deze werkwijze. In de collegeperiode 2006-2010 was duidelijk geworden dat er een vertaalslag van politieke wensen naar ambtelijke werkelijkheid diende te komen. Collegedoelen sloten vaak niet aan op de ambtelijke werkprocessen en/of registraties (Dickson et al., 2011: p. 12). Aan het einde van deze collegeperiode is een roundtable georganiseerd. De deelnemers waren het eens geworden dat in de huidige collegeperiode (2010-2014) de collegedoelen geformuleerd moesten worden op het niveau van maatschappelijke effecten. Om deze maatschappelijke effecten te kunnen bereiken heeft de rekenkamer Rotterdam een Rotterdams bestuursmodel ontwikkeld.

Door middel van het bestuursmodel dient het college in een collegeperiode de collegedoelen op te stellen die zij in die periode wil behalen. Met deze collegedoelen worden maatschappelijke effecten gerealiseerd die bijdragen aan de lange termijn effecten. Om de collegedoelen te kunnen behalen dient de gemeente verschillende inspanningen te plegen, die resulteren in de beoogde effecten. Het college heeft aangegeven het bestuursmodel als richtsnoer te gaan gebruiken bij de verdere ontwikkeling van de meetbare doelen systematiek. Het gaat in deze periode dus niet meer om hetgeen dat het college presteert (output), maar om wat het college uiteindelijk als effecten in de collegeperiode bereikt (Dickson et al., 2011).

## 1.2 Probleemstelling

Uit het voorgaande blijkt dat de meetbare doelen systematiek (in dit onderzoek ook prestatie-managementsysteem genoemd) bij de gemeente Rotterdam in de afgelopen jaren aan veranderingen onderhevig is geweest. Ook de Wet dualisering gemeentebestuur heeft hieraan bijgedragen. In de begrotingscyclus kwam een scherpere taakverdeling tussen raad en college. De raad stelt de kaders voor het beleid en de financiën vast. Het college voert binnen deze kaders het beleid uit. Door middel van het jaarverslag en de jaarrekening legt het college verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid. De raad controleert of het college binnen de kaders is gebleven (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 109). Ook controleert de Rekenkamer Rotterdam ieder jaar de formulering van de doelen en in hoeverre deze doelen in een collegeperiode zijn behaald.

In een rapport van de rekenkamer Rotterdam over de vorige collegeperiode (2006-2010) werd duidelijk dat het debat in de gemeenteraad zich niet richtte op de inhoudelijke verantwoording over de resultaten, maar er ontstond een kleurendiscussie. Deze kleurendiscussie was een gevolg van het stoplichtenmodel dat de rekenkamer hanteerde in haar rapport. Met verschillende kleuren werd aangegeven in hoeverre een collegedoel was behaald. Het college had zelf ook kleuren aan de collegedoelen gekoppeld, maar deze kwamen in de meeste gevallen niet overeen met die van de rekenkamer Rotterdam. Ook moest verder worden gewerkt aan het besef bij het ambtelijk apparaat dat het niet controleerbaar of meetbaar zijn van doelen zonde is van het werk van de ambtenaren. Doordat de doelen niet controleerbaar of meetbaar zijn, is het niet duidelijk of de resultaten ook de juiste zijn. Deze informatie kan dan niet als input dienen voor de verantwoording over de collegedoelen door het college.

Na de collegeperiode 2006-2010 is door de rekenkamer Rotterdam het Rotterdams bestuursmodel ontwikkeld. Het college heeft aangegeven dat ze het bestuursmodel als richtsnoer gaat gebruiken. Dit bestuursmodel moet de gemeente Rotterdam een handvat bieden om doelen zodanig te formuleren dat deze een goede basis vormen voor de verantwoording over de collegedoelen. Met dit

bestuursmodel worden binnen de collegeperiode de beoogde maatschappelijke effecten bereikt. Om te achterhalen of dit ook het geval is maakt de gemeente Rotterdam gebruik van prestatie management. Een onderdeel van prestatie management is prestatie meting. Met dit laatste worden de prestaties gemeten. Voor prestatie meting en zeker bij het meten van effecten zijn een aantal problemen te noemen, zoals de onbekendheid van causaliteiten tussen inspanning en resultaat, prestaties van overheidsorganisaties zijn afhankelijk van derden, er is een lange periode nodig voordat een maatschappelijk effect zichtbaar wordt en de gemeente opereert in een dynamische omgeving (de Bruijn, 2006: p. 23). Naast deze problemen is er altijd verbetering mogelijk bij een prestatie managementsysteem. Dit is ook te zien in de korte beschrijving van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam. Ook staat het werken met het Rotterdams bestuursmodel nog in de kinderschoenen en is het goed om te kijken wat de functionaliteit hiervan is voor de verantwoording door het college over de collegedoelen en wat er nog verbeterd kan worden.

Doelstelling:

Met dit onderzoek wordt enerzijds inzicht verkregen in de huidige meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam. Anderzijds wordt inzicht gegeven in de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek voor de verantwoording van het college over haar doelen. Op basis hiervan worden conclusies getrokken, waar aanbevelingen uit afgeleid worden. Door middel van deze aanbevelingen kan de meetbare doelen systematiek en de verantwoording verbeterd worden. Om deze doelstelling te kunnen behalen is een hoofdvraag opgesteld die als volgt luidt:

***Wat is de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam voor de verantwoording van het college van burgemeesters en wethouders over de collegedoelen en welke mogelijkheden bestaan er om de functionaliteit te verbeteren?***

Om een antwoord te kunnen verkrijgen op de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

***1. Welke voorwaarden worden gesteld aan een prestatie managementsysteem als het gaat om de verantwoording van het college over de collegedoelen?***

Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van verschillende theorieën die aangeven waar een goed prestatie managementsysteem aan moet voldoen. Door hier verschillende voorwaarden uit te halen, wordt duidelijk welke voorwaarden van belang zijn voor de verantwoording van het college over de collegedoelen. Door middel van deze verschillende voorwaarden is een toetsingskader ontstaan.

***2. Wat zijn de voorwaarden die de gemeente Rotterdam aan haar meetbare doelen systematiek stelt?***

Er is in kaart gebracht hoe de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam eruit ziet. Dit is in kaart gebracht, omdat dit een eerste vereiste is om aan te kunnen geven wat de functionaliteit is van de meetbare doelen systematiek voor de verantwoording door het college.

De vorige deelvraag heeft inzicht gegeven in de voorwaarden die de theorie stelt aan een prestatie managementsysteem als het gaat om de verantwoording door het college. Met deze deelvraag is gekeken welke voorwaarden de gemeente Rotterdam stelt aan haar huidige meetbare doelen systematiek.

### **3. Hoe werkt de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam in de praktijk en welke knelpunten zijn hiervoor te noemen?**

Door middel van deze deelvraag is in kaart gebracht hoe de meetbare doelen systematiek werkt in de praktijk. Dit is gedaan door de onderdelen van het toetsingskader te toetsen aan de Rotterdamse praktijk.

Onder bepaalde condities is prestatiemeting mogelijk, maar onder andere condities levert prestatiemeting ook problemen op. Vanuit de theorie is een aantal problemen van prestatiemeting te noemen. Er is bij de gemeente Rotterdam gekeken in hoeverre zij ook te maken heeft met deze problemen.

### **4. Welke mogelijkheden bestaan er om de knelpunten van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam aan te pakken?**

Met de vorige deelvraag is inzicht verkregen in de werking van de meetbare doelen systematiek in de praktijk en welke knelpunten er zijn. Door middel van deze deelvraag worden oplossingen voor de knelpunten aangedragen.

## **1.3 Onderzoeksaanpak**

Het onderzoeksobject beperkt zich tot de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam. Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam voor de verantwoording van het college en wat de mogelijkheden zijn om deze systematiek te verbeteren. Om deze doelstelling te kunnen behalen is voor de dataverzameling gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

Er is een literatuurstudie gehouden, waarin verschillende theorieën omtrent voorwaarden voor een goed prestatie-managementsysteem worden weergegeven. Deze voorwaarden vormen het toetsingskader, dat aan de Rotterdamse praktijk is getoetst.

De eerste onderzoeksmethode is het houden van interviews. De interviews zijn gehouden met vijf verschillende groepen respondenten. De eerste groep bestaat uit raadsleden, omdat zij de verantwoordingsinformatie van het college ontvangen. De tweede 'groep' bestaat uit de wethouder duurzaamheid, binnenstad en buitenruimte. Er is gekozen om het college te interviewen, omdat zij uiteindelijk de verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. De derde groep bestaat uit een aantal ambtenaren van de diensten. Zij zijn geïnterviewd, omdat zij de werkzaamheden verrichten om de doelen te behalen. Daarnaast is ook de bestuursdienst geïnterviewd, omdat deze dienst tussen de uitvoerende en de bestuurlijke organisatie staat. De laatste groep bestaat uit onderzoekers van de rekenkamer Rotterdam. Zij doen al jaren onderzoek naar de meetbare doelen systematiek van de gemeente, waardoor zij veel kennis hierover in huis hebben.

Voor het houden van de interviews is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, zodat er nog aanvullende vragen gesteld konden worden en de respondenten konden zelf nog relevante informatie inbrengen. De vragenlijsten bevatten zoveel mogelijk dezelfde stellingen, hierdoor kan een betere vergelijking tussen de respondentengroepen worden gemaakt. De gesprekken zijn opgenomen, zodat deze nog een keer beluisterd kunnen worden.

Verder zijn verschillende documenten geanalyseerd om de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam te kunnen beschrijven. Dit zijn documenten van de gemeente Rotterdam, maar ook documenten van buiten de organisatie, zoals documenten van de rekenkamer Rotterdam of de

ASR (Audit Services Rotterdam). Daarnaast is ook bekeken hoe in het jaarverslag van 2011 wordt verantwoord over de collegedoelen.

Als laatste is de methode meta-analyse gebruikt. De rekenkamer Rotterdam heeft de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de prestaties van de verschillende colleges. Deze gegevens zijn gebruikt om de achtergrond van de meetbare doelen systematiek bij de gemeente Rotterdam te beschrijven. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van een recentelijk onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam 'Sturen op termijn', waarin onderzoek is gedaan naar de invoering van het bestuursmodel en in hoeverre de collegedoelen voor 2011 zijn behaald.

## 1.4 Relevantie van onderzoek

Hieronder wordt aangegeven waarom dit onderzoek relevant is voor de wetenschap en de maatschappij.

### *Wetenschappelijke relevantie*

In de literatuur is veel geschreven over prestatiemeting. Er is een groep die ervan uitgaat dat prestatiemeting een heilzame werking heeft, maar er is ook een groep die vooral de nadruk legt op de nadelen van prestatiemeting. Toch is prestatiemeting actueel en is in verschillende sectoren terug te zien. Zo maakt ook de gemeente Rotterdam hier gebruik van. Het college heeft aangegeven het bestuursmodel als richtsnoer te gebruiken. Met dit onderzoek wordt gekeken wat de functionaliteit is van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam voor het afleggen van verantwoording door het college over haar doelen en welke mogelijkheden er zijn om deze functionaliteit te verbeteren. Om dit doel te bereiken is gebruik gemaakt van een toetsingskader. De wetenschappelijke toevoeging van dit onderzoek is dat verschillende theorieën over prestatie-managementsystemen aan elkaar gekoppeld zijn en hier is een toetsingskader uit voort gekomen. Dit toetsingskader kan bij andere gemeenten gebruikt worden om te kijken of hun prestatie-managementsysteem aan dit kader voldoet. Ook zijn er theorieën aan elkaar gekoppeld die aangeven waarom /prestatie-management in de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden in de publieke sector. Als laatste kunnen de resultaten die uit dit onderzoek naar voren komen een bijdrage leveren aan de discussie of prestatiemeting een heilzame werking heeft of niet.

### *Maatschappelijke relevantie*

De laatste jaren is het proces van individualisering gaande in de Nederlandse samenleving. Dit heeft geleid tot een steeds mondigere burger (Bekkers, 2007: p. 34). Burgers zijn kritischer en willen waarde voor hun geld. Zij hebben de wens om inzicht te krijgen in de bestedingswijze van de overheid. Door deze ontwikkeling wordt steeds vaker verantwoording afgelegd aan de burger/kiezer (Haselbekke, Klaassen en in 't Veld, 1990: p. 65). Ook door de crisis moeten prestaties en resultaten centraal komen te staan. De overheid zal efficiënter moeten gaan werken (PWC, 2012). Prestatiemeting zorgt ervoor dat prestaties inzichtelijk worden gemaakt, waardoor zichtbaar is welke prestaties daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat het heeft gekost. Door middel hiervan kan een overheidsorganisatie verantwoording afleggen (De Bruijn, 2006: p. 17 en Nicis institute, 2010). De gemeente Rotterdam maakt al meerdere jaren gebruik van prestatiemeting. Door dit onderzoek wordt inzicht verkregen in wat de functionaliteit is van de meetbare doelen systematiek voor de verantwoording door het college over haar doelen. Ook wordt inzichtelijk welke knelpunten er binnen de systematiek aanwezig zijn. Voor deze knelpunten worden aanbevelingen gegeven, zodat de gemeente Rotterdam van deze aanbevelingen gebruik kan maken. Hierdoor kan de

verantwoording richting de burger/kiezer verbeterd worden en de processen efficiënter en effectiever ingericht worden.

## **1.5 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt terug gegaan in de geschiedenis om de achtergrond te schetsen waardoor prestatiemeting/management in de loop der jaren steeds belangrijker is geworden in de publieke sector. In hoofdstuk drie wordt vanuit de theorie beschreven wat prestatiemeting inhoudt en wat de functies van prestatiemeting zijn. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op prestatie management op gemeentelijk niveau. Ook worden hier verschillende wetenschappelijke theorieën uiteen gezet, die ingaan op de voorwaarden die nodig zijn voor een goed prestatie managementsysteem. Hoofdstuk drie wordt afgesloten met een toetsingskader, waarin de voorwaarden uit de theorieën zijn verwerkt. Hoofdstuk vier schetst de geschiedenis en beschrijft de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam. In hoofdstuk vijf worden de bevindingen en de analyse weergegeven van dit onderzoek. Het onderzoek wordt met conclusies en aanbevelingen afgesloten.



# Hoofdstuk 2: Prestatiemanagement in historisch perspectief

## 2.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om een historische achtergrond te schetsen waardoor prestatimanagement/prestatiemeting een steeds belangrijkere rol is gaan spelen in de publieke sector. Als eerste komt de internationale stroming New Public Management (NPM) aan bod. Deze stroming wordt als eerst besproken, omdat dit een goed algemeen beeld geeft van de redenen waarom prestatimanagement/prestatiemeting steeds belangrijker werd. Daarna wordt in gegaan op veranderingen in de Nederlandse publieke sector, op gemeentelijk niveau. Eerst wordt de invoering van het beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) bij Nederlandse gemeenten besproken. Daarna wordt ingegaan op het besluit begroting en verantwoording (BBV). Het hoofdstuk wordt met een conclusie afgesloten.

## 2.2 New Public Management

In de jaren '80 en jaren '90 kan men spreken van een 'gouden eeuw' als het gaat om hervormingen binnen de publieke sector in de westerse wereld. De verklaring voor deze hervormingen is te vinden in de financieel economische behoefte (Kickert, 1977). In 1980 heeft heel de westelijke wereld te maken gehad met een economische crisis. De economische groei verminderde, er was een hoge inflatie en de olieprijs was hoog. Bedrijven konden de kosten niet meer opbrengen en moesten hun deuren sluiten, wat als gevolg had dat de werknemers op straat stonden. De werkloosheid nam toe en de rente liep op. De overheden hadden grote tekorten en dit maakte het onmogelijk om de werkloosheid te bestrijden met forse overheidsuitgaven, zoals in die tijd gebruikelijk was (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 53). De crisis in de overheidsfinanciën en de twijfel dat de overheid niet goed meer functioneerde zorgde ervoor dat een nieuwe stroming in de publieke sector ontstond (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 60). Deze nieuwe stroming staat in de bestuurskunde bekend als New Public Management (NPM) (Bovens, 2007: p. 74).

In deze stroming werd terug gegrepen naar economische stromingen als het liberalisme en utilitarisme en werd de nadruk gelegd op de ordenende en regulerende kracht van de markt. De overheid zou moeten terugtreden en meer moeten overlaten aan de markt. Bovendien zou de overheid verstrikt zijn geraakt in zijn eigen (dis)functioneren en de organisatie moest dan ook opnieuw worden uitgevonden (Bovens, 2007: p. 74). Het meest kenmerkende is dat door NPM de aandacht verschuift van het op de juiste wijze toepassen van regels naar het bereiken van resultaten. Om dit te bereiken werden allerlei instrumenten uit het bedrijfsleven geïntroduceerd (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 53). De term NPM werd door Hood in 1991 geïntroduceerd. Christopher Hood (1991) stelt dat NPM bestaat uit een aantal doctrines, die voorschrijven hoe de publieke sector moet worden georganiseerd en gestuurd. Dit zijn de volgende:

1. Meer verantwoordelijkheid voor het topmanagement: topmanagers krijgen duidelijke en zichtbare bevoegdheden en voelen zich verantwoordelijk.
2. Duidelijke prestatienormen: prestaties en outputs worden gedefinieerd en het liefst meetbaar gemaakt en gekwantificeerd.
3. Grote nadruk op output-controle: er dient meer nadruk te komen op de resultaten en minder op de procedures en de budgetten.

4. Disaggregatie van grote bureaucratieën: overgaan van gecentraliseerde organisatietypen naar gedecentraliseerde productgerichte organisatie-eenheden. Het moet meer op basis van arms-length. Dit betekent dat een organisatieonderdeel op afstand wordt geplaatst.
5. Meer concurrentie binnen de publieke sector: invoeren van contracten en uitbesteden. Het gebruik maken van meer concurrentie zorgt voor lagere kosten per eenheid en zorgt voor betere prestaties.
6. Nadruk op managementtechnieken uit de private sector: meer gebruik maken van variabele beloningssystemen, waardoor flexibeler kan worden omgegaan met recrutering en beloning.
7. Nadruk op discipline/zuinigheid bij het gebruik van publieke middelen: het reduceren van de kosten en met minder meer kunnen doen.

Een van de bekendste publicaties omtrent NPM is het boek van Osborne en Gaebler 'Reinventing government'. Dit boek legt de nadruk op een ondernemende overheid die risico's durft te nemen in plaats van een bureaucratische overheid die de regels volgt (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 79). Osborne en Gaebler (1992) komen met tien karakteristieken hoe de organisaties in de publieke sector zich moeten ontwikkelen. Dit zijn de volgende:

1. Catalytic government: hierbij gaat het erom dat de overheid moet sturen in plaats van roeien. Osborne en Gaebler noemen dit ook wel 'steering rather than rowing'. Dit betekent dat overheden de grote lijnen aangeven, maar de uitvoering aan anderen overlaten.
2. Community-owned government: de burger dient meer betrokken te worden bij de dienstverlening van overheidsorganisaties.
3. Competitive government: competitie is in de private sector volop aanwezig. Dit moet ook in de publieke sector worden ingevoerd. Competitie is goed voor de efficiëntie verhoging, zorgt voor het beter laten aansluiten van vraag en aanbod en zorgt voor innovatie.
4. Mission driven government: veel publieke organisaties worden gedreven door de regels en de budgetten die ze hebben en niet door hun missie. Osborne en Gaebler vinden dat ze meer missie gedreven moeten worden. Dit zorgt namelijk voor meer efficiëntie, meer effectiviteit, meer innovatie en meer flexibiliteit.
5. Result-oriented government: een overheidsorganisatie moet niet alleen oog hebben voor de regels, maar ook kijken wat ze uiteindelijk voor burgers bereikt met haar beleid. Er dient meer gekeken te worden naar de effecten van beleid.
6. Customer-driven government: overheidsorganisaties dienen burgers als klanten te gaan zien en ervoor te zorgen dat de dienstverlening beter wordt afgestemd op de behoefte van de burger.
7. Enterprising government: overheidsorganisaties moeten zoeken naar manieren om geld binnen te krijgen in plaats van het alleen maar uit te geven.
8. Anticipatory government: overtollig of onnodig gebruik van overheidsdiensten beperken en meer naar de toekomst kijken.
9. Decentralized government: de overheid moet dicht bij de burger komen te staan. Hierdoor zal de burger meer vertrouwen krijgen en kunnen betere oplossingen gegeven worden in plaats van programma's die voor iedereen gelden.
10. Market-oriented government: de overheid moet gebruik gaan maken van het marktmechanisme, zodat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten.

Als de punten van Hood met die van Osborne en Gaebler worden vergeleken wordt duidelijk dat veel karakteristieken bij beide terug komen. Beide zijn voor meer concurrentie in de publieke sector om de kosten te verlagen en de prestaties te verbeteren. Daarnaast vinden zij ook dat er meer aandacht moet komen voor de resultaten die het beleid oplevert en moet de focus niet alleen liggen op de procedures of regels. Verder geven ze aan dat de overheid niet meer vanuit één centraal punt moet worden gestuurd, maar dat dit door zoveel mogelijk verzelfstandigde organisaties moet gebeuren. Ook zijn ze ervoor om meer managementtechnieken uit de private sector in de publieke sector toe te passen.

Met bovenstaande is aangegeven hoe de overheidsorganisaties zich moeten ontwikkelen volgens Hood en Osborne en Gaebler. In de onderstaande tabel worden de verschillen tussen het traditionele model en het NPM-model weergegeven. Hierdoor wordt duidelijk aan wat voor veranderingen de publieke sector onderhevig is geweest.

**Tabel 2.1: verschillen tussen traditioneel model met het NPM-model**

Traditioneel model	NPM-model
Zetten van doelen	Behalen van prestaties
Processen	Outputs
Belangen van de publieke dienstverlener zelf	Belangen van de klant (burger of bedrijf)
Zelf uitvoeren van de dienstverlening	Uitbesteden van de dienstverlening
Alleen verantwoordelijk voor het gebied waar de publieke dienstverlener verantwoordelijk voor is	Verantwoordelijkheid voor de totale dienstverlening aan de klant, zelfs als deze voorbij het werkgebied van de publieke dienstverlener gaat, zodat voldaan wordt aan de behoefte van de klant

Bron: De Waal en Kerklaan (2002: p. 14).

Deze veranderingen raken zowel de samenleving als de overheidsorganisaties die de samenleving ondersteunen. In de laatste twee decennia zijn de overheidsorganisaties veranderd van een naar binnen gerichte organisatie naar een organisatie waar de burger centraal staat. Hierbij heeft de bezinning plaatsgevonden over wat de overheid dient te doen en hoe zij dit moet doen (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 13).

### 2.3 Beleids- en beheersinstrumentarium

Een ontwikkeling in de Nederlandse publieke sector is het Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI). Dit instrumentarium heeft verschillende voorlopers, zoals de V.C.A in 1934 en de FAMO in 1987<sup>1</sup>. In 1989 werd pas de stichting BBI opgericht (FAMO, 2010). De boodschap die BBI brengt is dan ook al een aantal decennia oud en hoeft niet opnieuw bedacht te worden. Er komt weer meer aandacht voor BBI als daar een aanleiding voor is, bijvoorbeeld met de opkomst van NPM (Aardema, 2002: p. 73). Het BBI-project komt niet voort uit de NPM stroming, maar heeft op enkele punten verschillen en overeenkomsten. Het grootste verschil is dat BBI vooral het accent legt op de gang van zaken binnen de overheidsorganisatie, terwijl NPM zich meer richt op de manier waarop de overheid zich zou moeten opstellen richting de samenleving (Aardema, 2002: p. 38). Een overeenkomst met NPM

<sup>1</sup> V.C.A= Vereniging van Comptabele Ambtenaren bij de Overheids- en Semi-overheidsbedrijven en Diensten, FAMO= Vereniging van Financieel-economische en Administratieve Managers in Overheidsdienst.

is dat het BBI ook uitgaat van een duidelijke verdeling tussen de verantwoordelijkheden van het bestuur en ambtenaren (Korsten, 2010: p. 15).

Na de jaren '80 kwamen begrippen, zoals productgericht werken, sturen op hoofdlijnen, integraal management, contractmanagement, zelfbeheer en planning en control, op. Het BBI was en is een bekende verzamelnaam op het niveau van Nederlandse gemeenten (Aardema, 2002: p. 13). Het is ontwikkeld om gemeentelijk beleid inzichtelijk, stuurbaar en beheersbaar te maken, zowel voor de betrokken bestuursorganen en managers als voor burgers (Van Helden, 1999: p. 7). Van Helden ziet dat binnen het project een verschuiving plaatsvindt van instrumenten voor de besturing en beheersing van gemeenten naar de besturingsfilosofie: sturen op afstand door de politiek, bedrijfsmatig denken en handelen, decentraliseren en delegeren (Bordewijk & Klaassen, 2000: p. 26). Van 1987 tot 1989 was het BBI een project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In 1989 trok het Ministerie van Binnenlandse Zaken de handen ervan af en werd de stichting BBI opgericht. Deze stichting bestond uit de gemeentelijke koepelorganisaties FAMO, VGS en VNG<sup>2</sup> (Aardema, 2002: p. 13-14). De Stichting BBI werkte volgens een fasenplan bestaande uit zeven fasen, vijf uitgangspunten en streefde hiermee drie doelstellingen na. De tabel hieronder vormde de ruggengraat van het BBI:

**Tabel 2.2: Fasen, uitgangspunten en doelstellingen BBI**

<b>Fasen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen.</i></li> <li>2. <i>Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting.</i></li> <li>3. <i>Aanpassing van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening.</i></li> <li>4. <i>Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuursrapportages.</i></li> <li>5. <i>Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrument.</i></li> <li>6. <i>Ontwikkeling van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke)kengetallen.</i></li> <li>7. <i>Ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting.</i></li> </ol>
<b>Uitgangspunten</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Sturing op hoofdlijnen door de politiek.</i></li> <li>2. <i>Integrale verantwoordelijkheid voor leidinggevenden.</i></li> <li>3. <i>Resultaatverantwoordelijkheid door taakstellende afspraken.</i></li> <li>4. <i>(Door) decentralisatie en heldere afbakening van taken en bevoegdheden.</i></li> <li>5. <i>Periodieke toetsing en verantwoording van resultaten.</i></li> </ol>
<b>Doelstellingen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Een versterking van de positie van de gemeenteraad</b> <i>(door: informatie op maat, verbetering van de afwegingsfunctie van het beleidsinstrumentarium, inzicht in de gevolgen van het beleid, sturing op basis van strategisch beleid en verhoging van de doeltreffendheid van het beleid).</i></li> <li><b>2. Een betere beheersing van de organisatie</b> <i>(door: integraal management, verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering, sturing op output, ontwikkeling van normen, kengetallen en kwaliteitseisen en waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid).</i></li> <li><b>3. Een toename van de klantgerichtheid</b> <i>(door: vergroting van de flexibiliteit van de organisatie, verhoging van de klantvriendelijkheid, plaatsing van de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie en verhoging van de aandacht voor de wensen/eisen van de afnemer).</i></li> </ol>

Bron: Aardema (2002: p. 21).

<sup>2</sup> FAMO = Vereniging van Financieel-economische en Administratieve Managers in Overheidsdienst, VGS = Vereniging van Gemeentesecretarissen en VNG = Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De BBI-fasen richtten zich voornamelijk op de instrumentele invoering. De BBI-uitgangspunten hadden vooral betrekking op gedragseisen. Politici moeten sturen op hoofdlijnen, managers moeten integraal managen en alle actoren moeten zich resultaatverantwoordelijk gedragen (Aardema, 2002: p. 21-22).

In 1993 bereikte de implementatie van het BBI haar hoogtepunt. De Stichting BBI had een breed scala aan mondelinge en schriftelijke beïnvloedingsinstrumenten (Aardema, 2002: p. 314). In de praktijk zorgde de BBI dat gemeenten een meerjarenplan, een middelenbegroting, een hiërarchische planning- en controlsysteem en tussentijdse rapportages over middelenverbruik en bezetting hadden ingevoerd. De instrumenten om de effecten van het beleid te meten ontbraken meestal. Verder was BBI vooral geschikt voor organisaties die producten met duidelijk omschreven eigenschappen produceren. Daarnaast kreeg het meetbaar maken van beleidsdoelstellingen te weinig aandacht (Kerklaan & de Waal, 2002: p. 20).

Met de grote BBI-slotmanifestatie 'Overheden in expositie' is op 16 november 1995 het BBI-project beëindigd. De algemene indruk was wel dat het BBI redelijk goed geland was in de gemeenten, zowel de invoering als de waardering door betrokken managers en raadsleden. Onderkend werd wel dat het werk nog steeds niet af was. Het totale BBI-project was nog niet ingevoerd (Aardema, 2002: p. 24). Het keerpunt voor het BBI kwam tegen het midden van de jaren negentig, toen de financiële stress verminderde. Als gevolg van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 wensten gemeenten het contact met burgers te herstellen. Na een beleidsinhoudelijke impuls kwam het accent meer te liggen op procesmatige aspecten. Deze ontwikkelingen plaatsten het BBI voor een moeilijke rolwisseling. Het BBI had van het begin af aan al een financieel instrumenteel imago (Aardema, 2002: p. 135).

Aardema heeft een groot geloof in het BBI en geeft aan dat sprake was van een beleidsparadigma. Hij ziet als sterk punt van BBI de betere beheersing van de organisatie. Als zwakke punten geeft hij het financiële karakter, de instrumentele insteek en de interne gerichtheid aan. Volgens Aardema (2002: p. 291) is de causaliteit tussen het BBI en een betere beheersing van gemeentelijke organisaties niet duidelijk aantoonbaar. Volgens Kerklaan en de Waal (2002: p. 19) was het BBI toch een stap in de goede richting. Het zorgde voor een betere sturing en beheersing binnen lagere overheden op basis van prestatie management.

## **2.4 Besluit begroting en verantwoording bij gemeenten**

Het hiervoor beschreven BBI stond van de jaren '80 tot midden jaren '90 in de belangstelling. Toen de stichting BBI opgeheven werd verflauwde de aandacht. Eind jaren '90 startte het Rijk een traject, dat in lijn was met de internationale ontwikkelingen NPM en een invalshoek kende die vergelijkbaar was met het BBI, genaamd 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) (BMC, 2010: p. 25). VBTB houdt in dat de planningsinformatie zou worden toegespitst op eenvoudige vragen (Aardema, 2002: p. 13):

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

Achteraf moet er verantwoording in (jaar)verslagen worden afgelegd. Bij de verantwoording worden dan de volgende vragen beantwoord (Aardema, 2002: p. 13):

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Deze bovenstaande vragen zijn ontleend aan het in 1999 ingevoerde VBTB-project op rijksniveau. Het doel hiervan is om de concrete resultaten van het beleid inzichtelijk te maken en indien mogelijk ook meetbaar (Tweede kamer, 2012). Op gemeentelijk niveau was er een worsteling met de technisch ingestoken begroting op functieniveau en de omvangrijke productenbegroting. De aanpassingen en/of afschaffingen van de begroting bij gemeenten heeft ervoor gezorgd dat deze een vergelijkbare vorm kreeg als bij het Rijk (BMC, 2010: p. 25).

Door de invoering van sturings- en verantwoordingsmethoden uit de private sector leidde dit op Rijksniveau tot het VBTB en op gemeentelijk niveau tot het besluit begroting en verantwoording (BBV).

De financiële middelen die een gemeente heeft stellen grenzen aan de mogelijkheden en de keuzen die gemaakt kunnen worden. Het is aan de gemeenteraad om hier een keuze in te maken en te controleren of en hoe het beleid is uitgevoerd door het college en hoeveel dit heeft gekost. Om de raad de mogelijkheid te bieden om een goed oordeel te kunnen geven, dient dit gebaseerd te zijn op juiste en volledige (financiële) informatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2003: p. 11).

In 2004 werd het BBV van kracht, deze kwam in plaats van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 110). Het BBV geeft voorschriften voor de begroting, de verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie van gemeenten voor derden (Bonsel, 2004: p. 105). Het doel van het BBV is het bevorderen van een verantwoord democratisch proces (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2003: p. 11). Door de voorwaarden die gesteld worden aan de documenten wordt gewaarborgd dat alle belanghebbenden worden voorzien van juiste, nodige en volledige informatie. De gemeenteraad kan hierdoor de (financiële) kaders vastleggen en aan de hand van deze kaders het gevoerde beleid controleren. Het dagelijks bestuur, het college, kan door de informatie verantwoording afleggen. Derden, zoals toezichhouders, krijgen informatie ten behoeve van hun controlerende taak (Bonsel, 2004: p. 105-106).

De voorganger van het BBV is de hiervoor al genoemde Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Deze had een drieledige doelstelling:

- Het zo min mogelijk inperken van de gemeentelijke autonomie;
- Kwaliteitseisen stellen aan de jaarstukken en de begroting;
- En eisen voor de verslaglegging van privaatrechtelijke vennootschappen en stichtingen. Er bleven wel een paar uitzonderingen waarin de eigenheid van de gemeente gewenst was.

Deze bovenstaande doelstellingen zijn nog steeds relevant. Het BBV is ingevoerd, omdat vanaf 2002 gemeenten een duaal stelsel kennen (Bonsel, 2004: p. 106). Door dit stelsel kwam een scherpere taakverdeling tussen raad en college (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 109). Daarnaast hadden de bedenkers van het BBV zich ook laten inspireren door het VBTB, zoals hiervoor beschreven is (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 110).

BMC geeft in haar onderzoek aan dat uit literatuuronderzoek blijkt dat het BBV als een succes wordt ervaren. Maar als het gaat om de invoering van beoogde effecten dan zijn onderzoekers kritischer. Het instrumentarium wordt vaak nog gezien als een 'verplicht nummer' dan als een instrument dat bijdraagt aan het verbeteren van het eigen functioneren of om prestaties van anderen te managen (BMC, 2010: p. 32).

## 2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn verschillende ontwikkelingen beschreven die ervoor hebben gezorgd dat prestatie management/prestatie meting in de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden in de publieke sector. Met NPM kwam het besef dat de overheid effectiever en efficiënter moest gaan werken. Om dit te bewerkstelligen moesten technieken vanuit de private sector worden ingevoerd. Door het BBI-project was een verschuiving te zien naar sturen op afstand en bedrijfsmatig denken en handelen. Ook werd in die tijd planning- en controlsystemen ingevoerd bij gemeenten. Het BBI was een goede stap om gemeenten beter te besturen en te beheersen op basis van prestatie management.

Met het van kracht laten worden van het BBV in 2004 werd ervoor gezorgd dat de verantwoordingsinformatie transparanter werd.

Zo is te zien dat door de jaren heen het besef ontstaat dat niet alleen in de private sector duidelijk moet zijn wat gepresteerd wordt en tegen welke kosten, maar dat dit ook van belang is in de publieke sector. Hier zijn in de loop der tijd verschillende instrumenten voor ingezet. Deze veranderingen werden gevoed door het geloof in de 'meetbaarheid' van prestaties in de publieke sector. In het volgende hoofdstuk wordt verder in gegaan op het begrip prestatie meting binnen de publieke sector en welke voorwaarden nodig zijn voor een goed prestatie managementsysteem, zodat het college over haar doelen verantwoording af kan leggen.

## Hoofdstuk 3: Prestatiemanagement in de publieke sector

### 3.1 Inleiding

Hiervoor is de historische achtergrond geschetst om aan te geven waarom steeds meer aandacht is gekomen voor prestatimanagement/prestatiemeting in de publieke sector. Dit hoofdstuk gaat in op de theorieën omtrent prestatiemeting, hierdoor kan antwoord worden gegeven op deelvraag 1: *Welke voorwaarden worden gesteld aan een prestatimanagementsysteem als het gaat om de verantwoording van het college over de collegedoelen?* Ten eerste wordt het begrip prestatiemeting nader omschreven en wat voor plek prestatiemeting inneemt binnen prestatimanagement. Paragraaf 3.3 geeft weer welke functies prestatiemeting kan vervullen. Daarna wordt prestatimanagement binnen een gemeente besproken. In paragraaf 3.5 worden verschillende theorieën uiteengezet omtrent de voorwaarden voor een goed prestatimanagementsysteem. Door middel van deze verschillende theorieën wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een toetsingskader opgesteld. De meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam wordt hieraan getoetst. Door dit toetsingskader langs te lopen wordt uiteindelijk een antwoord op de hoofdvraag gegeven.

### 3.2 Prestatiemanagement en prestatiemeting nader omschreven

In de afgelopen jaren is kostenbeheersing binnen de publieke sector een steeds grotere rol gaan spelen. Ridley en Simon zeggen: *'a generation ago a municipal government was considered commendable if it was honest. Today we demand a great more of our public service. It must be not only honest but efficiënt as well'* (Bouckaert & Halligan, 2008: p. 46). Daarom is onder invloed van NPM prestatimanagement geïntroduceerd. Door middel van het meten van prestaties worden resultaten inzichtelijk gemaakt en kan verantwoording worden afgelegd.

In dit onderzoek is al een aantal keer gesproken over prestatiemeting en prestatimanagement. Deze begrippen worden hieronder besproken.

Bouckaert en Halligan (2008: p. 37) geven vier ideaaltypen weer van prestatimanagement. Deze vier ideaaltypen zijn:

- Performance administration;
- Management of performance;
- Performance management;
- Performance governance.

Ieder ideaaltype geeft een stadium weer van de ontwikkeling van prestatimanagement. In het kort worden de ontwikkelingen binnen prestatimanagement weergegeven.

