

# Resultaatgericht management en planning & control

Arno F.A. Korsten, 2002

## Inhoudsopgave

### A Inleiding

#### 1 Inleiding

### B Algemeen overzicht

#### 2 Financieel management: enkele begrippen

#### 3 De operatie comptabel bestel op rijksniveau

#### 4 Resultaatgericht financieel management: BBI en new public management

#### 5 Resultaatgericht financieel management in een gemeente

#### 6 Resultaatgericht financieel management stimuleren

#### 7 Resultaatgerichte sturing (1): planning & control in gemeenten

#### 8 Resultaatgerichte sturing (2): planning & control in provincies

#### 9 Resultaatgerichte sturing (3): het Rijk, de beleidsbegroting en verantwoording

#### 10 Resultaatgerichte sturing (4): politie als voorbeeld van sectorbeschouwingen

#### 11 Resultaatgerichte sturing (5): gezondheidszorg

#### 12 Resultaatgerichte sturing (6): aansturing van agentschappen

#### 13 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (1): ontbrekende outputnormering

#### 14 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (2): meting

#### 15 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (3): de performance paradox en andere valkuilen

#### 16 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (4): privatisering en prestatiecontracten

#### 17 Positieve conditie voor resultaatgerichtheid (1): incentives bij integraal management

#### 18 Positieve conditie voor resultaatgerichtheid (2): keuze voor mandaat of delegatie

#### 19 Positieve conditie voor resultaatgerichtheid (3): organisatiecultuur

#### 20 Succes- en faalfactoren bij resultaatgerichtheid

#### 21 Nieuw: de rekening en de lokale en provinciale rekenkamer

#### 22 Methoden van resultaatgerichte sturing (1): kengetallen

#### 23 Methoden van resultaatgerichte sturing (2): benchmarking

#### 24 Methoden van resultaatgerichte sturing (3): overhead value analysis

#### 25 Methoden van resultaatgerichte sturing (4): balanced scorecard en INK-model

#### 26 Gebruik van outputinformatie door politici en bestuursstijlen

#### 27 Het jaarverslag en resultaatverantwoording

### C Uitwerking

#### 28 Empirisch onderzoek naar contractmanagement in gemeenten

#### 29 Planning en control in een grote stad: Rotterdam en de Rotterdamse Rekenkamer

#### 30 Planning en control bij een zelfstandig bestuursorgaan: een universiteit

#### 31 Plaats van planning & control in historisch opzicht

#### 32 De controller nader bestudeerd

#### 33 De treasuryfunctie in Zuid-Holland: de bankierende provincie

#### 34 VBTB: de beleidsbegroting van het Rijk

#### 35 Neveneffecten van BBI: Aardema

### D Balans

36 Balans

# Resultaatgericht management en planning & control

A.F.A. Korsten, 2002

## A Inleiding

### 1 Inleiding

#### Opdracht

Lees de volgende zinsnede uit een personeelsadvertentie en geef aan in welk beeld van goed bestuur ze typisch passen.

#### *Gezocht: hoofd afdeling middelen*

De gemeente Beesel heeft een modern bedrijfsinstrumentarium en een resultaatgerichte begrotingscyclus. ... We verwachten van u commitment bij de uitvoering van resultaatgericht management en een nieuw in te voeren systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken (NRC, 1301 2001).

Antwoord: Deze advertentie lijkt ons te passen in het beeld van de bedrijfsmatige overheid vanwege het woord resultaatgericht management.

#### *Resultaatgericht sturen in advertenties*

Resultaatgericht sturen is meer en meer als adagium gaan gelden, zo blijkt uit advertenties van vacatures. Neem de gemeente Eindhoven. Die vraagt op 8 juli 2000 voor de Dienst Algemene en Publiekszaken, DAPZ, een Hoofd Beleid & Ondersteuning. We nemen de volgende tekst bijna letterlijk over.

De gemeentelijke organisatie van Eindhoven bestaat uit zes 'vakdiensten' en een concernstaf, meldt de advertentie. De vakdienst DAPZ, is ingedeeld in vier sectoren. Deze is verantwoordelijk voor de bediening van vier 'klantgroepen': individuele burgers, bedrijven en instellingen; de samenleving op stadsdeelniveau; de bestuurders en de interne organisatie; en haar medewerkers. De *sector Publiekszaken* richt zich met 'haar producten' op de individuele burgers, bedrijven en instellingen, de sector Stadsdeelkantoren bedient de samenleving op stadsdeelniveau, de sector Advisering en Ondersteuning is als sector 'verantwoordelijk' voor het ondersteunen van bestuurders en de interne organisatie, en de sector Facilitair Bedrijf richt zich gemeentebreed op de organisatie en de medewerkers. DAPZ heeft naast deze vier sectoren nog drie stafafdelingen: Directie Ondersteuning; Controlling; en Personeel & Organisatie. Ook het Bureau Stadswacht is onderdeel van deze dienst. De totale personeelsomvang telt ongeveer 650 medewerkers. Tot zover deze beschrijving met teksten tussen aanhalingstekens die verwijzen naar modern jargon.

Wat wil DAPZ voor een organisatie zijn? DAPZ wil een klant-, actie- en *resultaatgerichte* organisatie zijn waar integer, open en collegiaal gedrag de belangrijkste cultuurelementen zijn. Een dienst met een *moderne managementstijl*, waar

de leidinggevenden zich lerend opstellen en gebruik maken van de ontwikkelingsmogelijkheden zoals functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken, werkoverleg, flexibel belonen en loopbaanmanagement. Om het resultaatgerichte niveau te kunnen bereiken, zoekt DAPZ ambitieuze en enthousiaste medewerkers die risico's durven nemen en die op een creatieve manier mee willen werken aan het leveren van eigentijdse diensten. Medewerkers die de visie van de dienst: *'Samen sterker in dienstverlening'* krachtadig willen uitdragen.

### ***New public management als inspiratie voor resultaatgericht werken***

Vanuit *New public management* (NPM) wordt gepleit voor meer resultaatgericht overheidshandelen. We vinden dit terug bij Walsh en bij Osborne & Gaebler in hun *'Reinventing government'*. Er is in de jaren negentig een slagvaardiger overheid gevraagd, die transparant functioneert en oog heeft voor vragen vanuit de samenleving. Klantgericht werken komt naar voren als eis (Korsten, 1988). Private bedrijven die succes hebben dienen als voorbeeld voor overheden. Meer *bedrijfsmatigheid* is het adagium, een meer *'entrepreneurial'* stijl van werken, dus meer publiek ondernemerschap, ook bij ambtenaren (zie Noordegraaf; De Vries e.a.).

### ***Omschrijving***

Resultaatgerichte sturing stellen we hier gelijk aan *resultaatmanagement* of *performance management*. We definiëren resultaatgerichte sturing als sturing gericht op prestaties, waarbij de prestaties aan bepaalde criteria voldoen zoals doelmatigheid en doeltreffendheid.

### ***Resultaatmanagement als planning & control***

Resultaatgericht management kan in de vorm van planning & control georganiseerd worden. Planning & control kent een aantal instrumenten zoals het werken prestatiegegevens in de begroting (prestatie- of productbegroting), prestatiecontracten afsluiten door contractmanagement, meerjarenbeleidsplan, de voortgangsnota (Van Helden, 1999).

De ontwikkeling naar meer resultaatgerichte sturing leidde van inputbegrotingen naar *outputbegrotingen*. De begroting wordt op gemeentelijk niveau een *produktbegroting* waarbij prestaties en eventueel gewenste effecten worden vermeld. Kengetallen gevraagd. We vinden ze terug in een begroting van de gemeente Nuth.

Wat in een begroting staat, is niet genoeg om de overheid resultaatgerichter te laten werken. *Contractmanagement* is nodig. Er moeten afspraken gemaakt worden. Het *Tilburgs model* is daarvan een voorbeeld van toepassing van contractmanagement, althans in de jaren tachtig en negentig. In dat model werden contracten afgesloten tussen ambtelijke top en decentrale eenheden. Ter Bogt en Van Helden rapporteerden over op prestaties gerichte begrotingen en prestatiemeting in dergelijke settings, zoals ze waren aan te treffen in Groningen en Enschede. Ook met verzelfstandigde organisaties die onder de overheidsverantwoordelijkheid blijven vallen, zijn *prestatiecontracten* op te stellen. Dat betekent dat er bemoeienis nodig is voor de wederzijds betrekkingen tussen moederorganisatie en verzelfstandigde eenheid.

Reflectie op welke prestaties gewenst zijn en welke indicatoren indiceren of de prestaties ook bereikt worden. een begroting is daarvoor een te gebrekkig instrument.  
Is het resultaatgericht sturen niet overambitieus?

### *Auteurs*

Resultaatgericht sturen door middel van planning en control is een gebied dat betreden wordt door auteurs als Ter Bogt, Van Helden, Schrijvers, Postma.  
Buitenlandse auteurs: Smith, Bouckaert. Voor de navolgende tekst is voor een onderdeel gebruik gemaakt van ene letterlijke tekst van Jan Postma over het comptabel bestel.

Specifieke tijdschriften waarin gepubliceerd wordt zijn er ook. We noemen er slechts enkele: Financieel Management, en het tijdschrift Controlling, en MAB, een maandblad voor bedrijfseconomie. Internationale tijdschriften zijn bijvoorbeeld: Public Budgeting & Financial Management; en: Public Management & Productivity Review.

### *Indeling*

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Financieel management: enkele begrippen
- Het comptabel bestel
- Resultaatgericht financieel management: BBI en new public management
- Resultaatgericht financieel management in een gemeente
- Resultaatgericht financieel management stimuleren
- Resultaatgerichte sturing (2): planning & control in gemeenten
- Resultaatgerichte sturing (2): planning & control in provincies
- Resultaatgerichte sturing (3): het Rijk, de beleidsbegroting en verantwoording
- Resultaatgerichte sturing (4): politie als voorbeeld van sectorbeschouwingen
- Resultaatgerichte sturing (5): aansturing van uitvoerende diensten
- Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (1): ontbrekende outputnormering
- Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (2): ontbrekende meting
- Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (3): performance paradox en andere valkuilen
- Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (4): privatisering en prestatiecontracten
- Positieve conditie voor resultaatgerichtheid: organisatiecultuur
- Succesfactoren en faalfactoren bij resultaatgerichtheid
- Wat is het gebruik van politieke bestuurders van outputinformatie? Wordt outputinformatie als criterium gebruikt bij de beoordeling van topambtenaren door politieke bestuurders?
- Welke rol komt de nieuwe ontwikkeling naar lokale en provinciale rekenkamers toe?
- Empirisch onderzoek naar contractmanagement in gemeenten: komen verwachtingen uit?
- Planning en control in het financieel management een grote stad: lessen
- Planning en control bij een zelfstandig bestuursorgaan: een universiteit
- Plaats van planning & control in historisch opzicht
- De treasuryfunctie in Zuid-Holland: een crisis
- Neveneffecten van BBI

**Advertentie: welke vaardigheden vereist?**

Dit onderdeel sluit aan op vacatures uit de praktijk. We geven een voorbeeld.

Provincie Flevoland

**Gevraagd: beleidsmedewerker financieel beheer**

De afdeling financiën heeft 13 formatieplaatsen en is belast met de financiële administratie, opstellen van de jaarrekening, financieel toezicht op de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen en met de voorbereiding en uitvoering van het provinciaal financieel beleid (productbegroting, meerjarenplan, voor- en najaarsrapportage en begrotingswijzigingen). Tevens wordt advies uitgebracht ten aanzien van beleidsvoorstellen van andere afdelingen (voor zover dit financiële consequenties betreft) en vindt toetsing plaats aan het financieel beleid. In verband met een toename van werkzaamheden is de formatie op het terrein van het financieel beheer uitgebreid. Bij deze afdeling zoeken wij een beleidsmedewerker financieel beheer

*Functie:*

Als beleidsmedewerker financieel beheer wordt u met de volgende taken belast t.w.:

- het samenstellen van de jaarrekening;
- het bijdragen aan de ontwikkeling en implementatie van de financieel administratieve organisatie;
- het bijdragen aan de ontwikkeling van instrumenten ter verbetering van de financiële beheersinformatie;
- het vervaardigen van begrotingswijzigingen;
- de zorg voor het opstellen/ bijhouden van financierings- en investeringsstaten;
- de zorg voor het inhoudelijk beheer van het financiële softwarepakket (GISFA).

