

# Voortvarend van start met prestatievergelijking?

Een institutioneel perspectief op de verwachte bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers voor het gebruik van prestatievergelijking





# Voortvarend van start met prestatievergelijking?

Een institutioneel perspectief op de verwachte bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers voor het gebruik van prestatievergelijking

Auteur: Maarten van der Sloot

Masterscriptie *Publiek Management*

Universiteit Utrecht

Eerste lezer: prof. Dr. M. Noordegraaf

Tweede lezer: dr. M.J. van der Meulen

Begeleider VNG: *drs. A.G.A. Jacobs*

Augustus 2015



**Universiteit Utrecht**

# Voortvarend

bijv. naamw. Uitspraak: [vort' farent]

1) *Meteten en vol inzet*

2) *Energiek*

*“There is a lot of performance reporting and increased formalization of the information system .But the Achilles’ heel seems to be performance steering. The great challenge is to use the information obtained to make decisions and formulate policy” (Laegreid, Roness, Rubecksen, 2006, p. 267 ).*

*“The elements of Measurement For Results (MFR) – increased political accountability, efficient government, open government - are double – edged swords. When it works, MFR has enormous potential for improving the effectiveness of government. When MFR is not effective or exists only “in the books” , it becomes a source of increased cynicism about the ability of government to change “ (Monyihan,2003, p. 48).*

## Voorwoord

Fantastisch. Zo'n inkijk in zowel politieke als ambtelijke circuits. Daar kun je mij echt blij mee maken. De afgelopen maanden heb ik dan ook oprecht genoten van mijn gesprekken met raadsleden, wethouders, gemeentesecretarissen en controllers. Ik kan u vertellen: er zijn in het land genoeg mensen die spraakwater krijgen als ik een vraag stel over een "presterende" gemeente. Dat is maar goed ook, want gemeenten zijn een essentiële schakel in onze samenleving.

Ik wil dit voorwoord vooral gebruiken om een aantal mensen te bedanken.

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Mirko Noordegraaf en zijn collega's van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) bedanken. Ik heb een faculteit ervaren die goed nadenkt over de kennis die ontsloten wordt en de manier waarop deze kennis aangeboden wordt. Mijn blik op de wereld rondom maatschappelijke vraagstukken is hierdoor de afgelopen jaren vele malen breder geworden: ambigue oorzaken, onbedoelde effecten, politiek, framing, institutionele inbedding, irrationeel gedrag, druk, richtlijnen, legitimiteit, professionaliteit, ethiek, rationeel en irrationeel gedrag, aansturing, schaarse financiële middelen en draagvlak.

Het zijn interessante fenomenen die, elk op zich, de moeite waard zijn om thuis aan mijn bureau te doorgronden. Dat hoop ik na mijn scriptie dan ook te blijven doen: kennis grijpen en opslaan.

Maar het is denk ik nog veel belangrijker om deze kennis in te zetten voor het goede. En dat kan gelukkig op vele terreinen. Bijvoorbeeld in mijn werkzame leven waar ik binnenkort mijn eerste stappen ga zetten. Maar ook naast mijn werk door betrokken te blijven op de samenleving. Het samenspel van mensen is niet altijd een eerlijk spel, dus er zullen altijd mensen of natuurgebieden in het gedrang komen. Met open ogen en kennis van zaken kan er hopelijk wat zuurstof in dit gedrang gepompt worden.

Ook wil in de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hartelijk bedanken. Ik mocht meedraaien op de afdeling en zag daar hoe collega's zich al dagelijks inzetten voor sterke gemeenten. Bedankt voor de expertise, het netwerk en de geboden gastvrijheid.

Daarnaast wil ik ook zeker mijn respondenten bedanken. Van Rotterdam tot Zwolle, tot vlakbij de Duitse grens, overal kon nog wel een "gaatje" worden gemaakt voor een interview over prestatiemeting. Dank voor het delen van uw opgedane kennis over dit thema. Ik hoop dat u ook nog iets kunt "halen" uit deze scriptie.

Daarnaast wil ik ook mijn studiegenoten bedanken en met name Tjolina. We zijn samen het scriptietraject ingestapt en rollen er nu weer uit. Dank voor je persoonlijkheid, je feedback en je aanscherpingen. Ze hebben deze scriptie verbeterd.

Tot slot wil ik ook mijn ouders bedanken omdat ze het ouderschap maar verdraaid goed uitvoeren. Daarnaast omdat ze mij de interesse voor de publieke zaak hebben meegegeven en een flink deel van mijn opleiding hebben bekostigd. En natuurlijk Judith; de mooiste vrouw. *Merci bien!*

Genoeg bedankt nu. Tijd om wat op te steken over het gebruik van prestatievergelijking.

## Samenvatting:

In 2014 publiceerde de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het advies om een nieuw prestatiesysteem te ontwikkelen dat uitgaat van gemeentelijke *prestatievergelijking*. Verwacht wordt dat gemeentelijke sleutelspelers dankzij dit systeem voortvarend aan de slag zullen gaan met prestatievergelijking. Gemeenten zijn echter heterogeen en gefragmenteerd: actoren interpreteren praktijken op uiteenlopende wijzen. Het is dan ook nog onduidelijk in welke mate en op welke wijze gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om gemeentelijke prestaties te vergelijken. Voorkomen moet worden dat het nieuw op te richten prestatiesysteem straks niet gebruikt wordt omdat actoren niet bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Immers, in dat geval zal het nieuwe prestatievergelijkingssysteem slechts “in de boeken” bestaan waardoor meetdoelen en indicatoren voor niks worden bedacht en resultaten voor niks zullen worden verzameld en gerapporteerd. Daarom onderzoekt deze scriptie de mate waarin en de wijze waarop gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

In dit onderzoek is op basis van bestaande theorie toegewerkt naar een conceptueel model dat het mogelijk maakt om de invloed van de institutionele context op de bereidheid om prestatievergelijking te gebruiken te onderzoeken. Dit door allereerst te kijken naar zogenaamde institutionele motieven. Deze motieven zijn ontleent aan de verschillende institutionele elementen waarlangs actoren betekenis geven aan hun handelen: regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen. Vervolgens is de institutionele invloed op de gebruiksbereidheid bekeken aan de hand van institutionele contradicties die worden ervaren bij het gebruiken van prestatievergelijking. Op basis van het conceptueel model is gesteld dat de mate waarin gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken het hoogst is als actoren (geïnternaliseerde) cognitieve motieven hebben en geen institutionele contradicties ervaren.

In het empirisch onderzoek is de bereidheid van politiek-bestuurlijke circuits (raadsleden en wethouders) en ambtelijke circuits (gemeentesecretarissen en controllers) om prestatievergelijking te gebruiken onderzocht. Allereerst blijkt dat, op een na, alle respondenten bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. De *mate waarin* respondenten bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken verschilt per respondent: Een enkeling heeft zowel normatieve als cognitieve motieven en ervaart geen contradicties bij het gebruik. De meeste respondenten hebben echter alleen normatieve motieven en ervaren een of meerdere contradicties. Veel respondenten hebben het normatieve motief dat prestatievergelijking hen  *sociaal gewaardeerde, consequenties* oplevert. Politiek-bestuurlijke circuits geven in dit verband aan dat prestatievergelijking hen in staat stelt om aan transparantiebevordering te doen en de mogelijkheid biedt om een oordeel uit te spreken over gemeentelijke prestaties. Ambtelijke circuits geven daarentegen aan prestatievergelijking hen in staat stelt om te leren. Enkele respondenten hebben daarnaast het normatieve motief dat *ook andere gemeentelijke sleutelspelers* bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Daarnaast hebben enkele respondenten cognitieve motieven voor het gebruik van prestatievergelijking. Deze respondenten geven aan dat prestatievergelijking hen  *grip geeft* op de prestaties die een gemeente levert. Uit de empirie blijkt verder dat respondenten verschillende institutionele contradicties ervaren bij het gebruik van prestatievergelijking. Zo ervaren respondenten prestatievergelijking op uiteenlopende wijze als inefficiënt, inconsistent, onaanpast en oneerlijk. Gesteld is dat de bereidheid om prestatievergelijking te gebruiken bij deze respondenten “breuken” kent.

# INHOUDSOPGAVE

## Voorwoord

## Samenvatting

### Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 Value for money
- 1.2 Een nieuw prestatievergelijkingssysteem
- 1.3 Het gebruik van een prestatiesysteem: sluitstuk van een cirkel
- 1.4 Heterogene en gefragmenteerde gemeenten
- 1.5 Probleemstelling
- 1.6 Institutionele onderzoeksbenadering
- 1.7 Onderzoeksaanpak
- 1.8 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie
- 1.9 Leeswijzer

### Hoofdstuk 2 Begroten en verantwoord door gemeenten

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Van een groeibeleid naar financiële beheersbaarheid
- 2.3 Relevante regelgeving en beleid (1985 – 2015)
- 2.4 Vernieuwing BBV: Het vergelijken van gemeentelijke prestaties

### Hoofdstuk 3 Publieke prestatiesystemen

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Publieke prestatiesystemen
- 3.3 Een instrumentele-oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen
- 3.4 Een interactie-oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen

### Hoofdstuk 4 Gebruiksberedheid

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Instituties en organisaties
- 4.3 Institutionele motieven voor gebruik
- 4.4 Institutionele contradicties
- 4.5 Conceptueel model en verwachting onderzoeksresultaten

## **Hoofdstuk 5    Onderzoeksaanpak**

- 5.1    Inleiding
- 5.2    Type onderzoek
- 5.3    Onderzoeksstrategie
- 5.4    Operationalisatie
- 5.5    Methoden en technieken
- 5.6    Betrouwbaarheid en validiteit

## **RESULTATEN**

### **Hoofdstuk 6    Politiek- bestuurlijke circuits**

- 6.1    Inleiding
- 6.2    Introductie politiek-bestuurlijke circuits
- 6.3    Institutionele motieven
- 6.4    Institutionele contradicties
- 6.5    Tot slot: gebruiksbereid?

### **Hoofdstuk 7    Ambtelijke circuits**

- 7.1    Inleiding
- 7.2    Introductie ambtelijke circuits
- 7.3    Institutionele motieven
- 7.4    Institutionele contradicties
- 7.5    Tot slot: gebruiksbereidheid?

### **Hoofdstuk 8    Conclusie en aanbevelingen**

- 8.1    Inleiding
- 8.2    Theoretisch kader als basis
- 8.3    Empirie
- 8.4    Beantwoording hoofdvraag
- 8.5    Theoretische implicaties
- 8.6    Aanbevelingen

## **REFERENTIES**

## **BIJLAGEN**



# **Hoofdstuk 1:**

## **Inleiding**

*“Leeuwarder wijk het slechtst om in op te groeien”*

(Binnenlands Bestuur, 2012)<sup>1</sup>

*“Amsterdam bovenaan in nationale misdaadlijstjes”*

(Parool, 2014)<sup>2</sup>

*“Rozendaal, beste gemeente van Nederland”*

(Elsevier, 2015)<sup>3</sup>

*“Leidschendam-Voorburg is niet in control rond decentralisaties”*

(Binnenlands Bestuur, 2015)<sup>4</sup>

Bovenstaande artikelen zijn illustratief voor de continue aandacht die er bestaat voor gemeentelijke prestaties. Met behulp van ranglijstjes en benchmarks tonen journalisten en onderzoekers aan dat gemeentelijk handelen soms zijn vruchten afwerpt, maar nog veel vaker dat gemeenten anders of beter zouden moeten handelen. De prestaties van gemeenten hebben ook hoge prioriteit gedurende de honderden gemeenteraadsvergaderingen die jaarlijks in Nederland worden gehouden. Op deze raadsvergaderingen worden gemeenten door verschillende politieke partijen aangesproken op hun prestaties of juist op het achterwege blijven hiervan. Ook op vele informele bijeenkomsten, van netwerkborrels tot verjaardagspartijen wordt er vaak (bewust en onbewust) gesproken over het handelen van de lokale overheid: gesprekken over jeugdzorg, parkeerproblemen, bed/bad/brood en het gescheiden ophalen van afval passeren de revue: weinig “prestatievelden” blijven uit zicht. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat gemeentelijke prestaties continu in de aandacht staan.

## **1.1 Value for money**

Volgens Noordegraaf & de Wit (2012) hebben de aanhoudende maatschappelijke trends van economisering en individualisering grote invloed op de manier waarop er tegen deze publieke prestaties aangekeken wordt. Zo is er door economisering steeds meer nadruk komen te liggen op welke manier publieke middelen zuinig en zorgvuldig aangewend worden. Individualisering leidt op haar beurt weer tot meer nadruk op de voorkeuren en verlangens van individuele burgers. Waar economisering en individualisering samenkomen, ontstaat het concept “*value for money*”, oftewel burgers willen waar voor hun geld. Deze gedachtegang heeft de implicatie dat de overheid steeds grotere en gevarieerde verlangens moet bevredigen met steeds schaarser wordende middelen

---

<sup>1</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/leeuwarder-wijk-het-slechtst-om-op-te-groeien.6998900.lynkx>

<sup>2</sup> <http://www.parool.nl/parool/nl/7/MISDAAD/article/detail/3784180/2014/11/06/Amsterdam-bovenaannationale-misdaadlijstjes.dhtml>

<sup>3</sup> <http://www.elsevier.nl/Economie/achtergrond/2015/6/Elsevier-onderzoek-waar-staat-uw-gemeente-1781864W/>

<sup>4</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeente-niet-in-control-rond-decentralisaties.9482728.lynkx>

(Noordegraaf & de Wit, 2012). Ook Brignall & Modell (2000) geven aan dat er door deze maatschappelijke ontwikkelingen veel nadruk is komen te liggen op de effectiviteit en de efficiëntie van de publieke dienstverlening. De maatschappij verlangt van de overheid dat zij met minder geld hetzelfde productievolume levert en daarnaast ook nog tegen een hogere kwaliteit. Om erachter te komen of gemeenten daadwerkelijk “waar voor hun geld” creëren wordt er op grote schaal gebruik gemaakt van uiteenlopende meetinstrumenten om inzicht te krijgen in deze prestaties. De gedachte hierachter is dat overheden, net als private bedrijven, producten en diensten leveren waarop ze beoordeeld kunnen worden aan de hand van prestatiemetingen (De Bruijn, p. 11). De volgende paragraaf gaat verder in op prestatiemetingen bij gemeenten en de introductie van een nieuw prestatievergelijkingssysteem.

## 1.2 Een nieuw prestatievergelijkingssysteem

Er kan gesteld worden dat de “*value for money*” gedachte ertoe heeft geleid dat er de afgelopen jaren tal van pogingen zijn gedaan om de prestaties van gemeenten inzichtelijker te maken. Zo onderscheidt Van Montfoort (2010) verschillende methoden waarop publieke prestaties worden gemeten: “*monitoring, visitaties, benchmarking, stakeholderdialogen, klantenpanels, peer reviews, twinningprojecten en feedbackgesprekken*” (Van Montfoort, 2010, p. 17). Bovens & ‘t Hart (2005) voegen hier nog auditing, planning- en controlecycli, accreditatie en evaluatieverslagen aan toe. Overduidelijk is dat er op tal van instrumenten bestaan waarmee geprobeerd wordt om inzicht te geven in gemeentelijke prestaties.

In 2014 presenteerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het rapport “*Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*”. Hierin wordt geadviseerd om een nieuw prestatiesysteem te ontwerpen dat gebaseerd is op gemeentelijke prestatievergelijking (VNG, 2014). Het is niet de eerste poging om door middel van prestatievergelijking meer inzicht te krijgen in gemeentelijke prestaties. Meerdere andere partijen hebben al gemeentelijke prestatievergelijkingen opgezet. Zo publiceert het Algemeen Dagblad (AD) al enkele jaren de “gemeentelijke misdaadmeter”<sup>5</sup>, publiceert het tijdschrift Elsevier jaarlijst een lijst met de “beste gemeenten van Nederland”<sup>5</sup> en publiceert de Universiteit Wageningen een lijst met de groenste gemeenten van Nederland.<sup>6</sup> Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft zich eerder niet stil gehouden om dit terrein; dit door de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) te lanceren. Deze website bevat een benchmark-instrumentarium dat de gemeentelijke prestaties op verschillende gebieden in kaart brengt (Boogers, 2012). De uniekheid van dit nieuwe prestatievergelijkingssysteem zit er dan ook in dat dit prestatievergelijkingssysteem de standaardisatie van gemeentelijke “producten” beoogt en een wettelijk verplichtend karakter kent: gemeenten moeten aan dit prestatievergelijkingssysteem

---

<sup>5</sup> <http://bestegemeenten.elsevier.nl/onderzoek/beste-gemeenten/6>

<sup>6</sup> <http://www.wageningenur.nl/nl/nieuws/Heerlen-Emmen-en-Lelystad-groenste-steden-van-Nederland.htm>

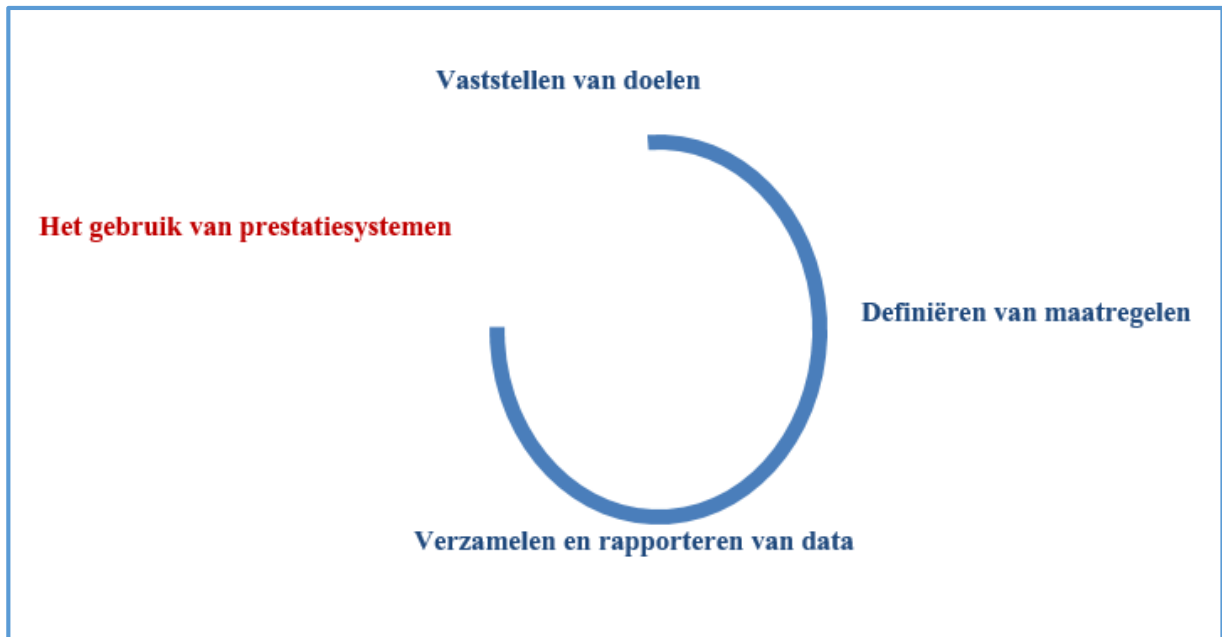
meedoen. Net als andere meetinstrumenten dient dit prestatievergelijkingssysteem er allereerst voor om meer inzicht te krijgen in de prestaties die gemeenten leveren (Rapport Depla, 2014). Een tweede motief voor de introductie van dit prestatiesysteem is dat het ertoe leidt dat enerzijds geld (input) en anderzijds output en outcome meer met elkaar in verbinding worden gebracht. Dit omdat deze bij gemeenten nu te vaak los van elkaar worden bekeken, aldus de VNG (Rapport Depla, p. 24). Daarbij werken gemeenten met verschillende “productdefinities” die niet vergelijkbaar zijn. Om dit prestatievergelijkingssysteem in te voeren bij alle Nederlandse gemeenten is echter wel een wetswijziging nodig. Daarom pleit het Rapport voor een wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)<sup>7</sup>. Door deze wijziging, die een standaardisatie van producten en indicatoren behelst, ontstaat er volgens het rapport een “*gemeenschappelijke taal*” die het mogelijk maakt gemeentelijke prestaties beter te kunnen vergelijken (Rapport Depla, p. 11). Als deze wettelijke wijzigingen zijn doorgevoerd en enkele instrumentele aanpassingen zijn doorgevoerd is het prestatievergelijkingssysteem klaar voor gebruik. Over het belang van dit “gebruik” wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

### **1.3 Het gebruik van een prestatiesysteem: sluitstuk van een cirkel**

In de vorige paragraaf is de introductie van een nieuw prestatievergelijkingssysteem beschreven. Aangenomen mag worden dat het gewenst dat dit prestatiesysteem ook daadwerkelijk door gemeentelijke sleutelspelers gebruikt gaat worden. Kroll(2012) geeft aan dat het daadwerkelijk gebruik van prestatiesystemen essentieel is om een proces van een prestatiemeting te voltooien. Kroll(2012) beschrijft dit proces aan de hand van de volgende cirkel: “*setting goals, defining measures, collecting data and reporting it and using it* (Kroll, 2012, p. 3). Als de cirkel niet wordt voltooid, doordat de prestatieinformatie niet wordt gebruikt, dan zijn alle voorgaande stappen overbodig geweest (Zie figuur 1). Dan zijn de doelen voor niks geformuleerd, indicatoren voor niks ontwikkeld en de resultaten voor niks verzameld en gerapporteerd. Laegread, Roness & Rubecksen (2006) benoemen het daadwerkelijk gebruik van prestatieinformatie daarom dan ook “*de Achilleshiel*” van prestatiemetingen (Laegread et al, 2006, p. 267). Prestatiesystemen kunnen technisch nog zo sterk ontworpen zijn, als ze niet worden gebruikt zijn het slechts levenloze systemen.

---

<sup>7</sup> Het BBV bevat de regelgeving over het opstellen van gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken te vinden is. Hierover meer in hoofdstuk 2)



**Figuur 1** Het gebruik van prestatiesystemen: sluitstuk van een cirkel. Gebaseerd op Kroll, 2012).

Het ligt dan ook voor de hand om in de volgende paragraaf te kijken naar de beoogde gebruikers van dit prestatievergelijkingssysteem.

#### **1.4 Heterogene en gefragmenteerde gemeenten**

De beoogde gebruikers van het nieuwe prestatievergelijkingssysteem zijn actoren die werkzaam zijn bij Nederlandse gemeenten en te maken hebben met gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken. Verwacht wordt dat deze gemeentelijke sleutelspelers dankzij dit systeem voortvarend aan de slag zullen gaan met prestatievergelijking.

Door het *heterogene* en *gefragmenteerde* karakter van Nederlandse gemeenten is dit echter nog maar de vraag. Het heterogene karakter van gemeenten is terug te zien doordat er in Nederland 393 gemeenten bestaan, waarbij er geen enkele gemeente identiek is. Daar streven gemeenten ook niet naar. Het gefragmenteerde karakter van gemeenten blijkt uit het feit dat er ook *binnen* gemeenten door actoren op verschillende manieren betekenis wordt gegeven aan de sociale werkelijkheid. Noordegraaf & Vermeulen (2004) stellen dan ook dat publieke organisaties in rechtspositionele nog wel als een homogene entiteit zijn te benaderen, maar in empirische zin zeker niet (Noordegraaf, Vermeulen, 2004). Dit komt volgens de auteurs doordat actoren binnen bijvoorbeeld gemeenten verschillende loyaliteiten, oriëntaties, identificaties en bindingen kennen. Scott(2004) stelt dan ook dat de “grenzen” van een organisatie vaag en zwak zijn (Scott, 2004, p.11) Noordegraaf & Vermeulen stellen dat de betekenissen die geproduceerd worden door individuele interacties zelfs een grotere invloed op het gedrag van actoren hebben dan de betekenissen die actoren meekrijgen van de organisatie waarin mensen werkzaam zijn. Deze gedachten sluiten aan op het

fragmentatieperspectief op organisaties, dat is ontwikkeld door Martin & Frost (2006). Dit perspectief op organisaties gaat ervan uit dat er binnen organisaties vele gefragmenteerde interpretaties van situaties en signalen bestaan (Martin, Frost, O'Neill, p. 16). Zo blijkt uit onderstaand citaat:

*“Interpretations of the manifestations of a culture are multiple -- neither clearly consistent nor clearly inconsistent; instead, the relationship among interpretations is complex, containing elements of contradiction and confusion”* (Martin, Frost, O'Neill, 2006, p. 16).

Het citaat toont aan dat de interpretaties van organisatiepraktijken door actoren binnen eenzelfde organisatie opmerkelijk veel van elkaar kunnen verschillen. Het *heterogene* en *gefragmenteerde* karakter van Nederlandse gemeenten brengt dus met zich mee dat actoren op verschillende wijzen betekenis geven aan prestatievergelijking. Dit maakt onduidelijk in welke mate en op welke wijze gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

### **1.5 Probleemstelling:**

Op basis van voorgaande paragrafen kan worden gesteld dat het heterogene en gefragmenteerde karakter van gemeenten het onduidelijk maakt of, en in welke mate, gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Voorkomen moet worden dat het nieuw op te richten prestatiesysteem straks niet wordt gebruikt omdat actoren niet bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

**De doelstelling** van deze scriptie is daarom het verkrijgen van inzicht in de mate waarin en de wijze waarop gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Daarnaast heeft deze scriptie het doel om de factoren in kaart te brengen die van invloed zijn op de mate en wijze van dit gebruik. Om deze doelstelling te behalen staat de volgende hoofdvraag centraal:

---

#### **Hoofdvraag:**

*In welke mate en op welke wijzen zijn gemeentelijke sleutelspelers bereid om prestatievergelijking te gebruiken, en welke factoren zijn daarop van invloed?*

---

De beantwoording van de hoofdvraag geschiedt mede aan de hand van een aantal deelvragen. Deze deelvragen zullen hieronder worden toegelicht. In dit onderzoek staan zowel contextuele, theoretische als empirische deelvragen centraal:

### **1.5.1 Contextuele deelvragen:**

Om het onderzoek in te bedden zal eerst een contextueel kader worden geschetst. Hoofdstuk twee zal antwoord geven op de volgende contextuele deelvragen:

- 1. Hoe heeft het beleid en wetgeving met betrekking tot begrotings- en verantwoordingsprocessen voor gemeenten zich de afgelopen jaren ontwikkeld?*

Vanaf de jaren 70 zijn gemeenten in toenemende mate anders gaan denken over verslaglegging met betrekking tot begrotings- en verantwoordingsprocessen. Middels deze vraag wordt een overzicht gegeven van de opkomst van bedrijfsmatig werken bij gemeenten en enkele relevante wetswijzigingen.

- 2. Wat zijn de beoogde vernieuwingen die gerealiseerd worden met de aanpassing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)?*

In 2014 publiceerde de VNG- commissie Depla een onderzoek naar de vernieuwing van het BBV. Middels deze vraag wordt inzicht geboden in het huidige BBV en worden de beoogde vernieuwingen met betrekking tot het ontwikkelen van een prestatievergelijkingssysteem toegelicht.

### **1.5.2 Theoretische deelvragen:**

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt er een theoretisch kader geschetst. Dit hoofdstuk zal antwoord geven op de volgende theoretische deelvragen:

- 1. Wat is er bekend over het gebruik van prestatiesystemen?*

Deze vraag zal bestaande wetenschappelijke inzichten weergeven over het gebruik van prestatiesystemen. Vanuit een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen wordt er ingegaan op verschillende gebruiksniveaus en gebruikswijzen van prestatiesystemen. Vanuit een interactie – oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen wordt aangetoond dat het gebruik van prestatiesystemen nooit los te zien is van menselijke betrokkenheid.

- 2. Op welke wijze wordt de bereidheid om een bepaalde praktijk te gebruiken beïnvloed door institutionele regels, normen en waarden?*

Deze vraag geeft antwoord op de vraag op welke manier institutionele regels, normen en waarden het gedrag van actoren beïnvloeden. Op basis daarvan worden een drietal verschillende institutionele

motieven onderscheiden waar de “gebruiksberedheid” voor een bepaalde praktijk door wordt beïnvloed.

- 3. Op welke wijze kunnen institutionele contradicties de bereidheid om een bepaalde praktijk te gebruiken ondermijnen?*

Met deze deelvraag wordt uitgewerkt op welke wijze institutionele contradicties de bereidheid voor het gebruik van een bepaalde praktijk kunnen ondermijnen. Daarnaast worden een viertal bronnen voor het ontstaan van deze contradicties weergegeven.

### **1.5.3 Empirische deelvragen:**

De beantwoording van bovenstaande theoretische deelvragen leiden tot een theoretische bril waardoor de empirie onderzocht zal worden. Met deze theoretische bril wordt een antwoord gezocht op de volgende empirische deelvragen:

- 1. Welke institutionele motieven hebben gemeentelijke sleutelspelers voor het wel of niet gebruiken van prestatievergelijking?*

Deze tweede empirische deelvraag onderzoekt welke institutionele motieven respondenten hebben voor het wel of niet gebruiken van prestatievergelijking. De gebruikte motieven zeggen iets over de wijze waarop en de mate waarin gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

- 2. Welke institutionele contradicties ervaren gemeentelijke sleutelspelers bij het gebruiken van prestatievergelijking?*

Deze derde empirische deelvraag gaat in op de institutionele contradicties die gemeentelijke sleutelspelers ervaren bij het gebruiken van prestatievergelijking. Ook de gebruikte motieven zeggen iets over de wijze waarop en de mate waarin gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

- 3. Wat valt er te zeggen over de bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers om prestatievergelijking te gebruiken?*

Deze derde empirische deelvraag geeft uiteindelijk weer wat er op basis van het empirisch onderzoek gezegd kan worden over de bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers om prestatievergelijking te gebruiken.



#### 4. *Wat zijn de theoretische en praktische implicaties?*

In het slothoofdstuk zal allereerst besproken worden wat de uitkomsten van dit onderzoek zijn en welke implicaties deze uitkomsten hebben voor de wetenschappelijke theorievorming. Vervolgens zullen ook de praktische implicaties van dit onderzoek worden beschreven. Op basis hiervan zullen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden voor de VNG.

### **1.6 Institutionele onderzoeksbenadering**

Om bovenstaande theoretische en empirische vragen te kunnen beantwoorden kan geput worden uit een schat aan wetenschappelijke kennis. Daarom is afbakening noodzakelijk. Op basis van Fryer, Antony & Ogden (2009, p.488) zijn een drietal wetenschappelijke hoofdklassen te onderscheiden van waaruit onderzoek wordt gedaan naar prestatie meting in de publieke sector. Allereerst gaat om een klasse waarbij de technische kant van prestatiesystemen centraal staan. Deze onderzoeken richten zich o.a. op het ontwikkelen van indicatoren en het verbeteren van de meettechnieken. Vaak worden dergelijke onderzoeken aangeduid als instrumentele of *functionalistische* onderzoeken (Covaleski, 1996) Fryer, Antony & Ogden (2008) onderscheiden daarnaast een onderzoeksklasse die zich bezig houdt met de systeemproblemen van prestatie management. Het gaat o.a. om onderzoeken die te maken hebben met de kostenbeheersing bij de invoering van prestatiesystemen binnen organisaties. Als derde onderscheiden Fryer, Antony & Ogden (2008) een derde hoofdklasse waarbij er gekeken wordt naar de betrokkenheid van mensen bij prestatie management. Deze scriptie sluit aan in de rij bij deze derde onderzoeksklasse. Hier wordt hiervoor gekozen omdat, zoals eerder bleek uit de inleiding, het menselijk gebruik van prestatiesystemen gezien kan worden als een essentieel sluitstuk van het prestatie metingsproces. Zonder gebruik bestaat het systeem immers slechts in de boeken (Monyihan, 2003, p. 487). Het sluit ook aan bij een eerdere stelling van Noordegraaf (2011) die aangeeft dat prestatieverbetering niet zozeer “*in de systemen*” zit maar meer “*om de systemen*”. (Noordegraaf, 2011, p. 382). Ook deze stelling wijst in de richting van het doen naar onderzoek naar de menselijke betrokkenheid bij het gebruik van prestatiesystemen.

Om onderzoek te doen naar de betrokkenheid van mensen bij prestatie meting wordt in dit onderzoek gekozen voor een institutionele onderzoeksbenadering. Deze benadering gaat ervan uit dat publieke organisaties, door menselijke betrokkenheid, “*infused with value*” zijn en daardoor ook op die manier onderzocht dienen te worden (Selznick, 1957, p. 17). In eigen woorden: publieke organisaties zijn niets menselijks vreemd. Een institutionele onderzoeksbenadering maakt het mogelijk om te focussen op een brede reeks van factoren die binnen gemeenten leven en die van invloed zijn op het handelen van individuele actoren (Scott, 2014).

Dit onderzoek steunt op de overtuiging dat de bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers om prestatievergelijking te gebruiken beïnvloed wordt door een samenspel van rationele en irrationele

factoren die binnen een organisatie aanwezig zijn. Het ligt dan ook voor de hand om een onderzoeksbenadering te kiezen die dit erkent.

## 1.7 Onderzoeksaanpak

Om erachter te komen of gemeentelijke sleutelspelers bereid om prestatievergelijking te gebruiken en welke factoren daarop van invloed zijn, zal allereerst hoofdstuk tweede context duiden van begrotings- en verantwoordingsprocessen bij gemeenten. Vervolgens zal in hoofdstuk drie een vier een “theoretisch kader” worden geschetst waarbij er aandacht is voor bestaande theorieën over “het gebruik van prestatiesystemen”. Hierbij zal onder andere worden ingegaan worden op verschillende gebruiksniveaus en verschillende gebruikswijzen van publieke prestatiesystemen. Ook is er aandacht voor de wijze waarop gebruikers betekenis geven aan prestatiesystemen.

Vervolgens zal de invloed van de institutionele context op de gebruiksbereidheid bekeken worden langs zogenaamde institutionele motieven en institutionele contradicties.

