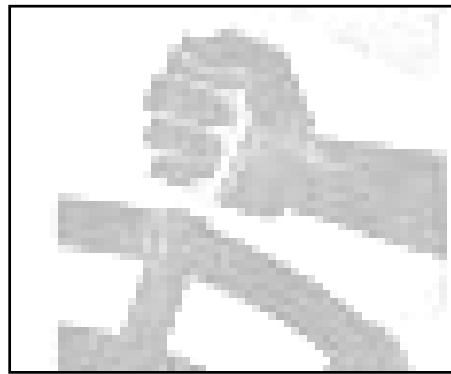


Tel je winst!?

Sturen op prestatie met prestatie-indicatoren
binnen Sport en Recreatie
van de gemeente Rotterdam



C.M.W. Brouwers

Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

april '04

Inhoudsopgave

VERANTWOORDING.....	3
SAMENVATTING.....	4
1 Inleiding.....	5
1.1 NAAR EEN RESULTAATSGERICHTE OVERHEID.....	5
1.2 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK.....	8
1.3 ONDERZOEKSVRAAG.....	9
1.4 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	10
1.5 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	12
1.6 LEESWIJZER.....	13
Deel 1 – De theorie.....	15
2 Wat zegt de theorie over (be)sturing en prestaties?.....	15
2.1 INLEIDING.....	15
2.2 BESTURINGSTHEORIE VAN DE LEEUW.....	18
2.3 DE AGENCY-THEORIE.....	20
2.4 AFSLUITING VAN HET HOOFDSTUK.....	24
3 Hoe kun je sturen met prestatie-indicatoren?.....	26
3.1 INLEIDING.....	26
3.2 BEPALING VAN DE DOELSTELLINGEN.....	26
3.3 BEPALING VAN DE PRESTATIE-INDICATOREN.....	27
3.4 BEPALING VAN DE NORMEN.....	33
3.5 PRESTATIEMEETSYSTEMEN.....	35
3.6 HET INK-MANAGEMENTMODEL.....	36
3.7 EISEN AAN BESTURING MET PRESTATIE-INDICATOREN.....	39
3.8 AFSLUITING VAN HET HOOFDSTUK.....	39
Deel 2 – De praktijk.....	41
4 Hoe wil Rotterdam haar sportbeleid (bij)sturen?.....	41
4.1 INLEIDING.....	41
4.2 WAAROM EEN SPORTBELEID?.....	41
4.3 SPORTBELEID IN ROTTERDAM.....	42
4.4 MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN: GEVOLGEN VOOR DE SPORT.....	44
4.5 NAAR EEN RESULTAATSGERICHTE ORGANISATIE VAN SENR.....	45
4.6 AFSLUITING VAN HET HOOFDSTUK.....	48
5 Hoe wil SenR sturen met prestatie-indicatoren?.....	49
5.1 INLEIDING.....	49
5.2 PRESTATIES MANAGEMENTCONTRACT SENR 2004.....	49
5.3 TOETSING AAN EISEN VAN BESTURING MET PRESTATIE-INDICATOREN.....	52
5.4 AFSLUITING VAN HET HOOFDSTUK.....	56
6 Conclusies en aanbevelingen voor de directie van SenR.....	57
6.1 INLEIDING.....	57
6.2 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN.....	57
6.3 IN HOEVERRE ZIJN DE GESTELDE ONDERZOEKSDOELEN BEREIKT?.....	60
6.4 SLOTWOORD.....	65
7 Bijlagen.....	67

Verantwoording

In 2005 is Rotterdam de Europese Hoofdstad van de Sport. Rotterdam profileert zich graag als 'sportstad'. Maar wat is een 'sportstad'? Een simpele vraag waarop een eenvoudig antwoord ontbreekt. Zowel in het wetenschappelijk- als maatschappelijke debat ontbreekt consensus. Hebben we het over bekende topsporters?; sportclubs?; sportaccommodaties?; sportevenementen?; breedtesport?; topsport? Uiteraard kunnen al deze factoren in verband worden gebracht met een 'sportstad'. Sport is in Rotterdam verbonden met Feyenoord, de Kuip, Ahoy en het Neptunus Familie Stadion. Maar sport in Rotterdam is ook verbonden met de (amateur) sportverenigingen, de breedtesport-accommodaties, de ongebonden of ongeorganiseerde sportbeoefenaars, de schoolsport en buurtsport en het snelgroeiende commerciële sportaanbod. We zouden deze lijst nog verder kunnen uitbreiden. Het concept 'sportstad' kan meer handen en voeten worden gegeven door het voeren van een gericht en doeltreffend sportbeleid. Deze scriptie richt zich op de (verbetering van de) doeltreffendheid van dat sportbeleid, zoals dat wordt uitgevoerd door Sport en Recreatie van de gemeente Rotterdam (vanaf hier SenR).

SenR is sinds kort gereorganiseerd. De Rotterdamse wethouder Sport heeft in 2003 een nieuwe directeur SenR aangesteld met een managementopdracht om de dienst bestuursgerichter, efficiënter en met name effectiever in te richten. Sturen op resultaten is daarbij het credo! Binnen SenR zal gewerkt (moeten) worden met prestatiecontracten met bijpassende prestatie-indicatoren. De vraag die hierbij kan worden gesteld en die ook het onderwerp is van deze scriptie is: 'in hoeverre leidt het sturen op prestaties binnen SenR tot een beter sportbeleid?' De uitkomsten van het toegepast onderzoek zouden een bijdrage moeten leveren in de binnen SenR, maar ook breder spelende discussie over nut en noodzaak van sturing op prestatie om tot beter beleid te komen.

De interesse voor de onderzoeksvraag is er vanuit persoonlijk oogpunt, ik sport zelf veel en ben erg geïnteresseerd in alles wat met sport te maken heeft, maar ook vanuit beroepsmatig oogpunt. Bij aanvang van dit onderzoek was ik werkzaam binnen SenR als bureauhoofd verenigingssport. Die functie is een verdwijnfunctie door het verdwijnen van de laag van bureauhoofden. In november 2003 ben ik, tezamen met andere collega's door de directie als kwartiermaker aangesteld om de reorganisatie mee vorm te geven binnen de door de wethouder gegeven managementopdracht. In april 2004 ben ik aangesteld als Afdelingshoofd Sportstimulering en aan de slag gegaan met de daadwerkelijke inrichting van deze afdeling. Een mooie uitdaging voor een aankomend bestuurskundige en een mooi aanknopingspunt voor een bestuurskundig onderzoek.

Carlø Brouwers,
Rotterdam, woensdag 26 mei 2004

Samenvatting

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek: *'In hoeverre leidt het sturen op prestatie door prestatie-indicatoren tot een beter sportbeleid?'* wordt in deelvragen beantwoord in een theoretisch- en een empirisch onderdeel.

In het theoretisch deel komt aan de orde wat de bestuurskundige theorie zegt over sturing en prestaties?; hoe je kunt sturen met prestatie-indicatoren?; en wat de theoretische tekortkomingen zijn?

De theorie wordt in deel 2 getoetst aan de praktijk binnen SenR met de deelvragen 'waarom is er sportbeleid?; wat is er goed dan wel slecht aan het Rotterdamse sportbeleid?; hoe wil Rotterdam haar sportbeleid (bij)sturen?; en wat zijn de praktische tekortkomingen?'

Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen komen in het afsluitende hoofdstuk de vragen aan de orde welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden gedaan en welke nuancerings daarbij te maken zijn.

Het onderzoek richt zich op de 'sportafdelingen' binnen SenR en op de prestatie-indicatoren die hier in prestatiecontracten zijn of worden vastgelegd, afgeleid van missie en hoofddoelstellingen van SenR en het afgesloten managementcontract van de dienst met het Rotterdamse College van Burgemeester en Wethouders (B&W).

Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen: een literatuurstudie, een beleidsstudie en interviews met directie en collega-afdelingshoofden. De literatuurstudie leidt ons via de brugfuncties van de bestuurskunde langs de bestuurtheorie van De Leeuw, via de probleemgerichte agency-theorie, naar het niveau van het praktijkdenken in de vorm van de besturingsvariant van het Nederlandse INK-model. De beleidsstudie heeft als uitgangspunt een inventarisatie van bestaande prestatie-indicatoren en te verwachten aanpassingen van deze indicatoren binnen af te sluiten prestatiecontracten met de nieuwe afdelingshoofden. Daarnaast zijn er open interviews gehouden met directie SenR en afdelingshoofden over het gebruik van prestatie-indicatoren. Centrale notie daarbij was het sturingselement: sturen op mensen en sturen op resultaat.

In aanvullende gesprekken met afdelingshoofden stonden met name de voorwaarden en mogelijke aanbevelingen met betrekking tot prestatie-management aan de directie centraal.

De genoemde voorwaarden hebben betrekking op voorwaarden inzake sturingssystemen en -processen, voorwaarden inzake structuur en voorwaarden inzake cultuur.

De belangrijkste aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek aan directie van SenR zijn:

- Zorg er voor dat de missie regelmatig onderwerp van zorg blijft;
- Zorg voor een harmonisatie van de prestatiecontracten;
- Stel een proefperiode in aangezien er sprake is van een eerste prestatiecontract;
- Formuleer de prestatie-indicatoren niet al te gedetailleerd.

Het is van het grootste belang om zoveel mogelijk te proberen te voldoen aan de eisen van besturing met prestatie-indicatoren en daarbij rekening te houden met de theoretische en praktische tekortkomingen van het sturen op prestaties! Want als er één les getrokken kan worden uit dit onderzoek dan is het dat 'perfectie de vijand is van het goede!'

1 Inleiding

1.1 Naar een resultaatsgerichte overheid

De bestuurskundige geschiedenis leert ons dat administratieve hervormingen reacties zijn op de economische situatie. De oorsprong van het streven naar een meer resultaatgerichte overheid dateert van rond 1900 met de opkomst van de efficiencybeweging en is nooit meer weg geweest sindsdien.¹ De efficiency beweging kreeg in de tweede helft van de vorige eeuw met name een duw in de rug door de oliecrisis eind jaren '70, begin jaren '80. Het is wat al te simpel om te stellen dat de volgende administratieve hervormingen in de Westerse wereld alleen plaatsvonden door een roep om geld, maar de ontstane tekorten hebben wel voor die druk gezorgd die nodig was om het onderwerp van de efficiency en effectiviteit van de overheid op de politieke agenda te krijgen.

Internationaal is er binnen de verschillende nationale overheden sinds de jaren '80 een grote aandacht voor resultaatsgerichtheid. De aanpak en schaal zijn binnen de landen weliswaar verschillend maar de hervormingen kunnen worden gezien als onderdeel van een internationale trend om de overheid terug te dringen en binnen de publieke sector de efficiency te verhogen. Vaak worden de bewegingen binnen die trend geschaard onder de noemer 'New Public Management' (NPM). Hieronder worden kort de belangrijkste ontwikkelingen beschreven.

De Verenigde Staten: 'Reinventing Government'

Aan het begin van de jaren '80 breekt in de Verenigde Staten een nieuw tijdperk aan. Als gevolg van de ambitieuze beleidsprogramma's uit de jaren zestig is de federale overheid te groot en te bureaucratisch geworden. In deze tijd krijgt het imago van het openbaar bestuur, deels ingegeven door de oliecrisis ontstane tekorten, een flinke knauw. De tekorten fungeerden overigens slechts als het voertuig waarlangs de, door de nieuw aangestelde Clinton-regering, geïnitieerde projecten (samengevat binnen de 'National Performance Review', de NPR) bewogen. Dat bleek overduidelijk uit de woorden van een van President Bill Clinton's adviseurs die stelde: 'it's NOT the deficit, stupid'.² Vice-President Al Gore stelde daarop voor om, vrij vertaald, 'de overheid te hervormen' ('to reinvent government'): 'the deficit is only the tip of the iceberg. Below the surface, Americans believe, lies enormous unseen waste ... And yet, waste is not the only problem ... we suffer not only a budget, but a performance deficit'.³ Clinton's regering stelde daarmee duidelijk dat het verhogen van de efficiency geen doel op zich is, maar behoort bij het streven om de prestaties van de overheid te verbeteren: op naar een resultaatgerichtere overheid! Efficiency kan daarbij zelfs worden gezien als ondergeschikt aan effectiviteit:

*'The rational model ... makes effectiveness logically prior to efficiency, but by the same token it makes the assessment of effectiveness dependent on a prior definition of policy objectives.'*⁴

¹ Waldo, D. 1984. *The Administrative State* (2nd Edition). New York/London: Holmes & Meier Publishers

² Woodward, B. 1994, p. 116. *The Agenda. Inside the Clinton White house*. New York;

³ Clinton, B., 1993, March 3. *National Performance Review Announcement Speech*;

⁴ Metcalfe, L. & S. Richards, 1990, p. 33: *Improving Public Management*. London.

De tekorten maakten het mogelijk de publieke sector tegenover de markt te plaatsen onder het mom: 'we can raise taxes, or we can cut spending'. Toch is er volgens Osborne en Gaebler⁵ een uitweg in dit dilemma. Die vinden zij in een meer effectieve en efficiënte inrichting van het openbaar bestuur. Leidraad voor deze herinrichting is een tiental principes die zijn vervat in de bestseller 'Reinventing Government'. Het openbaar bestuur zou zich moeten transformeren tot

1. Een *katalytische overheid*, die niet roeit maar stuurt;
2. Een *concurrerende overheid*, door behoedzaam en intelligent concurrentie in de dienstverlening te introduceren;
3. Een *klantgerichte overheid*, die zich richt op de wensen en behoeften van haar klant en
4. Een *ondernemende overheid*, die verdient in plaats van uitgeeft. Clinton en Gore hadden dat al aangekondigd in hun verkiezingscampagne: 'It is time to radically change the way the government operates, to shift from top-down bureaucracy to entrepreneurial government that empowers citizens and communities to change our country from the bottom up. We must reward the people and ideas that work and get rid of those that don't.'⁶

Het Verenigd Koninkrijk: The Next Steps-Agency's

In het Verenigd Koninkrijk heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. Van meet af aan was duidelijk dat de publieke sector moest inkrimpen en dat de efficiëntie moest worden verbeterd. Daartoe werd er een efficiëntiecampagne opgezet⁷ die leidde tot een forse reductie van het aantal ambtenaren. Ook de rolopvattingen bij de hogere ambtenaren werden aangepakt: in plaats van beleidsadviseurs moesten ze managers worden. Zij moesten meer prioriteit geven aan de (financiële) beheersing van de organisatie en de prestaties van hun departementen. In 1988 accepteert de regering het onderzoeksrapport 'Improving management in government: the Next Steps'. Dit rapport van de 'Efficiency Unit' beveelt drie prioriteiten aan.

1. Het werk van elke dienst moest zodanig worden georganiseerd dat de dienst meer resultaatgericht zou worden. De systemen en structuren moeten een effectieve dienstverlening en beleidsuitvoering bevorderen;
2. Het management van de dienst moest zorgen voor de ervaringen en vaardigheden die noodzakelijk zijn om de essentiële taken van de organisatie te kunnen uitvoeren;
3. Er moest een voortdurende druk worden georganiseerd op de efficiëntie van de dienstverlening en de beleidsuitvoering.

Nederland: De Grote Efficiency Operatie

De Nederlandse tegenhanger van de Amerikaanse NPR, was de zogenaamde 'Grote Efficiency Operatie' (GEO), die werd gelanceerd in de beginjaren '80 om het torenhoge begrotingstekort tegen te gaan. De overheid heroverwoog overheidsuitgaven en stelde

⁵ Osborne, D. & T. Gaebler. 1992. *Reinventing government - How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading (Mass.);

⁶ Clinton, Bill & Al Gore, *Putting People First*, 1992, p. 23-24. Quoted in: *Al Gore, From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, September 7, 1993;

⁷ Metcalfe, L. & S. Richards, *Improving public management*, London, 1990.

daarvoor doelen op. Daarbij werden zes grote operaties geïnitieerd die moesten leiden tot een verbetering van de overheidsprestaties.⁸

Één van die operaties was met opzet gericht op het terugbrengen van het aantal ambtenaren met 2 procent per jaar, over een periode van 4 jaar (1981-1985). De resultaten van deze '4 x 2 procent operatie', zoals deze werd genoemd was teleurstellend en de Nederlandse regering besloot dat hardere maatregelen nodig waren. Ook de zogenaamde 'weight watchers' -operatie (van 1986 tot 1990) leverde niet het gestelde resultaat van een afname van 25.000 ambtenaren op, maar de voorziene toename werd gestopt. Een voortzetting van de operatie was nodig, maar de gehanteerde 'kaasschaaf' -methode werd niet langer als gewenst beschouwd.

In het begin van de jaren '90 gingen de inspanningen om het ambtenarenkorps terug te dringen op in de beweging waarbij publieke diensten uit de publieke sector richting private sector verschoven ten behoeve van de efficiency.

Het doel achter de GEO was om een overheidsvorm te ontwikkelen die in staat was tot zowel politieke als administratieve flexibiliteit en een efficiënte invoer van beleid. Daarvoor werd een kerntakendiscussie gevoerd: welke taken behoren toe aan de overheid en hoe kunnen deze taken zo efficiënt worden uitgevoerd, door bijvoorbeeld decentralisatie, deregulering, creëren van semi-autonome overheidslichamen en het terugbrengen van overhead.⁹

De GEO werd overigens niet zonder slag of stoot geaccepteerd. Er was binnen het kabinet veel discussie over het ontwerp van de operatie en er zijn dan ook vele aanpassingen gemaakt voordat het groene licht op 2 oktober 1990 werd gegeven.¹⁰ Het Nederlandse kabinet was ook onduidelijk over hetgeen zij bedoelde met het begrip 'efficiency'. Nader onderzoek leert dat de regering hoofdzakelijk streefde naar een kostenminimalisatie.

Binnen het NPM is sterke aandacht voor transformatieprocessen¹¹ (input → throughput → output → outcome) en de introductie van marktwerking op allerlei terreinen van overheidsbeleid. Organisaties hebben er in een dergelijke atmosfeer belang bij om te laten zien dat ze goed presteren en succesvol zijn. Maar wat moet een overheidsorganisatie laten zien om duidelijk te maken dat men succesvol is, of in ieder geval nuttig? Hoe kun je meten wat een overheidsorganisatie presteert? Winst als beoordelingsmaatstaf voor efficiëntie en effectiviteit is niet bruikbaar, waardoor een overall criterium voor succes ontbreekt.¹²

1.1.1 Prestaties meten met prestatie-indicatoren

Vroeger voldeed de periodieke financiële verantwoording. Bij de overheid ging de discussie over het 'uitkomen' met de begroting. Dan deed men 'het' goed. Zonder dat nu erg duidelijk werd gemaakt wat er goed gedaan was. Er werd daardoor weinig nagedacht over de vraag wat de overheid nu eigenlijk levert en over de vraag of het overheidsoptreden enig effect heeft. Men dacht in termen van input (zoveel budget, zoveel mensen, zoveel uren) en niet in

⁸ Nispen, F. K. M., van & P. Noordhoek. 1986. De grote operaties: de overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees. Deventer;

⁹ In Nederland beter bekend als 'agentschappen'.

¹⁰ Joustra, A. & E. Van Venetië. 1993. De geheimen van het Torentje: praktische gids voor het premierschap. Amsterdam.

¹¹ Vries, J. de & M. van Dam. 1998. *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*. Alphen aan den Rijn;

¹² Helden, G.J. van, 1994, *De bedrijfsmatige non-profitorganisatie: perspectieven en belemmeringen*, oratie Vrije Universiteit, Amsterdam, blz. 7.

termen van output (zoveel producten) en outcome (doelrealisatie) en de output werd al helemaal niet gekoppeld aan het budget (zoveel producten voor zoveel geld of zoveel geld per product).

Het thema prestatie-management, het proces én de methoden en technieken om te komen tot planning en beheersing van prestaties, heeft aan deze materie een verdieping gegeven. Het management is bovendien meer geïnteresseerd geraakt in niet-financiële prestaties en in niet-financiële organisatiegebieden en niet-financiële managementinformatie.

Het onderwerp leidde naar de vraag of en hoe de prestaties of producten van de overheid meetbaar zijn. Nog steeds zijn veel overheidsmanagers slecht in het benoemen en beschrijven van hun producten. Soms ook bestaat er gewoon weerzin tegen deze 'zakelijke' bezigheid, die een overheid niet zou passen.

Een wezenlijk onderdeel van de beheersing van prestaties wordt gevormd door prestatie-indicatoren. Een prestatie-indicator meet kwantiteit of kwaliteit van het handelen van de overheid. Een prestatie-indicator is een meetbare doelstelling. Op basis van de prestatie-indicatoren kan het management snel beoordelen hoe de organisatie scoort op de bedrijfsaspecten die belangrijk zijn.

1.1.2 Besturing met prestatie-indicatoren

Een prestatie-indicator is geen doel op zich en tellen is iets anders dan besturen ('we need to measure not to count'). Prestatiemeting is echter wel een voorwaarde om te kunnen sturen, want meten is weten, en weten is de basis om te kunnen (bij)sturen.

Prestatiemangement is een containerbegrip waarin veel onderwerpen samenkomen die al jaren de agenda bepalen van de overheidsmanagers. De overheid moest bedrijfsmatiger werken, kwaliteit leveren en de overheidsmanagers zouden allerlei besturingsinstrumenten kunnen overnemen uit het bedrijfsleven.

Daarom zijn ook veel overheidsbedrijven al langer bezig een 'besturingsfilosofie' te ontwikkelen. Besturen betekent het doelgericht beïnvloeden van de organisatie. In de praktijk blijkt het voor menige leidinggevende heel moeilijk om aan te geven hoe en waarop men stuurt, terwijl dat toch de belangrijkste managementtaak is.

Tegen deze achtergrond is mijn interesse gewekt voor het onderwerp van dit onderzoek: sturing met prestatie-indicatoren. De titel legt bewust een relatie tussen sturen en prestatie-indicatoren. Sturen moet als belangrijke managementtaak in beeld blijven; het gaat immers om richting geven en organiseren door de managers. Niets gebeurt vanzelf in een organisatie. Behalve misschien, in de woorden van Peter Drucker, 'disorder, friction and malperformance'.

Prestatie-indicatoren zijn op het eerste gezicht de meest tastbare verschijningsvorm van prestaties en figureren daarom in de titel van deze studie. De context van het onderwerp is echter ruimer: prestatiemeting en prestatie-meetsystemen in relatie tot beleid.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

In mijn werk bij SenR is het gebruik van prestatie-indicatoren in opkomst, vanuit de door de wethouder meegegeven managementopdracht: het resultaatgericht werken en invoer van prestatiecontracten. Daarbij zijn een aantal vragen te stellen. 'Hoe is het mogelijk een bedrijf te besturen met een dashboard met enkele metertjes, die in één oogopslag laten zien of efficiënt en effectief gewerkt wordt?' Er wordt wel, als metafoor, gesproken van de cockpit van de organisatie. 'Wordt de taak van de manager te veel gesimplificeerd met deze

metafoor?; bestaat er een recept voor het gebruik van prestatie-indicatoren of moet er sprake zijn van maatwerk?; wanneer zijn prestatie-indicatoren betrouwbaar?; is er een gevaar dat de indicator steeds beter wordt en de prestatie slechter?’

De doelstelling van het onderzoek is de praktijk van prestatie-management bij SenR te analyseren, knelpunten te onderzoeken en zo mogelijk oplossingen aan de hand te doen. Daarbij wordt getracht een verbinding te maken tussen theorie en de praktijk aan de hand van de brugfuncties van bestuurskunde zoals beschreven door Hakvoort.¹³ De ontwikkelingen binnen SenR worden benut als decor van de scriptie.

De uitkomsten van het toegepast onderzoek zouden een bijdrage moeten leveren aan de binnen SenR, maar ook binnen andere gemeentelijke diensten en overheden, spelende discussie over nut en noodzaak van sturing op prestatie om tot beter beleid te komen.

1.3 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is:

‘In hoeverre leidt het sturen op prestatie door prestatie-indicatoren tot een beter sportbeleid?’

De hoofdstukindeling komt overeen met de deelvragen. Na de inleiding volgt:

Deel 1: de theorie

1. Wat zegt de theorie over (be)sturing en prestaties?;
2. Hoe kun je sturen met prestatie-indicatoren?;
3. Wat zijn de theoretische tekortkomingen?;

Deel 2: de praktijk

4. Hoe wil Rotterdam haar sportbeleid (bij)sturen?;
 - a) Wat is het Rotterdamse sportbeleid?
 - b) Wat is er goed dan wel slecht aan het Rotterdamse sportbeleid?;
 - c) Hoe wil SenR het sportbeleid verbeteren?
5. Hoe wil SenR sturen met prestatie-indicatoren?;
6. Wat zijn de praktische tekortkomingen?
 - a) Hoe past het sturen op prestaties binnen SenR in de normatieve prestatie-meetsystemen?;

Conclusies en aanbevelingen

7. Welke conclusies en aanbevelingen zijn er te maken?;
8. In hoeverre leidt sturen op prestaties tot beter beleid?
9. Welke nuanceringsen zijn er te maken bij het sturen op prestaties?;

¹³ Hakvoort, J.L.M., *Integratie binnen de bestuurskunde*, Bestuurswetenschappen 1989, nr. 1.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Om het onderzoek te kunnen afbakenen moet eerst worden bepaald wat er onder onderzoek wordt verstaan. Het is niet eenvoudig om een sluitende omschrijving te geven van het begrip 'onderzoek'. In de meest simpele vorm is onderzoek gewoon het stellen van een vraag waarop men een antwoord kan krijgen, hoewel men dan nog niet weet of dat antwoord betrouwbaar is voor de betreffende situatie. Om hierover meer zekerheid te verkrijgen moet men beginnen om meer feiten over die situatie te weten komen. Maar de vraag is of het verzamelen van gegevens over objecten of personen om een bepaalde situatie te inventariseren en het gevondene uit te drukken in getallen en grafieken ook direct betekent dat men dit mag betitelen met de term 'onderzoek'? Bovendien, het toepassen van bepaalde 'onderzoeksvaardigheden' is geen garantie voor het adequaat uitvoeren van een onderzoek op het hoogste conceptuele niveau. Het begrip 'onderzoek' komt in beeld op het moment dat zich aan het intellect onbekende of onbegrepen verschijnselen (het 'probleem') voordoen¹⁴, en men zich vervolgens vragen stelt die er toe moeten leiden dat dergelijke verschijnselen verklaard kunnen worden.