*Functie-eisen:*

U beschikt over een afgeronde opleiding op financieel/economisch gebied

U hebt ervaring op het financiële werkkterrein bij de overheid en ruime ervaring met het gebruik van automatiseringspakketten (GISFA, spreadsheet, tekstverwerking e.d.). U hebt praktische ervaring op het terrein van begrotings- en rekeningadministratie. U hebt goede contactuele eigenschappen.

**B Algemeen overzicht**

New public management is de wetenschappelijke stroming waarbinnen sterk accent bestaat op management gericht op output. Wie er meer over wil weten kan terecht in het overzichtswerk van Lane 'New public management' (2000).

Een arbeidsorganisatie zoals een gemeente of een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, een ziekenhuis of universiteit heeft doelen. Een *strategisch plan* geeft de doelstellingen aan die vanuit een *algemeen organisatiedoel* te realiseren zijn (in casu een missie). Daarnaast kunnen er veel doelstellingen zijn die in wetten staan en in *operationele plannen* zijn uitgewerkt. Wie als centraal leidinggevende de stap van doel naar doelstellingen zette, zal vervolgens ook *resultaten* willen bereiken. Een

ziekenhuis kan dus of zoveel operaties van soort 1 verrichten maar wil door nieuwe technologie en inzichten de behandelingen versnellen en de opnameduur verkorten. Een universiteitsbestuurder wil wellicht meer studenten werven door een nieuwe aantrekkelijke studierichting te openen voor moment  $x$ , zodat ze de concurrentie voorblijft en meer middelen verwerft door een groei in studentenaantallen. Een gemeente wil wellicht de ophaal van huisvuil vernieuwen door robotisering van apparatuur en tevens de kosten per huishouden voor ophaal terugdringen. Deze organisaties hebben gemeenschappelijk dat ze resultaten willen bereiken. Dat proces laten ze niet op zijn beloop. Besturen en managers willen grip krijgen op resultaatbereik. Tegenwoordig spreekt men daarom van *resultaatgericht sturen*. Achter dit concept ligt dus een opvatting over '*maakbaarheid*'. Dat wil zeggen, de organisatie vereist een inrichting zodat resultaten ook bereikt worden. Jargon ruikt op dat daar bij hoort. 'Targets' halen.

Deze beschouwing gaat over resultaatgericht sturen. Wie in een arbeidsorganisatie resultaten wil bereiken, kan verschillende benaderingen kiezen. Hier komt er maar een aan bod. Welke zijn de verschillende?

De *personeelsmanager* zal de personele invalshoek bij resultaatgerichtheid van een organisatie en het personeel kiezen en zo uitkomen bij het scheppen van condities in de vorm van onder meer gunstige arbeidsomstandigheden, adequate functiewaardering, ontwikkeling van medewerkers door opleiding, mobiliteitsbeleid, een evenwichtige beloning, geschikt leiderschap en sturing en performance management als integrale beoordelingsmethodiek (Seegers en Beekhuizen, 1999). Human resources management (HRM) geeft meer inzicht hierin.

De *financiële medewerkers* kiezen voor een resultaatgericht management in de vorm van 'moderne' planning & control. Het personeelsmanagement laat hen grotendeels koud, althans vanuit het perspectief van resultaten bereiken. Financiële mensen willen sturen op middelen en beschouwen geld als het primaire middel, niet mensen en hun energie en voorkeuren.

Mensen of geld, een *organisatiekundige* of manager met organisatie en management-leerboeken in de kast kiest wellicht voor een integrale managementoptiek. Althans als hij of zij van beroep niet controller was en dus van daaruit tot een planning & control-aanpak geneigd is. Een organisatiekundige zal een systeem van contractmanagement voorstellen, waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed verdeeld zijn en decentrale eenheid resultaatverantwoordelijk worden.

De *jurist* zal aandacht vragen voor een adequaat stelsel van delegatie en mandaat. Opmerkelijk is dat in de organisatiekundige literatuur de aandacht voor de inhoud van mandaten beperkt is (zie Dölle).

De *bestuurskundige* acht alle optieken van belang. Geen optimaal resultaat zonder gemotiveerde mensen op de juiste plaats die doordrongen zijn van de organisatiedoelen. Geen optimaal resultaat zonder de inrichting van een organisatie en afspraken over wat van managers op verschillende niveaus verwacht wordt en de ruimte die ze daarvoor krijgen (intergaal management in de vorm van contractmanagement?; zie Schrijvers, Gerding, Van Huygevoort). Geen optimaal resultaat zonder hantering van adequate delegatie en mandaat. Geen optimaal

resultaat tenslotte zonder planning en control en derhalve een financieel stuurinstrumentarium van planning en beheer.

In de praktijk wordt de organisatiekundige, financiële, juridische en personele invalshoek wel verbonden maar lang niet overal consequent in- en uitgevoerd.

Hier gaan we vooral in op de financiële invalshoek door middel van planning en control.

### **Literatuur**

#### *New public management*

- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.

- Putters, K., *Geboeid ondernemen- Een onderzoek naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*, Eburon, Delft, 2001.

#### *performance management vanuit personeelsoptiek*

- Seegers, J.J. en N. Beekhuizen, *Performance management*, in: Vinke, R. en G. Nijman (red.), *Jaarboek personeelsmanagement 2000*, Kluwer, Deventer, 1999, pp.123-145.

#### *vanuit financiële invalshoek*

- Schrijvers, A.P., *Verbetering van het financieel management bij gemeenten*, in: Helden, G. van, e.a. (red.), *Financiële aspecten van non-profit management*, Samsom, Alphen, 1994, pp. 139-161.

#### *resultaatsturing algemeen*

- Barrett, K. & R. Greene, *Powering up: how public managers can take control of information technology*, CQ Press, Washington DC, 2001.

- Bruijn, J. A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2001.

- Carnevale, D.G., *Trustworthy government – Leadership and management strategies for building trust and high performance*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.

- Croonen, J.W., *Prestatiesturing in overheidsorganisaties*, in: *Management in overheidsorganisaties*, maart 1996, C 1190.

- De Lancer Julness, P., & M. Holzer, *Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factor affecting adoption and implementation*, in: *Public Administration Review*, vol. 61, nov./dec. 2001, nr. 6, pp. 705-719.

- Farnham, D. & S. Horton (eds.), *Managing the new public services*, MacMillan, Londen, 1993.

- Holzer, M. (ed.), *Public service: callings, commitments, and contributions*, Westview Press, Boulder, 2000.

- Johnson, R.A. & N. Walzer (eds.), *Local government innovation: issues and trends in privatization and managed competition*, Quorum Books, Westport, 2000.

- Johnston, R. Van, (ed.), *Entrepreneurial management and public policy*, Nova Science Publishers, Huntington, 2000.

- Jones, L.R. & F. Thompson, *Public management: institutional renewal for the twenty-first century*, JAI Press, Stamford CT, 1999.

- Severijnen, P., *Benchmarking voor gemeenten volgens de vergelijkingskringenmethode*, in: *De Overheidsmanager*, jrg. 7, oktober 2000, nr. 10.

## **2 Financieel management: enkele begrippen**



### ***Openbare financiën, provincie- en gemeentefinanciën***

Hoe omschrijven we *openbare financiën*? Openbare financiën of *public finance* kan men omschrijven als het studiegebied van inkomsten en uitgaven in het openbaar bestuur, van financiële verdelings- en beheersingsvraagstukken, en van verantwoordingsproces in dit verband. Het deelgebied van openbare financiën dat zich bezig houdt met de gemeente, heet *gemeentefinanciën* (zie Bonnema e.a.).

Financieel management krijgt veel aandacht in wat wel genoemd wordt 'economie van de collectieve sector' (Mol, 1998). Het is een groot kerngebied hierbinnen.

Financieel management is traditioneel een deelgebied van openbare financiën dat zich bezighoudt met financiering (treasury) en financieel beheer (planning & control).

Financieel management keert als thema terug bij gemeentefinanciën, provinciale financiën maar ook bij rijksfinanciën (Bestebreuer en Kraak, 1997). We spreken dus bij voorbeeld ook van gemeentelijk financieel management, en dus onder meer ook van financiering van gemeenten en van de gemeentelijke treasuryfunctie.

Is dat praktisch zichtbaar? Toen wij in 2000 als lid van de raadscommissie financiën de gemeenterekening van de gemeente Nuth bekeken, bleek dat de treasury zwak uit de verf kwam; er was geen overzicht opgenomen van het kasstelsel. B&W zegden daarop toe met een nota hierover te komen.

### ***Definitie van financieel management***

#### ***• Wat omvat financieel management?***

Financieel management omvat het geheel van handelingen gericht op financiering en beheer van geldstromen bij de overheid (Van der Meer en Verduijn, 1994; Van der Plaats, 1996: 110). Daaruit blijkt niets over de verbinding met organisatiekunde, maar die verbinding is er wel.

#### ***• Financieel management ondersteunt integraal management***

Onder invloed van het nieuwere denken over management wordt financieel management wel gezien als onderdeel van *integraal management* (Doorewaard & De Nijs, 1992; Buurma & Jacobs, 1996; Hilhorst & Kuipers, 1999; ). Integraal management omvat het management in een hand van de organisatie, het organisatie-, personeels-, financieel en informatiemanagement, huisvestings- en facilitair management, kortom alle PIOFAH-functies. Financieel management ondersteunt integraal management.

#### ***• Deelgebieden***

Binnen het financieel management worden wel functies onderscheiden: de bedrijfseconomische functie, de prognosefunctie, de beleids- en beheersfunctie, de administratieve functie, de geldelijke beheersfunctie, de controlerende functie (Van der Meer en Verduijn, 1994). Van der Plaats komt met een eenvoudige tweedeling in twee hoofdfuncties. Die indeling en zijn toelichting volgen we hier.

### ***Financiering en beheer***

Financieel management richt zich op het verwerven, beheersen en verantwoorden van financiële middelen. Financieel management is belangrijk want zonder financiële

middelen kan een organisatie niet functioneren. Vrijwel iedere handeling heeft financiële aspecten.

Financieel management is in twee hoofdfuncties uiteen te leggen:

- *Financieel beheer (= planning & control);*
- *Financiering (= treasury).*

Financiering is weer te onderscheiden in:

- *de zorg voor de in- en uitgaande geldstromen (cash management) en*
- *het voorzien in de vermogensbehoefte om bijvoorbeeld tot investeringen te kunnen overgaan.*

### ***Doelen van financiering en financieel beheer***

De kern van financiering is te garanderen dat een organisatie tijdig over voldoende financiële middelen beschikt tegen zo laag mogelijke (rente)kosten. Het komt erop neer dat een organisatie over zoveel middelen moet beschikken dat de betalingsverplichtingen kunnen worden voldaan.

Het doel van financieel beheer als onderdeel van financieel management was in de jaren zeventig en tachtig vooral het beheersen van de financiële uitgaven. *'Binnen de begroting'* blijven, was een doel van onder meer gemeentebesturen maar recentere opvattingen houden in dat financieel beheer meer kan zijn, bijvoorbeeld oog hebben voor een grotere doelmatigheid in de bedrijfsvoering. Bij doelmatigheid is de kern niet de uitgaven te beheersen maar *recent* veeleer om te bezien of er voldoende prestaties geleverd worden voor de bestede middelen en of er meer resultaat te behalen is, wellicht ook door te letten op beleidseffecten (Van de Plaats, 1996: 111). *'Value for money'*.