Op basis van deze theorieën wordt een conceptueel model ontwikkeld die het mogelijk maakt om de gebruiksbereidheid in de empirie te onderzoeken. De empirische vragen zullen vervolgens onderzocht worden door middel van kwalitatief, interpretatief onderzoek. Dit zal gebeuren aan de hand van semigestructureerde interviews met de eerder genoemde onderzoeksobjecten. De verzamelde data zal vervolgens worden geanalyseerd en gepresenteerd in hoofdstuk zes en zeven. De beantwoording van de onderzoeksvraag vindt tot slot plaats in het laatste hoofdstuk van deze masterscriptie. Ook zullen de bevindingen worden gepresenteerd op de Universiteit Utrecht, alsook bij de VNG te Den Haag.

## 1.8 Relevantie

*“Our comparative analysis indicates that the applicability of particular models—such as performance management—is heavily contingent on the interaction of institutional patterns, institutional norms, and specific task characteristics. These create contexts in which management has to work with clear or ambiguous missions and high or low discretion. As yet, however, the theoretical maps of these complex interactions are seriously incomplete.”* (Pollit, 2006, p. 41)

### ***Wetenschappelijke relevantie:***

Deze scriptie kan gezien worden als een reactie op het bovenstaande citaat van Pollit (2006) afkomstig uit een onderzoek naar het daadwerkelijk gebruik van vormen van prestatie management door publieke managers. De auteur concludeert in het discussiehoofdstuk dat het gebruik van prestatie management grotendeels wordt beïnvloed door de context waarin gebruikers zich ophouden. Een context waarin institutionele patronen, normen en specifieke taken volop interacteren. Pollitt(2006) geeft aan dat de “theoretical maps” over deze complexe interacties echter nog ernstig incompleet zijn. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft dan ook het completer maken van deze

“*theoretical maps*”. Door gebruik te maken van een institutioneel perspectief op de gebruiksbereidheid van een prestatievergelijking wordt gepoogd om deze contexten scherper in beeld te krijgen. Op deze manier wordt er aan de wetenschappelijke behoefte voldaan om meer inzicht te krijgen in de complexe interactie tussen gebruikers, de institutionele context en vormen van prestatimanagement.

### ***Maatschappelijke relevantie:***

Dit onderzoek is bij uitstek maatschappelijk relevant omdat het gericht is op het verzamelen van praktische en inzetbare kennis over het gebruik van prestatievergelijking bij gemeenten. Het idee achter het vergaren van praktische kennis is geïnspireerd op de oproep van Flyvbjerg (2004) om “*phronesis*”, oftewel inzetbare wijsheid, terug te laten keren in de sociale wetenschappen. Flyvbjerg(2004) is van mening dat de sociale wetenschappen te veel gericht zijn geweest op het vergroten van pure wetenschappelijke kennis (*scientific knowledge*) en technische kennis (*know-how*). Daarom pleit hij voor een herwaardering voor het doen van phronetisch onderzoek. Hiermee doelt hij op het volgende:

*“The goal of phronetic political science is to produce input to the ongoing dialogue and praxis in politics and administration, rather than to generate ultimate, unequivocally verified knowledge about the nature of these phenomena”* (Flyvbjerg, 2004, p. 408).

Het is dan ook de bedoeling dat met de uitkomsten van deze scriptie input geleverd wordt aan de voortdurende dialoog over het gebruik van prestatievergelijking bij gemeenten. Dit door helderheid te geven over de problemen en kansen die te verwachten zijn bij het gebruik van prestatievergelijking. Dit onderzoek eindigt daarom met een aantal aanbevelingen voor de ontwerpers van het nieuwe prestatievergelijkingssysteem waardoor zij zo ‘slim’ mogelijk kunnen handelen. (Dus met rekenschap van de gevonden gefragmenteerde gemeentelijke realiteiten!). Deze aanbevelingen zullen, in lijn met Flyvbjerg’s oproep, dan ook niet vrij “waardenvrij” zijn. Ze dienen echter wel als input voor een dialoog over het gebruik van prestatievergelijking bij gemeenten. Want dát het prestatievergelijkingssysteem straks niet slechts “in de boeken staat” blijft voor zowel de ontwerpers, de gebruikers en de belastingbetaler van groot belang.

## **1.9 Leeswijzer**

Nu in dit inleidende hoofdstuk is voltooid, kan vooruit worden gekeken. *Hoofdstuk 2* is een contexthoofdstuk waarin aandacht is voor de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsprocessen

worden geduid. Daarnaast wordt er nader ingegaan op het ontwikkelen van een nieuw prestatievergelijkingssysteem, een van de gevolgen van een vernieuwing van het BBV.

*Hoofdstuk 3* kan beschouwd worden als het eerste deel van het theoretisch kader. Dit hoofdstuk gaat over het gebruik van prestatiesystemen. *Hoofdstuk 4* is het tweede deel van het theoretisch kader. Dit hoofdstuk kijkt naar de invloed van de institutionele context op de bereidheid om bepaalde praktijken te gebruiken aan de hand van “institutionele motieven” en “institutionele contradicties”. In *hoofdstuk 5* komen de onderzoeksmethoden en –technieken aan bod die in dit onderzoek gekozen zijn. Vervolgens zullen in *hoofdstuk 6* en *7* de verschillende empirische bevindingen worden weergegeven van de verschillende cases. In *hoofdstuk 8* zal dit onderzoek besloten worden met de gevonden conclusies. Daarnaast vindt er reflectie plaats op het onderzoek en zullen er zowel praktische als theoretische aanbevelingen worden gedaan.

**Hoofdstuk 2:**

**Begroten en verantwoord  
door gemeenten**

## 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de onderstaande contextuele deelvragen:

- 1. Welke belangrijke wets- en beleidswijzigingen zijn de afgelopen jaren doorgevoerd met betrekking tot de begrotings- en verantwoordingsprocessen voor gemeenten?*
- 2. Wat zijn de beoogde vernieuwingen die gerealiseerd worden met de aanpassing van de Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)?*

De beantwoording vindt plaats aan de hand van de volgende paragraafindeling:

**Paragraaf 2:** Van een groeibeleid naar financiële beheersbaarheid

**Paragraaf 3:** Relevante regelgeving en beleid (1985 – 2015)

**Paragraaf 4:** Vernieuwing BBV: Het vergelijken van gemeentelijke prestaties

## 2.2 Van groeibeleid naar financiële beheersbaarheid

Aardema(2002) stelt op basis van Hoogerwerf & Herwijer (1988) dat er tot ongeveer 1975 sprake was van een “*groeibeleid*” bij Nederlandse gemeenten. De bomen leken, financieel gezien, tot in de hemel te kunnen groeien en daarom spendeerden gemeenten vrij gemakkelijk het verkregen belastinggeld aan de behoeften die er leefden. Hierbij was er volgens Aardema (2002) maar weinig oog voor de doelmatigheid van deze uitgaven. Mede als gevolg van de internationale oliecrisis van 1973 gingen alle OECD – landen in de jaren 70 gebukt onder een economische recessie. Door de stijgende olieprijs stegen ook de financieringstekorten bij overheden en lokale overheden. Door deze financiële stress werden overheden, en dus ook gemeenten, steeds vaker gedwongen om strategische keuzes te maken, dit door bijvoorbeeld inkomsten te vergroten, danwel de uitgaven te reduceren.

Deze economische ontwikkelingen gingen gepaard met de opkomst van het *New Public Management* (NPM) gedachtegoed dat, internationaal, en ook in Nederland voet aan wal zette. Zowel in de politiek als in de wetenschap waren veel denkers te vinden die zweepten met het *New Public Management* (NPM) gedachtegoed. Dit gedachtegoed greep terug op economische stromingen zoals het liberalisme en het utilitarisme en legde grote nadruk op de ordenende en de regulerende kracht van de markt. Volgens Bovens (2007) is New Public Management is essentie een bedrijfseconomisch perspectief dat is toegepast op de organisatie en de werkwijze van het openbaar bestuur. Overheden moesten initiatiefrijk en ondernemend worden en zichzelf “*heruitvinden*” aldus Bovens. (Bovens, 2007, p. 74). Osborne & Gaebler (1992) geven met hun beroemde boek: “*Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*”

een heldere inkijk in dit gedachtegoed. In het boek leveren de auteurs forse kritiek op het starre, verkwistende en bureaucratische karakter van overheden. Als gevolg hiervan was de overheid in problemen gekomen en werd het noodzakelijk dat zij zichzelf ging herontdekken. De auteurs pleiten daarom voor een paradigma-shift van een bureaucratische naar een meer bedrijfsmatige (*entrepreneurial*) overheid.

Door deze paradigmashift zou de overheid weer financieel gezond worden en zouden problemen effectiever aangepakt kunnen worden. Om deze verschuiving mogelijk te maken presenteerden de auteurs een tienpuntenplan dat gebruikt kon worden als een routekaart naar een bedrijfsmatige overheid. In grote lijnen bevatte dit puntenplan drie voorname wijzigingen: een andere inrichting van de wijze waarop de overheid de samenleving bestuurt; een andere focus voor het handelen van overheidsmanagers, en tot slot het meer gebruik maken van principes die afkomstig zijn vanuit het marktdenken. Het tienpuntenplan is hieronder opgenomen. (Zie figuur 2).

<b>TIENPUNTENPLAN: Van een bureaucratische naar een ondernemende overheid</b>
<b>Andere inrichting van overheidsbestuur:</b>
1. Steer rather than row to get catalytic government
2. Move from hierarchy to participation and teamwork to get decentralized government.
3. Empower rather than serve to get community-owned government.
4. Meet the needs of the customer, not the bureaucracy, to get customer-driven government.
<b>Andere focus voor overheidsmanagement:</b>
5. Transform rule-driven organizations to get mission-driven government.
6. Fund outcomes, not inputs, to get results-oriented government.
7. Prevent rather than cure to get anticipatory government.
<b>Meer gebruik maken van marktprincipes:</b>
8. Leverage change through the market to get market-oriented government.
9. Inject competition into service delivery to get competitive government.
10. Earn rather than spend to get enterprising government.

**Figuur 2** Tienpuntenplan Gebaseerd op Osborne & Gaebler, 1992.

### 2.2.1 NPM & Nederlandse gemeenten

De opeenstapeling van economische ontwikkelingen en de opkomst van het “*New public management*” gedachtegoed heeft er ook in geresulteerd dat de focus van Nederlandse gemeenten voorgoed werd veranderd. De aloude focus van gemeenten op “*groei-beleid*” verschoof naar een focus op “*financiële beheersbeleid*” aldus Hoogerwerf & Herweijer (1998). Aardema(2002) vult aan dat de bedrijfsmatige focus bij gemeenten “*in de mode*” kwam (Aardema, 2002, p. 76). Gemeenten probeerden steeds vaker hun bedrijfsvoering zo in te richten dat deze zakelijker, sneller, meer kostenbewust en meer resultaatgerichter werden. De burger werd op zijn beurt steeds vaker als een klant behandeld die tevreden gehouden moest worden. Managers en bestuurders van gemeenten implementeerden nieuwe financiële systemen en rationele bestuursystemen die hen in staat stelden om na te gaan welke kosten er gemaakt werden voor welke producten en diensten. Kickert (2000) spreekt in dit verband dan ook over een “*massale bekering*” van gemeenten naar nieuwe planning- en controle systemen. (Kickert, 2000, p. 49).



## 2.3 Relevante regelgeving en beleid (1985 – 2015)

De ontwikkeling van bureaucratische naar bedrijfsmatige gemeenten is ook terug te zien in relevant overheidsbeleid en regelgeving met betrekking tot de financiële verslaglegging van gemeenten.

In Nederland is in Artikel 186 van de Gemeentewet vastgelegd dat het Rijk grotendeels bepaald hoe gemeenten hun financiële verslaglegging vormgeven. Zo valt te lezen:

*“De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels”* (Artikel 186, Gemeentewet).

De verslagleggingsvoorschriften voor gemeenten zijn de laatste decennia verschillende malen gewijzigd door het Rijk (Gerritsen, 2007, p. 69). In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen rondom beleid- en regelgeving kort weergegeven:

### *1985: Invoering baten-lastenstelsel*

Als belangrijk markeerpunt in het wijzigen van de gemeentelijke verslagleggingsvoorschriften spreekt Aardema (2002) over het jaar 1985. In dat jaar werden gemeenten door het Rijk verplicht om het gebruikelijke kasstelsel in ruilen voor een baten- en lastenstel. Door dit stelsel werden per functie de kosten en opbrengsten van de gemeente inzichtelijk. Hierdoor zou noodzaak van kostenbewustwording worden gestimuleerd.

### *1987: Het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI)*

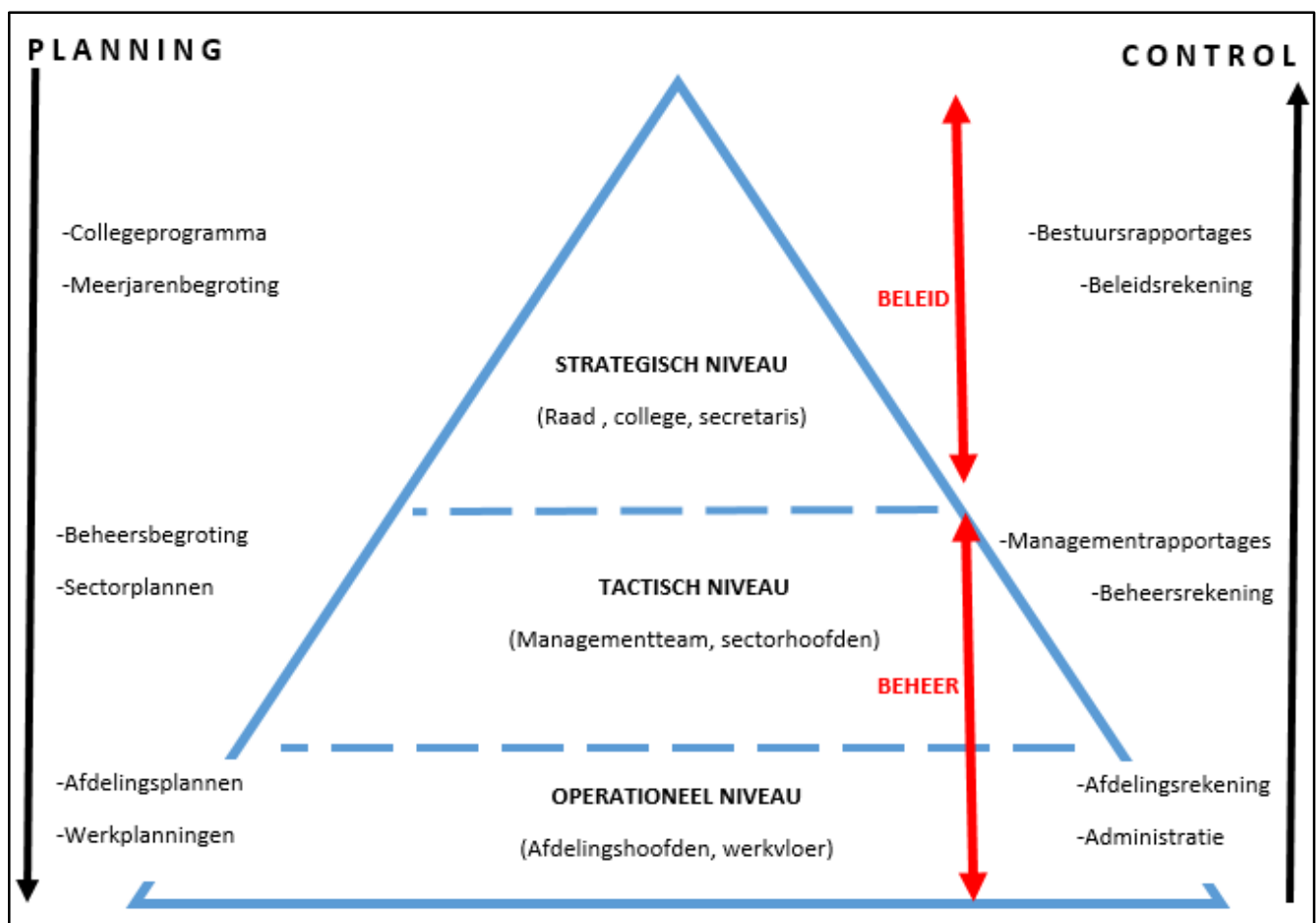
Na de invoering van het baten- en lastenstelsel in 1985 bleef het Rijk hameren op de toegenomen financiële verantwoordelijkheid van gemeenten. In 1987 startte het Ministerie van Binnenlandse zaken daarom het project: “Beleids- en Beheersinstrumentarium” (BBI). Het project hield zich bezig met het opstellen van een nieuw beleidsinstrumentarium en een nieuw beheersinstrumentarium voor gemeenten dat geïnspireerd was op het eerder genoemde *New Public Management* gedachtegoed. Gemeenten hoefden deze instrumentariums niet verplicht te implementeren, maar in de praktijk gingen veel gemeenten gingen wel met dit nieuwe beleids- en Beheersinstrumentarium aan de slag (Aardema, 2002 ). Een belangrijk doel van het project BBI was het verbeteren van de besluitvorming door de gemeenteraad. De gemeenteraad zou met de nieuwe instrumentaria beter moeten kunnen sturen. Om dit mogelijk te maken was er betere en vooral eenvoudigere informatie nodig en om deze betere informatie te kunnen voortbrengen waren betere instrumenten nodig. Het BBI project voorzag hierin door een

duidelijke “normatieve” bestuurs- en managementfilosofie te ontwikkelen (Aardema, 2002, p. 100) Het geheel van het BBI – instrumentarium werd samengevat in de onderstaande

“informatiepiramide”, ook wel de informatiecyclus genoemd (zie figuur 3). Het instrumentarium maakte, net als bedrijfskundige theorieën, onderscheidt tussen het strategisch niveau van een gemeente (Raad, college en secretaris), een tactisch niveau van de gemeente (managementteam en sectorhoofden) en het operationele niveau van de gemeente (afdelingshoofden en medewerkers). Het strategisch niveau is bezig met de waartoe- vraag: waar gaat het heen en waartoe dien het? Het tactisch niveau is bezig met de wat- vraag: wat gaan we dan doen en wanneer? En het operationele niveau is bezig met de hoe- vraag: hoe gaan we het dan doen en door wie?. Op elk niveau is sprake van een ander type verantwoording. Deze informatiecyclus en – piramide is van grote invloed geweest op hoe gemeentelijke planning- en controlcycli zijn ingericht. .

### 1995 - 2003: Comptabiliteitsvoorschriften

Vanaf begrotingsjaar 1995 tot en met 2003 dienden gemeenten en provincies zich te houden aan het zogenaamde Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV'95). Met dit Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 bleek opnieuw dat het Rijk met deze regels gemeenten op een bedrijfsmatige manier wilde laten werken. Zo bevatten de voorschriften drie uitgangspunten: allereerst moesten de gemeentelijke verslagleggingen in lijn zijn met de verslagleggingsvoorschriften zoals die er bestonden voor private ondernemingen (Gerritsen, 2007, p. 75). Daarnaast moest de



Figuur 3 Gemeentelijke informatiecyclus. Gebaseerd op Aardema( 2002)

verslaglegging voldoen aan de algemeen aanvaarde kwaliteitseisen met betrekking tot juistheid, betrouwbaarheid, volledigheid en relevantie. Het derde uitgangspunt van deze comptabiliteitsvoorschriften was dat de autonomie van gemeenten zo min mogelijk mocht worden beperkt.

#### *2004: Invoering Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)*

Vanaf begrotingsjaar 2004 werd het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV'95) vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Gerritsen (2007) geeft drie redenen waarom de comptabiliteitsvoorschriften 1995 werden vervangen. Allereerst werd het als een probleem ervaren dat deze comptabiliteitsvoorschriften door uiteenlopende gemeenten zeer verschillend werden geïnterpreteerd (Gerritsen, 2007, p. 98). Daarnaast geven Bordewijk & Klaassen (2011) aan dat ook de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 een reden was voor de invoering van het BBV. De begrotings- en verantwoordingsopzet van het BBV zou beter aansluiten bij de kaderstellende en controlerende taak die de gemeenteraad door de dualisering kreeg. Zo kunnen gemeenteraden dankzij de BBV de uitgaven op een beperkt aantal programma's autoriseren waarbij per programma zogenaamde "maatschappelijke doelen" worden gegeven (Bordewijk & Klaassen, 2011). Als derde reden voor de introductie van het BBV noemt Gerritsen(2007) dat er beter kan worden voorzien in de informatiebehoeften van derden. Hierbij kan gedacht worden aan derden zoals de Europese Unie of het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het in 2004 ingevoerde BBV geldt vandaag de dag nog steeds voor gemeenten. Het geeft gemeenten wettelijke verplichtingen over hoe de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden eruit moeten zien. In bijlage 1 zijn alle huidige voorschriften schematisch weergegeven.

## 2.4 Vernieuwing BBV: het vergelijken van gemeentelijke prestaties

In 2014 publiceerde een door de VNG ingestelde adviescommissie een rapport met de naam: “*Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*”. (Zie figuur 4). Deze adviescommissie Depla, vernoemd naar de voorzitter van deze commissie, doet daarin een aantal voorstellen voor het aanpassen van de huidige BBV. Het rapport geeft aan dat er diverse ontwikkelingen spelen die het nodig maken om de inmiddels tienjarige BBV aan te passen. De ontwikkelingen die door de commissie Depla (VNG, 2014, p. 7) als aanleidingen worden genoemd staan opgenomen in onderstaand kader (figuur 5).



**Figuur 4** Het VNG rapport: *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*

- *De wens om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken: om deze democratische rol goed te kunnen vervullen is meer en gemakkelijker inzicht in de begroting en verantwoording noodzakelijk*
- *De wens bij raadsleden en bestuurders tot betere financiële vergelijkbaarheid. Gemeenten maken nu een aantal individuele keuzes bij de nadere invulling van wet- en regelgeving. Dat maakt het vergelijken moeilijk.*
- *Op zowel de democratische rollen van de raad als de vergelijkbaarheid komt extra druk te staan vanwege de drie decentralisaties*
- *Het BBV werd geschreven in een tijd van betrekkelijke financieel economische rust. Nu leven we in een tijd van grotere noodzaak tot financieel inzicht om tijdig bij te kunnen sturen.*
- *De wens tot meer inzicht in elkaars financiële positie. Wanneer gemeenten in dusdanig financieel zwaar weer komen dat ze er niet meer zelfstandig uit kunnen komen, is het aan de andere gemeenten om hen bij te staan. Inzicht in het financiële reilen en zeilen van gemeenten is dus van belang*
- *De toenemende nationale en internationale belangstelling voor de verslaggeving in de publieke sector.*
- *Aandacht voor de doelmatigheid van het rechtmatigheidstoezicht: de manier waarop de rechtmatigheidscontrole in de praktijk wordt vormgegeven, leidt tot vragen.*

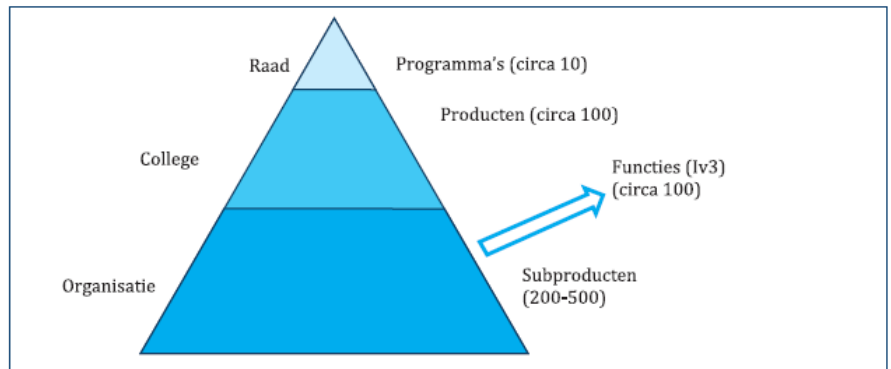
**Figuur 5** Aanleidingen vernieuwing BBV. Gebaseerd op VNG(2014)

### 2.4.1 Voorgestelde vernieuwingen

De commissie presenteert op basis van door haar geformuleerde uitgangspunten in haar rapport een achttal adviezen. Voor dit onderzoek zijn slechts twee voorgestelde adviezen relevant. De andere adviezen hebben geen betrekking op prestatievergelijking. Hieronder zal kort worden ingegaan op beide adviezen.

#### Advies 1: Meer vergelijkbaarheid door wijziging van de indeling van de begroting

Voordat ingegaan wordt op het eerste advies, een wijziging van de indeling van de gemeentebegroting, zal eerst kort worden geduïd hoe de huidige gemeentebegrotingen doorgaans zijn ingedeeld. Bovenstaand figuur 6 toont deze indeling. Volgens het rapport

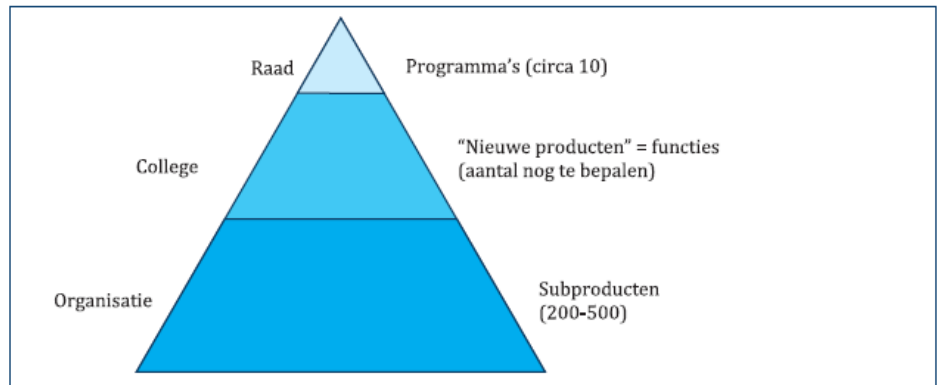


**Figuur 6** Huidige indeling gemeentelijke begrotingen. Gebaseerd op VNG (2014)

kennen de meeste gemeenten deze driedeling in de opbouw van hun begroting. Zo is er een begrotingsniveau voor de raad (programma's); een voor het college (producten) en een voor de organisatie (subproducten). Alle drie de niveaus tellen op tot hetzelfde begrotingsbedrag, maar zoals te zien valt verschillen deze in detailniveau. Producten kunnen gezien worden als het resultaat van samenhangend handelen die meetbaar gemaakt zijn in tijd, geld en kwaliteit (Bron, Begrippenlijst BBV). Een voorbeeld van een product is: "onderwijshuisvesting". Subproducten kunnen gezien worden als onderdelen van producten, een voorbeeld hiervan is "schoolgebouw X". Functies kunnen gezien worden als vastgestelde eenheden waarover door alle gemeenten gerapporteerd moet worden aan derden, zogenaamde Informatie voor derden (IV3). Tot slot kunnen programma's gezien worden als een samenhangend geheel van producten, activiteiten en geldmiddelen gericht op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten, waaraan vaak indicatoren gekoppeld zijn". Een voorbeeld hiervan is het programma Onderwijs (Begrippenlijst BBV). Gemeenten zijn momenteel vrij in de indeling van hun begroting; het doel hiervan is dat gemeenten op die manier goed kunnen sturen omdat de begrotingsindeling kan worden aangepast aan lokale omstandigheden.<sup>8</sup> Deze vrijheid resulteert er echter ook in, volgens het rapport, dat niet alle gemeenten dezelfde producten hebben en ook niet dezelfde productdefinities hanteren. Bijvoorbeeld: niet elke gemeente heeft het product

<sup>8</sup> (Een uitzondering hierop vormen de functies. Deze zijn wel vastgesteld).

onderwijshuisvesting, en niet elke gemeente definieert het product onderwijshuisvesting op dezelfde manier. Hierdoor is vergelijkbaarheid tussen deze producten dus erg lastig.



**Figuur 7** Beoogde indeling gemeentelijke begroting. Gebaseerd op VNG (2014)

Het voorstel van de adviescommissie is dat de begrotingsindeling er uit gaat zien zoals te zien is op onderstaande afbeelding. Zoals te zien valt pleit de adviescommissie voor het voorschrijven van een (aantal nog te bepalen) nieuwe producten. Het gaat om nieuwe producten in elke gemeente *hetzelfde* zijn. Deze universaliteit aan producten maakt het mogelijk om producten wel met elkaar te vergelijken. Hierdoor kunnen ook gemeenten beter met elkaar worden vergeleken. Volgens de adviescommissie is vergelijkbaarheid van gemeentelijke cijfers en prestaties noodzakelijk:

*“Om gemeenteraadsleden en burgers echt inzicht en invloed te kunnen geven, is vergelijkbaarheid van gemeentelijke cijfers en prestaties noodzakelijk” (VNG, 2014, p. 3).*

## **Advies 2: Meer vergelijkbaarheid door het voorschrijven van een basisset indicatoren**

In lijn met de voorgaande vernieuwing stelt de adviescommissie voor om een basisset aan indicatoren te ontwikkelen die gekoppeld wordt aan de “nieuwe producten”. Door deze indicatoren kan volgens de adviescommissie de relatie tussen geld en de indicator gelegd worden (VNG, 2014, p.27) Ook voor deze vernieuwing geeft de adviescommissie “vergelijkbaarheid “ als argument:

*“Voor versterking van de sturing door de raad en voor versterking van de horizontale verantwoording aan burgers, belangengroepen, bedrijven en media is vergelijken met andere gemeenten belangrijk. (...)Door gemeenten met een vergelijkbaar profiel (zoals aantal inwoners, sociale structuur) te selecteren kunnen de vergelijkingen van indicatoren worden gebruikt voor discussies in de gemeente over wat goed gaat en wat beter moet. Bovendien kan van gemeenten, die het blijkbaar beter doen, worden gekeken of er van kan worden geleerd of dat de oorzaak in niet beïnvloedbare factoren ligt (VNG, p. 29).”*

# **Hoofdstuk 3: Publieke prestatiesystemen**

### **3.1 Inleiding**

In dit eerste deel van het theoretisch kader staat het gebruik van publieke prestatiesystemen door centraal. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de eerste theoretische deelvraag van dit onderzoek:

#### *1. Wat is er bekend over het gebruik van publieke prestatiesystemen?*

De beantwoording vindt plaats aan de hand van de volgende paragraafindeling:

**Paragraaf 3.2:** Publieke prestatiesystemen

**Paragraaf 3.3:** Een instrumentele-oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen

**Paragraaf 3.4:** Een interactie- oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen



## 3.2 Publieke prestatiesystemen

Rechters, politieagenten, gemeenten, allemaal hebben ze ermee te maken: publieke prestatiesystemen. Noordegraaf (2008) geeft aan dat publieke organisaties tegenwoordig dan ook als ‘*normaal*’ beschouwd worden als ze werken met systemen waarmee de prestaties van deze organisaties worden gemeten (Noordegraaf, 2008, p. 15). Moynihan (2003) definieert prestatiesystemen als volgt: “*Systems that are creating, disseminating, and using valid performance information*” (Moynihan, 2003, p.469). Uit deze brede definitie blijkt dat informatie over publieke prestaties centraal staat binnen deze systemen. In deze paragraaf is daarom allereerst aandacht voor het bijzondere karakter van deze publieke prestaties. Vervolgens wordt kort ingegaan op de herkomst en de positionering van deze publieke prestatiesystemen.

### 3.2.1 Publieke prestaties: multidimensionaal en ambigu

Zoals al uit de definitie van Moynihan & Ingraham (2003) blijkt, houden publieke prestatiesystemen zich bezig met informatie over “publieke prestaties”. Er bestaat in de wetenschappelijke literatuur geen overeenstemming over een sluitende definitie van publieke prestaties.

Dat valt goed te verklaren: publieke organisaties verrichten uiteenlopende handelingen voor uiteenlopende situaties en onder verschillende condities.

Siegel & Summermatter (2008) hebben onderzoek gedaan naar het fenomeen van “publieke prestaties” en komen ook tot de conclusie dat er geen eenduidigheid over dit begrip bestaat. Volgens deze auteurs heeft dit te maken

met het feit dat publieke prestaties een *multidimensionaal* en een *ambigu* karakter hebben. Het multidimensionale karakter van publieke prestaties komt volgens Siegel & Summermatter (2008) naar voren in de vele uiteenlopende verschijningsvormen waarin er over publieke prestaties

gesproken wordt. Al deze verschillende verschijningsvormen van publieke prestaties belichten elk een andere dimensie van een publieke prestatie. In de literatuur worden deze verschillende dimensies van publieke prestaties door elkaar gebruikt. Zo kan zowel de geleverde input van een organisatie beschouwd worden als een dimensie van een geleverde publieke prestatie, maar kan de throughput van een organisatie net zo goed beschouwd worden als een dimensie van een geleverde publieke prestatie. Publieke prestaties kunnen daarom dan ook gezien worden als een veelhoekig figuur waarbij elk vlak geldt als een dimensie van een publieke prestatie (zie figuur 8). Door de veelheid aan dimensies is het moeilijk om een eenduidige definitie van een publieke prestaties te geven. Siegel & Summermatter (2008) onderscheiden een aantal

dominante dimensies die doorgaans worden gebruikt binnen de huidige publiek management theorieën. Deze verschillende dimensies van publieke prestaties zijn weergegeven in **bijlage 2**.