Onderzoek doen is een sterk (meta-)cognitief en creatief gerichte activiteit, bedoeld om kennis te vergroten. Ongeacht het wetenschapsgebied of kennisdomein werken daarbij veel processen samen: vanaf het problematiseren van een onderzoeksvraag, literatuuronderzoek en het opstellen van hypothesen tot kritisch beargumenteren, relativeren, uitvoeren van analyses en het anticiperen.

1.4.1 Onderzoeksubject

SenR bestaat naast stafafdelingen uit afdelingen die zich inhoudelijk richten op sport (Sportstimulering, Sportaccommodaties en Sportterreinen); afdelingen die zich richten op recreatieve onderwerpen (Wijkrecreatie, Natuur en Milieu); en een meer projectmatig ingerichte afdeling (Speciale Taken en Projecten).¹⁵

Dit onderzoek richt zich op de 'sportafdelingen' en op de prestatie-indicatoren die hier in prestatiecontracten zijn of worden vastgelegd, afgeleid van missie en hoofddoelstellingen en het afgesloten managementcontract met het Rotterdamse College van Burgemeester en Wethouders (B&W).

SenR houdt zich bezig met de Rotterdamse breedtesport. Topsport, wat is ondergebracht bij een autonome Stichting Rotterdam Topsport, valt daarmee als onderwerp buiten dit onderzoek.

1.4.2 Begripsbepaling

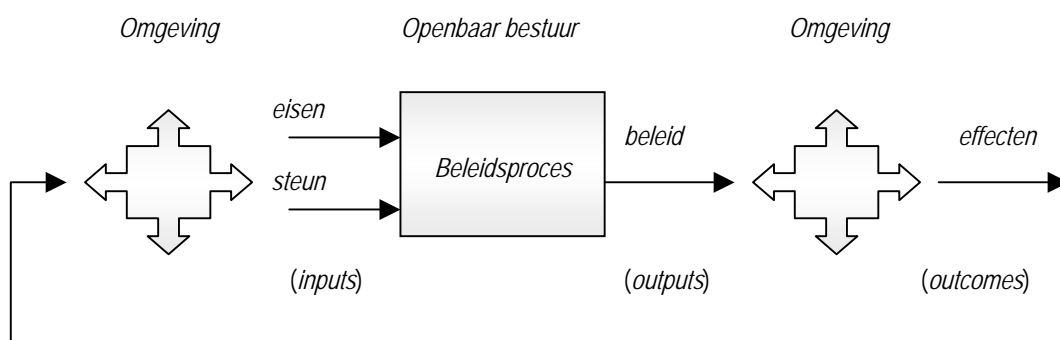
Dit onderzoek concentreert zich op niet-financiële indicatoren. Dat vraagt om enige uitleg. In de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 wordt gesteld dat 'de raad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden van de algemene dienst en van de takken van dienst. Deze regels dienen te waarborgen dat aan de eisen van doelmatigheid en controle wordt voldaan.' Het artikel doelt dus vooral op beheersdoelmatigheid, de efficiency. Uitspraken over de doeltreffendheid, de effectiviteit, de resultaten van beleid zijn niet uitgewerkt, terwijl het toch van belang mag worden geacht inzicht te hebben of een gemeentelijke dienst het goede

¹⁴ Kant, I., 1781, *Kritik der reinen Vernunft*, Königl. Akademie der Wissenschaften, Berlin;

¹⁵ Zie organogram SenR, Hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

doet. De Gemeentewet voorziet er wel in dat gemeenten zelf nadere bepalingen daarvoor opstellen. In Rotterdam heeft die eigen invulling er onder andere toe geleid dat de wethouder Sport in 2003 de nieuw aangestelde directeur SenR de managementopdracht heeft meegegeven om de dienst effectiever in te richten. Sturen op resultaten is daarbij het credo! Omdat dit onderzoek zich uitsluitend richt op het sturen op effectiviteit, op resultaat, concentreert het zich op niet-financiële indicatoren.

Sturen	Sturen betekent het doelgericht beïnvloeden van een organisatie.
Prestatie	Onder prestatie wordt in dit onderzoek verstaan: het behaalde van de vooraf gestelde doelen.
Prestatie-indicatoren	Bedoeld worden meetbare kwantitatieve of kwalitatieve (niet-financiële) grootheden die de toestand van of ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergeeft en die worden gebruikt om te 'sturen'.
(beter) Beleid	Het (Sport)beleid wordt in dit onderzoek benaderd zowel vanuit de inhoud als vanuit de betekenis van beleid als output zoals de Amerikaanse politicoloog Easton dat bedoelde. Easton stelt het openbaar bestuur voor als een open systeem (zei afbeelding). Het systeem functioneert in een proces waarin inputs vanuit de omgeving door het openbaar bestuur worden omgezet in outputs (beleid). De outputs hebben tot doel veranderingen in de omgeving teweeg te brengen. De effecten (outcomes) van de bestuurlijke inspanningen worden in de nieuwe omgeving beoordeeld en leiden tot nieuwe inputs. Beter beleid is daarmee beleid wat leidt tot een beoogde positieve verandering in de omgeving.



1.4.3 Vergelijkend onderzoek: gelijktijdige- of volgtijdelijke vergelijking?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag kunnen uitspraken worden gedaan aan de hand van vergelijkingen.

- Gelijktijdige vergelijking: deze manier van vergelijken is vooral geschikt wanneer er sprake is van meer uitvoeringsorganisaties met dezelfde dan wel vergelijkbare productieprocessen en producten; het vergelijken van de gegevens van de eigen

- organisatie met die van de andere wordt ook wel aangeduid als 'benchmarking'. De 'best practice' of de 'gemiddelde praktijk' fungeert hierbij als norm;
- Volgtijdelijke vergelijking: de prestaties van het heden worden vergeleken met die uit het verleden. Norm is veelal dat het in het heden 'beter moet' dan in het verleden. Bij de vergelijking in de tijd moet wel bedacht worden, dat ontwikkelingen in de prestaties niet alleen toe te schrijven zijn aan de organisatie zelf, maar ook aan andere ontwikkelingen.

In dit onderzoek is gekozen voor de tweede vergelijking, de vergelijking in de tijd. De reden daarvoor is van pragmatische aard. Met ieder nieuw aangesteld afdelingshoofd zal een prestatiecontract worden opgesteld, waarin afspraken worden neergelegd over te behalen resultaten aan de hand van prestatie-indicatoren. Een volgtijdelijke vergelijking is daarbij van meer waarde dan een vergelijking met bijvoorbeeld de situatie in Amsterdam. Als onlangs aangesteld afdelingshoofd zal ikzelf onderzoeken wat de situatie was vóór de reorganisatie, wat de huidige situatie is, en welke resultaten mogelijk zijn, waarop ik kan sturen. Door de huidige situatie binnen SenR is een volgtijdelijke vergelijking daarmee ook van grote waarde voor de gehele dienst, want ook de norm van de reorganisatie van SenR is dat 'het beter moet'.

1.5 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt ingegaan op de methoden en technieken die zijn toegepast om de onderzoeksvraag 'In hoeverre leidt het sturen op prestaties door prestatie-indicatoren tot een beter sportbeleid?' te beantwoorden.

Gezien het doel van het onderzoek en de gestelde onderzoeksvragen¹⁶ is gekozen voor een proefondervindelijk onderzoek, dat zich kenmerkt door een duidelijke theoretische achtergrond en als doel heeft te verklaren, te voorspellen, te weten.

Hieronder komt de onderzoeksopzet aan bod met de daarbij gehanteerde instrumenten. Tevens wordt ingegaan op de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens.

1.5.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen: een literatuurstudie; een beleidsstudie; en interviews en gesprekken met directie en collega-afdelingshoofden;

Literatuurstudie

De literatuurstudie heeft haar startpunt vanuit het artikel van Hakvoort waarin de brugfuncties van de bestuurskunde worden besproken. Hierna wordt de besturingstheorie (de algemene theorie) van De Leeuw verder uitgediept door de probleemgerichte agency-theorie, die op haar beurt, op het niveau van het praktijkdenken, weer wordt toegepast door de besturingsvariant van het Nederlandse INK-managementmodel.

De literatuurstudie geeft antwoord op de vragen: 'Hoe kun je, volgens de bestuurskundige theorieën, sturen op prestaties?'; wat zijn de theoretische tekortkomingen?; én hoe zijn die tegen te gaan?

¹⁶ Raeve, G., de, 1998, *Verpleegkundig wetenschappelijk onderzoek praktisch bekeken*. Diegem.

Beleidsstudie

De beleidsstudie betreft onderzoek binnen strategische nota's, Collegeprogramma's, inrichtingsplannen. Centraal daarin stond een inventarisatie van bestaande prestatie-indicatoren en te verwachten aanpassingen van deze indicatoren binnen af te sluiten prestatiecontracten met de nieuwe afdelingshoofden.

De beleidsstudie geeft antwoord op de vragen: 'waarom is er sportbeleid?; wat is er goed dan wel slecht aan het Rotterdamse sportbeleid?; hoe wil SenR het sportbeleid verbeteren?; En hoe worden prestaties bij SenR gemeten?'

Interviews

Er zijn open interviews gehouden met de directie SenR over prestatiecontracten en de te gebruiken prestatie-indicatoren. Centrale notie daarbij was het sturingselement: sturen op mensen en sturen op resultaat.

In meerdere gesprekken met (collega-)afdelingshoofden stond met name de voorwaarden en mogelijke aanbevelingen met betrekking tot prestatie-management aan de directie centraal. Deze zijn samengevat en terug te vinden in het laatste hoofdstuk van dit onderzoek.

In totaal zijn 12 personen geïnterviewd. Het doel van deze gesprekken is in eerste instantie het verkrijgen van informatie. Ze vergroten echter tevens de motivatie tot medewerking aan het verzamelen van de overige data.

De interviews geven vanuit de praktijk antwoord op de vragen: 'hoe kunnen prestatie-indicatoren worden gebruikt om te kunnen sturen?; hoe wil SenR gaan sturen op prestaties?; wat zijn de tekortkomingen van het sturen op prestaties?; en welke aanbevelingen kunnen gedaan worden aan de directie van SenR met betrekking tot prestatie-management?'

1.5.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens vanuit de literatuur- en beleidsstudie zijn hoog. De gegevens zijn binnen SenR verzameld en worden jaarlijks door de Rotterdamse Rekenkamer getoetst.

De uitspraken met betrekking tot de toepasbaarheid van de prestatie-indicatoren zoals gebruikt door SenR binnen normatieve prestatie-meetsystemen worden binnen het onderzoek op systematische wijze getoetst aan de gestelde criteria.

De aanbevelingen zijn deels onderbouwd vanuit literatuur- en beleidsstudie, deels vanuit de praktijk aan de hand van interviews. Gezien het tijdstip (de reorganisatie is nog niet afgerond en de prestatiecontracten en het gebruik van prestatie-indicatoren zullen zich nog moeten bewijzen) hebben de conclusies en aanbevelingen meer een voorspellende waarde, in de lijn van een proefondervindelijk onderzoek.

1.6 Leeswijzer

Deze inleiding wordt vervolgd met hoofdstuk 2, waar het theoretisch kader geschetst wordt waarbinnen het toegepaste onderzoek te plaatsten is.

In hoofdstuk 3 wordt ingezoomd op het verschijnsel prestatie-indicator. Wat zijn (goede) prestatie-indicatoren? Welke vormen, eisen en ongewenste effecten en risico's er zijn. Daarbij wordt het productieproces van de overheid - middelen, activiteiten, prestaties en

effecten, in het middelpunt gezet. Vervolgens wordt uitgezoomd naar een hoger abstractieniveau door een samenhangend en volledig prestatie-meetsysteem te tonen. Prestatie-indicatoren zijn immers geen geïsoleerde fenomenen, maar zij horen thuis in een breder verband. Het gaat niet alleen om 'meten' maar om 'managen'. Er wordt uitgebreid ingegaan op het INK-managementmodel dat als normatief model kan worden opgevat.

In hoofdstuk 4 komt het sportbeleid, en de Rotterdamse invulling daarvan aan de orde en wordt de intrede geschetst van prestatie-indicatoren bij SenR tegen de achtergrond van de behoefte om beter te sturen.

In hoofdstuk 5 worden de voorwaarden aan effectieve besturing en de eisen die moeten worden gesteld aan een prestatie-meetsysteem op grond van de beschreven theorie en modellen getoetst aan de situatie bij SenR.

In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot prestatie-management aan de directie van SenR.

Deel 1 – De theorie

2 Wat zegt de theorie over (be)sturing en prestaties?

2.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk is aangegeven dat de doelstelling van dit onderzoek tweeledig is. Enerzijds wordt getracht om kennis (begrippen, modellen, theorieën) te bundelen uit de verschillende disciplines. Anderzijds wordt getracht een verbinding te maken tussen theorie en de praktijk. Daarbij wordt aangesloten bij de brugfuncties van bestuurskunde zoals wordt beschreven door Hakvoort.¹⁷

In dit hoofdstuk komt de eerste brugfunctie van de bestuurskunde, de bundeling van kennis uit de verschillende disciplines, aan de orde gerelateerd aan het onderwerp van het onderzoek. Met andere woorden: het onderzoek wordt hier geplaatst binnen een wetenschappelijk raamwerk. Hoe past het onderzoek binnen de bestuurskunde en van welke bestuurskundige theorieën wordt gebruik gemaakt ter beantwoording van de onderzoeksvraag?

Maar voordat we over gaan tot het behandelen van deze theorieën volgt hier een toelichting op de brugfuncties van de bestuurskunde zodat we het geheel in perspectief kunnen plaatsen binnen dit onderzoek.

2.1.1 De brugfuncties van de bestuurskunde

Het vak bestuurskunde integreert de bijdragen vanuit het openbaar bestuur met de verschillende hulpwetenschappen, zoals de rechtswetenschap, de economie, de sociologie en de politicologie¹⁸. De nadruk ligt daarbij op de veelzijdigheid van de benadering en de samenhang tussen verschijnselen in het openbaar bestuur. De toegevoegde waarde is synthese. De bestuurskunde ontleent daarbij in belangrijke mate haar bestaansrecht aan haar prescriptieve en toepassingsgerichte karakter welke globaal langs de twee brugfuncties kunnen worden beschreven.

Descriptieve bestuurskunde

Bij descriptieve bestuurskunde gaat het om de eerste brugfunctie, de bundeling en het gebruik van kennis uit de verschillende disciplines. Bestuurskunde houdt zich bezig met de inrichting (structuur en organisatie) en de werking (processen en uitkomsten) van het openbaar bestuur. Volgens de klassieke indeling van Van Doorn en Lammers is in deze omschrijving het openbaar bestuur het materiele object en de inrichting het formele object. Wetenschappen onderscheiden zich door een verschil in benaderingswijze (formeel object)¹⁹. Bestuurskunde tracht de eenzijdige benadering te doorbreken door de verschillende benaderingswijzen tegelijkertijd bij de probleemanalyse in beschouwing te nemen.

¹⁷ Hakvoort, J.L.M., *Integratie binnen de bestuurskunde*, Bestuurswetenschappen 1989, nr. 1;

¹⁸ Poelje, S.O. van. *Bestuurswetenschappen, bestuursrecht en bestuurskunde*. In: Bestuurswetenschappen, jr. 40, nr. 6, okt-nov 1986, blz. 349-360;

¹⁹ Melsen, A.G.M. van. *Wetenschap en verantwoordelijkheid*, Utrecht-Antwerpen, 1969, blz. 38 e.v.

Bestuurskunde ontleent naar behoefte theorieën, begrippen, methoden en empirische kennis aan andere wetenschappen, zet deze elementen op een rij en verenigt ze vervolgens in een omvattende beschrijving en verklaring van verschijnselen van openbaar bestuur.²⁰

Prescriptieve bestuurskunde

Bestuurskunde ontleent haar bestaansrecht ook in belangrijke mate aan de praktijkgerichtheid. Naast beschrijving en verklaring van de inrichting en werking moeten aanbevelingen ter verbetering van het openbaar voldoen aan bepaalde eisen. Criteria van goed openbaar bestuur, zoals bijvoorbeeld doelmatigheid, doeltreffendheid en democratisch gehalte, zijn niet wetenschappelijk te bepalen. Bestuurskunde is prescriptief indien, binnen aangegeven kaders van specifieke normen en waarden, onderzoeksvragen worden onderzocht die leiden tot bepaalde aanbevelingen.

Door accentuering van het prescriptieve karakter van de bestuurskunde wordt langs twee lijnen inhoud gegeven aan de tweede brugfunctie van de bestuurskunde, de verbinding van theorie aan praktijk. Door enerzijds aanbevelingen te formuleren in het kader van bepaalde normatieve overwegingen en anderzijds door sterk het accent te leggen op tijd en plaatsgebonden situaties. Dit onderscheid is binnen de bestuurskunde relevant. De bestuurskundige wil inzicht in concrete, actuele problemen, en is daarmee ook gericht op tijd- en plaatsgebonden oplossingen.²¹ Niet de externe geldigheid (generalisatie), maar de interne geldigheid domineert. Vandaar de aandacht voor beperkte situaties, enkele gevallen, één organisatie, een of enkele gemeenten, de werking van één wet, beleidsmaatregel of besluitvormingsproces, zoals ook in deze scriptie. Anders dan het in de zuivere wetenschappen (monodisciplinair) vigerende waarheidsbegrip lijkt voor de kundeopleidingen het begrip 'probleemoplossend vermogen' een geschiktere parameter voor het taxeren van theorieën.²²

2.1.2 Is er voor individuele gevallen een bevredigende methodologische oplossing beschikbaar?

In 1986 heeft Van Strien een publicatie uitgebracht onder de titel 'Praktijk als wetenschap'. Uitgangspunt voor zijn studie was de vraag hoe het kan voorkomen dat sociale wetenschappers afgestudeerd met een aanzienlijke bagage aan methodologische kennis er over klagen dat zij met lege handen staan als het gaat over de praktische toepassing. Volgens Van Strien zijn studenten in verschillende 'kundes' ondanks de praktijkgerichte pretentie er in de regel niet beter aan toe.²³

Van Strien is van mening dat de praktijk op drie punten een eigen karakter heeft vergeleken met een 'theoriegerichte' wetenschap:

1. Het denkproces is niet generaliserend maar individualiserend en dit individualiserende denken bestaat uit meer dan alleen het toepassen van binnen de wetenschap ontwikkelde theorie;
2. Het praktijkdenken is gericht op beslissingen, veranderende ingrepen in de werkelijkheid en kan daarom 'regulatief' genoemd worden;

²⁰ Braam, A. van. *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Leiden, 1989, blz. 600-604;

²¹ Bekke, A.J.G.M. & H.J. Aquina. *Over grenzen van bestuurskunde*. In: Bestuurswetenschappen, jr. 40, nr. 6 blz. 427-445;

²² Termen ontleend aan collegetekst Gallacher, Leiden, 1987;

²³ Strien, P.J. van, 1975. *Naar een methodologie van het praktijkdenken in de sociale wetenschappen*, blz. 1

3. Bij het doorlopen van de 'regulatieve cyclus' van het praktijkdenken en -handelen spelen normatieve momenten een richtinggevende rol.²⁴

Van Strien heeft van het praktijkdenken en praktijkhandelen een regulatieve cyclus geformuleerd, die gebaseerd is op de alledaagse probeercyclus. Bovendien heeft hij zijn cyclus onderscheiden van de empirische cyclus die De Groot heeft ontwikkeld voor het wetenschappelijk handelen. De empirische cyclus van De Groot kan apart beschouwd worden, maar ook als een onderdeel worden gezien van de regulatieve cyclus van Van Strien. De empirische cyclus wordt met name in stap twee aan de regulatieve cyclus gekoppeld. Daarmee wordt tevens verduidelijkt dat descriptie een noodzakelijke schakel is in het proces van prescriptie.

Schematisch kunnen de cycli als volgt worden weergegeven:

Alledaagse Probeercyclus	Empirische Cyclus	Regulatieve cyclus
(De Groot) Waarnemen	(De Groot) Waarnemen	(Van Strien) Probleemstelling
Proberen (resultaat)	Vermoeden, Verwachten	Diagnose
Evalueren	Toetsen, Evaluatie	Ingreep, evaluatie

De stappen van de regulatieve cyclus kunnen als volgt worden omschreven:

1. Een persoon of instantie wendt zich met een probleem tot een deskundige. Deze probeert duidelijkheid te bereiken over de aard van het probleem en de bij de betrokkene(n) levende criteria waaraan een oplossing moet voldoen. De deskundige onthoudt zich hierbij van een eigen waarde-standpunt;
2. De deskundige vertaalt het probleem in een wetenschappelijke vraagstelling en komt langs de weg van objectiverend onderzoek, gebruik makend van de beschikbare theorie, tot een aantal overwegingen die van belang zijn voor het bereiken van verbeteringen;
3. Met de betrokkene(n) samen worden, wanneer hier behoefte aan is, de aanwezige alternatieve handelingsmogelijkheden nog eens doorgenomen in het licht van de verkregen informatie en de van te voren zoveel mogelijk geëxpliciteerde criteria;
4. De probleemhebber doet zelf een keuze (ingreep);
5. Na verloop van tijd wordt het effect gezamenlijk geëvalueerd in het licht van de gestelde doeleinden.²⁵

De kracht van het model van Van Strien bij de vertaling van wetenschappelijke inzichten naar de praktijk ligt daarin dat het aansluit bij gangbare methodologische terminologie. Het

²⁴ Strien, P.J. van, 1975. *Naar een methodologie van het praktijkdenken in de sociale wetenschappen*, blz. 7;

²⁵ Strien, P.J. van, idem, blz. 112.

model is dan ook bij uitstek geschikt voor tijd- en plaatsgebonden gevalbehandeling (case-studies), welke bij bestuurskunde veel voorkomt en ook binnen dit onderzoek van toepassing is. Het model van de regulatieve cyclus kan beschouwd worden als de brug tussen theorie en praktijk, ook binnen dit onderzoek en dit hoofdstuk. Het vertrekpunt is de besturingstheorie van De Leeuw, waaruit voorwaarden voor effectieve besturing worden gedestilleerd, en via de probleemgerichte agency-theorie, die de complicaties behandelt die optreden bij sturing door het afsluiten van prestatiecontracten wordt de praktijk van SenR getoetst, waarna conclusies en aanbevelingen worden gedaan aan de directie van SenR.

2.2 Besturingstheorie van De Leeuw

De Leeuw's besturingstheorie maakt deel uit van zijn systeembenadering en plaatst de handelende actor centraal. De systeemtheorie biedt een integratiekader om een model of instrument te ontwikkelen, hetgeen een hulpmiddel vormt om grip te krijgen op wat er zich in de werkelijkheid afspeelt.

De systeemtheorie is een empirisch lege theorie en is te beschouwen als methodologie. Een systeem is opgebouwd uit een aantal elementen of entiteiten en daartussen bestaan één of meer relaties.

De Leeuw²⁶ definieert een systeem (S) als : $S = \langle W, E, R_{ww}, R_{ew} \rangle$, waarin: 'W' een verzameling elementen of objecten: de objectverzameling, 'E' de verzameling elementen die niet tot 'W' behoren, maar er wel mee gerelateerd zijn: de omgeving, 'R_{ww}' de verzameling relaties binnen 'W': de interne structuur, 'R_{ew}' de verzameling van relaties tussen 'E' en 'W': de externe structuur.

Aan de objecten kunnen relaties, eigenschappen of attributen worden toegekend. Het systeem heeft een grens om zich heen en buiten het systeem bevindt zich de omgeving. In de kern van de zaak gaat het om het geheel en de delen. Een systeem is een relatief autonoom deel van het geheel. De interne relaties zijn sterker dan de externe relaties, waardoor het onderscheid tussen intern en extern ontstaat. De verzameling van relaties tussen de objecten wordt de interne structuur genoemd. Daarnaast zijn er objecten in de omgeving waarmee relaties bestaan. De verzameling van relaties hiermee wordt externe structuur genoemd. De interactie met de omgeving wordt beschreven door input en output. Een systeem valt op meerdere aggregatieniveaus te beschrijven, die onderling met elkaar verband houden. Hiermee wordt het mogelijk denkbeelden te integreren in een conceptueel model over de wisselwerking tussen een ambtelijke organisatie en haar omgeving. De systeemtheorie vormt zo het kader van het conceptueel model als het besturingsparadigma.

De Leeuw acht systemen opsplitsbaar in deelsystemen (sub-, aspect- en fasesysteem). Hierdoor is het mogelijk dat veranderingen in de loop der tijd in de systeembenadering tot uitdrukking kunnen worden gebracht. De tijdsinterval, waarin het systeem beschreven wordt, maakt een dynamische beschouwing mogelijk. Het aspectstelsel biedt de mogelijkheid expliciet de relaties of specifieke relaties tussen de elementen te benadrukken. Het

²⁶ Leeuw, A. C. J. de, 1990. *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering: een systeemvisie*. Assen / Maastricht, blz. 113;

substelsysteem biedt de mogelijkheid een deel van de elementen verder te belichten op een lager aggregatieniveau.

In de besturingstheorie worden de elementen met elkaar in verband gebracht en gaat het om het effectueren van besturing. De handelingsmogelijkheden in de besturing worden omschreven met besturingskarakteristieken, die handelingsmogelijkheden omvatten waarmee zowel de externe- als de interne structuur veranderd kan worden. Daarmee heeft de directie keuzevrijheid en determineert de omgeving niet. De besturingstheorie brengt zo handelingsmogelijkheden op verschillende aggregatieniveaus met elkaar in verband. De besturingstheorie houdt de mogelijkheid open te kiezen uit verschillende handelingsopties waaronder de mogelijkheid de omgeving te veranderen door externe stuurmaatregelen.