Provincie Flevoland

### ***Gevraagd: beleidsmedewerker financieel beheer***

De afdeling financiën heeft 13 formatieplaatsen en is belast met de financiële administratie, opstellen van de jaarrekening, financieel toezicht op de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen en met de voorbereiding en uitvoering van het provinciaal financieel beleid (productbegroting, meerjarenplan, voor- en najaarsrapportage en begrotingswijzigingen). Tevens wordt advies uitgebracht ten aanzien van beleidsvoorstellen van andere afdelingen (voor zover dit financiële consequenties betreft) en vindt toetsing plaats aan het financieel beleid. In verband met een toename van werkzaamheden is de formatie op het terrein van het financieel beheer uitgebreid. Bij deze afdeling zoeken wij een beleidsmedewerker financieel beheer

#### *Functie:*

Als beleidsmedewerker financieel beheer wordt u met de volgende taken belast t.w.:

- het samenstellen van de jaarrekening;
- het bijdragen aan de ontwikkeling en implementatie van de financieel administratieve organisatie;

- het bijdragen aan de ontwikkeling van instrumenten ter verbetering van de financiële beheersinformatie;
- het vervaardigen van begrotingswijzigingen;
- de zorg voor het opstellen/ bijhouden van financierings- en investeringsstaten;
- de zorg voor het inhoudelijk beheer van het financiële softwarepakket (GISFA).

*Functie-eisen:*

U beschikt over een afgeronde opleiding op financieel/economisch gebied

U hebt ervaring op het financiële werkkterrein bij de overheid en ruime ervaring met het gebruik van automatiseringspakketten (GISFA, spreadsheet, tekstverwerking e.d.). U hebt praktische ervaring op het terrein van begrotings- en rekeningadministratie. U hebt goede contactuele eigenschappen.

***Financieel beheer op twee niveaus binnen een organisatie***

Financieel beheer voltrekt zich in overheidsorganisaties doorgaans op twee niveaus: het centrale en het decentrale niveau. Waarmee begint het financieel beheer en welk organisatiedeel raakt het primair als initiator?

Op centraal niveau begint het. Het financieel beheer start met het *begrotingsproces* en dat is het deel waarbij binnen een gemeente de afdeling financiën een initiërende en coördinerende taak heeft (cf Van der Plaats).

Op rijksniveau is die centrale rol weggelegd voor de Directeur-generaal (DG) Rijksbegroting. Het financieel beheer eindigt op centraal niveau niet bij de begroting, want er zijn andere instrumenten, zoals tussenrapportages in de vorm van een voorjaarsnota, en de jaarrekening.

Om een begroting op centraal niveau te kunnen opstellen, is vereist dat inzicht verkregen wordt in de *totale beschikbare financiële ruimte*. Hoe gebeurt dat: waar gaat men vanuit?

De DG Rijksbegroting komt tot de bepaling van de totale financiële ruimte door uit te gaan van de verwachte belastinginkomsten en macro-economische uitgangspunten zoals het financieringstekort, de collectieve lastendruk, inschatting van grootheden zoals economische groei, werkloosheidsramingen, loon- en prijsontwikkelingen en renteverwachting (zie Van der Plaats, 1996: 113). Daaruit kan worden opgemaakt dat de directeur-generaal Begrotingsruimte niet alles een jaar van te voren heel precies en goed kan voorspellen.

Zoals de DG stelt ook de (hoofd-)afdeling financiën het macro-financieel kader vast. Hoe? Op basis van de verwachte algemene uitkering uit het *gemeentefonds*, en de eigen belastinginkomsten (OZB, enz.).

De begroting wordt politiek-bestuurlijk vastgesteld, dus op basis van politieke prioriteiten. Een begroting vervult de volgende functies:

1. *allocatiefunctie*: de begroting geeft aan hoeveel middelen voor welke overheidstaken beschikbaar worden gesteld;
2. *autorisatiefunctie*: de politieke democratie geeft regels over de besteding van gelden. Als een vertegenwoordigend orgaan positief op een begroting beslist dan geldt die beslissing als machtiging voor het uitvoerend orgaan;
3. *taakstellingsfunctie*: een begroting is niet alleen een kader om iets te mogen doen (= autorisatie) maar is ook een opdracht in de vorm van een taakstelling. Een

opdracht om prestaties te leveren of een proces in gang te zetten of een effect te bereiken;

4. *de beheersfunctie*: door de toedeling van bevoegdheden via autorisatie, door ene taakstelling, ontstaat de noodzaak om de realiteit respectievelijk werkelijke ontwikkelingen te relateren aan taken, doelstellingen en middelen. Dan komt de controlfunctie in beeld.

### *Twee typen functionarissen*

Zijn van de twee hoofdfuncties van financieel management, financiering en financieel beheer, ook functionarissen gekoppeld? Ja. De functie van financieel beheer, een onderdeel van het financieel management, is verbonden met de controller en de financiering met de treasurer-functie. Welke plaats nemen ze in?

#### • *Organisatorische plaats*

De treasurerfunctie is vrijwel altijd op het hoogste niveau in een organisatie aanwezig om schaalvoordelen te waarborgen en om een goede afstemming van geldstromen te garanderen (cf Van der Plaats).

#### • *Rijk bijzonder*

Op rijksniveau kennen we twee belangrijke functies op het gebied van financieel management:

- de directeur-generaal voor de Rijksbegroting, en
- de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën.

De DG voor de rijksbegroting is de hoogstverantwoordelijke ambtenaar die verantwoordelijk is voor het financieel beheer. De thesaurier-generaal, de schatkistbewaarder, is de hoogstverantwoordelijke voor de treasuryfunctie. De geschiedenis van de thesaurier-generaal in het Nederlandse staatsbestel is beschreven door De Smidt e.a. (1996).

#### • *Financieel beheer decentraal belangrijkste*

Binnen de meeste onderdelen van overheidsorganisaties, zoals van een gemeente, houdt het financieel management uitsluitend financieel beheer in (Van der Plaats, 1996). Over de financieringsacties hoeven diensten, sectoren en afdelingen zich niet te bekommeren. Dat betekent dat een *integraal manager* in de praktijk veelal geen verantwoordelijkheid heeft voor de financiering en het cash management.

Bij gemeenten is de (hoofd)afdeling Financiën verantwoordelijk voor beide functies, dus voor de treasuryfunctie (financiering) en het centrale financieel beheer in de vorm van planning & control (Van der Plaats, 1996).

### *De overheidscontroller nader bezien*

Financieel management in organisaties wordt uitgevoerd door functionarissen die te maken hebben die genoemde twee functies, financiering en financieel beheer. De *controller* is een zo'n functie. Laten we die functie nader bezien. Een controller is iemand die middelen biedt voor en rapporteert ten behoeve van de beheersing van het totale productieproces (Van der Meer en Verduijn, 1994: 4).

Een overheidscontroller houdt zich bezig met: planning en budgettering; administratieve organisatie; registratie/administratie; informatievoorziening; analyse; advisering.

Voor een concerncontroller binnen een overheid komen daar nog enkele elementen bij, zoals de kaderstelling (ontwikkeling concernspelregels), toetsing aan en bewaking van de concernkaders; consolidatie (samenvoeging informatie tot concerninformatie) (Van der Meer en Verduijn, 1994: 4).

De treasurer zit altijd hoog in een organisatie, stelden we, daarbij verwijzend naar de sterke positie van de thesaurier-generaal bij Financiën. Op de vraag welke plaats een controller in een organisatie moet innemen, bestaat geen eenduidig antwoord. Hierover bestaat *geen eenstemmigheid*. Is bij een provincie de griffier ook de controller of is dat het hoofd financiën? Als het hoofd financiën controller is vinden we de controllerfunctie in een staffunctie als hoofd van een direct aan de leiding gekoppelde functie. Bij de rijksoverheid wordt de controllerfunctie uitgeoefend door het hoofd Financiële en Economische Zaken.

Meestal kent een wat grotere organisatie, zoals een gemeente met meer dan 100.000 inwoners, zowel een centrale controlfunctie als een decentrale controlfunctie. De relatie tussen beide functies is in het algemeen geen hiërarchisch maar een functionele relatie (Van der Meer en Verduijn, 1994: 5). Dat betekent dat een decentrale controller geen verantwoording aflegt aan een concerncontroller maar de decentrale controller moet zich wel bij een gemeente met een omvang van 25.000 inwoners komt meestal geen decentrale controller voor omdat het ambtelijk apparaat daarvoor te klein is.

Bij financieel management horen niet alleen functies en functionarissen maar ook *instrumenten*. We noemen deze verzameling *beleids- en beheersinstrumenten*. De inzet van het instrumentarium bij de beheersfunctie van financieel management is cyclisch: planning – productie – informatie – confrontatie van resultaat met planning – analyse – bijsturing- en zo verder. Deze cyclus zien we bij de informatievoorziening: meerjarenplan – jaarplan/begroting – tussentijdse rapportages/maraps - jaarverslag/jaarrekening – meerjarenplan - en zo verder.

### ***Belang bedrijfsvoeringsfilosofie voor financieel management***

In de praktijk is de ervaring dat er een grote samenhang is tussen de totale organisatie- en bedrijfsvoeringsfilosofie en het hanteren van de beleids- en beheersinstrumenten, aldus Van der Meer en Verduijn (1994). Een gemeente als Den Bosch werkt met een bedrijfsconcept (zie bij Lansbergen). In het Bosscher bedrijfsconcept zien we veel terug van de gewenste stijl van werken en een door Senge geïnspireerde leerhouding maar over beheers- en beleidsinstrumentarium vinden we niets. Desalniettemin zijn we geneigd om Van der Meer en Verduijn te blijven volgen in hun stelling dat het bedrijfsvoeringsconcept een sturingskader is dat uitmaakt voor de kijk op financieel beheer. We lichten toe.

Als er volgens een bedrijfs(voerings)filosofie van pakweg de gemeente Waalduin meer gestuurd moet worden op resultaat, wordt financieel management ook meer op resultaat gericht. Een begroting wordt dan een prestatiebegroting waarbij prestaties worden gekoppeld aan producten en diensten. De *productbegroting* doet een intrede. Er ontstaan *productverantwoordelijke eenheden*. Er komt vervolgens een geheel van spelregels voor de budgettering. Dat heet een *budgetregime*. BBI heeft de totstandkoming van productbegrotingen bevorderd (Van Helden, 1998).

### *Contractmanagement als bedrijfsvoeringsfilosofie*

Wat Den Bosch met het bedrijfsconcept wil is breder en algemener dan een concept als contractmanagement maar we achten contractmanagement toch een bedrijfsvoeringsfilosofie (verg. Herwijer, 1992; Bouma & Van Helden, 1992)). Contractmanagement houdt in een gemeente in dat B&W met directeuren van productverantwoordelijke eenheden afspraken maken over een bepaalde productie. Directeuren kunnen ook weer tot het maken van afspraken overgaan met leiders van 'lagere' eenheden. De inhoud van contracten kan sterk verschillen per organisatie. Een productbegroting geeft een relatie tussen producten en middelen. Het zal vaak zo zijn dat een product of dienst wordt toegewezen aan een dienst en zo belandt in het afsprakenstelsel (contract).

### *Relevante bedrijfseconomische begrippen*

In het voorgaande zijn al diverse begrippen genoemd, maar de bedrijfseconoom werkt met specifieke begrippen die nog ongenoemd bleven. Een ervan is het begrip opbrengst, een ander het begrip kosten.

### *Performance: prestatie en effect*

In private organisaties geeft de markt de wenselijkheid en prijs van een dienst of product. Dat oordeel wordt grotendeels bepaald door het verschil tussen opbrengsten en kosten. Bij de performance van een overheidsorganisatie moet een onderscheid worden gemaakt in performance in termen van gewenste effecten (*outcome*) versus prestaties (*output*). Prestaties gaan aan effecten vooraf. Een verkeersdrempel aanleggen is een prestatie verrichten. Ook daadwerkelijk de verkeersveiligheid bevorderen doordat er langzamer gereden wordt met auto's en het aantal ongevallen terugloopt, is een gewenst effect.

Meestal wordt vanuit economisch perspectief een vergelijking gemaakt tussen output en input, tussen opbrengsten en kosten. Dat is een economische doelmatigheidsmaat maar hoeft niet de enige te zijn. Een overheid kan doelmatig ineffectief zijn. Daarom zijn *relevante kengetallen* nodig.

Kengetallen zijn verhoudingsgetallen die inzicht kunnen verschaffen in de verhouding tussen prestaties (output) en effecten (outcome), of prestaties (output) en input, of tussen outcome en input. Eventueel komt men tot een output-throughput-maat.

### *Kostensoortenindelingen*

Er bestaan verschillende kostensoortenindelingen.