In het eerste ideaaltype ligt de nadruk op een meer input- en procesgeoriënteerde systematiek dan op een output- of effectgeoriënteerde systematiek. De 'performance' van de organisatie wordt dan ook gemeten, omdat dit zo staat vastgelegd in regels en wetten en niet omdat de organisatie dit nodig heeft voor het ontwerpen van beleid. Het goed doorlopen van het format is belangrijker dan een goede inhoud aanleveren. Er worden voornamelijk kwantitatieve gegevens gebruikt, omdat deze als betrouwbaar en valide worden beschouwd (Bouckaert & Halligan, 2008: p. 69-76).

Het tweede ideaaltype 'management of performances' legt minder de nadruk op regels. De nadruk van dit ideaaltype ligt op het belang van structuren en functies. Voor iedere functie is andere



informatie nodig en dit ideaaltype ziet dan ook in dat er ook kwalitatieve gegevens gebruikt kunnen worden. Een ander verschil met het vorige ideaaltype is dat nu niet meer alleen aandacht is voor de input en het proces, maar er wordt naar de gehele organisatie gekeken (input, throughput, output en outcome) (Bouckaert & Halligan, 2008: p. 77- 99).

Het derde ideaaltype is prestatie management (performance management). Dit model gaat volgens Bouckaert en Halligan (2008: p. 100-127) uit van een volledig overzicht waar prestatie-informatie systematisch, coherent en consistent is, maar bevat ook waarborgen voor toevalligheden en inconsistenties. De meting vindt niet meer alleen technisch en functioneel plaats, maar zorgt ook voor een gelegitimeerde basis. Bij prestatie management wordt ook een systematische vergelijking van resultaten gedaan, hierdoor kunnen leermomenten optreden en kunnen verbeteringen doorgevoerd worden. Ook wordt een strategie ontwikkeld die gericht is op verandering en extern georiënteerd is.

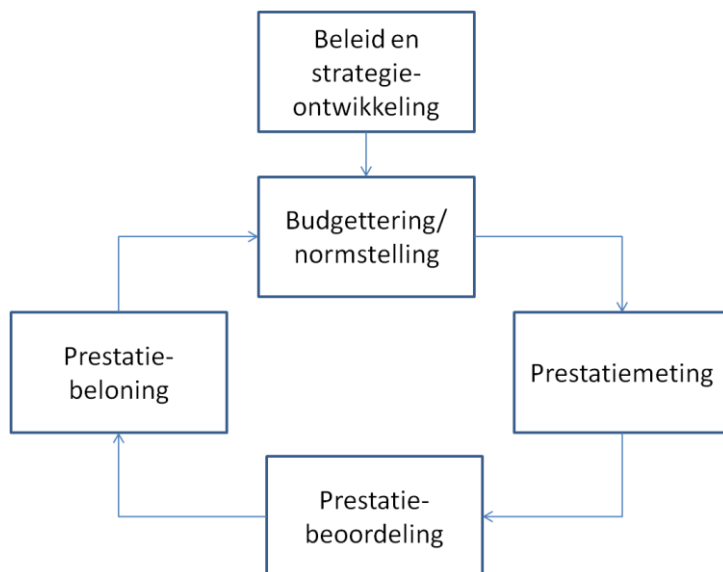
Het laatste ideaaltype van Bouckaert en Halligan om prestatie management inzichtelijk te maken is performance governance. Bij de ontwikkeling van management naar governance, wordt ook rekening gehouden met netwerken van publieke en private partijen en burgers. Bij governance wordt ervan uitgegaan dat meerdere partijen bijdragen aan publieke diensten en hun service. Ook gaat het in dit ideaaltype veel meer om de effecten (outcome) van het gevoerde beleid (Bouckaert & Halligan, 2008: p. 181-195).

Uit het voorgaande is op te maken dat eerst vooral werd vast gehouden aan de regels en werd gekeken naar de input. Later werd het proces en uiteindelijk ook de effecten van het beleid belangrijk. Dit zorgt er wel voor dat het steeds complexer wordt om prestaties te meten.

Hiervoor is in gegaan op de ontwikkeling van prestatie management. Hieronder wordt dieper in gegaan op het begrip prestatie management.

De Waal en Kerklaan (2002: p. 9) omschrijven prestatie management als het proces waarin een organisatie stuurt door het systematisch vaststellen van beleid, strategie en het opstellen van doelstellingen. Deze worden vervolgens vertaald naar alle niveaus binnen een organisatie en deze worden dan meetbaar gemaakt. Dit wordt gedaan door de doelstellingen te concretiseren naar kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. Aan de hand hiervan wordt een rapportage gemaakt om daarmee acties te kunnen ondernemen voor bijsturing van een organisatie. Prestatie management bestaat volgens de Waal en Kerklaan uit een aantal deelprocessen, waarvan prestatie meting er één is. Deze deelprocessen worden in onderstaand figuur weergegeven.

**Figuur 3.1: Deelprocessen van prestatie management**



Bron: De Waal en Kerklaan (2002: p. 9).

Als naar figuur 3.1 wordt gekeken dan wordt duidelijk dat ten eerste door een organisatie het beleid en de strategie voor langere tijd ontwikkeld wordt. De organisatie formuleert als eerst een duidelijk en kernachtig beleid. Hier worden strategische doelstellingen en strategische actieplannen uit afgeleid. Deze leiden tot een meetbare prestatieverbetering en tot het bereiken van de gewenste effecten. De volgende stap is om aan de kwalitatieve en kwantitatieve doelen middelen te koppelen. Binnen een organisatie wordt een duidelijk operationeel actieplan gecreëerd om de interne processen te verbeteren en de kans op het behalen van de gewenste resultaten en effecten te verhogen. Vervolgens wordt de data gemeten, verwerkt en gedistribueerd en wordt de informatie op een zodanige manier verwerkt dat de overige deelprocessen efficiënt kunnen verlopen. Als dit is gedaan dan worden de geleverde prestaties periodiek beoordeeld of ze voldoen aan de gestelde normen. Indien dit niet het geval is dan kan de organisatie nog bijsturen om als nog aan de gestelde normen te voldoen. Aan de geleverde prestaties kunnen beloningen worden gekoppeld. Deze beloningen kunnen zowel financieel als niet financieel van aard zijn (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 10).

Het begrip prestatie management is hiervoor besproken. Nu wordt verder gegaan met het omschrijven van het begrip prestatie meting.

Het begrip prestatie meting wordt door de Waal en Kerklaan (2002: p. 10) omschreven als het meten, verwerken en distribueren van data en informatie op een zodanige manier dat de overige deelprocessen efficiënt kunnen verlopen.

Volgens de Bruijn (2006: p. 16) houdt prestatie meting in dat: een overheidsorganisatie beoogde prestaties formuleert en door middel van prestatie-indicatoren te definiëren aangeeft hoe deze prestaties kunnen worden gemeten. Vervolgens kan, nadat de organisatie haar inspanningen heeft verricht, duidelijk worden gemaakt of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost. Prestatie meting wordt door Bouckaert en Halligan omschreven als: het systematisch

verzamenen van data door te observeren en het registeren van prestaties voor bepaalde prestatiedoelen (Bouckaert & Halligan, 2008: p. 26).

In dit onderzoek wordt prestatie management gezien als een proces waarin een strategie wordt bepaald voor langere tijd. Deze strategie wordt vertaald naar doelstellingen. Deze doelstellingen worden meetbaar gemaakt om te kunnen beoordelen of deze ook daadwerkelijk zijn behaald. Aan het behalen van deze doelen wordt dan een beloning gekoppeld.

Prestatiemeting wordt gezien als het meten en het verwerken van data, zodat er een oordeel gevormd kan worden in hoeverre doelen zijn behaald.

### 3.3 Functies van prestatiemeting

Prestatiemeting kan verschillende doelen of functies vervullen voor een overheidsorganisatie. Ten eerste kan het gebruik van prestatiemeting zorgen voor *transparantie*. Een organisatie kan door middel van prestatiemeting duidelijk maken welke producten zij levert en welke kosten hieraan verbonden zijn (De Bruijn, 2006: p. 17). De gegevens kunnen gebruikt worden om verantwoording af te leggen over de prestaties en hoe de publieke middelen zijn gebruikt (Nicis institute, 2010). Daarnaast kan op grond van de prestaties die zichtbaar zijn geworden een *oordeel* worden gevormd door de leiding van een organisatie of door derden (De Bruijn, 2006: p. 17). De oordeelsvorming gebaseerd op de prestaties kan positief of negatief uitvallen (De Bruijn, 2006: p. 17). Aan de hand hiervan kan een organisatie of een onderdeel (financieel) *afgerekend* worden door, bijvoorbeeld een boete of een bonus (Nicis institute, 2010). Doordat de prestaties van een organisatie zichtbaar worden kunnen de prestaties *vergeleken* worden met prestaties van soortgelijke organisaties, dit wordt ook wel benchmarken genoemd. Een organisatie kan dan de 'best practice' als leidraad nemen voor eigen handelen (Van Helden & Jansen, 1996: p. 2-3).

Het gaat een stap verder indien een organisatie prestatiemeting inzet om te *leren*. Door de transparantie die ontstaat, kan een organisatie zien wat zij op dit moment goed doet en waar nog verbeteringen in mogelijk zijn (De Bruijn, 2006: p. 17).

### 3.4 Prestatiemanagement bij gemeentelijke organisaties

Nu duidelijk is gemaakt wat prestatiemeting en prestatie management is en wat voor functies prestatiemeting heeft voor een overheidsorganisatie, wordt nu verder in gegaan op hoe prestatiemeting eruit ziet binnen een gemeentelijke organisatie. In paragraaf 3.4.1 wordt eerst duidelijk gemaakt wat de planning- en controlcyclus inhoudt. Paragraaf 3.4.2 geeft weer hoe het productieproces er bij een gemeentelijke organisatie uit ziet. Het doel van deze paragraaf is om duidelijk te maken wat voor plek prestatie management inneemt binnen een gemeentelijke organisatie.

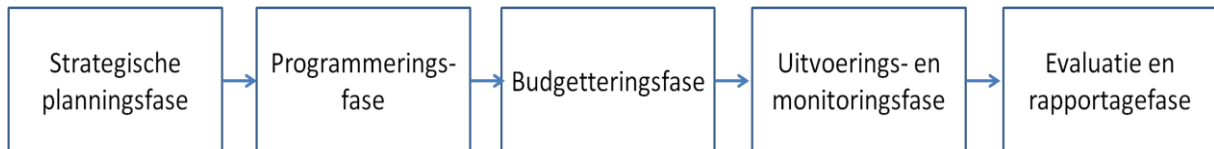
#### 3.4.1 Prestatiemeting in het kader van de planning- en controlcyclus

Het takenpakket van een gemeente is heel divers, zo zorgen ze voor de riolering, voor het groen in de gemeente, het ophalen van huisvuil, uitgeven van paspoorten, etc. Dit verschilt enorm met de bedrijfsvoering van een private onderneming.

Voor het uitvoeren van dit takenpakket is een hele organisatie nodig, waarin iedere groep zijn eigen taak vervult. De gemeenteraad heeft een controlerende taak op de verantwoording van het college (Albeda, 2007: p. 165). Het college heeft ook zijn eigen taak, namelijk die van uitvoerende instantie. De eigenlijke uitvoering ligt bij de ambtelijke organisatie (Albeda, 2010: p. 13).

De bedrijfsvoering binnen de publieke sector is vanaf de jaren '80 steeds belangrijker geworden. Met bedrijfsvoering wordt volgens de Algemene Rekenkamer bedoeld: het geheel van de primaire en ondersteunende processen van een huishouding, alsmede de daarop betrekking hebbende interne sturing en beheersing en de externe verantwoording daarover (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 96). Om de bedrijfsvoering vorm te geven, worden een aantal stappen cyclisch doorlopen. Dit noemt men de planning- en controlcyclus.

**Figuur 3.2: Planning- en controlcyclus**



Bron: Bordewijk & Klaassen (2011: p. 99).

In de eerste fase worden de hoofdprogramma's voor de komende periode vastgesteld en wordt een raming gemaakt van de vermoedelijke kosten hiervan.

In de volgende fase wordt beslist met welke programma's verder wordt gegaan en welke middelen hiervoor nodig zijn. Tevens wordt een afrekenstructuur ontwikkeld en wordt een basis gelegd voor de evaluatie.

Vervolgens wordt in de budgetteringsfase de budgetten en programma's aan elkaar gekoppeld. Ook worden de personen/organisatieonderdelen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het budget.

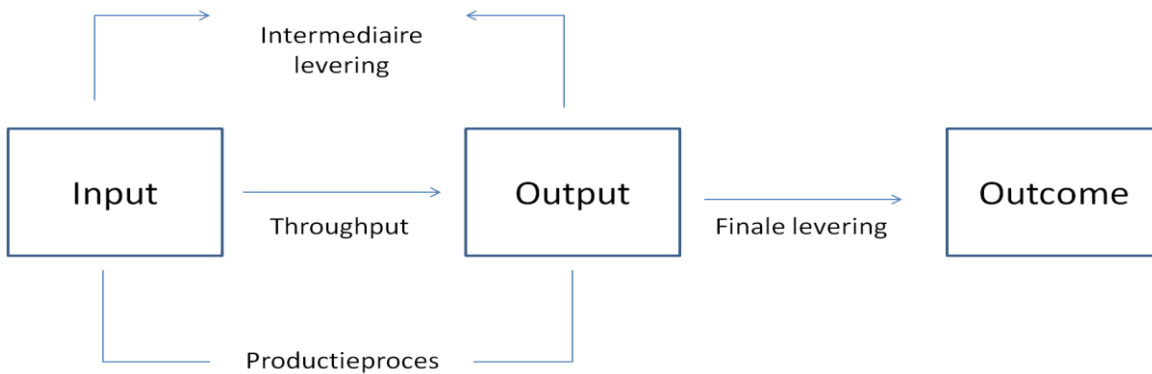
In de uitvoerings- en monitoringsfase, worden de programma's uitgevoerd en wordt de voortgang hiervan gemonitord. Tijdens de uitvoering kan men kijken of men nog op koers ligt of dat men andere activiteiten/middelen dient in te zetten om het doel alsnog te bereiken. Het kan ook zo zijn dat aanpassingen van processen meer tijd inneemt dan eerder voorzien. Daarnaast is het denkbaar dat de planning te ambitieus is geweest of er is onvoldoende nagedacht over de neveneffecten (Van Helden & Jansen, 1996: p. 1).

In de laatste fase wordt informatie verzameld, geanalyseerd en gerapporteerd. De prestaties zullen geëvalueerd worden en eventuele bijsturing kan dan plaatsvinden (Hakvoort & Klaassen, 2008: p. 22-23). In deze fase is het van belang om zicht te krijgen op de resultaten en of er consequenties zijn voor de nieuwe cyclus (interne verantwoording). Met de interne verantwoording alleen is een gemeente er nog niet. Ook dient extern verantwoording afgelegd te worden door het college. Deze externe verantwoording gaat over de mate waarin de doelen zijn bereikt en hoeveel dit heeft gekost (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 98).

### 3.4.2 Productieproces

Nadat met de planning- en controlcyclus o.a. vastgesteld is wat de beleidsvoornemens zijn, kan daadwerkelijk worden begonnen met het produceren van producten en diensten om deze voornemens te behalen. Overheidsorganisaties brengen verschillende goederen en diensten voort. Voordat deze goederen en diensten gereed zijn is er een heel proces aan vooraf gegaan. Dit proces wordt ook wel het productieproces genoemd. In dit productieproces zijn verschillende fasen te onderscheiden (Bordewijk & Klaassen, 2000: p. 55). Deze fasen zijn weergegeven in figuur 3.3.

**Figuur 3.3: Productieproces**



Bron: Haselbekke et al., (1990: p. 8).

De eerste fase van het productieproces is input. Het kan hierbij gaan om goederen en om diensten. De goederen kunnen onderverdeeld worden in goederen die direct en volledig bij de productie worden gebruikt en goederen die over een langere tijdsperiode hun dienst leveren (Haselbekke et al., 1990: p. 8). Bij de input wordt aangegeven hoeveel geld of hoeveel fysieke inputs, zoals aantallen arbeidsuren en materialen, nodig zijn voor het leveren van een product of een dienst (Van Helden & Jansen, 1996: p. 2).

De throughput heeft betrekking op het proces. In dit proces worden de inputs omgezet in eindproducten (goederen of diensten). De eindproducten worden in het productieproces output genoemd (Haselbekke et al., 1990: p. 9). Door de output komt duidelijkheid over het aantal geproduceerde producten of diensten (Van Helden & Jansen, 1996: p. 2). Het productieproces kan op ieder niveau binnen een overheidsorganisatie plaatsvinden. Afhankelijk van de afdeling, directie etc. zal de input en output verschillen. In het bovenstaande schema staat het begrip intermediaire levering weergegeven. Dit betekent dat de productie door de eigen organisatie gedaan wordt en de eindproducten voor eigen gebruik zijn. De output van het ene organisatieonderdeel kan de input zijn voor het andere organisatieonderdeel. Goederen en diensten voor derden verlaten wel de overheidsorganisatie. Het is van belang te weten in hoeverre de outputs ook daadwerkelijk in lijn liggen met de doelstellingen van het beleid. Het gaat om de effecten van de outputs, dit wordt ook wel de outcome genoemd. Dit is het uiteindelijke doel van een overheidsorganisatie (Haselbekke et al., 1990: p. 9-10).

Naast het productieproces is er ook nog een informatieproces. Om het productieproces te sturen, te beheersen en uiteindelijk te kunnen evalueren zorgt de planning- en controlcyclus voor informatie.

Met het voorgaande is duidelijk geworden dat de twee processen met elkaar samenhangende processen zijn en dat de streefwaarden voor relevant geachte grootheden daarbij een belangrijke rol kunnen spelen. De kwantitatieve grootheden, die bij een planning- en controlcyclus worden gebruikt, worden ook wel prestatie-indicatoren of kengetallen genoemd (Van Helden & Jansen, 1996: p. 1). Een kengetal is een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke eenheden of in geld en de toestand van of de ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergeeft. Een absoluut getal, zoals het aantal uitgegeven paspoorten, zegt weinig over de kwaliteit ervan. Om dit zichtbaar

te maken dient er een referentiepunt te zijn, zodat het getal meer betekenis krijgt: bijvoorbeeld het aantal paspoorten dat vorig jaar is uitgegeven (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 100).

In hoofdstuk 2 is al naar voren gekomen dat efficiency en effectiviteit binnen de publieke sector steeds belangrijker is geworden. Een goed ingerichte planning- en controlcyclus kan daarbij een belangrijk middel zijn. Het kenmerk van een planning- en controlcyclus binnen een organisatie is dat op een effectieve en efficiënte wijze de doelstellingen worden behaald die de organisatie heeft gesteld (Van Helden & Jansen, 1996: p. 1). Voor een overheidsorganisatie is het van belang om te weten hoe effectief en efficiënt zij werkt. Om dit te kunnen achterhalen wordt gekeken naar de productiviteit. Dit is de verhouding tussen output en de input. De productiviteit is hoger als met minder input, meer output wordt bereikt (Haselbekke et al., 1990: p. 11). De relatie tussen de outcome (effecten) en de output, geeft informatie over wat daadwerkelijk bereikt wordt door een overheidsorganisatie. De verhouding tussen de effecten en de output wordt effectproductiviteit genoemd. Op basis hiervan is het nu mogelijk om de productiviteit en de effectproductiviteit te berekenen. Dit resultaat kan dan worden vergeleken met een normatief oordeel. De gewenste productiviteit is dan te formuleren op basis van een doelstelling die is gebaseerd op de output, die met een bepaalde input behaald moet worden.

Nu dit duidelijk is kunnen de begrippen efficiency en effectiviteit worden omschreven (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 101). Efficiency wordt ook wel omschreven als de verhouding tussen de gerealiseerde en de gewenste productiviteit. Met de productiviteit wordt aangegeven hoeveel producten/diensten daadwerkelijk zijn geproduceerd. De efficiency geeft aan of dit zuinig genoeg is gedaan. Effectiviteit is de verhouding tussen de gerealiseerde en de gewenste effect-productiviteit. Dit geeft aan of de productiviteit ook bijdraagt aan het te bereiken effect (Haselbekke et al., 1990: p. 12).

### **3.5 Voorwaarden voor een goed prestatimanagementsysteem**

Om te kunnen bepalen of de beoogde prestaties behaald zijn en wat de uiteindelijke kosten hiervoor zijn geweest, is een goed prestatimanagementsysteem van belang. Door het meten van prestaties kan een college verantwoording afleggen over de beleidsvoornemens. In deze paragraaf worden een aantal theorieën besproken die voorwaarden geven voor een goed prestatimanagementsysteem binnen de overheid.

De moderne literatuur focust zich soms teveel op de technische aspecten van het meten van prestaties. Om te bepalen of sprake is van een goed prestatimanagementsysteem is een bredere visie gewenst (Bouckaert & Auwers, 1999: p. 63). Daarom is gekozen om verschillende theorieën te gebruiken, zodat prestatiemeting vanuit verschillende perspectieven wordt bekeken.

In paragraaf 3.5.1 wordt begonnen met de technische voorwaarden voor een prestatimanagementsysteem. De volgende paragraaf behandelt de theorie van de Waal en Kerklaan (2002). Als laatste wordt de theorie van de Bruijn (2006) uitgewerkt. Aan het einde van iedere theorie worden de voorwaarden opgesomd die in de betreffende theorie besproken zijn. Deze voorwaarden vormen samen aan het einde van dit hoofdstuk een toetsingskader. De Rotterdamse praktijk wordt door middel van dit toetsingskader getoetst.

### 3.5.1 Technische voorwaarden voor een prestatie-managementsysteem

Eerder is al aangegeven dat in het productieproces informatie wordt verzameld, wat in de planning- en controlcyclus terug komt, zodat eventueel bijgestuurd kan worden in het productieproces. Kengetallen zijn dan ook het eerste vereiste om prestaties te kunnen meten en de prestaties van een organisatie te verbeteren (Hakvoort & Klaassen, 2008: p. 21). De volgende eisen worden aan een kengetal gesteld:

- het moet beleidsrelevante informatie betreffen;
- eenduidig en duidelijke geformuleerd zijn;
- meetbaar en in de tijd vergelijkbaar zijn;
- relevant zijn;
- voor langere tijd leverbaar zijn;
- tegen aanvaardbare kosten periodiek leverbaar zijn;
- bruikbaar zijn als verantwoordingsinstrument;
- reproduceerbaar zijn;
- betrouwbaar zijn;
- controleerbaar zijn;
- betrekking hebben op homogene producten;
- betrekking hebben op kwantificeerbare grootheden (Hakvoort & Klaassen, 2008: p. 101).

Meestal worden aan de prestatie-indicatoren de eisen gesteld van SMART. Dit staat voor:

- Specifiek: de doelstelling moet eenduidig zijn;
- Meetbaar: het moet duidelijk zijn wanneer een doel is bereikt of in hoeverre het doel is bereikt;
- Acceptabel: de doelstelling moet acceptabel zijn voor de doelgroep of het management van de organisatie;
- Realistisch: de doelstelling moet haalbaar zijn;
- Tijdgebonden: in de doelstelling moet naar voren komen wanneer deze bereikt dient te zijn (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 102).

De volgende technische voorwaarden zijn af te leiden van het voorgaande:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Kengetallen dienen aan de eisen (hierboven genoemd) te voldoen.</li><li>• De prestatie-indicatoren dienen te voldoen aan het SMART-principe.</li></ul> |
|--|

### 3.5.2 De zeven uitdagingen van de Waal en Kerklaan

In de paragraaf hiervoor zijn de technische kanten besproken van een prestatie-managementsysteem, maar al eerder is aangegeven dat meestal naar de technische aspecten wordt gekeken. Het is het goed om een breder beeld te krijgen, daarom worden in deze paragraaf de zeven uitdagingen van de Waal en Kerklaan besproken. Met deze theorie wordt verder gekeken dan de technische aspecten. Zij geven aan dat prestatie-meting een onderdeel is van prestatie-management en er dus ook verbanden gelegd moeten worden met onderdelen van prestatie-management. Deze zeven uitdagingen zijn gebaseerd op een benchmarkonderzoek naar best practices op het gebied van prestatie-management. Deze zeven uitdagingen dienen eerst te worden aangegaan, voordat van een kwalitatief hoogwaardig proces van prestatie-management sprake kan zijn (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 27). Hieronder worden de zeven uitdagingen toegelicht:

#### *Uitdaging 1: Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur*

De Waal en Kerklaan geven aan dat er een verantwoordelijkheidsstructuur moet zijn, zodat de rollen en verantwoordelijkheden van ieder managementniveau duidelijk zijn. Deze structuur dient te worden doorgevoerd door de gehele organisatie. Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk besturingsmodel nodig. Een besturingsmodel dwingt een organisatie tot helderheid (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 28).

#### *Uitdaging 2: Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af*

De tweede uitdaging bestaat uit het afstemmen van de korte en de lange termijn. Dit kan volgens de Waal en Kerklaan (2002: p. 30-31) het best gedaan worden door het strategisch planningsproces op te splitsen in twee verschillende processen. De uitdaging die hierin ligt is om de lange termijnfocus, die in het strategisch plan ligt, af te stemmen op de korte termijnfocus. Dit dient te gebeuren in de vorm van realistische en uitvoerbare actieplannen.

#### *Uitdaging 3: Maak strategieën operationeel*

Overheidsorganisaties kiezen voor een bepaalde tijdsperiode een strategie. Om een oordeel te kunnen geven in hoeverre deze strategie ook behaald wordt, is het van belang om de strategie operationeel te maken. Bij het operationeel maken van de strategie moet ook rekening gehouden worden met de omgeving van de organisatie, bijvoorbeeld burgers en bedrijven. De immateriële activa, zoals kennis, processen en systemen, worden steeds belangrijker voor het creëren van toegevoegde waarde. Deze activa moeten samen met de materiële activa worden gevolgd en beheerst. Dit kan gedaan worden door gebruik te maken van niet-financiële indicatoren (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 32).

#### *Uitdaging 4: Creëer transparantie van informatie*

Om te controleren in hoeverre een overheidsorganisatie de doelen heeft behaald, is transparantie van informatie noodzakelijk. Deze transparantie zorgt er voor dat de juiste informatie in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen is. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de benodigde data snel vanuit verschillende bronnen kan worden verzameld en de rapportage zo efficiënt mogelijk voortgebracht kan worden (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 33).

In het boek 'Prestaties tellen' wordt een aantal criteria gekoppeld aan informatie. Ten eerste dient informatie goed en betrouwbaar te zijn. Daarnaast moet het actueel en tijdig zijn en geen overbodige informatie bevatten. Ook dient het samenhang te vertonen tussen de informatie uit de verschillende bronnen en de informatie moet flexibel zijn in tijd. Hiermee wordt bedoeld dat een informatiesysteem in de loop der tijd moet worden aangepast, omdat de informatie die wordt verkregen niet meer effectief is (Haselbekke et al., 1990: p. 15-16).

#### *Uitdaging 5: Richt aandacht op wat echt belangrijk is*

De vijfde uitdaging van goed prestatie management is om niet alles te willen weten wat binnen een organisatie gebeurt. Volgens de Waal en Kerklaan (2002: p. 34) moet gefocust worden op kritische zaken. Dit kan gedaan worden aan de hand van kritische succesfactoren, uitzonderingsgevallen en gebeurtenissen, financiële en niet-financiële indicatoren, correctieve actieplannen en de impact van die plannen.



### *Uitdaging 6: Bevorder prestatiegericht gedrag*

Veel organisaties die prestatie management invoeren focussen zich al snel en alleen op de instrumentele en de inhoudelijke kant ervan. Om tot een goed prestatie managementsysteem te komen moet de cultuur binnen een organisatie niet vergeten worden. Volgens de Waal en Kerklaan (2002: p. 36) kan het potentieel van medewerkers optimaal benut worden indien:

- Alle doelstellingen aansluiten op de missie en strategie van de organisatie;
- De doelstellingen zijn vertaald naar heldere verwachtingen van de werknemers;
- Werknemers weten hoe ze deze doelen kunnen bereiken;
- Werknemers weten welke steun ze kunnen verwachten van hun leidinggevenden;
- De HRM-instrumenten (belonen, beoordelen en opleiding) zijn afgestemd op het realiseren van de doelstellingen.

Een prestatiegerichte cultuur binnen een organisatie is dus van belang om prestatie management te laten slagen.

### *Uitdaging 7: Stem integratie en simplificatie op elkaar af*

De bovenstaande uitdagingen kunnen zorgen voor complicaties bij prestatie management. Veel zaken moeten tegelijkertijd worden gedaan. Het geheim achter een simpel, maar geïntegreerd, proces van prestatie management is een zorgvuldige selectie van kritische succesfactoren. Uiteindelijk kan door het koppelen van deelprocessen (strategische planning, budgettering, prestatie meting, prestatie beoordeling en prestatie beloning) één geïntegreerd proces ontstaan, hierdoor komt een uitwisseling van informatie op gang (De Waal & Kerklaan, 2002: p. 38-39).

Uit de theorie van de Waal en Kerklaan zijn de volgende voorwaarden afgeleid:

- Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk besturingsmodel nodig;
- Het strategisch planningsproces dient opgesplitst te zijn in twee verschillende processen. De uitdaging die hierin ligt is om de lange termijn focus die in het strategisch plan ligt, af te stemmen op de korte termijn focus;
- Vanuit de doelstellingen dienen (niet)- financiële prestatie-indicatoren te worden afgeleid;
- Er dient rekening te worden gehouden met de omgeving van de organisatie;
- De juiste informatie dient in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen te zijn. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de benodigde data snel van uit verschillende bronnen kan worden verzameld;
- Ten eerste dient informatie goed en betrouwbaar te zijn. Daarnaast moet informatie actueel en tijdig zijn en geen overbodige informatie bevatten. Ook dient informatie samenhang te vertonen tussen de informatie uit de verschillende bronnen en de informatie moet flexibel zijn in tijd;
- Focus ligt op de essentiële producten/diensten van de organisatie. Dit kan gedaan worden aan de hand van kritische succesfactoren, uitzonderingsgevallen en –gebeurtenissen, financiële en niet-financiële indicatoren, correctieve actieplannen en de impact van die plannen;
- Alle doelstellingen sluiten aan op de missie en strategie van de organisatie en de doelstellingen zijn vertaald naar heldere verwachtingen van de werknemers;
- Werknemers weten hoe ze deze doelen kunnen bereiken en werknemers weten welke steun ze kunnen verwachten van hun leidinggevenden;
- De HRM-instrumenten (belonen, beoordelen en opleiden) zijn afgestemd op het realiseren van de doelstellingen;
- Prestatiemeting dient een integraal onderdeel te zijn van de planning- en controlcyclus.

### 3.5.3 Drie ontwerpprincipes van de Bruijn

De Waal en Kerklaan zien prestatiemeting als een onderdeel van prestatie management en schetsen dan ook een breed beeld waar een prestatie managementsysteem aan dient te voldoen. De Bruijn gaat in op de relatie tussen manager en professional. In zijn boek 'Prestatiemeting in de publieke sector' geeft hij een aantal voorwaarden waar een prestatie managementsysteem aan dient te voldoen. Dit doet hij aan de hand van drie ontwerpprincipes, waar hij verschillende spelregels in verwerkt. Deze spelregels bevatten afspraken tussen manager en professional om een prestatie managementsysteem optimaal te kunnen laten functioneren. Deze drie ontwerpprincipes met spelregels worden in deze paragraaf besproken.

#### *Ontwerpprincipe 1: vertrouwen en interactie*

Een belangrijke waarde bij prestatiemeting is vertrouwen tussen manager en professional. Dit vertrouwen kan alleen ontstaan door interactie tussen bestuur en professional. Deze interactie kent volgens de Bruijn (2006: p. 73) beslissingen, zoals:

- Hoe worden producten gedefinieerd?
- Wat zijn de prestatie-indicatoren die bij een bepaald product horen?
- Hoe worden de prestaties gemeten en beoordeeld?

Indien er meer interactie is kan dit voor meer draagvlak zorgen voor het systeem en ontstaan er geen prikkels om het systeem te perverteren.

Interactie speelt een rol bij het ontwerp en bij het gebruik van het systeem. Ten eerste moet duidelijk zijn welke functies een organisatie met haar prestatie managementsysteem wil bereiken en voor welke partijen (fora) de resultaten bestemd zijn. De manager of de professional mag de functie of de fora niet zomaar aanpassen. Indien toch een verandering plaats vindt dan moet hier een overleg tussen manager en professional aan besteed worden. Verder moet het aantal functies en fora worden beperkt, omdat dit kan leiden tot perverse effecten (De Bruijn, 2006: p. 77-78).

Een andere spelregel van de Bruijn (2006: p. 82) is dat de impact van prestatiemeting altijd beperkt dient te zijn. Indien een groot deel van het budget of reputatie van een professionele organisatie afhankelijk is van prestaties dan perverteert het systeem. Op de vraag wat een hoge impact is, kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. De directe koppeling wordt vervangen door een indirecte koppeling. Het management overlegt met de professional over de prestatie. Als het oordeel van het management afwijkt met die van de professional moet dit beargumenteerd worden (De Bruijn, 2006: p. 86).

Een belangrijke vraag bij het ontwerpen van een prestatie managementsysteem is tot op welk niveau in een organisatie de prikkel van prestatiemeting voelbaar moet zijn. Als deze prikkel tot de individu voelbaar is en hier op wordt afgerekend dan kan dit motiverend werken, maar er kunnen ook perverse effecten optreden, zoals strategisch gedrag. Verder kunnen prestatie-indicatoren op het niveau van een individu bedreigend zijn voor een professional. Het dilemma is dan in hoeverre de prikkel door gevoerd moet worden (De Bruijn, 2006: p. 86-89).

Hiervoor is kort ingegaan op de interactie die moet plaatsvinden tussen professional en management om goed prestatie managementsysteem te hebben. In deze twee werelden worden verschillende talen gesproken en gelden verschillende waarden. Dit kan leiden tot conflicten tussen de twee

partijen. Om dit tegen te gaan is het van belang om een boundary spanner aan te wijzen. Dit is een actor die de professie kent, maar ook het managerial spel kan spelen. De boundary spanner kan deze twee werelden alleen goed verbinden als hij ruimte krijgt om de centrale prikkels betekenisvol en inhoudsvol te maken voor professionals en om verantwoording aan het management te kunnen afleggen (De Bruijn, 2006: p. 89-91).

De manager controleert de geleverde prestaties. De nadelen hiervan zijn dat het arbeidsintensief is, er kan strategisch gedrag ontstaan en er wordt vanuit gegaan dat prestatie meting eenvoudig op de werkelijkheid past. Volgens de Bruijn (2006: p. 93) dient gebruik gemaakt te worden van interactieve controle. Dit betekent dat afspraken worden gemaakt hoe de prestatie-informatie wordt beoordeeld en hoe dit wordt gebruikt. Controle kan op deze manier ook een leerproces zijn. De ervaringen tijdens een controle kunnen gebruikt worden voor de verbetering van het prestatie managementsysteem (De Bruijn, 2006: p. 93-94).

#### *Ontwerpprincipe 2: Inhoud en variëteit*

Binnen de overheid zijn altijd meerdere belangen in het geding en deze kunnen ook nog eens met elkaar in strijd zijn. Deze meervoudigheid impliceert dat producten van de overheid op verschillende manieren kunnen worden gedefinieerd en dus ook op verschillende manieren gemeten en beoordeeld kunnen worden. Indien dit het geval is dan moet volgens de Bruijn aan de productie een zekere variëteit van criteria aan ten grondslag liggen. Die variëteit kan betrekking hebben op productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en de beoordeling (De Bruijn, 2006: p. 74).

Daarnaast is het volgens de Bruijn van belang dat er geen monopolie is op de meaning-making rights. Hiermee wordt bedoeld dat er meerdere personen zijn die betekenis geven aan cijfers. Cijfers zijn namelijk meestal vatbaar voor meerdere interpretaties. Het verbod op een monopolie creëert dan variëteit. De managers en professionals kunnen dan samen tot de conclusie komen welke betekenis aan cijfers wordt gegeven (De Bruijn, 2006: p. 96).

Volgens de Bruijn (2006: p. 103) dient prestatie meting niet integraal, maar partieel te zijn. Eenduidigheid werkt niet in een omgeving die meerduidig is. De Bruijn geeft aan dat een organisatie dan ook gebruik dient te maken van een variëteit aan meetsystemen. Naast een systeem van output meting kan gedacht worden aan visitaties van onderzoeksinstellingen, oordelen van klanten, medewerkers en derden. Verder is het van belang dat binnen het systeem van prestatie meting ook meerdere productdefinities en prestatie-indicatoren zijn (De Bruijn, 2006: p. 104).

Zoals hiervoor is weergegeven kan volgens de Bruijn prestatie meting nooit een integraal en consistent systeem zijn. Het gevolg hiervan is dat de producten van een organisatie gedefinieerd dienen te worden en de focus op de belangrijkste producten ligt. Deze differentiatie kan door middel van twee criteria gebeuren. De relevantie van het product voor de organisatie en de aard van het product. Met het laatste wordt bedoeld of een product enkelvoudig is of meervoudig. Prestatie meting is het minst betekenisvol en lastigst bij kritische en meervoudige producten. Een van de lessen is dat het nastreven van integraliteit niet kosteneffectief is en een overload aan informatie geeft (De Bruijn, 2006: p. 103-109).