**Figuur 8** Publieke prestaties kennen een multidimensionaal karakter. Gebaseerd op Siegel & Summermatter (2008)

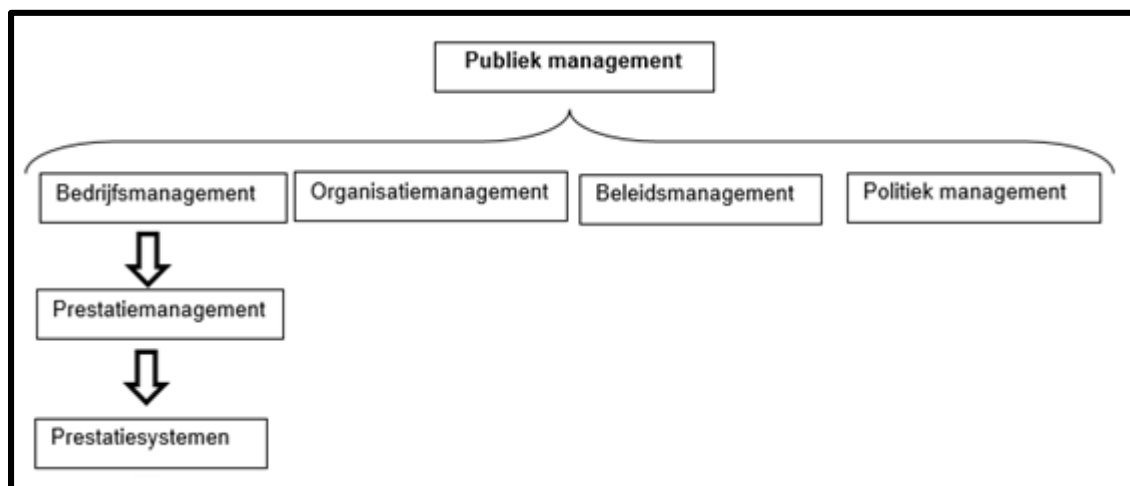
Naast het multidimensionale karakter worden publieke prestaties gekenmerkt door een ambigu karakter. Het *ambigue* karakter van publieke prestaties wordt volgens Noordegraaf (2008, p. 365) veroorzaakt door de multi-interpretabele aard van de sociale werkelijkheid. Publieke organisaties, zoals gemeenten, acteren te midden van bestuurlijke condities waarbinnen verschillende situaties en signalen strijdige betekenissen kunnen hebben. De “prestaties” die temidden van deze bestuurlijke condities worden geleverd krijgen hierdoor ook een ambigu karakter. Dit leidt ertoe dat betrokkenen niet altijd weten hoe ze betekenis moeten geven aan een publieke prestatie omdat deze op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Ambigüiteit kan dan ook gezien worden als een gebrek aan *betekenis*, aldus Noordegraaf (2008, p. 64 ). Door dit gebrek aan betekenis is het dan ook vaak moeilijk te duiden of iets een “publieke prestatie” is.

### *3.2.2 Het objectiveren en meten van publieke prestaties*

Ondanks het multidimensionale en ambigue karakter van publieke prestaties is er de vanaf de jaren 80 steeds vaker de behoefte ontstaan om publieke prestaties zo geobjectiveerd en zo letterlijk mogelijk weer te geven. Door de inzet van prestatiesystemen wordt het mogelijk om prestaties te objectiveren en via metingen in beeld te brengen. Dankzij prestatiesystemen worden publieke prestaties “hard” gemaakt en wordt het daardoor zelfs mogelijk om op prestaties “te sturen”. Volgens Arbaboldi & Azzone (2010) worden prestatiesystemen dan ook vaak gezien als:

*“objective, rational tools that could be used for various purposes: steering and controlling the organisation, establishing rules of conduct, disseminating a culture of accountability”* (Arbaboldi & Azzone, 2010, p. 268)

Door gebruik te maken van prestatiesystemen zou de kwaliteit van publieke prestaties verbeterd worden omdat er op deze prestaties gestuurd kan worden. Daarnaast zou het moeten voorkomen dat er te vrijblijvend met publiek geld wordt omgesprongen (Arbaboldi & Azzone 2010). De groeiende behoefte om publieke prestaties te objectiveren en te meten in prestatiesystemen valt volgens Noordegraaf (2008) goed te verklaren doordat publieke organisaties steeds vaker op een bedrijfsmatige wijze gemanaged worden. Bij deze benadering gaat het erom dat publieke organisaties gemanaged worden zoals een privaat bedrijf gemanaged wordt. Als belangrijke reden hiervoor wordt vaak opgevoerd dat publieke organisaties niet in aanraking komen met de “tucht van de markt “. Door publieke organisaties op een bedrijfsmatige wijze te managen worden ze alsnog gedwongen om zo efficiënt en effectief mogelijk te presteren, zo luidt het idee. Noordegraaf(2008) geeft aan dat prestatiesystemen dan ook beschouwd kunnen worden als een verschijningsvorm van prestatimanagement, wat weer een instrument is voor het op een bedrijfsmatige wijze managen van publieke organisaties (Noordegraaf, 2008). Figuur 9 toont deze positionering van prestatiesystemen.

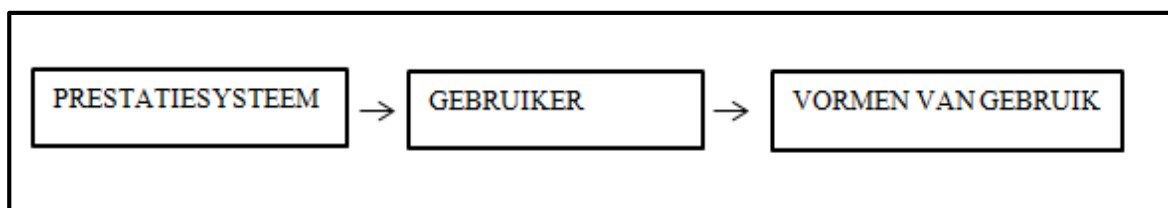


**Figuur 9** De positionering van prestatiesystemen in het publiek management veld. Gebaseerd op Noordegraaf(2008).

### 3.3 Een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen

Deze en de volgende paragraaf gaan over het gebruik van prestatiesystemen. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven is het daadwerkelijk gebruik van prestatiesystemen een essentieel sluitstuk van het prestatietingsproces. In de wetenschap bestaat er dan ook veel aandacht voor het gebruik van deze prestatiesystemen. Vakkuri (2010) maakt hierbij een onderscheid tussen onderzoeken die uitgaan van een “*instrumentele oriëntatie*” en onderzoeken die uitgaan van een “*interactie oriëntatie*” op het gebruik van prestatiesystemen.

Onderzoeken die vanuit een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen zijn gedaan gaan over de manier waarop prestatiesystemen *bedoeld zijn*, oftewel de instrumentele functies van prestatiesystemen. Ook wordt er in deze onderzoeken vaak gekeken naar de manier waarop het gebruik van een prestatiesysteem afwijkt danwel overeenkomt met deze papieren bedoeling. Kenmerkend aan deze onderzoeken is dat er vanuit het instrument (het prestatiesysteem) geredeneerd wordt (zie figuur 10). Op basis hiervan wordt gekeken op welke manier de gebruikers de instrumentele functie van het prestatiesysteem in de praktijk herinterpreteren, herzien en veranderen (Vakkuri, 2010, p. 1002). In deze paragraaf worden een aantal onderzoeken belicht die vanuit een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen zijn gedaan. Er wordt ingegaan op de verschillende wijzen en de verschillende gebruiksniveaus waarop prestatiesystemen gebruikt worden.



**Figuur 10** Een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen. Gebaseerd op Vakkuri (2010)

### 3.3.1. Gebruikswijzen van prestatiesystemen

Behn (2003) vraagt zich af waarom het meten van prestaties zo dominant is geworden in de publieke sector en komt tot de conclusie dat prestatiemeting geen doel op zich is, maar dat al deze gebruikers verschillende redenen hebben voor het gebruik van prestatiesystemen. Hij onderscheidt dan ook acht verschillende wijzen waarop prestatiesystemen gebruikt worden: evalueren, controleren, budgetteren, motiveren, promoten, successen te vieren, leren en verbeteren (Behn, 2003, p. 588). Elke instrumentele functie voorziet in een andere behoefte.

Ook De Bruijn (2006) constateert dat prestatiesystemen de afgelopen jaren diep binnen overheidsorganisaties zijn binnengedrongen. De Bruijn (2006) onderscheidt, anders dan Behn(2003), een viertal verschillende instrumentele wijzen waarop prestatiesystemen gebruikt kunnen worden: transparantiebevordering, leren, oordelen en afrekenen. Deze vier gebruikswijzen hebben een opklimmende mate van ambitie en dwang volgen Korsten(2006, p. 3). Prestatiesystemen kunnen allereerst voor *transparantiebevordering* gebruikt zowel. Het gaat volgens De Bruijn (2007) dan zowel om interne als externe transparantiebevordering (De Bruijn, 2007, p. 9). Met de interne transparantiebevordering doelt De Bruijn (2007) erop dat organisaties door prestatiesystemen te gebruiken zelf helder krijgen welke prestaties ze hebben geleverd. Met externe transparantiebevordering doelt De Bruijn (2007) erop dat ook burgers en stakeholders door prestatiesystemen inzicht krijgen in de prestaties die een organisatie levert. Een organisatie die zich op basis van een prestatiesysteem afvraagt of en op welke manier verandering mogelijk is op het vlak van kwantiteit of kwaliteit van de prestaties gebruikt het systeem om te *leren*. Prestatiemeting biedt volgens De Bruijn (2006) ook de mogelijkheid om een oordeel uit te spreken over het functioneren van een organisatie. Tot slot kan deze oordeelsvorming ook leiden tot een sanctie voor goed of slecht presteren, hierbij wordt prestatiemeting gebruikt om *af te rekenen*. Figuur 11 toont de verschillende bedoelde gebruikswijzen van prestatiesystemen.

Bedoelde gebruikswijzen van prestatiesystemen:	
<b>Transparantiebevordering</b>	Geeft inzicht in de prestaties die een publieke prestatie levert
<b>Leren</b>	Geeft aan wat wel en wat niet werkt en wat daarvan geleerd kan worden
<b>Oordelen</b>	Geeft de mogelijkheid om een oordeel uit te spreken over het functioneren van de organisatie
<b>Afrekenen</b>	Geeft de mogelijkheid om op basis van de prestatiemeting “goed” of “slecht” gedrag te sanctioneren

**Figuur 11** Bedoelde gebruikswijzen van prestatiesystemen. Gebaseerd op De Bruijn (2006)

De Bruijn (2006) bespreekt echter ook een aantal onbedoelde wijzen waarop prestatiesystemen gebruikt kunnen worden. Hij spreekt over het ontstaan van zogenaamde “*perverse effecten*” (De Bruijn, 2006, p. 29). Deze onbedoelde wijzen waarop prestatiesystemen gebruikt kunnen worden staan in figuur 12 opgenomen. Als reactie op deze perverse effecten heeft De Bruijn (2006) een drietal zogenaamde “ontwerpprincipes” bedacht die er aan moeten bijdragen dat een prestatiesysteem zo ontworpen wordt dat het weinig tot geen prikkels voor pervers gedrag kent (De Bruijn, 2006, p. 71). Uit deze oplossingsrichting voor het aanpakken van deze perverse effecten blijkt dat de Bruijn (2006) vanuit een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen redeneert. Hij verwacht immers dat een verbetering van het instrument tot een vermindering van de perverse effecten leidt.

**Figuur 12** Onbedoelde gebruikswijzen prestatiesystemen. Gebaseerd op De Bruijn (2006)

Onbedoelde gebruikswijzen van prestatiesystemen ( Gebaseerd op De Bruijn, 2006)
Het gebruik van prestatiesystemen...
1) is een stimulans voor strategisch gedrag
2) blokkeert innovaties
3) blokkeert ambities
4) verhult de daadwerkelijke prestaties
5) leidt tot het vermijden van bestelverantwoordelijkheid en tot meer bureaucratie
6) leidt tot kopiëren, niet tot leren
7) leidt tot een straf op prestaties

### 3.3.2 Gebruiksniveaus van prestatiesystemen

Tot slot heeft ook Moynihan (2009) in grote mate bijgedragen aan de *body of knowledge* van een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen. Moynihan (2009) onderscheidt een aantal niveaus die iets zeggen over de mate waarin actoren gebruik maken van prestatiesystemen. Hij spreekt over: passief gebruik, politiek gebruik, pervers gebruik en tot slot doelbewust gebruik. Allereerst **passief gebruik**. Dit houdt simpelweg in dat actoren het minimale doen om te voldoen aan de vereisten die er zijn voor het maken en verspreiden van de prestatieinformatie. De door het prestatiesysteem verkregen prestatieinformatie wordt echter niet gebruikt door de actoren. Passief gebruik ligt volgens Moynihan voor de hand als gebruikers zelf weinig prikkels ervaren om het prestatiesysteem te gebruiken en daarnaast ook niet gestraft worden voor het niet gebruiken van het prestatiesysteem.

Daarnaast kunnen prestatiesystemen ook **politiek** gebruikt worden. Dat betekent dat de informatie afkomstig uit het prestatiesysteem tactisch wordt gebruikt als munitie om de eigen (politieke)

belangen te behartigen. Het gebruik van het prestatiesysteem is dan niet zozeer gericht op het verbeteren van de prestaties voor de hele publieke organisatie of publieke zaak, maar om de eigen belangen te behartigen.

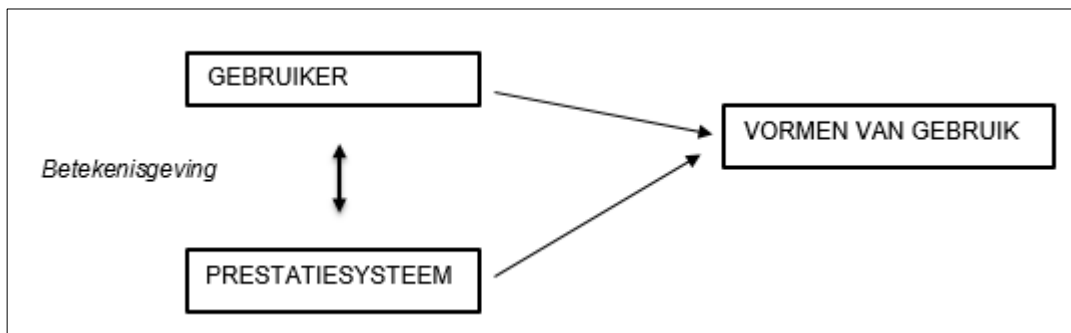
Hierbij is er dus een grote sprake van rolbetrokkenheid van de gebruiker: de (politieke) rol bepaalt de manier waarop actoren de prestatieinformatie uit het prestatiesysteem interpreteren, presenteren én gebruiken, aldus Mohnihan (2009). Zaken zoals het *spinnen* en *framen* van informatie uit prestatiesystemen vallen onder deze categorie. Als vierde kan er volgens Mohnihan (2009) ook sprake zijn van een **pervers** gebruik van prestatiesystemen. Hierbij passen actoren hun handelen in de praktijk zo aan zodat er goede prestaties uit de metingen komen (zie ook De Bruijn, 2006).

Tot slot kan er volgens Mohnihan (2009) ook sprake zijn van **doelbewust** gebruik van prestatiesystemen. Hierbij draagt het gebruik van prestatiesystemen bij aan” het verbeteren van publieke diensten doordat er betere geïnformeerde beslissingen gemaakt kunnen worden”, aldus Mohnihan(2009). Uit deze laatste omschrijving blijkt duidelijk dat Mohnihan(2009) redeneert vanuit een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen. Immers, een doelbewust gebruik valt volgens hem samen met de manier waarop het prestatiesysteem op papier is bedacht en ontworpen. De verschillende gebruiksniveaus staan hieronder opgenomen in figuur 13.

Gebruiksniveaus prestatiesystemen ( Mohnihan, 2009)	
<b>Passief gebruik</b>	Het prestatiesysteem wordt niet gebruikt
<b>Politiek gebruik</b>	Het prestatiesysteem wordt gebruikt om eigen (politieke) belangen te behartigen.
<b>Pervers gebruik</b>	Actoren passen actoren hun handelen op het prestatiesysteem aan zodat er goede meetresultaten komen
<b>Doelbewust gebruik</b>	Het prestatiesysteem wordt gebruikt voor het verbeteren van publieke diensten

**Figuur 13** *Gebruiksniveaus prestatiesystemen*. Gebaseerd op Mohnihan (2009)

### 3.4 Een interactie oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen



**Figuur 14** Een interactie- oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen. Gebaseerd op Vakkuri(2010)

Waar auteurs met een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen vanuit het instrument (het prestatiesysteem) redeneren, kiezen auteurs met een *interactie oriëntatie* op het gebruik van prestatiesystemen bewust een ander weg. Deze auteurs redeneren, vaak als kritische reactie op de instrumentele oriëntatie, vanuit de manier waarop gebruikers zelf continu betekenis geven aan deze prestatiesystemen in de dagelijkse praktijk. Deze betekenisgeving vindt plaats in de voortdurende interactie tussen de gebruikers van het prestatiesysteem en het prestatiesysteem, vandaar dat er gesproken wordt over een interactie benadering.

Onderzoekers met een interactie-oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen gaan er vanuit dat het daadwerkelijk gebruik van prestatiesystemen voortdurend kan veranderen doordat de betekenis die wordt toegekend aan het gebruik ook voortdurend aan verandering onderhevig is. Figuur 14 geeft deze interactie - oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen schematisch weer.

In deze paragraaf worden een aantal onderzoeken belicht die vanuit een interactie- oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen zijn gedaan. Allereerst wordt er ingegaan op het feit dat prestatiesystemen waardegeladen zijn. Vervolgens staat de wisselwerking tussen prestatiesystemen, gebruikers en de institutionele context centraal. Tot slot wordt ingegaan op het belang van “betekenisvolle” prestatiesystemen.

#### 3.4.1 Prestatiesystemen zijn waardegeladen

Zo trekt Radin (2006) in haar boek “*Challenging the performance movement*” fel van leer tegen instrumentele oriëntaties op prestatie meting en het gebruik van prestatiesystemen. In het boek weerlegt ze verschillende “ klassieke aannames” die schuil gaan achter een instrumentele en functionalistische kijk op prestatiesystemen. Ze verwijt deze instrumentele oriëntaties een naïeve en onrealistische kijk op de werkelijkheid (Radin, 2006, p. 185). Zo ageert ze onder andere tegen het feit dat deze instrumentele oriëntaties er impliciet van uitgaan dat de verkregen prestatie informatie afkomstig uit publieke prestatiesysteem “neutraal” is en dat actoren ook op die manier met deze



prestatieinformatie omgaan. Volgens Radin(2006) botst deze aanname met de werkelijkheid. Prestatieinformatie is volgens de auteur waarde geladen en zit vol met “*politics, interest and other human issues*” (Radin,2006, p.186). Ook het handelen van mensen, en dus ook het gebruiken van prestatiesystemen, is volgens Radin geen volledig rationeel proces: gebruikers kennen in hun interactie met prestatiesystemen op hun beurt ook weer een bepaalde “waarde” toe aan prestatiesystemen. Hierbij merkt Radin(2006) op dat gebruikers verschillende “waarden” hebben en dat mensen prestatiesystemen dus verschillend gebruiken. Zo blijkt uit onderstaand citaat: “*Multiple players in a democracy have very different expectations about what they believe is true and what is false. One actor’s “fact” is another actor’s “value”. This has a direct effect on what is measured and how. (...) Because various players are likely to use the information to meet their varied agendas, it is rational for those who are the subject of the data to find ways to game the system*” (Radin, 2006, p. 208).

Uit bovenstaand citaat komt goed naar voren dat Radin(2006) een interactie-oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen hanteert; volgens de auteur moet er immers rekening mee worden gehouden dat de continue waarde toekenning het gebruik van prestatiesystemen beïnvloed.

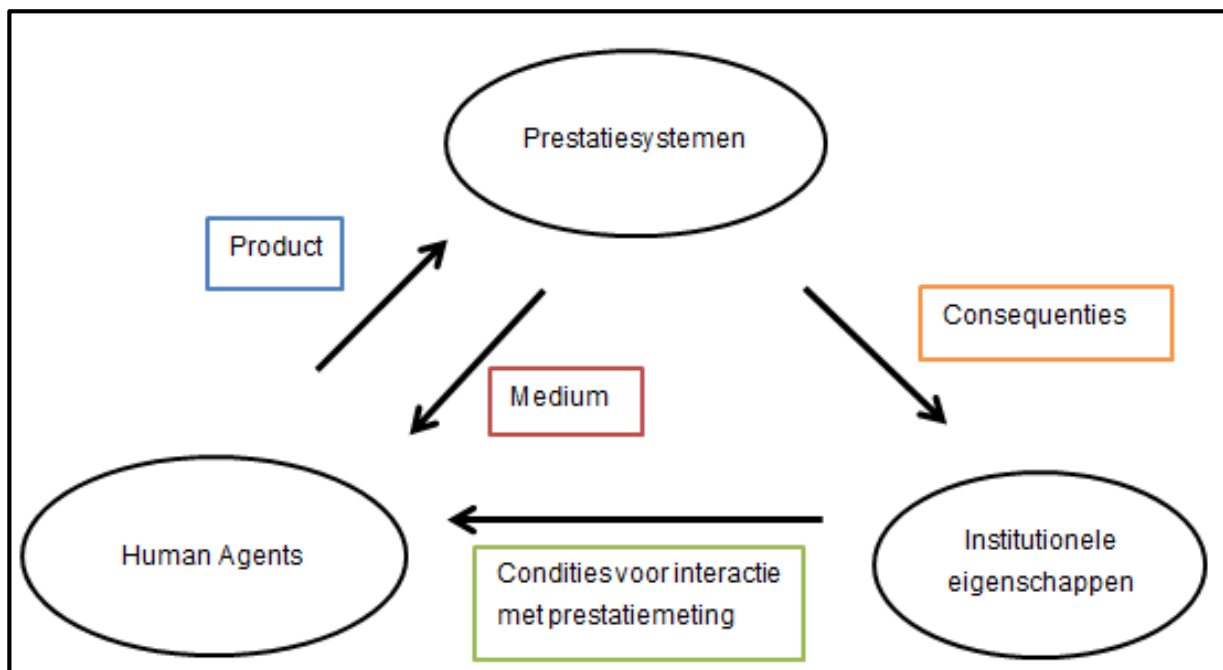
#### *3.4.2 De wisselwerking tussen prestatiesystemen, gebruikers en de institutionele context*

Vakkuri & Meklin (2006) stellen in hun onderzoek naar het gebruik van prestatiesystemen dat prestatiesystemen niet alleen door ontwerpers constant gecreëerd, aangepast, veranderd en getransformeerd worden, maar dat dit ook de gebruikers van deze prestatiesystemen hier debet aan zijn door hun voortdurende interactie met deze systemen. Prestatiesystemen staan volgens de auteurs dan ook nooit op zichzelf maar staan altijd in een dynamische interactie met de gebruikers van prestatiesystemen en de institutionele contexten waarbinnen deze prestatiesystemen gepositioneerd zijn. Om dit te verduidelijken hebben Vakkuri & Meklin onderstaand model ontwikkeld op basis van een eerder model van Orlikowski (1992). Het model (zie figuur 15) toont aan dat prestatiesystemen altijd in een wisselwerking staan met andere factoren: te weten “human agents” en de institutionele eigenschappen waarbinnen het prestatiesysteem werkzaam is. Het schema laat ten eerste zien dat mensen prestatiesystemen beïnvloeden. Dit doordat prestatiesystemen beschouwd kunnen worden *als producten van human agents*. Prestatiesystemen worden immers gebouwd en ontwikkeld worden door human agents en worden ook door “human agents” tussentijds aangepast gedurende het gebruik ervan. Als tweede kunnen prestatiesystemen gezien worden als *medium van menselijke actie*. Vakkuri & Meklin(2006) geven aan dat prestatiesystemen de sociale praktijken waarin human agents opereren tot een bepaalde mate kunnen conditioneren. Prestatiesystemen kunnen echter nooit het handelen van mensen volledig determineren, aldus Vakkuri & Meklin. Er bestaat voor immers mensen altijd de mogelijkheid om anders te handelen. Als derde kunnen prestatiesystemen *consequenties hebben* voor de institutionele eigenschappen waarin het prestatiesysteem gebruikt wordt. Door het gebruik van



prestatiesystemen veroorzaken mensen danwel een handhaving van bestaande institutionele omgevingen danwel een wijziging van een institutionele omgeving. Dit kan zowel bewust als onbewust gebeuren. Tot slot kan de institutionele context condities scheppen in de manier waarop “human agents” omgaan met prestatiesystemen. In verschillende institutionele contexten variëren de regels en de normen met betrekking tot het gebruiken van prestatiesystemen.

De auteurs eindigen hun onderzoek dan ook met kritiek op de dominante aandacht die er bestaat voor instrumentele oriëntaties op het gebruik van prestatiesystemen: *“performance measurement research is even excessively concentrated on textbook models of performance measurement systems, rather than institutional interpretations of them as the systems are used and interacted”* (Vakkuri, Meklin, p. 247).



**Figuur 15** *Prestatiesystemen in wisselwerking met gebruikers en de institutionele context.* \Gebaseerd op Vakkuri & Meklin (2006)

### 3.4.3. Het belang van “betekenisvolle” prestatiesystemen

Tot slot stelt ook Noordegraaf (2008) de interactie tussen prestatiesystemen en gebruikers centraal. In een onderzoek naar het gebruik van een specifiek prestatiesysteem, de Rotterdamse veiligheidsindex, stelt hij dat het gebruik van dit “dubieuze instrument” betekenisvol is geworden doordat er bepaalde handelingen plaats hebben gevonden in de sociale en politieke context waarbinnen het systeem gebruikt werd. Volgens Noordegraaf(2008) kunnen prestatiesystemen dan ook niet los gezien worden van de context waarin en de gebruikers waardoor ze gebruikt worden:

*“Measurement means do not represent phenomena , detached from social action. They are part of social action, representing forms of social co-ordination. This means management my measurements*

*should not be detached from real actors and stakeholders with intentions, positions and resources (Noordegraaf, 2008, p. 226). “*

Uit deze omschrijving blijkt duidelijk dat Noordegraaf (2008) uitgaat van een interactie-oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen, doordat hij aangeeft dat prestatiesystemen nooit “los” gezien moeten worden van gebruikers. Noordegraaf(2008) geeft aan dat dit prestatiesysteem betekenisvol is geweest doordat gebruikers naar het systeem hebben “gelinkt”, het hebben “aangeropen” en het “intrinsiek hebben opgeslagen”. Noordegraaf (2008) geeft in het slot van zijn onderzoek hierbij wel aan dat het betekenisvol gebruik van prestatiesystemen geen statisch karakter kent. Volgens Noordegraaf kan een betekenisvol prestatiesysteem snel weer betekenisloos worden, doordat het instrument op termijn, bijvoorbeeld als controversieel of geforceerd wordt ervaren (Noordegraaf, 2008, p. 236).

### *3.5 Vooruitblik*

Nu in dit hoofdstuk is vastgesteld dat het gebruik van prestatiesystemen constant hernieuwde betekenissen krijgt door een interactie tussen gebruikers, de institutionele context en het systeem zelf, ligt het nu voor de hand om te onderzoeken op *welke manier* deze betekenisgeving plaatsvindt. In het volgende hoofdstuk wordt daarom dieper ingegaan op manier waarop de institutionele context het handelen van actoren beïnvloed. In het bijzonder wordt er ingegaan op de manier waarop de gebruiksbereidheid voor een bepaalde praktijk wordt beïnvloed door de institutionele context.

# **Hoofdstuk 4: Gebruiksberedheid**

## 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aan de hand van Vakkuri & Mekking (2006) beschreven dat de institutionele context condities schept in de wijze waarop actoren omgaan met prestatiesystemen. Dit blijkt uit onderstaand citaat:

*“When people design performance measurement systems, adopt or implement them, modify them, resist them or politicise with them they are influenced by the institutional conditions of their working environments”* (Vakkuri & Meklin, 2006, p.239).

Dit tweede deel van het theoretisch kader gaat dieper in op de manier waarop de institutionele context invloed uitoefent op het gedrag van menselijk handelen (Scott, 2014) en in het bijzonder op het gebruik van prestatievergelijking. In dit hoofdstuk wordt dan ook antwoord gegeven op de volgende theoretische deelvragen van dit onderzoek:

- 1. Op welke wijze wordt de bereidheid om een bepaalde praktijk te gebruiken beïnvloed door institutionele regels, normen en waarden?*
- 2. Op welke wijze kunnen institutionele contradicties de bereidheid om een bepaalde praktijk te gebruiken ondermijnen?*

De beantwoording vindt plaats aan de hand van de volgende paragraafindeling:

**Paragraaf 4.2:** Instituties en organisaties

**Paragraaf 4.3:** Institutionele motieven voor gebruiksbereidheid

**Paragraaf 4.4:** Gebruiksbereidheid onder druk: contradicties

**Paragraaf 4.5:** Conceptueel model en verwachte onderzoeksresultaten

**Paragraaf 4.6:** Conclusies en vooruitblik

## 4.2 Instituties en organisaties

Voordat wordt ingegaan op de manier waarop de betekenisgeving van actoren binnen organisaties beïnvloed wordt door institutionele condities wordt in deze paragraaf eerst ingegaan op de herkomst van institutionele perspectieven. In het brede spectrum van wetenschappelijke studies naar organisaties zijn er immers verschillende onderzoeksperspectieven op organisaties te onderscheiden. Vaak wordt er een onderscheid gemaakt tussen enerzijds *rationele* (Ashwordt, Boyne, Delbridge, 2009) of *functionalistische* (Covaleski, 1996) perspectieven op organisaties en anderzijds meer *institutionele* perspectieven op organisaties (Selznick, 1957, Scott, 2011). De verschillen tussen deze perspectieven komen helder naar voren in de manier waarop er naar veranderingen binnen organisaties gekeken wordt. Rationele of functionalistische perspectieven stellen dat veranderingen binnen organisaties te verklaren zijn vanuit rationele motieven. Hierbij staan motieven als effectiviteit en efficiëntie centraal bij organisatieverandering. Covaleski (1996) heeft dit functionalistische perspectief helder omschreven:

*“A functional approach to organizations presupposes that organizations and the individuals within it, rationally choose to means to achieve their objectives. That is, a functionalist and rational approach presupposes that, in order to ensure an organization’s continuity, its choices and decisions are based on considerations such as improvements in economic efficiency and effectiveness (Covaleski, 1996, p. 213)”.*

Opvallend aan deze definitie is dat er vanuit gegaan wordt dat zowel organisaties, als alle individuen in deze organisaties, puur handelen op basis van rationele keuzes om doelstellingen te behalen. Pollitt (2011) vult hierop aan, dat vanuit het functionalistische perspectief, veranderingen in organisaties te verklaren zijn op basis van nutmaximalisatie: Zo zal een bestaande organisatievorm worden vervangen op het moment dat een andere organisatievorm efficiënter is dan de huidige vorm, mits er ruimte wordt gegeven voor een concurrerende vorm (Pollitt, 2011, p 481).

Hoewel functionalistische theorieën op organisaties dominant zijn in de organisatiewetenschappen (Gioia, Pitre, 1990, p. 586) is er vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines ook felle kritiek geuit op dit gedachtegoed. Zo introduceerde de psycholoog Simon (2000) het principe van “*bounded rationality*”. Hierbij doelt hij erop dat geen enkel besluit puur rationeel genomen kan worden vanwege de beperkte cognitieve capaciteit van mensen, het voortdurende gebrek aan informatie en onduidelijkheid over causaliteit tussen middelen en uitkomsten. Hierdoor kunnen individuen dus nooit enkel puur rationeel handelen. Ook Becker (1962) heeft aan deze kritieken bijgedragen. Hij stelt dat mensen niet alleen rationeel gedrag vertonen, maar ook handelen vanuit “irrationeel gedrag”. Volgens Becker zelfs meer dan altijd werd vermoed (Becker, 1962, p. 2). Een perspectief op

organisaties waarbij wel rekening wordt gehouden met irrationeel gedrag van mensen is het institutionele perspectief.

Selznick kan worden gezien als een van de grondleggers van het institutionalisme. In zijn boek *Leadership in administration* (1957) maakt hij een analytisch onderscheid tussen organisaties en instituties. Met een “organisatie” doelt Selznick op een technisch rationeel ontworpen instrument waar menselijke energie wordt gemobiliseerd en wordt toegeleid naar vooropgezette doelstellingen (Selznick, 1957, p. 5). Hij voegt er aan toe dat organisaties beheerst worden door de idealen van rationaliteit en discipline. Met een “institutie” doelt hij op een organisatie die is “*infused with value*”. Het is een adaptief en responsief organisme dat een product is van sociale behoeften en sociale druk. Zo geeft Selznick aan:

*“Taking account of both internal and external social forces, institutional studies emphasize the adaptive change and evolution of organizational forms and practices. In these studies the story is told of new patterns emerging and old ones declining, **not as a result of conscious design but as natural and largely unplanned adaptations** to new situations (Selznick, 1957, p. 12).”*

Uit het citaat blijkt dat gedragingen binnen organisaties dus niet slechts veroorzaakt worden als gevolg van een extern rationeel idee, maar dat deze grotendeels op een natuurlijke en ongeplande manier tot stand komen. Deze realistische kijk op de sociale werkelijkheid van organisaties, maakt dat gemeenten in het huidige onderzoek beschouwd worden als een institutie en niet als een organisatie. Gemeenten kunnen dus wel *beschreven* worden als organisaties, maar in lijn met Selznick, kunnen ze beter *geanalyseerd* worden als zijnde instituties. Dit vanwege de tekortkomingen van de functionalistische literatuur en de hierboven beschreven meerwaarde die institutionele theorieën met zich meebrengen.

#### **4.2.1 Afbakening institutie**

Uit de bovenstaande beschrijving over de herkomst van institutionele theorieën valt op te merken dat er vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines aandacht is voor instituties. Al deze publicaties leveren, eufemistisch uitgedrukt, geen eenduidig beeld over instituties. Om orde te scheppen heeft Scott (2014), na jarenlang onderzoek, een gangbare definitie van een institutie geformuleerd. De definitie bevat een driedeling waarbij elk element voorziet in een verklaring voor institutioneel gedrag:

*“Institutions comprise regulative, normative, and cultural- cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life “(Scott, 2014, p. 56).*

### 4.3 Institutionele motieven

Voordat ingegaan wordt op de manier waarop het gedrag van actoren beïnvloedt wordt door de aanwezige institutionele regulatieve, normatieve en cognitieve elementen is het eerst goed om een pas op de plaats te doen. Moderne institutionele theorieën erkennen dat het gedrag van actoren wel beïnvloed wordt door deze elementen, maar niet gedetermineerd wordt door deze elementen. Scott(2014) spreekt dan ook niet voor niets over deze elementen als de “*elastic fibers that **guide** behaviour and resist change*” (p. 57).