De besturingstheorie is een ontwerpbenadering en is methodologisch van aard. Besturing wordt gezien als enigerlei vorm van gerichte beïnvloeding.²⁷ Het besturend orgaan (BO) dat een bestuurd systeem (BS) wil besturen heeft te maken met vijf voorwaarden voor effectieve besturing (VEB), op basis waarvan de besturing geëvalueerd kan worden:

1. De doelstelling. Deze dient als evaluatiemechanisme, de beïnvloeding zou anders ook niet gericht kunnen zijn. De doelen hoeven overigens niet compleet of expliciet te zijn en ook niet constant. Het is voldoende wanneer er een evaluatiemechanisme is en wanneer de doelen periodiek beoordeeld kunnen worden;
2. Een model van het bestuurd systeem. Hiermee is het effect van een besturingsmaatregel te voorspellen;
3. Informatie omtrent omgeving en toestand van het systeem. De besturing kan niet los gezien worden van de omstandigheden in de omgeving en in het systeem zelf;
4. Voldoende stuurmaatregelen. Hiermee zijn allerlei verstoringen te beheersen. Volgens de 'law of the requisite variety' van Ashby, zijn er voldoende stuurmaatregelen wanneer er voor elke verstoring een stuurmaatregel voorhanden is. De gekozen combinatie van stuurmaatregelen heet de stuurmix;
5. Voldoende informatieverwerkende capaciteit. Hiermee is het mogelijk informatie te benutten die noodzakelijk is voor het nemen van maatregelen.

De positiekeuze binnen dit onderzoek is de directie van SenR. Deze wordt geconfronteerd met een besturingsprobleem.

Het besturingsprobleem is een balanceringsprobleem. Er is sprake van een balans in handelen, wanneer de directie de interne en externe aandachtsvelden gericht en consistent probeert te beïnvloeden op grond van zijn visie en doelstellingen. Voorondersteld wordt dat de directie in essentie naar waardesurplus streeft. De balanceringsproblematiek impliceert dat de interne en externe handelingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Verder impliceert de balanceringskwesitie dat er keuzevrijheid is in de wijze waarop de balans in de handelingen ontstaat. Een laatste belangrijke vooronderstelling is dat de interne en externe handelingen aan veranderingen onderhevig zijn. Deze veranderingen kunnen ontstaan door zelf geïnitieerde wijzigingen, zoals een reorganisatie. De wijzigingen kunnen ook geïnitieerd worden door handelingen van andere partijen. De veranderingen maken van het

²⁷ De Leeuw, idem.

balanceringsprobleem een veranderlijk en dynamisch probleem. Bij de balancering van de besturing worden effectiviteit en efficiency nagestreefd. Dit houdt in dat de beoogde doelstelling wordt nagestreefd en dat knelpunten worden opgelost.

Effectiviteit ontstaat door afstemming tussen de directie, de organisatie en haar omgeving. Deze afstemming wordt bereikt door een balancering van de stuurmix. Door de stuurmix ontstaat er een wisselwerking tussen de organisatie en haar omgeving. De omgeving ontwikkelt zich en er ontstaan telkens nieuwe knelpunten of oude komen terug, waardoor de balanceringsproblematiek een veranderlijk en dynamisch probleem is.

Uit verscheidene theoretische stromingen en kaders zijn elementen en denkbeelden 'gedestilleerd' die van belang zijn bij het balanceringsprobleem. De definitie van de elementen en de relatie ertussen zijn deels onveranderd overgenomen en deels zijn de begrippen en relaties gherdefinieerd. De relaties tussen de elementen zijn vrij sterk veranderd in verhouding tot de oorspronkelijke theorieën. De nieuwe relaties komen voort uit de ontwerpbenadering. Door deze optiek veranderen de relaties tussen de elementen en deels de definities van de elementen. De nieuwe optiek levert een gezichtspunt op die er niet zou zijn wanneer de elementen afzonderlijk bestudeerd werden. De meerwaarde zit in de visie op de relaties tussen de elementen. In de systeemtheorie wordt op vergelijkbare wijze gedacht over de vorming van concepten. Het denken in geheel, delen en de relaties daartussen is kenmerkend voor de systeemtheorie.

In de volgende paragraaf wordt de agency-theorie besproken die gezien kan worden als de economische uitwerking van De Leeuw's bestuurtheorie.

2.3 De agency-theorie

In De Leeuw's besturingstheorie staat de handelende actor centraal waarbij het gaat om het effectueren van besturing. Vertaald naar SenR kan de vraag worden opgeworpen hoe de directie van SenR haar organisatie zo effectief mogelijk kan besturen? Een mogelijk antwoord wordt verschaft door de Agency-theorie (ook wel Principal-Agent- theorie). De agency-theorie verklaart hoe relaties het best te organiseren zijn in een setting waarin de ene partij ('principal', in dit onderzoek de directie van SenR) het werk bepaalt dat de andere partij ('agent', het afdelingshoofd binnen de nieuwe organisatie van SenR, in dit onderzoek wordt het afdelingshoofd 'Sportstimulering' als exemplarisch geval beschreven) uitvoert²⁸. Het gaat hierbij om een contractuele relatie tussen twee actoren, waarbij de 'agent' beslissingen neemt voor de 'principal'.²⁹ De principal kan hierbij gezien worden als het besturend orgaan (BO) en de agent als het bestuurd systeem (BS), waarop de voorwaarden voor effectieve besturing (VEB) betrekking hebben. De agency-theorie bestudeert de complicaties die optreden bij dergelijke besturing.

²⁸ Eisenhardt, K.M., 1989. *Building Theories from Case Study Research*, Academy of Management Review, jr. 14, nr. 4, blz. 532-550. In het vervolg zullen de Engelse termen principal en agent worden aangehouden. In de Nederlandse literatuur wordt ook wel gesproken van 'principaal' en 'agent' of soms van 'werkgever' en 'werknemer';

²⁹ Douma, S.W. & H. Schreuder. *Op weg naar een economische organisatie-theorie: agency-theory*. MAB, vol. 61, 1987, pag. 120-128;

2.3.1 Informatieasymmetrie

Van de agent wordt verondersteld zich maximaal in te spannen, afhankelijk van de vergoeding en de mate van nutteloosheid van de inspanning in verband met de opbrengst die de principal voor ogen heeft. De principal maximaliseert het nut in verhouding met de waarde van de opbrengst minus de vergoeding van de agent.

De agent loopt geen risico, de principal is risico neutraal. Binnen deze veronderstellingen is sprake van zowel samenwerking als conflict. Zowel de principal als de agent willen een zo hoog mogelijke opbrengst, voor henzelf of voor de organisatie, als zij daar zelf beter van worden.

De kernvraag hier is of de twee actoren gezamenlijk kunnen komen tot een Pareto-optimale uitkomst, of dat er sprake is van een verlies van output door de strategie van de twee actoren. De actoren volgen een andere strategie doordat er sprake is van informatieasymmetrie tussen de agent en de principal. Als de actoren kosteloos alle benodigde informatie zouden kunnen vergaren, bestaan er geen principal-agent problemen. Echter, er is een incomplete en ongelijke informatieverdeling tussen de agent en de principal. Meestal is dit in het voordeel van de agent. De agency-theorie stelt dat de consequenties van informatieasymmetrie (ook wel genoemd 'hidden information' of verborgen informatie) tweemaal zijn, en bekend staan onder de namen 'adverse selection' en 'moral hazard'.

1. *Adverse selection* doet zich voor vóór het afsluiten van een contract of transactie. Er is een probleem doordat de principal niet zeker weet of de agent voldoende bekwaam is om het werk uit te voeren waarvoor deze wordt betaald. Het probleem bestaat voordat het contract tussen agent en principal tot stand is gekomen. De principal is niet op de hoogte van de intenties en de kwaliteiten van de agent. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de principal niet de juiste werknemers selecteert. De werknemer kan minder integer zijn dan verwacht en geneigd zijn de eigen doelstellingen na te streven in plaats van de doelstellingen van de onderneming.
2. *Moral hazard* doet zich voor na het afsluiten van het contract. Er ontstaat een probleem doordat de principal niet zeker kan zijn of de agent zich maximaal heeft ingespannen.³⁰ De principal kan niet permanent over de schouder van de agenten meekijken. Om het gevaar van 'moral hazard' te reduceren kunnen bonussystemen worden geïmplementeerd waarbij de beloning afhankelijk is van de prestatie.

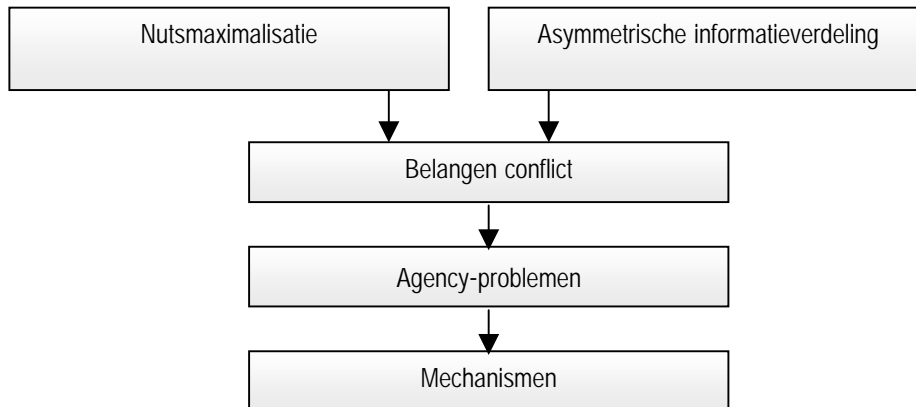
Deze problemen leiden tot de conclusie dat een systeem met een vast salaris niet in alle gevallen de meest voor de hand liggende manier is om de relatie tussen de principal en de agent te organiseren.³¹ Een vast inkomen kan leiden tot een gebrek aan prikkeling voor de agent, omdat de beloning los staat van de geleverde kwaliteit of de hoeveelheid van de geleverde arbeid.³²

³⁰ Eisenhardt, K.M., 1989, *Building Theories from Case Study Research*, Academy of Management Review, jrg. 14, nr. 4, blz. 532-550;

³¹ Jensen, M., en W. Meckling, 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, Journal of Financial Economics;

³² Eisenhardt, K.M., 1989, *Building Theories from Case Study Research*, Academy of Management Review, jr. 14, nr. 4, blz. 532-550.

Het grondmodel van de agency-theorie ziet er daarmee als volgt uit³³:



2.3.2 Oplossingen voor informatieasymmetrie

Een gevolg van complicaties die op kunnen treden door informatieasymmetrie kan verlies van output zijn. Om dit verlies te beperken zijn enkele oplossingen voorhanden:

- *Garantiesystemen*. Door garantiebepalingen kan de principal tot op zekere hoogte worden beschermd tegen verborgen gebreken: probaat middel tegen adverse selection;
- *Signalling*. Om adverse selection tegen te gaan, moet de principal onderscheid kunnen maken tussen de minderwaardige en waardige typen die zich aanbieden. Ook een probaat middel tegen adverse selection;
- *Reputatie*: een tegenpartij die misbruik maakt van verborgen informatie zal in een tweede en volgende transactie op dezelfde markt gemeden worden;
- *Resultaatdeling*. Moral hazard kan worden bestreden door onder meer resultaatdeling. Door een deel van een beloning te koppelen aan het behaalde resultaat, ontstaat een prikkel om zich in te zetten voor de zaak van de principal, en niet over te gaan tot 'shirking' (lanterfanten). Het ontwerpen van goede prikkels is wel een lastige zaak;
- *Eigen risico*. Een veelbeproefd middel tegen moral hazard. Omdat een deel van eventueel opgelopen schade voor rekening van de principal blijft, houdt deze ondanks de verzekering tegen bepaalde risico's nog steeds een eigenbelang bij maatregelen die de kans op het zich voordoen van het risico verkleinen;
- *Intermediairs*: Wanneer er tekort is aan de informatie, die nodig is voor het maken van goede beslissingen, kunnen intermediairs worden ingeschakeld die de aantrekkelijke tegenpartijen selecteren en toezicht houden op uitvoering van de aangegane contracten.

De oplossingen om het verlies door de gevolgen van de informatieasymmetrie tegen te gaan liggen steeds op het gebied van:

- Het vergaren van informatie door bijvoorbeeld monitoring;
- Het inbouwen van prikkels (incentives);
- Het bevorderen van concurrentie; of
- Het gebruik van prestatie-indicatoren (binnen een prestatiecontract).

³³ Picot, A., Dielt, H., Franck, E., 1997, *Organisation: eine ökonomische Perspektive*, Stuttgart.

In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op het gebruik van prestatie-indicatoren. Hoe kun je daar als directie (de principal) mee sturen? Aan welke voorwaarden moeten goede prestatie-indicatoren voldoen? Maar eerst kijken we nog naar de relatie tussen principal en agent en de kosten die daarmee zijn gemoeid.

2.3.3 Agency-kosten

Binnen de contractrelatie tussen principal en agent delegeert de principal taken en bevoegdheden aan de agent. Daarbij worden kosten gemaakt. Deze kosten, de agency-kosten, zijn het gevolg van de delegatie van bevoegdheden. In de agency-theorie worden drie soorten kosten onderscheiden:

1. *Bonding costs*: kosten die de agent maakt om aan de principal te tonen dat hij zich aan de contractuele verplichtingen houdt; de agent besteedt tijd om verantwoording te kunnen afleggen aan zijn principal;
2. *Monitoring costs*: kosten die de principal maakt om zijn agent te controleren op naleving van het contract; Dit gaat ten koste van de overige werkzaamheden. Bakker spreekt hier over 'bureaucratiekosten'. Volgens Bakker bestaat er binnen de principal-agent verhouding een discretionaire handelingsruimte voor de agent bij de uitvoering van de aan hem door de principal gedelegeerde taken. Deze discretionaire ruimte maakt het mogelijk, dat die uitvoering niet alleen door de voor de principal te realiseren baten wordt ingegeven, maar dat eigen belangen van de agent daarin een belangrijke rol krijgen toebedeeld. Dit stelt de principal voor een dilemma. De beperking van deze ruimte vereist controle en toezicht met de daaruit voortvloeiende bureaucratiekosten.
3. *Residual loss*: het verlies dat de principal lijdt omdat de agent beslissingen neemt die voor de principal suboptimaal zijn. Het verlies wordt veroorzaakt door het teruglopen van de arbeidsproductiviteit, doordat de werknemer zijn taken verwaarloost of afraffelt wat leidt tot een mindere kwaliteit van het afgeleverde werk en door de schade die de onderneming oploopt als haar reputatie wordt aangetast;
4. Ter completering bespreken we hier nog de '*transactiekosten*' die binnen de agency-literatuur door Coase wordt genoemd. Informatie vinden kost tijd en energie. De kosten om informatie te vinden worden 'transactie kosten' genoemd. Voor de informatierevolutie van het internet moesten grote ondernemingen manieren vinden om deze kosten te minimaliseren. De oplossing werd gevonden door de invoering van grote, hiërarchische organisatiestructuren. Deze piramidevormige organisatievormen moesten informatie verzamelen, controleren, opslaan en naar de top terugkoppelen. Maar met de komst van netwerktechnologie en internet zijn die grote piramides niet meer nodig. Bedrijven worden 'platter' en 'sneller', zo ook SenR.

In de agency-theorie staat de vraag centraal hoe het optimale contract tussen de principal en de agent eruitziet.³⁴ Er bestaat een afruil tussen de verschillende agency-kosten. Een stijging van de 'monitoring costs' kan leiden tot een meer dan evenredige daling van de 'residual loss'. Als het totaal van deze kosten minimaal is, ontstaat het optimale contract tussen de principal en de agent.

³⁴ Douma, S.W. & H. Schreuder. *Op weg naar een economische organisatietheorie: agency-theory*. MAB, vol. 61, 1987, pag. 120-128;

Om de kosten ten opzichte van de resultaten te beperken moet er in de eerste plaats duidelijkheid zijn over de expliciete en impliciete verwachtingspatronen tussen werknemer en werkgever.³⁵ Dit geldt zowel voor de totstandkoming van het contract tussen principal en agent als daarna.

2.4 Afsluiting van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk is een wetenschappelijk raamwerk gepresenteerd aan de hand van twee bestuurskundige theorieën (besturingstheorie en de agency-theorie) ter beantwoording van de onderzoeksvraag.

De Leeuw's besturingstheorie plaatst de handelende actor centraal. De interactie van de actor met de omgeving wordt beschreven door input en output, waarbij het gaat om het effectueren van besturing. Op grond van vijf voorwaarden voor effectieve besturing kan de besturing geëvalueerd worden:

- De doelstelling;
- Een model van het bestuurd systeem;
- Informatie omtrent omgeving en toestand van het systeem;
- Voldoende stuurmaatregelen;
- Voldoende informatieverwerkende capaciteit.

Dit onderzoek zich richt op de vraag in hoeverre de inrichting van het systeem van SenR (de interne structuur) invloed heeft op de omgeving (doel: betere output) wordt de vraag gesteld hoe de directie van SenR haar organisatie zo effectief mogelijk kan besturen (om te komen tot die betere output)?

De agency-theorie sluit hierop aan door te verklaren hoe relaties het best te organiseren zijn in een setting waarin een contractuele relatie bestaat tussen twee actoren binnen de interne structuur, zoals in het geval van directie SenR (als 'principal') en een afdelingshoofd ('agent'). De agency-theorie bestudeert de complicaties die optreden bij dergelijke relaties.

De kernvraag is of de twee actoren gezamenlijk kunnen komen tot een Pareto-optimale uitkomst, of dat er sprake is van een verlies van output door de strategie van de twee actoren.

De actoren volgen namelijk een andere strategie doordat er sprake is van informatieasymmetrie tussen de agent en de principal. Binnen de contractrelatie tussen directie SenR en het afdelingshoofd delegeert de directie taken en bevoegdheden aan het afdelingshoofd middels een prestatiecontract.

Er kunnen problemen ontstaan voorafgaand aan het afsluiten van een contract doordat de directie niet zeker weet of het afdelingshoofd voldoende bekwaam is om het werk uit te voeren waarvoor deze wordt betaald. De directie is niet op de hoogte van de intenties en de kwaliteiten van het afdelingshoofd. Dit kan ertoe leiden dat de directie niet de juiste personen aanstelt. Binnen SenR is getracht dit te ondervangen door een grondige selectie

³⁵ Kaptein, M., 1999. *Integriteitsmanagement: het organiseren van een balans tussen conflicterende belangen*. In: *Management en Organisatie* 53, 21-35, blz. 23.

van kwartiermakers, door het houden van belangstellingsgesprekken, selectiegesprekken en het toetsen van aan de functie gekoppelde competenties aan de hand van een assesment.

Er kunnen zich ook agency-problemen voordoen na het afsluiten van het contract doordat de directie niet zeker kan zijn of de agent zich maximaal heeft ingespannen om het prestatiecontract na te leven. De directie kan immers niet permanent over de schouder van het afdelingshoofd meekijken. Om het gevaar van 'moral hazard' te reduceren kunnen bonussystemen worden geïmplementeerd waarbij de beloning afhankelijk is van de prestatie.

Binnen SenR getracht dit te ondervangen door het afsluiten van prestatiecontracten met afdelingshoofden, het structureel inplannen van coachingsgesprekken met die afdelingshoofden, maandelijkse voortgangsrapportages aangaande afgesproken prestatie-indicatoren, driemaandelijke rapportages, functioneringsgesprekken, overlegvormen met betrekking tot inhoud en bedrijfsvoering enzovoorts.

De contractrelatie tussen directie SenR en afdelingshoofden brengt kosten met zich mee. Deze kosten, de agency-kosten, zijn het gevolg van de delegatie van bevoegdheden. Er worden kosten gemaakt door het afdelingshoofd om aan de directie verantwoording af te leggen; kosten gemaakt door de directie om het afdelingshoofd te controleren op naleving van het contract, wat ten koste gaat van de overige werkzaamheden; kosten voor de directie wanneer een afdelingshoofd beslissingen neemt die voor de directie suboptimaal zijn, bijvoorbeeld bij teruglopende arbeidsproductiviteit of het verwaarlozen van taken waardoor de reputatie van de dienst wordt aangetast; en kosten die worden gemaakt om informatie te vinden.

Om de kosten ten opzichte van de resultaten te beperken moet er in de eerste plaats duidelijkheid zijn over de expliciete en impliciete verwachtingspatronen tussen afdelingshoofd en directie. Dit geldt zowel voor de totstandkoming van het contract tussen directie en afdelingshoofd als daarna. De doelstelling van de organisatie en afdeling staat hier centraal, waarbij het van groot belang is dat er voldoende informatie beschikbaar is dat die ook verwerkt kan worden om er op te kunnen sturen.

Hiermee is de integratie bewerkstelligd tussen de besturingstheorie en de agencytheorie en is de relatie gelegd met de praktijk van het werken met prestatiecontracten.

In het volgende hoofdstuk wordt de theorie geoperationaliseerd en komen prestatie-indicatoren aan de orde, die de basis vormen van prestatiecontracten.

3 Hoe kun je sturen met prestatie-indicatoren?

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de theoretische vraag vanuit de besturingstheorie 'hoe een organisatie zo effectief mogelijk te besturen?' beantwoord vanuit de agency-theorie. Hierin staat de contractuele relatie tussen principal en agent centraal. Vertaald naar SenR betekent dat het afsluiten van prestatiecontracten tussen directie (de principal) en afdelingshoofden (agents). In dit hoofdstuk zal de theorie steeds (meer) worden toegepast op SenR waarna deze concreet zal worden getoetst in het volgende deel van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Het contract tussen principal (vanaf hier directie SenR) en de agent (afdelingshoofd);
- De bepaling van de doelstellingen;
- De bepaling van de prestatie-indicatoren; en
- De bepaling van de normen.

In essentie moet het prestatiecontract stipuleren welke doelstellingen en normen het afdelingshoofd dient na te streven en welke middelen het daarvoor krijgt van de directie.

3.1.1 Het prestatiecontract

De kern van het prestatiecontract dat de afdelingshoofden sluiten bestaat in algemene bewoordingen uit het bereiken van de doelstellingen die in de overeenkomst met de directie zijn opgenomen. Hiervoor krijgt de het afdelingshoofd middelen ter beschikking van de directie. In het contract worden doelstellingen op lange termijn opgenomen, die geconcretiseerd worden in planning. Deze doelstellingen worden idealiter volgens het SMART-principe (zie volgende pagina) bepaald en verder uitgewerkt in prestatie-indicatoren en normen.

In het contract worden ook de inspanningen opgenomen die de directie van SenR belooft te leveren om de in het contract overeengekomen doelstellingen te realiseren. Het is daarbij van belang dat de doelstellingen in de overeenkomst gebaseerd zijn op het strategisch beleid van de organisatie.

Verbintenissen van de directie en afdelingshoofden werden totnogtoe slechts in algemene termen beschreven. Hier wordt dieper ingegaan op de bepaling van de doelstellingen, prestatie-indicatoren en normen.

3.2 Bepaling van de doelstellingen

Eerst en vooral is er de bepaling van de doelstellingen. Enerzijds zijn er de strategische doelstellingen (voor de duur van de overeenkomst): dit zijn de door beide partijen overeengekomen doelstellingen die op lange termijn verwoorden wat de (door het beleid vooropgestelde) resultaten zijn die men wil bereiken. Anderzijds zijn er de operationele doelstellingen: deze verbijzonderen de strategische doelstellingen en geven meer concreet aan hoe de organisatie de strategische doelstellingen van de overeenkomst wil bereiken. Deze doelstellingen duiden dus bij voorkeur het te bereiken effect aan (of minstens de te

leveren prestaties). De doelstellingen worden idealiter bepaald volgens het SMART-principe³⁶. Om tot goede doelstellingen te komen, is het ook van belang dat ze in onderling overleg tot stand komen en er consensus over bestaat tussen de partijen.

Specifiek	Een effectieve doelstelling vereist specifieke en herkenbare resultaten. Het mag geen veralgemening zijn, want dit is moeilijk te implementeren. De doelstelling moet dus zo concreet mogelijk geformuleerd worden.
Meetbaar	Een effectieve doelstelling beschrijft het resultaat dat bereikt moet worden. Het resultaat van een effectieve doelstelling moet een directe, herkenbare verbetering inhouden en is dus per definitie meetbaar of ten minste vaststelbaar.
Afgesproken	Een effectieve doelstelling vereist instemming en acceptatie van alle betrokken actoren. Dialoog tussen beleidsbepalende en beleidsuitvoerende instantie is daarom een prioriteit.
Realistisch	Een effectieve doelstelling houdt rekening met de realiteit, de mogelijkheden, de belemmeringen en met de veranderende omstandigheden. Het gestelde doel moet haalbaar zijn. Toch moet het, omdat de organisatie steeds moet streven naar een verbetering, ook een uitdaging inhouden. Te hoog gestelde doelen zijn niet effectief; omdat ze onhaalbaar zijn, worden de medewerkers van de organisatie erdoor ontmoedigd. Te voorzichtige doelen zijn niet uitdagend, dus niet motiverend en leiden uiteraard ook niet tot de gewenste resultaatverbetering.
Tijdsgebonden	Een effectieve doelstelling omvat altijd een tijdsschema: wanneer de doelstelling gerealiseerd zal zijn, eventueel wanneer tussenliggende actiestappen ondernomen zullen worden en wanneer er in een tussentijdse opvolging voorzien wordt.

Het formuleren van goede doelstellingen is slechts een eerste cruciale stap: vervolgens moeten indicatoren bepaald worden die de basis zullen vormen om te kunnen meten of en in welke mate de doelstellingen al dan niet bereikt worden. Het betreft hier dus het bepalen van kwantitatieve of kwalitatieve prestatie-indicatoren.

3.3 Bepaling van de prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren zijn op het eerste gezicht de meest tastbare verschijningsvorm van prestaties en figureren daarom in de titel van dit onderzoek. De context van het onderwerp is echter ruimer: prestatiemeting en prestatie-meetsystemen. Een groter verband en connecties laten zich veronderstellen. Een prestatie-indicator is geen doel op zich en tellen is iets anders dan besturen ('we need to measure not to count').

Hierna wordt geschetst wat prestatie-indicatoren zijn en gelijksoortige begrippen worden afgebakend. Gekeken wordt wat de literatuur zegt over vormen van, eisen aan en ongewenste effecten van prestatie-indicatoren en wat goede indicatoren zijn.