- *Directe en indirecte kosten.* Deze indeling verwijst naar de mate waarin kosten aan een prestatie zijn te koppelen en daarmee aan een *kostendrager* kunnen worden toerekend. Dit is een kostenbegrip dat van belang is bij kostenverbijzondering (Van der Plaats, 1996). Indirecte kosten worden wel gelijk gesteld aan overhead. In de praktijk worden vaak tot overhead gerekend: leidinggevenden, ondersteunende staf, zoals afdelingen Algemene Zaken, P&O, Financiën. Daarmee kan niet gesteld worden dat deze afdelingen en diensten geen prestaties leveren.

- *Vaste en variabele kosten.* Deze indeling verwijst naar het variëren van kosten met het aantal geleverde prestaties. Huisvestingskosten zijn vaste kosten omdat ze niet afhangen van de prestaties die binnen een gebouw tot stand komen. 'Naarmate het relatieve aandeel van de vaste kosten toeneemt leiden schommelingen in de hoeveelheid prestaties tot een sterkere fluctuatie van de prijs per prestatie' (Van der Plaats, 1996: 119).
- *Beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten.* Deze indeling verwijst naar wat door de integrale manager te beïnvloeden is en wat niet. 'De manager kan uiteraard niet voor budgetverschillen in de niet-beïnvloedbare kosten verantwoordelijk worden gesteld' (1996: 119). De *economic performance* 'is de totale financiële uitkomst van bijvoorbeeld de overschrijding van een budget en de *management performance* geeft op basis van de beïnvloedbare kosten weer, in hoeverre de integraal manager verantwoordelijk is voor deze budgetoverschrijding'.

### *Kostenverdeelstaat en ABC-analyse*

In het kader van contractmanagement is veel te doen over kostenverbijzondering en het vaststellen van een verband met kostensoorten (input) en kostendragers (prestaties). Het gaat om kostentoerekening aan prestaties (diensten, producten) en afdelingen. Een in de praktijk vaak gebruikte techniek hiervoor is de *kostenverdeelstaat*. In dat verband worden kosten die niet rechtstreeks aan diensten of producten zijn toe te wijzen eerst toegerekend aan een kostenplaats, vaak in de vorm van een organisatorische afdeling, zo houdt Van der Plaats (1996: 119) ons voor. Vervolgens wordt volgens een verdelingsmodel deze kosten toegerekend aan de verschillende producten. Een praktijkvoorbeeld vinden we bij Van der Plaats.

Een nieuwe kostentoerekeningsmethode is *Activity Based Costing*, de ABC-analyse. Volgens deze methode worden de kostenveroorzakers geanalyseerd, zoals bij een gemeente het aantal telefoontjes. Van Meerveld en Van Olst beschrijven in het tijdschrift voor Financieel Management van november/december 1999 de knelpunten bij de introductie en implementatie van ABC. Het nut van deze discussie over methoden is dat een onjuiste kostentoerekening per definitie ook leidt tot een onjuiste integrale kostprijs van prestaties. Als het 'relatieve aandeel van indirecte kosten in de totale kosten groter is, is de invloed van de onjuiste kostentoerekening ook groter' (Van der Plaats, 1996: 120). Er kan makkelijk een misleidend beeld van de werkelijke kostprijs van een prestatie ontstaan. Dat bleek ook in 2000 bij een analyse van het adviesbureau Arthur Andersen, een ABC-analyse van studierichtingen van de OUNL.

### *Budgettering*

Een budgetregime regelt de verdelingswijze van middelen binnen een organisatie. Budgettering is een middel bij uitstek om decentralisatie binnen de organisatie vorm te geven. De centrale leiding budgetteert naar decentrale eenheden. Bij decentralisatie zal *delegatie* en *mandaat* horen (Dölle, 2000). Er worden afspraken gemaakt over de besteding van budgetten, de productie en informatievoorziening. Neem een grote gemeente: wat er aan afspraken gemaakt wordt tussen B&W en directeuren, krijgt een vervolg in afspraken tussen directeur en lager management. Er ontstaan dus niveaus van budgetten, bevoegdheden en informatieverstrekking.

Budgettering impliceert toewijzing van middelen. Daarmee wordt *kostenbeheersing* mogelijk. Voor het vaststellen van de budgetgrootte is een *kostenanalyse van de taakuitoefening* nodig. De verschillende samenhangen tussen kostensoorten en taakuitoefening leiden tot verschillende budgettypen hoe dit bij de overheid uitvoerbaar is, is beschreven door Mol (1988).

Een budgettering die aan een norm voor de te realiseren productie is gebonden, heet een taakstellend budget. Er is ook een andere taakstelling dan *taakstellende budgettering* mogelijk. Geeft een begrotingsbudget alleen een autorisatie van de beschikbare middelen, dan heet dit *inputbudgettering*. De verlangde tegenprestatie voor de verstrekte middelen is onbepaald. Inputbudgettering is vaak incrementalistisch; de veranderingen ten opzichte van de vorige begroting zijn beperkt.

Departementale begrotingen waren in de jaren tachtig en deels in de jaren negentig hoofdzakelijk inputbudgetten. Dan is natuurlijk de vraag of van doelmatige aanwending sprake is. De Algemene Rekenkamer deed daar onderzoek naar.

Bij taakstellende budgettering vindt vaak onderhandeling plaats over te leveren prestaties. Contractmanagement impliceert dus onderhandeling.

Geen begroting zonder *administratie* van de uitgaven. De uitkomsten van een administratie worden weergegeven in de rekening. De samenhang tussen kosten met de productie wordt weergegeven in kostensoorten (middelen); kostenplaatsen (activiteiten); kostendragers (prestaties).

### ***Stelsel van planning & control en BBI: slot***

Ter afsluiting het volgende. Bij financieel management moet worden onderscheiden naar twee functies (financiering en financieel beheer) en overheidsniveaus. Hier is vooral ingegaan op financieel beheer. De kern van financieel management bij lagere overheden is *een stelsel van planning & control*. Het recente stelsel van planning & control is sterk beïnvloed door het denken dat we aanduiden met BBI.

Financieel management is in de jaren negentig een ontwikkeling geweest naar resultaatmanagement, waarin plaats is ingeruimd voor sturen van input naar output. Niet sturen met middelen maar op prestaties en effecten van beleid. Dat resultaatmanagement vindt een uiting in:

1. prestatie- of productbegrotingen, en
2. in afspraken tussen politieke en ambtelijke top en tussen ambtelijke top en decentrale eenheden
3. waarvan de leiding integraal management kan voeren,
4. prestaties worden geïndiceerd door meetbare resultaten in de vorm van performance indicators,
5. terugkoppeling plaatsvindt van decentrale eenheden naar de ambtelijke top in de vorm van managementrapportages.

Het stelsel is sterk financieel vanwege de aansluiting op de begroting en de verbinding tussen financiële middelen en prestaties. Maar het stelsel is niet alleen financieel omdat er ook een opvatting over leidinggeven achter ligt.



### *Algemeen*

- Bac, A., C. Knoop en J. van Zanten, Gemeentelijk financieel beheer, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Bestebreuer, A. en A. Kraak, Modern financieel management bij het Rijk – De rijksbegroting belicht, Sdu, Den Haag, 1997.
- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000.
- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: Public Administration, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Mol, N., Bedrijfseconomie van de collectieve sector, Samsom, Alphen, 1998.

### *Financieel management en integraal management*

- Buurma, H. & C. Jacobs (redactie), Integraal management in overheid en publieke sector, Lemma, Utrecht, 1996, pp. 109-137.
- Meer, A. van der, en J. Verduijn, Veranderingen in het financieel management, ontwikkelingen en prognoses, in: Management in overheidsorganisaties, aug. 1994, F 3170.
- Gerritsen, E., Een incentive-systeem voor goed integraal management, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 7/8, pp. 197-202.
- Hilhorst, C.A.R., & H. Kuipers, Integraal management in de publieke sector – Van concept naar invoering, Samsom, 1999.

### *Casus*

- Gemeente Zwolle, Hoofdlijnen van een besturings- en managementconcept voor de gemeente Zwolle, 1992.
- Lansbergen, P., Het gemeentelijk bedrijfsconcept, in: Openbaar Bestuur, 1998, nr. 2, pp. 23-26.

### *Gemeentelijke en provinciale instrumenten*

- Aardema, H., Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 6-11.
- Mol, N.P., Operationeel budgetteren, Samsom, Alphen, 1997.
- Mol, N.P., Budgetteren van dienstonderdelen, in: Management in overheidsorganisaties, juli 1988, F3150.
- Bac, A., Controlling bij de overheid, in: Management in overheidsorganisaties, nov. 1991, F3130.
- Plaats, E. van der, Financieel management, in: Buurma, H. & C. Jacobs (redactie), Integraal management in overheid en publieke sector, Lemma, Utrecht, 1996, pp. 109-137.
- Schrijvers, A.P., Verbetering van het financieel management bij gemeenten, in: Helden, G. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profit management, Samsom, Alphen, 1994, pp. 139-161.
- Severijnen, P., Benchmarking voor gemeenten volgens de vergelijkingskringenmethode, in: De Overheidsmanager, jrg. 7, oktober 2000, nr. 10.

### *Resultaatsturing*

- Croonen, J.W., Prestatiesturing in overheidsorganisaties, in: Management in overheidsorganisaties, maart 1996, C 1190.
- Dijkhuizen, H. van, en S.L. Meeusen, Productbegroting: hoe houden we de vaart erin?, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 11-16.

### *Thesaurier/ treasury*

- Smidt, J.Th. de, e.a. (red.), *Van tesorier tot thesaurier-generaal*, Verloren, Hilversum, 1996.

### 3 De operatie comptabel bestel op rijksniveau

J.K.T. Postma (geb. 1942) studeerde algemene economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was als wetenschappelijk (hoofd)medewerker verbonden aan deze universiteit. Vanaf 1975 was hij werkzaam bij het ministerie van Financiën, onder meer als directeur-generaal van de Rijksbegroting (1983-1991) - in die functie was hij tevens lid van de Senior Budget Officials Group van de OECD - en secretaris-generaal van het ministerie van Financiën (1991-1999). Vervolgens was hij burgemeester van Leiden (1999-2002). Momenteel vervult hij bestuurlijke en adviserende functies, vooral op het terrein van de overheidsfinanciën.

In Engelse vertaling opgenomen in I.C. Tijsseling and P.G.J. van Uden (2004), *Made in Holland. Dutch Public Finance: lessons and experiences*, The Hague, SDU Publishers/National Academy of Finance and Economy, 2004.

#### *Inleiding*

In de jaren 1985-1993 is in Nederland de Operatie Comptabel Bestel uitgevoerd. Deze kan worden omschreven als de uitvoering van een politiek en ambtelijk werkprogramma, gericht op de verbetering van de begrotingsinfrastructuur. Dit is het geheel van wet- en regelgeving en van andere instituties die in het begrotingsproces een rol spelen. Bij de Operatie Comptabel Bestel ging het om een breed pakket van samenhangende maatregelen, te weten wijzigingen van wet- en regelgeving, organisatorische aanpassingen en verandering van cultuur en werkwijzen. Een weerbarstige, veel tijd en energie vergende, maar succesvolle operatie.

In de twee decennia daarvoor was het bouwwerk van de overheidsbegroting uit zijn voegen geraakt. De budgettaire indicatoren liepen op tot ongekende hoogten: het financieringstekort tot 8,5, de collectieve uitgavenquote tot 66,6 en de collectieve lastendruk tot 48,8, alle drie uitgedrukt in percentages van het bruto binnenlands product (Miljoenennota 1998). Vanaf het begin van de jaren tachtig werden drastische maatregelen genomen om deze ontwikkeling te keren. Bestuurlijk-organisatorische hervormingen als decentralisatie en privatisering, omvangrijke bezuinigingsprogramma's, een periodieke heroverweging van overheidsuitgaven, een strakke macro-budgettaire normering, nieuwe gedragsregels voor het compenseren van begrotingsoverschrijdingen en vernieuwing van het financiële beheer waren daar onderdelen van (Postma, 1996). Deze bijdrage gaat in op het laatste onderdeel. De Operatie Comptabel Bestel was gericht op een vernieuwing van het fundament van het financiële bestel, de zgn. begrotingsinfrastructuur. In deze bijdrage zal ik uiteenzetten dat politieke steun, samenwerking tussen het ministerie van Financiën en de vakdepartementen, ambtelijk commitment op hoog niveau en inpassing in de organisatiecultuur belangrijke kritische succesfactoren zijn geweest voor het succes van de operatie.