### *Ontwerpprincipe 3: Dynamiek*

In het vorige ontwerpprincipe werd duidelijk dat prestatiemeting inhoudsvoller wordt naarmate de variëteit aan perspectieven toeneemt. De Bruijn geeft aan dat prestatiemeting pas levendig wordt indien niet alleen wordt gekeken naar de producten van een organisatie, maar ook naar het proces van totstandkoming van deze producten (De Bruijn, 2006: p. 113). Door deze twee aan elkaar te koppelen krijgen cijfers betekenis en door de cijfers kan men een beter beeld vormen over het proces. Om deze twee bij elkaar te krijgen is net als bij het vorige ontwerpprincipe een boundary spanner nodig. Anders blijft de kans groot dat de procesoriëntatie de productoriëntatie verdrijft, of andersom. Doordat de boundary spanner zich ook in het managerial spel bevindt kan hij richting geven aan de verantwoording over de prestaties (De Bruijn, 2006: p. 123-128).

Productdefinities geven een tijdelijk beeld van de producten die een organisatie produceert. De producten ontwikkelen zich door interne- en externe dynamiek. Als prestatiemeting levendig moet zijn dan moet dit worden aangepast aan de dynamiek. Er dient niet alleen rekening te worden gehouden met de interne dynamiek, maar ook met de externe. De omgeving van een organisatie is veranderlijk en zal zich hier op aan moeten passen. Toch zal enigszins sprake moeten zijn van een stabiel meetsysteem om de functies hiervan niet verloren te laten gaan (De Bruijn, 2006: p. 129-133).

De volgende voorwaarden komen voort uit de ontwerpprincipes van de Bruijn:

- Er zijn duidelijke afspraken over de functies van het prestatie-managementsysteem. Daarnaast mogen de functies en fora niet zomaar veranderd worden;
- Het aantal functies en fora dient beperkt te zijn;
- De directe koppeling van prestaties en het afrekenen op een individu wordt vervangen door een indirecte koppeling. Het management moet overleggen met de professional over de prestaties;
- Binnen de organisatie dient een boundary spanner aanwezig te zijn die de ruimte krijgt om managers en professionals met elkaar te verbinden;
- Binnen een prestatie-managementsysteem dient ruimte te zijn voor variëteit. De variëteit kan betrekking hebben op productdefinities, prestatie-indicatoren meetwijze en de beoordeling. Er mag geen monopolie zijn op de betekenisgeving;
- Een prestatie-managementsysteem dient niet integraal, maar partieel te zijn. Om tot een goede beoordeling te komen dient gebruik gemaakt te worden van verschillende meetsystemen. Bijv. klanten, medewerkers, derden en visitatiecommissies;
- De organisatie richt zich op de belangrijkste producten/diensten. De criteria is hiervoor tweeledig. De aard en de relevantie van het product;
- Er wordt niet alleen gekeken naar de producten/prestaties, maar ook naar het proces van totstandkoming hiervan. Om dit te bereiken is een boundary spanner nodig;
- De omgeving van een organisatie is veranderlijk. Hier wordt het prestatie-managementsysteem op aangepast. Wel dient een bepaalde stabiliteit te blijven om de functies van het systeem niet verloren te laten gaan.

### 3.6 Conditie waaronder prestatie meting mogelijk of problematisch is

Aan de hand van het voorgaande is duidelijk geworden dat een aantal voorwaarden gesteld kunnen worden aan een prestatie management systeem. In deze paragraaf wordt aan de hand van de Bruijn (2006) uiteen gezet wat de moeilijkheden zijn om prestaties te kunnen meten en de uiteindelijke effecten daarvan. Dit hoofdstuk heeft als doel om verklaringen te kunnen vinden, waarom er bij de gemeente Rotterdam sprake is van knelpunten.

De condities waaronder prestatie meting mogelijk of problematisch is, wordt in de tabel hieronder weergegeven. Onder de tabel wordt iedere conditie toegelicht.

**Tabel 3.1: Conditie waaronder prestatie meting mogelijk is en wanneer problematisch**

Prestatie meting mogelijk	Prestatie meting problematisch
Producten zijn enkelvoudig	Producten zijn meervoudig
Een organisatie is product georiënteerd	Een organisatie is proces georiënteerd
Autonome productie	Coproductie: producten komen tot stand door samen te werken met anderen
Producten staan op zichzelf	Producten zijn vervlochten
Causaliteiten zijn bekend	Causaliteiten zijn onbekend
Kwaliteit is in prestatie-indicatoren te definiëren	Kwaliteit is niet in prestatie-indicatoren te definiëren
Uniforme producten	Variëteit aan producten
Omgeving van een organisatie is stabiel	Omgeving van een organisatie is dynamisch

Bron: De Bruijn (2006: p. 23).

#### *Meervoudige producten en geen enkelvoudige producten*

Producten zijn vaak meervoudig, wanneer ze recht moeten doen aan een aantal verschillende waarden, die bovendien kunnen conflicteren. Met prestatie meting loopt een manager in dit geval het risico dat ze een aantal van deze waarden negeert en alleen die prestaties meet die goed definieerbaar en kwantificeerbaar zijn. Op deze manier wordt geen goed beeld gegeven van de prestaties (De Bruijn, 2006: p. 23).

#### *Procesgeoriënteerd en niet productgeoriënteerd*

Bepaalde overheidsorganisaties zijn meer proces- dan productgeoriënteerd. Organisaties die beleid maken in een omgeving met veel partijen, dienen veel te investeren in overlegmomenten en in onderhandelen. De uitkomsten van dergelijke onderhandelingen zijn vaak moeilijk voorspelbaar. Een goed proces kan teleurstellende producten voortbrengen. Wanneer processen domineren dan is prestatie meting niet meer zinvol (De Bruijn, 2006: p. 23).

#### *De producten worden in samenwerking met derden gemaakt; de professional is geen autonome producent*

De prestaties van overheidsorganisaties zijn meestal afhankelijk van derden. De prestaties die een resultaat zijn van een coproductie zijn daardoor slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan de overheidsorganisatie. Prestatie meting gaat er vanuit dat een professionele organisatie een autonome producent is. Veel prestatie meet systemen koppelen onterecht de geleverde en gemeten prestatie aan de inspanningen van de professionele organisatie. Dit zorgt voor een onjuist beeld (De Bruijn, 2006: p. 24).

### *Producten zijn vervlochten*

Producten van een overheidsorganisatie kunnen gaan interfereren. De prestaties van een afdeling ruimtelijke ordening binnen een gemeente kunnen gevolgen hebben voor de milieuprestaties in de gemeente. Wanneer een afdeling wordt afgerekend op de eigen producten is de kans aanwezig dat deze niet goed worden afgestemd met het directie milieu. Prestatiemeting kan op deze manier zorgen voor verkoking. Een onderdeel van een organisatie of een individuele organisatie kan goed scoren op eigen producten, maar kan daarmee schade aanbrengen aan het geheel (De Bruijn, 2006: p. 24).

### *Causaliteiten zijn onbekend*

De relatie tussen de inspanning en het resultaat is niet altijd bekend. Wanneer de causaliteiten onbekend zijn dan kan dit twee gevolgen hebben. Het geleverde product is slecht gedeeltelijk het resultaat van de geleverde inspanning. Dit zorgt voor een onduidelijk beeld van de prestaties van een overheidsorganisatie. Een ander gevolg kan zijn dat een organisatie hierop reageert door andere producten te gaan formuleren, maar ook deze kunnen dan een onduidelijk beeld vormen (De Bruijn, 2006: p. 24).

### *Kwaliteitsmeting vergt een rijk beeld, prestatiemeting leidt tot een armoedig beeld*

De kwaliteit van inspanningen is moeilijk om te meten. Wanneer prestatiemeting toch wordt toegepast dan is de kans aanwezig dat er meer aandacht wordt besteed aan kwantiteit dan aan kwaliteit (De Bruijn, 2006: p. 25).

### *Hetzelfde type prestatie kan variëren*

Eenzelfde prestatie kan in verschillende contexten een andere betekenis hebben. Wanneer eenzelfde product in verschillende contexten een geheel verschillende betekenis kan hebben dan ontstaat door prestatiemeting een onjuist beeld van de werkelijkheid. Prestatiemeting vergelijkt dan prestaties met elkaar die niet met elkaar vergelijkbaar zijn (De Bruijn, 2006: p. 25).

### *De omgeving is dynamisch*

Een aantal van deze bovenstaande bezwaren neemt toe als de omgeving niet statisch blijkt te zijn. Indien het gedrag van derden van een overheidsorganisatie verandert en de causaliteiten steeds veranderen dan wordt het lastiger om een goede prestatiemeting uit te voeren. Ook de mogelijkheden om prestaties in de tijd te vergelijken wordt minder. Prestatiemeting gaat er vanuit dat de omgeving van overheidsorganisaties stabiel is (De Bruijn, 2006: p. 25).

### *Metten van effecten*

Eerder is aangegeven dat er een verschuiving is geweest van de nadruk leggen op de input naar de nadruk te leggen op output en de outcome. Het meten van effecten (outcome) is een uitdaging, omdat het vaak lang duurt voordat effecten van overheidsinterventies zichtbaar zijn. Een uiteindelijk maatschappelijk effect van een inspanning is vaak niet of moeilijk te meten (Steijn & Groeneveld, 2009: p. 213). De Bruijn (2006: 16) geeft aan dat de effecten van inspanningen die de overheid treft moeilijk zijn te meten doordat veel prestaties in de publieke sector meervoudig zijn en door middel van samenwerking met andere partijen tot stand komen. Een overheidsorganisatie heeft dus maar slechts voor een deel controle over de outcome. Een voorbeeld is het aantal werklozen dat een baan

krijgt. Dit hangt niet alleen af van de activiteiten van een bemiddelingsbureau, maar ook of de werklozen de baan accepteren en of de werkgevers de werklozen aannemen (Steijn & Groeneveld, 2009: p. 213).

In de private sector kan de klanttevredenheid tot uitdrukking komen in hun huidige en toekomstige koopgedrag. Dit kan worden opgevat als de outcome. Voor overheidsorganisaties heeft het begrip outcome een andere betekenis. Voor overheidsdiensten wordt geen prijs betaald en als dit wel het geval is dan is er geen concurrentie. Dat goederen of diensten worden geproduceerd is geen directe indicatie voor de vraag of die productie ook zinvol is. De waarde van overheidsproducten zal mede afhangen van de mate waarin de wensen van het politieke bestuur worden gevolgd of van de betekenis die de gebruikers eraan toekennen (Van Helden & Jansen, 1996: p. 3).

Bij het zicht krijgen op het functioneren van een overheidsorganisatie moeten de effecten van het beleid af te zetten zijn tegen de prestaties die daaraan ten grondslag liggen, ofwel dat een verband gelegd dient te worden met de input (Bordewijk & Klaassen, 2011: p. 100). Hier komen de begrippen effectiviteit en efficiëntie naar voren. Dit verband is bij het meten van effecten niet altijd te leggen. Bordewijk en Klaassen (2011: p. 123) geven aan dat afrekenen op outcome hierdoor geen zin heeft.

### **3.7 Conclusie en toetsingskader prestatie-managementsysteem**

In paragraaf 3.5 zijn verschillende theorieën behandeld die aangeven welke voorwaarden gewenst zijn om een goed prestatie-managementsysteem te krijgen. De belangrijkste voorwaarden zijn uit de theorieën gehaald en verwerkt in een toetsingskader.

Door dit toetsingskader te toetsen aan de huidige meetbare doelen systematiek (prestatie-managementsysteem) van de gemeente Rotterdam kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *Wat is de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam voor de verantwoording van het college van burgemeesters en wethouders over de collegedoelen en welke mogelijkheden bestaan er om de functionaliteit te verbeteren?*

In het toetsingskader zijn de zeven uitdagingen van de Waal en Kerklaan gebruikt als kapstok. Aan deze kapstok zijn de voorwaarden uit de andere theorieën, die hiervoor besproken zijn, opgehangen.

**Tabel 3.2: Toetsingskader prestatimanagementsysteem m.b.t. de verantwoording door het college**

Toetsingskader verantwoording door het college			
Nr.	Voorwaarden	Score	Wijze van dataverzameling
<b>1</b>	<b>Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur</b>		
1.1	Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk besturingsmodel nodig.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Zelfanalyse
1.2	Duidelijke afspraken over de functies van het prestatimanagementsysteem.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	De informatie over de behaalde doelen wordt op dezelfde wijze aangeleverd door de diensten.  Door middel van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam wordt gezorgd voor transparantie.
1.3	Aantal functies en fora dient beperkt te zijn.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen.  Door de prestatie-informatie van organisaties binnen de gemeente Rotterdam te vergelijken met prestatie-informatie van gelijksoortige organisaties, leert de gemeente Rotterdam.  Zelfanalyse
1.4	Binnen de organisatie moet overeenstemming zijn tussen de verantwoordelijkheden.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Het is ingewikkeld om met de hoofden van diensten tot voldoende en concrete afspraken te komen over de te leveren prestaties.  Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel binnen een dienst.  Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel.  Voor de diensten is het voldoende duidelijk wat van hen verwacht



			wordt.
1.5	Binnen de organisatie dient een boundary spanner aanwezig te zijn die de ruimte krijgt om managers en professionals met elkaar te verbinden.	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	De bestuursdienst zorgt er voor dat politieke ambities goed worden vertaald naar concrete plannen.
<b>2</b>	<b>Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af</b>		
2.1	De lange termijn focus dient afgestemd te zijn op de korte termijn focus.	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	De doelen van het college sluiten voldoende aan op de kaders van de gemeenteraad.  De collegedoelstellingen sluiten voldoende aan op de effectdoelstelling op langer termijn.
<b>3</b>	<b>Maak strategieën operationeel</b>		
3.1	Vanuit de doelstellingen dienen (niet)-financiële prestatie-indicatoren te worden afgeleid.	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Alle doelstellingen binnen de gemeente Rotterdam dienen vertaald te worden in prestatie-indicatoren.  Zelfanalyse
3.2	De prestatie-indicatoren dienen te voldoen aan het SMART-principe.	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Alle prestatie-indicatoren binnen de gemeente Rotterdam dienen volgens het SMART-principe te zijn opgesteld.  Zelfanalyse
3.3	Kengetallen dienen te voldoen aan de volgende eisen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het moet beleidsrelevante informatie betreffen;</li> <li>• eenduidig en duidelijk geformuleerd zijn;</li> <li>• meetbaar zijn;</li> <li>• relevant zijn;</li> <li>• bruikbaar zijn als verantwoordingsinstrument;</li> <li>• betrouwbaar zijn;</li> <li>• controleerbaar zijn;</li> </ul>	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Zelfanalyse  Alle doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende meetbaar zijn.  Alle doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende controleerbaar zijn.  Indien een doel verandert, worden mijlpalen opnieuw berekend.

3.4	Binnen het prestatimanagementsysteem is ruimte voor variëteit.  Er mag geen monopolie zijn op de betekenisgeving hiervan.	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamel-ijk nee	Productdefinities en indicatoren in het definitieboek, zijn maar voor één uitleg vatbaar.  Het proces om tot productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en beoordeling te komen verloopt soepel.
<b>4</b>	<b>Creëer transparantie van informatie</b>		
4.1	De juiste informatie dient in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen te zijn. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de benodigde data snel vanuit verschillende bronnen kunnen worden verzameld.	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamel-ijk nee	Zelfanalyse  Indien wijzigingen plaatsvinden in het definitieboek wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld.  Het college voorziet de gemeenteraad van informatie buiten de standaard rapportages om.  De informatie van de informatiesystemen komt voldoende op tijd om de verantwoording op te stellen.  De informatie over de behaalde doelen wordt op dezelfde wijze aangeleverd door de diensten.
4.2	Informatie dient: <ul style="list-style-type: none"> <li>• betrouwbaar te zijn;</li> <li>• actueel te zijn;</li> <li>• tijdig te zijn;</li> <li>• flexibel te zijn in tijd;</li> <li>• relevant te zijn;</li> <li>• controleerbaar te zijn;</li> </ul>	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamel-ijk nee	De informatie die nodig is voor het college om verantwoording af te leggen over alle doelen aan de raad komt op tijd.  Het college van b en w kan op basis van de verkregen prestatie-informatie van de diensten een volledige verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.
4.3	Vermijden van informatie-overload.	Voorname-lijk ja, gedeeltelijk, voornamel-ijk nee	Het college van b en w kan op basis van de verkregen prestatie-informatie van de diensten een volledige verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.
4.4	Er wordt niet alleen gekeken naar de producten/diensten, maar ook	Voorname-lijk ja,	Het proces van totstandkoming van de doelen krijgt in Rotterdam

	naar de processen.	gedeeltelijk, voornamelijk nee	terecht geen aandacht.
4.5	Er dient rekening te worden gehouden met de omgeving van de organisatie.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Met het vaststellen in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, wordt voldoende rekening gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Rotterdam.
<b>5</b>	<b>Richt aandacht op wat echt belangrijk is</b>		
5.1	Focus ligt op de essentiële producten/diensten van de organisatie.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	De focus in Rotterdam ligt op het behalen van de doelen.  Rotterdamse prestatie-informatie wordt vanuit maatschappelijk en financieel perspectief beoordeeld.
<b>6</b>	<b>Bevorder prestatiegericht gedrag</b>		
6.1	De doelstellingen zijn vertaald naar heldere verwachtingen van de werknemers.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Voor diensten is het voldoende duidelijk wat van hen verwacht wordt.
6.2	Werknemers weten hoe ze deze doelen kunnen bereiken.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Voor de diensten is het voldoende duidelijk hoe zij de doelen kunnen bereiken.
6.3	De HRM-instrumenten (belonen, beoordelen, opleiden) zijn afgestemd op het realiseren van de doelstellingen.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Op welke manier wordt prestatiegericht gedrag bevorderd binnen de diensten in de gemeente Rotterdam?
6.4	De directe koppeling van prestaties en het afrekenen op een individu wordt vervangen door een indirecte koppeling.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen.  De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar voor de gemeenteraad om het college van b en w af te kunnen rekenen.
<b>7</b>	<b>Stem integratie en simplificatie op elkaar af</b>		
7.1	Prestatiemeting dient een integraal onderdeel te zijn van de planning- en controlcyclus.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk,	Prestatiemeting is goed verankerd in de P&C cyclus.

		voornamelijk nee	
7.2	Om tot een goede beoordeling te komen dient gebruik gemaakt te worden van verschillende meetsystemen. Bijv. klanten, derden, medewerkers en visitatiecommissies.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	Om tot een oordeel te komen wordt gebruik gemaakt van verschillende meetsystemen.  Zelfanalyse
7.3	De omgeving van een organisatie verandert. Er dient ruimte geboden te worden om het prestatie-managementsysteem aan te passen.	Voornamelijk ja, gedeeltelijk, voornamelijk nee	In Rotterdam wordt het prestatie-managementsysteem regelmatig en in voldoende mate geëvalueerd en bijgesteld.

Achter iedere voorwaarde staat weergegeven of de data via zelfanalyse is verzameld of door middel van stellingen die tijdens de interviews zijn voorgelegd aan de respondenten. Voor het beantwoorden van de stellingen is gebruik gemaakt van een likertschaal. De respondenten hadden de keus uit de antwoordmogelijkheden 'helemaal mee oneens' tot en met 'helemaal mee eens'. Er is voor een likertschaal gekozen, omdat dit een gebruikelijke methode is en er ook een neutrale optie aanwezig is. Er is gekozen om met stellingen te werken, zodat de antwoorden op de stellingen van de verschillende respondentengroepen met elkaar kunnen worden vergeleken.

In het toetsingskader is gebruik gemaakt van een 3-puntsschaal. Per voorwaarde in een cluster kan er een 'voornamelijk ja', gedeeltelijk, of 'voornamelijk nee' worden gescoord. Indien binnen een cluster alle voorwaarden een ja scoren dan scoort dit cluster een goed. Wordt er bij een cluster ook de scores gedeeltelijk of nee terug gevonden, dan scoort dit cluster matig. Als alle voorwaarden binnen een cluster nee scoren dan scoort dit cluster een slecht.

## Hoofdstuk 4: Achtergrond meetbare doelen Rotterdam

### 4.1 Inleiding

De theorieën omtrent prestatie­meting en prestatie­management zijn in de vorige hoofdstukken uitvoerig aanbod gekomen. Op basis hiervan is een toetsingskader opgesteld. In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is al kort de geschiedenis van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam besproken. In dit hoofdstuk wordt hier dieper op in gegaan, zodat duidelijk wordt welke ontwikkeling deze systematiek heeft doorgemaakt en wat de knelpunten zijn geweest in de afgelopen jaren.

Een ander doel van dit hoofdstuk is om een schets te geven van de huidige meetbare doelen systematiek in de gemeente Rotterdam, zodat duidelijk wordt aan welke voorwaarden deze systematiek volgens de gemeente Rotterdam moet voldoen. Hiermee wordt dan deelvraag 2: *Wat zijn de voorwaarden die de gemeente Rotterdam aan haar meetbare doelen systematiek stelt?* beantwoord.

In Rotterdam wordt al een aantal jaar gewerkt met meetbare doelen. In iedere collegeperiode is geleerd en zijn er verbeterpunten ingevoerd om de meetbare doelen systematiek te verbeteren. In paragraaf 4.2 wordt dan ook de geschiedenis van de meetbare doelen systematiek in de gemeente Rotterdam weergegeven. De collegeperiodes die in deze paragraaf worden besproken lopen van 1998 t/m 2014. In paragraaf 4.3 wordt het proces van meetbare doelen bij de gemeente Rotterdam weergegeven. Daarna wordt in paragraaf 4.4 de planning- en controlcyclus van de gemeente Rotterdam besproken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

### 4.2 Geschiedenis meetbare doelen Rotterdam

#### 4.2.1 Collegeperiode 1998-2002

In het jaar 1998 kwam het college met een programma van meetbare doelen die de naam ‘bakens’ had gekregen (Dickson et al., 2011: p. 11). Het werken met bakens, om zo te willen sturen op hoofdlijnen en op resultaten, is in deze periode nieuw (Rekenkamer Rotterdam, 2000: p. 7). Een baken is een specifieke prestatie of effect welke volgens de gemeente in een bepaalde tijd gerealiseerd dient te worden. Een voorbeeld is het baken ‘aantal kilometers fietspad in rood asfalt’, waarvan de gemeente vindt dat dit toe moet nemen van 302 km in 1998 tot 338 km in 2002 (Rekenkamer Rotterdam, 2000: p. 15). De idee om te werken met bakens werd geïntroduceerd in de Toekomstvisie koers 2005. Deze werd op 19 juni 1997 door de toenmalige raad vastgesteld. De bakens vervullen door de toekomstvisie koers 2005 twee functies:

- zij dienen als meetlat om de voortgang van de realisatie van de doelen bij te kunnen houden;
- aan de hand van de gestelde bakens legt het gemeentebestuur aan de Rotterdammers verantwoording af (Rekenkamer Rotterdam, 2000: p. 15).

Het collegeprogramma werd op 8 april 1998 door de gemeenteraad vastgesteld en kreeg de titel met ‘Raad en Daad’. Dit programma bestond uit tien uitvoeringsprogramma’s met 41 bakens.

In deze eerste periode ging een aantal zaken mis, waardoor het systeem van meetbare collegedoelen niet van de grond kwam. De doelen verdwenen uit het zicht en er vond ook geen verantwoording plaats over de gestelde doelen. In 2000 onderzocht de rekenkamer Rotterdam op eigen initiatief de voortgang van de doelen (Dickson et al., 2011: p. 11). De rekenkamer Rotterdam concludeerde dat

het college maar voor 7 van de 41 bakens op koers lag. De redenen die hier aan ten grondslag liggen zijn de volgende:

- de ambtenaren van de bestuursdienst hadden de meetbare doelen ontwikkeld. De ambtenaren van de uitvoerende diensten werden hier niet bij betrokken en dit zorgde ervoor dat zij zich niet tot nauwelijks verantwoordelijk voelden;
- het college was het onderling niet eens over het belang van de meetbare doelen. Daardoor had de ene wethouder meer doelen dan de andere. Dit had als gevolg dat de één zich meer afrekenbaar opstelde dan de ander;
- de raad liet het na om het college te controleren op het realiseren van de doelen (Dickson et al., 2011: p. 11).

Met het introduceren van de bakens heeft het gemeentebestuur van Rotterdam een duidelijke stap gezet in het transparant maken van haar voornaamste beleidsdoelen. Deze inzet is in het kader van de ontwikkelingen in de maatschappij en overheid goed te begrijpen, er kwam steeds meer aandacht voor het volgen van, sturen op en verantwoorden over prestaties van overheidsdiensten en effecten in de samenleving (Rekenkamer Rotterdam, 2000: p. 19).

Volgens de rekenkamer Rotterdam is de gemeente in 1997 voortvarend van start gegaan met de invoering van de bakens. De gemeente Rotterdam was in 1998 de enige van de grote steden die het collegeprogramma had uitgewerkt in meetbare doelen. De opzet van de bakens was goed doordacht, maar in de praktijk kwam dit niet tot zijn recht (Rekenkamer Rotterdam, 2000: p. 95).

#### **4.2.2 Collegeperiode 2002-2006**

Bij het sluiten van het coalitieakkoord kreeg het college de opdracht dat zij voor deze collegeperiode een collegeprogramma diende op te stellen met meetbare doelen. Het college gaf hier gehoor aan en kwam op 26 september 2002 met het collegeprogramma 'Het nieuwe elan van Rotterdam.. en zo gaan we dat doen'. In dit collegeprogramma stelt zij een aantal belangrijke prioriteiten die gericht is op het oplossen van lastige problemen (Dickson et al., 2011: p. 11). Het collegeprogramma bevat de volgende zes prioriteiten: veiligheid, huisvesting, onderwijs en jeugd, economische ontwikkeling, inburgering en organisatie van de uitvoering (Rekenkamer Rotterdam, 2003: p. 7). Het college werd in deze periode gedomineerd door Leefbaar Rotterdam en één van de belangrijkste verkiezingsthema's van deze partij was dan ook veiligheid.

Na de verkiezingen in maart 2002 is door de invoering van het duaal stelsel op gemeentelijk niveau de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de gemeenteraad en het college veranderd. Sindsdien is een programmabegroting en een programmarekening voor de gemeenteraad ontwikkeld, waarbij de prestaties van een maatschappelijk effect centraal staan. Een eerste aanzet is de gemeentebegroting 2003. In plaats van een geheel financiële begroting gebaseerd op een functionele indeling is een programmabegroting opgesteld. Hierin wordt voor beleidsvelden aangegeven wat het college wil bereiken, wat ze daarvoor gaat doen en wat het mag gaan kosten. Door een programmabegroting en andere planning- en controlinstrumenten worden de mogelijkheden tot (bij)sturing op de gewenste resultaten verbeterd (Rekenkamer Rotterdam, 2003: p. 12-13).

Een andere verandering is dat in 2003 het definitieboek werd geïntroduceerd. Dit was naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer Rotterdam 'resultaten tellen'. Één van de conclusies

van dit rapport was dat doelen, realisatie en registratie onvoldoende meetbaar waren. Het definitieboek geeft daarom een nadere toelichting op en de definiëring van de resultaten die het college in de collegeperiode wil bereiken (Dickson et al., 2011: p. 8).

Wat ook nieuw is in deze periode is dat het college zich afrekenbaar opstelde. De idee dat de stadsbestuurders consequenties zouden verbinden aan het niet behalen van de doelen gaf het collegeprogramma meer gewichtigheid en politieke betekenis (Dickson et al., 2011: p. 10). Hierdoor raakten ook de ambtenaren meer doordrongen van het feit dat de collegedoelen prioriteit hadden.

Sinds de collegeperiode 2002-2006 is definitief sprake van borging van de continuïteit van de meetbare doelen systematiek. Hier zijn drie redenen voor te noemen:

- zowel college als raad zien de waarde van het werken met meetbare doelen;
- de raad heeft haar controlerende taak opgepakt en heeft dit doorgezet. Dit heeft zij o.a. gedaan door het vastleggen van het voeren van verantwoordingsdebatten;
- het college nam in de gehele periode de verantwoordelijkheid voor de doelen en had de wil om daarop te sturen (Dickson et al., 2011: p. 12).

De raad heeft in deze collegeperiode ook de uitspraak gedaan dat meer gestuurd dient te worden op maatschappelijke effecten als op prestaties. De motie van Ravesteijn van 16 februari 2006 beoogde dit vast te leggen. Deze motie is echter ingetrokken, omdat de gemeenteraad niet de kaders voor de volgende raad wilde stellen. Toch hebben de meeste fracties zich positief uitgesproken over deze ontwikkeling (Dickson et al., 2011: p. 12).

### **4.2.3 Collegeperiode 2006-2010**

In deze collegeperiode wordt de werkwijze van meetbare doelen nog steeds breed gedragen. De meest opvallende ontwikkeling in deze periode is dat gewerkt wordt aan het verbeteren van de aansluiting tussen de politieke- en de ambtelijke werkelijkheid.

Het college publiceerde in september 2006 haar collegeprogramma 2006-2010 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat'. Hier werden 23 prioriteiten verdeeld over 53 doelstellingen die in die periode behaald moesten worden. Het was daarmee het derde achtereenvolgende college dat zijn ambities concreet vastlegde, zodat de raad kon controleren of het college zijn belofte waarmaakte. De raad kan het college hierop aanspreken en indien nodig bijsturen. De doelstellingen van het college zijn geconcretiseerd in een definitieboek. In dit boek wordt per doelstelling aangegeven wat de jaarlijkse mijlpalen zijn en het te bereiken eindresultaat (Rekenkamer Rotterdam, 2010b: p. 29).

Gedurende deze collegeperiode is gebleken dat doelen niet controleerbaar of meetbaar waren (Rekenkamer Rotterdam, 2010b: p. 9). Het gaat hier meestal om inhoudelijke verantwoording die niet aansluit op de doelstelling of later niet meer te controleren is. Dit had vaak te maken met het feit dat de collegedoelen niet aansluiten op de ambtelijke werkprocessen en registraties of dat er geen nieuw werkproces of registratie is ingericht (Dickson et al., 2011: p. 12). Mede hierom heeft het college toen een aantal doelstellingen bijgesteld (Rekenkamer Rotterdam, 2010b: p. 9).

De rekenkamer Rotterdam beoordeelt de verantwoording van het college. De rekenkamer Rotterdam, net als het college zelf, geeft een oordeel over de realisatie van een doelstelling door middel van een kleur (stoplichtenmodel). Belangrijk hierbij is dat het definitieboek duidelijkheid moet geven over wanneer een doelstelling behaald is. Ondanks dit definitieboek verschillen de meningen van de rekenkamer Rotterdam en het college van elkaar. Dit leidde tot een kleurendiscussie in de gemeenteraad. Het gevolg hiervan was dat het debat zich richtte op de kleuren en niet meer op de inhoudelijke verantwoording van de resultaten (Dickson et al., 2011: p. 19-20).

In deze collegeperiode is verder gewerkt aan het besef bij het ambtelijk apparaat dat het niet controleerbaar zijn van doelen zonde is van het verzetten werk. Er is dan geen betrouwbaar resultaat en de doelstelling kan dan ook niet als input dienen voor het debat. In opdracht van het college heeft een ad hoc werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de beleidsdirectie, de bestuursdienst, de Audit Services Rotterdam (ASR) en de rekenkamer Rotterdam de oncontroleerbare doelstellingen geanalyseerd en op basis daarvan maatregelen getroffen ter verbetering hiervan (Dickson et al., 2011: p. 14).

Een andere ontwikkeling is de vertaalslag van de politieke werkelijkheid naar de ambtelijke werkelijkheid. De ASR is steeds meer gaan adviseren over de formulering van de meetbare doelen en de inrichting van de AO/IC (interne accountants en auditdienst van de gemeente Rotterdam). De ASR krijgt de opdracht ten behoeve van het college om zelf een controle uit te voeren op het behalen van de doelstellingen en de (concept-) verantwoording daarover. Dit is eenzelfde soort onderzoek als dat de rekenkamer Rotterdam doet, maar ASR is er ten behoeve van het college en de rekenkamer is er ten behoeve van de gemeenteraad. Tijdens het onderzoek van de ASR zijn nog verbeteringen mogelijk in de verantwoording. Als de rekenkamer een onderzoek doet dan staan de gegevens vast (Dickson et al., 2011: p. 14).

Deze collegeperiode werd afgesloten met een roundtable, dat werd georganiseerd door de rekenkamer Rotterdam. Het doel van deze bijeenkomst was om samen met collegeleden, raadsleden en betrokken (top)ambtenaren te reflecteren op het werken met meetbare doelen in de afgelopen jaren. De conclusie van de roundtable was dat iedereen wil blijven werken met meetbare doelen, maar dat er nog wel punten ter verbetering zijn (Rekenkamer Rotterdam, 2010b: p. 6).

#### **4.2.4 Collegeperiode 2010-2014 (huidig stelsel van meetbare doelen)**

Het collegewerkprogramma 2010-2014 van het college is gebaseerd op het coalitieakkoord 'Ruimte voor talent en ondernemen'. Dit akkoord is in april 2010 door PvdA, VVD, D66 en CDA gesloten. In het collegewerkprogramma staan in totaal 23 collegedoelstellingen (Gemeente Rotterdam, 2010a: p. 3). In dit collegewerkprogramma staan 18 ambities waar het college sterk op stuurt. Daarbij maakt het college gebruik van heldere doelen, die vertaald zijn naar collegedoelen. Deze collegedoelen zijn in deze collegeperiode zoveel mogelijk op het niveau van maatschappelijke effecten gedefinieerd (Gemeente Rotterdam, 2010: p. 5). Om de doelen te behalen zijn hier verschillende inspanningen aan gekoppeld.

De vorige collegeperiode is, zoals hiervoor vermeld, afgesloten met een roundtable. Tijdens deze bijeenkomst is ook gekeken naar de toekomst. De deelnemers waren het er over eens dat de maatschappelijke effecten (outcome) van het gevoerde bestuur als uitgangspunt moesten gaan



dienen, voor het opstellen van de nieuwe collegedoelen. Op 19 maart is dit ook bevestigd door de raadsleden (Rekenkamer Rotterdam, 2010b: p. 7). Naar aanleiding van de roundtable is de rekenkamer Rotterdam met de notitie 'resultaatgericht bestuur, een stap verder' gekomen. In deze notitie staat een nieuw bestuursmodel uitgewerkt, ook wel het 'Rotterdams bestuursmodel' genoemd. In dit bestuursmodel staan effectdoelen en het bereiken van effecten centraal. Kenmerkend voor dit model is het gericht en in samenhang inzetten van instrumenten, op basis van afgestemde heldere meetbare doelstellingen, periodieke verantwoording daarover en een debat over de resultaten tussen het college en de gemeenteraad. In een reactie op de notitie gaf het college aan het bestuursmodel als richtsnoer te gaan gebruiken (Rekenkamer Rotterdam, 2012a: p. 3).

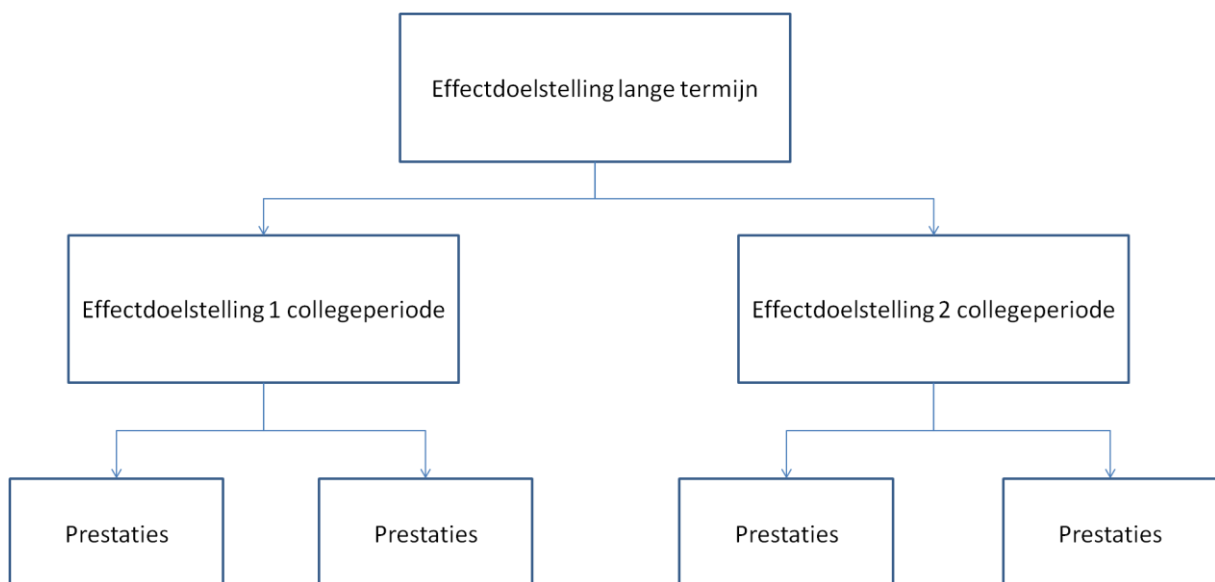
Het bestuursmodel dat de rekenkamer Rotterdam heeft ontwikkeld biedt de politiek, het bestuur en de gemeentelijke organisatie een handvat om doelen zodanig te formuleren dat deze een goede basis vormen voor de verantwoording over de doelen. De volgende uitgangspunten zijn hierbij gebruikt:

- doelstellingen moeten meer op het niveau van maatschappelijke effecten liggen;
- meer samenhang tussen de gekozen doelstellingen;
- het model moet ook meer flexibiliteit geven aan het college. Indien nodig moet het mogelijk zijn om andere instrumenten in te zetten om de doelen te kunnen bereiken (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 7).