Uit deze definitie blijkt dat instituties beschouwd kunnen worden als richtinggevers voor menselijk gedrag, maar niet als bepalend voor menselijk gedrag. Dit heeft volgens DiMaggio(1988) te maken met het bestaan van “*agency*”. Hiermee wordt bedoeld op de mogelijkheid van mensen om “iets anders te kiezen” in een bepaalde situatie. Ook Modell (2001) geeft aan dat actoren, door de aanwezigheid van agency, binnen instituties proactief kunnen kiezen om zich niet aan institutionele elementen te houden: “*Actors are not necessarily confined to passively comply with institutional pressures, but may possess much wider action repertoires involving a greater element of pro-active choice*” (Modell, 2001, p.438).

Beroemd is ook het werk van Oliver (1991). Ook zij geeft aan dat het gedrag van actoren beïnvloedt wordt door institutionele elementen, maar dat er niet altijd sprake is van passieve gehoorzaamheid aan deze institutionele elementen. Actoren kunnen volgens haar “strategisch” reageren op de verschillende institutionele krachten.<sup>9</sup>

Desalniettemin is het waardevol om te onderzoeken op welke wijze het gedrag van actoren door instituties wordt beïnvloed.

#### 4.3.1 Regulatieve motieven voor gebruik

Volgens Scott (2014) bevatten instituties allereerst reglementaire elementen (Scott, 2014). Het gedrag van actoren wordt binnen instituties deels met behulp van regels en voorschriften gereguleerd en beperkt. Een voorbeeld hiervan is dat ministers en staatssecretarissen geen betaalde en onbetaalde nevenfuncties mogen hebben, dat is wettelijk geregeld.<sup>10</sup> Een ander voorbeeld is dat ambulancepersoneel wettelijk verplicht is om geregistreerd te staan in het BIG- register. Orde binnen instituties wordt dus deels veroorzaakt door reglementaire regels, aldus Scott (2014). In deze scriptie wordt daarom aangenomen dat ook de bereidheid van actoren voor het gebruik van een bepaalde institutionele praktijk deels bepaald wordt door deze regulatieve elementen. Actoren zijn bereid om een bepaalde praktijk te gebruiken omdat ze zich daarmee aan deze regels houden. Dit regulatieve

---

<sup>9</sup> Oliver (1991) noemt verschillende strategische reacties: toestemmen met , een compromis zoeken met, vermijden van, verzet tegen en manipulatie van de institutionele krachten.

<sup>10</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/integriteit-overheid>

motief voor gebruiksbereidheid leidt bij actoren tot een gevoel van onschuld (Scott, 2014). Bovendien blijven actoren, door een bepaalde praktijk te gebruiken, gevrijwaard van straf en schuld.

#### 4.3.2 Normatieve motieven voor gebruik

Volgens Scott (2014) bevatten instituties ook normatieve elementen. Het gedrag van actoren binnen instituties wordt dus deels bepaald door normatieve regels en opvattingen. Deze normatieve regels brengen een voorschrijvende, evaluatieve en verplichtende dimensie voor actoren mee, aldus Scott. Hierdoor wordt bepaald gedrag als “juist” beschouwd.

Suchman (1995) onderscheidt een drietal verschillende normatieve motieven (Suchman, 1995, p. 579). Allereerst kan een bepaalde institutionele handeling als juist worden beschouwd omdat het de juiste consequenties oplevert. Het gaat hierbij volgens Suchman (1995) niet zozeer om consequenties die het smalle eigenbelang van de actor dienen. Het gaat om juiste consequenties die sociaal gewaardeerd (*social valued*) zijn. Een voorbeeld van handeling die sociaal gewaardeerde consequenties heeft is bijvoorbeeld dat een docent een bepaalde handeling verricht die leidt tot minder spijbelen. Het verminderen van spijbelen is niet per se in het smalle eigenbelang van de docent, maar is wel sociaal gewaardeerd. Hierdoor is het voor een docent aantrekkelijk om toch de handeling te verrichten.

Ten tweede kan een bepaalde institutionele handeling als juist worden beschouwd omdat het gebaseerd is op de juiste procedures en technieken. Suchman (1995) duidt dit aan met een voorbeeld over een ziekenhuis. Een ziekenhuis waarin relatief veel mensen sterven maar waarin artsen volgens de juiste procedures werken kan vaak rekenen op normatieve goedkeuring. Een ziekenhuis waarin abnormale procedures worden ingezet maar waar het sterfpercentage beduidend lager ligt kan vaak rekenen op minder normatieve goedkeuring. Dit voorbeeld laat zien dat commitment aan een bepaalde procedure soms zwaarder weegt dan commitment aan een bepaalde consequentie. Tot slot kan een bepaalde institutionele handeling de juiste manier zijn om te doen omdat andere personen binnen de organisatie het ook op die manier doen. Suchman (1995) spreekt in dat geval over het navolgen van “moral entrepreneurs”.

Scott (2014) geeft dus aan dat het normatieve element benadrukt dat de sociale orde binnen een institutie in stand gehouden wordt doordat mensen zich aan normatieve regels houden.

Op basis van bovenstaande zouden we kunnen verwachten dat ook de gebruiksbereidheid van actoren voor een bepaalde praktijk deels bepaald wordt door deze normatieve motieven. Actoren zijn bereid om een bepaalde praktijk te gebruiken omdat ze zich daarmee aan deze normatieve regels houden. Deze normatieve motieven voor gebruiksbereidheid leiden ertoe dat actoren van anderen sociale goedkeuring en eer ontvangen. Deze normatieve motieven zorgen er daarnaast voor dat de actor gevrijwaard blijft van schaamte en sociale afwijzing.



#### 4.3.3 Cognitieve motieven voor gebruik

Tot slot onderscheidt Scott (2014) cultureel-cognitieve elementen. Het gedrag van actoren binnen instituties wordt dan ook deels bepaald door deze sociaal- cognitieve elementen. Het gaat om *gedeelde concepties* die binnen de institutie leven en die daardoor een sociale werkelijkheid vormen. Deze gedeelde concepties dienen als frames waardoor actoren binnen de institutie betekenis geven aan hun sociale context. Actoren binnen instituties baseren hun gedrag op de manier waarop ze door deze frames naar de werkelijkheid kijken. Suchman(1995) onderscheidt een tweetal cognitieve motieven. Allereerst houden actoren zich aan bepaalde institutionele handelingen omdat ze dat helpt om de sociale werkelijkheid beter te begrijpen. Anderzijds houden ze zich aan bepaalde institutionele handelingen omdat alternatieve handelingen letterlijk ondenkbaar zijn.

Scott (2014) geeft aan dat deze sociaal-cognitieve elementen zowel de bewuste als de onbewuste interpretatieve processen van actoren benadrukt. Deze steunpilaar benadrukt dat de sociale orde wordt in stand gehouden door doordat mensen zich aan de sociaal-culturele regels houden.

Ook de gebruiksbereidheid van actoren voor een bepaalde institutionele praktijk wordt deels bepaald door deze sociaal- cognitieve elementen.

Op basis van bovenstaande wordt in dit onderzoek verwachten dat ook de gebruiksbereidheid van actoren voor een bepaalde praktijk deels bepaald wordt door deze cognitieve motieven. Actoren zijn bereid om een bepaalde praktijk te gebruiken omdat ze zich daarmee aan deze sociaal - cognitieve regels houden. Deze cultureel- cognitieve motieven voor gebruiksbereidheid leiden ertoe dat actoren weten waar ze aan toe zijn, en de sociale werkelijkheid kunnen begrijpen. Deze cultureel-cognitieve motieven zorgen er ook voor dat de actor gevrijwaard blijft van chaos en onzekerheid.

#### 4.3.4 Institutionele motieven voor het gebruik van een bepaalde praktijk

Op basis van deze paragraaf kunnen onderstaande institutionele motieven voor het gebruik van een bepaalde praktijk worden geformuleerd:

<b>Regulatieve motief:</b>
<i>Achtergrond: Door gebruik blijf ik gevrijwaard van straf en schuld</i>
➤ Door het gebruik houd ik me aan de regels en voorschriften

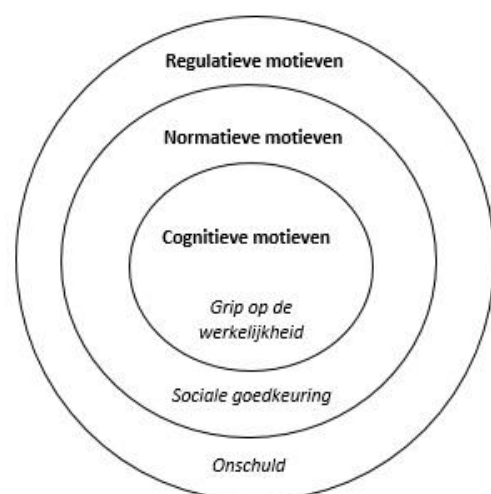
<b>Normatieve motieven:</b>
<i>Achtergrond: Door gebruik voorkom ik sociale afwijzing</i>
➤ Het gebruik levert sociaal gewaardeerde consequenties op
➤ Het gebruik is gebaseerd op de juiste technieken en procedures
➤ Anderen gebruiken het ook

<b>Cognitieve motieven:</b>
<i>Achtergrond: Door gebruik voorkom ik chaos en onzekerheid</i>
➤ Door het gebruik kan ik de werkelijkheid beter begrijpen
➤ Het niet gebruiken is ondenkbaar

#### 4.3.5 Gelaagdheid

Deze benoemde institutionele motieven kennen een bepaalde gelaagdheid. Volgens Scott (2014) kenmerken normatieve motieven zich in contrast met regulatieve motieven door een diepere en morele basis. Deze motieven zijn volgens Scott (2014) dan ook meer geïnternaliseerd bij actoren dan regulatieve motieven. Cognitieve motieven echter vaak nog meer geïnternaliseerd dan normatieve motieven. Deze motieven rusten op basis een onbewust en vanzelfsprekend begrip van de sociale werkelijkheid. Wanneer actoren cognitieve motieven hebben voor het gebruik van een bepaalde praktijk is anders handelen volgens Scott (2004) dan vaak ook **letterlijk** “unthinkable” (Scott, 2004, p.16). Figuur 16 geeft dit gelaagde karakter van gebruiksbereid weer.



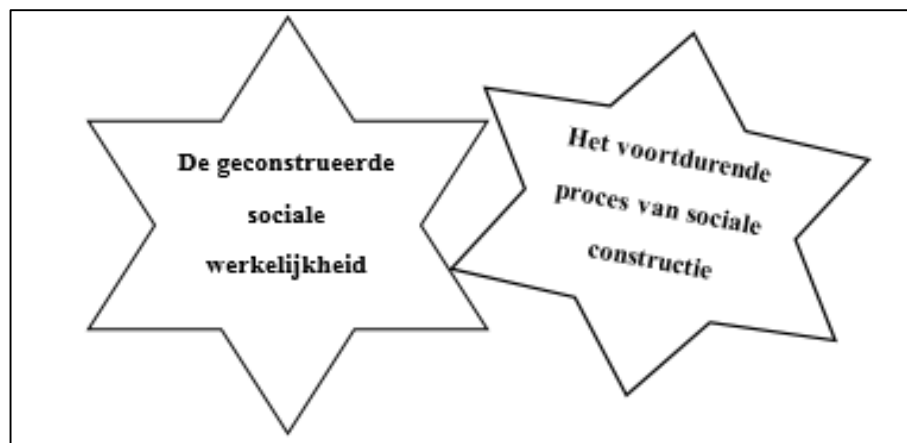
Figuur 16 Gelaagdheid institutionele motieven. Gebaseerd op Scott (2014)

## 4.4 Institutionele contradicties

In de vorige paragraaf is beantwoord dat de “gebruiksberedheid” voor een bepaalde praktijk beïnvloed wordt door regulatieve, normatieve en cognitieve motieven. Deze paragraaf laat zien dat deze gebruiksberedheid constant onder vuur ligt door zogenaamde institutionele contradicties die veroorzaakt worden door een voortdurende herconstructie van de sociale werkelijkheid (Benson, 1977). Deze contradicties, of breuken, kunnen de vitaliteit van de gebruiksberedheid ondermijnen omdat deze spanning en crises kunnen veroorzaken bij het gebruik van een bepaalde praktijk.

### 4.4.1 Het ontstaan van contradicties

Institutionele theorieën gaan er vanuit dat de sociale werkelijkheid binnen instituties er voortdurend eentje is van “*becoming*” (Benson, 1977, p.3). Oftewel, de sociale werkelijkheid binnen instituties is “sociaal geconstrueerd” en wordt voortdurend hergeconstrueerd (Greenwood, Suddaby, Hinings, 2002, p.58). Gedurende dit proces van een voortdurende hercreatie van de sociale werkelijkheid ontstaan contradicties – of breuken. Benson spreekt over: “*ruptures, inconsistencies, and incompatibilities in the fabric of social life*” (Benson, 1977 p. 4). Deze contradicties, of breuken, ontstaan doordat sociaal geconstrueerde werkelijkheden botsen met nieuwe en andere geconstrueerde werkelijkheden. Zo blijkt uit het volgende citaat: “*An ongoing social construction produces a complex array of contradictions, continually generation tensions and conflicts within and across social systems*” (Seo & Creed, 2002, p.225). De auteurs beschouwen contracties dan ook als een natuurlijk –bijproduct- van instituties (Seo & Creed, 2002). p. 1). Figuur 17 geeft weer dat contradicties ontstaan door botsingen tussen de geconstrueerde sociale werkelijkheid en het voortdurende proces van sociale constructie.



**Figuur 17** Botsingen tussen de geconstrueerde sociale werkelijkheid en het voortdurende proces van sociale constructie zorgen voor het ontstaan van contradicties. Gebaseerd op Benson (1977)

#### 4.4.2 Gebruiksbereidheid onder vuur door institutionele contradicties

Seo & Creed (2002) hebben een institutioneel model ontwikkeld waarbij zij de verandering van institutionele praktijken beschouwen als een uitkomst van een dynamische interactie tussen contradicties en menselijk handelen (Seo & Creed, 2002, p.222). Volgens deze auteurs wordt het handelen van institutioneel ingebedde actoren niet alleen beïnvloed door de bestaande institutionele elementen, oftewel de heersende regulatieve, normatieve en cognitieve motieven. Het handelen van actoren wordt volgens Seo & Creed ook constant beïnvloed door de altijd aanwezige contradicties (zie ook: Burns, Nielsen, p.451). Dit komt doordat contradicties **spanning** en **conflict** kunnen veroorzaken over institutionele praktijken. Door deze spanning kunnen actoren gemotiveerd raken om “iets anders te doen”.<sup>11</sup>

Gesteld kan worden dat contradicties dus ook spanning en conflict kunnen veroorzaken bij het gebruik van prestatievergelijking. Gebruikers kunnen door de aanwezigheid van deze contradicties gemotiveerd raken om prestatievergelijking niet meer te gebruiken en op zoek te gaan naar “iets anders”. Hierdoor wordt de mate waarin respondenten bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken aangetast. Nu beschreven is dat contradicties de gebruiksbereidheid kunnen ondermijnen zal in de volgende paragraaf worden ingaan op vier bronnen die vaak debet zijn aan het ontstaan van contradicties.

#### 4.4.3 Bronnen voor contradicties

Inmiddels is uit de duidelijk geworden dat contradicties de gebruiksbereidheid kunnen aantasten. Contradicties kunnen leiden tot spanning en conflict bij het gebruik van een bepaalde praktijk waardoor actoren gemotiveerd kunnen raken om iets niet meer te gebruiken. Seo & Creed (2003) geven aan dat contradicties vaak ontstaan als praktijken als inefficiënt, inconsistent, onbeweeglijk en onrechtvaardig worden ervaren. De auteurs geven aan dat door een **opeenstapeling** van deze bronnen de spanning en het conflict groter wordt. Dit blijkt uit onderstaand citaat:

*“From a dialectical perspective, the accumulation of these contradictions both within and between institutions provides the seeds of institutional change”*

(Seo & Creed, 2002, p. 226).

---

<sup>11</sup> De aanwezigheid van contradicties leidt volgens Seo & Creed (2002) niet automatisch tot de verandering van institutionele praktijken. Een institutionele praktijk verandert pas op het moment dat actoren de contradicties bewust opmerken en als gevolg daarvan daadwerkelijk actie (praxis) ondernemen om een institutionele praktijk te veranderen. Veel contradicties blijven echter *latent* en leiden dus niet tot institutionele verandering (Seo & Creed, 2002, p. 235).

Een eerste bron voor het ontstaan van contradicties kenmerkt zich doordat actoren bestaande institutionele praktijken als *inefficiënt* ervaren (Seo & Creed, 2004). Als verklaring hiervoor geven de auteurs dat institutionele regels vaak categorisch en algemeen van aard zijn, terwijl de criteria voor efficiëntie juist divers zijn en gericht op specifieke oplossingen binnen de organisatie. Institutionele praktijken worden dan als “niet passend” beschouwd. Zo blijkt ook uit het onderzoek van Meyer & Rowan(1977):

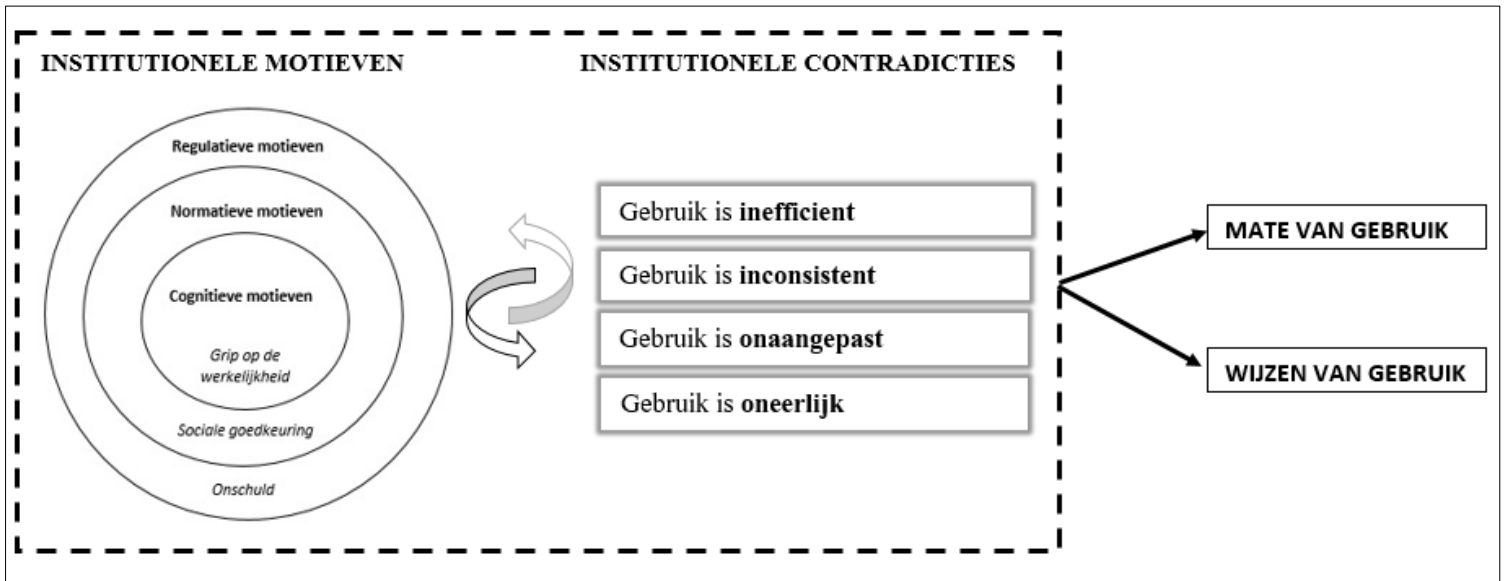
“*Because standardized ceremonial categories must confront technical variations and anomalies, the generalized rules of the institutional environment are often inappropriate to specific situations* “  
(Meyer, Rowan, 1977, p.355).

Een tweede bron voor het ontstaan van contradicties kenmerkt zich doordat actoren bestaande institutionele praktijken als *inconsistent* ervaren (Seo & Creed, 2004). Hiermee wordt bedoeld dat actoren de logica achter de praktijk als inconsistent en onverenigbaar ervaren met hun eigen logica. Seo & Creed (2004) geven aan dat actoren altijd in aanraking komen met andere logica's doordat er binnen instituties op vele verschillende niveaus, op verschillende plekken en met verschillende mensen sociale interacties plaatsvinden op verschillende niveaus. Een derde bron voor het ontstaan van contradicties kenmerkt zich doordat actoren bestaande institutionele praktijken als *onaangepast* ervaren (Seo & Creed, 2004). Actoren ervaren in dat geval dat de praktijk niet gecorrigeerd en aangepast is aan fundamentele veranderingen die zich voordoen in de werkelijkheid. Een vierde bron voor het ontstaan van contradicties kenmerkt zich doordat actoren bestaande institutionele praktijken als *oneerlijk* ervaren (Seo & Creed, 2004). Hierbij ervaren actoren dat bepaalde groepen meer baat hebben bij de praktijk dan andere groepen of dat ze benadeeld worden door de praktijk. Onderstaand schema geeft de verschillende bronnen voor contradicties nog eens weer.

<b>Bronnen voor contradicties:</b>
1. Gebruikers ervaren de praktijk als inefficiënt
2. Gebruikers ervaren de praktijk als inconsistent met hun eigen logica
3. Gebruikers ervaren de praktijk als onaangepast aan de veranderde werkelijkheid
4. Gebruikers ervaren de praktijk als oneerlijk

**Figuur 18** Bronnen voor institutionele contradicties. Gebaseerd op Seo & Creed (2002)

## 4.5 Conceptueel model gebruiksbereidheid



**Figuur 19** Conceptueel model gebruiksbereidheid. Gebaseerd op Seo & Creed (2002), De Bruijn (2006), Vakkuri (2010) en Scott (2014),

Op basis van de verschillende theoretische inzichten is het bovenstaande conceptueel model ontworpen. Het model gaat er allereerst vanuit dat de bereidheid om prestatievergelijking te gebruiken niet in beton kan worden gegoten. De gebruiksbereid wordt voortdurend beïnvloed door de institutionele context waarin gebruikers actief zijn. Deze institutionele context brengt zowel institutionele motieven als institutionele contradicties met zich mee die beiden de gebruiksbereidheid beïnvloeden.

Het model kijkt vanuit het samenspel tussen deze institutionele motieven en institutionele contradicties naar de mate waarin en de wijze waarop actoren bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. De mate van gebruiksbereidheid wordt in dit onderzoek bepaald op basis van de gebruikte institutionele motieven en op basis van de ervaren contradicties. Allereerst kan, vanwege de “gelaagdheid” van institutionele motieven gesteld worden dat respondenten die cognitieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking in hogere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan actoren die slechts regulatieve of normatieve motieven hebben. Volgens Scott (2014) zijn cognitieve motieven immers het sterkst “geïnternaliseerd”. Daarnaast kan op basis van Seo & Creed (2002) worden gesteld dat een opeenhoping van institutionele contradicties de gebruiksbereidheid ondermijnt. Actoren die geen contradicties ervaren zullen dan naar verwachting ook in hogere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan actoren die wel contradicties ervaren.

# **Hoofdstuk 5: Onderzoeksaanpak**

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksaanpak van deze scriptie centraal. In de vorige hoofdstukken stond alles in teken van de omschrijving van een doel- en vraagstelling en het ontwerpen van een theoretisch kader waarmee naar de werkelijkheid gekeken wordt. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat er allemaal gedaan moet worden om deze doel- en vraagstelling te kunnen beantwoorden. Kortom; hoe het onderzoek uitgevoerd gaat worden. De onderwerpen die in deze paragraaf aan bod komen staan allemaal met elkaar in verband. Ze kunnen dan ook als “gelaagd” beschouwen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op het type onderzoek wat gedaan wordt. Hierbij wordt de gekozen onderzoeksbenadering van dit onderzoek verantwoord. Ook is er aandacht voor de gekozen wetenschapsfilosofische positie van de onderzoeker. Daarnaast wordt ingegaan op de gekozen onderzoeksstrategie waarmee de overkoepelende opzet van het onderzoek bedoeld wordt. Vervolgens wordt in de paragraaf operationalisatie besproken worden op welke manier theoretische begrippen meetbaar zijn gemaakt. Vervolgens is er aandacht voor de gekozen onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken. Het hoofdstuk eindigt met de manier waarop er in dit onderzoek aandacht is voor betrouwbaarheid en validiteit.

## 5.2 Type onderzoek

### 5.2.1 Bestuurskundig onderzoek

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een bestuurskundig onderzoek. Volgens Van Thiel (2010) zijn bestuurskundige onderzoeken uniek omdat zij probeert vanuit verschillende theoretische invalshoeken tegelijkertijd naar het openbaar bestuur probeert te kijken (Van Thiel, 2010, p.9). Dit blijkt uit de gekozen theorieën die hiervoor in het theoretisch kader zijn beschreven. Deze gebruikte inzichten zijn afkomstig uit sociologische, psychologische en zelfs bedrijfskundige disciplines. Het is dan ook duidelijk een interdisciplinair onderzoek. Van Thiel (2010) geeft ook aan dat bestuurskundige onderzoeken een toepassingsgericht karakter kennen. Ook dit toepassingsgerichte karakter staat centraal in deze scriptie. Het doel van dit onderzoek is niet zozeer het bouwen van grote theorieën, maar veel eerder het verschaffen van inzichten in het verwachte gebruik van prestatievergelijking door gemeentelijke sleutelspelers. Gestreefd wordt dan ook om in het slothoofdstuk een aantal praktische aanbevelingen te geven voor de ontwerpers van het nieuwe prestatievergelijkingssysteem.

### 5.2.2 Interpretatieve onderzoeksbenadering

Binnen de bestuurs- en organisatiewetenschappen bestaat er grote verdeeldheid in de manier waarop onderzoek wordt gedaan. Deze verschillen zijn vaak te verklaren vanuit het “paradigma” van waaruit onderzoekers hun theorieën bouwen. Met een paradigma doelt Kuhn (1970) in Hudson(1992) op een bepaalde manier van denken die de fundamentele overtuigingen en vooronderstellingen van de



onderzoeker reflecteert. Het paradigma bepaalt in grote mate in welke onderwerpen de onderzoeker geïnteresseerd is, hoe het onderzoek wordt opgebouwd, hoe er data wordt verzameld, hoe de data wordt geanalyseerd en op welke manier er vervolgens theorie wordt opgebouwd (Goia, Pitre, 1990). Paradigma's zijn gebaseerd op de behandeling van zowel ontologische als epistemologische vragen. *Ontologische* vragen houden zich bezig met wat werkelijkheid daadwerkelijk is. Zo kan in de natuurwetenschappen door analyses en testen worden vastgesteld dat een “boom” een “boom” is. Ook in het werkveld van de bestuurs- en organisatiewetenschappen spelen deze ontologische vragen een grote rol, echter staan in deze onderzoeken vaak begrippen met een hoog abstractieniveau centraal. Zo ook blijkt ook uit dit onderzoek waarin de “gebruiksberedheid” centraal staat. De ontologische vraag houdt zich dus bezig met de vraag wat de werkelijkheid is van “gebruiksberedheid” en of het te achterhalen is. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat “gebruiksberedheid” niet een begrip is dat buiten onszelf als mensheid staat. Het is een sociale constructie dat steeds opnieuw betekenis krijgt. *Epistemologische* vragen houden zich bezig met de vraag hoe de onderzoeker zich verhoudt tot die ontologische werkelijkheid. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de onderzoeker zelf onderdeel is van de realiteit die hij onderzoekt. De onderzoeker construeert door zijn eigen handelen zelf mee aan de werkelijkheid. Het stellen en beantwoorden van deze ontologische en epistemologische vragen heeft veel invloed op het produceren van kennis. Deetz (1996) heeft op grond van wetenschapsfilosofische tradities die gebaseerd zijn op de handeling van zowel ontologische als epistemologische vragen vier dominante paradigma's onderscheiden over de manier waarop er naar de werkelijkheid wordt gekeken. Deze vier tradities zijn hieronder in figuur 20 weergegeven:

**Figuur 20** Vier wetenschapsfilosofische posities. Gebaseerd op Deetz(1996)

<b>Postmodern</b>	<b>Kritische theorie</b>
<b>Interpretatief</b>	<b>Positivistisch</b>

Zoals blijkt uit de beantwoording van de ontologische en epistemologische vraag ligt het voor de hand dat in dit onderzoek gekozen wordt voor een interpretatieve benadering. Ontologisch gezien gaat deze benadering ervan uit dat de werkelijkheid betekenisvol en sociaal geconstrueerd is. Betekenisgeving wordt beschouwd als een ambigu en flexibel proces, er zijn immers meerdere interpretaties mogelijk van handelingen en gebeurtenissen. De mogelijkheid van meerdere betekenissen houdt in dat verbindingen met de specifieke **context** essentieel zijn. De onderzoeker laat het belang van de specifieke context zijn door gebruik te maken van een institutionele theoretische lens. Gemeenten worden in dit onderzoek immers beschouwd als instituties. Dit heeft tot gevolg dat de onderzoeksobjecten, gemeentelijke sleutelspelers, in dit onderzoek dan ook beschouwd worden als actoren die opereren binnen instituties. Deze institutionele benadering is gekozen omdat het gedrag

van actoren binnen instituties beïnvloed wordt door zowel heersende regels, normen en waarden die in de organisatie leven (Scott,2014). De keuze voor deze institutionele theoretische lens past daarom uitstekend bij de gekozen interpretatieve benadering van dit onderzoek.

### *5.2.3 Kwalitatief onderzoek*

Om de bereidheid van verschillende gemeentelijke sleutelspelers voor het gebruik van een prestatievergelijking te onderzoeken wordt gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Boeije (2008) geeft een definitie van kwalitatief onderzoek: *“in kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen”* (Boeije, 2008, p.27)

Om een antwoord op de gestelde onderzoeksvraag te kunnen geven is het noodzakelijk om te kijken naar de wijze waarop gemeentelijke sleutelspelers betekenis geven aan het gebruik van prestatievergelijking. De keuze voor kwalitatief onderzoek komt dan ook logisch voort uit de gestelde onderzoeksvraag. Daarnaast heeft kwalitatief onderzoek het doel om deze betekenisgeving te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2008). Ook dat wordt beoogd met dit onderzoek, door op zoek te gaan naar de factoren die invloed hebben op de gebruiksbereidheid van gemeentelijke sleutelspelers (Zie onderzoeksvraag).

## **5.3 Onderzoeksstrategie**

In dit onderzoek wordt gekozen voor een onderzoeksstrategie - oftewel overkoepelende opzet of logica van het onderzoek – die cross-sectioneel van aard is. Volgens Bryman (2008, p. 44) worden in een cross-sectioneel onderzoek gegevens verzameld van meer dan één geval op één moment in de tijd. Dit met als doel om associatiepatronen tussen de verzamelde gegevens te ontdekken. Er was liever gekozen voor een longitudinaal onderzoek om duurzame gebruiksbereidheid te kunnen onderzoeken maar cross- sectioneel onderzoek past beter bij de korte onderzoeksperiode waarin dit onderzoek plaats moet vinden.

### *5.3.1 Selectie steekproef*

Zoals aangeven kiest dit onderzoek voor een cross- sectionele onderzoeksstrategie. Bij de steekproefselectie voor dit onderzoek speelden een aantal criteria. Allereerst is de keuze gemaakt om “gemeentelijke sleutelspelers” te benaderen. Hiermee worden actoren aangeduid die een belangrijke rol spelen bij het besturen van, en het richting geven aan Nederlandse gemeenten. Ook zijn het actoren die ofwel meewerken aan, ofwel oog in oog komen te staan met gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken, zoals verplicht gesteld vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Doordat het beoogde prestatievergelijkingssysteem in deze begrotings- en verantwoordingsstukken zal worden opgenomen is het interessant om onderzoek te doen naar juist

deze “sleutelspelers”. Deze sleutelspelers zijn immers de beoogde gebruikers van het nieuwe prestatievergelijkingssysteem. Vervolgens is ervoor gekozen om in de steekproef zowel respondenten uit politiek-bestuurlijke circuits als respondenten uit ambtelijke circuits op te nemen.

Hier is voor gekozen omdat verwacht wordt dat deze circuits verschillende betekenissen zullen toekennen aan prestatievergelijking, met gevolgen voor het gebruik van dit nieuwe prestatievergelijkingssysteem. Deze keuze maakt het ook mogelijk om beide circuits met elkaar te kunnen vergelijken. Het verschaft op deze manier inzicht in de gebruiksbereidheid van verschillende gemeentelijke sleutelspelers met betrekking tot prestatievergelijking. Dit inzicht heeft slechts alleen betrekking op de onderzochte steekproef en is dus niet zomaar algemeen geldend voor alle wethouders financiën, gemeentesecretarissen, raadsleden en controllers. Generaliseerbaarheid is dan ook niet het doel van dit onderzoek. Veel meer staan de interpretaties van deze onderzochte respondenten centraal. Dit past ook bij de eerder besproken kenmerken van kwalitatief bestuurskundig onderzoek: het onderzoek is niet zozeer gericht het bouwen van grote theorieën, maar veel eerder het verschaffen van inzichten voor de omgang met actuele praktijken. De uitkomsten kunnen danwel niet gegeneraliseerd worden, wel kunnen de uitkomsten dienen als reflectie en herkenning. Het zou de validiteit van deze scriptie echter ten goede komen als er meer gemeentelijke sleutelspelers geïnterviewd zouden worden. Gezien de beschikbare tijd van deze scriptie is onderzoek bij meer gemeentelijke sleutelspelers niet mogelijk.

## **5.4 Operationalisatie**

Het concept “gebruiksbereidheid” is een overkoepelend concept dat in het dagelijks leven niet gebruikt worden door de respondenten. Dit geldt nog meer voor “institutionele motieven” en “institutionele contradicties” Om deze theoretische begrippen meetbaar te maken wordt er een operationalisatie gemaakt op basis van het theoretisch kader. Van Thiel definieert het een operationalisatie als volgt:

*“het waarneembaar en meetbaar maken van de theoretische begrippen teneinde de onderzoeksvragen te beantwoorden”* (Van Thiel, 2010, p.52).