3.3.1 Definities

Het gebruik van indicatoren en kengetallen bij de besturing van overheidsorganisaties is niet nieuw.³⁷ Het lijkt erop dat men in de loop van de jaren van terminologie is veranderd:

³⁶ Bouckaert, G., & T. Auwers, 1999c. *Prestaties meten in de overheid*, Overheidsmanagement nr. 5. Brugge;

³⁷ Haselbekke, A., H. Klaassen, A. Ros en R. in 't Veld, 1991. *Prestaties tellen - Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*, 's Gravenhage;

kengetallen en prestatie-indicatoren wisselen elkaar vaker af. De opkomst van prestatie-management en van kwaliteitsmanagement is hieraan mede debet geweest. Vaak wordt echter met prestatie-indicatoren nog hetzelfde bedoeld als vroeger met kengetallen. De financiële benadering is in de oudere literatuur dominant. In latere literatuur worden het begrip prestatie-indicator vaker genoemd, waarbij niet-financiële aspecten frequent voorkomen.

Uit de 'oudere' literatuur³⁸ komen onder andere de volgende omschrijvingen voor met betrekking tot kengetallen en prestatie-indicatoren:

- 'Kengetallen zijn getallen die in kort bestek en heel herkenbaar aangeven hoe een bepaalde zaak ervoor staat, hoe we presteren en of we bepaalde doelstellingen hanteren.'
- 'Een prestatie-indicator wordt gedefinieerd als een meetpunt dat een goede indicatie geeft over het succes of falen van een succesbepalende factor of van het functioneren van een proces³⁹;

Dorr⁴⁰ noemt een prestatie-indicator een meetbare grootte die informatie geeft over het functioneren van een bepaald proces en de mate waarin gestelde doelen worden bereikt. Bouckaert⁴¹ beschrijft een prestatie-indicator als een indicatie van de kwantiteit en de kwaliteit van de prestaties die worden vooropgesteld (ex ante) of werden gerealiseerd (ex post). Prestaties zijn producten en diensten in kwantificeerbare grootheden.

3.3.2 Weten of sturen

In dit onderzoek zullen wij omwille van de eenvoud verder spreken van prestatie-indicatoren en een vrij algemene definitie gebruiken. Bedoeld worden 'meetbare kwantitatieve of kwalitatieve (niet-financiële) grootheden die de toestand van of ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergeeft.' Geconstateerd kan echter worden dat kengetallen meestal worden gebruikt om te 'weten', terwijl prestatie-indicatoren worden gebruikt om te 'sturen'.

Een indicator kan betrekking hebben op de feitelijke situatie of op de wenselijke situatie. Als prestatie-indicatoren worden gebruikt om te sturen, anders dan bijvoorbeeld bedrijfsvergelijking, kan dat alleen als er een norm is vastgesteld. Een afwijking van de norm is dan reden voor actie. Er is sprake van een norm als de prestatie-indicator een gewenste waarde heeft, die op de een of andere wijze is onderbouwd.⁴² De volgende grondslagen voor een norm worden genoemd⁴³:

- Het prestatieniveau van dezelfde organisatie-eenheid in het verleden;
- Het prestatieniveau van andere organisatie-eenheden binnen dezelfde organisatie;
- Normen die op basis van onderzoek tot stand zijn gekomen;
- Technische normen;
- Het prestatieniveau van andere organisaties.

³⁸ Platform Doelmatigheid, 1997a, *Doelmatigheid en normen*, studierapport Koninklijk NIVRA, Amsterdam;

³⁹ Ahaus, dr. ir. C.T.B. & F.J. Diepman, 1998. *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*, blz. 80.

⁴⁰ Dorr, D.C., 2000, *Presteren met processen, procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*, Deventer, blz. 138;

⁴¹ Bouckaert G., & T. Auwers, 1999c, *Prestaties meten in de overheid*, Overheidsmanagement nr. 5, Brugge, blz. 194;

⁴² Platform Doelmatigheid, 1997a, *Doelmatigheid en normen*, studierapport Koninklijk NIVRA, Amsterdam, blz. 12;

⁴³ Idem, blz. 31.

3.3.3 Vormen

Prestatie-indicatoren hebben verschillende verschijningsvormen. Wij behandelen die gedaantes in de volgende paragrafen: prestatie-indicatoren zeggen iets over de stadia van het transformatieproces. Prestatie-indicatoren kunnen bovendien omschreven worden vanuit de besturingsniveaus van een organisatie en vanuit de gezichtspunten kwantitatief/kwalitatief en verleden/toekomst. In dit onderzoek komen beide gezichtspunten aan bod.

3.3.4 Transformatieproces

Een overheidsorganisatie kan worden afgebeeld als een transformatieproces. Een productieproces waarbij 'input' via 'throughput' wordt omgezet in 'output' en uiteindelijk in 'outcome'. Bij het beoordelen van de prestaties van een organisatie heeft een afdelingshoofd als integraal manager informatie nodig over de elementen middelen, processen, producten/prestaties en effecten van het transformatieproces en de relaties tussen deze elementen. Voor elk van de vier elementen van het transformatieproces kunnen prestatie-indicatoren ontwikkeld worden. Daarnaast bestaan 'combinatie-indicatoren' zoals efficiëntie en effectiviteit.⁴⁴ Als vorm van indeling gebruikt Bouckaert⁴⁵ gebruikt hiervoor het MAPE-spectrum.

Element	Indicator	Synoniem
M	Middelenindicator	Kosten indicator, input indicator
A	Activiteiten indicator	Proces indicator, throughput indicator
P	Prestatie indicator	Output indicator
E	Effecten indicator	Outcome indicator

Het MAPE-spectrum gaat over de volgende vragen:

- Hoe doen wij dingen? (middelen, activiteiten, prestaties);
- Wat willen wij bereiken? (korte termijn effecten, waaronder klanttevredenheid);
- Waarom doen wij dingen? (maatschappelijke effecten).

De elementen van het productieproces worden in overheidsland op een normatieve wijze benaderd. Dat wil zeggen dat er een rangorde wordt aangebracht in de aangrijpingspunten.⁴⁶

Het doel van de te leveren prestaties is, direct of indirect, de realisatie van een gewenst maatschappelijk effect. Het ideaaltype sturing is op die grond sturing op outcome. Aansturing, maar ook budgettering en verantwoording zijn in theorie mogelijk op basis van effectindicatoren. In de praktijk laat het verband tussen de door een dienst geleverde prestaties en effecten zich niet vaak eenvoudig vaststellen. Second best is prestatiemeting op basis van kwantitatieve en kwalitatieve output-indicatoren en vervolgens komen de processen die tot output leiden en als laatste de input aan de orde als noch de prestaties,

⁴⁴ Bogt, H.J. ter & G.J. van Helden, 1994. *Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden*, in: Bestuurskunde jr. 3, nr. 1, blz. 4;

⁴⁵ Bouckaert G., & T. Auwers, 1999c. *Prestaties meten in de overheid*, Overheidsmanagement nr. 5, blz. 17;

⁴⁶ Ministerie van Financiën, 1997. *Nota Aansturen op resultaat*, Den Haag, blz. 16.

noch de productieprocessen goed meetbaar zijn. Wanneer er gestuurd wordt op input vormen de ingezette middelen het aangrijpingspunt. Dat zijn de input-indicatoren.

De 'combinatie-indicatoren' geven relaties weer tussen de elementen van het spectrum. De zuinigheid heeft betrekking op de aanschaf van de productiemiddelen. De zuinigheid is groter naarmate met minder middelen een bepaalde hoeveelheid productiemiddelen aangeschaft worden.

De efficiëntie houdt verband met de relatie tussen ingezette middelen en de output.

De effectiviteit slaat op de relatie tussen de effecten en de output. De effectiviteit is groter naarmate men bij een gegeven hoeveelheid output meer effecten bereikt.

Volgens Ter Bogt⁴⁷ moeten overheidsorganisaties, en dus ook SenR, er in de praktijk naar streven outputs te specificeren, omdat output relevanter is dan input en throughput en omdat de specificatie van outcome meestal illusoir is. Welke invalshoek bij prestatiemeting kan worden gebruikt, hangt ook samen met de soort producten en diensten die een organisatie voortbrengt en met de concreetheid en meetbaarheid. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat de output-sturing weinig ontwikkeld is,⁴⁸ wat de uitkomst van dit onderzoek des te relevanter maakt.

3.3.5 Besturingsniveau

Er bestaan diverse besturingsniveaus in een organisatie.⁴⁹ Elk laag in een organisatie heeft zijn eigen (sturings-)taken die voortkomen uit het niveau van complexiteit en focus. In de organisatietheorie spreekt men over organisatielagen en over strategisch, tactisch en operationeel management. Het eerste gaat over niveau van complexiteit, het tweede over focus. De Leeuw (ibid.) geeft de volgende definities:

- Strategisch management is het besturen van die aspecten die voor de continuïteit van de organisatie cruciaal zijn;
- Tactisch management, ook wel organisatorische of adaptieve besturing genoemd, is het geheel van organiserende en structurerende taken;
- Operationeel management, of routinebesturing, is het geheel van besturende taken die de dagelijkse gang van zaken zo goed mogelijk doet verlopen.

Op basis van deze indeling kunnen prestatie-indicatoren gekoppeld worden aan de besturingsniveaus. Meestal wordt alleen de tweedeling strategisch/operationeel gebruikt.

Besturingsniveaus	Focus
Top/Directie	Strategisch indicatoren
Midden/Sectormanagement	Tactische indicatoren
Lager/Afdelingsmanagement	Operationele indicatoren

⁴⁷ Bogt, H.J. ter & G.J. van Helden. *Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden*, Bestuurskunde jr. 3, nr. 1 1994, blz. 10;

⁴⁸ Bouckaert G., D. Hoet, W. Ulens. *Prestatiemeetsystemen in de overheid, een internationale vergelijking*, 2000a, Overheidsmanagement nr. 9, Brugge;

⁴⁹ Leeuw, A. C. J. de. *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering: een systeemvisie*. Assen / Maastricht, 1990, blz. 33-34.

In theorie vindt men de (geaggregeerde) strategische indicatoren terug aan de top van de organisatie en tactische- en operationele indicatoren op lagere besturingsniveaus.

3.3.6 Kwantiteit en kwaliteit

Indicatoren kunnen ook geanalyseerd worden volgens het gezichtspunt kwantiteit en kwaliteit. Er zijn kwantitatieve prestatie-indicatoren en kwalitatieve prestatie-indicatoren. Een belangrijke vraag is of kwantitatieve prestatie-indicatoren te verkiezen zijn boven kwalitatieve indicatoren. Kwantitatieve indicatoren worden aangemerkt als objectief, terwijl kwalitatieve indicatoren gelden als subjectief. Anderzijds wordt ervan uitgegaan dat kwalitatieve informatie meer relevantie heeft voor de uiteindelijke beoordeling van het nut van het overheidsoptreden. Ook brengt een kwalitatieve indicator het klantenperspectief dichterbij. Van der Bij⁵⁰ zegt: 'Om kwaliteit te kunnen meten, moet het begrip geoperationaliseerd worden in kwaliteitskenmerken. In feite is ieder kenmerk meetbaar te maken. Soms kan dat echter alleen maar door opinies van personen te vragen over de uitkomst van een bepaald kenmerk. Het resultaat van de meting is dan subjectief, maar het kenmerk blijft meetbaar'.

Bouckaert⁵¹ wijst op het gevaar van de klanttevredenheid als ultieme kwaliteitsindicator aan de hand van Meister's 'first law' of service': 'Tevredenheid = Verwachtingen - Perceptie'. Perceptie is de waargenomen werkelijkheid die naast de realiteit afhankelijk is van andere waarnemingskaders zoals eerdere ervaringen, denkbeelden, meningen, opgewekt vertrouwen, humeur e.d.. Dit zijn psychologische ongrijpbare fenomenen. De tevredenheid van de klant kan afnemen, als een objectief meetbare kwaliteit toeneemt. Een verklaring kan bijvoorbeeld liggen in een aansprekende voorlichtingscampagne van de overheid waardoor de verwachtingen van de burgers op het betreffende prestatiegebied toenemen. Theoretisch is het zelfs mogelijk dat de tevredenheid toeneemt als de kwaliteit daalt, maar de verwachtingen nog sterker dalen.

3.3.7 Verleden en toekomst

Het besturen van een overheidsorganisatie met financiële indicatoren werd wel vergeleken met het besturen van een auto door de achteruitkijkspiegel. Achteraf werd vastgesteld wat het resultaat was. Die wetenschap bracht een discussie op gang over andere niet financiële aangrijpingspunten voor besturing. Echter ook niet financiële indicatoren kunnen informatie geven over het verleden. Het zicht in de spiegel wordt dan breder, maar het blijft een achteruitkijkspiegel.

Bestuurbaarheid van een organisatie is theoretisch gerealiseerd als voor elke optredende verstoring een maatregel te vinden is die zorgt dat het doel toch bereikt wordt. Hiervoor moet zowel terug- als vooruit gekeken worden. Indicatoren worden echter meestal gebruikt voor terugkoppeling of feedback op basis van informatie over het bereikte resultaat. Evaluatie leidt vervolgens in sommige gevallen tot bijsturing.

Indicatoren kunnen ook worden gebruikt om vooruit te kijken, de zogenaamde voorwaartskoppeling of feedforward. Hierbij wordt voortdurend op basis van voorspellingen van toekomstige invloeden en de effecten gekeken of maatregelen nodig zijn.

⁵⁰ Bij, J.D. van der, H. Broekhuis, J.F.B. Gieskes, 2000. *Kwaliteitsmanagement in beweging*, Deventer, blz. 39;

⁵¹ Bouckaert G., & S. Vandeweyer, 1999b. *Kwaliteit in de overheid*, Overheidsmanagement nr. 4, Brugge, blz. 27;

Voorwaartskoppeling is anticiperen op wat kan gaan komen. Maatregelen moeten als het ware de feiten voor zijn.

Men noemt de indicatoren die informatie geven over de toekomstige prestaties leading indicatoren (of performance drivers). Lagging indicatoren geven informatie over de prestaties in de afgelopen periode.⁵² In de praktijk is de grotere onvoorspelbaarheid van toekomstgerichte indicatoren een complicerende factor.⁵³

3.3.8 Samenvatting

In de voorgaande paragrafen werd gekeken naar de verschijningsvormen van de prestatie-indicatoren. Hieronder worden de genoemde perspectieven samengevat.

Perspectief	Prestatie-indicatoren
Gebied	Financieel, niet-financieel
Transformatieproces	Middelen-, proces-, prestaties, effect, efficiëntie, effectiviteit
Besturingsniveau/aggregatieniveau	Strategisch, tactisch, operationeel
Objectiviteit/ meetbaarheid	Kwantitatief, kwalitatief
Tijdshorizon	Verleden, toekomst

3.3.9 Goede prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren zijn in theorie geschikt om snel een indruk te krijgen hoe een organisatie presteert, maar dat hoeft niet de juiste indruk te zijn. De kracht van prestatie-indicatoren is tegelijk hun zwakte.⁵⁴ Prestatie-indicatoren zijn slechts bruikbaar voor sturing als ze deugdelijk en relevant zijn.

	Niet relevant	Relevant
Niet deugdelijk	Kan geen kwaad	Manipulatie
Deugdelijk	Verspilling	Bruikbaar voor sturing

We kunnen dit verduidelijken aan de hand van drie 'methodologische' voorwaarden, waarbij 'deugdelijk' wordt onderverdeeld in validiteit en betrouwbaarheid:

1. Validiteit; een prestatie-indicator heet valide, als hij daadwerkelijk een beeld geeft van de realiteit die hij wordt verondersteld te meten (meet ik wel wat ik denk te meten?). Dit speelt vooral bij indirecte metingen;
2. Betrouwbaarheid; een prestatie-indicator heet betrouwbaar, als er voldoende garanties zijn dat nauwkeurig en objectief is gemeten (kon ik te weten komen wat ik nu denk te weten?);
3. Relevantie; een prestatie-indicator heet relevant als hij een antwoord geeft op een managementprobleem en tijdig beschikbaar is (heb ik er nu iets aan?).

⁵² Wentink, T., 1999. *Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling*, blz. 225;

⁵³ Leeuw, A. C. J. de, 1990. *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*. Assen / Maastricht, blz. 241-242.

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, blz. 5.

In de volgende afbeelding worden de kenmerken van goede prestatie-indicatoren samengevat en van een basis voorzien.

Kenmerken van goede indicatoren	Basis
Valide	Geldig, causaal verband
Betrouwbaar	Nauwkeurig, geobjectiveerd
Relevant	Actueel, beïnvloedbaar, begrijpelijk, geaccepteerd, meetbaar

Uit het voorgaande mag niet worden afgeleid dat er steeds sprake moet zijn van 'wetenschappelijk' verantwoorde prestatie-indicatoren. Managers sturen ook op basis van meer informele en subjectieve informatie, waarbij bewuste of onbewuste gevoelens over toekomstige ontwikkelingen een rol hebben. Het probleem zit ook meer in het onjuiste gebruik van indicatoren en het verbinden van beoordelingen aan prestatie-informatie. Daarvoor moet de prestatie-informatie in ieder geval deugdelijk en relevant zijn.

3.4 Bepaling van de normen

Tenslotte moet er ook bepaald worden wat de norm is die de organisatie moet behalen. Zodoende zal er uiteindelijk op basis van objectieve gegevens kunnen geëvalueerd worden (tussentijds en op het einde van de overeenkomst) of de organisatie al dan niet de overeengekomen doelstellingen heeft bereikt. Net zoals bij de doelstellingen en de indicatoren moet er overeenstemming zijn over de normen. Deze normen kunnen gebaseerd zijn op vergelijking met andere organisaties (benchmarking), bepaalde schalen met minima en maxima en historische gegevens (bijvoorbeeld een nulmeting).

In een overeenkomst kunnen de doelstellingen, indicatoren en geformuleerd worden. In de overeenkomst zal er weliswaar op een meer generiek niveau moeten gewerkt worden, waarbij vervolgens via planning (meerjarig en jaarlijks perspectief) verder geconcretiseerd wordt.

Naast de soorten normen zijn er nog een aantal algemene principes die moeten nageleefd worden bij het bepalen van normen. Normen moeten systematisch, niet bureaucratisch, beleidsmatig relevant, toekomstgericht zijn en rekening houden met de beschikbare middelen. Deze principes worden hier kort toegelicht.

3.4.1 Systematisch

Wat de normering betreft, is het van belang dat deze systematisch gebeurt. Hierbij ligt de nadruk op consistentie met het beleid. Er moet met andere woorden steeds getoetst worden of ze passen binnen de beleidscyclus van boven naar beneden (beleidsnota, overeenkomst, meerjarenplan, jaarplan, enzovoorts). Hierbij moet ook de vraag gesteld worden in welke mate de normen het beleid al dan niet afdekken. De systematiek moet er ook toe leiden dat er minstens één of meerdere indicatoren per doelstelling worden gedefinieerd.

3.4.2 Niet bureaucratisch

De normering moet eveneens op een niet bureaucratische wijze gebeuren. Dit principe heeft

betrekking op de beheersbaarheid en de efficiëntie van het meetsysteem. De beheersbaarheid slaat op het feit dat de organisatie zelf ook effectief macht moet hebben over wat er gebeurt. Normen die van meet af aan niet kunnen behaald worden omdat de organisatie op het gebeuren geen invloed kan uitoefenen, zijn met andere woorden te vermijden. Aansluitend moet er ook vermeden worden dat er teveel normen en indicatoren worden bepaald: het meten van elke indicator en het behalen van elke norm heeft immers een kostprijs.

3.4.3 Beleidsmatig relevant

De doelstellingen, normen en indicatoren moeten zodanig opgesteld zijn, dat er ruimte blijft voor sturing door de directie en tegelijkertijd de autonomie van de organisatie bewaard blijft. Dit betekent concreet dat deze niet zo gedetailleerd mogen zijn dat voor elke kleine wijziging of (bij)sturing die volgt uit nieuwe of gewijzigde beleidsopties een aanpassing van de overeenkomst noodzakelijk is. Ruimte voor detaillering is er immers via de planning van de organisatie.

Hier is het de uitdaging (en de moeilijkheid) om het optimale evenwicht te vinden tussen de SMART-formulering enerzijds en het bewaren van de nodige ruimte voor flexibele (bij-)sturing in de normering zonder telkens de overeenkomst te moeten aanpassen anderzijds.

3.4.4 Toekomstgericht

Bij de normering moeten beide partijen steeds toekomstgericht denken. Dit betekent dat zowel directie als afdelingshoofden ook fundamentele vragen moeten stellen bij de normering. Deze fundamentele afwegingen hebben betrekking op de waarde van de doelstellingen, indicatoren en normen, maar ook over de zin van het beleid, het in vraag stellen van de organisatie en van de overeenkomst zelf. Het spreekt voor zich dat deze laatste fundamentele overwegingen idealiter (minstens) op het einde van de overeenkomst worden gemaakt. Deze fundamentele afwegingen zijn nodig, omdat de neiging bestaat om beleid gewoon voort te zetten. Indien voortzetting van het beleid na fundamentele afwegingen de beste optie blijkt, is dit natuurlijk een legitieme keuze. Vaak worden die fundamentele overwegingen echter niet of onvoldoende gemaakt, en wordt het een soort automatische voortzetting van beleid. De achterliggende redenering is om partijen te dwingen om een strategische visie te bepalen op lange termijn en hierover op bepaalde momenten te reflecteren. Dit is vanzelfsprekend moeilijk, maar een grondige evaluatie zou hen daartoe moeten dwingen. (Het gaat over vragen als hoe te evolueren?; hoe te organiseren?) De timing en grondigheid hangt van de gekozen vorm van evalueren af.

3.4.5 Rekening houden met beschikbare middelen

Vandaag gebeurt het al te vaak dat het samenspel tussen doelstellingen, indicatoren, normen en de planningsdocumenten enerzijds en beschikbare middelen anderzijds onvoldoende is. Dit heeft tot gevolg dat er soms doelstellingen worden opgesteld die niet in overeenstemming zijn met de beschikbare middelen (of omgekeerd). In een overheidscontext is het echter van groot belang om rekening te houden met de budgettaire bepaalde middelen (middelen waarvan de afbakening overigens vaak volgens andere criteria verloopt dan de inhoudelijke component van een overeenkomst). Om de kans op onprettige verrassingen, misverstanden, niet-haalbare normen of te ambitieuze doelstellingen, enzovoorts te vermijden is het met andere woorden noodzakelijk om op een

systematische wijze terug te koppelen naar het begrotingsproces. Concreet betekent dit werk maken van een permanent overleg tussen directie en afdelingshoofden in de aanloop naar een contract. Op deze wijze kunnen beleid (vertaald in plannen) en middelen continu bijgesteld worden en is de kans groter dat doelstellingen, indicatoren en normen passen in het budgettaire plaatje (en omgekeerd).

3.5 Prestatiemeetsystemen

Prestatie-indicatoren zijn geen geïsoleerde fenomenen, maar zij horen thuis in een breder verband. Het gaat immers niet alleen om 'meten' of 'tellen' maar om 'managen'. In deze paragraaf wordt een prestatiemeetsysteem als model behandeld, waardoor als het ware wordt uitgezoomd naar een hoger abstractieniveau.

Alvorens in te gaan op één specifiek model (het Nederlandse INK-managementmodel) wat zo'n brede context schetst voor het gebruik van prestatie-indicatoren staan we kort stil bij het gebruik van generieke modellen.

Bij het evalueren van een meetsysteem moet in de eerste plaats worden vastgesteld 'welk doel het meetsysteem in de organisatie heeft'. Heeft dit een neutrale thermometerfunctie die alleen objectief en afstandelijk registreert en geen invloed heeft op de organisatie? Of vervult het meetsysteem een centrale functie in de plannings- en controlcyclus van de organisatie? In dit geval is gewaarborgd dat de informatie wordt gebruikt voor (bij)sturing van beleid of voor verantwoording.

3.5.1 Generieke modellen

De Leeuw⁵⁵ zegt dat modellen wegwerpartikelen zijn. Het zijn systemen die men gebruikt als hulpmiddel om andere systemen te bestuderen. Men doet dat omdat ze eenvoudiger, toegankelijker of hanteerbaarder zijn dan het oorspronkelijke systeem en er toch voldoende op lijken. Een model is een vereenvoudigde voorstelling van de werkelijkheid.

Een model kan ook de gewenste werkelijkheid weergeven ('Hoe zou het beter kunnen?').

Er bestaan vanuit de literatuur vele besturingsmodellen. De verschillen tussen deze modellen zijn niet groot omdat vaak dezelfde filosofie terugkomt.

Alle modellen starten, zoals gezegd, bij de strategie van de organisatie en verbinden strategisch beleid en operationeel beleid. Dit lijkt erg voor de hand liggend, maar in de praktijk zijn er twee problemen:

1. Maar weinig overheidsadministraties hebben een ondubbelzinnige en glasheldere strategie, laat staan dat ze die op papier hebben⁵⁶;
2. Het tweede probleem heeft te maken met de 'vertaling' van strategie. Kaplan en Norton⁵⁷ constateren, op basis van onderzoek, dat er in veel bedrijven een brede kloof bestaat tussen het ontwikkelen en formuleren van een strategie en de praktische uitvoering en implementatie ervan. Een recent Nederlands onderzoek bevestigt dit beeld.⁵⁸

⁵⁵ Leeuw, A. C. J. de, 1990. *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*. Assen / Maastricht, blz. 123;

⁵⁶ Platform Doelmatigheid 1997a. *Doelmatigheid en normen*, studierapport Koninklijk NIVRA, Amsterdam, blz. 24;

⁵⁷ Kaplan, R. S. & D. P. Norton, 1998. *Op kop met de balanced scorecard*, Amsterdam blz. 213;

⁵⁸ Have, W.D. ten & J. Fröhlich, 2000. *Strategie-implementatie in Nederland*, in: *Bedrijfskundig vakblad*, nr. 7, blz. 23-26.

3.5.2 Duidelijkheid in de uitvoering

In de praktijk is ook het operationele beleid vaak in vage termen geformuleerd.⁵⁹ Dit wordt veroorzaakt doordat men óf zelf ook niet weet wat men op langere termijn nu eigenlijk precies wil bereiken, óf omdat er bepaalde weerstanden zijn om het beleid in heldere termen neer te zetten en uit te dragen.