### *Waarom interessant?*

Waarom is het interessant om in deze bundel Made in Holland een bijdrage op te nemen over het verloop van deze Operatie Comptabel Bestel die zich al weer geruime tijd geleden heeft afgespeeld? In de eerste plaats is bestuurstechnische vernieuwing een belangrijke factor voor de maatschappelijke ontwikkeling, hoewel minder spectaculair dan andere vormen van technische vooruitgang. Vanuit deze invalshoek is aandacht voor de administratieve en financiële techniek gewenst en is het zinvol om als onderdeel van de bestuursgeschiedenis het verloop van deze operatie vast te leggen en daar nu nog eens op terug te kijken.

In de tweede plaats is het opnemen van een verhandeling over dit onderwerp in deze bundel op zijn plaats, omdat bij hedendaagse discussies vaak teruggegrepen wordt op bepaalde aspecten van de Operatie Comptabel Bestel. In het verlengde hiervan is er de vraag: zijn er lessen voor de toekomst te trekken uit deze ervaring. Waarom heeft deze operatie goede resultaten opgeleverd, terwijl sommige andere exercities op begrotingsterrein zijn vastgelopen? Zo dringt de vergelijking zich op met de poging in de jaren zeventig om voor het Nederlandse overheidsbeleid expliciete en operationele doeleinden te formuleren en prestaties te meten en te waarderen, onder meer via de instelling van de interdepartementale Commissie voor de ontwikkeling van de beleidsanalyse (COBA). Dat heeft toen niet geleid tot een concrete verandering van de begrotingsinfrastructuur. Pas vanaf 1999 hebben nieuwe pogingen in het kader van het project Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) wel tot resultaten geleid.

In verschillende transitielanden staan begrotingshervormingen op stapel. Kan een land dat werkt aan modernisering van zijn begrotingsinfrastructuur een les trekken uit de geschiedenis van de Operatie Comptabel Bestel in Nederland? Mijns inziens moet een land dat aan de vooravond staat van een vernieuwing van de begrotingssystematiek nagaan welke elementen tot een moderne begrotingsinfrastructuur behoren (rechtmatigheid, doelmatigheid van beheer, respectievelijk beleid, prestatiebegroting). Vervolgens moet op basis van de specifieke kenmerken van het staatsbestel een vernieuwingsstrategie worden bepaald. Dit kan gebeuren tegen de achtergrond van de hierboven genoemde kritische succesfactoren die Nederland een belangrijke rol hebben gespeeld in het vernieuwingsproces.

### *Achtergrond*

Voor het uitvoeren van een Operatie Comptabel Bestel in het Nederland van de jaren tachtig waren er redenen van tweeërlei aard. De eerste reden was dat de tijd technisch gezien rijp was voor aanpassingen van de begrotingsinfrastructuur. De eerste comptabiliteitswet was van 1927. Daarin werd de in de praktijk al veel langer bestaande coördinerende rol van de minister van Financiën vastgelegd. Deze functie had betrekking op alle onderdelen van de begrotingscyclus: voorbereiding, uitvoering, verantwoording en controle. In de wet werd tevens bevestigd, dat de Algemene Rekenkamer als onafhankelijk instituut controleert en goedkeurt ten

behoefte van het parlement waarbij werd gekozen voor een repressieve controle. De comptabiliteitswet was pas aanvaard na tachtig jaar discussie over verschillende, achtereenvolgende wetsontwerpen. Zij bleef vervolgens vijftig jaar van kracht. In 1976 kwam er een nieuwe wet, opnieuw na een lange periode van voorbereiding en discussie. Al spoedig waren er toch weer nieuwe aanpassingen nodig vanuit de techniek gezien.

Een tweede reden voor aanpassing van de begrotingsinfrastructuur was, dat de overheidsbegroting uit haar voegen was geraakt door ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren zestig en de jaren zeventig. Vanaf het jaar 1963 waren de overheidsuitgaven fors gegroeid. In de loop van de tijd leidden vele nieuwe wetten en besluiten tot hogere overheidsuitgaven, zonder dat de financiële consequenties goed in kaart waren gebracht. Bestuur en ambtelijk apparaat waren niet ingericht op een goed beheer in de nieuwe, grootschalige rijksdienst. Er was wel veel aandacht voor nieuw beleid, maar niet voor de financiële gevolgen en zeker niet voor de administratieve organisatie en interne controle.

In de jaren zestig gaf de expansie van de overheidsuitgaven nog weinig problemen door de forse reële groei van het nationale inkomen. Dat werd daarna anders. In 1971 werden dan ook spelregels voor het compenseren van begrotingsoverschrijdingen ingevoerd. Echte problemen ontstonden toen als gevolg van enkele energiecrises in de jaren zeventig economische structuurbreuken optraden, die tot economische stagnatie leidden. Deze macro-economische ontwikkeling ging gepaard met overschrijding van de uitgaven bij vele regelingen, terwijl ook de kosten van verschillende grote projecten uit de hand liepen. Het gevolg was een drastische stijging van financieringstekort.

Tal van maatregelen werden vanaf het begin van de jaren tachtig genomen. De gewoonte om een maximum voor de totale uitgaven aan het begin van de begrotingsvoorbereiding vast te stellen, werd nieuw leven ingeblazen. Het overleg tussen het ministerie van Financiën en de vakdepartementen werd geïntensiveerd. Gestart werd met een brede heroverweging over de hele linie, gericht op het vinden van concrete bezuinigingsmogelijkheden. Deze konden een plaats krijgen in de omvangrijke bezuinigingspakketten die werden afgesproken. Ook bestuurlijke hervormingen als decentralisatie en privatisering leverden daar een budgettaire bijdrage aan. Voor het onderwerp van dit artikel is van belang dat er specifiek aandacht kwam voor enkele verwaarloosde aspecten van het begrotingsbeleid, te weten de uitvoering, verantwoording en controle.

### *Bewustwording van het belang van beheer*

Al eerder - in 1979 - moest men door de forse toeneming van het financieringstekort ter versterking van het beheersinstrumentarium overgaan tot de noodmaatregel van het instellen van een maximum voor de kasuitgaven per departement bij de

uitvoering van de lopende begroting. In wezen werd hiermee de uitvoering van de spelregels voor de compensatie van begrotingsoverschrijdingen fors aangescherpt. Aan het eind van de jaren zeventig kwam een proces van bewustwording op gang, dat een belangrijke oorzaak van de onbeheersbaarheid van de collectieve uitgaven was gelegen in de organisatie en informatievoorziening rond het financiële beheer. Men begon in te zien dat een ordentelijk financieel beheer een absolute voorwaarde was voor een succesvolle beheersing van de overheidsuitgaven. Dat culmineerde in februari 1982 in een adviesaanvraag aan de Studiegroep Begrotingsruimte, een belangrijk interdepartementaal, ambtelijk adviesorgaan. Na een interim-advies in de zomer van 1982 ten behoeve van de toen lopende kabinetsformatie werden de definitieve bevindingen in juli 1983 gepubliceerd. De opkomende aandacht voor uitvoering, verantwoording en controle in de jaren tachtig was een internationaal verschijnsel. Het rapport kwam tot stand, mede onder invloed van discussies die Nederlandse ambtenaren voerden in de Senior Budget Officials Group van de OESO, waarvan de resultaten enkele jaren later werden gepubliceerd (OECD, 1987). Tot de verbeteringsvoorstellen in het rapport behoorden vrijwel alle elementen die later de Operatie Comptabel Bestel gingen vormen, te weten de administratieve organisatie, de informatievoorziening en de begrotingspresentatie. Opmerkelijk is dat er in het rapport nog geen enkele aandacht werd besteed aan een vierde element, te weten de accountantscontrole. Wel kreeg verder de politiek-organisatorische context aandacht, onder meer de delicate verhouding tussen minister van Financiën en vakministers, de positie van de directie Financieel-Economische Zaken binnen de departementen en het mogelijke samenspel met Parlement en Algemene Rekenkamer. Ook het belang van opleidingen werd al onderkend. Vanuit de voorstellen in het rapport gingen ambtenaren aan het werk in interdepartementale werkgroepen, gericht op een herziening van de comptabiliteitswet en op een verbetering van de financiële informatievoorziening. Deze ambtelijke activiteiten trokken aanvankelijk niet veel politieke aandacht. Dat werd echter spoedig anders.

### *Politieke impuls*

Algemeen wordt het overleg van de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) van de Tweede Kamer met de minister van Financiën in juni 1985 gezien als het concrete startpunt van de Operatie Comptabel Bestel. De commissie had het jaarverslag over 1984 van de Algemene Rekenkamer op haar agenda gezet. Daarin werden ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle bij het Rijk gesignaleerd. Illustratief was dat de Rijksrekening over 1978 pas in het najaar van 1985 door het parlement werd behandeld. Toezeggingen van ministers door de jaren heen gedaan waren niet of onvoldoende nagekomen. De commissie kwam tot de duidelijke uitspraak, dat in deze situatie niet langer kon worden berust. In twee moties werd de regering verzocht op korte termijn voorstellen aan de Tweede Kamer voor te leggen, gericht op het opheffen van gebreken in de administratieve organisatie van de ministeries en op verbetering van de interne controle bij de verschillende

ministeries. Hiermee was ook het verband tussen de verbetering van het financieel beheer en de accountantscontrole gelegd. Een en ander werd enkele weken later nog eens vastgelegd in een brief van de voorzitter van de commissie waarin concrete maatregelen ter verbetering werden verlangd van de minister van Financiën.

In een brief van februari 1986 ging de minister van Financiën in op het verzoek om nadere voorstellen te doen. Hij legde veel nadruk op de samenhang van de noodzakelijke maatregelen. Hij zag de noodzaak van een doorlichting van de begrotingsinfrastructuur, het geheel van voorschriften en voorzieningen voor het begrotingsproces. Doordat als gevolg van de politieke druk het ambtelijke overleg in een stroomversnelling was geraakt, kon een standpunt worden bepaald over een inmiddels gereed gekomen ambtelijk rapport over de herziening van de comptabiliteitswet. Korte tijd later nam het kabinet op basis van een ander ambtelijk rapport een standpunt in over de positie van de departementale accountantsdiensten. Hoewel er destijds in het algemeen een sterke aandrang was om overheidsdiensten te privatiseren, nam het kabinet niettemin het besluit dat departementen elk over een eigen interne accountantsdienst moesten blijven beschikken. De externe controle bleef uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer.

Gedurende twee jaar voerde de minister van Financiën regelmatig overleg met de commissie over afzonderlijke elementen van het comptabele bestel, totdat de minister alweer onder druk van het parlement in juli 1987 een totaalplan van aanpak op tafel legde. Hem en zijn ambtenaren zal de politieke druk zeker niet onwelkom zijn geweest. Daarmee konden immers het kabinet en de andere onderdelen van de rijksdienst van het politieke belang van deze administratief-technische activiteiten worden overtuigd. Een eerste voortgangsrapportage verscheen al enkele maanden later, in februari 1988. Van jaar op jaar werd de Kamer vervolgens met een dergelijke rapportage geïnformeerd, terwijl in de laatste voortgangsrapportage van 1992 een eindbeeld werd geschetst. Aangezien deze rapportages eerst in het kabinet en vervolgens in de Commissie werden behandeld, kon langs deze weg druk op ministers en ambtenaren worden uitgeoefend om de verbeteringen prioriteit te blijven geven. Zeer forse politieke druk was er ook vanuit de zogenaamde feitenonderzoeken van de Tweede Kamer, later begrotingsonderzoeken genoemd, in 1986 eerst voor zes begrotingshoofdstukken en vanaf 1987 voor alle departementale begrotingen. Vanuit de Commissie voor de Rijksuitgaven en haar staf werden de andere gespecialiseerde kamercommissies ten behoeve van de begrotingsonderzoeken ondersteund door het initiëren van bepaalde thema's en het ondersteunen bij complexe dossiers. Door de Vakopleiding Openbare Financiën (VOF) en de CRU werd een basiscursus begrotingstechniek verzorgd voor leden van de Tweede Kamer, kamer- en fractiemedewerkers en parlementaire journalisten. Ook dit wees op een gegroeide parlementaire interesse voor het beheer en de uitvoering van de begrotingen.