Dit leidt tot de uitwerking van het concept gebruiksbereidheid. Dit concept wordt uitgesplitst in een aantal variabelen en meerdere indicatoren. Deze zijn weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Concept	Variabelen	Indicatoren
Gebruiksberedheid	Institutionele motieven	De respondent geeft aan dat het hij/zij zich aan de regels houdt door prestatievergelijking gebruiken
		De respondent geeft aan dat het gebruiken van prestatievergelijking juist is omdat het sociaal gewaarde consequenties oplevert
		De respondent geeft aan dat het gebruiken van prestatievergelijking juist is omdat het gebaseerd is op de juiste procedures en technieken
		De respondent geeft aan dat het gebruiken van prestatievergelijking juist is omdat andere personen het ook gebruiken
		De respondent geeft aan dat het gebruiken van prestatievergelijking helpt om grip te krijgen op de werkelijkheid
		De respondent geeft aan dat ondenkbaar is om prestatievergelijking niet te gebruiken.
	Institutionele contradicties	De respondent geeft aan dat hij het gebruik van prestatievergelijking weinig directe outcome oplevert
		De respondent geeft aan dat het gebruik van prestatievergelijking meer kost dan dat het oplevert
		De respondent geeft aan dat het algemene karakter van prestatievergelijking geen rekening houdt met specifieke organisatiecondities en daardoor niet passend is
		De respondent geeft aan dat de logica van het prestatievergelijking niet overeenkomst met zijn/haar eigen logica
		De respondent geeft aan dat prestatievergelijking zich niet kan aanpassen aan veranderingen in de tijd
		De respondent geeft aan dat anderen ten onrechte meer profiteren van het gebruik van prestatievergelijking dan hij/zij

**Figuur 21.** Operationalisatietabel

## 5.5 Onderzoeksmethoden & -technieken

Onderzoeksmethoden zijn manieren om data te verzamelen. In dit onderzoek gebeurde dit aan de hand van semigestructureerde interviews. In het empirisch onderzoek zijn interviews gehouden met de gemeentelijke sleutelspelers. De behandelde thema's komen voort uit het eerder weergegeven theoretisch kader van dit onderzoek. Dit gebeurde aan de hand van semigestructureerde interviews.

De vragen zijn gesteld aan de hand van een topiclijst met een aantal vooraf geformuleerde vragen die zijn afgeleid van de operationalisatietabel en dus uiteindelijk afgeleid van het eerder geschetste theoretische kader. De interviews vonden plaats in de natuurlijke omgeving van de respondenten. Vooraf heeft de onderzoeker kort te herkomst van het onderzoek aan de respondenten verteld. Na afloop van de interviews zijn de transcripties opgestuurd naar de respondenten. Hen is de gelegenheid geboden om op de transcripties te reageren en eventuele wijzigingen door te voeren. Hier is geen gebruik van gemaakt.

De onderzoekstechnieken duiden aan op welke manier de gevonden data is geanalyseerd. Allereerst zijn de interviews zijn opgenomen en vervolgens woord voor woord getranscribeerd. Volgens Van Thiel(2007) draagt dit ertoe bij dat de woorden van respondenten zo volledig mogelijk worden weergegeven. De transcripten zijn vervolgens geordend aan de hand van codes die over hetzelfde onderwerp gaan. Hierbij is gebruik gemaakt van codebomen in het computerprogramma *MindManager*. Met behulp van dit programma vond de codering plaats in verschillende stappen. Allereerst is er sprake geweest van *open coding*. Hierbij werd de gevonden data gelezen en werd het ingedeeld in verschillende fragmenten waarbij deze fragmenten van een code werden voorzien. Dit was handig omdat er dan in een korte oogopslag gezien kon worden waar het fragment over ging. Vervolgens is met behulp van *axiaal coding* flink gesnoeid in het aantal codes. Minder belangrijke codes voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn geschrapt. Daarnaast zijn verschillende codes die bijna, of geheel, dubbel aanwezig waren samengevoegd. Als resultaat van de axiale codering ontstond een gereduceerde lijst van codes waarbij de codes ook geordend werden ten opzichte van elkaar. Tot slot werd met behulp van *selectieve coding* geprobeerd om verbanden te leggen tussen de verschillende codes. Zo werd er bijvoorbeeld gekeken of een actor die niet gebruiksbereid was ook institutionele contradicties gebruikte. Na de selectieve codering is begonnen met het schrijven van het resultatenhoofdstuk.

## 5.6 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de “kanttekeningen” die gemaakt kunnen worden bij het gedane onderzoek. Ook zal worden weergegeven hoe geprobeerd is om de aanwezigheid van deze kanttekeningen te verminderen. Dit gebeurt aan de hand van de begrippen: betrouwbaarheid en validiteit. Allereerst is het goed om te vermelden dat betrouwbaarheid bij een interpretatief onderzoek zich kenmerkt door: “*een navolgbaarheid van analyses, aannemelijkheid van conclusies en overdraagbaarheid*” (Van Thiel, 2007). Hieruit blijkt al direct dat het **niet** gaat om een navolgbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek. Het interpretatieve karakter van dit onderzoek gaat er immers vanuit dat een volgend onderzoek dat op dezelfde manier gedaan wordt, nooit dezelfde resultaten op zal leveren. Actoren kunnen vandaag gebruiksbereid zijn, maar misschien volgend jaar niet meer. Ontologisch gezien heeft dit te maken met het feit dat deze benadering ervan uitgaat dat de sociale werkelijkheid niet statisch is, maar dat er continu nieuwe betekenisgeving plaatsvindt.

Epistemologisch gezien heeft dit te maken met het feit dat een volgende onderzoeker de sociale werkelijkheid weer op een andere manier zal interpreteren. Om dit betrouwbaarheidsprobleem enigszins op te vangen zijn alle interviews woord voor woord getranscribeerd en zijn alle interviews op audio vastgelegd. Een volgende onderzoeker kan dus uit deze bronnen de sociale werkelijkheid interpreteren. Hierdoor wordt voorkomen dat een volgende onderzoeker de interpretaties van deze onderzoeker moet herinterpreteren (Zie Van Thiel, 2010, p. 43). Naast betrouwbaarheid is er ook aandacht geweest voor de validiteit van het onderzoek. De validiteit van een onderzoek wordt bepaald door de mate waarin een onderzoek heeft gemeten wat het beoogde te meten. Interne validiteit doelt op de betrouwbaarheid van de interpretaties die door de onderzoeker in het onderzoek zijn gedaan. De interne validiteit is door de keuze voor een cross- sectioneel design niet heel sterk. De gevonden verbanden in de data mogen immers niet als causaal worden aangegeven omdat de data op één moment in de tijd is verzameld. Om dit te verbeteren heeft de onderzoeker in de interviews vaak kort samengevat van datgene wat de respondent aangaf. Dit kan beschouwd worden als een interpretatie van de onderzoeker. Enkele malen werd de onderzoeker dan ook gecorrigeerd. Daarnaast zijn de interviewverslagen teruggestuurd naar de respondenten. Hier zijn geen correcties op binnengekomen. Door deze beide maatregelen is de interne validiteit van het onderzoek versterkt.

De externe validiteit geeft aan in hoeverre de resultaten van het onderzoek zijn te vertalen naar een bredere populatie. Geprobeerd is om een veelzijdige mix van respondenten te spreken die enigszins een afspiegeling zijn van de 393 gemeenten die Nederland heeft. Dit is niet erg geslaagd. Daarom is de externe validiteit van dit onderzoek is niet erg groot, het blijkt immers dat er, in verhouding, voornamelijk respondenten uit grotere gemeenten zijn geïnterviewd, terwijl het Nederlandse landschap van gemeenten ook veel kleinere gemeenten kent. Wel zijn respondenten uit veel verschillende regio's en van verschillende politieke kleuren geïnterviewd. Hierdoor is geprobeerd om de externe validiteit van dit onderzoek te versterken.

# Resultaten



**Hoofdstuk 6:**

**Politiek-bestuurlijke circuits**



## 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op onderstaande empirische deelvragen:

1. *Welke institutionele motieven hebben gemeentelijke sleutelspelers voor het wel of niet gebruiken van prestatievergelijking?*
2. *Welke institutionele contradicties ervaren gemeentelijke sleutelspelers bij het gebruiken van prestatievergelijking?*
3. *Wat valt er te zeggen over de bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers om prestatievergelijking te gebruiken?*

De beantwoording vindt plaats aan de hand van de volgende paragraafindeling:

**Paragraaf 2:** Introductie politiek-bestuurlijke circuits

**Paragraaf 3:** Institutionele motieven

**Paragraaf 4:** Institutionele contradicties

**Paragraaf 5:** Tot slot: gebruiksbereid?

## 6.2 Introductie Politiek- bestuurlijke circuits

In dit hoofdstuk zal het politiek-bestuurlijke circuit onder de loep genomen worden: wethouders en raadsleden. Er is in dit onderzoek met een viertal wethouders en een drietal raadsleden en een fractiemedewerker gesproken. Deze respondenten zijn zowel afkomstig uit grote en kleine gemeenten in Nederland.

### 6.2.1 Raadsleden financiën

Alle raadsleden geven aan vertegenwoordiger te zijn van een bepaalde politieke partij. Respondenten spreken over het feit dat ze als raadslid “portefeuilles” hebben. *“Dat houdt in dat je woordvoerder over een bepaald onderwerp bent en dat je nouja sowieso op de politieke markt het woord daarover voert”* aldus een raadslid. Het betekent volgens een raadslid ook dat je contact hebt met instanties die op dat terrein actief zijn. Als hoofdtaak van een raadslid wordt gezien: *“kaders stellen aan het college voor het uit te voeren beleid”*, Raadsleden agenderen bepaalde onderwerpen als ze zien dat dingen niet goed gaan, maar ook als ze ideeën hebben voor wat de gemeente zou moeten doen. Een ander raadslid licht dit toe: *“als raadslid heb je iets meer van, ik wil gewoon weten hoe het met iets staat. Of we er iets aan moeten doen.”* Alle respondenten hebben de portefeuille financiën. Vanuit die portefeuille onderzoeken de raadsleden of de gemeente op een verantwoorde manier omgaat met het beheer van de gemeentelijke geldmiddelen. Een raadslid focust zich hierbij erg op de vraag: *“hoe kunnen we op een gemakkelijke manier zien dat datgene wat we met elkaar hebben afgesproken dat dat daadwerkelijk ook is gebeurd?”* Maar *“financiën beslaat natuurlijk alles”* erkent dit raadslid. *“Dus je kijkt meer naar het hele plaatje”*.

### 6.2.2 Wethouders financiën

Een wethouder geeft aan dat *“besturen”* datgene is wat een wethouder doet. Volgens hem is dat: *“richting geven en keuzes maken”*. Een andere wethouder geeft aan dat dit voor hem niet geldt: *“” Mensen zien je toch vaak als degene die uiteindelijk de beslissingen neemt, en dat is niet helemaal waar, want het college neemt de beslissingen.”* Wel erkent hij dat een wethouder werkt vanuit de gedachte: *“ik wil ergens naar toe.”* En hierin probeert hij toch altijd iets van zijn eigen doel in te verweven, maar: *“zodanig dat je mensen niet verliest; instellingen niet, mensen niet, de raad niet.”* Daarom laat hij zich te hele dag door ambtenaren, de gemeenteraad, door organisaties, door bedrijven, instellingen en inwoners *“voeden”*.

Alle respondenten geven aan dat ze, net als raadsleden verschillende “portefeuilles” hebben, waaronder de portefeuille financiën. Een wethouder vult deze portefeuille via twee “lijnen” in. Allereerst bewaakt hij de interne kwaliteit van de gemeente: *“Je moet natuurlijk wel een beetje het gevoel hebben dat er een product ligt waar je als college mee naar buiten kunt. Dat het aan een aantal*

*kwaliteitscriteria voldoet. Ik heb het dan natuurlijk niet over de criteria die door een accountant gecontroleerd worden, maar juist een stukje extra. Van hoe kom je tot verantwoordingsstukken die ook recht doen aan de kaderstellende rol van de raad, en leg je daar dan ook verantwoording over af.”*“ De tweede lijn gaat volgens hem over de “” integrale verantwoording voor het totale financiële beleid van de gemeente.” Een andere wethouder geeft aan dat hij vanuit deze portefeuille de gemeente op de volgende zaken stuurt: *“Zorgen dat de financiën op orde zijn. Zorgen dat je een sluitende begroting hebt. Zorgen dat je dingen kan betalen. Dat je financieel gezond bent.”*

### *6.2.3 Gemeentelijke prestaties*

Voordat er ingegaan wordt op de bereidheid van het politiek-bestuurlijke circuit om gebruik te maken van gemeentelijke prestatievergelijking, staat eerst de vraag centraal met oog op welk doel gemeenten “prestaties” moeten leveren. Raadsleden en wethouders zijn daarom gevraagd waartoe gemeenten op aarde zijn. De respondenten onderscheiden meerdere redenen waarom gemeenten op aarde zijn.

Allereerst geven enkele respondenten aan dat gemeenten op aarde zijn **ten behoeve van haar inwoners**. Een wethouder geeft dit aan: *“De gemeente is op aard om iets te betekenen voor haar inwoners, door het verschil te maken voor haar inwoners”*.

Ook een raadslid geeft aan dat de gemeente er is voor haar inwoners: *“De gemeente is er om ervoor te zorgen dat het zo prettig en leefbaar mogelijk is voor haar inwoners ”*.

Een wethouder geeft aan dat de gemeente verschillende zaken oppakt om de gemeenschap ten dienst te staan: *“Dus je zorg voor regels, je zorgt voor concrete diensten, je zorgt voor beleid, allemaal om die gemeenschap ten dienst te staan.”* Een wethouder geeft aan dat de resultaten die een gemeente boekt ten behoeve van haar inwoners per definitie subjectief zijn: *“Er bestaat niet zoiets als een objectief goed. Het is, resultaten die een gemeente geboekt heeft zijn per definitie subjectief. Ik vind wel dat het, soms wel eens gevaarlijk is, dat sommige mensen pretenderen te weten wat goed is. En ik vind het ook link als individuen menen, meer, beter gelegitimeerd denken te zijn om te weten wat goed is dan anderen.”*

Respondenten geven ook aan dat gemeenten op aarde zijn “ontstaan” om te voorzien in behoeften die individuele burgers niet kunnen of willen, kortom het **uitvoeren van collectieve behoeften**:

Zo blijkt uit een opvatting van een wethouder: *“Er zijn collectieve dingen die moeten gebeuren, die niet door een burger individueel opgepakt kunnen worden. En uit die collectieve behoeften zijn gemeenten en overheden ontstaan.”* Een andere wethouder geeft ook aan dat gemeenten zijn “ontstaan”:

*“Ja kijk, sowieso he, in er zullen vanzelfsprekend gemeenten ontstaan, overal. Je ziet het in alle groepen, in alle samenlevingen zie je, ook die we niet gestructureerd hebben dat het ontstaat. Er is altijd iemand die een sporttoernooi organiseert, en op een gegeven moment is hij gewoon de baas van het sporttoernooi, zonder dat je hebt afgesproken dat hij de baas is. En hij doet dat, en dan ben*

*je voor dat onderdeel degene die bepaald. En iedereen gunt je dat dan ook he. Dat is vanzelfsprekend, Dat zie je in stammen e.d. Overal zie je dat ontstaan. De gemeente is een veel verder geformaliseerde stamhoofd. “*

Tot slot is er een wethouder die aangeeft dat hij de afgelopen jaren een verandering heeft opgemerkt waartoe gemeenten op aarde zijn. Volgens hem waren gemeenten eerst op aarde, “*mede als gevolg van socialistische invloeden*” vanuit de gedachte van “*de maakbare samenleving*”. Hij geeft nu aan dat gemeenten op aarde zijn om **de samenleving te faciliteren**: “*de gemeente is er om ontwikkelingen in de samenleving mogelijk te maken*”, aldus de wethouder.

#### *6.2.4 Belang van “presterende gemeenten”*

Alle respondenten zijn het erover eens dat het belangrijk is dat gemeenten goede prestaties leveren. Hiervoor werden verschillende redenen aangehaald. Veruit het vaakst werd dit beargumenteerd vanuit het argument dat gemeenten **gefinancierd** worden **door belastinggeld**. Zo geeft een raadslid aan dat hij het heel belangrijk vindt dat zijn gemeente presteert: “*Ja uiteraard is dat belangrijk. Iedereen betaalt belastinggeld. Daarnaast gaat er ook nog eens een groot gedeelte van het Rijksbudget naar de gemeente toe, en wordt hier in Rotterdam ook weer uitgegeven. En dat komt ook weer tot stand, grotendeels door belastinggeld (...)* “*Het is heel erg belangrijk dat de gemeente zo goed met geld omgaat, geld dat allemaal is verdiend door hardwerkende Nederlanders, daarvan worden een aantal zaken ook weer door deze gemeente uitgegeven.*” Er zijn ook respondenten die voornamelijk de **uitkomsten** van de prestaties van gemeenten benadrukken. Zo geeft een raadslid aan: “*ik vind het vooral belangrijk wat de uitkomst is.*” Een wethouder geeft aan dat hij daar ook energie van krijgt: “*Als we dingen presteren hier die waar je met z’n allen energie in het gestopt, dat het dan ook lukt*” Tot slot geven respondenten aan dat je als gemeente goede prestaties moet leveren omdat je er als gemeenten **niet voor jezelf bent**: *Ja, ik vind dat we er niet voor onszelf zijn. Ja, ik bedoel we zitten het hier niet te doen, om het plat te zeggen, als een vorm van zelfbevrediging, en de dingen die je als ambtelijke organisatie doet die doe je ten dienste van de samenleving. “*

## 6.3 Institutionele motieven

In deze paragraaf staan de institutionele motieven die raadsleden en wethouders aanwenden voor het wel of niet gebruiken van prestatievergelijking centraal.

### 6.3.1 Regulatieve motieven

Regulatieve motieven voor het gebruik van een prestatievergelijking worden niet door de respondenten gebruikt. Dit valt goed te verklaren aangezien het beoogde prestatievergelijkingssysteem nog niet bestaat en raadsleden en wethouders ook nooit verplicht kunnen worden om dit systeem te gaan gebruiken.

### 6.3.2 Normatieve motieven

Raadsleden en wethouders hebben verschillende normatieve motieven voor het gebruiken van prestatievergelijking. Deze motieven worden hieronder behandeld.

#### Motief I:

#### *Het gebruik levert de juiste, sociaal gewaardeerde, consequenties op*

Veel respondenten geven aan dat het gebruik van prestatievergelijking sociaal gewaardeerde consequenties oplevert. Er worden een aantal genoemd:

Respondenten geven allereerst aan dat prestatievergelijking kan leiden tot **politiek handelen**. Zo geeft een wethouder aan dat *“prestatievergelijking ervoor zorgt dat de raad iets aan de orde kan stellen”*. Dezelfde wethouder geeft aan dat prestatievergelijking te gebruiken is als basis voor het maken van politieke keuzes. Ook een raadslid geeft aan dat het haar helpt om politieke uitspraken *“te staven”* en bovendien levert prestatievergelijking *“leuke discussies op”* in de gemeenteraad. Ook een wethouder geeft aan dat prestatievergelijking het politieke debat kan verbeteren: *“Het kan de focus in discussies/debatten verschuiven naar de dingen die er echt te doen.”* Een ander raadslid geeft een concreet voorbeeld waarbij zij prestatievergelijking gebruikt als prikkel voor politiek handelen:

*“Dus laatst een concreet voorbeeld, we geven zoveel uit per inwoner aan de veiligheidsregio, maar in Rotterdam is dan minder. Dan heb ik de vraag: krijgen we daar dan hetzelfde voor en wat is daar dan de achterliggende gedachte erachter?”*

Enkele respondenten geven aan dat prestatievergelijking te gebruiken is als **een prikkel om daadwerkelijk beleid te veranderen**. Zo geeft een raadslid aan dat prestatievergelijking voor

bijsturing van beleid zorgt. Ze licht dit toe met een eigen ervaring van een benchmark m.b.t. arbeidsintegratie:

*“Nouja, als ik zie wat ik daaruit haalde, was bijvoorbeeld dat in andere steden, ter grote van [Gemeente X], daar bleek bijvoorbeeld uit dat bij andere grote steden 85 % van de cliënten in ieder geval een re-integratietraject hadden, dus in ieder geval bezig waren te re-integreren, terwijl op het moment dat ik raadslid werd het percentage in [Gemeente X] 49 % was, dat betekent gewoon dat mensen thuis zitten. Dus daar ben ik enorm mee aan de slag gegaan, en op een gegeven moment waren we bijna gelijk. En dan weet ik, door dit in de raad aan de orde te stellen lever je wel je bijdrage in dus dat meer mensen gaan re-integreren. En daarmee dus ja, een grotere kans krijgen op het verwerven van werk. “ Prestatievergelijking zorgt in dit voorbeeld dus “tot het behalen van een gewenst effect”, aldus een raadslid. Ook een wethouder geeft aan dat prestatievergelijking kan dienen als een prikkel om gemeentelijk beleid te veranderen. Dit met als doel om een laag cijfer uit de benchmark naar boven te halen:*

*“ Als het gaat om cijfers, dan zie je vaak dat je de 5,6 naar boven wilt halen in plaats van dat je de 7 wil stabiliseren”. Tot slot geeft een raadslid aan dat ze prestatievergelijking wil gaan gebruiken om te zien “of er nog bezuinigingsmogelijkheden zijn”.*

Enkele respondenten geven aan dat prestatievergelijking te gebruiken is als een **instrument van transparantie naar derden**. Zo geeft een wethouder aan dat hij d.m.v. prestatievergelijking de “kwaliteit die je als gemeente levert” aan anderen kan laten zien. Ook een andere wethouder vindt prestatievergelijking voor de burger “transpanter”: *“Ik houd van transparantie, daar moet je niet voor weglopen. Laat maar zien wat je doet.”*

Een enkele wethouder geeft aan dat hij prestatievergelijking gebruikt als een **instrument om te leren van andere gemeenten**. Dat blijkt uit volgend citaat: *“En als er een buurgemeente is die daar heel goed in scoort, dan is het altijd goed om het er eens me ze over te hebben van, wat doen wij nou niet goed wat jullie wel goed doen? Alleen al daarom moet je benchmarken, om te leren van anderen, en jezelf te verbeteren”.*

## **Motief II:**

### ***Het wordt ook door anderen gebruikt***

Enkele respondenten gebruiken bovenstaand normatief motief om aan te geven dat ze bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Zo blijkt uit volgend citaat:

*“ Ik zie dat we de laatste tijd steeds meer die behoefte hebben. Enerzijds het financiële vlak, maar daar hangt het vanaf, hoe is dat dan in andere gemeenten? Ik merk de laatste tijd dat we daar steeds meer behoefte aan hebben, we geven zoveel daaraan uit, maar hoe is dat eigenlijk bij andere gemeenten? “*

Met “we” doelt het raadslid op andere raadsleden. Hieruit blijkt dat prestatievergelijking voor dit raadslid een passend en sociaal geaccepteerde praktijk is. Ook een wethouder geeft aan dat elke gemeente graag als hoogste uit benchmarks wil komen: *“uiteindelijk vindt iedereen dat geweldig”*. Ook hieruit blijkt dat het gebruik van prestatievergelijking door deze respondent als sociaal geaccepteerd wordt ervaren omdat andere gemeenten ook graag als beste uit de lijstjes willen komen.

### **6.3.3 Cognitieve motieven**

Raadsleden en wethouders hebben tenslotte verschillende cognitieve motieven voor het gebruik van prestatievergelijking. Deze zullen hieronder worden behandeld.

#### **Motief III:**

##### ***Door het gebruik kan ik de werkelijkheid beter begrijpen***

Veel respondenten geven aan dat ze door prestatievergelijking te gebruiken de werkelijkheid rondom gemeentelijke prestaties beter kunnen begrijpen. Voor deze respondenten leidt het gebruik tot een bron van inzicht van hoe de gemeente het doet. *“Het geeft altijd een gevoel van waar je staat”* aldus een wethouder. Volgens een raadslid zorgt prestatievergelijking voor inzicht in de prestaties van haar gemeente. Een ander raadslid vult aan en geeft aan dat prestatievergelijking antwoord geeft op de vraag: *“Krijgen we daar voor hetzelfde geld hetzelfde en wat is daar dan de achterliggende gedachte achter?”*

Ook een wethouder geeft aan dat hij benchmarks gebruikt om te beoordelen of zijn gemeente *“excellent”* is. Een andere wethouder valt bij dat je aan de hand van prestatievergelijking *“in ieder geval de efficiency en de effectiviteit van jou gemeente kan toetsen.”*

Een wethouder die erg bereid is om prestatievergelijking te gebruiken geeft hierbij aan dat hij prestatievergelijking al daadwerkelijk gebruikt als *“meetinstrument om te kijken of de burger waar voor zijn geld krijgt”*.

#### **Motief III:**

##### ***Het is ondenkbaar om het niet te gebruiken.***

Voor een wethouder die aangeeft *“zeer positief”* te staan tegenover prestatievergelijking is het ondenkbaar om het niet te gebruiken. Hij vindt dat prestatievergelijking *“altijd”* een positieve invloed heeft. Zo blijkt uit volgend citaat: *“En daarom heeft benchmarken altijd een positieve invloed, wat mij betreft. Altijd willen verbeteren. Dat zit ook heel erg in onze organisatie. En je mag ook fouten maken, soms lukken dingen niet. En dat kost ook geld, ja, maar door dat soort dingen te creëren*

(prestatievergelijking, RED) *gaan ook heel veel dingen goed. En daar profiteren we met z'n allen van.*

Een respondent die niet bereid is om prestatievergelijking te gebruiken gebruikt ook ditzelfde cognitieve motief. Voor hem is het echter ondenkbaar om prestatievergelijking wél te gebruiken. Dit blijkt uit het feit dat hij vindt dat prestatievergelijking geen echte zekerheid oplevert:

*“Ze zijn leuk voor de heb, maar je moet niet doen alsof het de waarheid is, want dat is natuurlijk flauwe kul. De respondent geeft aan dat hij de uitkomsten van prestatievergelijking dan ook nooit gebruikt.*

*“Je moet bij een benchmark nooit kijken naar de uitkomst, maar je moet kijken naar de aannames aan de voorkant. “ Hierbij geeft hij als voorbeeld een benchmark over de gemeentelijke overhead: “Het zegt meer over hoe een lokale gemeente zijn verschillende afdelingen heeft gelabeld, dan dat het iets zegt over hoeveel overhead er in een gemeente is. “.*

Onderstaande tabel geeft de gebruikte institutionele motieven nog eens weer:

Institutionele motieven
<b>Normatieve motieven</b>
1. Het gebruik levert juiste, sociaal gewaardeerde, consequenties op
2. Het wordt ook door anderen gebruikt
<b>Cognitieve motieven</b>
3. Door het gebruik kan ik de werkelijkheid beter begrijpen
4. Het is ondenkbaar om het niet te gebruiken.
5. Het is ondenkbaar om het wel te gebruiken

#### 6.3.4 Instrumentele voorwaarden voor gebruik

De meeste respondenten geven wel enkele instrumentele voorwaarden waaraan prestatievergelijking aan zou moeten voldoen voordat ze bereid zijn om het te gebruiken. Vaak werd genoemd dat er sprake moet zijn van **vergelijkingen tussen vergelijkbare gemeenten**. Zo geeft een raadslid aan:

*“Het benchmarken heeft het gevaar in zich dat je appels met peren vergelijkt. Dus die benchmark heeft er wel mee te maken van; hoe goed is die benchmark dan, zijn steden met elkaar te vergelijken? “.* Ook een ander raadslid waarschuwt voor het vergelijken van *“appels en peren”*. Dit kan volgens een respondent leiden tot een scheef beeld:



*“Ja, je kunt natuurlijk met de grote steden een vergelijking maken, maar Den Haag is weer een heel andere wereld dan Rotterdam, en zo geldt dat ook weer voor Amsterdam. Zo geldt dat ook weer voor Eindhoven, Utrecht. Iedere stad is anders. Kijk je kan in mijn ogen dus wel vergelijken, maar wel tot een zekere hoogte. (...) Stel je gaat op aantal bijstandsgerechtigden een vergelijking maken, ja dan kan ik ook wel uittekenen dat Rotterdam er meer heeft dan bijvoorbeeld Laren.”*

Dezelfde respondent pleit er daarom voor dat gemeenten bij vergelijkingen daarom *“een soort van compensatiecijfer krijgen, om de bevolkingsopbouw, om dat goed daar tegenover te zetten”*.

Een ander raadslid verwacht dat je een soort *“klassenindeling”* moet hebben zodat je *“een stadje van 10.000 inwoners kunt vergelijken met een stadje van 10.000 inwoners”*.

Een wethouder geeft aan dat gemeenten op dit moment niet erg vergelijkbaar zijn. Daarom pleit deze wethouder ervoor om een strakker format te hanteren voor alle gemeenten:

*“waardoor je op een bepaalde standaard manier wordt geacht het te presenteren, en dan moet je ook dezelfde toerekeningsmodellen hanteren he, binnen een bepaalde bandbreedte, dan kun je het echt vergelijken. Ik zou dat heel handig vinden”*.

De wethouder die niet bereid is tot het gebruik van prestatievergelijking gelooft niet in deze oplossing. Volgens hem zullen gemeenten nooit vergelijkbaar zijn: *“Nee natuurlijk niet, het gevaar van benchmarks en dat soort dingen is dat het een vergelijkbaarheid suggereert die er niet is”*.

Een andere voorwaarde voor het gebruik van prestatievergelijking is de wens om **de uitkomst van de benchmark van een beredeneerde toelichting te voorzien**.

Zo geeft een raadslid aan: *“Bij prestatiemeting moet goed worden uitgelegd waarom we goed of slecht uit een benchmark komen.”* Een ander raadslid pleit daarom voor het maken van een *“nette verantwoording”* bij een prestatievergelijkingstaatje. Enkele raadsleden geven aan dat er bij deze toelichtende informatie ook oog moet hebben voor eerder gemaakte lokale keuzes. *“Bij prestatievergelijking moet je altijd de keuzes die je als raad en college hebt gemaakt in je achterhoofd moet houden”*. Een ander raadslid legt dit uit:

*“Want dan kun je zeggen: het is daar goedkoper en je hebt er minder voor, of het kan zijn dat het daar fantastisch is maar dan kan het zijn dat ze daar veel meer geld aan uitgeven.”*

Een laatste voorwaarde voor het gebruik van prestatievergelijking is de behoefte om de **prestatievergelijking uit te laten voeren door een onafhankelijke partij**. Want, zo geeft een wethouder dat *“hij er vanuit moet kunnen gaan dat de gegevens die gebruikt worden betrouwbaar zijn”*. Ook een raadslid geeft aan dat prestatievergelijking beter wordt op het moment dat het door een *“onafhankelijke derde gebeurt”* en niet door de gemeente zelf. Dit om te voorkomen dat ze *“bij wijze van spreken een oor aangenaaid krijgt om het op z'n Hollands te zeggen”* door *“rare excuses”* van de gemeente.

## 6.4 Institutionele contradicties

In deze paragraaf worden de verschillende institutionele contradicties beschreven die te herkennen zijn bij het gebruik van een prestatievergelijking door raadsleden en wethouders.

### 6.4.1 *Contradicties doordat het gebruik als inefficiënt wordt ervaren*

Als eerste staan de contradicties centraal die veronderstellen dat een bepaalde institutionele praktijk als inefficiënt wordt beschouwd. Hier gaat om uitspraken van respondenten waaruit blijkt dat actoren in twijfel trekken dat prestatievergelijking een nuttig effect heeft. Kortom: uitspraken waaruit blijkt dat respondenten het gebruik van prestatievergelijking als inefficiënt ervaren.

### **Contradictie I:**

#### *Het blijft appels met peren vergelijken*

Meerdere respondenten geven aan dat er bij gemeentelijke prestatievergelijking al gauw sprake is van vergelijkingen tussen “appels en peren” en dat daardoor deze vergelijkingen “eigenlijk niet zoveel zeggen”. Zo geeft een raadslid geeft als voorbeeld een prestatievergelijking tussen het armoedebeleid in haar gemeente en in die van andere gemeenten:

*“Stel wij hebben een goed kindgericht armoede beleid. Dus als je dan een benchmark met andere gemeenten gaat doen zal het misschien zo zijn dat we het al snel beter doen, maar dat zegt eigenlijk niet zo veel. Want dat komt omdat wij dat hebben en daar extra geld in is gestopt. En je weet niet in hoeverre dat bij andere steden ook een prioriteit is of niet. (...) Ik blijf het moeilijk vinden om gemeenten met elkaar te vergelijken op het moment dat je als gemeente heel specifieke doelen stelt, omdat andere gemeenten die doelen niet hebben gesteld.”*

Ook een ander raadslid heeft aan dat benchmarken het gevaar in zich dat je “appels met peren” vergelijkt. Dit heeft er volgens haar mee te maken dat inwoners van verschillende gemeenten ook verschillende zaken belangrijk vinden: “Maar wat mensen in Zwolle belangrijk inden of in Rotterdam, daar zit soms wel wat ruis tussen denk ik.”

Een wethouder, die positief staat tegenover prestatievergelijking, geeft aan dat hij gestopt is met het gebruik ervan. Als reden hiervoor geeft hij aan dat gemeenten op dit moment niet erg vergelijkbaar zijn. Dit komt volgens hem door het verschil in de “opbouw van vergelijkingscijfers van gemeenten” en als tweede “de grote hoeveelheid aan variaties in samenwerkingsverbanden” tussen gemeenten. Zo blijkt duidelijk uit onderstaand citaat over een benchmark over de kosten van zijn gemeentelijke personeelsadministratie:

*“Wat wij bijvoorbeeld doen is de hele ondersteunende diensten, personeelszaken en ook anderen, die hebben wij dus belegd bij de gemeenschappelijke regeling. Jij als buitenstaander ziet dan alleen maar een bedrag wat wij betalen aan het service center. Maar hoeveel mensen daaronder zitten op het gebied van: roep maar, communicatie, juridische zaken, bodediensten, die haal jij er niet uit! Een andere gemeente heeft 1 ambtelijke organisatie voor 3 verschillende gemeenten, nouja, daardoor zijn die vergelijkingscijfers op een andere manier opgebouwd. “*

Dit maakt het volgens hem “*verrekte ingewikkeld*” om prestatievergelijking toe te passen. Een wethouder die niet bereid is om prestatievergelijking te gebruiken geeft tenslotte ook aan dat benchmarks “*een vergelijkbaarheid suggereren die er niet is*”. Zo geeft hij aan:

*“En het gevaar van benchmarks en dat soort dingen is dat het een vergelijkbaarheid suggereert die er niet is. Ze zijn leuk voor de heb (.) Maar je moet niet doen alsof het de waarheid is, want dat is natuurlijk flauwe kul. Het is helemaal niet meetbaar, niet met die accuratesse, die geveinsd wordt, soms door bestuurskundigen.”*

## **Contradictie II:**

### *De uitkomst van een prestatievergelijking zegt niet zoveel*

Meerdere respondenten geven aan dat de uitkomst van benchmarks niet altijd nuttig is. Zo geeft een raadslid aan dat ze op basis van een benchmark: “*Het nadeel is dat je als politicus niet zo makkelijk kan zeggen: nou is het goed*”.