Indien men om deze of andere redenen geen duidelijk beleid vormt, zal dit leiden tot:

1. Onzekerheid bij medewerkers en gebrek aan vertrouwen van afdelingshoofden in de directie;
2. Doelstellingen en acties van afdelingshoofden die niet zijn afgestemd op gemeenschappelijke hoofddoelstellingen;
3. Voortdurende bijsturing van geïsoleerde projecten, waarvan de uitkomsten niet duidelijk zijn, die elkaar gedeeltelijk overlappen en die elkaar beconcurreren wat betreft het gebruik van geld en tijd.

In de volgende paragraaf zal wat dieper worden ingegaan op het INK-managementmodel. Dit model geeft inhoudelijke steun bij de opzet van de besturing met prestatie-indicatoren doordat een logisch en samenhangend prestatie-meetsysteem wordt ontwikkeld.

3.6 Het INK-managementmodel

Eind jaren tachtig was er sprake van een grote opkomst van de industrie uit het Verre Oosten. Het topmanagement van veertien grote organisaties, onder andere KLM en Philips, sloegen de handen ineen om een op de praktijk gericht managementmodel te ontwikkelen om in hun markten te kunnen (blijven) excelleren. De uitkomst daarvan was het EFQM-model (European Foundation for Quality Management).

Eind 1991 werd in Nederland, op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken, de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit opgericht met als doelstelling: 'bevorderen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering in organisaties met en zonder winstoogmerk.'⁶⁰ Besloten werd om het EFQM-model en de bijbehorende aanpak als uitgangspunt te nemen voor een op Nederland gericht project met als resultaat het INK-managementmodel (INK-model). 'INK' staat voor 'Instituut Nederlandse Kwaliteit', dat zich ten doel stelt Nederlandse organisaties te stimuleren om aan 'Totale Kwaliteit' te werken.

Het INK-model noemt vier resultaatgebieden en vijf organisatiegebieden die in samenhang bepalend zijn voor het succes van de organisatie. De organisatiegebieden, dat is het speelveld van de besturende manager, maken mogelijk dat de organisatie op de resultaatsgebieden scoort. De resultaatsgebieden staan voor de aandachtsgebieden waarop de prestaties van de organisatie gemeten worden, bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren. Welke strategische gebieden in concreto belangrijk zijn voor de organisatie, moet door het management, bijvoorbeeld op basis van een omgevingsverkenning of SWOT-analyse, zelf bepaald worden.

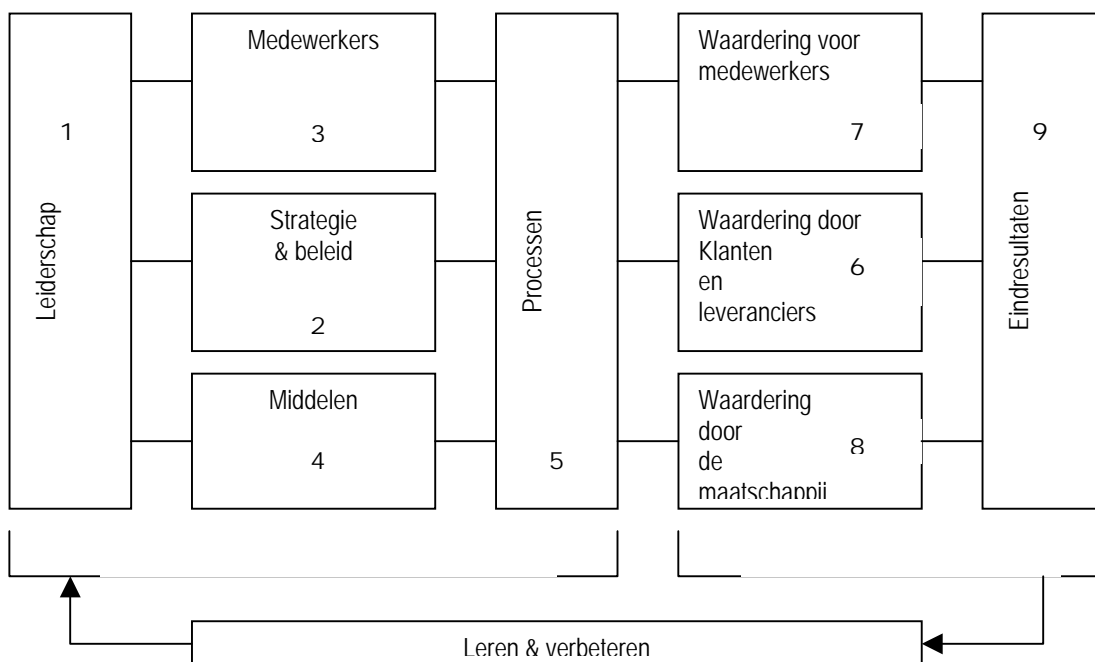
⁵⁹ Mulder, F.A. & H.J. Tepper, 1999. *Resultaatsgerichte bedrijfsvoering / RGB*, Alphen aan den Rijn, blz. 27;

⁶⁰ Ontleend aan het Instituut Nederlandse Kwaliteit.

Het INK-model is op zichzelf geen strategisch keuzemodel⁶¹, geen recept. Er bestaat een terugkoppeling vanuit de resultaatgebieden naar de organisatiegebieden. Door per resultaatgebied prestatie-indicatoren te definiëren en te meten, kan stuurinformatie worden teruggekoppeld naar de organisatiegebieden. Op de organisatiegebieden kunnen vervolgens in samenhang doelstellingen worden bepaald met daaraan gekoppeld de beoogde resultaten die weer gemeten worden in de resultaatgebieden.⁶²

De resultaatgebieden	De organisatiegebieden
1. Waardering door medewerkers	1. Leiderschap
2. Waardering door klanten en leveranciers	2. Strategie en beleid
3. Waardering door de maatschappij	3. Medewerkers
4. Eindresultaten	4. Middelen
	5. Processen

Het INK-model is een voor managers herkenbaar en hanteerbaar model dat meer en meer gebruikt wordt voor het professionaliseren van de planning- en controlcyclus. Het ordent en combineert de kernonderwerpen voor een manager en helpt bij het op transparante wijze beoordelen en verbeteren van de kwaliteit van de organisatie.⁶³



Bij het gebruik van het INK-model als besturingsmodel moet als eerste stap een 'visie' worden geformuleerd waarin evenwichtig aandacht wordt besteed aan succesbepalende

⁶¹ Have, S. ten, W.D. ten Have, H. de Jong, E.E. Schaafsma, L.J. Verhagen, 1999. *Het managementmodellenboek, zestig ideeën toegankelijk gemaakt*, 's-Gravenhage, blz. 65;

⁶² Have, S. ten e.a., idem, blz. 64;

⁶³ Idem;

factoren op de vier resultaatgebieden. Zo bezien zijn de vier resultaatgebieden van het INK-model te beschouwen als een Balanced Scorecard.⁶⁴

Kenmerken van het INK-besturingsmodel

Het model:

- is een compleet besturingsmodel voor het sturen van processen en prestaties in de organisatie, waarmee een bredere kijk ontstaat op meten in de organisatie. Breed wil zeggen, niet alleen gericht op financiële maatstaven;
- koppelt resultaten aan organisatiegebieden;
- is breed van opzet (leiderschap, strategie en beleid, maatschappij, personeel);
- geeft ruime mogelijkheden voor het toepassen van subjectieve indicatoren naast de meer objectieve indicatoren;
- helpt de leiding om de visie naar actie te vertalen;
- is cyclisch van opzet en gericht op leren en verbeteren;
- dwingt bij visieontwikkeling tot aandacht voor belangen van geheel verschillende interne- en externe betrokkenen;
- wordt top down ingezet, maar top down wil niet zeggen 'opgelegd'. Het proces is participatief, wat op zich weer onderdeel is van het model ('the profit is in the process').

3.6.1 INK als besturingsmodel: doelen en uitgangspunten

Het INK-model neemt als startpunt de 'visie' op de organisatie, dat is: een ambitieus gedeeld beeld van de toekomst omschreven met doelen, normen en waarden⁶⁵. Het is (daarom) algemeen toepasbaar en kan in iedere organisatie gebruikt worden: profit en nonprofit.⁶⁶

Besturen is gerichte beïnvloeding van activiteiten van een organisatie om gestelde doelen en beoogde resultaten te bereiken. Een organisatie is in staat om zelf doelen op te stellen en na te streven. Het INK-model ondersteunt de organisatie in het beoordelen en reageren op omgevingsfactoren. Omdat organisaties veelal in wisselwerking staan met de omgeving, kunnen zij zelf doelen stellen met betrekking tot de omgevingsfactoren. De organisatie kiest dus zelf de doelen, maar laat zich in zekere zin leiden door die omgeving.

Een belangrijke functie van een besturingsmodel is het aanbrengen van balans tussen de keuzes van de organisatie. Om op een controleerbare en meetbare manier die keuzes te maken en hun samenhang te bewaken is een besturingsmodel onmisbaar in de bedrijfsvoering.

Het INK-model wordt in de praktijk voornamelijk toegepast als diagnosemodel. Daarmee kan een organisatie de situatie zoals die nu is in kaart brengen. Het is een momentopname. Besturen is echter meer dynamisch van aard. De diagnose levert informatie op, die een voorwaarde is om te kunnen sturen: op basis daarvan worden beslissingen genomen en wordt de organisatie op de gestelde doelen gericht. De organisatie wordt in gang gebracht en gehouden, en dat is een dynamischer activiteit dan alleen de diagnosestelling.

⁶⁴ Ahaus, dr. ir. C.T.B. & F.J. Diepman, 1998. *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*, blz. 20;

⁶⁵ idem, blz. 45;

⁶⁶ Anthony, R.N., & D.W. Young, 6th ed. 1999. *Management control in nonprofit organizations*, Boston, blz. 48.

Om te kunnen sturen moet een organisatie beschikken over methoden en instrumenten die samenhangende informatie opleveren om beslissingen te kunnen nemen in relatie tot de verschillende aspecten van de bedrijfsvoering. Deze vormen echter geen onderdeel van het INK-model, maar dienen door de organisatie zelf te worden ingevuld.

Het doel van INK als besturingsmodel is het faciliteren van de organisatie bij het nemen van beslissingen die betrekking hebben op de verschillende niveaus en aspecten van de organisatie. De beslissingen staan ook in verband met het formuleren en realiseren van doelstellingen. Het model faciliteert dus eveneens bij de keuze van de na te streven doelen.

3.6.2 Hoeveel indicatoren om te sturen?

Kaplan en Norton snijden in hun boek⁶⁷ een belangwekkend onderwerp aan: met hoeveel indicatoren kan je nog sturen. In de praktijk een veel voorkomende vraag.

Ahaus⁶⁸ geeft aan dat prestatiebesturing mogelijk is door het benoemen van vijf tot tien succesbepalende factoren per resultaatgebied van INK. Bij iedere succesbepalende factor kunnen drie tot vijf prestatie-indicatoren worden bedacht om deze te kunnen meten. Dit betekent dat al snel dat circa honderd prestatie-indicatoren worden gedefinieerd voor het sturen van prestaties. Daarnaast is het volgens Ahaus nodig om allerlei processen in de organisatie te bewaken; zo nodig met procesindicatoren. Dorr⁶⁹ noemt een maximum van vijftien tot twintig prestatie-indicatoren.

3.7 Eisen aan besturing met prestatie-indicatoren

Het INK-model kan gelden als een normatief en volwaardig besturingsmodel. Uit de bestudering van het model kan de conclusie getrokken worden dat besturing met prestatie-indicatoren eist dat:

- Er een heldere, liefst schriftelijk vastgelegde, missie, visie en strategie (ook wel samengevat als 'strategisch plan') is in de organisatie';
- Het strategisch plan op één of andere wijze wordt 'vertaald' en richting geeft 'tot in de uithoeken van de organisatie';
- Perspectieven of resultaatgebieden herkenbaar zijn en in samenhang (intern-extern, verticaal en horizontaal) worden toegepast;
- De prestatie-indicatoren passen bij het besturingsniveau (en daarmee hanteerbaar worden qua aantal);
- De prestatie-indicatoren valide, betrouwbaar en relevant zijn (zie hoofdstuk 3).

3.8 Afsluiting van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk zijn prestatie-indicatoren en prestatie-meetsystemen aan bod geweest. Prestatie-indicatoren kunnen een krachtige rol spelen bij het zichtbaar maken van het nut van de overheid omdat zij, kwantitatief en kwalitatief, de toestand van of de ontwikkeling op een belangrijk beleidsterrein weergeven.

⁶⁷ Kaplan, R. S. & D. P. Norton, 1998 2e druk, *Op kop met de balanced scorecard*, Amsterdam, blz. 185;

⁶⁸ Ahaus, dr. ir. C.T.B. & F.J. Diepman, 1998. *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*,

⁶⁹ Dorr, D.C., 2000. *Presteren met processen, procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*, Deventer, blz. 138.

Prestatie-indicatoren betreffen de stadia van het transformatieproces middelen, activiteiten, prestaties en effecten en enkele daarmee samenhangende combinatie-indicatoren. Dit schema kan een belangrijk hulpmiddel zijn in het bepalen van de prestatie-metingen in een bedrijf: wil men sturen op input, output, op proces of op outcome? Weliswaar geldt sturen op effecten als de beste en meest complete vorm van besturing, anderzijds zijn er diverse valkuilen. Effecten zijn moeilijk meetbaar en daardoor illusoir, tegelijkertijd ontstaat het gevaar voor misbruik van en schijnbesturing met indicatoren.

Prestatie-indicatoren zijn koppelbaar aan de besturingsniveaus van een organisatie en zijn geschikt voor sturing als ze valide, betrouwbaar en relevant zijn.

Met de opgedane kennis over 'individuele' prestatie-indicatoren is vervolgens uitgezoomd naar een hoger abstractieniveau. Het is immers de bedoeling een samenhangend en volledig prestatie-meetsysteem te ontdekken.

Er is in detail ingegaan op één van de modellen, namelijk het INK-model. Het INK-model noemt vier resultaatgebieden en vijf organisatiegebieden die in samenhang bepalend zijn voor het succes van de organisatie. De organisatiegebieden, dat is het speelveld van de besturende manager, maken mogelijk dat de organisatie op de resultaatgebieden scoort. De resultaatgebieden staan voor de aandachtsgebieden waarop de prestaties van de organisatie gemeten worden, bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren.

In de besturingstheorie van De Leeuw⁷⁰ wordt gesteld dat besturing op grond van vijf voorwaarden voor effectieve besturing geëvalueerd kan worden. Vanuit het toepassingsgerichte INK-besturingsmodel worden toegevoegde eisen gesteld aan de besturing met prestatie-indicatoren.

Met de vraag in het achterhoofd of een dergelijke sturing leidt tot beter beleid kan worden geconstateerd dat besturing niet los gezien kan worden van de omstandigheden in de omgeving en in het systeem zelf. Een andere voorwaarde hierbij is de organisatie voldoende informatieverwerkende capaciteit bezit zodat ook die informatie benut kan worden die noodzakelijk is voor de besturing.

In het volgende deel en hoofdstukken wordt de theorie van sturing op prestatie door prestatie-indicatoren getoetst aan de praktijk van SenR.

⁷⁰ Leeuw, A. C. J. de, 1990. *Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering: een systeemvisie*. Assen / Maastricht, blz. 22.

Deel 2 – De praktijk

4 Hoe wil Rotterdam haar sportbeleid (bij)sturen?

4.1 Inleiding

Voordat de beantwoording van de vraag 'hoe te komen tot een beter sportbeleid?' aan de orde komt, wordt eerst de vraag gesteld (en beantwoord) 'waarom er een sportbeleid gewenst dan wel nodig is?'; 'hoe Rotterdam haar sportbeleid vorm geeft?' en 'waarom er verandering nodig was in de uitvoer van dat sportbeleid zoals dat door SenR wordt vormgegeven?'.

4.2 Waarom een sportbeleid?

In de loop van de tijd is de belangstelling van de overheid voor sport duidelijk gegroeid. Die groeiende belangstelling is gepaard gegaan met een steeds duidelijker profilering van wat Tamboer en Steenbergen⁷¹ aanduiden als het 'dubbelkarakter van de sport'. De sport heeft tegelijkertijd een zekere eigenheid, als een boeiende spelvorm waar velen, zonder veel bijbedoelingen, razend enthousiast over kunnen worden, én een waarde als instrument voor het bereiken van maatschappelijke waarden. Het is vooral die instrumentele waarde van de sport die in de loop van de tijd de overheid steeds meer is gaan opvallen, en die centraal staat in de legitimering van het sportbeleid.

4.2.1 De waardering voor sport in het landelijk sportbeleid

In de rijksnota 'Wat sport beweegt' wordt verwezen naar een viertal (positieve) waarden van breedtesport: de intrinsieke waarde, de vormende waarde, de sociaal-integratieve waarde en de gezondheidswaarde van sport. Over de economische waarde van de sport wordt nauwelijks iets gezegd, en de ongewenste negatieve neveneffecten moeten vooral worden tegengegaan.

De waardering van de sport vanuit het perspectief van de overheid levert de legitimatie voor het sportbeleid. Ook hier stelt zich de vraag waardoor die waardering wordt bepaald. Verandert die waardering als de sport verandert? En in hoeverre wordt de maatschappelijke waardering van sport beïnvloed door ontwikkelingen in de maatschappelijke en/of beleidsmatige context? Wanneer de waardering van de overheid voor sport leidt tot het voeren van een sportbeleid, is uit dien hoofde inzicht in de (ontwikkelingen in de) individuele waardering van sport noodzakelijk teneinde doeltreffend en doelmatig beleid te kunnen voeren. De doelstelling van het (nationale) sportbeleid luidt daarmee:

Het, met inachtneming van de intrinsieke waarde, optimaal benutten van de positieve maatschappelijke waarde van sport door:

- *Het veilig stellen en (waar nodig) verbeteren van de kwaliteit van de sportbeoefening;*
- *Het versterken van de kwaliteit van de sportinfrastructuur;*
- *Het verbeteren van de samenhang van het (mede) op sport betrekking hebbende beleid.*

⁷¹ Tamboer, J. & J. Steenbergen, 2000. *Sportfilosofie*. Leende.

In vergelijking met het rapport van Van Bottenburg en Schuyt⁷² valt op dat daar de 'maatschappelijke betekenis' van sport ook wordt gevonden bij de vormende waarde (karaktervorming), de sociaal-integratieve waarde (sociale binding) en gezondheidsbevordering, maar dat als vierde waarde nog de economische waarde wordt genoemd.

Ondanks de integrale en interdepartementale aanpak zag het Ministerie van VWS het kennelijk nog niet zitten om sport als instrument voor waardevorming in economische zin in te zetten. Anderzijds hoeft de intrinsieke waarde van de sport alleen maar in acht te worden genomen bij de bevordering van de overige positieve maatschappelijke waarden van de sport en hoeft die intrinsieke waarde zelf niet te worden bevorderd. Dat wil zeggen, expliciet, want wat vervolgens wordt voorgesteld betreft maatregelen (het verbeteren van de kwaliteit van de sportbeoefening, de infrastructuur en het versterken van de samenhang in het beleid) die zo ongeveer het maximale behelzen wat de rijksoverheid kan doen om ook de intrinsieke waarde van de sport te bevorderen.

4.3 Sportbeleid in Rotterdam

Rotterdam heeft van oudsher altijd al een vooruitlopende rol gespeeld in het gemeentelijke sport- en recreatiebeleid. Waarschijnlijk omdat in Rotterdam volksgezondheid en opvoeding een groter en urgenter probleem zijn dan in de meeste andere grote steden. Iets dat tot op de dag van vandaag nog steeds geldt.

In de beginjaren van de industriële ontwikkeling was ook in Rotterdam de overheid nauwelijks betrokken bij de schaarse vrijetijdsbesteding van burgers. In de jaren dertig besluit de gemeente de Rotterdamse Raad voor de Lichamelijke Opvoeding op te richten, met een veel nadrukkelijker rol voor de georganiseerde sport.

Na de Tweede Wereldoorlog lag de nadruk van het gemeentelijke beleid op de wederopbouw. Vanaf de jaren zestig kwam hierin verandering. Voor het eerst was er vanuit een planmatige gedachte sprake van een actief Rotterdams recreatiebeleid. Ook de steeds nijpendere situaties in de gemeentelijke voorzieningen en een groeiend publiek besef, dat een werkstad niet zonder een leefstad kan, droegen hieraan bij. Veel van de huidige recreatieve voorzieningen vinden hun oorsprong in deze periode. Door deze plotselinge toename van recreatie voorzieningen werd besloten een gemeentelijke dienst in te richten voor het beheer en de exploitatie.

Het veranderende recreatiegedrag, met name de individualisering, van de burgers, de economische recessie van de jaren tachtig en de voortschrijdende decentralisatie noopten Rotterdam tot een herziening van het sport- en recreatiebeleid. Dit leidde aanvankelijk tot afslanking en reorganisaties. In 1974 worden alle uitvoerende werkzaamheden van de sport- en recreatie-objecten samengebracht onder de Dienst voor Sport en Recreatie. Het accent lag niet langer uitsluitend op beheer en exploitatie, maar er werd nadrukkelijk naar marketing en nieuwe ontwikkelingen in de vraagzijde gekeken. Voor het eerst werd door het gemeentebestuur openlijk de zelfstandige waarde van sport en recreatie erkend, los van volksgezondheid, werkverschaffing, sociale compensatie of bestrijding van baldadigheid. Vanuit de principiële keuzevrijheid van het individu werd een voorwaardenscheppend

⁷² Bottenburg, M. van & K. Schuyt, 1996. *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem.

recreatiebeleid opgezet. Via de woonkwaliteit en de buitenruimte is aansluiting gevonden op het gemeentelijke beleid. Maar sport en recreatie werd bij uitstek het middel om bevolkingsgroepen die te veel aan de kant staan (jongeren en allochtonen) aan de stad te binden. De bevolking vraagt om meer activiteiten (bijvoorbeeld sportstimulering) en de plaatsing van grote aantallen banenpoolers en Melkertiers (later Instroom- en doorstroommedewerkers, de I/D-ers) in de recreatieve sector bood nieuwe mogelijkheden. Het College besloot om het raadsbesluit van 1992 tot instelling van een compacte organisatie definitief te effectueren. Recreatie Rotterdam startte in de loop van 1996 dan ook met de ontwikkeling en implementatie van het centrale 'compacte dienstmodel'. De dienstnaam is om de omslag en de herkenbaarheid te markeren ook gewijzigd in Sport en Recreatie (SenR). Het aangepaste model gaat uit van een productgericht bedrijf, met als belangrijkste perspectief de vrije tijd. Dat betekende een nadruk op de verbetering van kwaliteit en kennis omtrent de producten om in samenspraak met andere gemeentelijke diensten beter aan te sluiten op de wensen van de Rotterdammers.

4.3.1 Rotterdam Sportstad

Onder de naam 'Rotterdam Sportstad' wordt de huidige ambitie verwoord om Rotterdam als sportstad beter op de kaart te zetten.

Rotterdammers hebben vanouds iets met sport. De gemeente voert al tientallen jaren een actief sportbeleid. Rotterdam Topsport draagt het motto 'Rotterdam City of Sports' uit. Maar al is Rotterdam in de ogen van velen al een sportstad, het kan altijd beter. Daarvoor is een visie gepresenteerd. Allereerst omdat we de laatste jaren zien dat het maatschappelijk belang van sport is toegenomen en er een hernieuwde belangstelling voor deze sector is. Verder omdat het gemeentebestuur materiaal nodig heeft om aan de slag te kunnen. In de nota 'Rotterdam Sportstad' wordt vanuit de missie van Rotterdam Sportstad een praktische koers uitgezet om de positie en uitstraling van Rotterdam als sportstad te versterken.

De missie van Rotterdam Sportstad luidt:

Maak van Rotterdam een attractieve sportstad:

- *Waar je verantwoord de sport kunt beoefenen die het best bij je past;*
- *Waar je (sport)carrière kunt maken, van beginner tot topper;*
- *Waar je een breed scala aan sportevenementen en -voorzieningen treft;*
- *Waar sport bijdraagt aan de sociale en economische ontwikkeling en de kwaliteit van het bestaan van de inwoners.*

Ter verwezenlijking van bovenstaande missie wordt het bestaande Rotterdamse beleid verbreed.⁷³ In het nieuwe beleid heeft de jeugd prioriteit en staat de kwaliteit voorop. Nieuw is de versterkte relatie met het economische beleid van Rotterdam met aandacht voor marketing en het thema 'Sport en Ruimte'. SenR zal in samenwerking met Stichting Rotterdam Sportsupport, Stichting Topsport en het programma 'Attractieve Stad' vorm en inhoud geven aan 'Rotterdam Sportstad'.

⁷³ Tienpuntenplan Rotterdam sportstad, Nota Rotterdam sportstad, 2002.

4.4 Maatschappelijke veranderingen: gevolgen voor de sport

Om een dienst als SenR goed in te richten dient zij naast inhoud te kunnen geven aan de huidige ambitie van het Rotterdamse College, zoals neergelegd in de nota 'Rotterdam Sportstad', ook in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Hier worden kort een zestal van die maatschappelijke ontwikkelingen in de sport beschreven, welke veranderingen impliceren in het object van het sportbeleid en de daarvoor verantwoordelijke dienst, SenR.

1. Groei in sportdeelname

Uitgedrukt in termen van het percentage inwoners dat deelneemt, en de daarmee samenhangende toegenomen diversiteit van de sportdeelnemers.⁷⁴ De sport heeft zich ontwikkeld van een 'jong-mannelijke' activiteit tot een vorm van vrijetijdsbesteding met een 'massa'-karakter. De laatste landelijke onderzoeken laten overigens zien dat de groei in sportdeelname sinds het midden der jaren negentig stagneert.⁷⁵ Daarin komt naar voren dat die stagnerende groei zich bij alle leeftijdscategorieën voordoet, maar vooral bij de jongeren tot twintig jaar. De verschillen tussen mannen en vrouwen nemen af, maar de verschillen tussen hoger en lager opgeleiden en werkenden en niet (betaald) werkenden worden groter.