Aan dit model heeft de Rekenkamer Rotterdam ook een aantal spelregels gekoppeld. Deze spelregels zijn opgenomen in bijlage 2.

Het model dat de rekenkamer Rotterdam heeft ontwikkeld is hieronder te zien:

**Figuur 4.1: Rotterdams Bestuursmodel**



Bron: Rekenkamer Rotterdam (2010a: p. 7).

In dit schema worden effectdoelstellingen voor de lange termijn en verschillende effectdoelstellingen voor de collegeperiode weergegeven. De verschillende effectdoelstellingen die het college opstelt voor de collegeperiode worden behaald door de prestaties die hieraan bijdragen. De verschillende effectdoelstellingen binnen de collegeperiode dragen bij aan de lange termijn effectdoelstelling.

Het besturen van een stad vraagt om een strategische visie. Dit houdt in dat de gemeente Rotterdam een visie voor de lange termijn (tot 2050) ontwikkeld, die aangeeft hoe Rotterdam er dan uit dient te zien. Deze visie geeft richting aan de ambities van de achtereenvolgende colleges. De strategische visie is niet statisch, maar wordt aan de hand van nieuwe informatie herijkt (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 8).

Het besturen van Rotterdam gebeurt niet in losse brokken van vier jaar die samenvallen met een nieuwe raad, coalitie en college. Veel beleid ligt al voor meerdere jaren vast. Toch wil elke coalitie, tijdens een collegeperiode zijn eigen draai hieraan geven en eigen sporen nalaten. Het coalitieakkoord en het collegeprogramma hebben als belangrijk doel om binnen de lange termijn ontwikkelingen de politieke keuzes zichtbaar te maken en die te vertalen naar concreet beleid waarmee coalitie en college zich wil onderscheiden. De coalitie stelt het coalitieakkoord op waarin het zijn politieke ambities voor de raadsperiode vastlegt. Aan het akkoord dient een motto te worden verbonden, bijvoorbeeld 'ruimte voor talent en ondernemen'. Door dit op hoofdlijnen terug te laten komen in het akkoord, geeft de coalitie een kader voor een samenhangend collegeprogramma. Het college dient binnen dit kader keuzes te maken voor de invulling van het collegeprogramma (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 8).

In de huidige collegeperiode wordt meer dan ooit gestuurd op en het verantwoorden over maatschappelijke effecten. Het gaat dus in vergelijking met de vorige collegeperioden niet meer om wat het college presteert (output), maar wat het college bereikt (effecten). Door dit uitgangspunt te nemen moeten de doelen nu in termen van effecten worden geformuleerd (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 8). Belangrijk in de definitie van effect is de oorzaak - gevolg relatie. Voordat een effectdoelstelling geformuleerd kan worden gaan er nog een paar stappen aan vooraf. De gemeente dient in kaart te brengen wat het maatschappelijk probleem is, welke factoren hierop van invloed zijn en of de gemeente ook daadwerkelijk kan interveniëren. Indien dit laatste niet het geval is dan leidt het tot verspilling van middelen van de gemeente (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 9).

In schema 4.1 is te zien dat er effectdoelstellingen zijn voor lange termijn en er effectdoelstellingen zijn voor de collegeperiode. De lange termijn effectdoelstellingen hangen samen met de eerder genoemde strategische visie en betreffen effecten die niet in één collegeperiode behaald kunnen worden. De meeste effectdoelstellingen zijn kwalitatief geformuleerd, bijvoorbeeld 'verbetering match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt'. Voor de collegeperiode zelf moeten wel concrete effectdoelstellingen geformuleerd worden, bijvoorbeeld: 'in deze periode activeren we 20.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers' (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 9).

#### *Eisen aan effectdoelstellingen*

In het collegeprogramma zijn de effectdoelstellingen opgenomen voor één collegeperiode. Het aantal doelstellingen in het collegeprogramma dienen beperkt te blijven (maximaal 25), zodat er duidelijke prioriteiten gesteld kunnen worden en een zinvol politiek debat over de doelbereiking van

het college gehouden kan worden. Verder worden dezelfde eisen gesteld als aan de doelstellingen van de vorige collegeperiodes. De doelstellingen dienen concreet en controleerbaar te zijn. Ook dienen de effectdoelstellingen onderling consistent te zijn, zodat een positief effect op de ene doelstelling niet leidt tot een (ongewenst) negatief effect op de andere (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 9).

Een strategische doelstelling op lange termijn hoeft minder concreet te zijn en mag ook kwalitatief zijn. Een dergelijke doelstelling geeft voornamelijk richting. In het collegeprogramma worden deze ambities concreet gemaakt. Deze doelstellingen dienen te voldoen aan de eisen van SMART. Meetbaar betekent dat de doelstelling een streefwaarde moet bevatten. Die streefwaarde moet realistisch zijn. Dat betekent dat het college invloed moet kunnen uitoefenen op het effect en dat het redelijk is te veronderstellen dat dit gewenste effect ook te behalen is. Deze causaliteit is onderdeel van de beleidstheorie. Of een ambitie realistisch is, ligt primair bij het college. Of een doelstelling acceptabel is, is een politieke afweging die de gemeenteraad zal moeten maken. De politieke kleur van de verschillende fracties in de raad zal betekenen dat sommige fracties een dergelijk doel wel of niet acceptabel vinden (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 9-10).

#### *Effectindicatoren*

Effectdoelen worden vaak kwalitatief geformuleerd: veilig(er), duurzaam(er), etc. Deze kwalitatieve doelstellingen zijn moeilijk om direct te kunnen meten. Een voorbeeld: het percentage Rotterdammers dat aangeeft vaak last te hebben van groepen jongeren daalt met 25% ten opzichte van de veiligheidsindex 2010. Om deze doelstelling te kunnen meten moet 'last' gemeten worden. Ten eerste dient het begrip 'last' gedefinieerd te worden. Vervolgens moet de maatstaf om te meten worden bepaald; in dit geval is dat de veiligheidsindex. In dit verband wordt gesproken over indicatoren, omdat effecten vaak niet als zodanig te meten zijn, maar alleen via een omweg vastgesteld kunnen worden. De beleidstheorie kan hierbij een rol spelen. Als op basis van deze theorie wordt vastgesteld dat de inzet van bepaalde instrumenten leidt tot resultaten die bijdragen aan het gewenste effect, dan kan als indicator de resultaten worden gekozen of de mate van inzet van instrumenten. Voor alle effectdoelstellingen zal in kaart moeten worden gebracht of er juiste indicatoren voor zijn. Is dit niet het geval dan zullen deze ontwikkeld moeten worden (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 10).

Om indicatoren als maatstaf te gebruiken, dienen deze zelf ook meetbaar te zijn. Om echt wat te kunnen zeggen over de mate waarin het effect is gerealiseerd, moet de indicator tevens relevant en materieel zijn. Ook een indicator moet acceptabel zijn. De gemeenteraad moet het ermee eens zijn dat de gekozen indicatoren voldoende representatief zijn voor het doel (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 10).

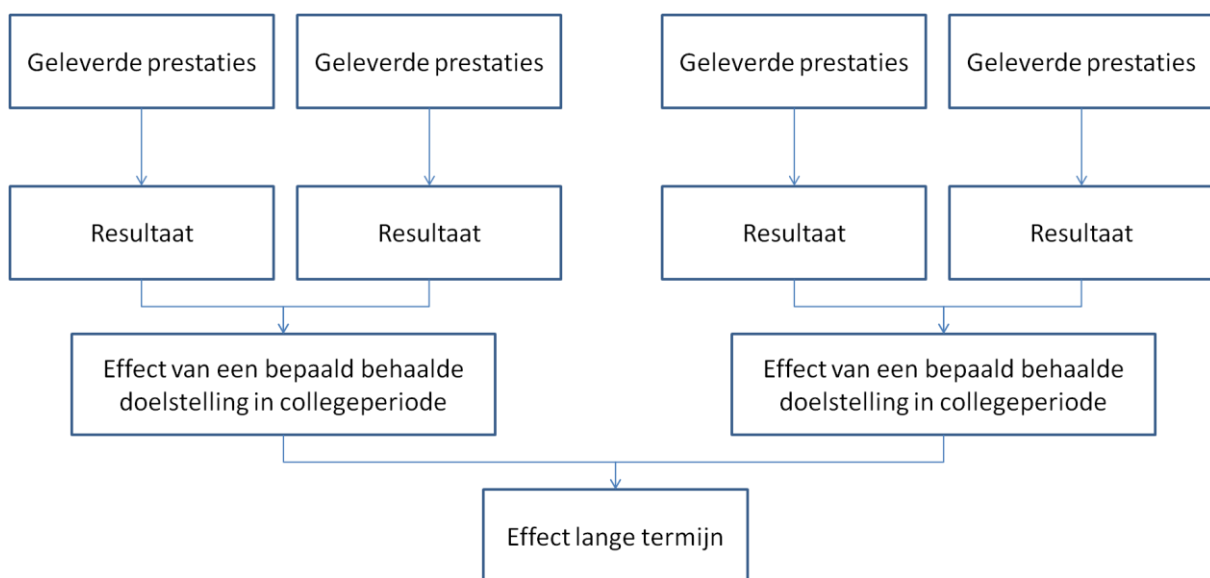
#### *Prestatiedoelstellingen en –indicatoren*

Uit figuur 4.1 blijkt dat een aantal stappen nodig zijn om het gewenste effect te bereiken. Op verschillende niveaus moeten effecten geformuleerd worden en de daaraan gekoppelde doelen worden gesteld. Op het laagste niveau, het operationele niveau, gaat het niet meer om effecten, maar over hoe het college deze effecten wil gaan realiseren.

De gewenste effecten kunnen alleen bereikt worden door interventies. Soms kan de gemeente zelf interveniëren, maar vaak is de gemeente afhankelijk van derden. De gemeente zal er dan voor moeten zorgen dat derden ook mee werken om het doel te behalen. De activiteiten van de gemeente gericht op interventie valt samen onder de noemer prestaties. Dit betekent dat geanalyseerd moet worden welke prestaties het college moet leveren om de doelen te behalen. Dat betekent dat de causaliteit en materialiteit van prestaties en resultaat in relatie tot het effect in beeld moeten worden gebracht (beleidstheorie, ex-ante evaluatieonderzoek, etc.). Op basis hiervan dient het college een keuze te maken uit de prestaties die zij kan leveren en de resultaten die het daarmee wil boeken. Deze keuzes worden vertaald in 3 à 4 prestatiedoelstellingen per effectdoelstelling (Rekenkamer Rotterdam, 2010a: p. 11).

In onderstaand figuur is de doelboom die eerder is weergegeven omgedraaid. Hierin is te zien hoe de prestaties van het college bijdragen aan één van de effectdoelstellingen binnen de collegeperiode. Deze verschillende effectdoelstellingen op korte termijn dragen bij aan het bereiken van het effect op lange termijn.

**Figuur 4.2: Omgekeerde effectboom**



Bron: Rekenkamer Rotterdam (2010a: p. 12).

#### *Verantwoording*

Ieder jaar dient het college verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties en de uiteindelijke effecten die daarmee zijn bereikt. Dit wordt afgezet tegen de planning (mijlpalen) die het college aan het begin van de periode heeft gemaakt. Als het college achter loopt op de planning, dient het college:

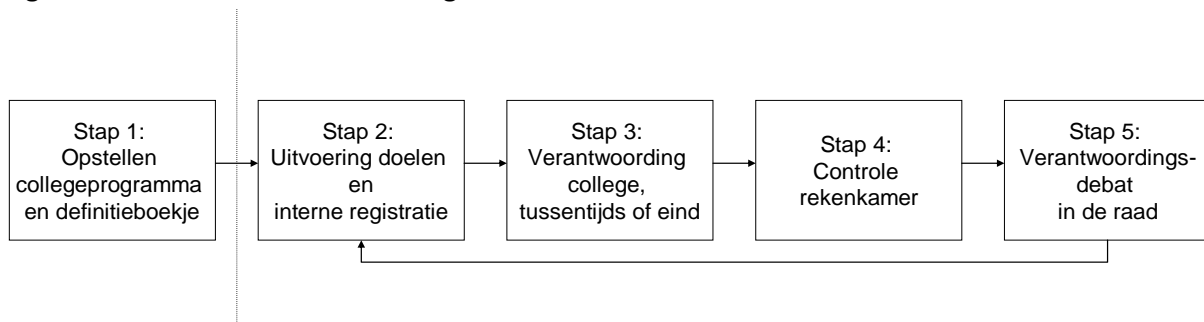
- de reden hiervoor aan te geven (comply or explain);
- aan te geven of dit een aanleiding geeft voor bijsturing;
- aan te geven welke maatregelen er genomen worden om bij te sturen;
- aan te geven hoe deze maatregelen dan bijdragen aan het te realiseren effect (Rekenkamer Rotterdam, 2011a: p. 18).

### 4.3 Proces van meetbare doelen in Rotterdam

De geschiedenis van de meetbare doelen systematiek in Rotterdam is hiervoor weergegeven. Ook is ingegaan op het bestuursmodel dat de gemeente nu gebruikt. In deze paragraaf wordt het proces van meetbare doelen weergegeven dat ieder jaar binnen de gemeente Rotterdam doorlopen wordt.

Om de vier jaar wordt binnen een gemeente een nieuw college gekozen die voor vier jaar een collegeprogramma opstelt. In een collegeprogramma legt het college de nieuwe beleidsvoornemens vast die zij in de collegeperiode wil behalen (De lokale rekenkamer, 2006: p. 3). In Rotterdam worden deze beleidsvoornemens vertaald naar meetbare collegedoelen. In figuur 4.3 is het proces van meetbare doelen bij de gemeente Rotterdam vereenvoudigd weergegeven. Dit proces bestaat uit vijf stappen. De eerste stap 'opstellen collegeprogramma en definitieboekje' wordt alleen aan het begin van een collegeperiode gezet. De overige stappen worden tijdens een collegeperiode minimaal jaarlijks doorlopen (Dickson et al., 2011: p. 7).

**Figuur 4.3: Proces meetbare doelen gemeente Rotterdam**



Bron: Dickson et al., (2011: p. 7).

#### **Stap 1: opstellen collegeprogramma en definitieboekje**

De eerste stap is het opstellen van een collegeprogramma en een bijbehorend definitieboek. Het collegeprogramma is een uitwerking van het coalitieakkoord. In dit collegeprogramma geeft het college het beleid weer wat zij de komende vier jaar wil voeren. Het collegebeleid wordt vervolgens vertaald naar meetbare collegedoelen en welke inspanningen bijdragen aan het behalen van de doelen. De doelen zijn meetbaar als deze voldoen aan het SMART-principe (Dickson et al., 2011: p. 7-8). Het definitieboek dat wordt opgesteld geeft een nadere toelichting op en de definiëring van de resultaten die het college in de collegeperiode wil bereiken. Per collegedoelstelling staat o.a. weergegeven wat de beoogde resultaten zijn, de mijlpalen per jaar en wie eindverantwoordelijke is voor een doel (Gemeente Rotterdam, 2010b). In bijlage 1 is een voorbeeld weergegeven van een collegedoel uit het definitieboek.

Het is van belang om te weten dat SMART-doelen op verschillende niveaus geformuleerd kunnen worden. Er is een onderscheid te maken tussen prestatie- en effectdoelen. Onderstaand voorbeeld zorgt voor verduidelijking.

#### Prioriteit 4: Veiligheid in openbaar vervoer

Toename van de veiligheid van de lijnen in het openbaar vervoer: geen onveilige lijnen meer in 2005.

→ Hier is sprake van een **effectdoel**, omdat er sprake is van gevolgen van de prestaties die het college levert.

#### Prioriteit 9: Toezichthouders

Substantiële toename gekwalificeerde toezichthouders Stadstoezicht: 100 fte erbij in de periode 2003-2005.

→ Hier is sprake van een **prestatie**, omdat sprake is van een activiteit die leidt tot een concreet resultaat. Deze activiteit kan bijdragen aan het verminderen van het percentage incidenten in het openbaar vervoer (Dickson et al., 2011: p. 9).

### **Stap 2: uitvoering doelen en interne registratie**

Als het collegeprogramma is vastgesteld, dan volgt de uitvoering om de gestelde doelen te kunnen behalen. Het definitieboek is daarvoor bijna onmisbaar. Het is een schakel tussen het collegeprogramma en de uitvoering door de gemeentelijke diensten. Politieke doelen moeten vertaald worden naar de ambtelijke werkelijkheid. Het wordt immers uitgevoerd en geregistreerd door ambtenaren. Voor hen moet duidelijk zijn wat van hen wordt verwacht, dus wat zij dienen te realiseren en dienen te registreren (Dickson et al., 2011: p. 10).

### **Stap 3: verantwoording college**

De registratie van de ambtenaren moet aansluiten bij de collegedoelen en moet bruikbaar zijn voor de (jaarlijkse) verantwoording van het college aan de gemeenteraad. In het definitieboek worden de collegedoelen opgesplitst in jaarlijkse tussendoelen (mijlpalen). Iedere gemeente is verplicht om jaarlijks een jaarverslag te publiceren. In het jaarverslag van de gemeente Rotterdam wordt ook ingegaan op de resultaten van het college. Net voor afloop van de collegeperiode wordt de eindverantwoording opgesteld (Dickson et al., 2011: p. 10).

### **Stap 4: controle rekenkamer**

De gemeentewet en de provinciewet bepalen dat gemeenten en provincies een rekenkamer of een rekencommissie instellen (Berenschot, 2011: p. 8). De rekenkamer heeft een controlerende taak op de gemeenteraad (VNG, 2011: p. 10). De taak van de rekenkamer is om onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeentebestuur gevoerde bestuur (VNG, 2011: p. 17; Rekenkamer Rotterdam).

Voor zowel de tussentijdse als de eindverantwoording geldt dat de rekenkamer Rotterdam hierop controle uitoefent. Dit gebeurt sinds 2002 op verzoek van de Rotterdamse gemeenteraad. Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op relevantie, juistheid, volledigheid en controleerbaarheid van de door het college verantwoorde resultaten. Daarnaast doet de rekenkamer ook uitspraken over de kwaliteit van de collegedoelen en het definitieboek (Dickson et al., 2011: p. 10).

De rekenkamer maakt voor het beoordelen van de collegedoelen gebruik van een stoplichtenmodel. Ieder collegedoel krijgt een bepaalde kleur aangewezen. De kleuren staan voor (Rekenkamer Rotterdam, 2008: p. 27):

- Groen: mijlpaal behaald (100%);
- Oranje: mijlpaal bijna behaald (80%-100%);
- Rood: mijlpaal niet behaald (minder dan 80%);
- Blauw: de status van de mijlpaal is niet vast te stellen;
- Wit: geen mijlpaal aanwezig of tussenresultaat.

In tabel 4.4 wordt een voorbeeld gegeven van de beoordeling van de collegedoelen door middel van het stoplichtenmodel.

**Tabel 4.4: verantwoording college en controle rekenkamer Rotterdam d.m.v. stoplichtenmodel**

Doelstelling/beoogd resultaat	Mijlpaal 2008	Resultaat college	Kleur college	Kleur RR*	Uitleg
Eind 2009 zitten 1740 dak- en thuislozen die behoren tot de doelgroep (unieke personen) in een stabiele mix van wonen en zorg	1100	1089			De rekenkamer Rotterdam heeft geen oordeel kunnen vormen over het resultaat van 2008. De dienst rapporteert over het aantal dak- en thuislozen die in een stabiele mix hebben gezeten in 2008. Volgens het definitieboek moet gerapporteerd worden over het aantal dak- en thuislozen die per 31 december 2008 in een mix zitten (de eindstand). Er is een interpretatie verschil over de definitie met de dienst.
1.1 miljoen hotelovernachtingen in 2010	1.030.00	727.400			Het college verantwoord zich over drie kwartalen van 2008 en komt tot een resultaat van 727.400. Het 4e kwartaal van 2007 is niet meegenomen en dit komt niet overeen met het definitieboekje. De rekenkamer Rotterdam stelt vast dat het resultaat niet klopt en dat het juiste resultaat voor 2008, 977.600 is. De mijlpaal is bijna behaald.

\* Rekenkamer Rotterdam

Bron: Rekenkamer Rotterdam (2008: p. 38-47).

### Stap 5: verantwoordingsdebat

De verantwoording van het college gaat samen met het rapport van de rekenkamer Rotterdam naar de gemeenteraad. In de gemeenteraad wordt een debat gevoerd over de tot dan toe behaalde resultaten. Idealiter, kan tussentijds bijgestuurd worden door de gemeenteraad. Door gebruik te maken van meetbare collegedoelen wordt snel helder welke doelen wel en welke niet zijn behaald en wat de oorzaak hiervan is. Op deze manier legt het college publieke verantwoording af aan zowel de raad als aan de Rotterdammers. Het verantwoordingsdebat sluit het proces van de meetbare doelen af (Rekenkamer Rotterdam, 2008: p. 10).

Na een periode van vier jaar wordt een collegeperiode afgesloten en begint het proces van de meetbare doelen weer van voor af aan.

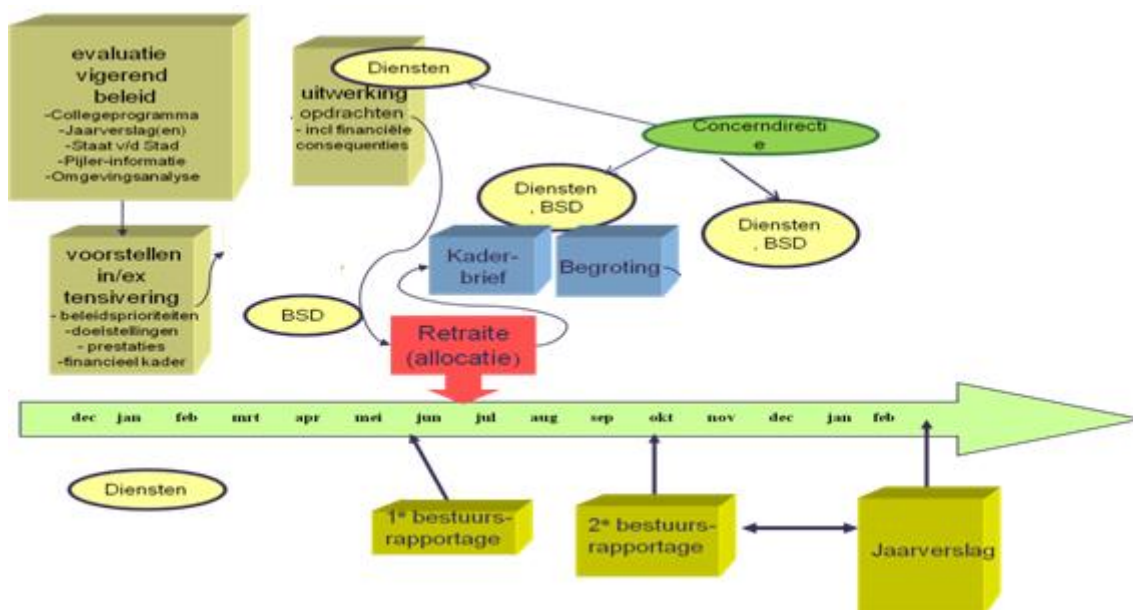
### 4.4 Planning- en controlcyclus gemeente Rotterdam

Paragraaf 3.4.1 heeft de planning- en controlcyclus theoretisch weergegeven. Hiervoor is het proces van de meetbare doelen in Rotterdam uitgelegd. Deze paragraaf gaat dieper in op de planning- en controlcyclus van de gemeente Rotterdam.

De planning en controlcyclus wordt in de gemeente Rotterdam gezien als, het vertalen van beleid naar concrete projectdoelen, het toedelen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden om deze doelen te kunnen bereiken, het volgen van en rapporteren over de voortgang en het zo nodig bijsturen op de doelen of de uitvoering (Gemeente Rotterdam, 2010b: p. 5).

Hieronder is schematisch weergegeven hoe de planning- en controlcyclus er bij de gemeente Rotterdam uit ziet.

Figuur 4.5: Planning- en controlcyclus gemeente Rotterdam



Bron: M. Twisk, presentatie 2012, slide 12.



In juni wordt de 1<sup>e</sup> bestuursrapportage aangeleverd. Na de retraite wordt in juli door het college de kaderbrief opgesteld. Op basis van deze kaderbrief worden door alle diensten begrotingen opgesteld en aan de bestuursdienst toe gezonden. In de periode oktober tot en met medio november wordt de programmabegroting in de raad besproken en vastgesteld.

In oktober wordt de 2<sup>e</sup> bestuursrapportage door het college opgesteld. Dit doet zij met de input van de kwartaalgegevens van de diensten. Deze bestuursrapportage wordt dan naar de raad gestuurd. Het doel van deze bestuursrapportages is om beleidsinformatie en financiële gegevens over de realisatie van de gestelde doelen weer te geven. Het college legt op deze manier verantwoording af aan de raad. In februari verzamelen de diensten de gegevens die nodig zijn voor het jaarverslag. Deze gegevens versturen zij via de bestuursdienst naar het college.

In de periode december tot en met februari wordt het lopende beleid geëvalueerd. Ook wordt er gekeken of er extra middelen uitgetrokken moeten worden of dat er bepaalde activiteiten gestopt moeten worden.

Het college legt in april verantwoording af over het gevoerde bestuur in het jaarverslag, dat naar de raad wordt gestuurd.

Met de bestuursrapportages legt het college verantwoording af, maar deze rapportages worden ook gebruikt voor interne sturing. Het jaarverslag wordt wel alleen voor het afleggen van verantwoording gebruikt (Gemeente Rotterdam, 2010c, p. 7-23).

## 4.5 Conclusie

Het collegeprogramma van Rotterdam is sinds 1998 opgesteld volgens een systematiek van meetbare doelen. Ruim 14 jaar later wordt nog steeds via deze systematiek gewerkt binnen de gemeente Rotterdam. In al die jaren is de meetbare doelen systematiek aan verandering onderhevig geweest.

De collegeperiode 1998-2002 stond voor het eerst in het teken van meetbare doelen door het invoeren van de zogenaamde bakens. De ambitie van de invoering van deze bakens was om de voornaamste beleidsdoelen van het college transparant te maken. In de collegeperiode die hierop volgde werd het duaal stelsel op gemeentelijk niveau ingevoerd. Hierdoor werd een programmabegroting ingevoerd, waardoor beter bijgestuurd kon worden. Verder werd een definitieboek opgesteld. Het doel van het college in deze periode was om zich afrekenbaar op te stellen. Het college van 2006-2010 wilde de aansluiting tussen de politieke en ambtelijke werkelijkheid verbeteren. Bij de ambtenaren moest het besef ontstaan dat de doelen controleerbaar moeten zijn en de doelen moeten aansluiten bij de ambtelijke werkprocessen. In de huidige collegeperiode wordt vooral veel aandacht besteed aan het sturen op maatschappelijke effecten. Daarnaast wil het college door middel van het Rotterdams bestuursmodel een handvat geven om doelen zodanig te formuleren dat deze een goede basis vormt voor de verantwoording over de doelen.

Door de aanpassingen van de meetbare doelen systematiek binnen de gemeente Rotterdam, wordt naar een steeds betere verantwoording gestreefd. Op basis van de documentenanalyse is te concluderen dat in de afgelopen jaren steeds beter in kaart wordt gebracht in hoeverre doelen wel of niet behaald zijn.

In de volgende hoofdstukken wordt weergegeven of de huidige doelen systematiek van Rotterdam voldoet aan de voorwaarden uit de theorie. Er wordt zo een oordeel gevormd over de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek (prestatimanagementsysteem) van de gemeente Rotterdam.

# Hoofdstuk 5: Toetsing meetbare doelen systematiek gemeente Rotterdam

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek beschreven. Ook wordt in gegaan op de verklarende analyse. In de eerste paragraaf wordt een omschrijving van de respondenten gegeven en wordt in gegaan op de onderzoeksmethode. Paragraaf 5.3 geeft de resultaten per cluster van de praktijktoets weer. Dit hoofdstuk wordt met een conclusie afgesloten, waarin per cluster een conclusie wordt gegeven. Met de informatie van dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op deelvraag drie: *Hoe werkt de meetbare doelensystematiek van de gemeente Rotterdam in de praktijk en welke knelpunten zijn hiervoor te noemen?*

## 5.2 Omschrijving respondentengroep en onderzoeksmethode

In dit onderzoek is een documenten- en een meta-analyse gedaan en zijn er interviews gehouden. Zoals in het eerste hoofdstuk van dit onderzoek al is beschreven is de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam het onderzoeksobject. De meetbare doelen systematiek kent al een lange geschiedenis binnen de gemeente. Deze geschiedenis, die is beschreven in hoofdstuk vier, wordt voornamelijk gebruikt als achtergrondinformatie. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag wordt specifiek gekeken naar hoe de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam in deze collegeperiode (2010-2014) is vormgegeven. Gedeeltelijk kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag door relevante documenten te gebruiken, maar ook zijn er interviews gehouden.

Om een totaalbeeld te krijgen van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam, zijn er voor dit onderzoek vijf 'groepen' benaderd. De eerste groep is de gemeenteraad. Deze groep is gekozen, omdat zij uiteindelijk de verantwoordingsinformatie van het college ontvangt en beoordeeld. Binnen de gemeenteraad is specifiek contact opgenomen met de commissie bestuur, veiligheid en middelen. Dit is gedaan, omdat deze commissie zich het meest bezig houdt met het bestuur in de organisatie, de financiën en rapporten van de rekenkamer Rotterdam. In totaal zijn vijf van de twaalf commissieleden geïnterviewd. Deze commissieleden zijn bijna allemaal lid van een andere politieke partij. Hierdoor is niet alleen met de coalitiepartijen gesproken, maar ook met de oppositiepartijen.

Voor de 'groep' college van burgemeesters en wethouders is met de wethouder duurzaamheid, binnenstad en buitenruimte gesproken. Er is gekozen om een interview te houden met een wethouder, omdat het college uiteindelijk de verantwoording aflegt aan de raad en aan andere partijen.

Naast de wethouder is gesproken met een ambtenaar die werkzaam is bij de bestuursdienst. De reden dat voor de bestuursdienst is gekozen, is dat deze dienst tussen de uitvoerende organisatie en het bestuur zit. Ook vindt hier de planning en control plaats voor de gehele organisatie.

Verder zijn er vier ambtenaren van verschillende diensten benaderd. Er zijn twee respondenten van jeugd, onderwijs en samenleving geïnterviewd en van de diensten duurzaamheid en wonen elk één respondent. Er is gekozen om ambtenaren, die werkzaam zijn bij verschillende diensten, te interviewen, omdat zij de activiteiten verrichten om de doelen van het college te behalen. Zij halen uit hun informatiesystemen verantwoordingsinformatie die zij naar het college stuurt.

Naast de groepen binnen de gemeente Rotterdam, zijn er ook interviews afgenomen bij de rekenkamer Rotterdam. In totaal is aan vier medewerkers van de rekenkamer Rotterdam de vragenlijst voorgelegd. Deze groep is gekozen, omdat zij onafhankelijk is van de gemeente Rotterdam

en ieder jaar onderzoek doet naar de collegedoelen. Zij heeft veel kennis in huis en heeft een kritische blik op de gemeente Rotterdam. Dit levert mogelijk andere antwoorden op, dan dat door de andere respondentengroepen wordt gegeven.

Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een semi-gestructureerd interview. Op basis van het toetsingskader zijn er voornamelijk stellingen opgesteld en een aantal open vragen. Voor het beantwoorden van de stellingen is gebruik gemaakt van een vijf-puntsschaal. De respondenten hadden de keus uit de antwoordmogelijkheden 'helemaal mee oneens' tot en met 'helemaal mee eens'. Er is voor een vijf-puntsschaal gekozen, omdat dit een gebruikelijke methode is en er ook een neutrale optie aanwezig is. Er is zoveel mogelijk geprobeerd om dezelfde stellingen en vragen voor te leggen aan de verschillende groepen. Op deze manier wordt duidelijk of de verschillende groepen hier hetzelfde over denken of hier een ander beeld van hebben. Sommige vragen konden niet aan alle respondenten gesteld worden, omdat zij op bepaalde zaken geen zicht hebben of omdat het over het functioneren van de eigen respondentengroep ging.

Daarnaast is ook gevraagd of de respondenten een toelichting konden geven op hun antwoord. Door de toelichtingen op de stellingen werd duidelijk dat het antwoord van een respondent niet altijd in een 'hokje' te plaatsen is. Er dient dus een nuance in de antwoorden op de stellingen gebracht te worden. Respondenten werden door de stellingen 'gedwongen' om een bepaald antwoord te kiezen. De respondenten kozen voor de antwoordmogelijkheden die van toepassing is op de meeste situaties. Bij de toelichting op de stelling gaven respondenten aan dat er ook situaties te noemen zijn waar het gegeven antwoord niet op van toepassing is. Het is lastig om de antwoorden op de stellingen bij elkaar op te tellen. Door de antwoorden op de stellingen is wel een beeld te vormen of de respondenten vinden dat er aan een bepaalde voorwaarde van het toetsingskader is voldaan. De lijsten met stellingen en vragen zijn terug te vinden in bijlage 5.

In het toetsingskader is gebruik gemaakt van een 3-puntsschaal. Per voorwaarde kan er een 'voornamelijk ja', gedeeltelijk, of 'voornamelijk nee' worden gescoord. Er is voor deze 3-puntsschaal gekozen, omdat de antwoorden van de respondenten aangaven dat er wel, gedeeltelijk of niet aan een voorwaarde werd voldaan.

De verschillende voorwaarden worden in dit hoofdstuk per cluster nagelopen. De clusters en de voorwaarden hebben allemaal dezelfde waarde. Aan iedere voorwaarde wordt een bepaalde eindscore gehangen. Indien binnen een cluster alle voorwaarden een ja scoren dan scoort dit cluster een goed. Wordt er bij een cluster ook de scores gedeeltelijk of nee terug gevonden, dan scoort dit cluster matig. Als alle voorwaarden binnen een cluster nee scoren dan scoort dit cluster een slecht. Voor deze verdeling is gekozen, omdat er bij ieder een cluster een ander aantal voorwaarden zijn.

### **5.3 Resultaten toetsing prestatimanagementsysteem van de gemeente Rotterdam**

In deze paragraaf worden de resultaten van de toetsing van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam besproken. Op basis van documenten en de keuzemogelijkheden van de stellingen en de toelichtingen die de respondenten hebben gegeven worden de resultaten van de toetsing geschreven. Per subparagraaf wordt een cluster van het toetsingskader besproken. Iedere subparagraaf begint met een overzicht van de voorwaarden die bij een bepaald cluster horen. Deze voorwaarden worden één voor één besproken. Iedere subparagraaf wordt afgesloten met een

conclusie. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een conclusie gegeven over de eindscores van al de clusters.

### 5.3.1 Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur

Het eerste cluster van het toetsingskader dat wordt besproken, gaat over het creëren van een consistente verantwoordelijkheidsstructuur. Hieronder is een tabel weergegeven met de voorwaarden die onder dit cluster vallen. De resultaten van de praktijktoets worden per voorwaarde weergegeven.

**Tabel 5.1: Voorwaarden cluster 'Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur'**

Cluster 1: Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur
<i>Voorwaarden</i>
1.1 Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk besturingsmodel nodig.
1.2 Duidelijke afspraken over de functies van het prestatie-managementsysteem.
1.3 Aantal functies en fora dient beperkt te zijn.
1.4 Binnen de organisatie moet overeenstemming zijn tussen de verantwoordelijkheden en taken die daaruit voort vloeien.
1.5 Binnen de organisatie dient een boundary spanner aanwezig te zijn die de ruimte krijgt om managers en professionals met elkaar te verbinden.

#### *Voorwaarde 1: Aanwezigheid bestuursmodel*

Aan het eind van de vorige collegeperiode (2006-2010) heeft de rekenkamer Rotterdam een roundtable georganiseerd. Hier kwamen college, raad en de ambtelijke top bijeen om te discussiëren over het resultaatgerichte bestuursmodel in Rotterdam. De deelnemers waren het eens dat maatschappelijke effecten als uitgangspunt moesten dienen bij het bepalen van het beleid. Naar aanleiding hiervan is de rekenkamer Rotterdam gekomen met de notitie 'resultaatgericht bestuur, een stap verder'. In deze notitie is het nieuwe bestuursmodel toegelicht. Het college gaf als reactie hierop om het bestuursmodel te gebruiken als richtsnoer. Dit Rotterdams bestuursmodel gaat uit van collegedoelen waarmee het college binnen de collegeperiode bepaalde effecten creëert.

Om deze effecten te kunnen bereiken dient de gemeente inspanningen te plegen, die resulteren in concrete prestaties. Het college moet regelmatig kijken of de inspanningen bijdragen aan het effect. Het sturen op de tussentijdse mijlpalen vormt hier een onderdeel van (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 13).