Hiervoor worden drie redenen genoemd.

Allereerst kan het zijn dat je bij een hoge score in de benchmark in de praktijk alsnog slecht scoort omdat de gemeente is vergeleken met nog slechtere gemeenten.

Een wethouder ligt dit toe aan de hand van een metafoor:

*“Je moet er wel eh, kijk als je in de file staat en je vergelijkt je snelheid met die van een andere auto, dan kan je misschien iets sneller gaan, maar je gaat dan niet echt hard. Je vergelijkt je met anderen die misschien ook wel niet goed zijn. Dus je moet ook zelf wel een idee hebben van waar je naartoe wilt.”*

Twee raadsleden geven een tweede reden waarom een hoge uitkomst in een gemeentelijke benchmark voor hun niet altijd zo veel zegt. Bij een hoge score in de benchmark kan het in grote lijnen goed gaan, terwijl het ergens in de stad slecht gaat. Zo geeft een raadslid aan:

*““Het kan aantonen dat het in grote lijnen goed gaat, met bijvoorbeeld een gemiddeld cijfer van een 7, terwijl het net ergens in de stad niet in orde is. (...)Want stel voor dat de gemiddelde klanttevredenheid een 7 is, dan kan het best zijn dat er in 1 wijkteam de klanttevredenheid een 2 is.*

*Die 2 betreft wel een wijkteam waar 15.000 inwoners onder vallen. Dus dan zeg ik tegen de wethouder, een 7 gemiddeld, mooi cijfer, maar u zorgt er wel voor dat het bij die 2 op orde komt”.*

Een ander raadslid gaat hier op door en geeft een voorbeeld over sportparticipatie: *“Want anders zou je alleen maar kijken van, oh eh, 95 % gehaald, het gaat hartstikke goed hier. Nou dat is natuurlijk niet altijd het geval dat het dan ook echt goed gaat. Want dan kunnen er nog heel veel mensen buiten de boot vallen die juist graag zouden willen sporten, in dit voorbeeld. “(...) prestatievergelijking heeft het gevaar in zich, dat als je er heel goed uitkomt dat je dan niks hoeft te doen, en dat is natuurlijk niet zo”.*

Een ander raadslid geeft nog een derde reden waarom een hoge uitkomst in een gemeentelijke benchmark voor haar niet altijd zoveel zegt. Gemeenten kunnen veel geld kwijt en daardoor hoog uit een benchmark komen, terwijl het zo zijn dat dat een andere gemeente veel minder geld kwijt is aan ongeveer hetzelfde resultaat in de benchmark:

*Want dat zijn natuurlijk altijd ja, je kunt zeggen het is goedkoper want je hebt er minder voor, of het kan zijn dat het daar fantastisch is maar dan kan het zijn dat ze daar veel meer geld aan uitgeven.*

Meerdere respondenten geven nog een vierde reden waarom de uitkomst van een gemeentelijke benchmark niet zoveel zegt. De uitkomst van een benchmark is volgens deze respondenten niet altijd een causaal effect van de prestaties die door gemeenten zijn geleverd.

Enkele respondenten geven aan dat ook inspanningen van andere partijen en economische ontwikkelingen van grote invloed kunnen zijn op de uitkomst in een benchmark. Zo geeft een wethouder een voorbeeld over de verkeersveiligheid in zijn gemeente: *“Ander voorbeeld is verkeersrotondes moeten de verkeersveiligheid vergroten. Stel nou dat door het aanleggen van verkeersrotondes er minder verkeersongelukken gebeuren. Komt dat dan omdat bijvoorbeeld automobilisten door de campagne: “drink minder alcohol achter het stuur” minder ongelukken veroorzaken, of komt het door onze rotondes? Dat weet je niet.? (...)Soms is het causale verband niet altijd precies aan te geven. Want word het nou door je daden veroorzaakt of door andere dingen?”*

Een raadslid denkt hierdoor we nog ver af zijn van *“het leggen van een eerlijke relatie tussen het geld en wat het oplevert”*. Een andere respondent geeft aan dat ook economische ontwikkelingen, waar gemeenten niks aan kunnen doen, van grote invloed zijn op de uitkomst van prestatiecijfers. Hierdoor ervaart de respondent het als lastig om een college *“af te rekenen”* op basis van de uitkomst van de prestatiecijfers. Dit blijkt uit onderstaand citaat: *“Wij wilden toe naar, 30.000 mensen in de bijstand, nou op een gegeven moment stortte de economie natuurlijk volledig in, in 2009, waardoor er steeds veel meer mensen in de bijstand kwamen. Daar was misschien niet voldoende op geanticipeerd. Maar in plaats dat er steeds minder mensen in de bijstand kwamen, zag je een enorme stijging. Wat er dus*

*ook toe leidde dat daar veel meer geld naartoe moest. Maarja, dat is dan ook een indicator, een rood vlaggetje zeg maar, maargoed kan je iemand, kan je een college daar direct op afrekenen? Dat is de grote vraag”*

#### *6.4.2 Contradicties doordat het gebruik als inconsistent wordt ervaren*

Als tweede staan de uitspraken centraal waaruit blijkt dat de “logica” die achter prestatievergelijking zit als inconsistent wordt ervaren met de logica van de actor zelf.

### **Contradictie III:**

#### *Door prestaties instrumenteel te maken gaat essentiële informatie verloren*

Gemeentelijke prestatievergelijking is een “instrument” waarbij gemeentelijke prestaties aan de hand van getallen worden weergegeven. Dit kan botsen met de opvatting van een wethouder die aangeeft aan dat we als maatschappij allen “instrumenteel” willen maken en “protocolliseren”. Volgens hem laten we daardoor “essentiële informatie” weg. Zo blijkt uit onderstaand citaat:

*“En ik kan ook wel zeggen dat ik vind dat we als maatschappij enorm doorslaan in dat we prestaties altijd meten in getallen. Omdat we daarmee ons ook altijd beperken in onze meting tot datgene wat gemeten kan worden. He, dus, de AD misdadmeter, die meet hoeveel aangiften je hebt en enzovoort. En dan komt er een ranking en je kunt je vervolgens altijd weer de vraag stellen: meet die de veiligheid en de onveiligheid of meet die een aantal statistieken met een uitkomst. En het is, we hebben sterk de neiging, om dingen om te zetten in getallen en getallen vervolgens heilig te verklaren. Dat valt mij enorm op. En dingen die je niet kunt meten, in getalsvorm, daar kunnen we niet zo goed meer mee omgaan. Gewoon een beschouwing horen en daar een kwalitatief oordeel aan verbinden, dat is veel moeilijker. En dat vinden we moeilijker dan een kwantitatief oordeel. Maar het is niet per definitie, dat een kwantitatief oordeel per definitie beter is. (...) We zijn zo bang voor subjectiviteit dat we alles objectiveren en daardoor misschien soms wel inferieur meten (...)*

In reactie op de vraag waarom dit volgens hem zo is geeft de respondent aan:

*“Nou we willen alles protocolliseren en instrumenteel maken. Nou ja, dat is, dus het antwoord is ja daar komt het Doren het gekke is dus dat we bereid zijn om essentiële informatie weg te laten, om maar een instrument te hebben. En dat gebeurt doorlopend, dat gebeurt echt doorlopend.” (Arnhem)*

Ook een raadslid geeft aan dat ze graag kijkt naar het effect van gemeentelijke prestaties. Volgens haar is juist die effectiviteit niet in percentages te vangen: *“Als je nu kijkt met de hele kanteling van het sociale domein, dan moet je gewoon naar effectiviteit kijken. En effectiviteit dat is vaak niet in percentages te vangen, maar dat is meer van hoe komt de juiste zorg bij de juiste mensen terecht? “*

#### *6.4.3 Contradicties doordat het gebruik als onaangepast wordt ervaren*

Respondenten uit het politiek-bestuurlijke circuits hebben geen contradicties uit deze categorie benoemd.

#### *6.4.4 Contradicties doordat het gebruik als oneerlijk wordt ervaren*

Tot slot staan de uitspraken centraal waaruit blijkt dat de respondenten “prestatievergelijking” ervaren als een gebruik waarbij bepaalde groepen er meer belang bij hebben en van profiteren dan andere groepen. Kortom, de ervaren contradicties door onrechtvaardigheid.

### **Contradictie IV:**

#### *Sommige gemeenten zullen altijd slecht uit een benchmark komen*

Een raadslid geeft aan dat hij prestatievergelijking “*niet echt eerlijk vindt*”. Dit omdat bepaalde gemeenten bepaalde condities en kenmerken hebben waardoor ze altijd slechter uit een benchmark zullen komen. De respondent geeft aan dat dit ook voor zijn gemeente geldt:

*“Rotterdam is natuurlijk een stad waar veel, waar redelijk veel mensen aan de, om het maar even netjes te zeggen, aan de onderkant van de samenleving zitten. Eh, en als je dat even gaat vergelijken met “pak me beet:” Laren, dan krijg je niet een eerlijk beeld. (...) Kijk, geen stad is hetzelfde, maar het is oneerlijk omdat in sommige dingen denk ik, stel je gaat op aantal bijstandsgerechtigden een vergelijk maken, ja dan kan ik ook wel uittekenen dat Rotterdam er meer heeft dan bijvoorbeeld Laren. (...) Kijk dat kun je ook wel zien als je Laren en Rotterdam tegenover elkaar zet, ja dan kan ik ook wel voorspellen dat in Laren de mensen veel meer verdienen, en dat de huizen groter zijn, en dat de WOZ – waarde hoger ligt, ehm, maar echt eerlijk is het niet. “*

### **Contradictie V:**

#### *Het Rijk gebruikt ten onrechte prestatievergelijking om gemeentelijke verschillen te verminderen*

Een wethouder ervaart dat bepaalde groepen meer belang hebben bij het gebruik van gemeentelijke prestatievergelijking dan andere groepen. Volgens een wethouder profiteert het Rijk, ten onrechte, van gemeentelijke prestatievergelijking. Het Rijk gebruikt gemeentelijke prestatievergelijking, volgens de respondent, om “*een eenheidsworst*” te maken van de Nederlandse gemeenten. Terwijl de respondent juist vindt dat het heel goed is dat er lokale verschillen zijn. Dit blijkt uit onderstaand citaat:

*“Nouja, de grootste ellende van benchmarks is dat het Rijk zich er altijd mee bemoeit. Dat is eigenlijk het meest vervelende vind ik zelf. Omdat, kijk dat gemeenten zich met elkaar vergelijken, dat*

*is tot daaraan toe, maar de Rijksoverheid heeft vaak vervolgens de opvatting dat het een eenheidsworst moet worden in Nederland. En dat vind ik fascinerend. Want als een lokale gemeenschap besluit dat ze veel geld over hebben voor sport, (...), dan hebben ze vanuit een Rijksbeeld vaak het idee, dat dat niet deugt omdat er te grote verschillen zijn tussen die gemeenten. Terwijl ik juist vind dat het heel goed is dat die verschillen er zijn, en dat je juist veel meer lokaal met elkaar afspreekt wat je goed vindt, dan dat een, een macht of een kracht, die werkelijk niks weet van jou lokale omstandigheid, heel bepalend daarin is. Dat vind ik het grootste nadeel van benchmarks.”*

## **Contradictie VI:**

*Prestatievergelijking geeft bepaalde individuen ten onrechte een “objectief gelijk”*

Een wethouder geeft aan dat hij vindt dat een benchmark nooit de objectieve prestaties van een gemeente weer kan geven. Hij beargumenteert dit door aan te geven dat de resultaten die een gemeente boekt heeft per definitie subjectief zijn: *“Er bestaat niet zoiets als een objectief goed. Het is, resultaten die een gemeente geboekt heeft zijn per definitie subjectief. Ik vind wel dat het, soms wel eens gevaarlijk is, dat sommige mensen pretenderen te weten wat goed is. En ik vind het ook link als individuen menen, meer, beter gelegitimeerd denken te zijn om te weten wat goed is dan anderen.”*

Ook een raadslid geeft aan dat politieke oordelen over goede of foute gemeentelijke prestaties in wezen altijd subjectief zijn. Ze geeft aan dat dit botst met de effectiviteit en de efficiëntie van prestatiemeting: *“Maar weetje, als ik ’s avonds TV zit te kijken dan gaat het niet over Zwolle, maar dan gaat het over drinkelingen in de Middellandse zee, en dan denk ik, ik mag hier eigenlijk geen borreltje drinken want dan moet ik eigenlijk al mijn geld daar naartoe doen. Want dat zijn altijd de afwegingen die ieder mens in zijn privéleven heeft die je ook als raadslid hebt van, ja maar, we moeten er zijn voor alle Zwollenaren. Maar hoe doe je dat dan? Ja, dat gaat natuurlijk heel vaak op intentie en gevoel. Het gevoel wat je erbij hebt, en dat bedoel je zo goed mogelijk objectief te maken, maar in wezen is politiek altijd subjectief. En dat botst natuurlijk met die effectiviteit en die efficiëntie.”*

Een wethouder geeft daarom aan dat hij er moeite mee heeft dat prestatievergelijking “onevenwichtig gewicht” geeft aan bepaalde individuen om te bepalen wat goed is in gemeentelijk beleid:

*“Dus je kunt, wat goed is in beleid, maar überhaupt, maar goed is in gemeentelijk beleid, je kunt niet anders dan dat laten bepalen, in mijn optiek door een dwarsdoorsnede van de bevolking die je bediend. Want elke andere vorm geeft onevenwichtig gewicht aan individuen, en wie is die groep om te bepalen dat de andere groep onevenwichtig is.”*

Onderstaande tabel geeft de ervaren institutionele contradicties nog eens weer:

<b>Ervaren institutionele contradicties</b>
<b>Contradicties door inefficiency</b>
1. Het blijft appels met peren vergelijken
2. De uitkomst van een prestatievergelijking zegt niet zoveel
<b>Contradicties door inconsistentie</b>
3. Door prestaties instrumenteel te maken gaat essentiële informatie verloren
<b>Contradicties door oneerlijkheid</b>
4. Sommige gemeenten zullen altijd slecht uit een benchmark komen
5. Het Rijk gebruikt ten onrechte prestatievergelijking om gemeentelijke verschillen te verminderen
6. Prestatievergelijking geeft bepaalde individuen ten onrechte een “objectief gelijk”



## 6.5 Tot slot: gebruiksbereid?

Deze paragraaf geeft, op basis van de resultaten uit de voorgaande paragrafen, een antwoord op de vraag in welke en de wijze waarop de onderzochte controllers en gemeentesecretarissen bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

### 6.5.1 Mate van gebruik

Allereerst blijkt dat, op een na, alle onderzochte raadsleden en wethouders bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Zoals in paragraaf 4.5. is aangegeven wordt de mate van gebruiksbereidheid in dit onderzoek bepaald op basis van de gebruikte institutionele motieven en op basis van de ervaren contradicties. Allereerst kan, vanwege de “gelaagdheid” van institutionele motieven gesteld worden dat respondenten die cognitieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking in hogere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan actoren die slechts regulatieve of normatieve motieven hebben. Volgens Scott (2014) zijn cognitieve motieven immers het sterkst “geïnternaliseerd”. Daarnaast kan op basis van Seo & Creed (2002) gesteld worden dat een opeenhoping van institutionele contradicties de gebruiksbereidheid ondermijnt. Actoren die geen contradicties ervaren zullen dan naar verwachting ook in hogere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan actoren die wel contradicties ervaren.

Figuur 22 geeft de mate van gebruiksbereidheid per respondent weer. Hieruit blijkt dat er drie respondenten cognitieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking. Wel ervaren deze respondenten alledrie een contradictie met betrekking tot inefficiency. Van deze drie respondenten kan verwacht worden dat ze in hogere mate bereid zijn tot het gebruik van prestatievergelijking dan de overige respondenten. Vervolgens zijn er drie respondenten die een of meerdere normatieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking. Tot slot valt te zien dat de ene respondent die niet bereid is om prestatievergelijking te gebruiken ook een viertal institutionele contradicties ervaart bij het gebruik van prestatievergelijking.

### 6.5.2 Wijze van gebruik

Op basis van de vier gebruikswijzen die De Bruijn (2006) heeft geformuleerd is onderzocht op welke gebruikswijzen de raadsleden en wethouders bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Opvallend is dat bijna alle respondenten aangeven bereid te zijn om prestatievergelijking te gebruiken voor *transparantiebevordering*. Daarnaast geven ook veel respondenten aan bereid te zijn om prestatievergelijking te gebruiken om een *oordeel* uit te spreken over de gemeentelijke prestaties. Twee respondenten zijn daarnaast nog bereid om prestatievergelijking te gebruiken om te *leren*. (Zie figuur 22).

	<i>Gebruiksbered?</i>	<i>Institutionele motieven</i>	<i>Ervaren institutionele contradicties</i>	<i>Wijze van gebruik</i>
Respondent 1	Ja	Normatief (2x) & cognitief	Inefficiënt	Transparantie
Respondent 2	Ja	Normatief	Inefficiënt (2x), inconsistent en oneerlijk	Transparantie en oordelen
Respondent 3	Ja	Normatief & cognitief	Geen	Transparantie, oordelen en leren
Respondent 4	Nee	Negatief geformuleerd cognitief motief	Inefficiënt, inconsistent, oneerlijk (2x)	Niet
Respondent 5	Ja	Normatief (2x)	Inefficiënt (2x)	Oordelen
Respondent 6	Ja	Normatief	Inefficiënt, oneerlijk	Transparantie
Respondent 7	Ja	Normatief en cognitief	Inefficiënt	Transparantie, leren, oordelen
Respondent 8	Ja	Normatief en cognitief	Inefficiënt	Transparantie, Oordelen

**Figuur 22** *Gebruiksberedheid politiek-bestuurlijke circuits*

# **Hoofdstuk 7:**

## **Ambtelijke circuits**

## 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op onderstaande empirische deelvragen:

1. *Welke institutionele motieven hebben gemeentelijke sleutelspelers voor het wel of niet gebruiken van prestatievergelijking?*
2. *Welke institutionele contradicties ervaren gemeentelijke sleutelspelers bij het gebruiken van prestatievergelijking?*
3. *Wat valt er te zeggen over de bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers om prestatievergelijking te gebruiken?*

De beantwoording vindt plaats aan de hand van de volgende paragraafindeling:

**Paragraaf 2:** Introductie ambtelijke circuits

**Paragraaf 3:** Institutionele motieven

**Paragraaf 4:** Institutionele contradicties

**Paragraaf 5:** Tot slot: gebruiksbereid?

## 7.2 Introductie ambtelijke circuits

In dit hoofdstuk zal het ambtelijke circuit onder de loep genomen worden: gemeentesecretarissen en controllers. Er is in dit onderzoek met een viertal gemeentesecretarissen en een drietal controllers gesproken. Deze ambtenaren zijn zowel afkomstig uit grote en kleine gemeenten in Nederland.

### 7.2.1 Gemeentesecretarissen

De gemeentesecretarissen zijn gevraagd naar wat zij verstaan onder hun functie. Alle respondenten geven aan dat zij allereerst het college van burgemeesters & wethouders bij hun besluitvorming adviseren. Het gaat dan zowel om procedurele als om politieke advisering. Een gemeentesecretaris geeft aan dat *“hij de enige ambtenaar is die bij de collegevergaderingen aanwezig is en daar een beetje meepraat”*. Daarnaast geven alle respondenten aan dat ze algemeen directeur en daardoor eindverantwoordelijke zijn van de ambtelijke organisatie. *“Baas van alle ambtenaren”* laten enkele respondenten zich ontvallen. Een respondent geeft aan dat dit in de praktijk vooral neerkomt dat hij ervoor moet zorgen dat het bestuur en de organisatie goed op elkaar aangesloten blijven. Een enkele respondent geeft aan dat hij naast deze taken ook nog vertegenwoordiger is van de werkgeversrol van zijn gemeente en verantwoordelijk is voor het inrichten van de rampenorganisatie. Een andere gemeentesecretaris geeft aan dat hij ook een netwerkregisseur is. Bij het uitoefenen hiervan probeert hij het maatschappelijke domein, het politiek-bestuurlijke domein en het ambtelijke domein aan elkaar te koppelen.

### 7.2.2 Controllers

Ook de controllers zijn bevraagd naar wat zij verstaan onder hun functie. Alle respondenten geven aan dat zij zich in deze staffunctie mogen bemoeien met de *“bedrijfsvoering”* van de gemeentelijke organisatie. Ook geven enkele respondenten aan dat zij de gemeentesecretaris adviseren, waarbij de nadruk ligt op financiële vraagstukken. Ook houden ze zich bezig met risicomanagement, rechtmatigheid van geldstromen, juridische en inkoopvraagstukken. Volgens een controller is het een vrij onafhankelijk functie is die buiten de processen gepositioneerd is. Een verklaring van een andere controller bevestigt dit: *“Ik mag eigenlijk zelf bepalen waar ik mijn aandacht op ga vestigen”*. . Een controller geeft aan dat ze tegenwoordig ook een stukje organisatieontwikkeling naar voren ziet komen in haar functie.

### 7.2.3 Gemeentelijke prestaties

Voordat er ingegaan wordt op de bereidheid van het ambtelijke circuits om gebruik te maken van gemeentelijke prestatievergelijking, staat eerst de vraag centraal met oog op welk doel gemeenten *“prestaties”* moeten leveren. Gemeentesecretarissen en controllers is daarom gevraagd waartoe

gemeenten op aarde zijn. Gemeentesecretarissen en controllers onderscheiden meerdere redenen waarom gemeenten op aarde zijn.

Allereerst geven enkele respondenten aan dat gemeenten op aarde zijn om **maatschappelijke effecten te bereiken**. Zo blijkt uit een volgend onderscheidt dat door een gemeentesecretaris is gemaakt:

*“Instrumenteel gezien zijn gemeenten op aard voor een stuk beleidsontwikkeling. Strategisch gezien zijn wij ervoor om in de samenleving een maatschappelijk effect te bereiken, of eigenlijk nog liever het bereiken van meerdere maatschappelijke effecten”.*

Een andere gemeentesecretaris valt bij en geeft aan dat je het als gemeente goed doet op het moment dat *“de effecten die de politiek vaststelt, dat die bereikt worden.”* Hij benoemt ook enkele voorbeelden van dergelijke maatschappelijke effecten: *“Dus als mensen meer eigen verantwoordelijkheid nemen voor bijvoorbeeld hun eigen omgeving, of als we er in slagen dat er meer mensen meedoen in de samenleving, of dat er minder overgewicht is, nouja, dat soort effecten dat we die bereiken. Dan doen we het goed”.*

Daarnaast geven enkele respondenten aan dat gemeenten op aarde zijn om **het algemeen en individueel belang van haar inwoners te dienen**. Zo geeft een controller aan dat: *“gemeenten op aarde zijn om iets voor burgers te betekenen. “Het collectieve belang he,”* vult ze hierop aan. Ook een andere controller spreekt over het algemeen belang. Daarnaast geeft ze ook aan dat gemeenten ook op aarde zijn om soms het individuele belang van burgers te dienen. Dit door enerzijds *“een vangnet voor de zwakkeren in de samenleving”* te zijn en anderzijds *“een verbindender en scheidsrechter”* tussen verschillende inwoners van de gemeente.

Een controller gaat een stap verder door aan te geven dat gemeenten op aarde zijn met als doel dat **iedereen welbevinden en welvaart moet hebben en gelukkig moet zijn**.

*“iedereen moet goed welbevinden, welvaart hebben en gelukkig zijn. Daar kun je de hele boel onderscharen. Eigenlijk komt het daar wel op neer, dat zijn de doelstellingen van de gemeente, en ook die van het Rijk”.*

Meerdere gemeentesecretarissen geven daarnaast enkele **pragmatische** redenen waarom gemeenten op aarde zijn: *“Burgers hebben gezegd, we doen niet alles zelf. Maar we vragen iemand om dat namens ons te doen, met ons geld. Nou dat is de gemeente “.* Een andere gemeentesecretaris geeft hiervoor als verklaring *“mensen voelen een natuurlijke binding met de lokale overheid”* en *“gemeenten zijn nou eenmaal het beste in het maken van “lokale afwegingen”.*

Tot slot geeft een controller aan dat er **geen eenduidig antwoord** is waarom gemeenten op aarde zijn: *“Kijk dat zijn nou van die discussievraagstukken, over waar ben je nu eigenlijk van als de overheid? Dat vind ik vaak hele interessante discussies. Daar heb je ook niet 1 antwoord op, dat is afhankelijk van de politieke kleur, dat is afhankelijk van de tijdsgeest, dat is afhankelijk van wat je stad nodig heeft, dat wat vandaag je rol is, is dat misschien morgen niet meer. Dat kan.”*

#### 7.2.4 Belang van “presterende gemeenten”

Alle respondenten zijn het erover eens dat het belangrijk is dat gemeenten goede prestaties leveren. Hiervoor werden verschillende redenen aangehaald. Veruit het vaakst werd dit beargumenteerd vanuit het argument dat er anders sprake is van “**geldverspilling**”. “*Het gaat gewoon om gemeenschapsgeld waar je mee werk. En daar kun je ook andere dingen mee doen*”. aldus een gemeentesecretaris. Ook een controller benoemt dit belang:

*“We zetten iets van 80 miljoen euro weg in onze samenleving, dan is het toch wel handig dat de burger een beetje weet, want ja we zijn toch een democratisch gelegitimeerd orgaan, dat ze in ieder geval na kunnen gaan of de gestelde doelen met de inzet van die middelen ook daadwerkelijk bereikt worden*  
“

Een tweede reden waarom gemeenten goede prestaties behoren te leveren zit hem in het feit dat goede gemeentelijke prestaties van belang zijn om als gemeente **commitment aan te gaan met de samenleving**. Zo geeft een gemeentesecretaris aan: “*Je ontwikkelt beleid in samenwerking met de samenleving. Als je dat doet ga je een commitment aan met de samenleving, en dan zul je ook per se resultaten moeten behalen, want anders doen ze dat niet voor de tweede keer*”. Daar komt volgens de respondent nog bij: “*als jij als gemeente je best doet, dan tekenen inwoners ook in om eigen dingen op te pakken*”.

Tot slot geven respondenten aan dat je als gemeente goede prestaties moet leveren omdat je er **niet voor jezelf bent**. “*We zijn als gemeente niet op aarde om onszelf te plezieren*” aldus een gemeentesecretaris. Een andere gemeentesecretaris valt bij en geeft aan dat gemeenten er voor de samenleving zijn:

*“Als je je als gemeente niet bezig houdt met je effect op de samenleving ga je losgeslagen dingen doen die, laat ik het platgezegd zeggen; leiden tot hobbyisme. (.) Dus ik vind het wel belangrijk dat de samenleving denkt; we maken hier een goede keuze mee.”*

### 7.3 Institutionele motieven

In deze paragraaf staan de institutionele motieven die controllers en gemeentesecretarissen aanwenden over het wel of niet gebruiken van prestatievergelijking centraal.

#### 7.3.1 Regulatieve motieven

Regulatieve motieven voor het gebruik van een prestatievergelijking worden niet door de respondenten gebruikt. Dit valt goed te verklaren aangezien het gebruik van het prestatievergelijkingssysteem gedurende het onderzoek (nog) niet verplicht is gesteld. Respondenten kunnen zich er dan ook niet op beroepen dat ze het gaan gebruiken omdat ze daarmee een gevoel van onschuld krijgen. Wel kan verwacht worden dat gebruikers deze regulatieve motieven gaan gebruiken op het moment dat het nieuwe prestatievergelijkingssysteem door de wijziging van de BBV verplicht wordt gesteld. Uit de interviews blijkt namelijk wel dat actoren bepaalde praktijken uitvoeren omdat die wettelijk verplicht zijn door het BBV, ook als ze persoonlijk dit liever anders deden.

Zo is een gemeentesecretaris ontevreden over de dikte van zijn gemeentelijke jaarrekening. Maar hanteert hij dit toch omdat er veel in moet worden opgenomen dat verplicht gesteld is door de BBV: *“Onze jaarrekening is 300 pagina’s dik op dit moment, dat komt ook door wettelijke vereisten uit de BBV.”*

Een andere gemeentesecretaris geeft aan moeite te hebben met het opnemen van alledrie de W – vragen in haar begroting. Toch doen ze het wel omdat dit verplicht gesteld is door de BBV:

*“Dat staat in de BBV, dus dat moet.”* Verwacht kan worden dat ook deze regulatieve motieven in de toekomst een rol kunnen spelen in de gebruiksbereidheid van prestatievergelijking.

#### 7.3.2 Normatieve motieven

##### Motief I:

##### *Het gebruik levert de juiste, sociaal gewaardeerde, consequenties op*

Veel respondenten geven aan dat het gebruik van prestatievergelijking sociaal gewaardeerde consequenties oplevert. Er worden een aantal genoemd:

De meeste respondenten geven aan dat prestatievergelijking te gebruiken is als **een instrument om te leren van andere gemeenten**. Zo geeft een controller aan dat ze erin gelooft dat gemeenten *“onderling nog heel veel van elkaar kunnen leren.”* Prestatievergelijking kan daarbij helpen: *“En dan kan zo’n benchmark op zich wel zo’n eerste trigger zijn van: ‘he, wat doen ze nou in Den Helder anders waardoor daar maar twee woninginbraken zijn, ik noem even wat. (...) En misschien is dan de conclusie van he, ja, zij hebben daar, of de cijfers zijn anders opgebouwd, of ze hebben een*



*werkwijze van: dat gaat gewoon niet werken, of weet ik veel. Maar dan heb je er wel weer even naar gekeken:”*

Ook een gemeentesecretaris geeft aan dat prestatievergelijking een *“hartstikke waardevol leerinstrument is”*. Zo geeft hij aan dat je door prestatievergelijking *“elders inspirerende voorbeelden kunt zoeken”*. Een controller geeft aan dat prestatievergelijking er al toe heeft geleid *“dat anderen bij ons kwamen om iets van ons te leren”*. Ze vindt dan ook dat *“dat je ermee van elkaar kunt leren”* en dat het voorkomt dat je de fouten van anderen niet over hoeft te doen. Ook een gemeentesecretaris geeft aan dat prestatievergelijking een reden geeft tot een gesprek met anderen. *“Je hebt een gesprek waarin je met elkaar bespreekt: hoe zit dat dan bij jou? Wat maak jij dan mee? “*

Een andere gemeentesecretaris heeft prestatievergelijking ook al eerder gebruikt om van een andere gemeente te leren:

*“Wat we hebben gedaan is dat er groepjes mensen van ons bij andere gemeenten zijn gaan kijken, gewoon om te leren. Soms denk je dan; ja, dit is gewoon een rekenkundige kwestie, en soms kom je op het spoor van: ‘dat doen ze handig’. waardevol, want het triggert ons weer om bij andere gemeenten op bezoek te gaan, van hoe doen jullie dat nou? En toch, als je dan bij ons gekke uitschieters ziet dan kun je kijken; wat is er bij ons aan de hand? Nou soms zijn dat boekhoudkundige kwesties, en soms is er wel iets van; doen we dit nou zo wel handig?”*

Tot slot geeft nog een andere gemeentesecretaris aan dat prestatievergelijking te gebruiken is om van andere gemeenten te leren:

*”Want als wij iets heel inefficiënts doen, dan kan ik ook gewoon gaan bellen met een paar van die gemeenten, van joh, laten we div weer even als voorbeeld nemen. Stel dat wij 4 hebben en een paar vergelijkbare gemeenten, dat je zegt van he, hoe ziet jullie proces eruit? Welke competenties hebben jullie medewerkers? Welk soort systeem hebben jullie? Dat soort dingen kun je dan vragen. Van ons doen, maar o, dan kun je van elkaar leren en dan kun je kosten drukken en dan is het interessant”.*

Een controller geeft aan dat prestatievergelijking ook voor **trots** kan zorgen: *“het zegt iets van, hier kunnen we trots op zijn”*.

Respondenten geven daarnaast aan dat prestatievergelijking te gebruiken is als **een prikkel om eens kritisch naar je eigen handelen te kijken**. Zo geeft een controller aan dat prestatievergelijking helpt: *“Om jezelf in ieder geval weer eens te vragen van: “waar komt dat nou door”? Dus ik vind het, het kan wel een triggermoment zijn om eens wat specifiekere naar een onderwerp te kijken. Ook geeft ze aan dat het je als gemeente uitnodigt om weer “kritisch naar je eigen handelen te kijken”.*

Een andere controller beaamt dit door te zeggen dat prestatievergelijking *“je kan aanzetten tot denken over een bepaald onderwerp”*. Een gemeentesecretaris vindt het heel krachtig van prestatievergelijking: *“dat je kunt inzoomen op de dingen die je zelf heel belangrijk vind.”*

## **Motief II:**

### ***Het wordt ook door anderen gebruikt***

Enkele respondenten gebruiken bovenstaand motief voor het gebruik van prestatievergelijking. Zo geeft een respondent aan dat ze, net als andere gemeenten, al heel actief meewerkt aan bestaande benchmarkinstrumenten:

*“Nou dan ga je ook wel even kijken bij andere gemeenten, om te kijken van: hoe doen jullie dat nou? Want daar kun je van leren, vaak hebben zij al fouten gemaakt, nou die hoeven wij dan niet over te doen, dat scheelt. Eigenlijk kan je er alleen maar dankbaar voor zijn dat je lessen krijgt van een ander. En andersom doen wij dat ook als wij met iets verder vooruit lopen, er zijn best wel veel mensen die hier naar het Huis van de Stad zijn komen kijken “.*

Uit deze beschrijving blijkt dat prestatievergelijking een passende en sociaal geaccepteerde praktijk is omdat andere gemeenten het ook doen. Voor een gemeentesecretaris geldt hetzelfde:

*“ Wat we hebben gedaan is dat er groepjes mensen van ons bij andere gemeenten zijn gaan kijken, gewoon om te leren”.* Ook uit dit citaat blijkt dat prestatievergelijking als leerinstrument, voor deze respondent als passend en sociaal geaccepteerd aanvoelt.