2. Differentiatie en 'ontsporting' van de sport

De tweede trend hangt nauw met de eerste samen: de sterk toegenomen diversiteit in vormen van sportbeoefening. Rondom de aloude kern van de amateuristische competitiesport in verenigingsverband zijn steeds meer schillen van sportachtige activiteiten gekomen, waarbij de sport is aangepast aan de wensen, voorkeuren en/of mogelijkheden van de nieuwe doelgroepen (gehandicapten, ouderen, vrouwen). Hierdoor is de éénduidigheid van het begrip sport verloren gegaan. Zoals Crum begin jaren negentig al schreef, heeft zich als het ware een proces van 'ontsporting' van de sport voorgedaan, waarbij het begrip 'sport' nu in feite een 'familie' van sportachtige activiteiten aanduidt.

3. De 'versporting' van de sport

Tegenover de ontsporting van de sport kan een derde trend worden onderscheiden, die door Crum⁷⁶ is aangeduid als de 'versporting' van de sport. Het gaat hier om de doorontwikkeling van de oude sportkern, de doorgaande recordverbeteringen, de steeds hogere prestaties die in de sport worden vereist, geleverd en behaald. Het is de vraag in hoeverre Nederlandse steden in de race naar de grootste en beste faciliteiten (accommodaties, begeleiding topsporters, trainingsmogelijkheden) kunnen en (moeten) willen meegaan.

4. Toenemende vraag naar kwaliteit

Een vierde trend die moet worden genoemd is dat over de volle breedte van het sportspectrum de sporter steeds hogere eisen stelt. De sporter is een kritische 'consument'

⁷⁴ Crum, B.J., 1991. *Over de versporting van de samenleving. Reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid*. Rijswijk; 1991; Heuvel, M. van den & en H. van der Poel, 1999. *Sport in Nederland. Een beleidsgerichte toekomstverkenning*. Tilburg; Haan, J. de & K. Breedveld, 2000. *Trends in determinanten in de sport. Eerste resultaten uit het AVO 1999*. Den Haag;

⁷⁵ Haan, de & Breedveld, 2000; Breedveld, K. & A. van den Broek, 2001. *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordering*. Den Haag;

⁷⁶ Crum, B.J., 1991; Heuvel, M., van den, & H. Van der Poel 1999; De Haan, J. & K. Breedveld 2000.

geworden, die 'waar' voor zijn geld wil, of beter nog: die een optimale beleving van zijn of haar vrije tijd wil. En ook veel makkelijker dan vroeger voor kwaliteit kan en wil betalen.

5. Verdringing uit de stad

Een trend waar de sport in grootstedelijke context nadrukkelijk mee te maken heeft is de verdichting van het stedelijk gebied, en als gevolg daarvan stijgende grondprijzen en het verloren gaan van open ruimtes in het stedelijk weefsel.⁷⁷ Hoewel het hier om een 'harde' trend gaat, die in de praktijk vrijwel onomkeerbaar blijkt te zijn ('groen' wordt 'rood', maar 'rood' wordt zelden weer 'groen'), is het een trend die haaks staat op de intenties van onder meer het sport-, bewegings-, speel-, recreatie- en gezondheidsbeleid.⁷⁸ De vraag is dus welke strategieën worden gevolgd om doelstellingen van dit beleid toch te realiseren.

6. De verzakelijking van het gemeentelijk beleid

De zesde en laatste trend die in deze context relevant is betreft de veranderingen in het lokale bestuur en beleid. Het lokale bestuur en beleid in het algemeen, en op het gebied van sport, bewegen en recreatie in het bijzonder zullen nog een groot aantal stappen (moeten) nemen in de richting van professionalisering en integratie. De druk om verantwoording af te leggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van belastingmiddelen zal toenemen. Deels als gevolg van het mondiger en veeleisender worden van de burger, deels vanwege de concurrentie uit en vergelijking met de commerciële dienstverlening. Dit heeft voor de lokale overheid geleid tot een grotere aandacht voor resultaatgerichtheid.

4.5 Naar een resultaatgerichte organisatie van SenR

Sport is van belang en Rotterdam profileert zich graag als Sportstad. De sport beweegt zich echter in een veranderende omgeving. De beschreven maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen impliceren veranderingen in het object van het sportbeleid, en roepen daarmee vragen op over de noodzaak het sportbeleid al dan niet aan te passen aan die veranderingen.

In 2002 vond een politieke aardverschuiving plaats in Rotterdam met de opmars van Leefbaar Rotterdam onder leiding van Pim Fortuyn. Het collegeprogramma 'Het nieuwe elan van Rotterdam, en zo gaan we dat doen' is na de verkiezingsuitslag van 6 maart 2002 opgedragen aan de op 6 mei van dat jaar vermoorde Fortuyn. De uitslag wees uit dat een overgroot deel van de Rotterdamse kiezers een nieuwe aanpak, een nieuw elan wil. Het nieuwe College, met Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA wil vooral concrete resultaten boeken. Dat is de opdracht voor de komende vier jaar. Het college roept burgers en organisaties op mee te helpen de vastgestelde doelen te bereiken. Afspraken worden vastgelegd en teruggekoppeld naar de burgers. Die resultaatgerichtheid blijkt uit de gestelde collegeprioriteiten en doelstellingen, waaraan concrete resultaten zijn verbonden en uit collegeprioriteit 6 'Resultaatgerichte audits' met als doelstelling 'Verbetering van de resultaatgerichtheid en de doelmatigheid van de takken van dienst.' Concreet resultaat: 'een

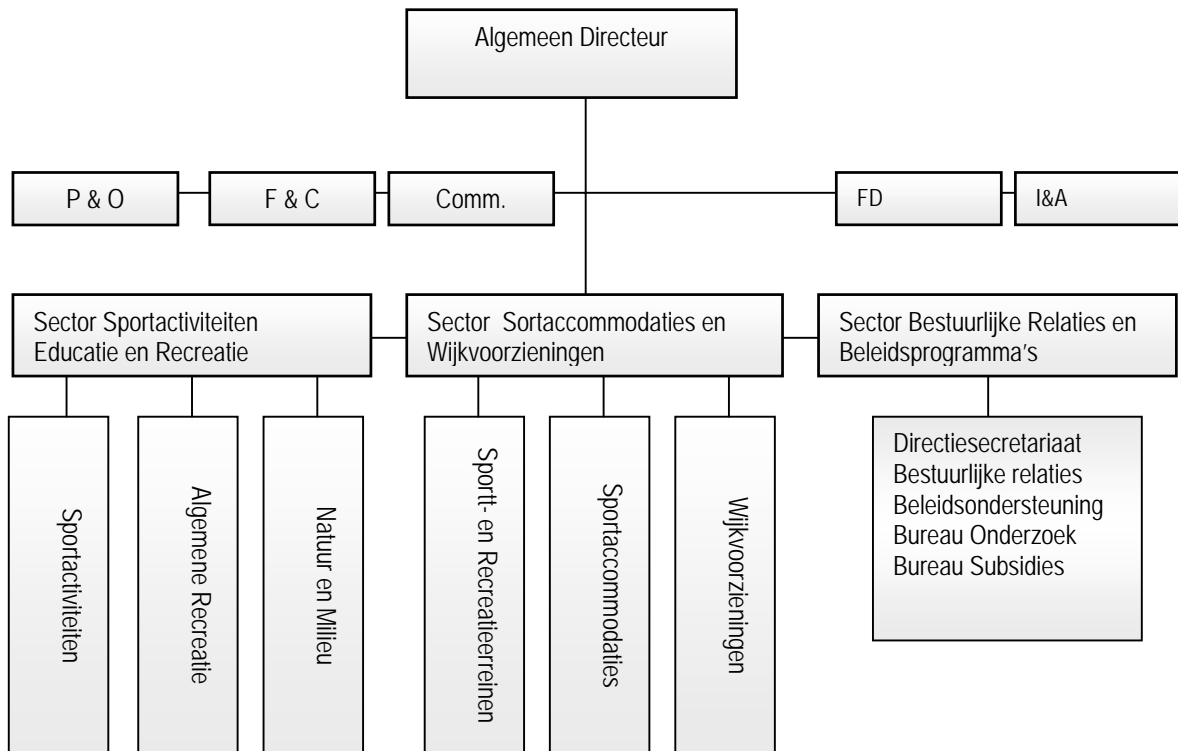
⁷⁷ Poel, H. van der, 2001 *Bewegingsruimte. Verkenning van de relatie sport en ruimte*. Haarlem;

⁷⁸ Rijjma, S.G. & J. van Nierop, 1991. *Sportieve vernieuwing. De sport in Rotterdam in beweging*. Rotterdam.

resultaatgerichte audit toetst de uitvoering van beleid door de takken van dienst. In 2006 zijn alle diensten getoetst.'

De dienst SenR is binnen Rotterdam verantwoordelijk voor de uitvoering van het sportbeleid. Het heeft daarvoor de beschikking over € 82,1 mln., 946 medewerkers in dienst met een ambtelijke aanstelling, 229 I/D-medewerkers en 556 vaste vrijwilligers. SenR heeft een veertiental Bestuurlijke opdrachtgevers (het Stadsbestuur, 11 deelgemeenten, een Wijkraad en een Centrum-adviesraad).

In april 2003 gaf de Rotterdamse wethouder sport de nieuw aangestelde directeur van SenR vanuit de nieuwe collegeprioriteiten de opdracht mee om de organisatie opnieuw in te richten naar moderne maatstaven, rekening houdend met maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Het organogram SenR zag er op dat moment als volgt uit:



De managementopdracht kende de volgende elementen:

1. Een herinrichting van de organisatie, gericht op de prioriteit sport, met minder managementniveaus, sturen op resultaten, waarin de samenhang tussen beleid en uitvoering wordt gewaarborgd;
2. Een versterking en vernieuwing van het leiderschap binnen de dienst SenR om per onderdeel en als team de vereiste omslag te trekken en inhoud te geven. In het verlengde hiervan het maken van een cultuuromslag die past bij het nieuwe SenR;
3. Het verbeteren van de relatie met de deelgemeenten mede in verband met de wijziging in de verdeling van de bevoegdheden en budget tussen SenR en de deelgemeenten;
4. Het verbeteren van de relaties met partners;
5. Het verbeteren van het imago van het concern SenR.

4.5.1 De reorganisatie SenR

De nieuw aangestelde directeur ging aan de slag met de meegegeven opdracht en vond vanuit de analyse op de drie aandachtsvelden 'omgeving', 'kwaliteit van de producten' en 'de organisatie en aansturing' aanleiding om een aantal zaken te veranderen.

De bestaande missie van SenR bleef daarbij uitgangspunt:

'Wij bieden de burgers van Rotterdam mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding. Wij dragen zo bij aan de sociale samenhang van de stad met als resultaat: Rotterdam attractieve stad',

Kenmerken van de nieuwe organisatie

De belangrijkste kenmerken van de nieuwe besturing en organisatie zijn, naast de gekozen hoofdindeling: primair naar producten met, situatief, een indeling naar type bestuur:

Tweehoofdige directie

Het sectorenmodel wordt verlaten. De nieuwe organisatie wordt aangestuurd door een tweehoofdige directie: een algemeen directeur en een directeur Bedrijfsvoering. De directie heeft een dienstbrede verantwoordelijkheid, waarbij elke directeur een specifieke verantwoordelijkheid ('portefeuille') heeft. De algemeen directeur heeft de algemene eindverantwoordelijkheid, stuurt de lijnafdelingen aan (de afdelingshoofden van de producten) evenals en de afdelingen Strategie en Relatiemanagement en Communicatie. De directeur Bedrijfsvoering is verantwoordelijk voor de overige middelenfuncties (de staf).

Beperkt aantal managementniveaus

De organisatie bestaat uit drie (maximaal vier) hiërarchische niveaus: directie, afdelingshoofden en één of twee niveau (s) binnen een afdeling. De benaming van dit derde niveau (en soms vierde niveau) verschilt per afdeling en is afgestemd op de specifieke situatie binnen de afdeling (maatwerk). De leidinggevenden op de eerste twee niveaus zijn integraal manager en hebben voor de volle 100% een managementtaak. Zij zullen worden aangesproken op sturing van resultaten (uitgaande van vooraf gemaakte afspraken) en op sturing op mensen (beïnvloeding van concreet handelen en gedrag). Op het derde niveau gaat het om een beperkt(er) aantal leidinggevende activiteiten (taakgericht leiding geven). De afdeling sportstimulering kent drie niveaus binnen de afdeling (afdelingshoofd, rayonmanagers, projectleiders in de deelgemeenten).

Aansturing

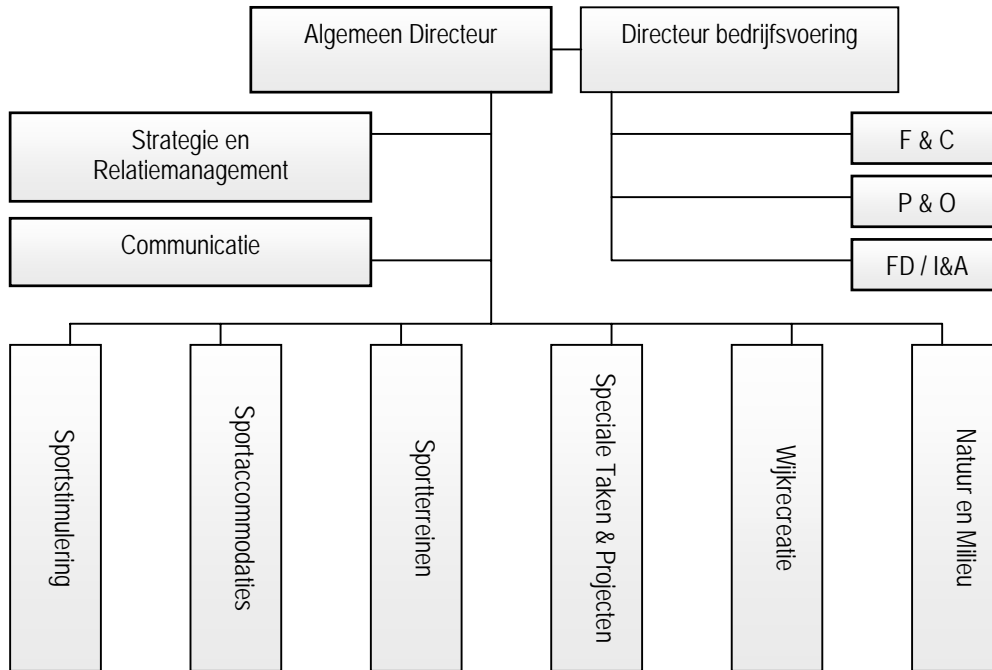
Van de directie mag voorbeeldgedrag verwacht worden op het terrein van het sturend vermogen. Sturen op resultaten en sturen op mensen zijn dé items in hun werk. De directie zal daartoe met de afdelingshoofden prestatiecontracten afspreken. Ieder kwartaal zijn er formele verantwoordingsgesprekken aangaande dit prestatiecontract. Daarnaast zullen afdelingsspecifieke onderwerpen aan de orde komen in bilaterale overleggen (frequentie nader in te vullen) tussen de directeuren en de onder hen ressorterende afdelingshoofden.

Integraal management tot op afdelingsniveau

De afdelingshoofden zijn in de voorgestelde organisatie integraal manager. Zij zijn budgethouder voor de aan hen toegewezen budgetten. Binnen de kaders die door de

directie zijn uitgevaardigd (opgesteld door de stafafdelingen), zijn de afdelingshoofden bevoegd te handelen. Uitgangspunt is dat de bevoegdheden zoveel mogelijk in de afdelingen liggen en dat de kaders erop zijn gericht dat aan gemeentebrede richtlijnen wordt voldaan, dat dienstbrede uniformiteit wordt bevorderd, alsmede dat voorkomen wordt dat op meerdere plekken binnen de organisatie het 'wiel' moet worden uitgevonden.

Organogram nieuwe organisatie SenR⁷⁹



4.6 Afsluiting van het hoofdstuk

Het belang van Sport neemt toe. De maatschappelijke waarde en instrumentele betekenis van sport wordt onderkend en sport staat hoog op de politieke agenda, ook in Rotterdam, die zich zelfs als sportstad wil profileren. De waarde van de sport was echter tot voor kort moeilijk in cijfers weer te geven. Het nieuwe Rotterdamse College profileert zich als een College dat afgerekend wil worden op resultaten en dat geldt ook voor de sport. De wethouder sport heeft in 2003 de nieuw aangestelde directeur van SenR, dat het Rotterdamse (breedte) sportbeleid uitvoert een duidelijke opdracht meegegeven: SenR zal bestuursgerichter, efficiënter en met name effectiever moeten gaan functioneren. Binnen SenR zal gewerkt (moeten) worden met prestatiecontracten met bijpassende prestatie-indicatoren. Sturen op resultaten als credo!

In dit onderzoek zullen we bekijken hoe dit in de praktijk is uitgewerkt binnen SenR en in hoeverre dat sturen op prestatie leidt tot een beter sportbeleid.

⁷⁹ P&O: Personeel en Organisatie; F & C: Financiën en Control; FD / I&A: Facilitaire Dienst en Informatisering en Automatisering;

5 Hoe wil SenR sturen met prestatie-indicatoren?

5.1 Inleiding

Vanuit de besturingsvoorwaarden komende uit de besturingstheorie van De Leeuw weten we dat de doelstelling van de organisatie essentieel is. Deze dient als evaluatiemechanisme. Met het besturingsmodel (met voldoende stuurmaatregelen) van SenR is het effect van een besturingsmaatregel te voorspellen. Daarvoor moet wel informatie beschikbaar zijn omtrent omgeving en toestand van het systeem ('is er voldoende informatieverwerkende capaciteit, om de informatie te benutten die noodzakelijk is voor het nemen van maatregelen?'). Hiertoe is een prestatie-meetsysteem noodzaak en voorwaarde voor sturing.

Bij het evalueren van een prestatie-meetsysteem moet allereerst worden vastgesteld 'welk doel het meetsysteem in de organisatie heeft'. Binnen SenR vervult het meetsysteem een centrale functie in de planning- en controlcyclus van de organisatie. Daarmee is gewaarborgd dat de informatie wordt gebruikt voor (bij)sturing van het beleid. In de tweede plaats is het van belang om de vraag te stellen of het meetsysteem, gegeven de strategische en operationele doelen van het beleid en gegeven de functie van het meetsysteem, wel de juiste prestatie-indicatoren bevat. Vaak zijn de strategische en operationele doelen immers niet uiteengezet in de juiste indicatoren. Dan kan de informatie uit het meetsysteem niet gebruikt worden voor sturing, noch voor verantwoording. In de derde plaats is het van belang om vast te stellen of de prestatie-indicatoren meettechnisch goed zijn. Het gaat daarbij onder meer om validiteit en betrouwbaarheid.

De toetsing van de praktijk is gedaan op basis van oude en nieuwe beleidsstukken, de nieuwe inrichtingsplannen, maar met name ook door gesprekken en interviews met directie, oude en nieuwe afdelingshoofden en kwartiermakers.

5.2 Prestaties managementcontract SenR 2004

In het managementcontract 2004 is aangegeven dat als gevolg van de decentralisatie van sportaccommodaties naar deelgemeenten, de invloed van de stad op producten van SenR is afgenomen. De vastgestelde prestatie-indicatoren zouden moeten worden bijgesteld, omdat alleen de resultaten van de stad in de indicatoren tot uiting zouden moeten komen. Nu is bij teveel producten een indicator opgenomen waar de stad niet of nauwelijks invloed op heeft. In de oplegnotitie jaarrekening 2003, opgemaakt door de Bestuursdienst, wordt SenR de keuze voorgelaten: de prestatiecijfers, die betrekking hebben op de collegeprioriteiten, zouden ambitieuzer geformuleerd dienen te worden, dan wel (een deel van) de toegezegde intensivering zou terug moet vloeien naar de algemene dienst.

5.2.1 Prestatie-indicatoren: stedelijk

Directie SenR stelt voor om het onderscheid stad – deelgemeenten tot uiting te laten komen door de prestaties die voor een groot deel door de stad zijn te beïnvloeden als prestatie-indicator te benoemen. De prestaties, waarvoor de deelgemeenten een substantiële bijdrage leveren, zouden als kengetal in het managementcontract moeten worden opgenomen. De lat is voor de collegeprioriteiten hoger gelegd.

Binnen het onderdeel 'verenigingssport' van SenR is de stedelijke invloed nog groot. Van dit product zal een prestatie-indicator worden benoemd. Verder is de stedelijk invloed groot bij de investeringen in gymlokalen en sporthallen.

5.2.2 Kengetallen: deelgemeentelijk

Van de andere prestaties is realisatie voor een groot deel afhankelijk van de deelgemeenten. Voor het managementcontract zijn ze echter wel van het grootste belang, om de volgende redenen:

- De stedelijke prestaties leveren een fragmentarisch beeld op. Voor enig overzicht en inzicht in het beleidsveld zijn ook andere prestaties van belang. De totale prestaties van SenR geven globaal gesproken een goed beeld van wat de gemeente als geheel doet aan sport en recreatie. Het is nog geen uitputtend overzicht. Daarvoor is ook het particulier initiatief en de deelgemeentelijke begrotingen van belang, bijvoorbeeld doordat zwembaden rechtstreeks door de deelgemeenten worden gesubsidieerd;
- De voorzieningen zijn voor het merendeel gedecentraliseerd naar deelgemeenten, de stedelijke overheid hecht er echter wel belang aan dat de voorzieningen in dienstverband blijven. De bedrijfsvoering en het functioneren van SenR als geheel is een stedelijke verantwoordelijkheid gebleven. Voor het totaal van de dienst is het toevoegen van de deelgemeentelijke prestaties essentieel;
- In vrijwel alle gevallen is op het werkterrein van de dienst het stedelijk beleid verweven met de deelgemeentelijke prestaties. De realisatie van stedelijke doelen kan niet los gezien worden van wat er deelgemeentelijk wordt bereikt. Een voorbeeld ter toelichting: de schoolsport-aanpak is een kern van het jeugdbeleid van SenR. Voor het bereik van de stedelijke prestatie-indicator is echter het deelgemeentelijke schoolsport essentieel.

SenR bepleit derhalve om, met inachtneming van de opdracht in het managementcontract, een zodanige modus te vinden dat het stedelijk bestuur kennis kan blijven nemen van het totale beeld. Directie SenR stelt om deze redenen met zorg een aantal kengetallen voor, op die onderdelen waar de deelgemeentelijke invloed groot is.

5.2.3 Verbeterde prestatiecijfers

In de bijlage zijn de voorgestelde prestatie-indicatoren en kengetallen opgenomen. De eerste verbeteringen die zijn aangebracht is dat de werkelijke rekeningcijfers van 2002 en 2003 zijn opgenomen. Ten opzichte van het managementcontract 2004 worden verder de volgende verbeteringen voorgesteld voor de prestatie-indicatoren:

- Verenigingssport: de lat van het stedelijk beleid wordt hoger gelegd, door de onverwachts hoge groei in 2003 mee te nemen in de doelen voor de komende jaren. In 2007 wordt de doelstelling hierdoor verhoogd van 19.800 jeugdleden met subsidie, naar 22.750. Daarnaast wordt er gewerkt aan een betere prestatie-indicator. SenR stelt voor om het 'aantal vitale sportverenigingen' te gaan hanteren. Er is een meetlat in ontwikkeling om de vitaliteit vast te stellen. Per 2005 zal met dit betere prestatiecijfer gewerkt kunnen worden;
- Voor wat betreft de sporthallen en gymlokalen wordt voorgesteld de hele prestatie als een kengetal te beschouwen, omdat de deelgemeentelijke invloed groot is. Om de

stedelijke investering nadrukkelijker zichtbaar te maken, stelt SenR voor de volgende stedelijke prestatie-indicator te hanteren:

- o het eenmalige verhogen van de bezettingsgraad naar 70% in de gymzalen en sporthallen waar geïnvesteerd wordt;
- o Het ambitieniveau is verhoogd door de meevaller uit 2003 mee te nemen naar de doelen voor de komende jaren. Verder wordt voorgesteld om gedurende een groter aantal jaren te werken aan een hogere bezettingsgraad. Hierdoor wordt de ambitie voor 2006 en 2007 verhoogd van 50 naar 60% bezetting;
- Evenementen: de ambities worden hier verhoogd door de tussentijds onverwachtse kansen, die via Rotterdam Topsport nu al enige jaren worden benut, in de na te streven doelen mee te nemen. Het aantal na te streven evenementen wordt voor 2007 verhoogd van 36 naar 39. Er wordt voorgesteld om dit laatste jaar voor de laatste keer met het aantal evenementen te werken. Vanaf 2005 zou met het aantal bezoeken aan evenementen die ondersteund of uitgevoerd zijn, kunnen worden gewerkt.

Voor de kengetallen worden de volgende verbeteringen voorgesteld:

- Zwembaden, van zowel het bezoek als het aantal baden wordt voorgesteld om de prestaties te actualiseren aan de hand van de rekeningcijfers van 2002 en 2003;
- Buurtsport, voorgesteld wordt om de rekeningcijfers van 2003 als uitgangspunt te nemen. Daarin wordt geen onderscheid aangebracht tussen buurtsport en het kengetal sportstimulering, zoals dat in het managementcontract 2004 is geïntroduceerd. Sportstimulering is namelijk feitelijk niets anders dan de verzamelterm voor buurtsport, verenigingssport en schoolsport. Deelname sportstimulering uit het managementcontract 2004 kan vervallen als kengetal;
- Van het aantal sportvelden wordt voorgesteld de rekening van 2002 en 2003 te volgen. Hierdoor wordt het aantal velden met 15 verhoogd, tot 375 in 2006 en 2007;

Het managementcontract 2004 van SenR zal worden vertaald naar interne prestatiecontracten met de afdelingshoofden.

'Er zijn eigenlijk twee trajecten als we het hebben over prestatiecontracten. 'Allereerst sluit Eric Gudde, net als alle andere directeurs van gemeentelijke diensten, een prestatiecontract af met het college van B en W. Daarin zijn de collegedoelstellingen en de verwachtingen die het college van onze dienst heeft vastgelegd. Die verwachtingen moeten we vervolgens vertalen naar afspraken met de afdelingen, de interne prestatiecontracten.'

Ruud Schalkwijk, directeur bedrijfsvoering SenR

De exacte inhoud van die interne contracten, moet nog besproken worden. Duidelijk is al wel dat met het afdelingshoofd niet alleen wordt vastgelegd welke resultaten zijn afdeling moet leveren, maar vooral ook hoe ze worden geleverd. Hoe gaat een afdelingshoofd om met zijn medewerkers en andere collega's? Hoe wordt het potentieel van de afdeling benut en verder ontwikkeld? En hoe wordt met andere afdelingen samengewerkt? In de volgende paragraaf worden de prestatie-indicatoren sport die bekend zijn vanuit het managementcontract 2004

getoetst aan de eisen van besturing met prestatie-indicatoren vanuit het besproken INK-model.