De eerste voorwaarde van dit cluster is dat voor een goed werkend prestatie-managementsysteem een duidelijk bestuursmodel van belang is. De rekenkamer Rotterdam heeft in haar laatste rapport 'Sturen op termijn' onder andere onderzocht in hoeverre dit eerdergenoemde bestuursmodel in de gemeentelijke organisatie is ingevoerd. In dit onderzoek komt naar voren dat het college niet voldoende gewaarborgd heeft dat het Rotterdams bestuursmodel is toegepast in de gemeentelijke organisatie. Op ambtelijk niveau wordt wel voor een deel via het bestuursmodel gewerkt. Dit is terug te zien in verschillende programma's. Binnen de diensten wordt gebruik gemaakt van een beleidshypothese. Met de beleidshypothese wordt gekeken welke inspanningen bijdragen aan een doel en uiteindelijk een bepaald effect. Dit wordt ook wel de DIM-systematiek genoemd. DIM staat voor doel, inspanningen en middelen (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 14).

Het college heeft geen circulaire opgesteld, waarin aan de diensten wordt uitgelegd hoe ze moeten werken met het bestuursmodel. Een centrale regie op het bestuursmodel is in de gemeente Rotterdam niet aanwezig (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 39).

Aan de verantwoording is ook te zien dat nog niet via dit bestuursmodel wordt gewerkt. De bestuursdienst heeft een format verstuurd naar alle diensten waarin staat weergegeven hoe zij moeten verantwoorden. Alleen dwingt dit format niet af dat conform het bestuursmodel wordt verantwoord. Er wordt niet om de relatie gevraagd tussen de geleverde inspanningen en de gerealiseerde effecten. Ook hebben de diensten zich niet voor alle collegedoelen gehouden aan het voorgeschreven format (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 13).

#### *Voorwaarden 2 en 3: De functies van het prestatimanagementsysteem*

De tweede en derde voorwaarden gaan over de functies van het prestatimanagementsysteem en dat hier afspraken over worden gemaakt. Ook dient het aantal functies beperkt te zijn. De verschillende groepen respondenten hebben de volgende stellingen voor zich gekregen:

- Door middel van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam wordt gezorgd voor transparantie;
- De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar voor de gemeenteraad om het college af te kunnen rekenen;
- De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen;
- Door de prestatie-informatie van organisaties binnen de gemeente Rotterdam te vergelijken met prestatie-informatie van gelijksoortige organisaties, leert de gemeente Rotterdam;

Prestatiemeting vervult binnen de gemeente Rotterdam meerdere functies. Ten eerste wordt door prestatiemeting gezorgd voor transparantie. Bij de eerste stelling zijn tien van de vijftien respondenten het erover eens dat prestatiemeting zorgt voor transparantie. Dit gebeurt door bestuursrapportages en door het jaarverslag. Door middel van de bestuursrapportages die twee keer in het jaar worden uitgebracht, wordt duidelijk in hoeverre de mijlpalen op koers liggen. Door middel van de bestuursrapportages kan de wethouder, indien nodig, nog bijsturen.

Het college is volgens art. 197 van de Gemeentewet verplicht om over elk begrotingsjaar verantwoording af te leggen. Dit gebeurt door middel van het jaarverslag. Één keer in het jaar wordt het jaarverslag opgesteld. Hierin wordt vermeld in hoeverre de mijlpalen voor dat jaar zijn bereikt. Of als het aan het einde van de collegeperiode is, in hoeverre de collegedoelen zijn behaald.

Uit de interviews is gebleken dat deze documenten zorgen voor transparantie, maar door bijna alle respondenten wordt aangegeven dat het wel om een beperkte transparantie gaat. Het gaat bij deze verantwoording voornamelijk over de collegedoelen, terwijl de gemeente ook nog ander lopend beleid heeft. Een klein deel van de geleverde prestaties wordt dus maar transparant gemaakt. De bestuursdienst gaf aan dat een wethouder letterlijk zegt: *'dit is mijn doel dus daar verantwoord ik me over. Over de rest hoef ik niks te vertellen'*.

Verder wordt door een respondent van een dienst aangegeven dat het maar een beperkte transparantie geeft, omdat niet alles is te meten en wat je meet niet altijd de werkelijkheid weergeeft. Er ontstaat een soort 'schijnwerkelijkheid'.

Ook geven de respondenten van de rekenkamer Rotterdam aan dat de prestatie-informatie niet transparant is in deze collegeperiode, omdat doelen niet goed geformuleerd zijn en sommige ook niet meetbaar of controleerbaar zijn. Hierdoor kan er geen oordeel worden gegeven of een doel op

koers ligt of is behaald. Als laatste wordt gewerkt met effectdoelen binnen de gemeente Rotterdam. De effecten van inspanningen zijn soms niet zichtbaar in deze collegeperiode, maar komen pas tot hun recht in de volgende collegeperiode.

Naast deze kanttekeningen over de transparantie van de prestatie-informatie, is bij alle respondenten ook een positieve opvatting over de transparantie op te merken. Door het zichtbaar worden van de prestaties van het college is de gemeente transparant richting de burger en andere partijen, zoals maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven.

Door het transparant maken van de geleverde prestaties is het ook mogelijk om hier een oordeel over te vormen. De raad heeft een controlerende taak binnen een gemeente. Zij controleert of het college binnen de kaders van de begroting is gebleven. De rekenkamer Rotterdam speelt ook een grote rol in het beoordelen van het gevoerde beleid van het college. Zij doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het bestuur gevoerde bestuur (Gemw. Art. 182). Zij kijkt dan jaarlijks of de jaarlijkse mijlpalen worden behaald en aan het einde van de collegeperiode kijkt zij in hoeverre de collegedoelen zijn behaald. Door middel van het eerder genoemde stoplichtenmodel geeft zij kleuren aan de doelen. De rekenkamer Rotterdam is er ten behoeve van de raad. Door middel van een rekenkamerrapport, de documenten van het college en door de eigen informatie van de raad kan de raad een oordeel geven over de prestaties van het college. Aan de raad, bestuursdienst en rekenkamer is voorgelegd of zij vinden dat op basis van de prestatie-informatie het college afgerekend kan worden. De gemeenteraad was het hier overwegend mee eens, omdat de prestatie-informatie gaat over de doelen waar het college zich afrekenbaar voor opstelt. Hier wordt ook weer het argument gegeven dat je het college alleen op die collegedoelen kunt afrekenen, maar het college doet nog veel meer dan dat. Uit de gesprekken blijkt ook dat een wethouder eigenlijk nooit naar huis wordt gestuurd, maar zich moet verantwoorden tegenover de raad. Overigens worden door de rekenkamer Rotterdam en de bestuursdienst hier dezelfde antwoorden gegeven.

Op de stelling *'de prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen'* geven negen van de veertien respondenten aan dat het moeilijk is om diensten af te kunnen rekenen. Zij geven allen als argument dat het moeilijk is om diensten af te rekenen, omdat zij zoveel meer taken uitvoeren als dat met de collegedoelen wordt weergegeven. Ook wordt aangegeven dat blijft de wethouder uiteindelijk verantwoordelijk voor het gevoerde beleid. Een raadslid gaf aan dat het niet de bedoeling is om een straatveger te gaan afrekenen, omdat een straat niet goed schoon is. Wel mogen de topambtenaren afgerekend worden, volgens een raadslid. Als een hoofd van een dienst verantwoordelijk is voor een aanzienlijk tekort in de begroting, mag hij of zij daar op aan gesproken worden of mag dit in de media worden gemeld.

Twee andere functies van prestatiemeting is benchmarken en leren. Om te kunnen achterhalen of de gemeente Rotterdam aan benchmarken doet en hier ook van leert, is de volgende stelling aan de respondenten voorgelegd: *door de prestatie-informatie van organisaties binnen de gemeente Rotterdam te vergelijken met prestatie-informatie van gelijksoortige organisaties, leert de gemeente Rotterdam.* Zes van de veertien respondenten vinden inderdaad dat gebruik wordt gemaakt van benchmarken en dat de gemeente Rotterdam hier leerpunten uit kan halen.

De rekenkamer Rotterdam geeft aan dat het lastig is om het prestatie-managementsysteem te kunnen benchmarken aan andere gemeenten, omdat Rotterdam redelijk uniek is met het bestuursmodel. Wel wordt op verschillende beleidsterreinen van benchmarking gebruik gemaakt. Respondenten van de diensten geven aan dat er gebruik wordt gemaakt van benchmarking, maar dat

dit hier wel bepaalde risico's verbonden zijn. Zo heeft iedere gemeente zijn eigen problematiek en aanpak. Het is dan soms appels met peren vergelijken. Ook wordt aangegeven door een raadslid, dat de gemeente Rotterdam soms zelf een grote factor is in een benchmarkonderzoek dat het nog de vraag is of je niet jezelf aan het benchmarken bent.

Voor een aantal functies, zoals verantwoorden en controleren, ligt het vastgelegd dat dit moet gebeuren. Door het verantwoorden kan ervan uit worden gegaan dat er gezorgd wordt voor transparantie. Voor het benchmarken en leren zijn er geen afspraken gemaakt, daar ligt het initiatief bij de gemeente zelf.

Het aantal functies van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam is vijf. Dit zijn al de functies die genoemd zijn in het theoretische hoofdstuk. De vijftal functies wordt niet als teveel gezien.

#### *Voorwaarde 4: Taken en verantwoordelijkheden*

Voorwaarde vier gaat over de overeenstemming tussen de verantwoordelijkheden en de taken die daaruit voort vloeien. Door middel van vier stellingen voor te leggen aan de respondenten is hier een beeld over te vormen. Dit zijn de volgende stellingen:

- Het is ingewikkeld om met de hoofden van diensten tot voldoende en concrete afspraken te komen over de te leveren prestaties;
- Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel binnen het college;
- Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel binnen een dienst;
- Voor de diensten is het voldoende duidelijk wat van hen verwacht wordt.

Bij de eerste stelling geeft het college aan dat het geen probleem vormt om met de hoofden van diensten tot afspraken te komen. Er zijn wel discussies, maar het proces zelf verloopt goed. De diensten en de rekenkamer Rotterdam geven aan dat het wel lastig is of zitten in het midden qua antwoord. Zij geven als argumenten dat het lastig kan zijn, omdat doelen concreet gemaakt moeten worden en het college zich op deze manier toch afrekenbaar opstelt.

Bij stelling twee geven het college en de bestuursdienst aan dat voldoende duidelijk is binnen het college wie voor welk doel verantwoordelijk is. Bij de rekenkamer Rotterdam zijn er maar twee respondenten die het hier mee eens zijn. De raadsleden geven op één respondent na allemaal het antwoord eens. Een wethouder is de eindverantwoordelijke van een doel. Dit staat vastgelegd in het definitieboekje. Dit is volgens het college en de meerderheid van de raadsleden ook voldoende. Een van de raadsleden geeft aan dat er binnen een gemeente altijd sprake is van een diffusie van verantwoordelijkheden. De twee respondenten van de rekenkamer Rotterdam geven aan dat het niet altijd duidelijk is voor een wethouder voor welke doelen hij of zij verantwoordelijk is. Zij geven aan dat het alleen duidelijk is als het een eenduidig geformuleerd doel is en het doel zich binnen de portefeuille van de wethouder bevindt. Soms is het zo dat meerdere wethouders verantwoordelijk zijn voor één doel. In dit geval is het niet duidelijk wie verantwoordelijk is en kan er afschuifgedrag ontstaan.

De respondent van de bestuursdienst reageerde positief op de stelling, maar gaf in zijn toelichting een voorbeeld waarvoor het voor een wethouder niet duidelijk was voor welk doel zij verantwoordelijk is. Het gaat om collegedoel 17, geweld tegen publieke functionarissen. Dit doel is

uit het vijfjarenplan veiligheid gehaald. Iedereen dacht binnen de gemeente dat de burgemeester hier verantwoordelijk voor was, omdat het over het onderwerp veiligheid gaat. Echter, lag er een CAO aan ten grondslag en ging het over personele zaken en bleek de wethouder van financiën, bestuur, organisatie en volksgezondheid hier verantwoordelijk voor te zijn. De uitvoering van dit doel ging op dat moment ook niet goed. Dit kan komen doordat er geen goede aansturing was. Dit was een uitzondering op de regel gaf de respondent van de bestuursdienst aan. Over het algemeen is het voor de wethouders en de organisatie zelf duidelijk wie er binnen het college verantwoordelijk is voor een doel.

De stelling: *er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel binnen een dienst* is voorgelegd aan de diensten en de bestuursdienst. Drie van de vier respondenten binnen de diensten geven aan dat dit ook daadwerkelijk zo is. Ook de bestuursdienst geeft aan dat er voldoende afspraken zijn gemaakt.

De respondenten van de diensten geven aan dat er voldoende afspraken zijn gemaakt over de voortgang van een doel. Met de directeuren van diensten worden afspraken gemaakt. Ook wordt per programma een programmamanager aangesteld, die de voortgang van de doelen in de gaten houdt en dit terugkoppelt naar de wethouder. Een respondent van een dienst geeft aan dat dit niet het geval is, omdat het niet duidelijk is wie er naast de programmamanager verantwoordelijk is.

De afspraken komen volgens de bestuursdienst voort uit algemene afspraken. Binnen de gemeente is er een programmabegroting en een productraming die opgesteld moet worden aan de regels van de BBV. Deze productraming is een uitwerking van de begroting richting de organisatie. Aan een product is een bepaald organisatieonderdeel gerelateerd. Hier staat dan in aangegeven wat de te leveren prestaties zijn en met welke middelen dit gedaan moet worden.

Als met de laatste stelling wordt doorgevraagd aan de diensten of dan ook duidelijk is wat van hen wordt verwacht, zijn de meningen verdeeld. Dit komt doordat de doelen soms nog niet concreet genoeg zijn. Of een probleem wordt door de bestuursdienst niet goed overgebracht naar de diensten.

#### *Voorwaarde 5: Boundary spanner*

De laatste voorwaarde gaat over een boundary spanner die het bestuur en de uitvoerende organisatie met elkaar kan verbinden. Binnen de gemeente Rotterdam kan de bestuursdienst worden gezien als de boundary spanner die de bestuurlijke wereld en de uitvoerende wereld dicht bij elkaar brengt. De bestuursdienst helpt het bestuur om de politieke ambities te vertalen naar goed doordachte en concrete plannen voor de stad. Om te achterhalen hoe naar de bestuursdienst wordt gekeken is de volgende stelling voorgelegd aan de respondenten: *de bestuursdienst zorgt ervoor dat politieke ambities goed worden vertaald naar concrete plannen*. Deze stelling is niet voorgelegd aan de bestuursdienst zelf, omdat het over zijn eigen functioneren gaat.

Er wordt verschillend gedacht of de bestuursdienst haar taak goed uitvoert. Het college en de gemeenteraad geven aan dat de bestuursdienst zijn taak goed uitvoert. Bij de diensten en de rekenkamer Rotterdam is dit beeld anders. Volgens een respondent van een dienst voert de bestuursdienst zijn taak wel goed uit, omdat de bestuursdienst goed advies geeft om een advies politiek verkoopbaar te maken. Anderen van de diensten zeggen dat de bestuursdienst niet altijd het probleem van een bestuurder helder maakt. Het is voor een dienst dan moeilijk om hier een concrete invulling aan te geven. Een ambtenaar moet dan zelf met de wethouder contact opnemen of een commissievergadering terug luisteren.



De rekenkamer Rotterdam geeft aan dat er in de huidige situatie teveel gezocht wordt naar meetbare doelen en niet zozeer in wat nou het politiek ideaal is. Als laatste wordt aangegeven door deze groep dat de bestuursdienst niet echt een regie rol inneemt binnen de gemeente en geen kaders meegeeft.

*Conclusie cluster creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur*

De verschillende voorwaarden binnen dit cluster zijn besproken. Hieronder wordt een schema weergegeven waar alle voorwaarden een bepaalde score hebben gekregen, om zo tot een eindscore voor dit cluster te kunnen komen.

**Tabel 5.2: Overzicht cluster 'creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur'**

<b>Cluster 1: Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur</b>	
<i>Voorwaarden</i>	<i>Score</i>
1.1 Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk besturingsmodel nodig.	<i>Gedeeltelijk</i>
1.2 Duidelijke afspraken over de functies van het prestatie-managementsysteem.	<i>Gedeeltelijk</i>
1.3 Aantal functies en fora dient beperkt te zijn.	<i>Ja</i>
1.4 Binnen de organisatie moet overeenstemming zijn tussen de verantwoordelijkheden en taken die daaruit voort vloeien.	<i>Ja</i>
1.5 Binnen de organisatie dient een boundary spanner aanwezig te zijn die de ruimte krijgt om managers en professionals met elkaar te verbinden.	<i>Gedeeltelijk</i>
<b>Eindscore cluster</b>	<b><i>Matig</i></b>

Dit cluster scoort een matig, omdat er aan de eerste voorwaarde, dat er een bestuursmodel aanwezig moet zijn, bij de gemeente Rotterdam niet wordt voldaan. Dit bestuursmodel wordt wel gedeeltelijk gehanteerd binnen de diensten. Bij voorwaarde nummer twee, wordt duidelijk welke functies prestatie-meting heeft binnen de gemeente Rotterdam. Over deze functies zijn niet allemaal afspraken gemaakt. Het aantal functies van prestatie-meting is niet te veel. De afspraken voor de voortgang van een doel zijn aanwezig, voor zowel college als diensten. De bestuursdienst voldoet gedeeltelijk aan de laatste voorwaarde, omdat de problemen niet altijd helder vertaald worden en de regierol beter zou kunnen.

### 5.3.2 Stem focus op lange en korte termijn op elkaar af

Het tweede cluster gaat over de afstemming tussen de lange en korte termijn focus. In tabel 5.3 staat de voorwaarde weergegeven waar de gemeente Rotterdam aan dient te voldoen om voor dit cluster een goed te scoren. De voorwaarde wordt in deze subparagraaf besproken.

**Tabel 5.3: Voorwaarde cluster ‘stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af’**

Cluster 2: Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af
<i>Voorwaarde</i>
2.1 De lange termijn focus dient afgestemd te zijn op de korte termijn focus

#### *Voorwaarde 1: Afstemming lange en korte termijn focus*

Aan het begin van deze collegeperiode heeft de raad beleidskaders en kaders voor de financiën opgesteld, waar binnen het college haar beleid mag uitvoeren. Aan de respondenten is de volgende stelling voorgelegd: *de doelen van het college sluiten voldoende aan op de kaders van de gemeenteraad.*

Volgens de rekenkamer Rotterdam zijn de collegedoelen op de kaders van de gemeenteraad afgestemd. Zij geeft aan dat de gemeenteraad een coalitieakkoord maakt. Vanuit de meerderheid wordt het college gevormd. Het coalitieakkoord is dan ook het kader voor het college.

Als wordt gekeken naar de raad dan zijn er drie van de vijf raadsleden die het antwoord noch mee eens, noch mee oneens gegeven. Twee van de drie raadsleden zijn van een coalitiepartij, dit zou een verklaring kunnen zijn.

Bij de gemeente Rotterdam wordt het bestuursmodel als richtsnoer gebruikt. In dit bestuursmodel staat aangegeven dat er effectdoelstellingen opgesteld dienen te worden voor de lange en korte termijn. Ook dient er een integrale stadsvisie te zijn voor zeer lange termijn tot 2050. Aan de bestuursdienst is de volgende stelling voorgelegd: *de collegedoelstellingen sluiten voldoende aan op de effectdoelstelling op langer termijn.* Deze stelling is aan de bestuursdienst voorgelegd, omdat deze dienst zicht heeft op het gehele beleid van de gemeente. De respondent antwoordde noch mee eens, noch mee oneens. De respondent gaf aan dat er voor de ene doelstelling wel een lange termijn visie is en voor en andere doelstelling is dit er niet en beperkt het zich tot de collegeperiode. De rekenkamer Rotterdam heeft in haar rapport ‘Sturen op termijn’ ook aangegeven dat er voor het gehele gemeentelijke werkterrein een langetermijnvisie ontbreekt (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 14).

Ook staan de lange termijn visies verspreid in programma’s en stadvisies. Er is geen document waar alles in staat weergegeven. Een verklaring waarom er geen integraal langer termijn visie is, is dat het college aan het werk wil. Ook is het lastig om in de toekomst te kijken. In een korte tijd kan er veel veranderen binnen een gemeente.

In de commissievergadering van beleid, veiligheid en middelen (bvm) op 11 oktober 2012 gaf het college aan dat je met een langer termijn visie blijft hangen op het niveau van abstractie. Tijdens deze vergadering werd ook aangegeven dat het college opdracht heeft gegeven om een uitvoeringsstrategie te laten opstellen. Hier komt in te staan wat de behoefte is van Rotterdam en wat de gemeente hiervoor kan doen. Uit deze strategie kunnen dan bouwstenen worden gehaald voor de volgende collegeperiode.

### Conclusie cluster stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af

De voorwaarde van dit cluster is hierboven beschreven. In de tabel hieronder wordt een score aan de voorwaarde gekoppeld.

**Tabel 5.4: Overzicht cluster 'stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af'**

Cluster 2: Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af	
Voorwaarde	Score
2.1 De lange termijn focus dient afgestemd te zijn op de korte termijn focus	<i>Gedeeltelijk</i>
<b>Eindscore cluster</b>	<b><i>Matig</i></b>

Dit cluster scoort een matig. De plannen van het college sluiten wel aan op de kaders van de gemeenteraad. Als er wordt gekeken naar de lange termijn focus, dan wordt duidelijk dat een zeer lange termijn focus ontbreekt. Verder zijn er wel lange termijn focussen, maar die staan verspreid in verschillende documenten of zijn niet aanwezig.

### 5.3.3 Maak strategieën operationeel

Het derde cluster van het toetsingskader gaat over het operationeel maken van strategieën. In de tabel hieronder staan de voorwaarden opgenoemd waaraan de gemeente Rotterdam dient te voldoen. De voorwaarden worden één voor één besproken.

**Tabel 5.5: Voorwaarden cluster 'maak strategieën operationeel'**

Cluster 3: Maak strategieën operationeel	
Voorwaarden	
3.1 Vanuit de doelstellingen dienen (niet)-financiële prestatie-indicatoren te worden afgeleid.	
3.2 De prestatie-indicatoren dienen te voldoen aan het SMART-principe.	
3.3 Kengetallen dienen meetbaar en controleerbaar te zijn.	
3.4 Binnen een prestatie-managementsysteem dient ruimte te zijn voor variëteit. Er mag geen monopolie zijn op de betekenisgeving hiervan.	

#### Voorwaarde 1: Prestatie-indicatoren

Binnen een gemeente wordt door het college bepaalde doelen gesteld die zij in de collegeperiode wil behalen. Om te kunnen zien aan het einde van deze periode of de doelen ook zijn behaald, worden de prestaties gemeten. Om de prestaties te kunnen meten moeten de doelen ook meetbaar worden gemaakt. Bij de gemeente Rotterdam gebeurt dit door middel van het opstellen van het definitieboek. In dit boek staat o.a. de definiëring van het doel, de beoogde resultaten, de mijlpalen per jaar en wie verantwoordelijk is voor het doel. Vanuit de theorie zijn een aantal voorwaarden te koppelen aan het operationeel maken van strategieën. Deze zijn opgenomen in het toetsingskader en worden nu behandeld.

De eerste voorwaarde is dat de doelstellingen vertaald dienen te worden in (niet)-financiële prestatie-indicatoren. Als naar de 23 collegedoelen in het definitieboek wordt gekeken dan is te zien dat alle doelen zijn vertaald in prestatie-indicatoren. Aan de respondenten is voorgelegd of alle doelstellingen binnen de gemeente vertaald moeten worden in prestatie-indicatoren. In totaal gaven negen van de veertien respondenten aan dat ze dit niet wenselijk vinden. De reden die alle

respondenten geven is dat de gemeente dan alleen nog maar bezig is met het meetbaar maken van doelen. Ook wordt er op deze manier een extreme afrekencultuur gecreëerd. Verder kost het teveel geld om alle doelen te gaan vertalen. Hierdoor blijft er minder tijd en geld over voor de uiteindelijke uitvoering.

De respondenten zijn het er in het algemeen over eens dat de collegedoelen wel vertaald dienen te worden naar prestatie-indicatoren. Wordt dit niet gedaan dan is het moeilijk om aan het einde van de rit het college te kunnen afrekenen.

#### *Voorwaarde 2: Het SMART-principe*

De tweede voorwaarde geeft aan dat prestatie-indicatoren dienen te voldoen aan het SMART-principe.

Aan de Respondenten is de volgende stelling voorgelegd: *alle prestatie-indicatoren binnen de gemeente Rotterdam dienen volgens het SMART-principe te zijn opgesteld*. Dertien van de veertien respondenten gaven aan dat dit een belangrijk vereiste is. Alleen op deze manier worden doelen concreet gemaakt en weet iedereen wat er verwacht wordt. Hierdoor stelt het college zich afrekenbaar op en kan er in de raad een goede inhoudelijke discussie plaatsvinden. Respondenten gaven aan dat als de doelen niet SMART worden gemaakt, je net zo goed niet kan beginnen aan de doelen. Een van de respondenten van de diensten gaf aan dat als je al de doelen smart maakt het te veel een afrekencultuur wordt.

In het definitieboek staan de doelstellingen uitgewerkt. In dit document worden de doelen niet beschreven aan de hand van de letters van SMART. Dit gebeurt op een andere manier, zie bijlage 1. In deze werkwijze zit het SMART-principe wel verweven.

#### *Voorwaarde 3: Meetbaarheid en controleerbaarheid*

Voorwaarde nummer drie gaat in op de eisen die gesteld worden aan een kengetal. Deze eisen zijn vertaald naar de controleerbaarheid en meetbaarheid van de doelen. Aan de respondenten is voorgelegd of zij de doelen controleerbaar vinden. Wat opvalt, is dat de diensten en de bestuursdienst aangeven dat dit daadwerkelijk zo is. De gemeenteraad en de rekenkamer Rotterdam zijn daar wat sceptischer in. Zij geven aan dat niet alle doelen controleerbaar zijn binnen de gemeente Rotterdam. De verklaring voor het antwoord van de gemeenteraad is dat zij hun mening (gedeeltelijk) hebben gebaseerd op het rapport 'Sturen op termijn' van de rekenkamer.

In dit rapport heeft de rekenkamer Rotterdam aangegeven dat er vijf doelen niet controleerbaar waren. Dit komt doordat de gegevens uit de registratiesystemen niet betrouwbaar genoeg bleken te zijn. Het gaat om de doelen 3b uitstroom bijstand, 6 taal en participatie en 13 duurzame investeringen. Voor het collegedoel 7 'kwetsbare personen' en het collegedoel 14 'geluidhinder' zijn de gegevens te laat aangeleverd, waardoor deze niet meer getoetst konden worden. Het is opmerkelijk dat na een lange geschiedenis van meetbare doelen het nog steeds voorkomt dat doelen niet meetbaar of controleerbaar zijn.

Om te kunnen bepalen of een doel is behaald is het van belang dat een doel ook meetbaar is. Drie van de veertien respondenten geeft aan dat de doelen niet allemaal meetbaar zijn. Twee van respondenten van de gemeenteraad baseert dit op het rapport van de rekenkamer. Een respondent van de rekenkamer geeft aan dat ze niet allemaal meetbaar zijn.

Verder is nog de stelling *indien een doel verandert, worden mijlpalen opnieuw berekend* voorgelegd aan de respondenten, met uitzondering van het college. Acht van de veertien respondenten gaven aan dat dit wel gebeurt. Een kanttekening hierbij is wel dat de doelen bijna nooit worden aangepast. Dit is een afspraak die is gemaakt en daar moet iedereen zich ook zoveel mogelijk aan houden. Zo ontstaat niet het gevaar dat de ambities naar beneden worden bijgesteld. De respondenten die ‘noch mee eens, noch mee eens’ of ‘oneens’ hadden geantwoord, gaven aan dat de doelen niet worden aangepast of hadden hier te weinig zicht op.

Volgens de bestuursdienst wordt waarschijnlijk in deze collegeperiode nog wel het collegedoel geluidhinder aangepast. Het is nu al duidelijk dat dit doel niet wordt behaald door de enorme bezuinigingen. Deze wordt wat realistischer opgesteld.

#### *Voorwaarde 4: Variëteit van het prestatiemanagementsysteem*

Voorwaarde nummer vier geeft aan dat er variëteit dient te zijn op productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en de beoordeling hiervan. Er mag geen monopolie ontstaan op de betekenisgeving hiervan. Aan de respondenten is de stelling: *het proces om tot productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en beoordeling te komen verloopt soepel* voorgelegd. Merendeel van de respondenten geeft aan dat dit proces niet altijd soepel verloopt. Deze stelling is voorgelegd aan de bestuursdienst, diensten en aan de rekenkamer Rotterdam. Vijf van de negen respondenten was het met de stelling oneens. De bestuursdienst geeft aan dat dit proces over het algemeen soepel verloopt. Er wordt goed nagedacht over welke collegedoelen gekozen worden. Het is dan de taak van de diensten om deze doelen te operationaliseren. Er wordt daarna samen met de ASR naar de doelen gekeken, om nog eventuele onduidelijkheden eruit te halen.

De diensten geven over het algemeen aan dat het een lastig proces is, omdat een doel nu echt concreet gemaakt moet worden en iedereen hier weer een ander beeld bij heeft. Dit zorgt ervoor dat het een lang proces is. Dit is ook terug te zien aan de officiële goedkeuring van het definitieboek, dit gebeurt volgens een respondent van een dienst als de collegeperiode bijna is afgelopen. Een andere respondent van een dienst geeft aan dat het wel een lang proces is, maar het is niet ingewikkeld. Dit komt, doordat de verschillende partijen hetzelfde doel voor ogen hebben.

De rekenkamer Rotterdam geeft aan dat het een lastig proces is, omdat het vooral een technisch verhaal is. Dit is ook terug te zien in het rapport van de rekenkamer Rotterdam. Sommige doelen zijn niet meetbaar of controleerbaar in deze collegeperiode.

Nadat is afgesproken met de verschillende partijen, wat het doel, de definitie, de meetwijze, etc. is, is het belangrijk dat dit in het definitieboek zo wordt neergezet dat het eigenlijk maar voor één uitleg vatbaar is. Zeven van de veertien respondenten is het eens met de stelling: *productdefinities en indicatoren in het definitieboek, zijn maar voor een uitleg vatbaar*. Drie respondenten zijn het oneens met de stelling en vier respondenten geven het antwoord ‘noch mee eens, noch mee oneens’. De respondenten die het eens zijn met de stelling geven aan dat het ingewikkeld is om alles zo te beschrijven dat alles maar voor één uitleg vatbaar is, maar door dit proces van het definitieboek wordt hier wel zoveel mogelijk naar toegewerkt. De bestuursdienst geeft aan dat er per collegedoel met de ASR rond de tafel wordt gezeten om te kijken of er nog onduidelijkheden in zitten.

De respondenten die ‘oneens’ of ‘noch mee eens, noch mee oneens’ hebben geantwoord, geven aan dat er altijd wel wat onduidelijkheden in blijven zitten, omdat er veel interpretaties mogelijk zijn. Een dienst gaf aan dat begrippen, zoals een vakantieschool, ook duidelijk moeten zijn voor derden, omdat de gemeente daarmee samenwerkt om de doelen te behalen.

### Conclusie cluster maak strategieën operationeel

De voorwaarden binnen dit cluster zijn hierboven besproken. In het schema hieronder worden scores aan de voorwaarden gegeven.

**Tabel 5.6: Overzicht cluster ‘maak strategieën operationeel’**

Cluster 3: Maak strategieën operationeel	
Voorwaarden	Score
3.1 Vanuit de doelstellingen dienen (niet)-financiële prestatie-indicatoren te worden afgeleid.	Ja
3.2 De prestatie-indicatoren dienen te voldoen aan het SMART-principe.	Ja
3.3 Kengetallen dienen meetbaar en controleerbaar te zijn.	Gedeeltelijk
3.4 Binnen een prestatimanagementsysteem dient ruimte te zijn voor variëteit. er mag geen monopolie zijn op de betekenisgeving hiervan.	Ja
<b>Eindscore cluster</b>	<b>Matig</b>

Dit cluster scoort matig. De gemeente Rotterdam vertaald haar doelen naar (niet)-financiële prestatie-indicatoren en maakt de prestatie-indicatoren SMART. De gemeente voldoet dan aan de eerste twee voorwaarden. Ook aan de laatste voorwaarde wordt voldaan. Er wordt met meerdere partijen rond de tafel gezeten om tot productdefinities etc. te komen. Het cluster scoort toch een matig, omdat niet op alle voorwaarden in dit cluster een ja wordt gescoord. De derde voorwaarde krijgt de score gedeeltelijk, omdat in deze collegeperiode niet alle doelen controleerbaar en meetbaar zijn.

### 5.3.4 Creëer transparantie van informatie

In cluster vier zijn de voorwaarden geclusterd die te maken hebben met het transparant maken van informatie. Het transparant maken van informatie is belangrijk om inzicht te verkrijgen in de voortgang van de doelen en om uiteindelijk verantwoording af te kunnen leggen aan de verschillende partijen. De voorwaarden worden hieronder besproken.

**Tabel 5.7: Voorwaarden cluster ‘creëer transparantie van informatie’**

Cluster 4: Creëer transparantie van informatie	
Voorwaarden	
4.1 De juiste informatie dient in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen te zijn. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de benodigde data snel vanuit verschillende bronnen kan worden verzameld.	
4.2 Informatie dient: <ul style="list-style-type: none"><li>• Betrouwbaar te zijn;</li><li>• Actueel te zijn;</li><li>• Tijdig te zijn;</li><li>• Relevant te zijn;</li><li>• Controleerbaar te zijn.</li></ul>	
4.3 Vermijden van informatie-overload.	
4.4 Er wordt niet alleen gekeken naar de producten/diensten, maar ook naar de processen.	
4.5 Er dient rekening te worden gehouden met de omgeving van de organisatie.	

### *Voorwaarde 1: Informatie in de juiste vorm en op het juiste tijdstip*

Het college heeft aan het begin van de collegeperiode een collegewerkprogramma opgesteld met de collegedoelen. De diensten voeren het werk uit om deze doelen te kunnen behalen. Om bij te houden hoe de voortgang verloopt van de doelen, is er een informatiesysteem. Uit dit informatiesysteem kunnen de diensten prestatie-informatie halen om te gebruiken voor de verantwoording.

De eerste voorwaarde in dit cluster is dat informatie in de juiste vorm op het juiste tijdstip moet zijn. Ook dient de data snel uit verschillende bronnen gehaald te kunnen worden. Aan verschillende diensten is voorgelegd of de informatie ook op tijd uit de informatiesystemen komt. Door de respondenten is hier geen eenduidig antwoord op gegeven.

Op twee momenten in het jaar, in juni en in oktober, worden de bestuursrapportages gepubliceerd. Deze bestuursrapportages worden gevuld met informatie wat afkomstig is van de verschillende diensten. De diensten binnen de gemeente Rotterdam beschikken over informatiesystemen, waarmee zij de voortgang van een doel kunnen bijhouden. In het definitieboekje staat aangegeven hoeveel meetmomenten er per doel in een jaar zijn.

Uit gesprekken met een aantal diensten is naar voren gekomen dat het niet altijd mogelijk is om over de juiste gegevens te beschikken voor een bestuursrapportage. Dit komt, omdat er maar één keer per jaar een meetmoment is. Een voorbeeld hiervan is het collegedoel betere onderwijsresultaten. De indicator is hierbij de cito-score. Deze score wordt maar één keer per jaar gepubliceerd.

Volgens de rekenkamer Rotterdam is het ook soms zo dat de doelen zo geformuleerd zijn dat de meetmomenten na de verantwoordingsmomenten vallen.

Een ander knelpunt voor het op tijd kunnen aanleveren van gegevens is de afhankelijkheid van derden. Dit komt bijvoorbeeld voor bij het collegedoel geluidhinder. De verantwoordelijke dienst is afhankelijk van de aanlevering van cijfers door de wegbeheerder.

Toch moeten de diensten regelmatig rapporteren, maar soms is er eigenlijk weinig te vertellen en gaat het voornamelijk over de onderliggende zaken of wordt een schatting gegeven van de cijfers. Dit kan voor sommige diensten resulteren in rapportagedruk. Zij dienen niet alleen rapportages op te stellen voor de gemeente zelf, maar ook voor andere organisaties, die te maken hebben met hun doel.

Het aantal bestuursrapportages is in deze collegeperiode afgenomen van één keer per kwartaal naar één keer per vier maanden. Voor een respondent van de gemeenteraad wordt dit als te weinig gezien. Hij heeft nu onvoldoende zicht op de voortgang van de doelen.

De diensten halen vanuit hun informatiesystemen de informatie die zij nodig hebben om de verantwoording op te stellen. Vanuit de bestuursdienst is een format binnen de organisatie verspreid om verantwoording af te leggen. Aan de diensten is voorgelegd of de informatie over de doelen op dezelfde wijze wordt aangeleverd door de diensten. Hier wordt gemengd op geantwoord. De ene helft is het met deze stelling eens en de ander helft is het met de stelling oneens. Er werd door respondenten aangegeven dat zij van de bestuursdienst een format kregen. De diensten kunnen dit format gebruiken om de informatie voor hun doel te presenteren. Anderen gaven aan dat dit format nog wel eens bij de verkeerde persoon terecht komt, zeker nu met de reorganisatie. Verder gaf een respondent aan dat al de cijfers en informatie niet in één tabel te vatten is.