### *De vier elementen van de OCB*

De Operatie Comptabel Bestel kende vier hoofdelementen die steeds als doelstellingen van de operatie in plannen en voortgangsrapportages werden gepresenteerd. In wezen waren het instrumenten, gericht op de doelstelling van een betere beheersing van de begroting. Het ging om de volgende onderwerpen:

- administratieve organisatie. Een goede administratieve organisatie, die compleet en duidelijk was beschreven. Hierin moesten verplichtingen en kasuitgaven geïntegreerd zijn ondergebracht. Een en ander was nodig om de uitgaven beter te kunnen beheersen. Aangegeven werd het verband tussen het aangaan van verplichtingen en de daaruit voortvloeiende betalingen, die zich vaak over een reeks van jaren uitstrekten en de keuzevrijheid in latere jaren beperkten.

- verbeterde informatievoorziening. Een snelle en efficiënte informatieverstrekking tussen het ministerie van Financiën en de vakdepartementen en tussen regering en parlement werd wenselijk geacht. Gedoeld werd op informatie over begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en verantwoording. Een belangrijk middel daartoe was de automatisering van de informatievoorziening. Suppletore begrotingen moesten tijdens en niet meer na afloop van een begrotingsjaar worden ingediend. Financiële verantwoordingen gingen het parlement negen maanden na afloop van het begrotingsjaar ontvangen. De verkregen informatie kon sneller tot besluitvorming over corrigerende en compenserende maatregelen leiden.

- begrotingspresentatie. Het ging om het zodanig wijzigen van de inrichting en indeling van begrotingen, budgettaire nota's en rekeningen, dat het parlement door de grotere toegankelijkheid van de stukken zijn budgetrecht beter zou kunnen uitoefenen.

- accountantscontrole. Beoogd werd verder een versterking van de accountantscontrole bij de ministeries, zodat de gehele begrotingsadministratie daaraan zou worden onderworpen. Over 1985 werd nog slechts bij acht van de dertien begrotingshoofdstukken een accountantsverklaring afgegeven, waarvan slechts bij twee een goedkeurende. Grote nadruk kwam te liggen op de eis, dat financiële verantwoordingen zouden moeten worden voorzien van goedkeurende accountantsverklaringen. Dit sloot aan op de verschuiving die eerder had plaatsgevonden van een op directe wijze door de Rekenkamer uitgevoerde controle naar het steunen op controle door anderen (supervisie). Het begin hiervan lag rond 1930, maar deze ontwikkeling zette zich vooral na de Tweede Wereldoorlog door. Gaandeweg werden bij steeds meer departementen eigen accountantsdiensten ingesteld. De achtergrond hiervan was uiteraard de sterke uitbreiding van de overheidssector met een veel complexer geworden overheidsadministratie. De uiteindelijke externe controle bleef in handen van de Algemene Rekenkamer.

Het belang van een geïntegreerde aanpak van deze vier elementen werd sterk benadrukt. Ook de accountantscontrole werd nu expliciet tot de exercitie gerekend. Het al dan niet beschikken over een goedkeurende accountantsverklaring door een afzonderlijk departement werd een belangrijk symbool voor de voortgang van de Operatie Comptabel Bestel met grote politieke betekenis, ook in het overleg tussen het parlement en de vakministers.

### ***Bijkomende elementen***

Hiernaast waren er in een bredere context nog een aantal andere elementen aan de orde. Hoewel deze in de presentatie naar de Kamer toe wat meer op de achtergrond bleven, waren zij intrinsiek van groot belang voor de operatie. Het ging om:

- *de opbouw van twee circuits van deskundigheden.* Vanaf het begin werd veel aandacht gegeven aan de positie van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) bij elk departement. De financiële functie moest op een hoger plan worden gebracht. Boekhoudkundige afdelingen Comptabiliteit die zich vooral bezig hielden met verificatie en registratie van betalingen werden omgevormd tot volwaardige controllersdirecties FEZ. De aanzet daartoe was overigens al in de jaren zeventig gegeven. Ook bij decentralisatie van bevoegdheden naar beleidsdirecties, diende de directie FEZ de financiële sturing en bewaking in handen te houden. Beklemtoond werd het dualistische karakter van FEZ, gelet op de combinatie van een functionele relatie met Financiën en een ondergeschikte positie ten opzichte van de beherende minister.

Daarnaast werd beoogd de accountantscontrole te versterken. Daarvoor was nodig een uitbouw van de accountantsdiensten. De positie van de departementale accountantsdiensten DAD werd in 1986 door een wijziging van de CW 1976 ten principale vastgelegd. De activiteiten van de overkoepelende interdepartementale overlegorganen van de directeuren DAD (IODAD) en van de directeuren FEZ (IOFEZ) moesten op de uitbouw van deze circuits worden gericht. Deze organen fungeerden voor het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting tevens als overlegfora voor de voorbereiding en uitvoering van de Operatie Comptabel Bestel in al zijn facetten. Binnen het Directoraat-Generaal was daarvoor een interne stuurgroep gevormd met vertegenwoordigers uit alle betrokken disciplines in de organisatie.

- *vergroting van de opleidingscapaciteit,* zoals die al snel belichaamd zou worden in de Vakopleiding Openbare Financiën (VOF) en de Accountancy-cursussen Rijksoverheid (ACRO). Aanvankelijk moest een zwaar beroep worden gedaan op het inhuren van deskundigen, vooral ten aanzien van automatisering en de accountantsdiscipline. De gedachte was dat meer opleidingscapaciteit kon zorgen voor het geleidelijk vervangen van externen door eigen personeel. De vernieuwingen dienden te worden ingeweven in de eigen organisatie. Opleidingen werden een belangrijk element van de verbeteringsoperatie. Hiermee raken we ook aan het element van cultuur en werkwijze.



- *cultuur en werkwijze*. In de Operatie Comptabel Bestel ontstond gaandeweg erkenning van het belang van de factor cultuur en werkwijze. Een belangrijk aandachtspunt werd de wijze waarop alle veranderingen door het ambtelijk apparaat werden aanvaard. Het ging erom dat systemen en procedures – ook al werden ze ontwikkeld door externen – werden aanvaard door de eigen medewerkers. De verbetering van het financiële beheer moest als het ware worden ingeweven in de organisatie. Men voorzag dat cultuurveranderingen enige tijd in beslag zouden nemen. Iedereen die binnen de rijksdienst werkte zou zich bewust moeten zijn van de raakvlakken van zijn of haar werkzaamheden met het financiële beheer. Mede door de operatie comptabel bestel kwam dit bewustwordingsproces tot stand. Dat werd ook als een belangrijk winstpunt gezien van de operatie. De regels voor de budgetdiscipline leverden ook een bijdrage aan deze bewustwording. Deze regels en de aanscherpingen konden effect hebben als gevolg van de veranderende cultuur in het financiële beheer, terwijl ze tegelijkertijd die cultuur hebben gevormd.

### ***Politiek-ambtelijke organisatorische context***

Ten slotte is er in een politiek-ambtelijke organisatorische context nog een drietal elementen te onderkennen.

- *staatsbestel*. Het karakter van de Operatie Comptabel Bestel kan alleen goed worden begrepen tegen de achtergrond van het specifieke Nederlandse staatsbestel. Dat wordt gekenmerkt door een grote zelfstandigheid van de afzonderlijke vakministers en hun departementen, terwijl daartegenover weinig centraal gezag bestaat. Zo was de beduchtheid voor te gedetailleerde bevoegdheden van de minister van Financiën een belangrijke oorzaak van het zeer lange traject van tachtig jaren van politieke discussie over de eerste comptabiliteitswet van 1927. Bij de Operatie Comptabel Bestel was vanaf het begin dan ook een belangrijk uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de verbetering van het financiële beheer bij de afzonderlijke ministers lag. Voor de wijze waarop binnen elk ministerie de Operatie Comptabel Bestel zou worden uitgevoerd, werden door de minister van Financiën geen dwingende voorschriften gegeven, afgezien dan van de algemene comptabele wet- en regelgeving. Wel zag de minister een richtinggevende, coördinerende en voorwaardenscheppende taak voor zichzelf weggelegd. Ook kende hij zichzelf een voortrekkersrol toe bij de uitvoering van de zogenaamde gemeenschappelijke activiteiten zoals de aanpassing van de wet- en regelgeving, de hoofdlijnen van de begrotingspresentatie, de verbeteringen van de financiële informatievoorziening en een uniformering van technieken en standaards in de accountantscontrole. Van tijd tot tijd oefende de Tweede Kamer een forse druk uit op de minister van Financiën om de coördinatie te versterken. Op sommige punten kwam hij daaraan tegemoet, bijvoorbeeld door de toezegging om de informatiebehoefte op alle niveaus, ook intradepartementaal in algemene termen te zullen definiëren. Tegelijkertijd hield hij echter vast aan het grondprincipe van de eigen verantwoordelijkheid van de

afzonderlijke vakminister voor de voortgang van de Operatie Comptabel Bestel binnen zijn eigen departement en voor de onder het departement ressorterende uitvoerende diensten.

- *commitment van het lijnmanagement*, tot op het hoogste niveau. Een belangrijk element van de organisatorische context was de betrokkenheid van het lijnmanagement. Deze werd min of meer afgedwongen, doordat op kabinetsniveau plannen en voortgangsrapportages werden vastgesteld, waarin dit element was opgenomen. Een eerste begin was de vorming van auditcommissies, waarin SG en DG's geacht werden de versterking van de accountantscontrole en de daarmee verbonden andere elementen van de Operatie Comptabel Bestel binnen het departement te bewaken. Vervolgens maakte Financiën op een bepaald moment dankbaar gebruik van de roep vanuit het parlement om meer coördinatie door naast het gebruikelijke, bilaterale overleg tussen de afzonderlijke SG's en de DG Rijksbegroting over de begrotingsvoorbereiding eenzelfde overleg in het najaar in te stellen over de voortgang van de Operatie Comptabel Bestel.

-Ten slotte was een zeer essentieel punt dat uiteraard niet als zodanig in de officiële stukken stond vermeld het samenspel tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën en zijn ambtenaren van het DG Rijksbegroting. Dit samenspel is wel als de magische driehoek gekenschetst (Ruding, 2003). Vermoeidheid bij één van de drie werd altijd wel opgevangen door nieuwe inspiratie en stimulansen van de andere twee.

### **Resultaat**

Ook als gevolg van de specifieke kenmerken van het Nederlandse staatsbestel, kostte de operatie veel tijd en overleg. Het resultaat was echter succesvol. De altijd kritische President van de Algemene Rekenkamer noemde het een prestatie van formaat. Het percentage van de redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven nam toe van 68% in 1987 naar 92% in 1992, en bij de ontvangsten zelfs van 34% naar 100%. In het voorjaar van 1990 kon de Algemene Rekenkamer de rekeningen over 1980-1986 tegelijkertijd goedkeuren, waarmee een belangrijke inhaalslag op dat terrein was geleverd. Vervolgens kon in de vijfde voortgangsrapportage (1992) worden geconstateerd, dat de inhaalslag van rekeningen over de oude jaren geheel als afgerond kon worden beschouwd en dat alle jaarlijkse verantwoordingsstukken voortaan het reguliere, aanzienlijke versnelde tijdschema doorliepen. Met ingang van 1992 werd bij alle departementen een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie gevoerd. Een geautomatiseerd interdepartementaal begrotingsoverlegsysteem voor de gehele rijksbegroting kwam tot stand. Een ander belangrijk resultaat - ook in politiek-symbolische zin - was dat voor het eerst over 1993 alle departementen over een goedkeurende accountantsverklaring beschikten. Er is dan ook veel voor te zeggen het eindpunt van de Operatie Comptabel Bestel in 1993 te leggen. De laatste voortgangsrapportage werd in april 1992 uitgebracht. Daarna werd in de

Miljoenennota's vrij regelmatig in meer algemene zin over de kwaliteit van het begrotingsbeheer gerapporteerd.