5.3 Toetsing aan eisen van besturing met prestatie-indicatoren

Vanuit het besproken INK-model is geconstateerd dat sturing met prestatie-indicatoren aan bepaalde eisen moet voldoen. Deze zijn:

1. Er een heldere, liefst schriftelijk vastgelegde, missie, visie en strategie is;
2. Het strategisch plan op één of andere wijze wordt 'vertaald' en richting geeft 'tot in de uithoeken van de organisatie';
3. Perspectieven of resultaatsgebieden herkenbaar zijn en in samenhang worden toegepast;
4. De prestatie-indicatoren passen bij het besturingsniveau;
5. De prestatie-indicatoren valide, betrouwbaar en relevant zijn.

Aan de hand van bovenstaande eisen zal de praktijk bij SenR, aan der hand van het managementcontract 2004 worden getoetst.

5.3.1 Is er een heldere, liefst schriftelijk vastgelegde, missie, visie en strategie is?

De inhoudelijke dynamiek van een uitvoerende gemeentelijke dienst als SenR leidt doorgaans alleen tot een gewenste kwaliteit wanneer binnen de organisatie een heldere en stimulerende missie bestaat.⁸⁰ Een missie is te omschrijven als een specifiek cluster van algemene doelen (voor de langere termijn) die in relatie staan tot overtuigingen, attitudes en activiteiten.⁸¹ Voor de omschrijving 'specifiek cluster van algemene doelen' komt men ook wel termen tegen als 'visie' of 'centrale waarden'. Een missie kan voor een dienst als SenR op verschillende niveaus worden opgesteld. Een missie kan gelden voor SenR als geheel, of voor een bepaalde afdeling binnen SenR. De missie kan daardoor specifiek toegespitst worden op activiteiten op afdelingsniveau.⁸²

De missie biedt intern een kader (eenheid van denken, beleven en werken) waarbinnen essentiële beslissingen over sportstimulering genomen kunnen worden. Extern is het van belang om een duidelijk beeld te geven van waar SenR voor staat. De missie is dan ook een belangrijk instrument bij het profileren van de dienst en afdeling. Een bruikbare missie geeft aan waar de organisatie voor staat. Het dient als uitdaging, als richtpunt van de collectieve inspanning en als katalysator voor de collectieve energie.⁸³

Missie SenR:

"Wij bieden de burgers van Rotterdam mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding. Wij dragen zo bij aan de sociale samenhang van de stad met als resultaat: Rotterdam attractieve stad."

⁸⁰ Bovelander, P., 1997. *Dynamiek als kwaliteit. Regionale opleidingscentra in ontwikkeling*, Centrum voor Onderwijsmanagement Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Arnhem., blz. 13;

⁸¹ Hoyle, E., 1986. *The politics of school management*. London.

⁸² Griendt, R.R.M. van & Ph. Waalewijn, 1994. *Mission Statements*. Erasmus Universiteit Rotterdam;

⁸³ Collins, J.C. & J.L. Porras, 1997. *Formuleren van een visie*, in: HRM-Select, nr. 2, blz. 53.

Binnen de sport is een aanvullende missie geformuleerd:

'Wij streven ernaar om elke Rotterdammer van 6 tot 23 jaar elke dag van het jaar tenminste één uur te laten sporten'

Met name door deze laatste sportmissie, die past binnen de bredere missie van het sportjaar 2005, kan worden gesteld dat er bij SenR voldoende aandacht, durf en denkkraft aanwezig is om ambitieuze doelen te formuleren:

'Er is een beeld van de toekomst, iets dat nog niet echt is, maar dat men zich voor ogen stelt; een beeld hoe de organisatie eruit zou kunnen en moeten zien, deels analytisch, deels emotioneel van karakter.'

Thornberry

5.3.2 Is het strategisch plan op één of andere wijze 'vertaald' en geeft het richting 'tot in de uithoeken van de organisatie'?

De visie of strategie van SenR speelt nog geen expliciete rol en is daarmee nog niet dominant als communicatiemiddel naar lagere besturingsniveaus. De onderdelen van de besturingsfilosofie, kwaliteitszorg, informatiemanagement en managementcontracten, hebben voorsnog weinig samenhang en zijn onvoldoende te herleiden tot de strategische uitgangspunten. Het kwaliteitsdenken, de motor van het denken over prestatie-indicatoren bij SenR, vindt zijn start bij de formulering van een aantal werkprocessen die nogal verschillen van belang. Een uitdrukkelijke koppeling aan de strategie heeft nog niet plaatsgehad. Met het formuleren van de aanvullende sportmissie en een doorvertaling ervan naar de prestatiecontracten van de afdelingshoofden van de sportafdelingen is echter wel een belangrijke stap gezet in de goede richting.

De werk- en managementprocessen die door de directie van SenR zijn beschreven binnen de functionele grenzen van de afdelingen zijn geschikt voor het operationeel management, de afdelingshoofden of 'proceseigenaren'. Een beheerst subproces betekent echter niet automatisch een beheerst totaal (organisatie)proces en een operationele indicator leidt niet vanzelf naar strategisch management.

Het definiëren van de werkprocesindicatoren gebeurt vanuit de klant. De indicatoren van SenR zijn als volgt te rubriceren:

- Input: middelen (budget, mensen, materieel);
- Throughput: doorlooptijd, levertijd;
- Output: aantallen, kwaliteit (fouten, volledigheid, actualiteit);
- Outcome: klanttevredenheid, bekendheid met/kennis van, aantal deelnemers, baat/nut.

5.3.3 Zijn de resultaatgebieden herkenbaar en in samenhang gebruikt?

Het INK-model noemt vier resultaatgebieden en vijf organisatiegebieden die in samenhang bepalend zijn voor het succes van de organisatie. De organisatiegebieden, dat is het speelveld van het afdelingshoofd, maken mogelijk dat de afdeling op de resultaatgebieden

scoort. De resultaatsgebieden staan voor de aandachtsgebieden waarop de prestaties van de organisatie gemeten worden, bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren. Er bestaat een terugkoppeling vanuit de resultaatgebieden naar de organisatiegebieden. Door per resultaatgebied prestatie-indicatoren te definiëren en te meten, kan stuurinformatie worden teruggekoppeld naar de organisatiegebieden. Op de organisatiegebieden kunnen vervolgens in samenhang doelstellingen worden bepaald met daaraan gekoppeld de beoogde resultaten die weer gemeten worden in de resultaatsgebieden.⁸⁴

De resultaatgebieden	De organisatiegebieden
1. Waardering door medewerkers	1. Leiderschap
2. Waardering door klanten en leveranciers	2. Strategie en beleid
3. Waardering door de maatschappij	3. Medewerkers
4. Eindresultaten	4. Middelen
	5. Processen

5.3.4 Passen de indicatoren op het besturingsniveau?

Het proces van inrichtingsplannen heeft als startpunt een discussie gehad over 'visiepunten'. Deze visiepunten zijn echter nog niet opgenomen in de nieuwe prestatiecontracten. Niet duidelijk is waar nu precies welke bijdrage geleverd wordt aan de 'visiepunten'. De visiepunten blijven daardoor op abstract niveau en algemeen. De indruk bestaat dat ook zaken geregeld worden die juist beter op een lager besturingsniveau kunnen worden aangepakt. De 'ontvouwing' van het beleid naar alle niveaus in de organisatie is daardoor nog niet overal gewaarborgd. Het gevaar bestaat dat de implementatie van de strategie blijft hangen op het hoogste besturingsniveau. In de theorie wordt juist een pleidooi gehouden voor het vertalen van het beleid in operationele plannen om te kunnen zien of de aansluiting nog bereikt wordt en eveneens om de budgetten en investeringen daarop te kunnen afstellen. Hoewel dit uitgangspunt gevoed wordt door het respect voor het begrip 'integraal management', lijkt het niet verstandig vanuit besturingsoogpunt. Tegelijkertijd ontvalt de mogelijkheid om op het hoogste niveau te checken of de bedoelingen van de top helder kunnen worden gemaakt aan de rest van de organisatie én of ze überhaupt bruikbaar zijn.

Geconcludeerd wordt dat de prestatie-indicatoren uit de werkprocessen niet geschikt zijn om de organisatie op strategisch niveau mee te besturen. Zij wortelen onvoldoende in de strategie van het bedrijf en passen niet (allemaal) op het besturingsniveau. Daardoor zijn het er ook te veel. Voor de operationele processen kunnen zij wél van groot belang zijn.

De managementcontracten, die bedoeld zijn om te sturen op output, bevatten nog niet de strategische indicatoren waarop gestuurd kan worden. Er is in grote mate sprake van input- en throughput-sturing. Opvallend is ook dat input wordt beschreven als ware er sprake van output.

In het algemeen worden de prestaties nog veelal kwantitatief omschreven, zonder dat duidelijk is wat het resultaat zegt over de inspanning. De prestaties zijn voor meerdere uitleg vatbaar.

⁸⁴ Have, S. ten, W.D. ten Have, H. de Jong, E.E. Schaafsma, L.J. Verhagen, 1999. *Het managementmodellenboek, zestig ideeën toegankelijk gemaakt*, 's-Gravenhage, blz. 64.

Er is veel aandacht voor de ontwikkeling naar het meten van klanttevredenheid, wat volgens de gangbare definitie een aspect van effectmeting (outcome) in zich draagt. Er wordt gesproken over tevredenheidsonderzoeken, maar er wordt nog weinig energie gestoken in de vraag bij wie en hoe de tevredenheid daadwerkelijk gemeten zal worden. Dit aspect blijft te vaag.

5.3.5 Zijn de prestatie-indicatoren valide, betrouwbaar en relevant?

In de door SenR beschreven werkprocessen worden prestatie-indicatoren gebruikt, die deugdelijk ogen. Het blijkt dat bovendien het grootste aantal indicatoren betrekking heeft op output en outcome. Het gaat echter om output en outcome van in grote mate operationele subprocessen en niet om strategische processen. Het denken in eindresultaten lijkt zich te ontwikkelen.

	2002 rekening	2003 rekening	2004 begroting	2005	2006	2007
Sport						
Prestatie-indicator						
Verenigingssport (jeugdleden met subsidie)	18.000	20.621	21.100	21.600	22.200	22.750
Voorstel vanaf 2005: % vitale verenigingen						
Evenementen (aantal)	34	34	34	36	36	36
Voorstel vanaf 2005: bezoek	41	37	37	39	39	39
Voorstel: eenmalig verhoging van de bezetting in de gymlokalen waar in geïnvesteerd wordt			70%	70%	70%	70%

Afbeelding: overzicht verbeterde prestaties SenR, vanuit voorstel managementcontract 2004

1. Validiteit; een prestatie-indicator heet valide, als hij daadwerkelijk een beeld geeft van de realiteit die hij wordt verondersteld te meten (meet ik wel wat ik denk te meten?). Dit speelt vooral bij indirecte metingen;
2. Betrouwbaarheid; een prestatie-indicator heet betrouwbaar, als er voldoende garanties zijn dat nauwkeurig en objectief is gemeten (kon ik te weten komen wat ik nu denk te weten?);
3. Relevantie; een prestatie-indicator heet relevant als hij een antwoord geeft op een managementprobleem en tijdig beschikbaar is (heb ik er nu iets aan?).

De drie prestatie-indicatoren vanuit het managementcontract 2004 zijn valide en betrouwbaar. Het zijn directe metingen die jaarlijks door de Rotterdamse Rekenkamer worden getoetst. De relevantie van de indicatoren is bediscussieerbaar. De prestatie-indicator van verenigingssport: 'het aantal jeugdleden wat gebruik maakt van de bijdrage jeugdsport' zegt niet direct iets over de doelstelling van verenigingssport, welke is: 'zorg

dragen voor vitale sportverenigingen.' Dit cijfer wordt dan ook met ingang van 2005 vervangen door een nieuw cijfer: de 'vitaliteitsscore'. Deze score zegt wel iets over de toestand van het op dat moment gemeten bestand van Rotterdamse sportverenigingen. Het evenementencijfer is, evenals het cijfer voor sportaccommodaties, een kwantitatief cijfer, maar hier is de doelstelling ook van kwalitatieve aard, namelijk een zo groot mogelijk bereik.

5.4 Afsluiting van het hoofdstuk

Hier werd de praktijk van de prestatiemeting bij SenR getoetst aan een aantal op basis van de theorie geformuleerde vragen. Er werd geconstateerd dat SenR voldoende aandacht, durf en denkkracht heeft om ambitieuze doelen te formuleren.

De strategie werkt onvoldoende als communicatiemiddel naar lagere besturingsniveaus. De werkprocessen uit het kwaliteitszorgsysteem zijn niet afgeleid van de strategische doelen. De strategie bepaalt de operationele processen en niet omgekeerd, zoals bij SenR.

De aansluiting tussen prestatie-indicatoren uit de werkprocessen en de strategische indicatoren in de managementcontracten wordt moeilijk tot stand gebracht. De prestatie-indicatoren uit de managementcontracten, eigenlijk zijn het meer kengetallen, zijn niet steeds deugdelijk en relevant. Het lijkt daarom ook prematuur om de beoordeling van afdelingshoofden hierop te funderen.

In het volgende hoofdstuk worden ten aanzien van het afsluiten van prestatiecontracten met de afdelingshoofden aanbevelingen geformuleerd voor het management van SenR.

6 Conclusies en aanbevelingen voor de directie van SenR

6.1 Inleiding

In hoofdstuk vijf is de onderzoeksvraag 'in hoeverre leidt het sturen op prestatie door gebruik van prestatie-indicatoren tot een beter sportbeleid?' getoetst binnen SenR aan de hand van de eisen aan besturing met prestatie-indicatoren vanuit het INK-model.

Geconcludeerd werd dat SenR niet steeds voldoet aan deze eisen. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en op basis van de literatuur over prestatie management en gehouden interviews aanbevelingen gedaan aan de directie van SenR.

6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag is:

'In hoeverre leidt het sturen op prestatie door prestatie-indicatoren tot een beter sportbeleid?'

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelvragen (zie inleiding) die in dit onderzoek zijn beantwoord. In de volgende paragraaf wordt de beantwoording van die deelvragen nog eens op volgorde behandeld.

In de besturingstheorie staat de handelende actor centraal. Deze bevindt zich in een systeem met een grens om zich heen. Buiten het systeem bevindt zich de omgeving. De interactie met de omgeving wordt beschreven door input en output.

In de besturingstheorie worden de elementen met elkaar in verband gebracht en gaat het om het effectueren van besturing. Effectiviteit ontstaat door afstemming tussen de directie, de organisatie en haar omgeving. Met betrekking tot de afstemming tussen directie en organisatie (het onderzoeksobject van dit onderzoek) en het optimaliseren van effectiviteit geeft de agency-theorie aan hoe deze relaties het best te organiseren zijn. De afstemming tussen directie en organisatie wordt vorm gegeven door het afsluiten van prestatiecontracten tussen principal (in dit onderzoek de directie SenR) en agent (afdelingshoofd SenR). De agency-theorie bestudeert deze relatie en de complicaties die daarbij optreden. Binnen de contractrelatie tussen delegeert de principal taken en bevoegdheden aan de agent middels een prestatiecontract, waarin duidelijkheid moet zijn over de expliciete en impliciete verwachtingspatronen. De doelstelling van de organisatie en afdeling staat hier centraal, waarbij het van groot belang is dat er voldoende informatie beschikbaar is dat die ook verwerkt kan worden om er op te kunnen sturen. In een prestatiecontract wordt aan de hand van prestatie-indicatoren afspraken vastgelegd tussen directie SenR en afdelingshoofden, zodat de informatieasymmetrie door onder andere monitoring van de resultaten kan worden beperkt.

Omwillen van de eenvoud is in dit onderzoek gekozen voor een vrij algemene definitie van prestatie-indicatoren. Bedoeld worden meetbare kwantitatieve of kwalitatieve (niet-financiële) grootheden die de toestand van of ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergeeft, in dit onderzoek het Rotterdamse sportbeleid.

Als prestatie-indicatoren worden gebruikt om te sturen, zoals SenR beoogd, kan dat alleen als er een norm is vastgesteld. Een afwijking van de norm is dan reden voor actie. Er is sprake van een norm als de prestatie-indicator een gewenste waarde heeft, die op de een of andere wijze is onderbouwd. Er zijn meerdere grondslagen voor een norm. In dit onderzoek is de grondslag voor de gestelde norm het prestatieniveau van de 'sportafdelingen' van SenR in het verleden (vóór de reorganisatie van SenR).

Prestatie-indicatoren hebben verschillende verschijningsvormen (financieel, niet-financieel) en zeggen iets over de stadia van het transformatieproces (input → throughput → output → outcome). Ze kunnen bovendien omschreven worden vanuit de besturingsniveaus (Directie, afdelingshoofden, rayonleiders) en vanuit de gezichtspunten kwantitatief en kwalitatief; en verleden en toekomst. In theorie zijn prestatie-indicatoren geschikt om snel een indruk te krijgen hoe een organisatie presteert, maar dat hoeft niet de juiste indruk te zijn. De kracht van prestatie-indicatoren is tegelijk hun zwakte. Prestatie-indicatoren zijn slechts bruikbaar voor sturing als ze valide, betrouwbaar en relevant zijn.

Daarnaast is van belang te bepalen wat de norm is die de organisatie moet behalen. Zo wordt door evaluatie aan de hand van objectieve gegevens bepaald of de overeengekomen doelstellingen zijn bereikt. Naast de soorten normen zijn er een aantal algemene principes die moeten nageleefd worden bij het bepalen van normen. Normen moeten systematisch, niet bureaucratisch, beleidsmatig relevant, toekomstgericht zijn en er moet rekening worden gehouden met de beschikbare middelen.

SenR is de Rotterdamse dienst die verantwoordelijk is voor de uitvoer van het sportbeleid. Dat sport een overheidstaak is, is niet vanzelfsprekend. Sport heeft weliswaar een zekere eigenheid als een boeiende spelvorm, maar ook een waarde als instrument voor het bereiken van maatschappelijke waarden. Het is vooral die instrumentele waarde van de sport die in de loop van de tijd de overheid steeds meer is gaan opvallen, en die centraal staat in de legitimering van landelijk en lokaal sportbeleid. Hierbij wordt verwezen naar een viertal (positieve) waarden van breedtesport: de intrinsieke waarde, de vormende waarde, de sociaal-integratieve waarde en de gezondheidswaarde van sport. Die waardering van de sport vanuit het perspectief van de overheid levert de legitimatie voor het sportbeleid. Om een doeltreffend en doelmatig beleid te kunnen voeren is het daarbij noodzaak om inzicht in de (ontwikkelingen in de) individuele waardering van sport te verkrijgen.

In dit onderzoek staat het Rotterdamse Sportbeleid centraal. Dat beleid wordt op twee manieren benaderd, zowel vanuit de inhoud als vanuit de betekenis van beleid als output zoals de Amerikaanse politicoloog Easton dat bedoelde. De outputs hebben tot doel veranderingen in de omgeving teweeg te brengen. Beter beleid is beleid wat leidt tot een positiever verandering in de omgeving. Sturen op output betekent daarmee 'het gericht beïnvloeden van de omgeving om te komen tot positieve verandering'. Het Rotterdamse sportbeleid voorafgaand aan de reorganisatie van SenR was inhoudelijk geen slecht sportbeleid, maar het ontbrak aan resultaatgerichtheid, de output werd niet gekwantificeerd en om te kunnen (bij)sturen moet je eerst weten hoe de stand van zaken is. Dat betekent: prestatiemeting! Vanuit het nieuw ingestelde College in 2002 was dat vanaf

het begin ook het credo: resultaat! In 2003 werd een nieuwe directeur aangesteld bij SenR om de dienst bestuursgerichter, efficiënter en effectiever in te richten. De dienst is afgestapt van het sectorenmodel en kent nu onder de directie slechts één laag aan integraal management: de laag van afdelingshoofden. Met deze afdelingshoofden worden prestatiecontracten afgesloten waarin prestatie-indicatoren worden opgenomen. De inzet is om hierdoor beter te kunnen (bij)sturen en te komen tot een beter (zicht op) output, beter sportbeleid.

Een beter beleid betekent betere output. Betere output verkrijgt je door betere resultaten, betere prestaties, te leveren. De directie van SenR wil deze bereiken door intern te sturen op prestaties door het afsluiten van prestatiecontracten met de afdelingshoofden van SenR. In de prestatiecontracten worden prestatie-indicatoren en kengetallen opgenomen waar een afdelingshoofd op wordt afgerekend. Deze wordt 'gedwongen' gericht te managen om de beoogde veranderingen in de omgeving teweeg te brengen. De behaalde output levert outcome op die in de nieuwe omgeving wordt beoordeeld en leidt tot nieuwe input om tot nieuwe en verbeterde afspraken te komen (zie het 'open systeem' van Easton) om uiteindelijk betere prestaties te kunnen presenteren.

Om prestaties te kunnen presenteren moeten ze eerst worden gemeten. Prestaties worden gemeten door prestatie-meetsystemen aan de hand van prestatie-indicatoren en kengetallen. Prestatie-indicatoren zijn geen geïsoleerde fenomenen, maar horen thuis in een breder verband. Het gaat immers niet alleen om 'meten' of 'tellen' maar om 'managen'. Een meetsysteem kan verschillende doelen hebben. Wanneer het een centrale functie in de plannings- en controlcyclus van de organisatie vervult, zoals binnen SenR, dan is het gewaarborgd dat de informatie wordt gebruikt voor (bij)sturing van beleid.

Alle meetsystemen starten bij de strategie van de organisatie en verbinden strategisch beleid en operationeel beleid. Dit lijkt erg voor de hand liggend, maar blijkt in de praktijk minder eenvoudig doordat niet alle organisaties beschikken over een ondubbelzinnige en glasheldere strategie, en als dat wel zo is blijkt het lastig de strategie te 'vertalen' naar operationele doelen.

Het INK-prestatie-meetsysteem wat in dit onderzoek verder is uitgewerkt noemt vier resultaatgebieden en vijf organisatiegebieden die in samenhang bepalend zijn voor het succes van de organisatie. De organisatiegebieden, dat is het speelveld van de besturende manager, maken mogelijk dat de organisatie op de resultaatgebieden scoort. De resultaatgebieden staan voor de aandachtsgebieden waarop de prestaties van de organisatie gemeten worden, bijvoorbeeld door prestatie-indicatoren.

Welke strategische gebieden in concreto belangrijk zijn voor de organisatie, moet door het management, bijvoorbeeld op basis van een omgevingsverkenning of SWOT-analyse, zelf bepaald worden.

De directie van SenR wil sturen op prestaties door het afsluiten van prestatiecontracten (op basis van en prestatie-indicatoren) met de afdelingshoofden als integraal managers. In de prestatiecontracten bevinden zich prestatie-indicatoren en kengetallen waar het gaat om de inhoudelijke vertaling van het managementcontract wat de dienst afsluit met het College van Rotterdam, maar ook prestatie-indicatoren op het veld van functioneren van het afdelingshoofd.

In de prestatiecontracten zullen prestatie-indicatoren worden opgenomen die voortkomen uit het managementcontract wat de directie SenR heeft afgesloten met het College. Het volgtijdelijke onderzoek beperkt zich tot niet-financiële outputindicatoren op het strategisch-tactisch besturingsniveau (directie en afdelingshoofden). De output prestatie-indicatoren van SenR zijn in dit onderzoek getoetst aan de eisen van besturing door prestatie-indicatoren vanuit het Nederlandse INK-managementmodel, dat als normatief prestatiesysteem kan worden opgevat.

De prestatie-indicatoren blijken valide en betrouwbaar. De relevantie van de indicatoren is echter aan discussie onderhevig. Zo zegt de prestatie-indicator van verenigingssport niet direct iets over de doelstelling van verenigingssport, maar het getuigt van aandacht voor verbetering dat dit cijfer met ingang van 2005 wordt vervangen door een nieuw, en ambitieuzer cijfer dat wel iets zegt over de totale toestand van alle Rotterdamse sportverenigingen. De andere indicatoren zijn kwantitatieve cijfers, maar ook de doelstelling zijn van kwalitatieve aard, namelijk een zo groot mogelijk bereik. De directie van SenR toont zich bewust van de gestelde eisen aan prestatie-management met prestatie-indicatoren en past zich daaraan aan.

6.3 In hoeverre zijn de gestelde onderzoeksdoelen bereikt?

De gestelde doelstellingen van dit onderzoek zijn tweeledig. Enerzijds wordt de vraag 'hoe met behulp van prestatie-meting en -contracten te komen tot een beter sportbeleid van SenR' beantwoord vanuit wetenschappelijk perspectief. Anderzijds wordt een brug geslagen tussen de beleidswetenschap en de praktijk van prestatie-management binnen SenR. Beide doelstellingen zijn bereikt.

De wetenschappelijke doelen zijn behaald door een strikt wetenschappelijke beantwoording van de onderzoeksvraag. Daarbij fungeerde de agency-theorie als kader voor een mogelijke oplossing van de sturingsproblematiek zoals die vanuit de besturingstheorie wordt beschreven. De relatie tussen principal en agent wordt in de agency-theorie uitgewerkt, inclusief de complicaties die daarbij optreden. Vanuit wetenschappelijk oogpunt leidt het sturen op prestaties door gebruik van prestatie-indicatoren altijd tot een beter beleid indien er aan enkele voorwaarden wordt gehouden en er rekening wordt gehouden met de optredende complicaties en valkuilen.

Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn de doelstellingen ook bereikt. De praktijk binnen SenR fungeerde als decor voor de toepassing van de theorie. Deze praktijk is geanalyseerd, knelpunten zijn onderzocht en mogelijke oplossingen worden aan de hand gedaan hoe met behulp van prestatie-meting en -contracten te komen tot een beter sportbeleid. De uitkomsten leveren een bijdrage aan de in de startblokken staande praktijk van prestatie-management binnen SenR. De uitkomsten zijn echter prima te vertalen naar andere gemeentelijke diensten en overheden. Ook daar speelt de discussie over nut en noodzaak van sturing op prestatie om tot beter beleid te komen.