De rekenkamer Rotterdam concludeert na onderzoek, dat nog niet conform het bestuursmodel wordt verantwoord. Het verantwoordingsformat, aangeleverd door de bestuursdienst, vraagt niet om een onderbouwing van de relatie tussen de gedane inspanningen en het effect op het

collegedoel. Daarnaast biedt het ook geen ruimte om een toelichting te geven op de mijlpalen (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 40).

Binnen deze voorwaarde is gekeken of het college de raad ook buiten de standaard rapportages om voorziet van informatie.

Naast de vaste rapportages die in de planning- en controlcyclus staan aangegeven informeert het college de raad ook op andere manieren over de voortgang van de doelen. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door brieven of voortgangsrapportages. Aan de respondenten is de stelling *het college voorziet de gemeenteraad van informatie buiten de standaard rapportages om* voorgelegd. Dertien van de veertien respondenten waren het hier mee eens. Een van de respondenten was het hier niet mee eens, dit was een oppositie partij. De oppositiepartij ziet dan niet alle documenten, dit kan een verklaring hiervoor zijn.

Het college is wettelijk ook verplicht om de raad buiten de standaard rapportages van informatie te voorzien. Zij heeft een passieve en een actieve informatieplicht dat is vastgelegd in de Gemeentewet, artikelen 169 en 180. Met de passieve informatieplicht wordt bedoeld dat het college de raad moet voorzien van informatie indien de raad hier om vraagt. De actieve informatieplicht houdt in dat het college zelf informatie dient te verschaffen aan de raad.

In de gesprekken met de raad en de rekenkamer is ook naar voren gekomen dat van beide informatieplichten gebruik wordt gemaakt. Wel werd door een raadslid aangegeven dat het college soms te veel informatie geeft. De vraag is dan of dit nog wel de goede is. Dit is een bekende tactiek in de politiek, als een raadslid moeilijk doet.

Het nadeel van het informeren aan de raad buiten de reguliere planning- en controlcyclus is dat de verantwoording wel versnipperd raakt (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 15).

Het definitieboek is een soort leidraad van wat er behaald moet worden. Er staat in weergegeven hoe en wanneer er informatie aangeleverd dient te worden. Het kan zo zijn dat er informatie in een definitieboek veranderd. Het is dan van belang dat de raad hier ook over op de hoogte wordt gesteld. Aan de respondenten is door middel van de volgende stelling gevraagd of dit ook gebeurt: *indien wijzigingen plaatsvinden in het definitieboek wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld*.

Deze stelling is aan alle respondenten voorgelegd behalve aan de diensten. Geen van de respondenten was het oneens met de stelling. Als er veranderingen in het definitieboek plaats vinden dan wordt de raad hierover geïnformeerd door middel van een brief. In maart is via een brief van het college aan de raad aangegeven wat de aanvullingen en wijzigingen in het definitieboek zijn. In deze brief staat wat is veranderd, de nieuwe tekst en de reden waarom het college deze wijzigingen doorvoert (College van B en W, 2012).



### *Voorwaarden 2 en 3: Eisen aan informatie en informatie-overload*

Voorwaarde twee binnen dit cluster gaat over de eisen waar informatie aan dient te voldoen. De eisen aan informatie zijn: relevantie, actueel, tijdig, betrouwbaar en controleerbaar.

Voor de relevantie geldt dat voor de volgende twee collegedoelen het realisatiecijfer niet relevant was:

- Collegedoel 11, bereikbaarheid stad: in het jaarverslag heeft het college zelf aangegeven dat de gegevens die er aan ten grondslag liggen onvolledig zijn. Voor een onderdeel zijn de gegevens van meerdere kwartalen niet opgenomen. Daarnaast waren de gegevens niet naar aard gelijk, omdat er gegevens zijn gebruikt die niet in het collegedoel zijn opgenomen (ASR, 2012: p. 10).
- Collegedoel 12, bereikbaarheid haven: het doel beoogt dat de reistijd tussen Maasvlakte en Vaanplein in de spits met gemiddeld 91% zekerheid niet meer dan 38 minuten bedraagt. In het jaarverslag zijn de cijfers van 'haven in' en 'haven uit' weergegeven (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 29).

Bij de betrouwbaarheid is door de ASR gekeken of een dienst de verantwoorde resultaten kan onderbouwen en of de gegevens periodiek worden beoordeeld op betrouwbaarheid. Er zijn zes doelen die niet voldoen aan deze eis. Het gaat om de volgende:

- Collegedoel 3a, uitstroom bijstand: er is geen periodieke beoordeling van de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens.
- Collegedoel 3b, ontwikkeling bijstandsgerechtigde op de participatieladder: er is geen periodieke beoordeling van de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens.
- Collegedoel 6, taal en participatie: bij 15 van de 40 dossiers waren de dossiers niet volledig vanwege het ontbreken van een eindrapportage. In 4 dossiers was geen intakeformulier aanwezig.
- Collegedoel 7, kwetsbare personen: de definitie is aangepast, waardoor de gegevens niet één op één uit het systeem te halen zijn.
- Collegedoel 10, investeringsprojecten RIA: de gegevens worden niet door OBR periodiek beoordeeld.
- Collegedoel 13, duurzame investeringen: de informatie wordt voornamelijk aangeleverd door derden. Hierdoor zitten er verschillen in de documenten. Deze informatie zou getoetst moeten worden door het programmabureau duurzaamheid. Dit bureau verifieert de informatie alleen mondeling of via de e-mail. Het is dan ook niet met zekerheid te zeggen dat de informatie klopt (ASR, 2012: p. 10-12 ).

De controleerbaarheid gaat over de onderbouwing en de vastlegging van de prestatiegegevens, deze dienen ordelijk en controleerbaar te zijn. De volgende collegedoelen voldoen hier niet aan:

- Collegedoel 3a, uitstroom bijstand: het bestand dat als onderbouwing dient, is niet gefixeerd en niet vastgelegd, daardoor is het niet controleerbaar.
- Collegedoel 3b, ontwikkeling bijstandsgerechtigde op de participatieladder: het bestand voor de verantwoordingsinformatie is niet gefixeerd en daarom niet te controleren.
- Collegedoel 4, behoud Rotterdamse afgestudeerden: het proces rond het leveren van de verantwoordingsinformatie is niet vorm gegeven. Hierdoor is dit collegedoel niet opgenomen in het jaarverslag 2011.

- Collegedoel 6, taal en participatie: voor de dienst was het niet mogelijk om een lijst te geven waarin de begin- en de behaalde trede van de 1992 mensen die voor het examen zijn opgegaan en de mensen onder hen die een stap hebben gezet op de participatieladder.
- Collegedoel 7, kwetsbare personen: de cliënten zijn eenvoudig terug te vinden in het systeem, maar het is lastig om te achterhalen wanneer de cliënt voor het eerst stabiel is en het termijn van zes maanden die nodig is voor het doel.
- Collegedoel 13, duurzame investeringen: het programmabureau heeft geen richtlijnen opgesteld voor de dossiers. Waardoor de dossiervorming niet toetsbaar is.
- Collegedoel 14, geluidhinder: de verantwoordingsinformatie is te laat aangeleverd, waardoor het niet meer te controleren was voor de ASR en voor de rekenkamer Rotterdam (ASR, 2012: p. 12-13; Rekenkamer, 2012).

Uit bovenstaande is op te maken dat nog steeds veel doelen niet relevant, betrouwbaar en controleerbaar zijn. Deze problemen waren ook al in eerdere collegeperioden aanwezig (zie hoofdstuk 4).

In het jaarverslag behoren alle collegedoelen besproken te worden en te worden aangegeven in hoeverre ze zijn behaald. Zijn de doelen niet behaald dan dient men het principe van comply or explain toe te passen. Dit houdt in dat uitgelegd wordt waarom een doel niet behaald is. De rekenkamer Rotterdam heeft het jaarverslag 2011 onder de loep genomen en geconstateerd dat over vier collegedoelen helemaal geen verantwoording is afgelegd. Dit zijn de volgende:

- Collegedoel 4: behoud Rotterdamse afgestudeerden;
- Collegedoel 5: sportparticipatie;
- Collegedoel 17: terugdringen geweld tegen publieke functionarissen;
- Collegedoel 20: groen-indicator.

Ook zijn er meerdere collegedoelen waarbij niet wordt aangegeven waarom een mijlpaal in 2011 niet is behaald. Doordat niet over alle doelen verantwoording is afgelegd, kan het college geen volledige verantwoording afleggen aan de raad.

Op 25 september heeft het college een brief gestuurd aan de raad over de voortgang van de collegedoelen. In deze brief heeft het college zich als nog over deze vier (bovenstaande) doelen verantwoord.

Verder staan de collegedoelen verspreid over de verschillende beleidsterreinen. Hierdoor is er geen overzichtelijke verantwoording over de collegedoelen. Voor de raad is het zo lastig om de voortgang op alle collegedoelen te beoordelen (Rekenkamer Rotterdam, 2012: p. 41).

Aan de respondenten zijn met betrekking tot voorwaarde twee ook nog een aantal stellingen voorgelegd. Al eerder is vermeld dat de prestatie-informatie uit de informatiesystemen van de diensten komt. Op basis daarvan kan het college verantwoording afleggen aan de raad. Een eerste vereiste voor het college om verantwoording af te kunnen leggen is dat de informatie op tijd wordt aangeleverd. Aan de respondenten (behalve diensten en raad) is de volgende stelling voorgelegd: *de informatie die nodig is voor het college om verantwoording af te leggen over alle doelen aan de raad komt op tijd*. Het college en de bestuursdienst zijn het hier mee eens. Het college geeft aan dat zij er

nooit problemen mee heeft dat diensten niet op tijd hun informatie aanleveren. De bestuursdienst geeft aan dat ze af en toe wel contact op moet nemen met de contactpersoon van een collegedoel, maar de informatie wordt dan uiteindelijk nog op tijd geleverd.

De Rekenkamer Rotterdam is het hier mee oneens. Respondenten geven aan dat er nog vaak informatie te laat wordt aangeleverd voor het jaarverslag, daarom zijn er nog een aantal doelen blauw gekleurd. Als verklaring geven ze de redenen die al eerder zijn vermeld. Diensten hebben te maken met derden waar de informatie vandaan moet komen en in sommige gevallen is het meetmoment na de verantwoording.

Naast de tijdigheid van informatie is het ook van belang dat de informatie juist en volledig is, zodat het college een volledige verantwoording kan afleggen. De stelling *het college kan op basis van de verkregen prestatie-informatie van de diensten een volledige verantwoording afleggen aan de gemeenteraad* is wederom aan het college, de bestuursdienst en de rekenkamer Rotterdam voorgelegd. Zij antwoordden allemaal met oneens. Het college geeft aan dat het niet volledig is, omdat voornamelijk wordt verantwoord over de collegedoelen. De bestuursdienst geeft aan dat de beleidsinformatie in de begroting veel beter kan. De informatie kan vollediger en er dient meer samenhang in aangebracht te worden. Hoe dragen de inspanningen bij aan het langer termijn effect ontbreekt nu nog te veel.

De rekenkamer Rotterdam geeft ook voornamelijk aan dat de informatie beter kan. Van sommige doelen ontbreekt de informatie aan de raad. Dit komt door het te laat aanleveren van informatie of de informatie is niet controleerbaar. Ook wordt aangegeven dat er een betere koppeling gemaakt kan worden tussen de doelen en de middelen die daarvoor zijn ingezet.

Raadsleden geven aan dat de informatie soms onvoldoende is en soms neigt het naar een informatie-overload. Ze zien liever een beknopt verhaal, zodat het beter te behappen is. Hiermee is ook voorwaarde nummer drie besproken, die aangeeft dat er geen informatie-overload dient te zijn.

Een van de raadsleden geeft aan dat er op dit moment eigenlijk twee processen zijn. Aan de ene kant een budgetproces en aan de andere kant een doelenproces. Deze twee kunnen meer gekoppeld worden. Voor de raad is nu niet duidelijk hoeveel een collegedoel heeft gekost. Het probleem om een budget aan een collegedoel te koppelen is dat het heel lastig is om vooraf in beeld te krijgen hoeveel iets gaat kosten. Ook achteraf is dit moeilijk te bepalen. De gemeente Rotterdam is geen 'koekjesfabriek' en het is dus lastig om te zien hoeveel een dienst of een product kost.

#### *Voorwaarde 4: Proces van totstandkoming*

De één na laatste voorwaarde van dit cluster is dat er niet alleen naar de producten/diensten wordt gekeken, maar ook naar het proces van totstandkoming. Aan de respondenten is voorgelegd of het proces van totstandkoming terecht geen aandacht krijgt. Veel van de respondenten antwoorden hier met oneens. Uit de gesprekken met de verschillende groepen blijkt dat er nog te weinig aandacht wordt gegeven aan het financiële proces. Er wordt volgens de bestuursdienst nog te weinig gekeken wat de meest effectieve en efficiënte programma's zijn om een doel te behalen.

#### *Voorwaarde 5: Omgeving van de gemeente*

De laatste voorwaarde binnen dit cluster is, rekening houden met de omgeving van de organisatie. Om na te gaan of rekening wordt gehouden met de omgeving van de gemeente Rotterdam bij het vaststellen van een doel, is de volgende stelling voorgelegd aan de respondenten: *Met het vaststellen in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, wordt voldoende rekening gehouden met ontwikkelingen*

*in de omgeving van de gemeente Rotterdam.* De raadsleden en de bestuursdienst geven aan dat hier voldoende rekening mee wordt gehouden. Bij de raad is het wel zo dat de coalitiepartijen eerder akkoord zullen gaan met de verklaring dat een doel niet is behaald door bijvoorbeeld de crisis als dat een oppositiepartij dit doet. De oppositiepartijen zullen de wethouder om nader uitleg vragen.

De diensten en de rekenkamer Rotterdam geven voornamelijk aan dat ze het oneens zijn met de stelling of geven aan dat ze het noch mee eens, noch mee oneens zijn. Alle respondenten geven aan dat de crisis op dit moment de belangrijkste ontwikkeling is binnen de omgeving van de gemeente. De rekenkamer Rotterdam gaf aan dat de crisis niet als excuus gebruikt moet gaan worden voor het niet behalen van de doelen. De crisis heeft niet op alle inspanningen en doelen invloed.

Een goed voorbeeld van een doel waarbij het college aangeeft dat deze niet wordt gehaald vanwege de crisis, is het collegedoel 14 geluidhinder. In het jaarverslag (2011: p. 101) wordt aangegeven dat het getemporeerde groot onderhoud en getemporeerde vervanging van wegen, beiden als gevolg van bezuinigingen, ertoe leiden dat het behalen van het collegedoel zeer moeilijk zal worden.

Naast de dynamische omgeving van de gemeente Rotterdam heeft de gemeente ook te maken met derden. Vroeger had de gemeente een uitvoerende rol nu neemt de gemeente meer een regierol op zich. Andere partijen voeren activiteiten uit om samen met de gemeente de doelen te kunnen behalen.

Een goed voorbeeld hiervan gaat over collegedoel 2, terugdringen schooluitval. Volgens MBO-instellingen in Rotterdam komt de gemeente met te veel regels, die niet uit te voeren zijn. Deze kritiek is vooral gericht op de wethouder van onderwijs. Om de schooluitval tegen te gaan wil de wethouder de leerplichtige leeftijd verlengen van 18 naar 23 jaar. De scholen geven aan dat dit niet kan. Leerlingen mogen maar een bepaald aantal jaar op het MBO zitten. Ze krijgen dan wel les, maar de school krijgt daar niet voor betaald.

Bij het andere doel van de wethouder van onderwijs wordt ook kritiek geleverd door scholen. Het gaat over collegedoel 1, betere onderwijsresultaten. De wethouder wil de ouders meer betrekken bij de scholen. Scholen vinden dit een goed plan, maar niet op de manier zoals de wethouder dit voorstelt. Veel leerlingen zijn boven de 18 en komen niet meer samen met hun ouders naar school (RTV Rijnmond).

Een ander ingewikkeld punt om met derden te werken is dat in sommige gevallen derden met andere prestatie-indicatoren werken. Het is dan lastig om de gegevens één op één over te nemen. In een interview met een raadslid werd aangegeven dat bij het opknappen van woningen de gemeente bijvoorbeeld een woning opgeknapt vindt als zowel de buiten- als binnenkant van een woning is opgeknapt. De woningcorporatie vindt een woning opgeknapt als alleen de buitenkant van de woning is vernieuwd. Hier ontstaat dan een ruis. Een respondent van een dienst gaf aan dat het dan lastig is om te bepalen of een doel is behaald. Je moet dan een afweging maken en dicht bij de ethiek blijven. Om de prestatie-indicatoren aan te passen van derden is lastig, omdat zij daar legitieme redenen voor hebben.

Het college gaf aan dat de doelen nu vooral top-down worden opgesteld. Het zou beter zijn als dit meer bottom-up wordt gedaan.

### Conclusie cluster transparantie van informatie

De voorwaarden binnen dit cluster zijn hierboven één voor één behandeld. In de tabel hieronder wordt een score gegeven aan de voorwaarden, om zo tot een eindscore te komen voor dit cluster.

**Tabel 5.8: Overzicht cluster ‘creëer transparantie van informatie’**

Cluster 4: Creëer transparantie van informatie	
Voorwaarden	Score
4.1 De juiste informatie dient in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen te zijn. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de benodigde data snel vanuit verschillende bronnen kunnen worden verzameld.	Gedeeltelijk
4.2 Informatie dient: <ul style="list-style-type: none"><li>• Betrouwbaar te zijn;</li><li>• Actueel te zijn;</li><li>• Tijdig te zijn;</li><li>• Relevant te zijn;</li><li>• Controleerbaar te zijn;</li></ul>	Gedeeltelijk
4.3 Vermijden van informatie-overload.	Nee
4.4 Er wordt niet alleen gekeken naar de producten/diensten, maar ook naar de processen.	Gedeeltelijk
4.5 Er dient rekening te worden gehouden met de omgeving van de organisatie.	Gedeeltelijk
<b>Eindscore cluster</b>	<b>Matig</b>

Het cluster ‘Creëer transparantie van informatie’ scoort matig. Binnen dit cluster wordt er aan geen één voorwaarde helemaal voldaan. De prestatie-informatie komt niet altijd op tijd en kan niet snel vanuit verschillende bronnen gehaald worden. Ook is deze informatie niet altijd betrouwbaar, relevant en te controleren. Binnen de gemeente Rotterdam is er wel sprake van informatie-overload en scoort daarom ook een nee. Het proces over de totstandkoming van de producten/diensten wordt ook niet transparant genoeg gemaakt. Aan de laatste voorwaarde van dit cluster wordt gedeeltelijk voldaan.

### 5.3.5 Richt aandacht op wat echt belangrijk is

De voorwaarde in dit cluster geeft aan dat de focus moet liggen op de essentiële producten/diensten van een organisatie. Dit kan o.a. door de producten/diensten te vertalen naar (niet)-financiële indicatoren. De resultaten voor deze voorwaarde wordt hieronder weergegeven.

**Tabel 5.9: Voorwaarden cluster ‘richt aandacht op wat echt belangrijk is’**

Cluster 5: Richt aandacht op wat echt belangrijk is	
Voorwaarde	
5.1 Focus ligt op de essentiële producten/diensten van de organisatie.	

#### Voorwaarde 1: Focus op essentiële producten/diensten

In de gemeente Rotterdam wordt aan het begin van een collegeperiode een collegewerkprogramma opgesteld. Hier worden de speerpunten van het college in weergegeven. Deze speerpunten zorgen voor een focus van de gemeente.

Aan de respondenten is voorgelegd of zij ook vinden dat de focus ligt op het behalen van deze

doelen. Zes respondenten geven aan dat ze het eens zijn met de stelling tegenover vijf respondenten die oneens antwoordden op de stelling. Twee van de veertien respondenten gaven het antwoord 'noch mee eens, noch mee oneens'.

De bestuursdienst geeft aan dat de gemeente zich focust op de collegedoelen, omdat deze een prominente rol spelen in de programma's. Door de diensten wordt aangegeven dat er voor de collegedoelen net wat harder gelopen wordt als voor de andere doelen binnen de gemeente. Wel moet er naast deze focus ook genoeg aandacht blijven voor het andere beleid van de gemeente. Dat wordt net zo belangrijk gevonden door de respondenten. Een raadslid geeft aan dat de focus niet ligt op de doelen, omdat er nog te weinig wordt verantwoord over de doelen. Ook werd door de raad aangegeven dat de focus op de doelen steeds minder wordt. Dit kan komen door de crisis waardoor het moeilijk is om de doelen te kunnen behalen. Ook de antwoorden van de rekenkamer Rotterdam sluiten hierop aan. Deze respondenten geven aan dat er meer programma breed wordt gekeken.

Naast de stelling of de focus op het behalen van de doelen ligt binnen de gemeente Rotterdam. Is gevraagd of de prestatie-informatie ook uit een maatschappelijk perspectief of financieel perspectief wordt bekeken. De antwoorden van de respondenten zijn verschillend, zes respondenten geven aan dat ze het oneens zijn en drie respondenten geven aan dat ze het eens zijn met de stelling. Vier respondenten geven het antwoord 'noch mee eens, noch mee oneens'.

De rekenkamer Rotterdam geeft aan dat er nog te weinig gekeken wordt naar de financiële kant en welke inspanningen nu echt bijgedragen hebben tot het behalen van het doel. Ook wordt aangegeven dat het goed zou zijn als er in het debat met de raad wordt gesproken over de toegevoegde waarde aan de Rotterdamse samenleving.

De raad geeft ook aan dat er te weinig naar het proces en wat het de maatschappij heeft opgeleverd wordt gekeken. Een van de raadsleden gaf aan dat de wethouders graag alleen willen laten zien wat ze allemaal aan doelen hebben behaald.

Het is juist belangrijk om ook te kijken of het de Rotterdamse samenleving ook echt wat heeft opgeleverd en of dit op een zo efficiënt mogelijke manier gedaan is. Voornamelijk in deze tijd is het goed om in het laatste inzicht te hebben.

Uit de gesprekken met diensten en rekenkamer kwam na voren dat een dienst of ambtenaar eigenlijk oogkleppen op heeft en voornamelijk naar zijn eigen doel kijkt. Dit kan gevolgen hebben voor een bepaald beleid van de gemeente. Het kan zo zijn dat de prestaties van de ene dienst negatieve gevolgen heeft voor de andere dienst. Ook kan het zo zijn dat een dienst juist kan bijdragen aan een doel van een ander dienst.

#### *Conclusie cluster richt aandacht op wat echt belangrijk is*

De voorwaarde binnen het cluster 'richt aandacht op wat echt belangrijk is' is hierboven behandeld. In de tabel hieronder wordt er een score aan gekoppeld.

**Tabel 5.10: Overzicht cluster 'richt aandacht op wat echt belangrijk is'**

<b>Cluster 5: Richt aandacht op wat echt belangrijk is</b>	
<i>Voorwaarde</i>	<i>Score</i>
5.1 Focus ligt op de essentiële producten/diensten van de organisatie.	<i>Gedeeltelijk</i>
<b>Eindscore cluster</b>	<b><i>Matig</i></b>

Dit cluster wordt beoordeeld met matig. Het college kiest aan het begin van de collegeperiode speerpunten en dit zorgt ook voor een focus. Het perverse effect hiervan is wel dat diensten zich alleen op een doel focussen en dat het proces minder aandacht krijgt. Verder zijn de diensten gefocust op hun eigen doelen en weten niet of en hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan andere doelen van andere diensten. Ook is er een beweging te zien dat er door het college meer programma breed wordt gekeken.

### 5.3.6 Bevorder prestatiegericht gedrag

Het één na laatste cluster gaat over het bevorderen van prestatiegericht gedrag. Om dit gedrag te bevorderen zijn er een aantal voorwaarden waar aan dient te worden voldaan. Deze voorwaarden worden in deze subparagraaf besproken.

**Tabel 5.11: Voorwaarden cluster ‘bevorder prestatiegericht gedrag’**

Cluster 6: Bevorder prestatiegericht gedrag
<i>Voorwaarden</i>
6.1 De doelstellingen zijn vertaald naar heldere verwachtingen van de werknemers.
6.2 Werknemers weten hoe ze deze doelen kunnen bereiken.
6.3 De HRM-instrumenten (belonen, beoordelen, opleiden) zijn afgestemd op het realiseren van de doelstellingen.
6.4 De directe koppeling van prestaties en het afrekenen op een individu wordt vervangen door een indirecte koppeling.

#### *Voorwaarde 1: Heldere verwachtingen*

Als de doelen gedefinieerd zijn is het ook belangrijk dat de ambtenaren gemotiveerd zijn om de doelen te gaan behalen. De eerste voorwaarde geeft aan dat het duidelijk moet zijn voor de ambtenaren wat er van hen wordt verwacht. Aan de respondenten van de diensten is de volgende stelling voorgelegd: *voor de diensten is het voldoende duidelijk wat van hen verwacht wordt*. Bij deze stelling geeft de helft aan dat het voor hen duidelijk is wat van hen wordt verwacht, voor de andere helft is dit onduidelijk.

Op grote lijnen is het voor diensten duidelijk wat van hen verwacht wordt. Dit komt doordat de diensten bij het opstellen van een collegedoel in gesprek gaan met de wethouder. Ook zorgen de diensten voor de operationalisering van de doelen, omdat hier de vaktechnische kennis zit. Uiteindelijk komt dit allemaal in het definitieboek terecht. Voor de andere doelen is er al lopend beleid. Soms zijn er nog wel wat kleine onduidelijkheden, maar die worden in een gesprek met de wethouder verduidelijkt. Wel werd nog aangegeven dat de bestuursdienst duidelijk en helder een probleem door dient te geven, zodat een dienst hiermee aan de slag kan.

#### *Voorwaarde 2: Duidelijkheid voor werknemers*

De tweede voorwaarde is dat de diensten weten hoe zij de doelen moeten behalen. De volgende stelling is aan de diensten voorgelegd: *voor de diensten is het voldoende duidelijk hoe zij de doelen kunnen bereiken*. De respondenten gaven hier geen eenduidig antwoord op. Een van de respondenten die is het eens, omdat de diensten aangeven hoe het beste een doel behaald kan worden. Twee respondenten konden hier geen eenduidig antwoord opgeven en kozen voor het antwoord noch mee eens, noch mee oneens. Een respondent gaf aan dat het niet duidelijk is hoe zij

de doelen moeten bereiken. Zoals hiervoor al is vermeld ligt de expertise bij de diensten in dat opzicht weten zij goed hoe ze een doel kunnen behalen. Alleen heeft de gemeente te maken met veel omgevingsfactoren en blijft het toch vaak bij veronderstellingen. Ook is het soms lastig aan te tonen dat een bepaalde inspanning van de gemeente ook echt heeft bijgedragen aan het doel.

#### *Voorwaarde 3: HRM-instrumenten om prestatiegericht gedrag te bevorderen*

Als duidelijk is voor de ambtenaar wat van hem verwacht wordt en hoe hij dit moet doen, dan is het daarna belangrijk om hem ook gemotiveerd te houden. Aan de respondenten is de vraag gesteld: *op welke manier wordt prestatiegericht gedrag bevorderd in de gemeente Rotterdam?*

Bij de dienst JOS (jeugd, onderwijs en samenleving) wordt dit gedaan door te werken met stoplicht modellen. In deze modellen staat met kleuren aangegeven hoe ver een inspanning ervoor staat. Als een inspanning dan rood kleurt dan gaan de verantwoordelijke ambtenaren een stapje harder lopen. Het probleem hiervan is dat het niet altijd naar een individu is te leiden.

Bij de dienst duurzaamheid wordt vooral gemerkt dat de collegedoelen ervoor zorgen dat er net iets harder wordt gewerkt. Dit is een belangrijk speerpunt voor de wethouder en dit wil je dan ook zo goed mogelijk doen.

Verder wordt binnen de gemeente gebruik gemaakt van persoonlijke ontwikkelingsplannen. Ook is er een beoordelingscyclus voor de ambtenaren.

De bestuursdienst gaf aan dat de rekenkamer rapporten ook helpen voor prestatie gericht gedrag, maar het kan ook zorgen voor aversie. De doelen worden gekoppeld aan een bepaalde kleur, dit komt vaak ook in de pers terecht. Het lijkt dan alsof het college weinig heeft bereikt. Terwijl de programma's het verder goed doen. De kans is aanwezig dat er doelen worden gekozen die makkelijker haalbaar zijn of er wordt afgestapt van de afrekenbaarheid.

Een ander punt om prestatiegericht gedrag te bevorderen is volgens de bestuursdienst om het verhaal achter de cijfers naar boven zien te halen. In de rapporten staat weergegeven hoe de voortgang gaat van een doel. De signalen die van invloed zijn op een doel moeten eruit gelicht worden en hier dient een kort onderzoek naar te worden gedaan. Op deze manier kan er geleerd worden en prestatie gericht gedrag bevorderd worden.

#### *Voorwaarde 4: Afrekenen van een individu*

De laatste voorwaarde binnen dit cluster is om de prikkel van prestatiemeting af te dempen. Al eerder is vermeld dat een wethouder eindverantwoordelijke is voor een doel. Gaat het niet goed met de voortgang, dan is de wethouder hiervoor aansprakelijk. Door middel van de prestatie-informatie kan de raad het college afrekenen. Toch geeft het maar een bepaald beeld. Een college doet nog veel meer dan alleen de collegedoelen nastreven.

De diensten worden niet afgerekend als een doel niet is behaald. Hier geldt hetzelfde argument voor. Het geeft maar een bepaald beeld en een dienst doet veel meer dan dat. Een individuele ambtenaar wordt er ook niet op afgerekend als een doel niet wordt behaald. Een raadslid gaf wel aan dat een directeur van een dienst wel afgerekend mag worden, indien hij of zij zorgt voor een groot tekort.



### Conclusie cluster bevorder prestatiegericht gedrag

De voorwaarden van dit cluster zijn besproken. In de tabel hieronder wordt er een score gekoppeld aan de voorwaarden.

**Tabel 5.12: Overzicht cluster ‘bevorder prestatiegericht gedrag’**

Cluster 6: Bevorder prestatiegericht gedrag	
Voorwaarden	Score
6.1 De doelstellingen zijn vertaald naar heldere verwachtingen van de werknemers.	<i>Gedeeltelijk</i>
6.2 Werknemers weten hoe ze deze doelen kunnen bereiken.	<i>Gedeeltelijk</i>
6.3 De HRM-instrumenten (belonen, beoordelen, opleiden) zijn afgestemd op het realiseren van de doelstellingen.	<i>Ja</i>
6.4 De directe koppeling van prestaties en het afrekenen op een individu wordt vervangen door een indirecte koppeling.	<i>Ja</i>
<b>Eindscore cluster</b>	<b><i>Matig</i></b>

Dit cluster scoort een matig. Vanuit de organisatie kan nog beter worden aangegeven wat er wordt verwacht van de werknemers. Hoe zij deze doelen moeten bereiken is ook niet altijd duidelijk. Vaak blijft het bij veronderstellingen, omdat een gemeente met veel omgevingsfactoren te maken heeft. De HRM-instrumenten worden ook ingezet om prestatiegericht gedrag te bevorderen. Ook aan de laatste voorwaarde van dit cluster voldoet de gemeente Rotterdam.

### 5.3.7 Stem integratie en simplificatie op elkaar af

Het laatste cluster gaat over het afstemmen van integratie en simplificatie. De voorwaarden die hieronder vallen staan in tabel 5.13 weergegeven. De voorwaarden worden hieronder toegelicht.

**Tabel 5.13: Voorwaarden cluster ‘stem integratie en simplificatie op elkaar af’**

Cluster 7: Stem integratie en simplificatie op elkaar af	
Voorwaarden	
7.1 Prestatiemeting dient een integraal onderdeel te zijn van de planning- en controlcyclus.	
7.2 Om tot een goede beoordeling te komen dient gebruik gemaakt te worden van verschillende meetsystemen.	
7.3 De omgeving van een organisatie verandert. Er dient ruimte geboden te worden om het prestatie-managementsysteem aan te passen.	

#### Voorwaarde 1: Planning- en controlcyclus

De eerste voorwaarde binnen dit cluster is dat prestatiemeting een integraal onderdeel dient te zijn van de planning- en controlcyclus.

Maar vier van de vijftien respondenten geeft aan dat ze het eens zijn met de stelling: *prestatiemeting is goed verankerd in de planning- en controlcyclus*. De andere respondenten hebben het antwoord oneens of het antwoord ‘noch mee eens, noch mee oneens’ gegeven. Zij zijn van mening dat dit nog beter kan.

De Rekenkamer Rotterdam geeft aan dat dit niet het geval is, omdat informatie nog te laat komt en er geen koppeling wordt gemaakt met de middelen. Een van de respondenten van de rekenkamer Rotterdam geeft aan dat het misschien zelfs te goed is verankerd. In de vaste rapportages is er geen ruimte om een genuanceerd verhaal te vertellen waarom een doel niet is behaald.

De bestuursdienst geeft aan dat het voor de collegedoelen wel goed is verankerd in de cyclus. Voor andere delen van het beleid is dit minder. Voor cultuur is er geen collegedoel opgesteld. Wel wordt dit in het collegewerkprogramma genoemd. Dit is dan niet terug te zien in de reguliere rapportages van de cyclus. Het kan wel zo zijn dat er dan apart een rapportage wordt gestuurd door het college naar de wethouder.

Een raadslid geeft aan dat er nu te weinig meetmomenten zijn om de voortgang van de doelen goed te kunnen volgen. Verder geven drie van de vijf raadsleden aan dat er nog te weinig koppeling wordt gemaakt met de middelen.

De diensten geven aan dat de planning- en controlcyclus wel als verankerd wordt gezien. Ambtenaren zijn zich ervan bewust dat het moet en wanneer iets aangeleverd moet worden.

#### *Voorwaarde 2: Beoordeling prestatie-informatie*

Voorwaarde nummer twee gaat over een goede beoordeling van de prestatie-informatie. Hiervoor dienen meerdere meetsystemen gebruikt te worden. Om dit te achterhalen is de volgende stelling voorgelegd aan de diensten en de rekenkamer Rotterdam: *om tot een oordeel te komen wordt gebruik gemaakt van verschillende meetsystemen*. Bij beide partijen kwam het antwoord oneens naar voren of het middelste antwoord noch mee eens, noch mee oneens. Voor ieder doel worden andere meetsystemen gebruikt, maar er is voor een doel geen controlesysteem om de uitkomst te controleren. Wel wordt het definitieboek en de uiteindelijke uitkomsten door de ASR en de rekenkamer Rotterdam gecontroleerd. De accountant is er ter controle van de jaarrekening.

#### *Voorwaarde 3: Evalueren prestatimanagementsysteem*

De laatste voorwaarde is dat het prestatimanagementsysteem wordt aangepast op de dynamische omgeving van de gemeente Rotterdam. De volgende stelling is voorgelegd aan de respondenten: *in Rotterdam wordt het prestatimanagementsysteem regelmatig en in voldoende mate geëvalueerd en bijgesteld*. Het merendeel van de respondenten is het hiermee eens. Toch zijn drie respondenten het oneens met de stelling. Dit zijn twee respondenten van de diensten en één respondent van de rekenkamer Rotterdam. In hun ogen zou hier meer aandacht aan mogen worden besteedt, omdat er na zoveel jaar nog steeds zaken mis gaan.

In hoofdstuk vier is de ontwikkeling van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam beschreven. Hierin is duidelijk te zien dat er ieder collegeperiode wordt geleerd en hier verbeterpunten uit worden gehaald om het in de volgende periode te kunnen aanpassen. Er kan gezegd worden dat ieder collegeperiode de meetbare doelen systematiek wordt geëvalueerd en aangepast.

Wel is het aanpassen van de meetbare doelen systematiek een beetje het 'feestje' van de rekenkamer. De bestuursdienst is het eens met de stelling, maar geeft aan dat de gemeente Rotterdam reageert op de conclusies en initiatieven van de rekenkamer, maar zelf te weinig initiatief neemt op dit gebied.

In het verlengde hiervan is ook gevraagd hoe de respondenten het prestatimanagementsysteem in de toekomst zien. De reacties van de respondenten zijn grofweg in drie groepen te verdelen. Er is een groep die verwacht dat het zo blijft als dat het nu is. Met hier en daar wat kleine aanpassingen. Zij vinden ook goed zoals het nu gaat.

Een andere groep geeft aan dat er een beweging te zien is om langzaam van de meetbare doelen af te stappen. De afgelopen tien jaar is de gemeente Rotterdam bezig geweest om de collegedoelen zo

concreet mogelijk te maken, zodat het college afrekenbaar was. Nu, en zeker in deze tijd van crisis, is er een beweging te zien om langzaam weer van de meetbare doelen af te stappen. Het afrekenen wordt op deze manier afgezwakt en er wordt terug gegaan naar de vaagheid. Een bestuurder kan dan al snel met een mooi verhaal weggelopen. Of dit uiteindelijk ook gebeurt zal aan de politiek zijn. De laatste groep geeft aan dat de kans aanwezig is dat de gemeente straks met collegedoelen werkt waarin indexcijfers zijn opgenomen. Hierdoor zal het definitieboekje ook op de achtergrond komen of verdwijnen. Door middel van indexcijfers moet de kleur blauw verdwijnen die de rekenkamer Rotterdam aan de doelen koppelt.

*Conclusie cluster stem integratie en simplificatie op elkaar af*

De voorwaarden binnen dit cluster zijn hiervoor besproken. Hieronder krijgen de voorwaarden een score toegekend.