Dit alles werd mede mogelijk gemaakt door een aangepaste wet- en regelgeving. Zo kwamen in de loop van de tijd verschillende wijzigingen van de CW 1976 tot stand, die naderhand in 2001 uiteindelijk tot een nieuwe geïntegreerde CW hebben geleid. Een belangrijk winstpunt ten slotte was de herwaardering van het financiële beheer in organisatorisch-culturele zin.

### *Overgang naar nieuwe fasen*

Na de Operatie Comptabel Bestel zijn de vernieuwingen in het financieel beheer doorgegaan. In de laatste fase van de Operatie Comptabel Bestel kwam er met de publicatie van het rapport *Verder bouwen aan beheer* (1991) al nadruk te liggen op enkele nieuwe elementen, te weten resultaatgerichtheid en differentiatie van beheersregels, uitmondend in een nieuwe vorm van interne verzelfstandiging, te weten agentschappen. Later werd de begrotingspresentatie uitgebouwd tot een meer beleidsmatige oriëntatie conform de uitgangspunten van Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB, 1999). De begrotingspresentatie was tot dan toe vooral op beheersing gericht. Teruggrijpend op het klassieke Planning Programming Budgeting System (PPBS) dat in de wet van 1976 was opgenomen, maar nooit van de grond kwam, omdat er geen politiek draagvlak voor bestond, werden elementen van doeltreffendheid en doelmatigheid ingebouwd en kwam het VBTB- gedachtegoed tot stand dat nadruk legde op de begrippentrijs doelstellingen, middelen, prestaties. Managing control was een vorm van planning en control waarbij uitgegaan wordt van een sterke wisselwerking tussen controllers/auditors aan de ene kant en het lijnmanagement aan de andere kant. De accountantsfunctie ging daarmee over in de auditfunctie.

### *Lessen voor de toekomst*

Welke lessen zijn er voor de toekomst te trekken uit de Operatie Comptabel Bestel? In de eerste plaats is het samenspel tussen parlement, Algemene Rekenkamer en ministerie van Financiën van het grootste belang gebleken voor de goede voortgang van de operatie. Op moeilijke momenten kon de minister van Financiën gebruik maken van druk en impulsen vanuit parlement of Algemene Rekenkamer. In de tweede plaats is de samenwerking met de vakdepartementen en het commitment van ministers en van het lijnmanagement tot op het hoogste niveau van groot belang gebleken. Cultuur en werkwijze zijn naast structuur van grote betekenis.

Gecoördineerde opleidingsinspanningen zijn hierin ondersteunend.

Hiervoor is betoogd dat voor het succesvol hervormen van de openbare financiën politieke steun nodig is, samenwerking met de andere departementen en ambtelijk commitment op het hoogste niveau, alsmede inweving in de organisatiecultuur. Deze kritische succesfactoren moeten tegen de achtergrond van het specifieke staatsbestel bepalen hoe de vernieuwingsstrategie in een land vorm wordt gegeven en welke

volgorde wordt gekozen voor het invoeren van de afzonderlijke elementen van een nieuwe begrotingsinfrastructuur.

#### Literatuur

- Ministerie van Financiën, Miljoenennota's, SDU, Den Haag, 1985-2003.
- Ministerie van Financiën, Verder bouwen aan beheer, SDU, Den Haag, 1991.
- Ministerie van Financiën, Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, SDU, Den Haag, 1999.
- OECD, The Control and Management of Government Expenditure, Parijs, 1987.
- Postma, J.K.T., Control and Management of Government Expenditure: Institutional Structure of Budget Decision-making, in: C.Kool e.a. (eds), Essays on Money, Banking and Regulation, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1996.
- Ruding, H.O.C.R., Het gaat om meer dan geld alleen, Boom, Amsterdam, 2003.
- Studiegroep Begrotingsruimte, Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, SDU, Den Haag, 1983.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken inzake Voortgang Comptabel Bestel, II, 19395, 1985-1992, nrs. 1 t/m 38.

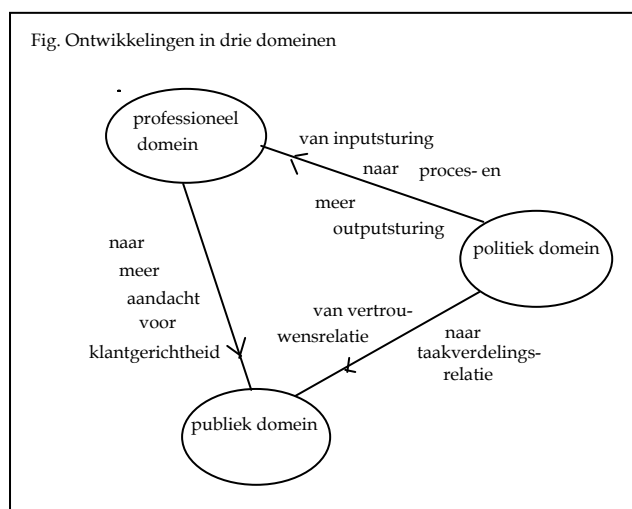
#### 4 Resultaatgericht financieel management: BBI en new public management

Welk gedachtegoed ligt achter het moderne denken over sturen op resultaat en financieel management gericht op resultaat?

De Nederlandse overheidsorganisatie kreeg in de jaren negentig van de twintigste eeuw te maken met ontwikkelingen in drie domeinen:

- het politiek domein
- het professioneel domein
- het publiek domein.

De figuur geeft dit aan.



Er kwam steeds meer aandacht voor *sturen op resultaat*. In Nederland uitte zich dit onder meer in een streven naar prestaties in de vorm van *contractmanagement* en *productbegrotingen* (zie publicaties van Ter Bogt en Van Helden). De intellectuele stroming die als voertuig voor diende voor het streven naar resultaatgerichtheid, was 'New public management' (NPM) (Korsten, 1994; Hood, 1991). Is de geprivatiseerde organisatie die leidraad is voor NPM een volop prestatiegerichte organisatie?

### ***Vijf organisatiemodellen van Mintzberg***

We kennen vijf modellen van organisatie van de overheid volgens managementgoeroe Henry Mintzberg, de Canadese hoogleraar die werkt aan een totaaloverzicht van de managementkennis. Hij noemt in Harvard Business Review van 1996:

1. het model van *de prestatiegerichte overheid*;
2. het model van de machine-overheid;
3. het netwerkmodel;
4. het kerntakenmodel;
5. en het model van de normatieve overheid.

Het prestatie-model is theoretisch doordacht binnen een door het bedrijfsleven geïnspireerde managementfilosofie van 'new public management' (Flynn, 1990; Hughes, 1994; Walsh, 1995; Wallis & Dollery, 1999)

Het vorenstaande maakt duidelijk dat prestatiecontracten iets zijn voor een relatie tussen publieke en geprivatiseerde organisatie maar dat prestatiegerichtheid ook meer algemeen doordrong in de overheidsorganisaties.

Er is in de jaren negentig een slagvaardiger overheid gevraagd, die transparant functioneert en oog heeft voor vragen vanuit de samenleving. Klantgericht werken komt naar voren als eis (Korsten, 1988). Private bedrijven die succes hebben dienen als voorbeeld voor overheden. Meer *bedrijfsmatigheid* is het adagium, een meer 'entrepreneurial' stijl van werken, dus meer publiek ondernemerschap, ook bij ambtenaren (zie Noordegraaf; De Vries e.a.).

Resultaatgerichte sturing stellen we hier gelijk aan *resultaatmanagement* of *performance management*. We definiëren resultaatgerichte sturing als sturing gericht op prestaties, waarbij de prestaties aan bepaalde criteria voldoen zoals doelmatigheid en doeltreffendheid.

### ***Resultaatmanagement als planning & control***

Resultaatgericht management kan in de vorm van planning & control georganiseerd worden. Planning & control kent een aantal instrumenten zoals het werken prestatiegegevens in de begroting (prestatie- of productbegroting), prestatiecontracten afsluiten door contractmanagement, meerjarenbeleidsplan, de voortgangsnota (Van Helden, 1999).

De ontwikkeling naar meer resultaatgerichte sturing leidde van inputbegrotingen naar *outputbegrotingen*. De begroting wordt op gemeentelijk niveau een *produktbegroting* waarbij prestaties en eventueel gewenste effecten worden

vermeld. Kengetallen gevraagd. We vinden ze terug in een begroting van de gemeente Nuth.

Wat in een begroting staat, is niet genoeg om de overheid resultaatgericht te laten werken. *Contractmanagement* is nodig. Er moeten afspraken gemaakt worden. Het *Tilburgs model* is daarvan een voorbeeld van toepassing van contractmanagement, althans in de jaren tachtig en negentig. In dat model werden contracten afgesloten tussen ambtelijke top en decentrale eenheden. Ter Bogt en Van Helden rapporteerden over op prestaties gerichte begrotingen en prestatiemeting in dergelijke settings, zoals ze waren aan te treffen in Groningen en Enschede. Ook met verzelfstandigde organisaties die onder de overheidsverantwoordelijkheid blijven vallen, zijn *prestatiecontracten* op te stellen. Dat betekent dat er bemoeienis nodig is voor de wederzijds betrekkingen tussen moederorganisatie en verzelfstandigde eenheid. Reflectie op welke prestaties gewenst zijn en welke indicatoren indiceren of de prestaties ook bereikt worden. een begroting is daarvoor een te gebrekkig instrument. Is het resultaatgericht sturen niet overambitueus?

Om te komen tot resultaatgericht sturen moet overeenstemming bestaan over;

- de doeleinden achter beleidsprogramma's,
- moet een vertaling in prestaties plaats hebben,
- moet er ook een systeem bestaan dat de prestaties kan meten en
- kan afzetten tegen de doelstellingen van het beleid.

Geheel probleemloos is dat niet. Bij een overheid is een prestatie vaak een dienst of product maar soms gaat het om een proces. Dan dreigt de prestatie aan meting te ontglippen en wordt bemoeilijkt om de vraag te beantwoorden of een programma geslaagd is. Daar komt nog wat bij. Prestatiemeting kan zich richten op input, activiteiten, processen, output, efficiency, productiviteit, kwaliteit, tussenuitkomsten en einduitkomsten, aldus Sicotte e.a. (1998). Over de meting van een prestatie moet overeenstemming bestaan. Vandaar dat binnen de provincie Limburg in het kader van beleidsevaluatie veel intern overleg gevoerd is om te komen tot meetbare doeleinden en verwante kwesties (zie Beleidsanalyse). De prestatiemeting moet geldig zijn (meet ik wat ik wil meten?), betrouwbaar (vind ik bij herhaling hetzelfde?), de gewenste precisie geven, en iets 'doen' met de tijdsfactor (vergelijking in de tijd?), en niet te duur zijn in de uitvoering. Over nut en kosten van prestatiemetingsystemen is overigens nog niet veel bekend (Wholey, 1999).

### ***Osborne & Gaebler: 10 regels***

Vanuit *New public management* (NPM) wordt gepleit voor meer resultaatgericht overheidshandelen. We vinden dit terug bij Osborne & Gaebler in hun '*Reinventing government*'.

Osborne & Gaebler hebben in '*Reinventing government*' de volgende tien regels ontwikkeld om de publieke sector te verbeteren.

1. Sturen in plaats van roeien. De overheid moet aangeven welke programma's of activiteiten gewenst zijn, maar het is niet altijd nodig dat een overheid die ook zelf uitvoert. De uitvoering kan aan anderen worden overgelaten.