6.3.1 Welke aanbevelingen zijn er op basis van de conclusie te maken?

De directe maatschappelijke waarde van dit onderzoek ligt daarin dat er aanbevelingen zijn te doen op basis van het beantwoorden van de onderzoeksvragen en de getrokken conclusies. Een centrale aanbeveling aan directie SenR is: 'probeer zoveel mogelijk te voldoen aan de eisen van besturing met prestatie-indicatoren en let daarbij op de te trekken lessen van de prestatieparadox!'.

Vanuit interviews en gesprekken met directie en afdelingshoofden zijn aanbevelingen te doen en randvoorwaarden te benoemen ten aanzien van structuur en cultuur bij sturing op prestaties binnen SenR. Deze worden hieronder uitgeschreven.

Aanbevelingen en randvoorwaarden vanuit SenR

Dit is een korte, puntsgewijze opsomming van de belangrijkste aanbevelingen vanuit het onderzoek, literatuur en met name interviews met directie SenR en de nieuw aangestelde afdelingshoofden van SenR.

1. Algemene aanbevelingen

De directie van SenR zal ervoor moeten zorgen dat de missie regelmatig onderwerp van zorg blijft. Enerzijds om ontwikkelingen (of het uitblijven daarvan) binnen de dienst te toetsen aan de missie, anderzijds om na te gaan of de missie nog steeds geldt en gedragen wordt, dan wel bijstelling behoeft. Dat vereist planning en opnieuw betrokkenheid van de uitvoerders. Zo kan missieformulering ook een instrument zijn om ontwikkelingen binnen de dienst in gang te zetten. Tegelijkertijd vormen deze ontwikkelingen weer een impuls voor het bijstellen van de missie.⁸⁵ Dit wordt door alle afdelingshoofden onderschreven. Binnen SenR was (?) het cultuur om te reageren op prikkelingen ('er is geld, er wordt een vraag gesteld vanuit het College, de deelgemeente wil dit per sé!') zonder af te vragen of 'we het wel zouden moeten doen'. Die vraag ('waar zijn wij van?') dient dichterbij de oppervlakte te liggen door een prominentere rol van de missie (en haar vertaling ervan naar de afdelingen).

Van belang is dat de af te sluiten prestatiecontracten tussen directie en afdelingshoofden zoveel mogelijk worden geharmoniseerd. De prestatiecontracten behoren contracten te zijn voor een bepaalde duur. Voorts is een veel terugkomende opmerking dat een proefperiode dient te worden vastgesteld aangezien er sprake is van een 1e prestatiecontract.

De afdelingshoofden staan in het algemeen positief ten opzichte van prestatie-indicatoren. De wijze waarop de prestatie-indicatoren in dit scenario zijn geformuleerd, leidt echter tot bezwaren. Het gevaar is dat prestatie-indicatoren meer doel dan middel worden en veel formulierwerk voor de onderzoekers met zich meebrengen. Aangeraden wordt dan ook om de prestatie-indicatoren minder gedetailleerd te formuleren.

De verdere aanbevelingen die door de afdelingshoofden naar voren zijn gebracht zijn te rubriceren naar specifieke onderdelen, te weten:

- Planning;
- Opvolging, evaluatie en audit;

⁸⁵ Karstanje, P.N. ,1996. *De schoolleider als onderwijsgericht manager*. In: Schoolmanagement. Taakgebieden en processen, deel 2, Open Universiteit, blz. 9-44.

- Incentives, sancties en beloningen.
2. Aanbevelingen ten aanzien van planning
 - Richtlijnen met betrekking tot planning: o.a. minimale inhoud, meerjarenplan en jaarplannen, enz.;
 - Systematisch screenen planning op overeenstemming met beleidslijnen;
 - Integrale structuur voor planningsdocumenten (als ook jaarverslagen en dergelijke) om informatie logisch te structureren om transparantie en leesbaarheid te bevorderen;
 - Richtlijnen met betrekking tot rapportage: onder andere minimale inhoud jaarverslagen;
 - Integrale structuur voor rapportagedocumenten (gekoppeld aan structuur planning) om informatie logisch te structureren om transparantie en leesbaarheid te bevorderen;
 3. Aanbevelingen ten aanzien van opvolging, evaluatie en audit
 - Consequente toepassing bestaande regelgeving omtrent tussentijdse en eindevaluatie;
 - Ontwikkelen van besturingsmodel;
 - Uitvoeren van doelmatigheidsanalyse.
 4. Aanbevelingen ten aanzien van incentives, sancties en beloningen
 - Harmonisering en afstemming van sancties en consequente toepassing voor het hele beleidsdomein;
 - Grootte van financiële sancties vastleggen;
 - Ontwikkelen van passende wijzen van sanctionering, beloning, incentives.

Randvoorwaarden

Daarnaast zijn er door zowel directie als afdelingshoofden randvoorwaarden genoemd om tot goede werking te komen van sturing op prestatie door prestatiecontracten. Deze randvoorwaarden zijn te rubriceren naar specifieke onderdelen, te weten:

- Voorwaarden inzake sturingssystemen en –processen
 - Voorwaarden inzake structuur;
 - Voorwaarden inzake cultuur.
1. Voorwaarden inzake sturingssystemen en –processen SenR
 - Handboek en richtlijnen aangaande roverdeling, rolomschrijving, informatie, evaluatie;
 - Overleg en systematische informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen;
 - Vorming betrokkenen (cultuuraspect);
 - Formele en informele overlegmomenten (eventueel ontwikkelen van een draaiboek);
 - Intern overleg tussen directie SenR, wethouder Sport en wethouder Middelen.
 - Systematisch overleg over doelstellingen, indicatoren en normen (SMART);
 - Capaciteit en knowhow verhogen, onder andere via vorming en onderzoek buitenland;
 - Bestaande prestatie-informatie en financiële informatie minstens bundelen en aan elkaar relateren (twee prestatie-meetsystemen, compatibel met elkaar);
 - Uitvoeren doelmatigheidsanalyse (meenemen in jaarlijkse controle door Rotterdamse Rekenkamer);
 - Systeem om beleidsvertaling naar (planning van) organisatie te systematiseren (in de mate van het mogelijke, taak van functioneel bevoegde administratie om hierop toe te zien, voorwaarde is duidelijke planning van SenR zelf);

- Systematisch inbouwen van ruimte (in planning) voor ad hoc beleid.
- Systematisch overleg tussen alle betrokken actoren binnen SenR (strategisch en / of operationeel niveau).
- Coördinatie van aansturing;
- Versterkte coördinatie van afdelingen onderling (strategisch overleg, versterken interne communicatie onder andere door intranet).

2. Voorwaarden inzake structuur

- Afspraken tussen wethouder middelen en wethouder sport; binnen SenR ondervangen door directie: algemeen directeur en directeur bedrijfsvoering;
- Uitbouwen relatiemanagement, relaties systematiseren;
- Eenvormige relatie tussen directie en afdelingshoofd;
- Graden van (minimale en/of maximale) autonomie vastleggen voor directie en afdelingshoofd en dit consequent toepassen.

3. Voorwaarden inzake cultuur

- Vertrouwen opbouwen via (bijkomend) overleg tussen directie en afdelingshoofden;
- Pilotprojecten om na te gaan hoe een betere focus op prestaties gelegd kan worden (extra ondersteuning);
- Zelfscreening van afdelingen aangaande veranderingsmechanismen (en deze inbouwen).

6.3.2 Nuanceringen en relativeringen

Prestatiemeting is geen neutrale bezigheid en kan leiden tot allerlei disfunctionele effecten. Prestatiemeting moet daarom een heldere opzet hebben: gaat het om de beheersing van het transformatieproces en om verbetering en vernieuwing van de prestaties van het bedrijf of gaat het om afrekening en beoordeling van managers? In het laatste geval moet men extra waakzaam zijn op de kwaliteit van het meetsysteem zelf. Prestatie-indicatoren zijn een middel en geen doel. Omdat prestatie-indicatoren nooit voor honderd procent betrouwbaar zijn, liggen er allerlei gevaren op de loer.

Er zijn verschillende auteurs die de aandacht vestigen op risico's bij het gebruik van prestatie-indicatoren.⁸⁶

Lessen van de prestatieparadox

Veel van de twijfel over het gebruik van prestatie-indicatoren wordt gevoed door wat wel 'de prestatieparadox' wordt genoemd.⁸⁷ Kort en krachtig komt het geloof in deze paradox neer op het volgende: organisaties die hun prestaties meten, presteren niet goed. Dit op zichzelf genomen nogal boude axioma bevat verschillende lessen, terwijl er ook wat kanttekeningen op hun plaats zijn.

⁸⁶ Koopman, P., 1996. *Aansturings- en beheersingsmechanismen in groepen*. In: *Gedrag en Organisatie*, nr. 6, blz. 385-400, blz. 391;

⁸⁷ Twist, M. van, 2000. *Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's*. In: *Bestuurswetenschappen*, 1999, 4.

Les 1: 'meten om slecht presteren te maskeren'

Het hanteren van prestatiegegevens kan worden gebruikt om 'slecht presteren' te maskeren. Organisaties leren om steeds 'handiger' gebruik te maken van prestatiegegevens. De agency-literatuur staat bol van de waarschuwingen tegen de 'nadelige' of eenzijdig selectie van stuurinformatie.⁸⁸ De tactiek om door het meten van prestaties slecht presteren te maskeren kan echter alleen werken, als het de agent in kwestie wordt toegestaan prestatiegegevens te benoemen, die inderdaad een selectief inzicht verschaffen in, de kosten en kwaliteit van, zijn presteren. Als de directie van SenR als principal wél een goed beeld heeft van de prestaties of effecten waar het feitelijk om gaat, is dit risico goed te ondervangen.⁸⁹ Het met behulp van evaluatieonderzoek in kaart brengen van het verband tussen beleidsprestaties aan de ene kant en beleidseffecten aan de andere, vormt daarbij een belangrijk hulpmiddel.

Les 2: 'meten maakt tekortkomingen zichtbaar'

Een logische uitkomst van het meetbaar maken en daadwerkelijk gaan meten van prestaties, is dat eventuele tekortkomingen beter zichtbaar worden. Inherent aan het streven naar meer transparantie is immers het gegeven dat de beschikbaarheid van prestatiegegevens vooraf, het achteraf mogelijk maken om eventuele feilen of 'fouten' haarscherp waar te nemen. Ook op dit punt biedt de bestuurlijke werkelijkheid voldoende voorbeelden van 'derden' (zoals een accountant of de Rotterdamse Rekenkamer) die gretig, soms al te gretig, van die mogelijkheid gebruikmaken.⁹⁰ Belangrijkste les is dat niet zozeer op de onvolkomenheden moet worden afgerekend die uit prestatiegegevens blijken, maar veeleer op de eventuele afwezigheid van die gegevens).

Les 3: 'introductie van resultaatgericht management gaat ten koste van 'vertrouwen''

Het is mogelijk dat het resultaatgerichte sturingsmodel te rigide wordt toegepast. Het maken van zakelijke afspraken over te leveren prestaties en het vervolgens overgaan tot 'afrekenen' wanneer doelstellingen niet worden gehaald (les 2), kunnen leiden tot een erosie van de vertrouwensbasis tussen departement en uitvoerende dienst (of zelfs tussen leiding en medewerkers). Het is dus zaak om verstandig om te gaan met 'transparantie door meetbaarheid'. Alleen dan kan vertrouwen over en weer worden waargemaakt. Het gaat immers niet aan om allerlei wensen en prioriteiten zonder meer 'over de schutting' te gooien. Een uitvoerende organisatie moet er op kunnen vertrouwen dat er rekening wordt gehouden met beschikbare capaciteit en eerder gemaakte afspraken.

Les 4: 'het voeren van resultaatgericht management vergt een eenmalige investering'

Sommigen stellen dat het meten van prestaties veel geld kost. Deze kosten moeten vervolgens ten laste worden gebracht van de primaire processen en zouden om die reden een negatieve invloed hebben op de doelmatigheid waarmee de organisatie kan werken. Door de behoefte aan informatie van met name buitenstaanders kan de 'meetactiviteit' als zodanig zoveel energie kosten, dat dit ook letterlijk ten koste gaat van het primaire proces.

⁸⁸ Hazeu, C., 2000. *Institutionele economie - Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum;

⁸⁹ Leerdam, J. van, 1999. *Aansturing van ZBO's op prestaties*. In: *Overheidsmanagement* nr. 10, blz. 239-243;

⁹⁰ Knaap, P. van der, 1997. *Lerende overheid, intelligent beleid - De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Den Haag.

Natuurlijk: aan het genereren van prestatiegegevens zijn kosten verbonden. Dit hangt onder meer samen met te stellen kwaliteitseisen als betrouwbaarheid, volledigheid, tijdigheid en controleerbaarheid. Bij een volwaardig resultaatgericht sturingsmodel zijn de reguliere, op jaarbasis te leveren prestatiegegevens evenwel niet meer dan een 'bijproduct' van de reguliere, jaarlijkse cycli van planning en control. De kosten van het inrichten van een bedrijfsvoeringssysteem zijn in principe eenmalig. Een dergelijk systeem levert vervolgens bijna 'automatisch' de informatie die nodig is bij het opstellen van jaarplannen en rapportages. Informatie die tegelijkertijd, al dan niet na een bewerkingsslag, als 'extern presenteerbare' prestatiegegevens kan dienen.

Les 5: 'nadruk op meetbaarheid leidt tot tunnelvisie, rigiditeit en angst voor vernieuwing'
Wanneer er te veel nadruk op meetbaarheid wordt gelegd, kan dit leiden tot tunnelvisie, rigiditeit en angst voor vernieuwing. 'Tunnelvisie' vloeit voort uit selectieve aandacht van bestuurders en managers, wat weer het gevolg kan zijn van het hanteren van prestatiegegevens. Een reëel risico van resultaatgericht management is dat alles wat niet in meetbare prestatiegegevens valt uit te drukken, zich aan de waarneming van de besluitvormers zal gaan onttrekken. Vooral wanneer de te leveren prestaties nauwkeurig beschreven worden, bestaat het risico dat de uitvoering van een bepaalde taak tot een rigide, inflexibel uitvoeren van bepalingen verwordt. Zowel tunnelvisie als rigiditeit kunnen vernieuwing in de weg staan. De suggestie die evenwel van noties als tunnelvisie en dergelijke uitgaat, is dat dit per definitie negatief zou zijn. Het tegendeel is waar: voor veel organisaties kan het helemaal geen kwaad om het eigen functioneren met wat meer 'focus' in ogenschouw te nemen. Door zorgvuldig in kaart te brengen waar het (in bedrijfsvoering of beleidsprocessen) eigenlijk om gaat en dat zo goed als het kan in prestatiegegevens te vertalen, ontstaat vaak voor het eerst een gerichte benadering van het streven naar verbetering.

Tot zover de prestatieparadox. Het is in theorie mogelijk dat een organisatie die niets aan prestatie meting doet, goed presteert en omgekeerd een dienst die 'van alles en nog wat meet ondertussen wel slecht presteert'.⁹¹ Het fundamentele probleem van deze laatste stelling, en dat is meteen de zwakte van deze interpretatie van de prestatieparadox, zit natuurlijk in het woord 'mogelijk'. Zonder de prestaties daadwerkelijk te gaan meten, blijft het immers altijd 'mogelijk' dat men beter presteert: het kan alleen nooit worden aangetoond. Een stelling als 'een hardloper waarvan je de tijd meet, loopt minder hard dan een atleet waarvan je de tijd niet meet', heeft evenveel informatiewaarde.

6.4 Slotwoord

Volgens de regulatieve cyclus van Van Strien start het onderzoek vanuit een probleem en de aard ervan. Hierbij worden criteria aangegeven waaraan een oplossing moet voldoen, zonder dat sprake is van een waarde-standpunt. Het probleem zal in een wetenschappelijke vraagstelling worden geformuleerd en langs de weg van objectiverend onderzoek, gebruik makend van de beschikbare theorie, worden een aantal overwegingen en aanbevelingen gemaakt die van belang zijn voor het bereiken van verbeteringen.

⁹¹ Twist, M. van, 1999. *Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's*. In: Bestuurswetenschappen, 4.

Aan de hand van het onderzoek kunnen deze aanbevelingen nog eens doorgenomen worden, waarna binnen SenR zelf een keuze maakt over het doen van een ingreep om tot verbeteringen te komen. Dat past ook binnen de aanbeveling om een proefperiode af te spreken voor het eerste prestatiecontract.

Wanneer aan de eisen van besturing met prestatie-indicatoren wordt voldaan kan het sturen op prestaties leiden tot beter beleid. Wanneer lering wordt getrokken uit de lessen van de prestatieparadox zal het sturen op prestaties ook daadwerkelijk leiden tot beter beleid, in de betekenis van betere output.

Na verloop van tijd zal binnen het transformatieproces worden gezien of een verbeterde output ook het gewenste effect (outcome) heeft opgeleverd in het licht van de gestelde doeleinden.⁹²

De les die uit dit onderzoek kan worden getrokken met betrekking tot prestatiemeting en sturing op die prestaties om tot beter beleid te komen kan worden omschreven met de woorden: 'Perfectie is de vijand van het goede!'

⁹² Strien, P.J. van, 1975. *Naar een methodologie van het praktijkdenken in de sociale wetenschappen*. In: Ned. Tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden, nr 7.

7 Bijlagen

Overzicht verbeterde prestaties SenR

	2002 rekening	2003 rekening	2004 begroting	2005	2006	2007
Sport						
Prestatie-indicator						
Verenigingssport (jeugdleden met subsidie)	18.000	20.621	21.100	21.600	22.200	22.750
Voorstel vanaf 2005: % vitale verenigingen						
Evenementen (aantal)	34	34	34	36	36	36
Voorstel vanaf 2005: bezoek	41	37	37	39	39	39
Voorstel: eenmalig verhoging van de bezetting in de gymlokalen waar in geïnvesteerd wordt			70%	70%	70%	70%
Kengetallen						
Zwembaden (bezoek) ⁹³	2.158.929	2.186.841	1.771.000	1.771.000	1.541.000	1.541.000
Zwembaden (aantal) ¹	15	15	15	15	15	15
Buurtsport (deelnemingen)	90.800	156.127	159.000	161.000	163.000	165.000
Schoolsport (deelnemingen)	33.700	67.119	74.400	76.200	77.900	79.700
Bezettingsgraad sporthallen/gymlokalen ⁹⁴	49	55	56	58	60	60
Sporthallen/gymlokalen (aantal)	94	94	121	121	121	121
Sportvelden (aantal)	393	392	392	392	375	375

⁹³ Vanaf 2004 exclusief de baden die rechtstreeks door de deelgemeenten worden gesubsidieerd, te weten Zevenkampse ring en Oostervant. De bezoeken van EMOZ worden nog meegenomen in 2004 en 2005, naar verwachting zal nadien geen stedelijke ondersteuning mee noodzakelijk zijn;

⁹⁴ Eventueel kan de stedelijke impuls, met prestatie-indicator dat bezetting met de investering eenmalig op 70% moet worden gebracht, worden gemeten.

Literatuurlijst

Auteurs

- Ahaus, dr. ir. C.T.B. & F.J. Diepman, 1998. *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*;
- Anthony, R.N., & D.W. Young, 6th ed. 1999. *Management control in nonprofit organizations*, Boston;
- Bekke, A.J.G.M. & H.J. Aquina. Over grenzen van bestuurskunde. In: *Bestuurswetenschappen*, jr. 40, nr. 6;
- Bogt, H.J. ter & G.J. van Helden, 1994. *Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden*, in: *Bestuurskunde* jr. 3, nr. 1, blz. 4;
- Bottenburg, M. van & K. Schuyt, 1996. *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem;
- Bouckaert, G., & T. Auwers, 1999c. *Prestaties meten in de overheid*, *Overheidsmanagement* nr. 5. Brugge;
- Bouckaert G., D. Hoet, W. Ulens. *Prestatiemeetsystemen in de overheid, een internationale vergelijking*, 2000a, *Overheidsmanagement* nr. 9, Brugge;
- Boveland, P., 1997. *Dynamiek als kwaliteit. Regionale opleidingscentra in ontwikkeling*, Centrum voor Onderwijsmanagement Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Arnhem;
- Braam, A. van. *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Leiden, 1989;
- Breedveld, K. & A. van den Broek, 2001. *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag;
- Bij, J.D. van der, H. Broekhuis, J.F.B. Gieskes, 2000. *Kwaliteitsmanagement in beweging*, Deventer;
- Clinton, Bill & Al Gore, *Putting People First*, 1992, p. 23-24. Quoted in: Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, September 7, 1993;
- Clinton, W., 1993, March 3. *National Performance Review Announcement Speech*;
- Collins, J.C. & J.L. Porras, 1997. *Formulieren van een visie*, in: *HRM-Select*, nr. 2
- Crum, B.J., 1991. *Over de versporting van de samenleving. Reflecties over bewegingsculturele ontwikkelingen met het oog op sportbeleid*. Rijswijk; 1991;

- Dorr, D.C., 2000, *Presteren met processen, procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*, Deventer;
- Douma, S.W. & H. Schreuder. *Op weg naar een economische organisatie-theorie: agency-theory*. MAB, vol. 61;
- Eisenhardt, K.M., 1989. *Building Theories from Case Study Research*, *Academy of Management Review*, jr. 14, nr. 4;
- Griendt, R.R.M. van & Ph. Waalewijn, 1994. *Mission Statements*. Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Haan, J. de & K. Breedveld, 2000. *Trends in determinanten in de sport. Eerste resultaten uit het AVO 1999*. Den Haag;
- Hakvoort, J.L.M., *Integratie binnen de bestuurskunde, Bestuurswetenschappen* 1989, nr. 1;
- Haselbekke, A., H. Klaassen, A. Ros en R. in 't Veld, 1991. *Prestaties tellen - Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*, 's Gravenhage;
- Have, W.D. ten & J. Fröhlich, 2000. *Strategie-implementatie in Nederland*, in: *Bedrijfskundig vakblad*, nr. 7;
- Have, S. ten, W.D. ten Have, H. de Jong, E.E. Schaafsma, L.J. Verhagen, 1999. *Het managementmodellenboek, zestig ideeën toegankelijk gemaakt*, 's-Gravenhage
- Hazeu, C., 2000. *Institutionele economie - Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum;
- Helden, G.J. van, 1994, *De bedrijfsmatige non-profitorganisatie: perspectieven en belemmeringen*, oratie Vrije Universiteit, Amsterdam, blz. 7;
- Heuvel, M. van den & en H. van der Poel, 1999. *Sport in Nederland. Een beleidsgerichte toekomstverkenning*. Tilburg;
- Hoyle, E., 1986. *The politics of school management*. London;
- Jensen, M., en W. Meckling, 1976. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics*;
- Joustra, A. & E. Van Venetië. 1993. *De geheimen van het Torentje: praktische gids voor het premierschap*. Amsterdam;
- Kaptein, M., 1999. *Integriteitsmanagement: het organiseren van een balans tussen conflicterende belangen*. In: *Management en Organisatie* 53;

- Kant, I., 1781, *Kritik der reinen Vernunft*, Königl. Akademie der Wissenschaften, Berlin;
- Kaplan, R. S. & D. P. Norton, 1998. *Op kop met de balanced scorecard*, Amsterdam;
- Karstanje, P.N. ,1996. De schoolleider als onderwijsgericht manager. In: *Schoolmanagement. Taakgebieden en processen, deel 2*, Open Universiteit;
- Koopman, P., 1996. Aansturings- en beheersingsmechanismen in groepen. In: *Gedrag en Organisatie*, nr. 6;
- Knaap, P. van der, 1997. *Lerende overheid, intelligent beleid - De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Den Haag
- Leerdam, J. van, 1999. Aansturing van ZBO's op prestaties. In: *Overheidsmanagement* nr. 10;
- Leeuw, A. C. J. de, 1990. *Organisaties: management, analyse, ontwerp en verandering; een systeemvisie*. Assen / Maastricht;
- Melsen, A.G.M. van. *Wetenschap en verantwoordelijkheid*, Utrecht-Antwerpen, 1969;
- Metcalf, L. & S. Richards, 1990, p. 33;. *Improving Public Management*. London;
- Mulder, F.A. & H.J. Tepper, 1999. *Resultaatsgerichte bedrijfsvoering / RGB*, Alphen aan den Rijn;
- Nispen, F. K. M., van & P. Noordhoek. 1986. *De grote operaties: de overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees*. Deventer;
- Osborne, D. & T. Gaebler. 1992. *Reinventing government - How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading (Mass.);
- Picot, A., Dietl, H., Franck, E., 1997, *Organisation: eine ökonomische Perspektive*, Stuttgart;
- Poel. H. van der, 2001 *Bewegingsruimte. Verkenning van de relatie sport en ruimte*. Haarlem;
- Poelje, S.O. van. *Bestuurswetenschappen, bestuursrecht en bestuurskunde*. In: *Bestuurswetenschappen*, jr. 40, nr. 6, okt-nov 1986;
- Raeve, G., de, 1998, *Verpleegkundig wetenschappelijk onderzoek praktisch bekeken*. Diegem;

- Rijpma, S.G. & J. van Nierop, 1991. Sportieve vernieuwing. De sport in Rotterdam in beweging. Rotterdam;
- Strien, P.J. van, 1975. Naar een methodologie van het praktijkdenken in de sociale wetenschappen. In: Ned. Tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden, nr 7;
- Tamboer, J. & J. Steenbergen, 2000. Sportfilosofie. Leende;
- Twist, M. van, 2000. Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's. In: Bestuurswetenschappen, 1999, 4;
- Vries, J. de & M. van Dam. 1998, Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur. Alphen aan den Rijn;
- Waldo, D. 1984. The Administrative State (2nd Edition). New York/London: Holmes & Meier Publishers;
- Wentink, T., 1999. Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling;
- Woodward, B. 1994. The Agenda. Inside the Clinton White House. New York;

Onderzoeken, rapporten en nota's

- Ministerie van Financiën, 1997. Nota *Aansturen op resultaat*, Den Haag;
- Platform Doelmatigheid, 1997a, Doelmatigheid en normen, studierapport Koninklijk NIVRA, Amsterdam;
- Tienpuntenplan Rotterdam sportstad, Nota Rotterdam sportstad, 2002;