**Tabel 5.14: Overzicht cluster ‘stem integratie en simplificatie op elkaar af’**

<b>Cluster 7: Stem integratie en simplificatie op elkaar af</b>	
<i>Voorwaarden</i>	<i>Score</i>
7.1 Prestatiemeting dient een integraal onderdeel te zijn van de planning- en controlcyclus.	<i>Gedeeltelijk</i>
7.2 Om tot een goede beoordeling te komen dient gebruik gemaakt te worden van verschillende meetsystemen.	<i>Ja</i>
7.3 De omgeving van een organisatie verandert. Er dient ruimte geboden te worden om het prestatie-managementsysteem aan te passen.	<i>Gedeeltelijk</i>
<b>Eindscore cluster</b>	<b><i>Matig</i></b>

Het cluster ‘stem integratie en simplificatie op elkaar af’ scoort een matig. Dit komt doordat prestatiemeting nog niet goed genoeg verankerd is in de planning en controlcyclus. Aan voorwaarde nummer twee wordt wel voldaan. De laatste voorwaarde dat het prestatie-managementsysteem wordt aangepast is wel van toepassing op de gemeente, maar neemt hier zelf te weinig initiatief in.

## 5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen en ook de analyse weergegeven van de toetsing van het prestatie-managementsysteem van de gemeente Rotterdam. Aan ieder cluster is een score gekoppeld. Deze scores zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 5.15: Eindscore clusters toetsingskader**

Eindscores clusters	
Clusters	Score
1. Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur.	<i>Matig</i>
2. Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af.	<i>Matig</i>
3. Maak strategieën operationeel.	<i>Matig</i>
4. Creëer transparantie van informatie.	<i>Matig</i>
5. Richt aandacht op wat echt belangrijk is.	<i>Matig</i>
6. Bevorder prestatiegericht bedrag.	<i>Matig</i>
7. Stem integratie en simplificatie op elkaar af.	<i>Matig</i>

In de tabel is te zien dat alle clusters de score matig hebben gekregen. Er is dus geen één cluster waarbij alle voorwaarden een 'ja' of een 'nee' hebben gescoord. Bij de zeven clusters zijn er één of meerdere voorwaarden die een 'nee' of 'gedeeltelijk' hebben gescoord. Met het eindoordeel matig, wordt aangegeven dat de gemeente Rotterdam het niet heel slecht doet, maar er zijn bij ieder cluster nog punten ter verbetering mogelijk.

Het eerste cluster bestaat uit vijf voorwaarden. Drie van deze voorwaarden scoren een 'gedeeltelijk' en twee voorwaarden scoren een 'ja'. De verbeterpunten kunnen aangebracht worden in de voorwaarden: het creëren van een besturingsmodel, afspraken maken over de functies van het prestatie-managementsysteem en de aanwezigheid van een boundary spanner.

Cluster twee bestaat uit één voorwaarde. Deze voorwaarde scoort een 'gedeeltelijk'. Een verbetering is nodig in het beter afstemmen van de lange en de korte termijn.

Het derde cluster is opgedeeld in vier voorwaarden. Van de vier voorwaarden scoort er één voorwaarde een 'gedeeltelijk'. De doelen zijn nog niet allemaal controleerbaar en meetbaar.

Het volgende cluster, nummer vier, bestaat uit vijf voorwaarden. Vier van de vijf voorwaarden scoort een 'gedeeltelijk'. En één voorwaarde scoort een 'nee'. Er dient nog meer aandacht besteedt te worden aan de juistheid, betrouwbaarheid, tijdigheid, controleerbaarheid van informatie. Ook het vermijden van informatie-overload dient aandacht. Verder moet ook gekeken worden naar de processen en kan er nog meer rekening worden gehouden met de omgeving.

Cluster vijf bestaat uit één voorwaarde. Deze voorwaarde heeft de score 'gedeeltelijk' gekregen. Binnen dit cluster moet uitgekeken worden dat er geen pervers effect optreedt. De gemeente moet uitkijken dat er niet alleen wordt gefocust op de doelen, maar ook het proces in de gaten wordt gehouden. Daarnaast focussen ambtenaren zich voornamelijk op hun eigen doel en weten niet of zij ook iets bij kunnen dragen aan een ander doel.

Verder bestaat cluster zes uit vier voorwaarden. Twee voorwaarden hebben de score 'gedeeltelijk' gekregen. De andere twee scoren een 'ja'. De aandacht in dit cluster moet gaan naar het vertalen van de doelstellingen naar heldere verwachtingen van de ambtenaren. Ook moet er gekeken worden of het duidelijk is of zij weten hoe ze de doelen moeten bereiken.

Het laatste cluster bevat drie voorwaarden. Twee van deze voorwaarden scoren een 'gedeeltelijk'. Binnen dit cluster dient aandacht te worden besteed aan de integraliteit van prestatiemeting in de planning- en controlcyclus en dat het prestatimanagementsysteem geëvalueerd en aangepast wordt.

## Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In het laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de probleemstelling van dit onderzoek. Eerst worden de deelvragen besproken en daarna wordt er een antwoord op de hoofdvraag gegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 de beperkingen van dit onderzoek besproken. Hier vindt een reflectie plaats op het gedane onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam en voor een vervolgonderzoek.

### 6.1 Beantwoording probleemstelling

Sinds de opkomst in de jaren tachtig van het NPM gedachtegoed kwam het besef dat de overheid effectiever en efficiënter moest gaan werken. Deze stroming ontstond onder invloed van de economische recessie en het (dis)functioneren van de overheid. Om een 'nieuwe' overheid te laten ontstaan en meer zicht te krijgen in effectiviteit en efficiëntie, moesten technieken vanuit de private sector worden ingevoerd. Een van deze technieken was prestatiemeting. Deze verandering werd ingevoerd door het geloof in de 'meetbaarheid' van prestaties in de publieke sector. Tot op heden wordt er nog steeds gewerkt met prestatiemeting in de publieke sector. Zo ook bij de gemeente Rotterdam.

Het is van belang om een goed prestatimanagementsysteem te hebben om zo een goede verantwoording af te kunnen leggen. Burgers zijn kritischer en willen weten hoe de gemeente hun belastinggeld besteedt. Ook door de crisis is het belang toegenomen om kritisch te kijken of doelen worden behaald en tegen welke prijs. Door hier inzicht in te hebben kan een gemeente hierdoor efficiënter en effectiever gaan werken.

In de volgende subparagrafen worden de deelvragen besproken. De antwoorden op deze deelvragen vormen samen de conclusie op de probleemstelling van dit onderzoek.

#### 6.1.1 Beantwoording deelvraag 1: theoretische voorwaarden voor een prestatimanagementsysteem

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Welke voorwaarden worden gesteld aan een prestatimanagementsysteem als het gaat om de verantwoording van het college over de collegedoelen?* Deze deelvraag wordt in deze paragraaf besproken.

Voor het beantwoorden van deze deelvraag zijn verschillende theorieën geraadpleegd. Als eerst is gekeken naar wat de technische voorwaarden zijn voor een goed prestatimanagementsysteem. Vaak wordt alleen naar deze aspecten gekeken dus zijn er nog twee andere theorieën gebruikt om een breder beeld te schetsen. De Waal en Kerklaan geven in hun theorie aan dat prestatiemeting als onderdeel gezien moet worden van prestatimanagement en hier tussen verbanden moeten worden gelegd. Daarnaast is nog de theorie van de Bruijn gehanteerd. Hij gaat in zijn drie ontwerpprincipes voor prestatiemeting in op de relatie tussen de manager en de professional. Vanuit deze theorieën zijn een zevental clusters opgesteld, waar een aantal voorwaarden aan is gekoppeld. Deze clusters vormen samen het toetsingskader waaraan het prestatimanagementsysteem van de gemeente Rotterdam getoetst is. Hieronder worden de voorwaarden weergegeven.

**Tabel 6.1: Overzicht theoretische voorwaarden voor een prestatimanagementsysteem**

Nr.	Voorwaarden
<b>1</b>	<b>Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur</b>
1.1	Om een consistente verantwoordelijkheidsstructuur te creëren is een duidelijk besturingsmodel nodig.
1.2	Duidelijke afspraken over de functies van het prestatimanagementsysteem.
1.3	Aantal functies en fora dient beperkt te zijn.
1.4	Binnen de organisatie moet overeenstemming zijn tussen de verantwoordelijkheden.
1.5	Binnen de organisatie dient een boundary spanner aanwezig te zijn die de ruimte krijgt om managers en professionals met elkaar te verbinden.
<b>2</b>	<b>Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af</b>
2.1	De lange termijn focus dient afgestemd te zijn op de korte termijn focus.
<b>3</b>	<b>Maak strategieën operationeel</b>
3.1	Vanuit de doelstellingen dienen (niet)-financiële prestatie-indicatoren te worden afgeleid.
3.2	De prestatie-indicatoren dienen te voldoen aan het SMART-principe.
3.3	Kengetallen dienen te voldoen aan de volgende eisen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het moet beleidsrelevante informatie betreffen;</li> <li>• eenduidig en duidelijk geformuleerd zijn;</li> <li>• meetbaar zijn;</li> <li>• relevant zijn;</li> <li>• bruikbaar zijn als verantwoordingsinstrument;</li> <li>• betrouwbaar zijn;</li> <li>• controleerbaar zijn;</li> </ul>
3.4	Binnen het prestatimanagementsysteem is ruimte voor variëteit. Er mag geen monopolie zijn op de betekenisgeving hiervan.
<b>4</b>	<b>Creëer transparantie van informatie</b>
4.1	De juiste informatie dient in de juiste vorm op het juiste tijdstip bij de juiste mensen te zijn. Om dit te bewerkstelligen is het nodig dat de benodigde data snel vanuit verschillende bronnen kan worden verzameld.
4.2	Informatie dient: <ul style="list-style-type: none"> <li>• betrouwbaar te zijn;</li> <li>• actueel te zijn;</li> <li>• tijdig te zijn;</li> <li>• flexibel te zijn in tijd;</li> <li>• relevant te zijn;</li> <li>• controleerbaar te zijn;</li> </ul>
4.3	Vermijden van informatie-overload.
4.4	Er wordt niet alleen gekeken naar de producten/diensten, maar ook naar de processen.
4.5	Er dient rekening te worden gehouden met de omgeving van de organisatie.
<b>5</b>	<b>Richt aandacht op wat echt belangrijk is</b>
5.1	Focus ligt op de essentiële producten/diensten van de organisatie.
<b>6</b>	<b>Bevorder prestatiegericht gedrag</b>

6.1	De doelstellingen zijn vertaald naar heldere verwachtingen van de werknemers.
6.2	Werknemers weten hoe ze deze doelen kunnen bereiken.
6.3	De HRM-instrumenten (belonen, beoordelen, opleiden) zijn afgestemd op het realiseren van de doelstellingen.
6.4	De directe koppeling van prestaties en het afrekenen op een individu wordt vervangen door een indirecte koppeling.
<b>7</b>	<b>Stem integratie en simplificatie op elkaar af</b>
7.1	Prestatiemeting dient een integraal onderdeel te zijn van de planning- en controlcyclus.
7.2	Om tot een goede beoordeling te komen dient gebruik gemaakt te worden van verschillende meetsystemen. Bijv. klanten, derden, medewerkers en visitatiecommissies.
7.3	De omgeving van een organisatie verandert. Er dient ruimte geboden te worden om het prestatimanagementsysteem aan te passen.

Deze bovenstaande voorwaarden zijn de minimale voorwaarden waar een prestatimanagementsysteem aan dient te voldoen om goed te kunnen functioneren. Als wordt gekeken naar het prestatimanagementsysteem van de gemeente Rotterdam, dan voldoet dit gedeeltelijk aan deze voorwaarden. Op alle clusters zijn er nog verbeteringen nodig bij de gemeente Rotterdam.

### 6.1.2 Beantwoording deelvraag 2: voorwaarden van de gemeente Rotterdam voor haar meetbare doelen systematiek

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Wat zijn de voorwaarden die de gemeente Rotterdam aan haar meetbare doelen systematiek stelt?* In de vorige paragraaf werd duidelijk welke voorwaarden vanuit verschillende theoretische aspecten aan een prestatimanagementsysteem gesteld worden. Deze paragraaf gaat in op de voorwaarden die de gemeente Rotterdam stelt aan haar eigen meetbare doelen systematiek (prestatimanagementsysteem).

In 1998 is de gemeente Rotterdam gestart met de meetbare doelen systematiek. Iedere collegeperiode is er geleerd en zijn er verbeterpunten doorgevoerd om deze systematiek te verbeteren. In de loop der jaren heeft deze systematiek zich ontwikkeld tot het Rotterdams bestuursmodel die van toepassing is in de collegeperiode 2012 tot en met 2014. In de periode van 1998 tot en met 2014 zijn er voorwaarden opgesteld waar het prestatimanagementsysteem van de gemeente Rotterdam aan dient te voldoen. Deze verschillende voorwaarden zijn in tabel 6.2 weergegeven.

**Tabel 6.2: Voorwaarden die de gemeente Rotterdam aan haar prestatimanagementsysteem stelt**

Nr.	Voorwaarden
1.	Een integrale stadsvisie voor de zeer lange termijn (tot 2050).
2.	De raad sluit een coalitieakkoord en stelt daarmee kaders op hoofdlijnen.
3.	Het college stelt een beperkt aantal thema's met prioriteiten op passend binnen de stadsvisie.
4.	Aan deze prioriteiten worden voor elk thema 3 á 4 SMART effectdoelen gehangen.
5.	Op basis van een analyse van het gewenste effect moet worden bepaald welke instrumenten worden ingezet.
6.	De gekozen instrumenten moeten worden onderbouwd door het college d.m.v. een beleidshypothese.
7.	De effectdoelen dienen te zijn voorzien van effectindicatoren.



8.	Aan de effectdoelen dienen jaarlijkse mijlpalen te worden opgehangen.
9.	Aan de gekozen instrumenten dienen SMART-prestatiedoelen te worden gekoppeld.
10.	Stadsvisie, effectdoelen, prestatiedoelen en instrumenten dienen met elkaar samen te hangen.
11.	Effectdoelstellingen moeten in principe de hele collegeperiode hetzelfde blijven.
12.	Prestatiedoelen dienen te zijn voorzien van mijlpalen.
13.	Het college maakt het stelstel van haar doelen transparant en debatteert hierover met de raad.
14.	Prestaties zijn meetbaar, worden geadmistreerd en worden periodiek en tijdig gerapporteerd.
15.	De behaalde prestaties worden vertaald naar het behaalde effect.
16.	Over het effect wordt verantwoord.
17.	De verantwoording wordt intern op juistheid en volledigheid gecontroleerd door de ASR.
18.	De realisatie dient zowel voor de interne sturing als de verantwoording naar de raad periodiek te worden vergeleken met de planning.
19.	Als de realisatie afwijkt van de planning dient zo nodig bijgestuurd te worden.
20.	Er dient gebruik te worden gemaakt van comply or explain.
21.	De verantwoording van het college wordt gecontroleerd door de rekenkamer Rotterdam.
22.	Aan de hand van het collegeprogramma, de verantwoording en het rapport van de rekenkamer debatteert de raad over de doelstellingen.
23.	Het bestuursmodel wordt gedurende de periode geëvalueerd.
24.	Gedurende de collegeperiode worden voor de navolgende periode voorbereidende maatregelen getroffen.
25.	Aanwezigheid van een definitieboek.
26.	Voor de ambtenaren moet duidelijk zijn wat van hen wordt verwacht.
27.	Houden aan de planning- en controlcyclus

Volgens de gemeente Rotterdam dient de eigen meetbare doelen systematiek aan deze bovenstaande voorwaarden te voldoen. Als deze deelvraag wordt vergeleken met de eerste deelvraag dan zijn er een aantal verschillen te zien. Een verschil met de voorwaarden uit de theorie en de voorwaarden van de gemeente Rotterdam is dat er in de theorie wordt gekeken wat de functies van het prestatie-managementsysteem zijn. Verder dient er een boundary spanner aanwezig te zijn die de bestuurlijke en de uitvoerende wereld met elkaar verbindt. Ook dient er rekening gehouden te worden met de omgeving als de prestaties worden vastgesteld. Aan de kengetallen dienen ook verschillende eisen gesteld te worden. Daarnaast wordt er niet gesproken over het voorkomen van informatie-overload en komen ook de HRM-instrumenten niet terug.

Als de voorwaarden van de gemeente Rotterdam wordt vergeleken met de theoretische voorwaarden dan wordt duidelijk dat hier ook wat verschillen tussen zitten. In de voorwaarden van de gemeente zijn veel voorwaarden opgenomen die met effectdoelen te maken hebben. De gemeente gaat er ook van uit dat er een beleidshypothese aanwezig moet zijn. Ook dient de operationalisatie van de doelen opgenomen te worden in een definitieboek. Het afleggen van de verantwoording gebeurt door middel van het comply or explain principe. Als laatste geeft de gemeente Rotterdam aan dat doelstellingen hetzelfde moeten blijven gedurende de collegeperiode.

Naast deze verschillen zijn er ook overeenkomsten te zien tussen de theoretische voorwaarden en de voorwaarden van de gemeente Rotterdam. De eerste overeenkomst is dat er bestuursmodel aanwezig dient te zijn. Verder moeten de lange en de korte termijn op elkaar worden afgestemd. Er mogen maar een beperkt aantal doelen worden gekozen, zodat hier op gefocust kan worden. Als de

doelen zijn gekozen dan moeten deze ook geoperationaliseerd worden, zodat deze ook controleerbaar zijn. Om verantwoording af te leggen dient de gemeente zich te houden aan de planning- en controlcyclus. Verder worden de doelen en prestaties door de ASR en de rekenkamer Rotterdam gecontroleerd. Als laatste wordt het systeem na een collegeperiode geëvalueerd.

### 6.1.3 Beantwoording deelvraag 3: werking van de meetbare doelen systematiek in de praktijk

Deelvraag drie luidt als volgt: *Hoe werkt de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam in de praktijk en welke knelpunten zijn hiervoor te noemen?* In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is ingegaan op de voorwaarden die uit de theorie zijn gehaald voor een goed prestatie-managementsysteem. De tweede deelvraag heeft inzichtelijk gemaakt welke voorwaarden de gemeente Rotterdam zelf stelt aan haar prestatie-managementsysteem. In de deze paragraaf wordt aangegeven, op basis van het toetsingskader, waar de knelpunten zitten voor de gemeente Rotterdam.

In de tabel hieronder is een overzicht te zien van de eindscores van de verschillende clusters. Deze clusters met voorwaarden worden hieronder besproken.

**Tabel 6.3: Overzicht eindscores clusters**

Eindscores clusters	
Clusters	Score
1. Creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur.	Matig
2. Stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af.	Matig
3. Maak strategieën operationeel.	Matig
4. Creëer transparantie van informatie.	Matig
5. Richt aandacht op wat echt belangrijk is.	Matig
6. Bevorder prestatiegericht bedrag.	Matig
7. Stem integratie en simplificatie op elkaar af.	Matig

Als wordt gekeken naar het eerste cluster dan scoort deze matig, omdat aan de eerste voorwaarde, dat er een bestuursmodel aanwezig moet zijn, bij de gemeente Rotterdam niet wordt voldaan. Dit bestuursmodel wordt voor een gedeelte alleen gehanteerd binnen de diensten. Bij voorwaarde nummer twee, wordt duidelijk welke functies prestatie-meting heeft binnen de gemeente Rotterdam. Over deze functies zijn niet allemaal afspraken gemaakt. Het aantal functies van prestatie-meting is niet te veel. De afspraken voor de voortgang van een doel zijn aanwezig, voor zowel college als diensten. De bestuursdienst voldoet gedeeltelijk aan de laatste voorwaarde, omdat de problemen niet altijd helder worden vertaald en de regierol beter zou kunnen.

Het cluster ‘stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af’ scoort een matig, omdat de plannen van het college wel binnen de kaders van de gemeenteraad vallen. Als er wordt gekeken naar de lange termijn focus, dan wordt duidelijk dat een zeer lange termijn focus ontbreekt. Verder zijn er voor sommige doelen wel lange termijn focussen, maar die staan verspreid in verschillende documenten.

Het derde cluster wat in gaat op het operationaliseren van strategieën, scoort matig. De voorwaarden over het controleerbaar en meetbaar maken van de doelen kan nog verbeterd worden. Het knelpunt hierbij is dat het soms heel lastig is om alles meetbaar en controleerbaar te maken. Het gevaar is dat alleen die doelen worden geformuleerd die ook makkelijk haalbaar of meetbaar zijn.

Het cluster 'creëer transparantie van informatie' scoort matig. Binnen dit cluster wordt er aan geen één voorwaarde helemaal voldaan, maar het komt wel in de buurt. De informatie komt niet altijd op tijd en kan niet snel vanuit verschillende bronnen gehaald worden. Dit komt mede doordat informatie van derden moet worden verkregen.

Het college zorgt ook niet voor een volledige verantwoording aan de raad. De laatste voorwaarde gaat over het proces. Door alleen te verantwoorden over de collegedoelen wordt er maar een beperkte transparantie gegeven. De rest van het beleid komt niet of minder aan bod. Ook is het lastig in de verantwoording om aan te geven in hoeverre de gemeente heeft bijgedragen aan een doel. De causaliteiten zijn soms onbekend.

Bij de gemeente wordt voornamelijk gekeken of een doel is behaald, maar het proces daar naar toe wordt minder toegelicht. De koppeling tussen doel en middel kan nog beter. Een probleem hierbij is wel dat het voor een gemeente lastiger is om de kosten per product/dienst te meten, dan een private onderneming. Daarnaast wordt er ook te weinig gekeken of het nu echt iets voor de maatschappij heeft opgeleverd. Er wordt nog te weinig rekening gehouden met de omgeving bij het vaststellen of de doelen zijn behaald. Een knelpunt hierin is dat de gemeente Rotterdam afhankelijk is van derden om hun doelen te kunnen behalen. Verder opereert de gemeente in een dynamische omgeving waar de gemeente zelf niet altijd invloed op uit kan oefenen.

Het vijfde cluster 'richt aandacht op wat echt belangrijk is' scoort een matig. Het college kiest wel een aantal speerpunten voor een collegeperiode, maar hier treedt een pervers effect bij op. De diensten richten zich voornamelijk op het bereiken van het doel en zo krijgt het proces minder aandacht. Ook weten diensten vaak niet of zij kunnen bijdragen aan een doel van een andere dienst.

Cluster zes 'bevorder prestatiegericht gedrag' scoort een matig, omdat niet altijd duidelijk is voor de werknemers wat er van hen wordt verwacht en hoe ze de doelen moeten bereiken. Een knelpunt hierbij is dat een gemeente met veel omgevingsfactoren heeft te maken en dan blijft het vaak bij veronderstellingen hoe een doel haalbaar is.

Het cluster 'stem integratie en simplificatie op elkaar af' scoort een matig. Dit komt doordat prestatiemeting nog niet goed genoeg verankerd is in de planning en controlcyclus. De laatste voorwaarde dat het prestatie managementsysteem wordt aangepast, is wel van toepassing op de gemeente, maar neemt hier zelf te weinig initiatief in.

#### 6.1.4 Conclusie op de hoofdvraag

De antwoorden van de hiervoor besproken deelvragen vormen tezamen het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek: *Wat is de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam voor de verantwoording van het college van burgemeesters en wethouders over de collegedoelen en welke mogelijkheden bestaan er om de functionaliteit te verbeteren?*

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de huidige meetbare doelen systematiek matig functioneert. Deze conclusie is gebaseerd op de eindscores van de verschillende clusters. Al de zeven clusters scoren een matig. Dit houdt in dat bij alle clusters nog verbeteringen mogelijk zijn, om zo de functionaliteit van het systeem te vergroten.

Als gekeken wordt naar het eerste cluster dan wordt duidelijk dat nog niet in de gehele organisatie het bestuursmodel is ingevoerd. Dit komt doordat het college niet gewaarborgd heeft dat de werkwijze van het bestuursmodel wordt toegepast in de gehele gemeentelijke organisatie. Dit heeft als gevolg dat ook nog niet conform het bestuursmodel wordt verantwoord. Het format dat er nu ligt dwingt niet af dat er conform het bestuursmodel wordt verantwoord. Er wordt in dit format niet gevraagd naar de relatie tussen de gedane inspanningen en de gerealiseerde effecten. Ook heeft de bestuursdienst niet de regierol op zich genomen om een verantwoordingsformat op te stellen en te versturen conform het bestuursmodel. Binnen de gemeente Rotterdam is wel duidelijk wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel.

Het tweede cluster kijkt naar de afstemming tussen de lange termijn focus en de korte termijn focus. Een van de spelregels van het bestuursmodel is dat de gemeente Rotterdam een zeer lange termijn visie heeft. Deze ontbreekt op dit moment nog. Voor de verantwoording betekent dit dat de bereikte effecten niet afgestemd kunnen worden aan de zeer lange termijn visie. De lange termijn visies staan over verschillende documenten verspreid of zijn niet aanwezig.

Als wordt gekeken naar cluster drie, het operationaliseren van de strategieën, dan kan hier ook nog een stap gemaakt worden door de gemeente Rotterdam. De doelen zijn voorzien van prestatie-indicatoren en voldoen ook aan het SMART-principe. Toch gebeurt het nog te vaak dat de doelen niet controleerbaar of meetbaar zijn. Dit is opmerkelijk, omdat de gemeente Rotterdam al langer met meetbare doelen werkt. De doelen zijn niet meetbaar of controleerbaar, doordat informatie te laat of niet wordt aangeleverd of de administratie van een doel niet goed wordt bijgehouden door de diensten. Over deze doelen kan door het college dan geen volledige verantwoording worden afgelegd.

Cluster vier gaat over het transparant maken van informatie. Bij dit cluster is te zien dat informatie niet altijd op tijd uit de informatiesystemen wordt aangeleverd. Hierdoor komt de informatie te laat voor de verantwoording. Ook is het van belang dat de gemeente transparant is over de invloed van de bezuinigingsopgaven op de haalbaarheid van de doelen, dit gebeurt nu nog te weinig. Verder wordt er voornamelijk gekeken of de doelen zijn behaald en wordt het proces van totstandkoming van een product/dienst te weinig transparant gemaakt.

Het vijfde cluster gaat in op de aandacht die geschonken moet worden aan producten of diensten die echt belangrijk zijn. Het college kiest een aantal speerpunten uit die zij in de collegeperiode wil behalen. Dit zorgt voor een focus op deze doelen. Het probleem bij dit cluster is dat deze focus ervoor zorgt dat het proces sneller uit het oog wordt verloren.

Verder is bij het cluster 'bevorder prestatiegericht gedrag' het voor de werknemers niet altijd duidelijk wat van hen wordt verwacht en hoe zij doelen moeten bereiken. De HRM-instrumenten worden wel goed ingezet om prestatiegericht gedrag te bevorderen.

Bij het laatste cluster 'stem integratie en simplificatie op elkaar af' is prestatiemeting nog niet goed genoeg verankerd in de planning- en controlcyclus. Ook neemt de gemeente Rotterdam nog niet genoeg initiatief om het prestatie-managementsysteem aan te passen.

Als gekeken wordt naar de data die is verzameld door middel van de interviews bij de verschillende respondentengroepen dan valt op dat er maar sporadisch is gekozen voor de antwoordmogelijkheid 'helemaal eens' of helemaal oneens'. Dit komt doordat de respondenten meestal met argumenten kwamen dat een stelling toch niet helemaal van toepassing was op een bepaalde situatie.

Verder liggen de antwoorden redelijk op dezelfde lijn. Wel zijn er bij een aantal stellingen grote verschillen te zien. Over het punt controleerbaarheid van de doelen zijn de rekenkamer Rotterdam en de raad het niet eens met de diensten en de bestuursdienst. Deze laatste groepen geven aan dat al de doelen controleerbaar zijn. De rekenkamer Rotterdam en de raad zijn het hier niet mee eens. Verder geeft de rekenkamer Rotterdam aan dat er geen duidelijke afspraken zijn over de verantwoordelijkheden van het college. De bestuursdienst en het college geven aan dat dit wel duidelijk is. Bij de stelling die gaat over het functioneren van de bestuursdienst is er ook een verschil te zien. De raad en het college vinden de bestuursdienst goed functioneren. De diensten en de rekenkamer zijn het hier niet mee eens. Daarnaast geeft de rekenkamer Rotterdam aan dat informatie vaak niet op tijd is. Het college en de bestuursdienst geven aan dat de informatie wel altijd op tijd is. Als laatste wordt door de rekenkamer Rotterdam en de diensten aangegeven dat er bij de verantwoording over de collegedoelen te weinig rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente. De gemeenteraad en de bestuursdienst zijn het hier niet mee eens.

### 6.1.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op het laatste deel van de hoofdvraag en tevens op de laatste deelvraag. De laatste deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Welke mogelijkheden bestaan er om de knelpunten van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam aan te pakken?* Op basis van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen gegeven worden. Op deze manier kan de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek worden vergroot.

Alle clusters van het toetsingskader scoren een matig. Een aanbeveling is dan ook dat de gemeente Rotterdam de punten aanpakt die nu niet goed scoren. Per cluster worden aanbevelingen worden.

Bij het eerste cluster 'creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur is het belangrijk om het Rotterdamse bestuursmodel in de gehele gemeentelijke organisatie in te voeren. Het college moet waarborgen dat dit ook gebeurt. Verder moeten er duidelijke afspraken komen over de functies van het prestatie-managementsysteem. Als laatste moet de bestuursdienst meer een regierol innemen.

Voor het tweede cluster 'stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af' is het belangrijk dat er een lange termijn visie komt voor de gehele gemeentelijke organisatie, zodat de doelen hieraan gekoppeld kunnen worden. En moet er voor alle collegedoelen een lange termijn visie worden opgesteld.

Cluster drie 'maak strategieën operationeel' kan verbeterd worden door het meetbaar en controleerbaar maken van alle prestatie-informatie. De meetbare doelen systematiek kent al een lange geschiedenis en dit punt komt iedere collegeperiode weer terug. Het is dan ook van belang voor de verantwoording om hier aandacht aan te geven. Om de controleerbaarheid en de meetbaarheid te vergroten dient er veel aandacht te zijn voor de operationalisatie aan de voorkant van het proces, maar ook moeten diensten hun administraties goed bijhouden. Ook kan er aan het begin van de collegeperiode rond de tafel worden gezeten met ASR en de rekenkamer Rotterdam om onduidelijkheden uit de operationalisatie te halen.

Bij het vierde cluster 'creëer transparantie van informatie' dient aandacht te worden geschonken aan het snel verkrijgen van informatie uit verschillende bronnen. Ook het vermijden van informatie-overload verdient aandacht. Hierdoor worden de verantwoordingsdocumenten voor bijvoorbeeld de raad overzichtelijker. Ook de aandacht voor de ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Rotterdam is belangrijk. Er dient aandacht besteedt te worden aan de invloed van de ontwikkelingen op de verantwoording van de doelen. In de huidige collegeperiode dient er voornamelijk eerlijk en transparant verantwoord te worden over de effecten van de crisis op de haalbaarheid van de doelen. Als laatste is het belangrijk dat ook het proces van de totstandkoming van een product of dienst aandacht krijgt. Het is een verbetering als er een betere koppeling tussen doel en middel wordt gemaakt. Zo is voor de raad te achterhalen hoeveel een collegedoel heeft gekost.

Bij cluster vijf 'richt aandacht op wat echt belangrijk is' is het van belang dat er wordt uitgekeken dat er geen pervers effect gaat optreden. Met het perverse effect wordt in dit geval bedoeld dat de ambtenaren zich focussen op het behalen van de doelen en minder op het proces zelf.

Het zesde cluster 'bevorder prestatiegericht gedrag' kan verbeterd worden door de doelstellingen nog beter te vertalen, zodat het voor ambtenaren duidelijk is wat er van hen wordt verwacht.

Bij het laatste cluster 'stem integratie en simplificatie op elkaar af' is het van belang dat prestatiemeting beter wordt verankerd in de planning- en controlcyclus. Ook moet het systeem na deze collegeperiode geëvalueerd worden. Dit kan gedaan worden tijdens een roundtable waar de raad, rekenkamer (top)ambtenaren en college bij aanwezig zijn. Het initiatief hiervoor ligt nu voornamelijk bij de rekenkamer Rotterdam het zou een verbetering zijn als de gemeente Rotterdam hier zelf het initiatief voor neemt.

Het is teveel om dit in één keer aan te pakken. Daarom moeten er prioriteiten gesteld worden. Op vier van de zeven clusters moet de prioriteit gaan liggen, omdat hierdoor de functionaliteit van de meetbare doelen systematiek snel verbeterd.

Dit is als eerst het cluster 'creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur'. Voornamelijk gaat het om het invoeren van het bestuursmodel in de gehele gemeentelijke organisatie. Dit werkt dan ook door in het cluster 'creëer transparantie van informatie'. Op deze manier kan er ook conform het bestuursmodel worden verantwoord. Verder moet er genoeg aandacht zijn voor de voorkant van het proces. Hiermee wordt bedoeld dat de strategieën goed geoperationaliseerd moeten worden. Als de operationalisatie niet goed is dan kan hier ook geen goede verantwoording over gedaan worden. Het laatste cluster dat prioriteit verdient is het cluster 'stem integratie en simplificatie op elkaar af' en dan met name de planning- en controlcyclus. Er wordt nu nog vaak aangegeven dat informatie te laat is en er te weinig koppeling is tussen doel en middel.

## 6.2 Beperkingen onderzoek

In deze paragraaf vindt een reflectie plaats op het gedane onderzoek. Hier gaat paragraaf 6.2.1 verder op in. Daarna wordt in paragraaf 6.2.2 argumenten gegeven voor een vervolgonderzoek.

### 6.2.1 Reflectie bevindingen

De meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam kent al een lange geschiedenis. Het is dan ook opmerkelijk dat de gemeente op bijna ieder cluster een matig scoort. Je zou verwachten dat de gemeente Rotterdam door de ervaring beter zou scoren.

Het is misschien ook nodig om dit in een bepaalde context te plaatsen. In deze collegeperiode (2010-2014) wordt in de gemeente Rotterdam voor het eerst gewerkt met het Rotterdams bestuursmodel. Hierdoor is het mogelijk dat er nog bepaalde kinderziektes in het model zitten en de gemeentelijke organisatie moet de nieuwe werkwijze nog eigen maken. Door het nog niet consistent gebruiken van het bestuursmodel heeft dit een doorwerking in de scores van de verschillende clusters. In het eerste cluster 'creëer een consistente verantwoordelijkheidsstructuur' wordt aangegeven dat er niet in de gehele gemeentelijke organisatie via het bestuursmodel wordt gewerkt. Dit is dan ook terug te zien in het cluster 'stem focus voor lange en korte termijn op elkaar af' binnen de gemeente is er nog geen zeer lange termijn visie, terwijl dit wel een onderdeel is van het bestuursmodel. Ook bij het cluster 'creëer transparantie van informatie' is te zien dat nog niet conform het bestuursmodel wordt verantwoord. Als dit onderzoek over enige tijd weer gedaan zou worden dan kan het zijn dat er een iets ander beeld uit komt.

Verder heeft de gemeente nog te maken met haar omgeving. Voor het aanleveren van prestatie-informatie is de gemeente Rotterdam afhankelijk van derden. Als zij te laat komen met de gegevens dan werkt dit ook door in de score van de gemeente.

Als wordt gekeken naar de onderzoeksaanpak dan kunnen hier een aantal kanttekeningen bij geplaatst worden. De eerst kanttekening gaat over het toetsingskader. Aan alle clusters en voorwaarden is de zelfde waarde toegekend. Als hier een gradatie in aan was gebracht dan had er tijdens de interviews aan de respondenten gevraagd moeten worden welke clusters zij het belangrijkste vinden. Op deze manier had in de conclusie aangegeven kunnen worden, hoe erg het is dat bepaalde clusters geen goed scoren.

Verder is in dit onderzoek gebruik gemaakt van kwalitatieve data. Toch is geprobeerd om dit kwantitatief te interpreteren door een bepaalde score aan de clusters te geven. De antwoorden van de respondenten kunnen niet allemaal bij elkaar opgeteld worden, waardoor het lastig is om een kwantitatief oordeel te geven. Wel geven de gegevens een bepaald beeld van de meetbare doelen systematiek.

Als laatste is er een kanttekening te zetten bij de drie-puntsschaal die is gebruikt voor het beoordelen van de clusters. De schaal bestaat uit slecht, matig en goed. Nu zijn er clusters die matig scoren waarvan maar één voorwaarde een 'nee' of een 'gedeeltelijk' scoort. Terwijl er ook clusters zijn die matig scoren, maar waarvan drie voorwaarden een 'nee' of een 'gedeeltelijk' scoren. Als er gekozen was voor een vijf-puntsschaal die loopt van uitstekend, goed, matig, voldoende of slecht, dan konden er specifiekere conclusies worden gegeven.

Op de resultaten en de conclusies van dit onderzoek is een aantal kanttekeningen van toepassing. In de antwoorden van de respondenten op de stellingen is een bepaalde onzekerheidsfactor te herkennen. Het betreft natuurlijk voornamelijk percepties en meningen van medewerkers van de

gemeente Rotterdam. Het is niet allemaal te baseren op harde cijfers. Ook zijn de antwoorden van de respondenten niet in een bepaald 'hokje' te plaatsen, waardoor er alleen maar een bepaalde antwoordrichting uit de data komt.