### ***7.3.3 Cognitieve motieven***

## **Motief III:**

### ***Door het gebruik kan ik de werkelijkheid beter begrijpen***

Enkele respondenten geven aan dat ze door prestatievergelijking te gebruiken de werkelijkheid rondom gemeentelijke prestaties beter kunnen begrijpen. Voor deze respondenten leidt het gebruik tot een bron van inzicht van hoe de gemeente het doet.

Zo geeft een controller aan dat prestatievergelijking: *“ voor jezelf een goeie spiegel kan zijn om eens te kijken van: “he, wat is nou het goede gevoel? Hoe doen we het nou? Hoe staan we erop? Zitten we nou een beetje rond de middellijn of pieken we ergens heel negatief af? “.*

Een gemeentesecretaris vult aan dat hij door prestatievergelijking bevestigd kan worden in zijn gevoel dat hij ergens een uitdaging heeft: *ik heb hier een uitdaging, mijn gevoel klopt”.*

Ook een gemeentesecretaris geeft aan dat deze bron van inzicht erbij helpt om *“ Best practices goed in beeld te kunnen brengen en te duiden van waar de successen worden binnengehaald “.*

Een controller vult aan dat een prestatievergelijking haar laat weten hoe de gemeente *“ het doet ten opzichte van andere gemeenten”.*

### Motief III:

#### *Het is ondenkbaar om het niet te gebruiken.*

Voor een gemeentesecretaris is het ondenkbaar om prestatievergelijking niet te gebruiken. Hij vindt dan ook dat gemeentelijke prestatievergelijking “zo snel mogelijk” moet worden gestandaardiseerd: *“Je hebt hier een gemeentesecretaris voor je zitten die vindt dat je gewoon dat soort dingen (prestatievergelijking, red) moet gaan standaardiseren, zo snel mogelijk. En niet allemaal zelf het wiel uitvinden. Nee, ik voeg dat alleen maar toe van zo zit ik erin.”*

Onderstaande tabel geeft alle gebruikte institutionele motieven nog eens weer:

Institutionele motieven
<b>Normatieve motieven</b>
1. Het gebruik levert juiste, sociaal gewaardeerde, consequenties op
2. Het wordt ook door anderen gebruikt
<b>Cognitieve motieven</b>
3. Door het gebruik kan ik de werkelijkheid beter begrijpen
4. Het is ondenkbaar om het niet te gebruiken.

#### *7.3.1 Instrumentele voorwaarden voor gebruik*

Respondenten geven aan wel enkele voorwaarden te hebben voordat ze bereid zijn om gemeentelijke prestatievergelijking te gebruiken. Vaak werd genoemd dat het essentieel is dat er **vergelijkingen worden gemaakt tussen vergelijkbare gemeenten**. Zo geeft een gemeentesecretaris aan: *“daar waar het vergelijkbaar is vind ik het veel belangrijker dan waar het niet vergelijkbaar is (.) anders is het niet zo heel zinnig”*. Een controller vult dit aan door te stellen dat *“je in beginsel zo goed mogelijk vergelijkbare cijfers en dus vergelijkbare omstandigheden nodig hebt.”*

Meerdere respondenten geven aan dat de “omvang” van gemeenten een goede graadmeter is voor vergelijkbaarheid. “ Zo geeft een controller uit een plattelandsgemeente aan: *“Je moet je vergelijken met vergelijkbare gemeenten. Gemeenten die ongeveer dezelfde problematiek kennen, dus plattelands gemeenten met een aantal kernen van ongeveer dezelfde gemeentegrote, dus qua omvang “*. Ook een gemeentesecretaris uit een grote stad erkent dit: *“Een zekere vergelijkbaarheid is ook wel van belang, bijvoorbeeld in omvang. Want voor 20 man het sociaal domein veranderen is wel anders dan voor 300.000 man he?”* “ Een andere gemeentesecretaris vult dit aan: *“En ja, het heeft niet zoveel zin om je met Amsterdam te vergelijken. Maar bijvoorbeeld wel met een andere randgemeente bij een stad he?”*

“. Een controller geeft tenslotte aan: “ *Dus wij zijn niet vergelijkbaar met Amsterdam, want die zijn veel en veel groter, maar wij zijn ook net vergelijkbaar met een ienemienie gemeente, dus dan ga je kijken, hoe doen wij het in vergelijking met gemeenten, ik noem maar iets, in de ranch van 50.00 – 100.000 inwoners, want dat is een beetje nog vergelijkbaar.*

Een enkele gemeentesecretaris geeft aan dat het nooit lukt om 100 & vergelijkbare gemeenten te vinden: “*je toch moet proberen op een bepaalde manier dat je het vergelijkbaar houdt. Maar dat lukt toch nooit 100 procent. Dus dat je daar wel je best voor doet maar niet verzuipt in de details. Want daar kom je toch nooit uit. Je hebt altijd weer een situatie die net anders is*”. Een controller nuanceert deze uitspraak door te stellen dat bepaalde gemeenten zeker wel vergelijkbaar zijn:

“*Wij zijn allemaal zo eigenwijs om te denken dat we uniek zijn als gemeente, maar de vraagstukken waar je als gemeente mee bezig bent, zeker in de bedrijfsvoering, daar ben je niet uniek in. Daar zijn alle gemeenten wel mee bezig*”.

Een tweede voorwaarde voor gebruik is dat meerdere respondenten een **beredeneerde toelichting bij de uitkomst van de benchmark** belangrijk vinden. Want “ *het maar vergelijken van cijfers zonder context daar heb je niet zoveel aan*” aldus een respondent. Een controller vult aan: “*het is een cijfer, een momentopname. Stel altijd de vraag van he wat is de wereld achter het cijfer*”. Een controller is vooral geïnteresseerd in het feit of de verschillen tussen gemeenten beredeneerbaar zijn: “*En daar waar verschillen zijn, zijn die dan beredeneerbaar, liggen die verschillen ten grondslag aan de keuzes die in het verleden door het college en de raad zijn gemaakt? En heel vaak kan dat wel ja.*”. Tot slot vertelt een gemeentesecretaris over het belang van deze beredeneerde toelichting bij de uitkomst van een benchmark:

“*je moet altijd kijken naar specifieke omstandigheden, en altijd kijken naar de reden waarom iets wel of niet naar de doelstelling toe gaat, dus niet per se, ik kan bijvoorbeeld vergelijken tussen Dordrecht en Utrecht, ik kan dezelfde doelstellingen hebben en dezelfde dingen doen in Dordrecht en in Utrecht, maar toch werkt het niet hetzelfde. en kom je niet op hetzelfde niveau uit van het effect wat je wilt bereiken. Dat wil niet zeggen dat Dordrecht het slechter doet, dat effect.*”

Enkele respondenten geven aan dat ze vinden dat **voorkomen moet worden dat het een afrekeninstrument wordt**. Zo geeft een controller aan dat ze er moeite mee heeft: “ *dat er op basis van eenvoudige benchmarking wordt gezegd van: “Bunnik of Utrecht doet het slecht, punt.* “. *Ja, dan heb je het niet helemaal goed begrepen zeg ik dan.*” Ook een gemeentesecretaris geeft aan dat het dan mis gaat: “*Het moet geen afrekeninstrument zijn met lijstjes in de krant en maning en shaming, want dan gaan het mis. Dan gaan mensen zo de cijfers beïnvloeden zodat je goed uit het lijstje komt?*”

## 7.4 Institutionele contradicties

In deze paragraaf worden de verschillende institutionele contradicties beschreven die te herkennen zijn bij het gebruik van een prestatievergelijking door raadsleden en wethouders.

### 7.4.1 *Contradicties doordat het gebruik als inefficiënt wordt ervaren*

Als eerste staan de contradicties centraal die veronderstellen dat een bepaalde institutionele praktijk als inefficiënt wordt beschouwd. Hier gaat om uitspraken van respondenten waaruit blijkt dat actoren in twijfel trekken dat prestatievergelijking een nuttig effect heeft. Kortom: uitspraken waaruit blijkt dat respondenten het gebruik van prestatievergelijking als inefficiënt ervaren.

### **Contradictie I:**

#### *Het blijft appels met peren vergelijken*

Meerdere respondenten geven aan dat er bij gemeentelijke prestatievergelijking al gauw sprake is van vergelijkingen tussen “appels en peren” en dat daardoor deze vergelijkingen “niet zo heel zinnig” zijn. Als voorbeeld spreekt een respondent over de parkeerdruk in zijn gemeente:

*“Bijvoorbeeld de parkeerdruk, ik kan dat wel gaan vergelijken met andere gemeenten, dat is niet zo heel zinnig. Ik bedoel, hoeveel steden zijn er dan vergelijkbaar met [Gemeente A]? En wat heb je eraan? Ja, in [Gemeente B], dat is wel een beetje vergelijkbaar met [Gemeente A], is de parkeerdruk lager. Ja, he, boeien “*

Ook een controller betwijfelt of gemeentelijke prestatievergelijking ooit iets anders zou worden dan appels met peren vergelijken:

*“Mijn ervaring is tot nu toe wel dat je zolang appels met peren blijft vergelijken, dat ik me ooit afvraag of het ooit appels met appels wordt “.*

De controller onderbouwt dit op basis van haar ervaringen met prestatievergelijking Volgens haar zit het al in eenvoudige dingen die het exact vergelijken moeilijk maken:

*“En dat zit soms als heel simpel in als er staat: “halfjaarlijks cijfer”. Ja, per wanneer dan? Ik maak hem even heel klein hoor. Dat gaat al heen en weer. Maar het laat heel sterk zien, want dat gaan volgens mij over nog best wel eenvoudige dingen, en hoeveel moeite je daar al voor hebt om dat exact vergelijkbaar te kunnen maken.*

Ook een gemeentesecretaris geeft aan gemeenten altijd van elkaar zullen verschillen. Door deze, altijd afwijkende, gemeenten met elkaar te vergelijken kun volgens hem in een moeras belanden waar je niet meer uitkomt:

*Je kunt eindeloos benchmarken, maar als je dan doorkijkt, dan blijkt, ja de ene gemeente die moet gewoon het net een beetje anders doen, of die doet het gewoon net een beetje anders, of de situatie is*

*net weer een beetje anders, op het moment dat je door gaat zoeken kom je heel vaak in een moeras terecht waar je niet meer uitkomt.*

Om te voorkomen dat je in dit moeras terecht komt geeft hij aan dat het altijd zoeken is naar “ *het juiste niveau en diepgang van dat soort benchmarks*”. Het gaat dan om die diepgang “ *die net voldoende is om getriggerd te worden om bij de ander op bezoek te gaan en door te vragen, maar niet dieper dan dat zodat je in dat cijferfetisjisme terecht komt*”.

### **Contradictie II:**

*Er zit een hoop onzinnigheid en bureaucratie achter*

Een gemeentesecretaris geeft aan dat er een “*hoop onzinnigheid*” en “*bureaucratie*” achter de hele wereld van prestatiemeting zit. Zo ergert hij zich aan de enorme vraag om informatie waar je toch niks mee kunt:

*“Als je alleen maar informatie opvraagt om te hebben, en je doet er niets mee, ja, dan is het onzinnig, dan is het zonde van het werk geweest (.). Ofwel, een enorme vraag om informatie waar je toch niks mee kunt, of waar je toch niet op kunt sturen, meer voor de leuk om het te weten, of omdat mensen er blijkbaar een soort zekerheid uit halen waar je eigenlijk niks mee kunt.”*

Hij vindt dan ook dat er een stuk minder prestatiemeting nodig is dan dat we nu doen.

De gemeentesecretaris probeert zelfs slechts te zoeken naar die informatie die nodig is als gemeente om te leren en om effectiever te worden als overheid. “*En dat is al moeilijk genoeg*”, aldus de gemeentesecretaris.

#### *7.4.2 Breuken doordat het gebruik als inconsistent wordt ervaren*

Als derde staan de uitspraken centraal waaruit blijkt dat de respondenten “hun logica” als inconsistent ervaren met hun interpretatie van de logica achter prestatievergelijking.

### **Contradictie III:**

*Outcomesturing is nastrevenswaardiger dan outputsturing*

Meerdere respondenten geven aan dat ze meer belang hechten aan de gerealiseerde outcome van handelen dan aan de output die door gemeenten wordt gedefinieerd en gerealiseerd.

Prestatievergelijking meet vaak juist wel de outputgetallen maar niet de gewenste effecten. Dit kan botsen met het feit dat enkele respondenten zich juist willen focussen op outcome gegevens en minder op output gegevens, zo blijkt uit onderstaand citaat:

*“Er was een tijd dat het om prestatiemeting ging. Maar we zijn nu verder dan prestatiemeting. We willen nu ook weten wat de samenleving ervan vindt. En als je producten samen met de samenleving maakt, dan heb je ook samen verwachtingen gecreëerd. En dan gaat het helemaal niet om de vraag of je het bankje op tijd hebt geplaatst, maar of het op de goede plek staat. Dus ik denk dat elke gemeente, en daarom pleit ik er ook echt voor dat we dat samen doen, voor dezelfde uitdaging staat. (...) Maar het gaat ons eigenlijk niet echt om de prestatie, want dat is hoeveel meter straat hebben we neergelegd, maar het gaat erom of dat die straat goed is, of dat die bevalt, of dat de outcome, want daar hebben we het eigenlijk over. . En in de loop der jaren dacht ik het gaat er niet om om dingen te verplaatsen, maar het gaat erom dat de samenleving er beter van wordt. En toen ik dacht van, he, dan je moet letten op de outcome. “*

Een andere gemeentesecretaris geeft aan dat nog heel veel mensen zich “vasthouden” aan het precies definiëren van de output die je als gemeente wil realiseren. Volgens hem is het echter veel belangrijker om te definiëren wat het gewenste effect is dat behaald zou moeten worden:

*“De uitkomst is het belangrijkste. En een van de dingen die wij veel te veel doen, vind ik, is dat we in beleidsnota's, die een tijdsperiode hebben van 4 jaar, dat we daarin beschrijven, niet alleen wat we willen bereiken, welke publieke waarde die we willen bereiken, maar ook dat we daarin precies opschrijven wat we daarvoor gaan doen. De BBV he, wat willen we bereiken, wat gaan we doen en wat mag het kosten? “*

Meerdere respondenten geven aan dat dit vooraf definiëren van outputdoelen niet verstandig is omdat de relatie tussen output en outcome “twijfelachtig” en “ingewikkeld” is. Zo geeft een gemeentesecretaris aan:

*“De verbinding tussen wat willen we gaan doen en wat willen we bereiken, die is op zijn zachts gezegd, twijfelachtig. En zeker over een periode van 4 jaar kun je helemaal niet zeggen wat wanneer en waar werkt. Dus daar moet je veel flexibeler in zijn, in wat je doet om de doelstellingen te bereiken.*

Een andere gemeentesecretaris ondersteunt dit verhaal:

*De koppeling tussen outcome, en dat wat je doet is gewoon heel erg ingewikkeld. En we willen, en we hebben zo'n behoefte om het simpel te maken, maar we moeten gewoon onder ogen zien dat dat niet zo is. Ook deze respondent geeft aan dat het uiteindelijk om de outcome moet gaan: “uiteindelijk gaat het om de outcome. En het punt is dat je zoveel actoren hebt die daar invloed op hebben, en zoveel omstandigheden die daar invloed op hebben, dat je bijna niet causale relaties kunt leggen tussen: “dat wat wij nou als gemeente doen, heeft dat nou dat en dat effect. Het is net als een ecologisch systeem, er zijn allerlei omstandigheden die invloed hebben. Maar ook allerlei keuzes en beslissingen die invloed hebben, en dat hele samenspel dat leidt tot iets.”*

Als antwoord op de vraag waarom deze gemeentesecretaris ervoor kiest om zich te focussen op outcome doelen, terwijl die ingewikkeld zijn, en niet op makkelijke meetbare output doelen gaf de respondent onderstaande reactie:

*“Nou weetje, het is als die kerel die uit de kroeg komt en die loopt 's nachts over straat en die ziet iemand op z'n knieën onder een lantarenpaal zitten. Die kerel die langsloopt die zegt: “kerel, wat doe je?”, ben je iets kwijt? Waarom zit je onder die lantarenpaal? Nou zegt die kerel, ik ben m'n sleutels kwijt. Nou, zegt die andere kerel. Ben je die hier verloren? Nee, die ben ik daar verloren maar daar staat de lantarenpaal niet “*

Met dit “krankzinnige” voorbeeld geeft de respondent aan dat hij het raar vindt om te zeggen: “*dit is eigenlijk wat we willen, maar omdat we dat niet zo helder kunnen meten dan zeggen we maar dan gaan we dit maar doen.*” Volgens hem zijn juist de outcome doelen de doelen die we echt willen bereiken. Met dit statement bevestigt de respondent dat outcomesturing nastrevenswaardiger is dan outputsturing. .

#### **Contradictie IV:**

*Netwerksturing is veel belangrijker dan sec gemeentelijke outputsturing*

Meerdere respondenten geven aan dat netwerksturing belangrijker is dan sec de gemeentelijke outputresultaten centraal te stellen. Juist vanwege het feit dat een gemeente “*bepaald niet de enige partij is in de stad die dingen doet*” en daardoor vaak binnen verschillende netwerken actief is. Gemeentelijke prestatievergelijking stelt juist wel sec de gemeentelijke prestaties centraal. Dit kan met elkaar op gespannen voet staan. Een gemeentesecretaris, vertelt:

*“de gemeentelijke overheid is bepaald niet de enige partij in de stad die dingen doet. En elke actie van elke partij in de stad sorteert een bepaald effect, soms positief en soms negatief. Dus het gaat er veel meer om dat je met het netwerk bepaald aan welke waarde je werkt. En eigenlijk kun je niet overschatten hoe groot het belang is van het gezamenlijk definiëren van wat de waarde zou moeten zijn. Omdat op het moment dat je gezamenlijk definieert aan welke waarde je werkt, dan gaan dus al die acties van die heel verschillende partijen, die gaan nu al iets meer in de richting van het gestelde doel. En daarom is netwerksturing, en de buit is binnen zoals wij dat noemen, is veel belangrijker dan precies definiëren welke output je als gemeente gaat geven. En toch is dat wel, waar heel vele mensen zich aan vast houden.”*

Een andere gemeentesecretaris gaat hierop door en geeft ook aan dat het “*met stakeholders echt reflectief terugkijken*” voor hem vaak een veel grotere waarde heeft dan maar “*fetisjistisch meten.*” Samen met deze stakeholders kijken naar een kwestie levert het volgende op:



*“je ontwikkeld een bepaalde wijsheid met elkaar. Wat lijkt nou te werken in deze situatie? Nouja, dat zie ik vooral gebeuren in die situaties waar je een bepaald effect wil met elkaar, en alle relevante actoren aan tafel zitten met elkaar, serieus genomen worden, en met elkaar het gesprek aangaan en durven terug te kijken en te zeggen: wat hebben we nou gedaan? En wat heeft nou wel gewerkt en wat heeft niet gewerkt? En dan nog blijft het soms een kwestie van geloof. Een essentiële voorwaarde is wel dat er reflectie plaatsvindt.”*

### **Contradictie V:**

#### *Subjectieve gevoelens geven meer inzicht in gemeentelijke prestaties dan prestatievergelijking*

Een andere gemeentesecretaris geeft aan dat zijn “volstreekte subjectieve gevoel” hem inzicht geeft in de gemeentelijke prestaties. Dit staat op gespannen voet met gemeentelijke prestatievergelijking dat juist uitgaat van instrumentele meetbaarheid. De gemeentesecretaris geeft als volgt antwoord op de vraag hoe hij inzicht krijgt in de prestaties van zijn gemeente:

*Het nette antwoord zou zijn: op het moment als onze burgers, bestuur en bedrijven tevreden zijn. En dan zouden wij van die mooie, dan zouden wij met Waarstaatjegemeente <sup>12</sup>mee moeten doen, en eh, het echte antwoord is, wanneer ik zelf het idee heb dat mensen “het goed doen”. Wanneer ik het idee heb van he, de mensen doen het goed, (...)En daarmee is het dus volstrekt subjectief, omdat het mijn gevoel is. Maar ok, daar doen we het dan mee.*

Hierbij geeft de respondent wel aan dat dit subjectieve gevoel ook een vorm van prestatie meten is:

*“Je kunt niet niet-meten. Ik bedoel, jij loopt hier straks de deur uit naar de bus, en dan heb je toch een gevoel is het een goed interviews geweest of niet? Toch weet ik ook zeker dat je niet gaat opschrijven, de beantwoording van vraag 5 was maar een 5.2. En toch heb jij het idee dat je met de ene vraag geen steek verder bent gekomen, want daar heeft hij niks nieuws verteld of in ieder geval he, dus je meet het wel. Maar de vraag is of je het meetbaar maakt. Dus je kunt niet niet-meten. Alleen de vraag is: Hoe? En hoe cijfermatig probeer je dat te maken. Waarbij ik overigens geen aversie heb tegen cijfermatig meten hoor ofzo, maar het is hier gewoon niet zo 'n issue ofzo.”*

#### *7.4.3 Breuken doordat het gebruik als onaangepast wordt ervaren*

Als tweede staan de contradicties centraal die veronderstellen dat een bepaalde institutionele praktijk als statisch wordt beschouwd. Kortom, het gaat om contradicties die iets zeggen over de onmogelijkheid van het instrument prestatievergelijking om zich aan te passen aan de sociale werkelijkheid.

---

<sup>12</sup> Is een prestatievergelijkinginstrument. Zie inleiding

## **Contradictie VI:**

### *Gemeentelijke cijfers zijn dynamisch*

Een controller geeft aan dat “*de dynamiek in cijfers erg groot is*”. Hierdoor kun je als gemeente “*steeds een heel ander verhaal hebben*”. De respondent maakt dit duidelijk met een voorbeeld over de meerjarencijfers van haar gemeente waar ze graag een stukje voorspelbaarheid in wil hebben. Met deze voorspelbaarheid wil ze voorkomen:

*“Dat je niet opeens met de jaarrekening komt van: “halleluja, het gaat allemaal goed”, maar dan heb je in je lopende jaar een enorm gat, ik zeg maar even iets. Het is natuurlijk veel mooier als je het hele verhaal kunt vertellen dan dat je steeds met brokjes komt.(...) En toch blijft dat lastig, want je ziet dat de dynamiek in cijfers die is zo groot, dan denk je dat je het allemaal op orde hebt en dan komt er een meicirculaire die alles weer op de kop gooit. Dat wordt voor gemeenten het sturen wel moeilijk om steeds het hele verhaal te vertellen. Want dan heb je in mei je verhaal en dan heb je in september opeens een heel ander verhaal. En dat wil je eigenlijk niet. Je wil een stukje voorspelbaarheid in je meerjarencijfers hebben, maar dan ben je ook wel afhankelijk van ja, een rijksoverheid, die allerlei grote besluiten over budgetten neemt”*

Dit citaat geeft duidelijk een poging aan van een controller die voorspelbaarheid in haar meerjarencijfers wil. De controller geeft echter aan dat dit “lastig” is omdat de cijfers van het ene op het andere moment kunnen veranderen door onder andere interventies van de Rijksoverheid. Dat cijfers een grote dynamiek hebben en van het ene op het andere moment kunnen veranderen heeft ook gevolgen voor prestatievergelijking. Het dynamische karakter van cijfers kan botsen met de momentopname van een prestatievergelijkinginstrument. Een momentopname die beschouwd kan worden als een statisch moment, waarbij de cijfers de volgende dag al niet meer geldig hoeven te zijn.

## **Contradictie VII:**

### *Gemeentelijke prestaties zijn dynamisch*

Een gemeentesecretaris geeft aan dat ook de gemeentelijke prestaties niet altijd voorspelbaar en statisch zijn. Dit heeft er volgens hem mee te maken dat gemeenten opereren in een wereld die in het echt een “rommeltje” is. Dit heeft volgens de gemeentesecretaris tot gevolg dat de acties die een gemeente leveren per dag kunnen veranderen:

*“In het echt is het een rommeltje. En loopt het allemaal door elkaar, en zijn we niet de enige, we zijn als overheid wel een belangrijke, maar bepaald niet de enige partij in de stad die dingen doet. En elke actie van elke partij in de stad sorteert een bepaald effect, soms positief en soms negatief. En dat betekent dus, je kan dus eigenlijk daar niet toe verhouden door van te voren te zeggen: “ nou, deze*

*dingen ga ik als gemeente doen”. Want die acties die zijn ook de hele tijd door de tijd heen op verschillende momenten niet voorspelbaar, maar soms wel voorspelbaar”*

Doordat gemeentelijke prestaties per dag kunnen veranderen geeft de respondent dan ook aan dat hij het “*echt belachelijk*” vindt dat er soms pas na 4 jaar beleid geëvalueerd wordt.

De gemeentesecretaris pleit er dan ook voor om “*de feedbackloops veel korter te maken omdat je op die manier veel sneller informatie heeft t dan voorheen*”. Hij geeft aan dat ook prestatievergelijking oog moet hebben “*voor dit soort perversiteiten*”.

Het dynamische karakter van gemeentelijke prestaties kan botsen met de momentopname van een prestatievergelijkinginstrument. Een momentopname die beschouwd kan worden als een statisch moment, waarbij de gemeentelijke prestaties de volgende dag al niet meer geldig hoeven te zijn.

#### *7.4.4 Contradicties doordat het gebruik als oneerlijk wordt ervaren*

Geen van de respondenten uit het ambtelijk circuit ervaart door het gebruik van prestatievergelijking als oneerlijk. Wel geeft een controller aan dat hij verwacht dat wethouders deze contradictie wel ervaren. Zo geeft hij aan dat wethouders door vormen van prestatiemeting benadeeld worden doordat zij hiermee hun “rommelruimte” kwijtraken:

*Maar wat voor hem nog meer geldt, is dat hij daardoor een beetje zijn “rommelruimte” kwijtraakt, want waar hij voorheen er nog eens een keer een mooi verhaal omheen kon lullen, ja, is dat nu eigenlijk wel voorbij. En dat voelen ze haarfijn aan. Dus ja, aan de ene kant zeggen ze van: Ja dat willen we wel, aan de andere kant brengt hun dat wel in een spagaat dat ze daardoor toch tot verantwoording kunnen worden door dezelfde raad, En voor de wethouder geeft dat nog wat meer spanning. Hij moet zich ervan bewust zijn of er een gewenste realisatie is van het doel, en vaak hangt daar wel een goed verhaal aan ten grondslag, maar het is maar de vraag of de raad dat accepteert.”*

Onderstaande tabel geeft alle ervaren contradicties nog eens weer:

<b>Ervaren institutionele contradicties</b>
<b>Contradicties door ervaren inefficiency</b>
1. Het blijft appels met peren vergelijken
2. Er zit een hoop onzinnigheid en bureaucratie achter
<b>Contradicties door ervaren inconsistentie met eigen logica</b>
3. Outcomesturing is nastrevenswaardiger dan outputsturing
4. Netwerksturing is veel belangrijker dan sec gemeentelijke outputsturing
5. Subjectieve gevoelens geven meer inzicht in gemeentelijke prestaties dan instrumentele prestatievergelijking
<b>Contradicties door ervaren onaangepastheid aan de werkelijkheid</b>
6. Gemeentelijke cijfers zijn dynamisch
7. Gemeentelijke prestaties zijn dynamisch

## 7.5 Tot slot: gebruiksbereid?

Deze paragraaf geeft, op basis van de resultaten uit de voorgaande paragrafen, een antwoord op de vraag in welke en de wijze waarop de onderzochte controllers en gemeentesecretarissen bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

### 7.5.1 *Mate van gebruik*

Allereerst blijkt dat **alle** onderzochte controllers en gemeentesecretarissen bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Zoals in paragraaf 4.5. is aangegeven wordt de mate van gebruiksbereidheid in dit onderzoek bepaald op basis van de gebruikte institutionele motieven en op basis van de ervaren contradicties. Allereerst kan, vanwege de “gelaagdheid” van institutionele motieven gesteld worden dat respondenten die cognitieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking in hogere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan actoren die slechts regulatieve of normatieve motieven hebben. Volgens Scott (2014) zijn cognitieve motieven immers het sterkst “geïnternaliseerd”. Daarnaast kan op basis van Seo & Creed (2002) gesteld worden dat een opeenhoping van institutionele contradicties de gebruiksbereidheid ondermijnt. Actoren die geen contradicties ervaren zullen dan naar verwachting ook in hogere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan actoren die wel contradicties ervaren.

Figuur 23 geeft de mate van gebruiksbereidheid per respondent weer. Hieruit blijkt dat een respondent zowel normatieve als cognitieve motieven heeft voor het gebruik van prestatievergelijking en geen enkele institutionele contradictie ervaart. Deze respondent is in hoge mate bereid om prestatievergelijking te gebruiken. Daarnaast zijn er vier respondenten die zowel normatieve als cognitieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking. Zij ervaren echter wel een of meerdere contradicties. Tot slot zijn er twee respondenten die slechts normatieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking. Daarnaast ervaren deze respondenten ook meerdere contradicties. Gesteld kan worden dat deze twee respondenten in mindere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan de andere respondenten.

### 7.5.2 *Wijze van gebruik*

Op basis van de vier gebruikswijzen die De Bruijn (2006) heeft geformuleerd is onderzocht op welke gebruikswijzen de controllers en gemeentesecretarissen bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Opvallend is dat alle respondenten aangeven bereid te zijn om prestatievergelijking te gebruiken om te leren. Daarnaast geven enkele respondenten aan bereid te zijn om prestatievergelijking te gebruiken voor transparantie en een enkele respondent om een oordeel uit te kunnen spreken (Zie figuur 23).

	<i>Gebruiksbered?</i>	<i>Institutionele motieven</i>	<i>Ervaren institutionele contradicties</i>	<i>Wijze van gebruik</i>
Respondent 9	Ja	Normatief	Inconsistent (2x) en onaangepast	Leren
Respondent 10	Ja	Normatief	Inefficiënt (2x) en inconsistent	Leren
Respondent 11	Ja	Normatief en cognitief	Onaangepast	Transparantie en leren
Respondent 12	Ja	Normatief en cognitief	Geen	Leren
Respondent 13	Ja	Normatief en cognitief	Inconsistent	Transparantie en leren
Respondent 14	Ja	Normatief en cognitief	Inefficiënt	Transparantie en leren
Respondent 15	Ja	Normatief en cognitief	Inefficiënt en inconsistent	Transparantie, leren en oordelen

**Figuur 23** *Gebruiksberedheid ambtelijke circuits*

**Hoofdstuk 8:  
Conclusies &  
aanbevelingen**

## 8.1 Inleiding

In 2014 publiceerde de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het advies om een nieuw prestatiesysteem te ontwikkelen dat uitgaat van gemeentelijke *prestatievergelijking*. Verwacht wordt dat gemeentelijke sleutelspelers dankzij dit systeem voortvarend aan de slag zullen gaan met prestatievergelijking. Het veld van Nederlandse gemeenten is echter heterogeen en gefragmenteerd: actoren interpreteren praktijken op uiteenlopende wijzen. Het is dan ook nog onduidelijk in welke mate en op welke wijze gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om gemeentelijke prestaties te vergelijken. Voorkomen moet worden dat het nieuw op te richten prestatiesysteem straks niet gebruikt wordt omdat actoren niet bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Immers, in dat geval zal het nieuwe prestatievergelijkingssysteem slechts “in de boeken” bestaan en zullen meetdoelen en indicatoren voor niks worden bedacht en zullen resultaten voor niks worden verzameld en gerapporteerd. Daarom onderzoekt deze scriptie de mate waarin en de wijze waarop gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken.

Om hierachter te komen in de volgende vraagstelling geformuleerd:

*“In welke mate zijn gemeentelijke sleutelspelers bereid om prestatievergelijking te gebruiken en welke factoren zijn daarop van invloed?”*

De beantwoording vindt plaats aan de hand van de volgende paragraafindeling:

**Paragraaf 2:** Theoretisch kader als basis

**Paragraaf 3:** Empirie

**Paragraaf 4:** Beantwoording hoofdvraag

**Paragraaf 5:** Praktische implicaties

**Paragraaf 6:** Empirische implicaties

**Paragraaf 7:** Tot slot



## 8.2 Theoretisch kader als basis

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden is eerst een theoretisch kader opgebouwd om naar de empirie te kijken. In hoofdstuk 3 lag hierbij de focus op “het gebruik van prestatiesystemen”. In dit hoofdstuk is eerst benoemd dat met behulp van prestatiesystemen gepoogd wordt om de, doorgaans multidimensionale en ambigue, publieke prestaties geobjectiveerd en letterlijk in beeld brengen. Het idee hierachter is dat de prestaties hierdoor verbeterend kunnen worden omdat er op “gestuurd” kan worden. Prestatiesystemen kunnen dan ook gezien worden als een instrument van prestatie management.

Aan de hand van Vakkuri(2010) is beschreven dat er doorgaans twee onderzoeksoriëntaties bestaan op het gebruik van prestatiesystemen: een instrumentele oriëntatie en een interactie-oriëntatie.

Onderzoeken met een instrumentele oriëntatie op het gebruik van prestatiesystemen focussen op de manier waarop prestatiesystemen op papier bedacht zijn en op de manier waarop het daadwerkelijk gebruik prestatiesysteem afwijkt/ overeenkomt met deze *papieren bedoeling*. Op basis van enkele instrumenteel georiënteerde onderzoeken zijn achtereenvolgens de verschillende gebruikswijzen en gebruiksniveaus van prestatiesystemen behandeld.

Onderzoeken met en interactie-oriëntatie focussen zich op de interactie tussen de gebruiker en het prestatiesysteem. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat actoren zelf continu betekenis (hebben) (ge) geven aan de prestatiesystemen die ze gebruiken. Op basis van enkele interactie georiënteerde onderzoeken is allereerst aandacht besteed aan de “waarde geladenheid” van prestatiesystemen. Vervolgens is er ingegaan op de wisselwerking tussen prestatiesystemen, gebruikers en de institutionele context. Tot slot is ingegaan op het belang van “betekenisvolle” prestatiesystemen.

In hoofdstuk 4 stond de invloed van de institutionele context op de manier waarop gebruikers betekenis geven aan bepaalde praktijken centraal. Op basis van een onderscheid tussen “organisaties” en “instituties” is toegewerkt naar een afbakening van het begrip instituties door Scott(2014). Hieruit bleek dat het gedrag van mensen binnen instituties wordt beïnvloed langs regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen. Deze elementen geven gezamenlijk stabiliteit en betekenis aan het sociale leven van actoren. Scott omschrijft deze elementen als “*the elastic fibers that guide behavior*”. Beargumenteerd is dat ook de gebruiksbereidheid voor een bepaalde praktijk binnen een institutionele context wordt beïnvloed door deze elastic fibers. Op basis hiervan zijn een drietal “institutionele motieven” voor gebruiksbereidheid geformuleerd die ieder langs een andere institutioneel element geleid worden. Het gaat om regulatieve, normatieve en cognitieve motieven. Regulatieve motieven leiden voor de gebruiker tot een gevoel van onschuld omdat ze zich door het gebruik aan de regels houden. Normatieve motieven leiden voor de gebruiker tot een gevoel van “sociale acceptatie” omdat ze zich door het gebruik sociale afwijzing voorkomen. Cognitieve motieven leiden voor de gebruiker tot een gevoel van “grip op de werkelijkheid” omdat het gebruik past in het frame waardoor de gebruiker naar de werkelijkheid kijkt. Betoogd is dat institutionele motieven een bepaalde

gelaagdheid kennen. Zo wegen normatieve motieven doorgaans zwaarder dan regulatieve motieven en wegen cognitieve motieven nog zwaarder omdat deze doorgaans bij de gebruiker geïnternaliseerd zijn.

Aan de hand van Benson(1977) en Seo & Creed is vervolgens beredeneerd dat de gebruiksbereidheid ondermijnt kan worden door “institutionele contradicties”, oftewel breuken die ontstaan door botsende praktijken. Deze breuken ontstaan constant binnen instituties als gevolg van een voortdurende (her)constructie van de sociale werkelijkheid. Seo & Creed onderscheiden een viertal veroorzakers van deze breuken: de breuken ontstaan volgens de auteurs doordat praktijken als inefficiënt, inconsistent, onaangepast en oneerlijk worden ervaren. Volgens Seo & Creed (2014) kan een opeenhoping van deze vier bronnen van contradicties ertoe leiden dat actoren “iets anders willen”, waardoor de gebruiksbereidheid ondermijnt wordt.

Tot slot is op basis van bovenstaande theorieën is een conceptueel model ontwikkelt. Dit model geeft aan dat de mate waarin en de wijze waarop actoren bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken beïnvloed wordt door het samenspel van institutionele motieven en institutionele contradicties.

### 8.3 Empirie

De empirie is onderzocht aan de hand van een kwalitatieve veldstudie, waarbij gebruik is gemaakt van semigestructureerde interviews. Hierbij is er gekeken naar twee verschillende cases: politiek-bestuurlijke circuits en ambtelijke circuits.

Allereerst blijkt dat dat, op een na, alle onderzochte respondenten bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. De respondenten hebben vooral normatieve motieven voor het gebruiken van prestatievergelijking. Zo beroepen ze zich erop dat prestatievergelijking juiste, sociaal gewaarde consequenties oplevert. Daarnaast hebben enkele respondenten een ander normatief motief voor het gebruik van prestatievergelijking: het wordt ook door anderen gebruikt. Hieruit blijkt dat prestatievergelijking voor deze respondenten een sociaal geaccepteerde praktijk is. Enkele respondenten hebben ook cognitieve motieven voor het gebruik van prestatievergelijking. Deze respondenten geven aan dat ze door prestatievergelijking de werkelijkheid over gemeentelijke prestaties beter kunnen begrijpen. Een enkeling geeft aan dat het ondenkbaar is om prestatievergelijking niet te gebruiken. De respondent die niet bereid is om prestatievergelijking te gebruiken heeft ook een cognitief motief: voor deze respondent is het ondenkbaar om prestatievergelijking wél te gebruiken. Vervolgens is gekeken naar de institutionele contradicties die actoren ervaren bij het gebruik van prestatievergelijking.

Uit de empirie blijkt dat zowel politiek-bestuurlijke circuits als ambtelijke circuits prestatievergelijking als **inefficient** ervaren. Allereerst blijkt dat sommige respondenten gemeentelijke prestatievergelijking niet “zo nuttig” vinden omdat er vaak “appels met peren” worden vergeleken. Daarnaast geven respondenten aan dat de uitkomst van een prestatievergelijking niet

altijd nuttig is. Een respondent uit het ambtelijke circuit geeft daarnaast aan dat prestatievergelijking een hoop “bureaucratie” oplevert. Het gebruik van een prestatievergelijking wordt door enkele respondenten ook als **inconsistent** met hun eigen logica ervaren. Zo blijkt dat een respondent het “instrumentele karakter” van prestatievergelijking hekelt. Volgens hem gaat er, door het instrumenteel maken van gemeentelijke prestaties, essentiële informatie verloren. Andere respondenten geven aan outcomesturing veel nastrevenswaardiger te vinden dan outputsturing. Dit terwijl prestatievergelijking uitgaat van outputcijfers. Een andere respondent geeft aan dat gemeentelijke prestatievergelijking zich focust op gemeentelijke prestaties, terwijl deze respondent de netwerkprestaties (waar de gemeente een onderdeel van is) veel belangrijker vindt. Een andere respondent geeft aan dat zijn subjectieve gevoel hem meer inzicht in gemeentelijke prestaties geeft dan een prestatie meetinstrument. Het gebruik van prestatievergelijking wordt door enkele ambtelijke respondenten ook als **onaangepast aan de werkelijkheid** ervaren. Deze respondenten geven aan dat prestatievergelijking een statische momentopname is die kan botsen met de werkelijkheid. Dit blijkt allereerst uit de statische (prestatie)cijfers die gebruikt worden voor de prestatievergelijking. Deze cijfers kunnen een week later al weer heel anders zijn: gemeentelijke cijfers zijn volgens de respondenten heel dynamisch. Dit blijkt daarnaast uit de gemeentelijke prestaties die vergeleken worden. Volgens een respondent zijn ook de prestaties die gemeenten leveren dynamisch: gemeentelijke prestaties zijn niet altijd voorspelbaar. Het gebruik van een prestatievergelijking wordt door enkele respondenten ook als **oneerlijk** ervaren. Een respondent uit het politiek-bestuurlijke circuit geeft aan dat prestatievergelijking oneerlijk is omdat sommige gemeenten volgens hem altijd slecht uit een benchmark komen. Een wethouder geeft aan dat het Rijk, ten koste van gemeenten, profiteert met de invoering van gemeentelijke prestatievergelijking. Volgens hem zet het Rijk gemeentelijke prestatievergelijking in om “een eenheidsworst” te maken van Nederlandse gemeenten. Dezelfde respondent geeft aan dat prestatievergelijking ten onrechte onevenwichtig gewicht geeft aan het gelijk van bepaalde individuen. Volgens hem wordt prestatievergelijking, ten onrechte, gebruikt om te zeggen of een gemeentelijke prestatie “goed of fout” is. Terwijl er volgens hem gemeentelijke “prestaties” in essentie subjectief zijn. Het is volgens hem dan ook oneerlijk als mensen met een beroep op prestatievergelijking zeggen of een gemeentelijke prestatie goed of fout is omdat zij dan blijkbaar meer “gelijk” hebben dan mensen die geen beroep doen op de prestatievergelijking.

Tot slot is in het empirische hoofdstuk ingegaan op de mate van en de wijze waarop de respondenten bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken weergegeven. Hieruit bleek dat de mate waarop respondenten bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken per respondent verschilt. Daarnaast bleek dat politiek-bestuurlijke respondenten prestatievergelijking voornamelijk gebruiken als instrument voor transparantie en als instrument om te oordelen. Ambtelijke respondenten zijn echter meer bereid om prestatievergelijking te gebruiken als leerinstrument.

## 8.4 Beantwoording onderzoeksvraag

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord:

---

*“In welke mate en op welke wijzen zijn gemeentelijke sleutelspelers bereid om prestatievergelijking te gebruiken, en welke factoren zijn daarop van invloed?”*

---

### *Mate van gebruik*

Op basis van het empirisch onderzoek kan allereerst gesteld worden dat alle respondenten, op een na, bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. De mate waarin gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken verschilt per persoon. Er zijn enkele respondenten die zowel normatieve als cognitieve motieven hebben voor het gebruik van prestatievergelijking en hierbij geen institutionele contradicties ervaren. Van deze respondenten kan gesteld worden dat ze in hogere mate bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken dan andere respondenten. De meeste respondenten hebben echter normatieve motieven voor het gebruik van prestatievergelijking en ervaren een of meerdere contradicties. Deze respondenten zijn dus wel bereid om prestatievergelijking te gebruiken, maar de gebruiksbereidheid kent enkele “deukjes”. Een enkele respondent is niet bereid om prestatievergelijking te gebruiken. Deze respondent ervaart ook vele institutionele contradicties bij prestatievergelijking.

### *Wijzen van gebruik*

Uit de empirie is gebleken dat verwacht kan worden dat prestatievergelijking op verschillende wijzen gebruikt zal gaan worden. Op basis van De Bruijn (2006) kan gesteld worden dat politiek-bestuurlijke circuits prestatievergelijking voornamelijk inzetten als een instrument voor **transparantie** en **oordelen**. Dit blijkt uit het feit dat respondenten aangeven dat prestatievergelijking zowel henzelf als derden inzicht geeft in gemeentelijke prestaties en daarnaast een prikkel is voor politiek handelen en het bijstellen van beleid. Ambtelijke circuits zullen prestatievergelijking daarentegen voornamelijk inzetten als een **leerinstrument**. Deze term wordt meerdere malen letterlijk genoemd en daarnaast blijkt dit uit het feit dat gemeenten reeds langsgaan bij andere gemeenten om te leren.

### *Invloedsfactoren*

In dit onderzoek is gekeken naar institutionele motieven en institutionele contradicties en hun invloed op de mate van en de wijze waarop gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Doordat dit onderzoek uitgaat van een cross-sectioneel ontwerp kan niet gesproken worden van een causaal effect van deze factoren op de mate van en de wijze waarop gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Wel zijn enkele associatiepatronen te ontdekken tussen deze invloedsfactoren en de mate van en de wijze waarop gemeentelijke sleutelspelers bereid zijn om prestatievergelijking te gebruiken. Deze zullen hieronder worden weergegeven:

#### *Invloedsfactoren: institutionele motieven*

Op basis van institutionele motieven die gebaseerd zijn op Scott (2014) kan gesteld worden dat respondenten voornamelijk **normatieve motieven** gebruiken voor het gebruik van een prestatievergelijking. Respondenten hebben bijvoorbeeld het motief dat het gebruik van prestatievergelijking veel *sociaal gewaardeerde effecten* oplevert: het leidt tot transparantie, een bron van inzicht van hoe de gemeente het doet, een prikkel voor politiek handelen, een prikkel om beleid daadwerkelijk te veranderen, een prikkel om nog eens naar een onderwerp te kijken en een manier om te leren. Het gaat niet zozeer op effecten die het smalle individuele eigenbelang dienen van de respondenten, maar veel meer om effecten die een *sociaal gewaardeerd* karakter kennen.

Een ander normatief motief is dat enkele respondenten aangeven dat “*andere gemeenten*” en “*andere raadsleden*” ook aan prestatievergelijking doen. Het gebruik van prestatievergelijking wordt door deze respondenten dan ook als sociaal geaccepteerd ervaren.

Enkele respondenten hebben ook **cognitieve motieven** voor het gebruik van een prestatievergelijking. Deze respondenten geven aan dat prestatievergelijking hen *helderheid* en *grip geeft* op de prestaties van gemeenten.

**Regulatieve motieven** voor het gebruik van prestatievergelijking worden niet gegeven. Dit valt te verklaren omdat het gebruiken van prestatievergelijking, ten tijde van het onderzoek, (nog) niet verplicht is gesteld.

#### *Invloedsfactoren: institutionele contradicties*

De bereidheid om prestatievergelijking te gebruiken wordt aangetast doordat respondenten institutionele contradicties ervaren bij het gebruik van prestatievergelijking.

Zo ervaren enkele respondenten prestatievergelijking als inefficiënt, inconsistent, onaangepast en oneerlijk. In totaal zijn er twaalf verschillende contradicties beschreven die door de respondenten worden ervaren bij het gebruik van prestatievergelijking. Deze zijn hieronder nog eens weergegeven.

## **Ervaren institutionele contradicties door gemeentesecretarissen en controllers**

### **Contradicties door ervaren inefficiency**

1. Het blijft appels met peren vergelijken
2. Er zit een hoop onzinnigheid en bureaucratie achter

### **Contradicties door ervaren inconsistentie met eigen logica**

3. Outcomesturing is nastrevenswaardiger dan outputsturing
4. Netwerksturing is veel belangrijker dan sec gemeentelijke outputsturing
5. Subjectieve gevoelens geven meer inzicht in gemeentelijke prestaties dan instrumentele prestatievergelijking

### **Contradicties door ervaren onaangepastheid aan de werkelijkheid**

6. Gemeentelijke cijfers zijn dynamisch
7. Gemeentelijke prestaties zijn dynamisch

## **Ervaren institutionele contradicties door raadsleden en wethouders**

### **Contradicties door ervaren inefficiency**

1. Het blijft appels met peren vergelijken
2. De uitkomst van een prestatievergelijking zegt niet zoveel

### **Contradicties door ervaren inconsistentie**

3. Door prestaties instrumenteel te maken gaat essentiële informatie verloren

### **Contradicties door ervaren oneerlijkheid**

4. Sommige gemeenten zullen altijd slecht uit een benchmark komen
5. Het Rijk gebruikt ten onrechte prestatievergelijking om gemeentelijke verschillen te verminderen
6. Prestatievergelijking geeft bepaalde individuen ten onrechte een “objectief gelijk”

## 8.5. Theoretische implicaties

Dit onderzoek heeft veel inzicht opgeleverd in de bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers om een prestatievergelijking te gebruiken. Door het conceptuele model was het mogelijk om mate van gebruiksbereidheid vanuit twee invalshoeken te analyseren: gebruikte institutionele motieven en ervaren contradicties. Gesteld kan worden dat de geformuleerde theorie door de empirie werd bevestigd. Zo gaf de enige respondent die niet bereid was om prestatievergelijking te gebruiken aan drie contradicties te ervaren. Enkele respondenten die echter zeer bereid zijn om een prestatievergelijking te gebruiken ervoeren geen enkele contradictie.

Er zijn echter drie kanttekeningen bij dit onderzoek te plaatsen die mogelijkheden bieden voor vervolgonderzoek.

Allereerst zijn, met de keuze voor een institutionele invalshoek, andere invalshoeken die mogelijk van invloed zijn op het gebruik niet meegenomen. Andere variabelen, zoals bijvoorbeeld leeftijd, geslacht of opleidingsniveau van de respondenten, zijn in dit onderzoek bijvoorbeeld niet meegenomen. Vervolgonderzoek dat kijkt naar andere variabelen is dan ook gewenst.

Een tweede kanttekening bij dit onderzoek is dat het onderzoek cross- sectioneel van aard is. Dit betekent dat de uitkomsten van dit onderzoek een momentopname zijn. Dit kan een onbedoelde vertekening van de resultaten hebben opgeleverd, aangezien de resultaten afhankelijk zijn van de omstandigheden gedurende dat ene meetmoment. Om duurzame gebruiksbereidheid te onderzoeken ligt longitudinaal onderzoek voor de hand. Om de eventuele vertekening van de resultaten, door de data op een meetmoment is verzameld, te verminderen zijn de transcripten ter controle opgestuurd naar de respondenten. Hier zijn geen wijzigingen meer op aangevraagd. Ook is gedurende de interviews af en toe samengevat wat de respondent vertelde. Hier zijn wel enkele correcties op de interpretatie van de onderzoeker geweest. Daarnaast heeft het cross- sectionele design de zwakte dat ook niet hard gesteld worden dat institutionele contradicties en institutionele motieven een causaal effect veroorzaken op de gebruiksbereidheid. Ondanks dat kunnen deze bevindingen wel een goede indicatie bieden voor de invloed van deze factoren op de gebruiksbereidheid. Aan te raden valt echter om eens een casestudy uit te voeren zodat causale relaties wel verondersteld mogen worden.

Een laatste kanttekening bij dit onderzoek is dat gebruiksbereidheid voor prestatievergelijking niet gerelateerd is geweest met andere bronnen van inzicht. Uit de interviews bleek dat prestatievergelijking “slechts” een van de bronnen is die door gemeentelijke sleutelspelers worden gebruikt om inzicht te krijgen in de gemeentelijke prestaties. Er is meer kennis nodig over de invloed die andere bronnen hebben op de bereidheid om prestatievergelijking te gebruiken. Op zo’n manier dat het gebruik van prestatievergelijking in een goed perspectief valt te plaatsen t.o.v. andere bronnen van inzicht.

Tot slot raad ik aan, ondanks de passendheid om dit onderwerp met behulp van kwalitatief onderzoek te onderzoeken, om dit kwalitatief onderzoek te combineren met kwantitatief onderzoek. Het zou interessant zijn om de kwalitatieve uitkomsten van dit onderzoek kwantitatief te toetsen. Op deze manier kan onderzocht worden of de gevonden uitkomsten slechts gelden voor de 15 respondenten uit dit onderzoek of dat deze uitkomsten gelden voor een grotere populatie van gemeentelijke sleutelspelers.

## **8.6 Aanbevelingen voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)**

Zoals aangegeven in paragraaf 1.7. worden in deze paragraaf een aantal aanbevelingen aan de ontwerpers van het prestatievergelijkingssysteem gegeven. Deze aanbevelingen kunnen dienen als input voor de dialoog over het gebruik van gemeentelijke prestatievergelijking.

### **1. Heb bij het ontwerp en de implementatie van het nieuwe prestatievergelijkingssysteem niet eenzijdig aandacht voor het realiseren van een sterk instrumenteel ontwerp**

Het doel van de VNG is uiteindelijk dat gemeentelijke sleutelspelers voortvarend aan de slag gaan met een nog te ontwerpen prestatiesysteem dat gebaseerd is op prestatievergelijking. Dit onderzoek heeft aangetoond dat er voor dit gebruik meer nodig is dan een sterk technisch ontwerp. Zo blijkt dat verschillende gemeentelijke sleutelspelers, al voordat het systeem ontworpen is, op uiteenlopende wijzen tegen het gebruik van prestatievergelijking aankijken. Dat prestatievergelijking als “oneerlijkheid” en “inconsistent” wordt ervaren is instrumenteel moeilijk op te lossen. Toch hebben deze invloed op de bereidheid van gemeentelijke sleutelspelers om prestatievergelijking te gebruiken. Werk daarom ingrepen uit de inspelende op het *commitment* van beoogde gebruikers.

### **2. Zet om de paar jaar de problemen en de opbrengsten van het prestatievergelijkingssysteem “ in het licht” door het gebruik te evalueren**

Het doel van de VNG is uiteindelijk dat gemeentelijke sleutelspelers de komende jaren voortvarend aan de slag blijven met dit nieuwe prestatievergelijkingssysteem. Uit dit onderzoek blijkt dat een grote meerderheid van de respondenten op dit moment bereid is om een prestatievergelijkingssysteem te gebruiken. Dit wil echter niet zeggen dat dit over een paar jaar nog zo is. Zet daarom de problemen en opbrengsten van het prestatievergelijkingssysteem daarom om de paar jaar één voor één in het licht door het gebruik te evalueren (Hughes , Nieuwenhuis, 2005 p. 13). Heb in de evaluaties in ieder geval



aandacht voor de vraag hoe gemeentelijke sleutelspelers prestatievergelijking gebruiken en waarom ze prestatievergelijking op die manier gebruiken.

Bepaal op basis van deze evaluaties, samen met de gebruikers, of het prestatievergelijkingssysteem nog naar behoren wordt gebruikt. Als dit niet meer zo blijkt te zijn, stop er dan weer mee zodat voorkomen wordt dat het systeem slechts “in de boeken” bestaat en dat de resultaten voor niks worden verzameld en gerapporteerd.

### **3. Laat de successen zien die het prestatievergelijkingssysteem in de praktijk heeft opgeleverd**

Het doel van de VNG is uiteindelijk dat zoveel mogelijk gemeentelijke sleutelspelers de komende jaren gebruik maken van dit nieuwe prestatievergelijkingssysteem. Uit de interviews blijkt dat het instrument prestatievergelijking anno 2015 al wordt gebruikt. Meerdere respondenten geven aan dat ze al op basis van prestatievergelijking op bezoek zijn gegaan bij andere gemeenten om inspirerende voorbeelden op te doen. Haal succesverhalen op en maak deze bekend bij potentiële gebruikers. Laat zien dat prestatievergelijking mooie resultaten kan opleveren waar gebruikers en burgers echt iets aan hebben. Dit kan anderen motiveren om zelf ook successen te gaan boeken door het prestatievergelijkingssysteem te gebruiken. Laat ook zien waar prestatievergelijking geen successen oplevert. Er moet immers voorkomen worden dat de VNG “partijdigheid” wordt verweten en dat het beeld ontstaat dat de VNG er alleen maar op uit is dat het prestatievergelijkingssysteem bestaat.

### **4. Zoek allianties bij het uitrollen en onderhouden van dit nieuwe prestatievergelijkingssysteem**

Het doel van de VNG is uiteindelijk dat gemeentelijke sleutelspelers door prestatievergelijking inzicht krijgen in de prestaties van gemeenten. De VNG is niet de enige organisatie die dit wenst. Het is een sociaal geaccepteerd doel waar weinig op tegen zijn. Sluit daarom allianties met andere organisaties en verenigingen die ook achter dit doel staan. Gebruik hun expertise en netwerk en vergroot het draagvlak voor het gebruik van dit prestatievergelijkingssysteem. Denk bijvoorbeeld aan de Vereniging voor Gemeentesecretarissen, de Wethoudersvereniging en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden of politieke partijen op gemeentelijk niveau. Want: door dicht bij de haard te zitten weet je of het vuur voor het gebruik van prestatievergelijking nog steeds brandt.

# Referenties

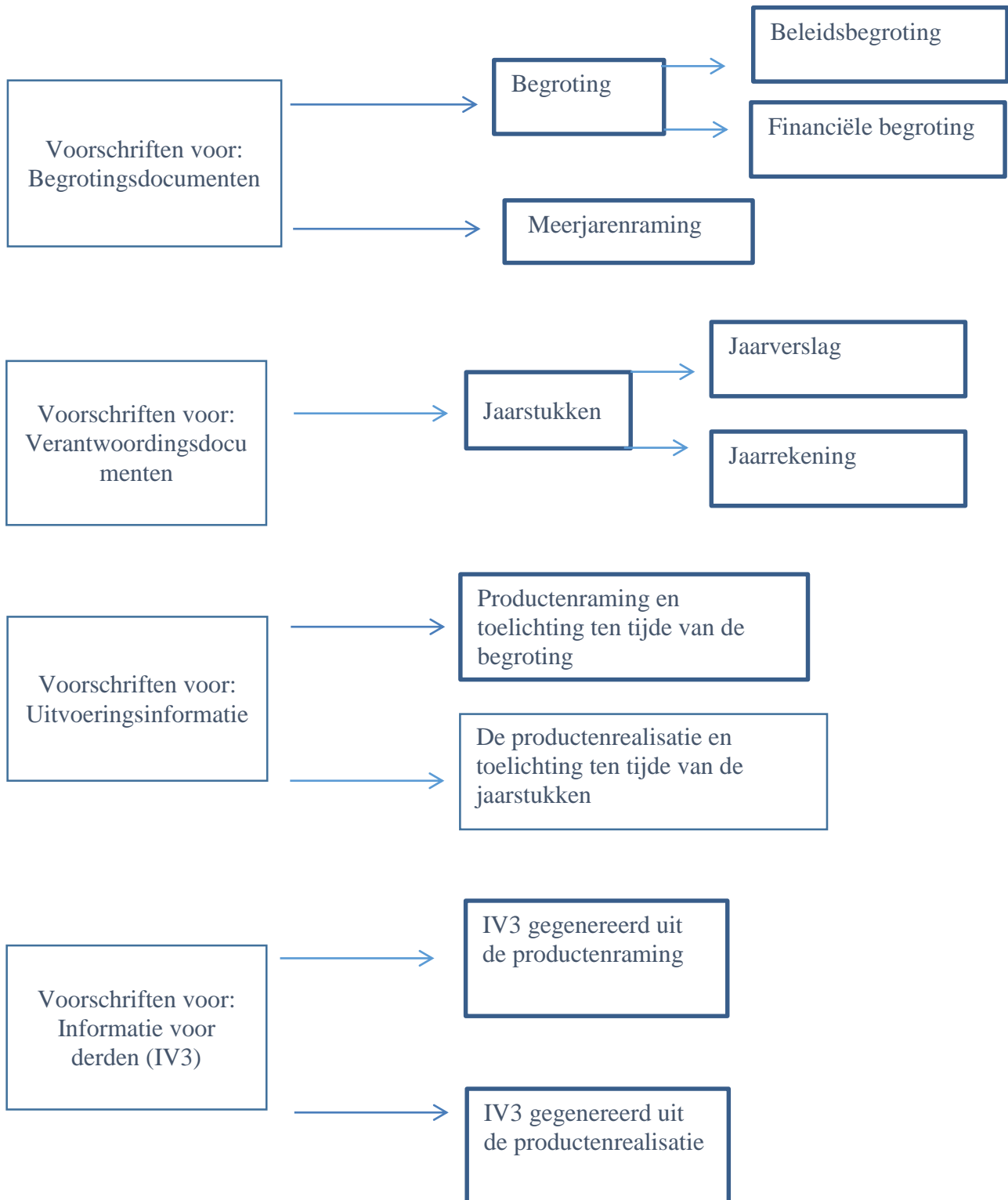
Aardema, H. (2002). Doorwerking van BBI. Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten, Groningen.
Arbaboldi, M. & G. Azzone (2010). Constructing performance measurement in the public sector, <i>Critical Perspectives on Accounting</i> 21: 266-282.
Becker, G. S. (1962). Irrational behavior and economic theory. <i>The Journal of Political Economy</i> , 1-13.
Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. <i>Public administration review</i> , 63(5), 586-606.
Benson, J. K. (1977). Organizations: A dialectical view. <i>Administrative science quarterly</i> , 1-21.
Bordewijk, P., & Klaassen, H. L. (2011). <i>Begroten met beleid: pleidooi voor planning en control op maat bij de gemeenten</i> . SDU.
Bovens, M. P.'t Hart en M. van Twist, 2007. <i>Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek</i> .
Bovens, M. A. P., & Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. <i>Jaarboek beleid en maatschappij</i> , 2004, 245-264.
Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. <i>Management accounting research</i> , 11(3), 281-306.
Bruijn, J. A. (2006). <i>Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording</i> . Lemma.
Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W., & Samuel, S. (1996). Managerial accounting research: the contributions of organizational and sociological theories. <i>Journal of Management Accounting Research</i> , 8, 1-36.
Gioia, D. A., & Pitre, E. (1990). Multiparadigm perspectives on theory building. <i>Academy of management review</i> , 15(4), 584-602.
Deetz, S. (1996). Crossroads-describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. <i>Organization science</i> , 7(2), 191-207.
DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. <i>Institutional patterns and organizations: Culture and environment</i> , 1, 3-22.
Flyvbjerg, B. (2004). A perestroikan straw man answers back: David Laitin and phronetic political science. <i>Politics &amp; Society</i> , 32(3), 389-416.
Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. <i>International Journal of Public Sector Management</i> , 22(6), 478-498.
Gerritsen, E. (2007). <i>Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie</i> (Doctoral dissertation, University of Groningen). (ZOEK OP OP SCHOLAR)

Hudson, B. D. (1992). The soil survey as paradigm-based science. <i>Soil Science Society of America Journal</i> , 56(3), 836-841.
Kickert, W. J. (2000). Public management reforms in The Netherlands. <i>Eburon, Delft</i> .
Korsten, A. F. A. (2006). Prestatiemanagement: doet management ertoe. <i>Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken</i> .
Kroll, A. (2012). <i>Why Public Managers Use Performance Information</i> (Doctoral dissertation, University of Potsdam).
Laegreid, Per, Paul Roness, and Kristin Rubecksen. 2006. Performance management in practice: The Norwegian way. <i>Financial Accountability and Management</i> 22(3): 251– 70.
Martin, J., Frost, P. J., & O'Neill, O. A. (2006). Organizational culture: Beyond struggles for intellectual dominance. <i>The handbook of organization studies</i> , 725-753.
Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. <i>American journal of sociology</i> , 340-363.
“Modell, S. (2001). Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. <i>Management Accounting Research</i> , 12(4), 437-464.”.
Moynihan, D.P, (2009). Through a glass, darkly: Understanding the effects of performance regimes. <i>Public Performance &amp; Management Review</i> 32(4): 592–603.
Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. (2003). Look for the Silver Lining: When Performance-Based Accountability Systems Work. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 13(4), 469-490.
Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. (2003). Look for the Silver Lining: When Performance-Based Accountability Systems Work. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 13(4), 469-490. (Pagina 473!)
Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2012). <i>Van maakbaar naar betekenisvol bestuur-63</i> . WRR.
Noordegraaf, M. (2008). Meanings of measurement: the real story behind the Rotterdam Safety Index. <i>Public Management Review</i> , 10(2), 221-239.
Noordegraaf, M. (2004). <i>Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten</i> . Bussum: Coutinho.
Noordegraaf, M. (2008). <i>Professioneel bestuur: de tegenstelling tussen publieke managers en professionals als' strijd om professionaliteit'</i> . LEMMA.
Noordegraaf, M. K. Geuijen en A. Meijer (2011). <i>Handboek publiek management</i> .
Noordegraaf, M., Veenswijk, M., & Vermeulen, J. (2004). Culturen identificeren. <i>Een nieuwe agenda</i> .
Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. <i>Academy of management review</i> , 16(1), 145-179.
Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. <i>Reading Mass. Adison Wesley Public Comp</i> .

Pollitt, C. (2006). Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 16(1), 25-44.
Radin, B. (2006). <i>Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values</i> . Georgetown University Press.
Scott, W. R. (2005). Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. <i>Great minds in management: The process of theory development</i> , 460-485.
Scott, W. R. (2014). <i>Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities</i> . Sage Publications.
Philip, S. (1957). <i>Leadership in administration: a sociological interpretation</i> . Row, Peterson and company.
Seo, M. G., & Creed, W. D. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. <i>Academy of management review</i> , 27(2), 222-247.
Siegel, J. P., & Summermatter, L. (2008, September). Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals. In <i>European Group of Public Administration Conference (EGPA)</i> .
Simon, H. A. (2000). Bounded rationality in social science: Today and tomorrow. <i>Mind &amp; Society</i> , 1(1), 25-39.!
Vakkuri, J., & Meklin, P. (2006). Ambiguity in performance measurement: a theoretical approach to organisational uses of performance measurement. <i>Financial Accountability &amp; Management</i> , 22(3), 235-250.
Vakkuri, j. (2010). Struggling with ambiguity: public managers as users of npm-oriented management instruments. <i>Public administration</i> , 88(4), 999-1024.
Van Montfort, C. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. <i>Tijdschrift voor toezicht</i> , 1(1), 6-20.
Thiel, S. V. (2010). <i>Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding</i> . Bussum: Coutinho.
Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). <i>Het ontwerpen van een onderzoek</i> . Lemma.
VNG (2014), <i>Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten</i> , Den Haag

# Bijlagen

## BIJLAGE 1. VERPLICHTE VOORSCHRIFTEN VANUIT HET BBV



## BIJLAGE 2: DIMENSIES PUBIEKE PRESTATIES.

Gebaseerd op Siegel & Summermatter (2008)

<b>Input</b>	Zegt iets over datgene wat is ingezet voor het “georganiseerde handelen”.	Kosten, budgetten, uitgaven, inkomsten, middelen
<b>Throughput</b>	Zegt iets over het proces van het “georganiseerde handelen”	Proces, activiteiten, capaciteiten, operaties
<b>Output</b>	Zet iets over de behaalde producten aan het einde van het “georganiseerde handelen”.	Producten, diensten
<b>Outcome</b>	Zegt iets over de effecten van het “georganiseerde handelen”.	Effecten, resultaten, publieke waarde, prestaties,
<b>Efficiëntie</b>	Zegt iets over hoe goed de middelen zijn gebruikt bij het “georganiseerde handelen”.	Relatie input- output.
<b>Effectiviteit</b>	Zegt iets over hoe goed de doelen zijn gehaald die de organisatie voor ogen had bij het “georganiseerde handelen”.	Relatie input- outcome
<b>Vereisten</b>	Zegt iets of en in welke mate gestelde targets zijn gehaald door het “georganiseerde handelen”.	Targets, doelen, standaarden, benchmarks.
<b>Kwaliteit</b>	Zegt iets over de kwaliteit van het “georganiseerde handelen”.	Kwaliteit, passendheid
<b>Stakeholder aspecten</b>	Zegt iets over de perceptie van stakeholders over het “ georganiseerde handelen”.	Klanttevredenheid. Evaluaties
<b>Waarden en ethische aspecten</b>	Zegt iets over ethische aspecten en waarden van het “georganiseerde handelen”.	Rechtvaardigheid, transparantie, democratische waarden
<b>Overige waarden</b>	Overige ratio's die iets zeggen over het “georganiseerde handelen”.	Value for money, Return on investment