Verder wordt er maar een beperkt beeld gekregen, doordat de respondentengroepen maar uit een paar respondenten bestaan. Als met het hele college gesproken zou worden is het mogelijk dat er een ander beeld ontstaat. Ook zijn het aantal respondenten per groep niet gelijk. Hierdoor wegen de antwoorden niet even zwaar. In het onderzoek is er een gemiddelde genomen van alle antwoorden van de respondenten.

De laatste kanttekening is dat er een keuze is gemaakt in theorieën die aangeven waar een goed prestatie-managementsysteem aan dient te voldoen, zodat het college verantwoording kan afleggen over haar doelen. De theorieën in dit onderzoek zijn voornamelijk vanuit een prestatie-meting/prestatie-management invalshoek gekozen. Als vanuit een andere invalshoek, theorieën worden gekozen dan kan dit ervoor zorgen dat er andere voorwaarden gekozen kunnen worden voor het toetsingskader. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar theorieën over publieke verantwoording, of naar voorwaarden waar bepaalde verantwoordingsdocumenten aan dienen te voldoen en naar theorieën over (bij)sturing op prestaties.

### **6.2.2 Vervolgonderzoek**

Er zijn een aantal aanknopingspunten te noemen voor een vervolgonderzoek. Het werken met het Rotterdamse bestuursmodel staat nu nog in de kinderschoenen. Over enige tijd is het interessant om te kijken of de gemeente Rotterdam deze werkwijze zich al meer eigen heeft gemaakt. Indien een vervolg onderzoek wordt gedaan naar ditzelfde onderwerp kan er gekeken worden of er nog andere voorwaarden toegevoegd kunnen worden aan het toetsingskader.

Dit onderzoek heeft een beperkt beeld gegeven van de meetbare doelen systematiek van de gemeente Rotterdam en wat de functionaliteit hiervan is voor de verantwoording door het college over haar doelen. Om dit beeld te verbreden is het aan te raden om meer respondenten te interviewen of enquêtes af te nemen. Hierdoor wordt de eerder aangegeven onzekerheidsfactor eruit gehaald. Ook is het aan te raden om een andere schaal te gebruiken om de uiteindelijke eindscores te bepalen voor de clusters.

Als laatste is het mogelijk om dit onderwerp vanuit een ander perspectief te bekijken. Namelijk of de meetbare doelen systematiek een goede basis vormt voor de controlerende taak van de gemeenteraad of in hoeverre op basis van de verantwoording bijgestuurd kan worden.



## Literatuurlijst

- Aardema, H. (2002). *Doorwerking van BBI; Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*. Bestuur en management consultants, Leusden.
- Albeda, H. (2010). *De kleine gids; financiën voor gemeenteraadsleden*. Kluwer, Deventer.
- Albeda, H. (2007). *Financiën voor Gemeenteraadsleden*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- ASR (2012). *Toetsing organisatie verantwoordingsinformatie definitieboekje deel 2: voorjaar 2012*.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging; Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Uitgeverij Lemma, Den Haag.
- Berenschot (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers; Eindrapport*.
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Circulaire nadere informatie besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag.
- BMC (2010). *Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies*.
- Bonsel, M.H.W. (2004). *Vademecum Gemeentefinanciën 2004; deel 2 planning en control, financiële organisatie, heffingen, uitkeringen uit gemeentefonds*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Bordewijk, P en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen; Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2011). *Begroten met beleid; Pleidooi voor planning en control op maat bij de gemeenten*. Sdu uitgeverij, Den Haag.
- Bouckaert, G. en T. Auwers (1999). *Prestaties meten in de overheid*. die Keure, Brugge.
- Bouckaert, G en J. Halligan (2008). *Managing Performance; International comparisons*. Routledge, London en New York.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. Kluwer.
- Bovens, M.A.P en T. Schillemans (2010). Publieke verantwoording. De staat van de verantwoordingsstaat. In: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden, Leiden University Press. [pp. 439-455].

- Bruijn, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector; tussen professie en verantwoording*. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.
- College van B en W (2012). *Brief inzake aanvullingen en wijzigingen definitieboekje en resultaatgericht bestuur*.
- De lokale rekenkamer (2006). *Handreiking collegeprogramma's; in het gemeentelijk bestel*.
- Desmidt, S. en A. Heene (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Uitgeverij Lannoo, Leuven.
- Dickson, S.J., E.L.M. Elferink en W.J. Gordijn (2011). *Resultaatgericht bestuur in Rotterdam*. Rekenkamer Rotterdam.
- Famo (2010). *Geschiedenis*. [Famo.nl]. 22 augustus 2012.
- Ferlie, E., L. E. Lynn Jr, C. Pollitt (2005). *The Oxford Handbook of public management*. Oxford university press, New York.
- Gemeente Rotterdam (2010a). *Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014; Werken aan talent en ondernemen*.
- Gemeente Rotterdam (2010b). *Definitieboekje collegewerkprogramma 2010-2014*.
- Gemeente Rotterdam (2010c). *Handleiding RSPW; Werken aan fysieke projecten op z'n Rotterdams*.
- Gemeente Rotterdam (2011). *Rotterdam Jaarstukken 2011; Programmarekening*.
- Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen (2008). *Bedrijfvoeringstechnieken; voor overheid en non-profitorganisaties*. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Haselbekke, A.G., H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld (1990). *Prestaties tellen; Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. VNG Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Helden, G.J. van en E.H. Jansen (1996). *Prestatiemeting bij gemeenten; Pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip*. RIBES, Rotterdams Instituut voor Bedrijfseconomische Studies, Rotterdam.
- Helden, G.J. van (1999). *Planning en control: BBI in de praktijk*. Openbaar bestuur 1999 nr. 2
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons*. *Public Administration*, 69, 3-19
- Hoogerwerf, A en M. Herwijer (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

- Kam, C.A. de, L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink (2008). *Overheidsfinanciën*. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Kickert, W.J.M. (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Londen, pag. 15-38.
- Kickert, W.J.M. (2000). deel 2 In Kickert, W.J.M. (Ed.), *Public management reforms in the Netherlands*, (pp 63-136)
- Korsten, A. (2010). *New public management*.
- Michiels, F.C.M.A en H.J. Snijders (2010). *Kluwer collegebundel 2010-2011; wetteksten, publiekrecht*. Uitgeverij Kluwer BV, Deventer.
- Nicis institute (2010). *Handboek prestatie meting; kwaliteit in kaart*.
- Osborne, D en T. Gaebler (1992). *Reinventing Government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Penguin, Plume Book, New York.
- PWC. *Ministeries*. [<http://www.pwc.nl/nl/rijksoverheid/ministeries.jhtml>]. 5 juni 2012.
- Rekenkamer Rotterdam (2000). *Bakens in de mist; resultaatmeting collegeprogramma 1998-2002*.
- Rekenkamer Rotterdam (2003). *Resultaten tellen; nulmeting 2002-2006*.
- Rekenkamer Rotterdam (2008). *Resultaten tellen; Realisatie collegeprogramma in 2008*.
- Rekenkamer Rotterdam (2010a). *Resultaatgericht bestuur een stap verder*.
- Rekenkamer Rotterdam (2010b). *Resultaten geteld; realisatie collegeprogramma 2006-2010*.
- Rekenkamer Rotterdam (2012a). *Onderzoeksopzet Rotterdams bestuursmodel en resultaten CWP 2011*.
- Rekenkamer Rotterdam (2012b). *Sturen op termijn; bestuursmodel collegewerkprogramma, realisatie mijlpalen 2011*. De werf, Rotterdam
- Rekenkamer Rotterdam (2012c). *Sturen op termijn; bestuursmodel collegewerkprogramma, realisatie mijlpalen 2011, bijlage 4, bevindingen per casus*. De werf, Rotterdam.
- Rekenkamer Rotterdam. *Wat doen we*. [<http://www.rekenkamer.rotterdam.nl/nl/wat-doen-we/6544/>]. 29 april 2012.

RTV Rijnmond. Roc's Rotterdam: plannen wethouder onuitvoerbaar [http://www.rijnmond.nl/nieuws/12-10-2012/rocs-rotterdam-plannen-wethouder-onuitvoerbaar] 12 oktober 2012.

Schillemans, T (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht; Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Lemma.

Steijn, B en S. Groeneveld (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Koninklijke Van Gorcum BV, Assen.

Tweede Kamer (2012). *Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording*. [http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/RU/ru\_beleidsbegroting.jsp] 2 april 2012.

VNG, (2011). *Handreiking lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie*.

Waal, A.A. de en L.A.F.M. Kerklaan (2002). *De resultaatgerichte overheid; Op weg naar de prestatiegedreven overheidorganisatie*.

# Bijlage 1: Voorbeeld definitieboekje

14	Geluidshinder
1. Doelstelling	15.000 Rotterdammers hebben aan het einde van de collegeperiode in hun woning een geluidsbelasting als gevolg van verkeerslawaai die minimaal 3 dB lager ligt dan in 2010.
2. Samenhang met ambitie(s) en inspanningen CWP	<p>Rotterdam heeft de ambitie om als woon- en werkstad aantrekkelijker te worden. Geluidsoverlast speelt in de stad een belangrijke rol voor de aantrekkelijkheid van de stad. Een hoge geluidbelasting heeft negatieve gezondheidseffecten, zoals slaapstoornissen, stress, concentratiestoornissen en verergeren van hart en vaatziekten.</p> <p>Een van de belangrijkste veroorzakers van de hoge geluidsbelasting in de stad is wegverkeer. In de geluidskaart Rotterdam 2007 is berekend dat meer dan 108.000 Rotterdammers geluidshinder ondervinden van wegverkeer, railverkeer, industrie en vliegtuiggeluid. Wegverkeerslawaai vormt met 88.000 geluidsgehinderden veruit de voornaamste bron. (let op: deze cijfers zijn excl. geluidsgehinderden in Rozenburg, wat destijds een aparte gemeente was)</p> <p>Er worden diverse maatregelen uitgevoerd om de doelstelling te bereiken.</p> <p>Door de aanleg van stiller wegdek wordt de geluidsbelasting in woningen door verkeer omlaag gebracht met gemiddeld 3 dB. Dit effect is vergelijkbaar met een halvering van het aantal auto's dat door die straat rijdt.</p> <p>Komende jaren streeft de gemeente bij het planmatige onderhoud en vervanging naar het aanbrengen van stillere wegdekken bij wegen met een stroomfunctie. Daarbij geldt minimaal 3 dB reductie als randvoorwaarde en als toetsingskader bij besluitvorming.</p> <p>Aangezien niet alle typen stiller wegdek voldoende bestand zijn tegen wringend verkeer, worden dunne deklagen met verschillende initiële geluidreducties toegepast. Op kwetsbare plekken zoals kruisingen en rotondes wordt SMA 0/6 toegepast, op de overige wegvakken is dat de zogenaamde semi-dichte deklaag.</p> <p>Daarnaast worden de geluidsbelaste gevels van circa 300 woningen beter geïsoleerd. Deze woningen staan als te saneren (lees: isoleren) woningen op de zogenaamde A-lijst van de geluidsaneringsoperatie waarvoor door het ministerie van VROM financieel wordt bijgedragen via het ISVIII. Door isolatie daalt de geluidsbelasting in deze woningen met tenminste 3 dB. Bewoners kunnen sanering weigeren (waardoor de betreffende woning uiteindelijk niet meetelt), maar vooralsnog wordt er vanuitgegaan dat alle bewoners gevelsanering accepteren.</p> <p>Spoorweglawaai maakt eveneens deel uit van verkeerslawaai. In Rozenburg worden circa 500 woningen gesaneerd door Prorail als gevolg van de geluidsoverlast van de Calandspoorbrug. De gemeente beijvert zich de woningsanering door Prorail ook daadwerkelijk in deze periode te laten plaatsvinden.</p> <p>Bij het rijk bejiveren dat de plaatsing van een geluidsscherm langs de A20 ter hoogte van de Gordelweg wordt versneld.</p>
3. Definitie(s)	<p>Verkeerslawaai = geluid dat geproduceerd wordt door alle vormen van verkeer, zijnde: wegverkeer, spoorwegverkeer en vliegverkeer.</p> <p>Het aantal woningen dat een geluidsbelastingreductie op de gevel krijgt van minimaal 3 dB en het aantal woningen dat wordt geïsoleerd wordt geteld. Voor de berekening van de geluidsbelasting van de woningen wordt gebruik gemaakt van een landelijk geaccepteerd en gebruikt verkeersmilieumodel (RVMK). In dit model zitten zowel de verkeersgegevens, het type wegdek (afkomstig uit database van GW/BB) en andere voor geluidsberekeningen relevante parameters</p> <p>Per woning wordt gerekend met 2,3 bewoners. Dit komt overeen met de handreiking voor de EU richtlijn omgevingslawaai (2002).</p> <p>Woonboten worden afzonderlijk meegeteld omdat ze niet opgenomen zijn in het rekenmodel, hierbij zal gebruik worden gemaakt van de op dat moment meest recente luchtfoto bij de afdeling landmeten vastgoed van de dienst gemeentewerken.</p>
4. Nulmeting	0 op 01-01-2010
5. Mijlpalen (jaarlijks per 31/12) en eindwaarde	2010 1000 2011 4000 2012 9000 2013 15.000 cumulatief
6. beschikbaarheid gegevens	Het aantal Rotterdammers met een lagere geluidsbelasting van minimaal 3dB in enig kalenderjaar is in het jaar daarop beschikbaar in de maand maart. Voor de eindverantwoording van het college aan de raad rond februari 2014 zal gemeten worden tot november 2013.
7. Verantwoordelijk collegelid	Wethouder Van Huffelen
8. Verantwoordelijke dienst	Gemeentewerken
9. Contactpersoon	GW/CMR C.Verhoeckx BSD W.Reijnierse
10. Verantwoording	<p>Het aantal woningen dat is gelegen aan wegvakken die van stil asfalt zijn voorzien en minimaal 3 dB minder geluidsbelasting krijgen</p> <p>Eindmelding A-lijst, aantal woningen dat in dat jaar is geïsoleerd.</p> <p>Deelgemeente Rozenburg, aantal woningen dat in dat jaar is geïsoleerd door Prorail.</p> <p>Het aantal woonboten dat ofwel is gelegen aan wegvakken die van stil asfalt zijn voorzien en minimaal 3 dB minder geluidsbelasting krijgen danwel door plaatsing van een geluidsscherm een vermindering van de geluidsbelasting krijgen van minimaal 3 dB</p>
11. Bronbestand	<p>Saneringslijst ISVIII</p> <p>Rationeel wegbeheerssysteem (genereert potentiële "stille" wegvakken o.b.v. gegevens uit de database)</p> <p>Regionale Verkeers en Milieu Kaart (RVMK)</p> <p>Voortgang woningssanering Rozenburg</p> <p>Het aantal woonboten wordt geteld aan de hand van de meest recente luchtfoto bij de afdeling landmeten en vastgoed van de dienst gemeentewerken.</p>
12. Broneigenaar	<p>DCMR Saneringslijst ISVIII en RVMK</p> <p>GW rationeel wegbeheerssysteem</p> <p>DG Rozenburg voortgang woningssanering</p> <p>GW meest recente luchtfoto</p>
13. Berekening	Het aantal Rotterdammers wordt berekend door het aantal getelde woningen te vermenigvuldigen met 2,3.

## Bijlage 2: Spelregels Rotterdams bestuursmodel

- De gemeente dient te beschikken over een integrale stadsvisie voor de zeer lange termijn (2050).
- De raad sluit een coalitieakkoord en stelt daarmee kaders op hoofdlijnen.
- Het college stelt op een beperkt aantal thema's prioriteiten (gebiedsgericht en/of functioneel) passend binnen de stadsvisie.
- Aan deze prioriteiten worden voor elk thema 3 á 4 SMART effectdoelen gehangen die tevens onderling consistent en controleerbaar moeten zijn.
- Op basis van een analyse van het gewenste effect moet worden bepaald welke instrumenten kunnen worden ingezet om dit effect te bereiken en hoe het effect kan worden gemeten.
- De gekozen instrumenten moeten worden onderbouwd door het college aan de hand van (bijvoorbeeld) een beleidshypothese.
- De effectdoelen worden voor de meetbaarheid voorzien van effectindicatoren.
- Aan de effectdoelen dienen jaarlijkse mijlpalen te worden gekoppeld.
- Aan de gekozen instrumenten dienen SMART prestatiedoelen te worden gekoppeld die onderling consistent en controleerbaar moeten zijn.
- Stadsvisie, effectdoelen, prestatiedoelen en instrumenten dienen zichtbaar met elkaar samen te hangen.
- Effectdoelstellingen moeten in principe de hele collegeperiode dezelfde blijven.
- Prestatiedoelen dienen te worden voorzien van jaarlijkse mijlpalen.
- Het college maakt het stelsel van effect- en prestatiedoelen transparant in zijn programma voor de collegeperiode en debatteert hierover met de raad.
- Prestaties moeten meetbaar zijn of worden gemaakt.
- Prestaties worden geadministreerd.
- Prestaties worden periodiek en tijdig gerapporteerd.
- De behaalde prestaties worden vertaald naar het behaalde effect.
- Over het effect wordt verantwoord.
- De verantwoording wordt intern op juistheid en volledigheid gecontroleerd door ASR t.b.v. college.
- De realisatie dient zowel voor de interne sturing als voor de verantwoording naar de raad periodiek te worden vergeleken met de planning.
- Als de realisatie afwijkt van de planning dient zo nodig bijgestuurd te worden.
- In zijn verantwoording dient het college verschillen tussen planning en realisatie toe te lichten (comply or explain).
- De juistheid van de verantwoorde prestaties, resultaten en effecten wordt ten behoeve van het college gecontroleerd door ASR.
- De verantwoording van het college en uitleg van de verschillen wordt gecontroleerd door de Rekenkamer Rotterdam voor de raad.
- Aan de hand van het collegeprogramma, de verantwoording inclusief uitleg alsmede het rapport van de rekenkamer debatteert de raad over de doelstellingen van het college en over de door het college geleverde prestaties en de mate waarin deze bijdragen aan het gewenste effect.
- Het bestuursmodel wordt gedurende de periode geëvalueerd.
- Gedurende de collegeperiode worden voor de navolgende periode voorbereidende maatregelen getroffen.

## Bijlage 3: Collegedoelen 2010-2014

Nummer	Collegedoel	Doel van het collegedoel
1	Betere onderwijsresultaten	Aan het eind van de collegeperiode liggen de scores voor taal en rekenen in Rotterdam significant dichterbij het landelijk gemiddelde dan in 2010.
2	Terugdringen schooluitval	Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters (ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs) neemt jaarlijks af met 10% in deze collegeperiode.
3a	Uitstroom bijstand	In deze collegeperiode activeren we 20.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers, 10.000 bijstandsgerechtigde stromen uit naar betaald werk.
3b	Uitstroom bijstand	In deze collegeperiode activeren we 20.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers, 10.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers die nog niet kunnen uitstromen naar werk, ontwikkelen zich een stap omhoog op de participatieladder
4	Behoud Rotterdamse afgestudeerden	Het aantal HBO'ers en WO'ers afgestudeerd zijn aan Rotterdamse instellingen voor hoger onderwijs dat anderhalf jaar na afstuderen in de regio en daarbinnen de stad werkt neemt over de collegeperiode gemiddeld met anderhalf procent punt toe ten opzichte van het gemiddelde over de afgelopen vijf jaar.
5	Sportparticipatie	Het verhogen van de sportparticipatie onder Rotterdammers vanaf 6 jaar tot 64% aan het einde van deze collegeperiode.
6	Taal en participatie	In deze collegeperiode zet 60% van de deelnemers een (taal- en participatietraject, duaal traject) één of meerdere stappen op de participatieladder (behaalt het participatieresultaat).
7	Kwetsbare personen	Aan het eind van deze collegeperiode is er bij 9.200 zeer kwetsbare Rotterdammers sprake van een stabiele situatie voor leefgebieden, zoals wonen, zorg, justitie, dagbesteding (werk, stage, scholing) inkomen en sociaal netwerk.
8	Vrijwilligerswerk	Het succes van 140.000 Rotterdamse vrijwilligers wordt in deze collegeperiode in ieder geval vastgehouden, tegen de landelijke trend in.
9	Een goede gezondheid	Aan het eind van deze collegeperiode is de gemiddelde ervaren gezondheid in tenminste twee achterstandswijken met 10% verbeteren ten opzichte van 2010.
10	100 investeringsprojecten RIA	Met behulp van de Rotterdam Investment Agency (RIA) realiseren van 100 investeringsprojecten (succesvolle proposities) in deze collegeperiode.
11	Bereikbaarheid – stad	De gemiddelde snelheid op zes hoofdinvalswegen naar het centrum blijft in beide richtingen op 25 km/u: Maasboulevard, A. van Rijckevorselweg, Groene Kruisweg-Dorpsweg, Stadionweg- Laan op Zuid, Tjalklaan-Vierhavensstraat- Westzeedijk, Vaanweg- Pleinweg, Stadhoudersweg- Statenweg.

<b>12</b>	Bereikbaarheid - haven	De autobereikbaarheid van de haven moet al tijdens de ombouw van de A15 verbeteren. Aan het einde van deze collegeperiode heeft de automobilist die in de spits op de A15 reist tussen de Maasvlakte en Vaanplein, in beide richtingen gemiddeld 91% zekerheid dat zijn reis niet langer duurt dan 38 minuten. In 2009 was deze zekerheid in de avondspits haven uit, onder de maat met 80,2%.
<b>13</b>	Duurzame investeringen	Aan het einde van de collegeperiode is in Rotterdam en de haven voor minimaal 350 miljoen aan duurzaamheid geïnvesteerd.
<b>14</b>	Geluidhinder	15.000 Rotterdammers hebben aan het einde van de collegeperiode in hun woning een geluidsbelasting als gevolg van verkeerslawaaï die minimaal 3 dB lager ligt dan in 2010.
<b>15</b>	Wijkveiligheid	Aan het einde van deze collegeperiode scoren de vier focuswijken veilig (Oude Westen, Nieuwe Westen, Hillesluis en Tarwewijk) minimaal een zes op de veiligheidsindex.
<b>16</b>	Voorkomen afglijden gedrag jongeren en terugdringen jeugdoverlast	Het percentage Rotterdammers dat aangeeft vaak last te hebben van groepen jongeren daalt in deze collegeperiode met 25% ten opzichte van de veiligheidsindex 2010.
<b>17</b>	Terugdringen geweld tegen publieke functionarissen	Aan het einde van deze collegeperiode is het aantal geweldsincidenten tegen publieke functionarissen met minimaal 20% gedaald.
<b>18</b>	Uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens	Gedurende deze collegeperiode slagen wij erin meer gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens voor de stad te behouden. In 2013 is het aandeel van de gezinnen, de hoger opgeleiden en de hogere inkomens in de verhuisstroom uit de stad met 10% ten opzichte van 2009 gedaald.
<b>19</b>	Woontevredenheid	Aan het einde van deze collegeperiode is het aandeel van de Rotterdammers dat tevreden is met de eigen woonsituatie en geen overlast ervaart (hoge waardering van woning en woonomgeving, buurt en samenleven) met 15% ten opzichte van 2008 gestegen.
<b>20</b>	Groen-indicator	Het gemiddelde areaal groen en water neemt gemiddeld in de 10 wijken met het minste groen (en water) toe.
<b>21</b>	Programma Zuid (uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens)	Gedurende deze collegeperiode slagen wij erin meer gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens voor de stad te behouden. Zeker voor Rotterdam Zuid hebben wij daarin een grote ambitie, omdat we willen dat Zuid op dit punt extra vooruit gaat. Wij meten dit af aan het aandeel van deze groepen in de verhuisstroom uit Zuid. In 2013 is dit aandeel met 15% ten opzichte van 2009 gedaald. Dit doel is een verbijzondering van ons doel op het gebied van wonen.
<b>22</b>	Meer bewoners, werknemers en bezoekers binnenstad	Aan het einde van deze collegeperiode trekt de binnenstad: 5% meer bewoners, 5% meer werknemers en 10% meer bezoekers.



## Bijlage 4: Lijst met respondenten

Mevr. M. Baas	Adviseur programmabureau duurzaam
Dhr. R. Buijt	Commissielid bestuur, veiligheid en middelen (Leefbaar Rotterdam)
Dhr. M.A. van de Donk	Commissielid bestuur, veiligheid en middelen (VVD)
Dhr. W.J. Gordijn	Onderzoeker Rekenkamer Rotterdam
Dhr. P. Hofstra	Directeur Rekenkamer Rotterdam
Mevr. A. van Huffelen	Wethouder Duurzaamheid, Binnenstad en Buitenruimte
Dhr. R. van der Kamp	Adviseur programmamanagement Stadsontwikkeling
Dhr. L.P.M. Kleijn	Commissielid bestuur, veiligheid en middelen (SP)
Mevr. N. Kuijpers	Onderzoeker Rekenkamer Rotterdam
Dhr. J. van der Meer	Financieel adviseur programma beter presteren
Dhr. B. van der Pool	Senior beleidsadviseur bestuursdienst, concerncontrol, beleidscontrol
Dhr. C. van Rijn	Projectleider resultaatmeting programma beter presteren
Dhr. M. Struijvenberg	Commissielid bestuur, veiligheid en middelen (leefbaar Rotterdam)
Dhr. W.J. Tempel	Commissielid bestuur, veiligheid en middelen (CDA)
Dhr. R. Willemse	Teamleider beleidsonderzoek Rekenkamer Rotterdam

## Bijlage 5: Vragenlijsten respondenten

### Vragenlijst college van Burgemeesters en Wethouders

**1. Door middel van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam wordt gezorgd voor transparantie.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. Het is ingewikkeld om met de hoofden van diensten tot voldoende en concrete afspraken te komen over de te leveren prestaties.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**3. Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel binnen het college.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. De bestuursdienst helpt het bestuur voldoende om politieke ambities goed te vertalen naar concrete plannen voor de stad Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**5. Indien wijzigingen plaatsvinden in het definitieboek wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**6. De informatie die nodig is voor het college om verantwoording af te leggen over alle doelen aan de raad komt op tijd.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**7. Het college van b en w kan op basis van de verkregen prestatie-informatie van de diensten een volledige verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**8. Prestatiemeting is in Rotterdam goed verankerd in de Planning- & Control cyclus.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Naast deze stellingen, wil ik u nog graag een aantal open vragen stellen.

9. Wat zijn volgens u knelpunten binnen het prestatimanagementsysteem van de gemeente Rotterdam?

10. Hoe ziet u de toekomst van het prestatimanagementsysteem in de gemeente Rotterdam voor u?

## Vragenlijst Gemeenteraad

1. Door middel van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam wordt gezorgd voor transparantie.

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen.

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. Door de prestatie-informatie van organisaties binnen de gemeente Rotterdam te vergelijken met prestatie-informatie van gelijksoortige organisaties, leert de gemeente Rotterdam.

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. De doelen van het college sluiten voldoende aan op de kaders van de gemeenteraad.

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel.

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. De bestuursdienst zorgt er voor dat politieke ambities goed worden vertaald naar concrete plannen.

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Het proces om tot productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en beoordeling te komen verloopt soepel.

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**8. Met het vaststellen in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, wordt voldoende rekening gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**9. Alle doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende meetbaar zijn.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**10. Alle doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende controleerbaar zijn.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11. Alle doelstellingen binnen de gemeente Rotterdam dienen vertaald te worden in prestatie-indicatoren.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**12. Alle prestatie-indicatoren binnen de gemeente Rotterdam dienen volgens het SMART-principe te zijn opgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13. Productdefinities en indicatoren in het definitieboek zijn maar voor één uitleg vatbaar.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**14. Indien een doel verandert, worden mijlpalen opnieuw berekend.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**15. Indien wijzigingen plaatsvinden in het definitieboek wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16. Rotterdamse prestatie-informatie wordt vanuit maatschappelijk en financieel perspectief beoordeeld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17. Om tot een oordeel te komen wordt gebruik gemaakt van verschillende meetsystemen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**18. De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar voor de gemeenteraad om het college van b en w af te kunnen rekenen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**19. De informatie die nodig is voor de gemeenteraad om de middelen te kunnen verdelen over de 20. Het college voorziet de gemeenteraad buiten de standaard rapportages om van informatie.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**20. De focus in Rotterdam ligt op het behalen van de doelen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21. Het proces van totstandkoming van de doelen krijgt in Rotterdam terecht geen aandacht.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**22. Prestatiemeting is goed verankerd in de P&C cyclus.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**23. In Rotterdam wordt het prestatimanagementsysteem regelmatig en in voldoende mate geëvalueerd en bijgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Naast deze stellingen, wil ik u nog graag een aantal open vragen stellen.**

**24. Op welke manier wordt prestatiegericht gedrag bevorderd in de gemeente Rotterdam (bijv. belonen, opleiden)?**

**25. Wat zijn volgens u knelpunten waar binnen de gemeente Rotterdam tegen aan wordt gelopen als het gaat om het meten van prestaties?**

**26. Hoe ziet u de toekomst van het prestatimanagementsysteem in de gemeente Rotterdam voor u?**

## Vragenlijst Rekenkamer Rotterdam

**1. Door middel van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam wordt gezorgd voor transparantie.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**3. Door de prestatie-informatie van organisaties binnen de gemeente Rotterdam te vergelijken met prestatie-informatie van gelijksoortige organisaties, leert de gemeente Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is binnen het college voor de voortgang van een doel.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**5. De doelen van het college van b en w sluiten voldoende aan op de kaders van de gemeenteraad.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**6. De bestuursdienst zorgt ervoor dat politieke ambities goed worden vertaald naar concrete plannen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**7. Het is ingewikkeld om met de hoofden van diensten tot voldoende en concrete afspraken te komen over de te leveren prestaties.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**8. Het proces om tot productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en beoordeling te komen verloopt soepel.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**9. De doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende meetbaar zijn.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**10. De doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende controleerbaar zijn.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11. Alle doelstellingen binnen de gemeente Rotterdam dienen vertaald te worden in prestatie-indicatoren.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**12. Alle prestatie-indicatoren binnen de gemeente Rotterdam dienen volgens het SMART-principe te zijn opgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13. Productdefinities en indicatoren in het definitieboek zijn maar voor één uitleg vatbaar.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**14. Indien een doel verandert, worden mijlpalen opnieuw berekend.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**15. Indien wijzigingen plaatsvinden in het definitieboek wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16. Rotterdamse prestatie-informatie wordt vanuit maatschappelijk en financieel perspectief beoordeeld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17. Om tot een oordeel te komen wordt gebruik gemaakt van verschillende meetsystemen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**18. Met het vaststellen in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, wordt voldoende rekening gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**19. De informatie die nodig is voor het college van b en w om verantwoording af te leggen over alle doelen aan de raad komt op tijd.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**20. Het college van b en w kan op basis van de verkregen prestatie-informatie van de diensten een volledige verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21. Het college voorziet de gemeenteraad van informatie buiten de standaard rapportages om.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**22. De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar voor de gemeenteraad om het college van b en w af te kunnen rekenen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**23. De focus in Rotterdam ligt op het behalen van de doelen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**24. Het proces van totstandkoming van de doelen krijgt in Rotterdam terecht geen aandacht.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**25. Prestatiemeting is goed verankerd in de P&C cyclus.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**26. In Rotterdam wordt het prestatie-managementsysteem regelmatig en in voldoende mate geëvalueerd en bijgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Naast deze stellingen, wil ik u nog graag een aantal open vragen stellen.**

**27. Op welke manier wordt prestatiegericht gedrag bevorderd in de gemeente Rotterdam (bijv. belonen, opleiden)?**

**28. Wat zijn volgens u knelpunten waar binnen de gemeente Rotterdam tegen aan wordt gelopen als het gaat om het meten van prestaties?**



29. Hoe ziet u de toekomst van het prestatimanagementsysteem in de gemeente Rotterdam voor u?

### Vragenlijst Bestuursdienst

**1. Door middel van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam wordt gezorgd voor transparantie.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**3. Door de prestatie-informatie van organisaties binnen de gemeente Rotterdam te vergelijken met prestatie-informatie van gelijksoortige organisaties, leert de gemeente Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**5. De doelen van het college van b en w sluiten voldoende aan op de kaders van de gemeenteraad.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**6. Het is ingewikkeld om met de hoofden van diensten tot voldoende en concrete afspraken te komen over de te leveren prestaties.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**7. Het proces om tot productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en beoordeling te komen verloopt soepel.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**8. De doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende meetbaar zijn.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**9. De doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende controleerbaar zijn.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**10. Alle doelstellingen binnen de gemeente Rotterdam dienen vertaald te worden in prestatie-indicatoren.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11. Alle prestatie-indicatoren binnen de gemeente Rotterdam dienen volgens het SMART-principe te zijn opgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**12. Productdefinities en indicatoren in het definitieboek zijn maar voor één uitleg vatbaar.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13. Indien een doel verandert, worden mijlpalen opnieuw berekend.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**14. Indien wijzigingen plaatsvinden in het definitieboek wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**15. Rotterdamse prestatie-informatie wordt vanuit maatschappelijk en financieel perspectief beoordeeld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16. Om tot een oordeel te komen wordt gebruik gemaakt van verschillende meetsystemen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17. Met het vaststellen in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, wordt voldoende rekening gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**18. De informatie die nodig is voor het college van b en w om verantwoording af te leggen over alle doelen aan de raad komt op tijd.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**19. Het college van b en w kan op basis van de verkregen prestatie-informatie van de diensten een volledige verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**20. Het college voorziet de gemeenteraad van informatie buiten de standaard rapportages om.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21. De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar voor de gemeenteraad om het college van b en w af te kunnen rekenen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**22. De focus in Rotterdam ligt op het behalen van de doelen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**23. Het proces van totstandkoming van de doelen krijgt in Rotterdam terecht geen aandacht.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**24. Prestatiemeting is goed verankerd in de P&C cyclus.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**25. In Rotterdam wordt het prestatie-managementsysteem regelmatig en in voldoende mate geëvalueerd en bijgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Naast deze stellingen, wil ik u nog graag een aantal open vragen stellen.**

**26. Op welke manier wordt prestatiegericht gedrag bevorderd in de gemeente Rotterdam (bijv. belonen, opleiden)?**

**27. Wat zijn volgens u knelpunten waar binnen de gemeente Rotterdam tegen aan wordt gelopen als het gaat om het meten van prestaties?**

**28. Hoe ziet u de toekomst van het prestatimanagementsysteem in de gemeente Rotterdam voor u?**

### **Vragenlijst diensten**

**1. Door middel van prestatiemeting binnen de gemeente Rotterdam wordt gezorgd voor transparantie.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. De prestatie-informatie is voldoende bruikbaar om de diensten in de gemeente Rotterdam te kunnen afrekenen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**3. Door de prestatie-informatie van organisaties binnen de gemeente Rotterdam te vergelijken met prestatie-informatie van gelijksoortige organisaties, leert de gemeente Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Het is ingewikkeld om met de hoofden van diensten tot voldoende en concrete afspraken te komen over de te leveren prestaties.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**5. Er zijn voldoende afspraken gemaakt wie verantwoordelijk is voor de voortgang van een doel.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**6. De bestuursdienst zorgt er voor dat politieke ambities goed worden vertaald naar concrete plannen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**7. Voor de diensten is het voldoende duidelijk wat van hen verwacht wordt.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**8. Voor de diensten is het voldoende duidelijk hoe zij de doelen kunnen bereiken.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**9. Het proces om tot productdefinities, prestatie-indicatoren, meetwijze en beoordeling te komen verloopt soepel.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**10. Alle doelstellingen binnen de gemeente Rotterdam dienen vertaald te worden in prestatie-indicatoren.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11. Alle prestatie-indicatoren binnen de gemeente Rotterdam dienen volgens het SMART-principe te zijn opgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**12. Alle doelen worden zo geoperationaliseerd dat deze voldoende meetbaar en controleerbaar zijn.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13. Productdefinities en indicatoren in het definitieboek zijn maar voor één uitleg vatbaar.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**14. Indien een doel verandert, worden mijlpalen opnieuw berekend.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**15. Rotterdamse prestatie-informatie wordt vanuit maatschappelijk en financieel perspectief beoordeeld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16. Om tot een oordeel te komen wordt gebruik gemaakt van verschillende meetsystemen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17. Met het vaststellen in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, wordt voldoende rekening gehouden met ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Rotterdam.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**18. De informatie van de informatiesystemen komt voldoende op tijd om de verantwoording op te stellen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**19. De informatie over de behaalde doelen wordt op dezelfde wijze aangeleverd door de diensten.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**20. De focus in Rotterdam ligt op het behalen van de doelen.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21. Het proces van totstandkoming van de doelen krijgt in Rotterdam terecht geen aandacht.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**22. Prestatiemeting is goed verankerd in de P&C cyclus.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**23. In Rotterdam wordt het prestatimanagementsysteem regelmatig en in voldoende mate geëvalueerd en bijgesteld.**

Helemaal oneens	Oneens	Noch mee oneens, mee eens	Eens	Helemaal eens
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Naast deze stellingen, wil ik u nog graag een aantal open vragen stellen.**

**24. Op welke manier wordt prestatiegericht gedrag bevorderd binnen de diensten in de gemeente Rotterdam (bijv. belonen, opleiden)?**

**25. Wat zijn volgens u knelpunten waar binnen de gemeente Rotterdam tegen aan wordt gelopen als het gaat om het meten van prestaties?**

**26. Hoe ziet u de toekomst van het prestatimanagementsysteem in de gemeente Rotterdam voor u?**