2. Stimuleer betrokkenheid bij in plaats van dienstverlening aan burgers. Zorg voor actieve participatie van burgers bij de vormgeving van overheidsbeleid.
3. Tracht concurrentie bij dienstverlening door een overheid te stimuleren. Ga op weg naar een competitieve overheid.
4. De overheid moet duidelijk maken wat ze wil bereiken en hoe. Daarbij moet niet direct naar regelgeving gegrepen worden. Een overheid moet een missie formuleren. Daarmee straalt ze een visie uit. Die moet ze uitdragen.
5. Een resultaatgerichte overheid is nodig: stuur op effecten en niet op middelen.
6. Een overheid moet een klantgerichte overheid zijn: niet wat een overheid wil moet centraal staan maar wat burgers/ klanten wensen.
7. Stimuleer ondernemerschap bij de overheid. Dan worden ook opbrengsten gegeneert in plaats van het maken van kosten.
8. Een anticiperende overheid is gewenst. Probeer problemen te voorkomen in plaats van correctief op te treden.
9. Bevorder decentralisatie: stel de hiërarchie niet centraal maar stimuleer participatie en teamwork.
10. Een marktgeoriënteerde overheid: de markt kan een stimulans zijn voor veranderingen.

***Hood: kenmerken nieuwe overheid***

Osborne en Gaebler baseren hun adviezen op praktijkervaringen. Wetenschappers zijn het niet. Christopher Hood is wel een wetenschapper. Hij heeft de nieuwe initiatieven uit de praktijk bestuurskundig doordacht. Hood deed onderzoek naar de vraag in welke landen van de OECD de overgang van de 'traditionele' naar de 'nieuwe' overheid is geadapteerd en in welke landen niet. De traditionele overheid heeft de volgende kenmerken:

- erkenning van het primaat van de politiek, en een dienende rol voor het ambtelijk apparaat;
- accent op zorgvuldigheid bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid: wordt aan de regels voldaan?;
- benadrukking van inputcontrol: worden de beschikbaar gestelde middelen niet overschreden?

De moderne overheid zou de kenmerken van NPM omarmen. NPM wordt gekenmerkt door de volgende pleidooien:

- 'Divisionalisatie van de ambtelijke organisatie;
- Een competitieve houding van de overheidsorganisatie, met inbegrip van het afsluiten van interne contracten;
- Managementpraktijken uit de private sector;
- Een geprofileerd overheidsmanagement, in de Engelse taal treffend aangeduid met "visible hands-on management";
- Budgetdiscipline;
- Standaardisatie van prestaties;
- En productgerichtheid' (Hood, 1991, 1995; Van Helden, 1999: 9).

Tabel: Doctrines of new public management (NPM)

doctrine	meaning	justification
----------	---------	---------------

1 'hands on' professional management	discretionary control, free to manage	accountability, clear responsibility
2 standards and performance measures	quantitative definition of goals, success	accountability requires clear goals
3 output controls	allocation linked to performance	stress results rather than procedures
4 disaggregation of units	break-up monolith into units with decentral budgets	need for manageable units separate provision and production
5 competition	contracts and public tendering	rivalry as key to lower costs and better quality
6 private sector style management	away from 'public sector ethic' flexibility	use proven business management tools
7 discipline and parsimony	cutting costs labour discipline	do more with less
bron: Hood (1991)		

Wanneer maken overheden nu de overstap van een meer traditionele aanpak naar een aanpak waarin het NPM-denken centraal staat? Als er een noodzaak is om financiële problemen het hoofd te bieden en als het gevoel bestaat dat de overheid te groot en te log is. Tot zover Hood.

### ***BBI als aanstichter van streven naar nieuwe overheid***

Van Helden heeft zich moeite getroost om precies aan te geven welke link er is tussen New public management en BBI/ planning en control in gemeenten.

Daarvoor moeten we eerst op BBI ingaan. BBI betekent 'Beheers- en bestuursinstrumentarium'. Later is deze afkorting ook wel gebruikt voor 'Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie' (Van Helden, 1998: 2). BBI is ontwikkeld om gemeentelijk beleid meer inzichtelijk te maken, zowel voor bestuurders als burgers. Ook moest er instrumenten komen om te komen tot het aanbieden van betere producten: tegen lagere kosten en meer kwaliteit of meer in overeenstemming met wensen van gebruikers/ klanten. Goede dienstverlening was dus een achtergrond voor BBI. BBI was een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit het midden van de jaren tachtig. Het BBI-initiatief begon met de 'Begroting in een oogopslag'. BBI is dus een poging om financieel management door middel van een begroting in een oogopslag te verbeteren. In 1995 is het BBI-project afgesloten.

BBI kende de volgende concrete onderdelen, die in een fasenmodel zijn te vermelden:

1. Fase een: vertaling van politieke wensen in concrete beleidsplannen;
2. Fase twee: van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting;
3. Fase drie: aanpassen van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening;
4. Fase vier: ontwikkelen van tussentijdse management- en bestuursrapportages;
5. Fase vijf: ontwikkelen van een jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten;
6. Fase zes: ontwikkelen van normen en (bestuurlijke) kengetallen;



7. Fase zeven: ontwikkelen van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting.

De instrumenten voor *planning en control* worden wel gelijk gesteld aan die voor BBI (Van Helden, 1998: 3; 1999). BBI is opgesteld voor gemeenten en provincies. BBI is pragmatisch en concreet. Een voorbeeld: hoe een productbegroting eruit moet zien, waarop moet worden gelet bij de inrichting van de administratieve organisatie en hoe de apparaats- en andere kosten kunnen worden verbijzonderd naar producten (Van Helden, 1998: 4). Het wettelijk begrotingsmodel was functioneel, het productbegrotingsmodel kan hiervan afwijken.

BBI is niet nodig geweest voor alle gemeenten om te komen tot een productbegroting en andere planning & control-instrumenten. Er waren koplopergemeenten zoals Heerenveen, Tilburg, Delft, Groningen. Maar voor veel gemeenten was BBI wel een inspiratiebron. BBI heeft gewerkt als een epidemie. Geen gemeente wilde achter blijven.

BBI is in de loop van de tijd iets van karakter veranderd. Het begon als een proces om te komen tot bestuurs- en beheersinstrumentarium terwijl later meer de nadruk werd gelegd op *de besturingsfilosofie*: sturen op afstand door de politici, bedrijfsmatig denken, delegeren en decentraliseren (Van Helden, 1998: 4).

Schema: Een vergelijking tussen BBI en NPM

Kenmerk NPM (new public management)/ oriëntaties	Kenmerk NPM komt voor bij BBI?	Toelichting
1 divisionalisatie	Ja, in de vorm van productverantwoordelijke organisatieleenheden	BBI gaat uit van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur en ambtenaren
2 competitieve houding inclusief interne contractering	Komt deels bij BBI voor	Ook BBI streeft naar verzakelijking van verhoudingen. In plaats van competitieve houding wordt goede dienstverlening benadrukt
3 management-praktijken uit de private sector	Krijgt bij BBI relatief weinig aandacht	Los van BBI is in Nederland sprake van convergentie tussen arbeidsverhoudingen in de private en de collectieve sector
4 profilering van management ('visible hand-on management')	Krijgt bij BBI relatief weinig aandacht	Ook BBI hecht aan verduidelijking van ambtelijke verantwoordelijkheden, maar voorop staat primaat van politiek bestuur
5 budgetdiscipline	Ja, in de vorm van planning & control	BBI plaatst jaarbegroting in kader van meerjarenplanning; uitvoering van de begroting wordt gevolgd door tussentijdse rapportages en jaarrekening
Meetbare prestatie-indicatoren	Ja, in de vorm van kengetallen en normen	Niet bij alle taken is gebruik van goede prestatie-indicatoren mogelijk
Productgerichtheid	Ja, via productbegroting	BBI gaat uit van een informatiepiramide, waarbij op verschillende sturingsniveaus sturingsobjecten worden gedefinieerd, zoals beleidstaken (centraal), producten (sectorniveau) en beheersproducten (afdelingsniveau)
Bron: Van Helden, 1998		

De vergelijking tussen BBI en NPM leert dat er overeenkomsten zijn, aldus Van Helden (1998: 12). Er zijn ook verschillen. BBI is minder geprofileerd dan NPM. In tegenstelling tot NPM wordt bij BBI minder betekenis toegekend aan een competitieve houding van de overheid en geprofileerd management dat zijn inspiratie vindt in de particuliere sector. BBI legt meer nadruk op het primaat van de politiek.

#### ***Literatuur over het concept performance en productivity***

- Bouckaert, G., De produktiviteit van de overheid, KULeuven, 1990 (diss.).
- Bouckaert, G., Performance government and management in the public sector: comparative experiences, in: Hesse, J. & Th.Toonen (red.), The European Yearbook of comparative government and public administration, Nomos, Baden-Baden, vol. III, 1996, pp. 469-485.
- Bussel, H. van, L. Fliers e.a., Sturen op resultaten en maatschappelijke effecten van welzijnsinstellingen, in: Openbaar Bestuur, jrg. 11, sept. 2001, pp. 22-26.
- Cohen, S., The effective public manager, Jossey-Bass Publ., 1988.
- Croonen, J.W., Integrale performancemeting, in: Helden, G.J. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profitmanagement, Samsom, Alphen, 1994, pp. 99-109.
- Groot, H. de, en R. Goudriaan, De produktiviteit van de overheid, Academic Service, Schoonhoven, 1991.
- Groot, H. de, F. Maessen en N. Mol, Wikken en wegen – Prestatiemeting bij de overheid, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 9, pp. 214-219.
- Haselbekke, A.G.J., H. Klaassen, A. Ros en R.J. in 't Veld, Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1, pp. 2-9.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Mol, N., Bedrijfseconomie voor de collectieve sector, Samsom, Alphen, 1998: deel V.
- Mol, N.P., Performance indicators in the Dutch Department of Defense, in: Financial Accountability and Management, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 71-81.
- Osborne, D. & T. Gaebler, Reinventing government, Reading, 1992.
- Osborne, D. & P. Plastrik, Banishing bureaucracy, Reading, 1997.
- Osborne, D. & P. Plastrik, The reinventors fieldbook – Tools for transforming your government, San Franscisco, 2000.
- Gaebler, T., Positive outcomes – Raising the bar on government reinvention, Washington, 1999.
- Sicotte, C., F. Champagne e.a., A conceptual framework for the analysis of health care organizations 'performance', in: Health Services Management Research, vol. 11, 1998, pp. 24-28.

### *Enige literatuur over new public management en performance*

- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000.
- Bouckaert, G. e.a. (red.), De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994.
- Bruijn, J. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.
- Flynn, N. & F. Strehl, Public sector management in Europe, Prentice Hall, Hemel Hempstead, 1994.
- Flynn, N., Public sector management, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1990.
- Halachmi, A. & G. Bouckaert, The enduring challenges in public management, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: Public Administration, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.
- Hood, C., A new public management for all seasons, in: Public Administration, 1991, pp. 3-19.
- Hood, Chr., The 'New public management' in the 1980's: variations on a thema, in: Accounting Organizations and Society, vol. 20, 1995, nr. 2/3, pp. 93-109.
- Hughes, O., Public management & administration - An introduction, St. Martin's Press, New York, 1994.
- Kaboolian, L., The new public management - Challenging the boundaries of the management vs. Administration debate, in: Public Administration Review, may/june 1998, vol. 58, nr. 3, pp. 189-193.
- Kickert, W.J.M. (red.), Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid, Samsom, Alphen, 1993.
- Korsten, A.F.A., De Nederlandse overheidsmanager en de nieuwe zakelijkheid, in: Bouckaert, G. e.a. (red.), De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994, pp. 123-163.
- Korsten, A.F.A. e.a. (red.), Overheidsmanagement en de menselijke factor, vuga, Den Haag, 1991.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Lawton, A. & A. Rose, Organisation & management in the public sector, Pitman, Londen, 1991.
- Leeuw, F.L., Performance auditing, new public management and performance improvements: questions and answers, in: Financial Accountability and Management, vol. 12, 1996, nr. 1, pp. 92-102.
- Murray, R., The backlash of new public management: a view from praxis, in: Hess, J & Th. Toonen (eds.), The European Yearbook of comparative government and public administration, vol. III, Nomos, Baden, 1996, pp. 407-425.
- Noordegraaf, M. e.a., De ambtenaar als publiek ondernemer, Coutinho, Bussum, 1995.
- Noordegraaf, M., Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen?, in: Bestuurswetenschappen, 1999, nr. 5, pp. 371-392.
- Osborne, S.P., T. Bobaird, S. Martin, M. Tricker & P. Waterston, Performance management and accountability in complex public programmes, in: Financial Accountability & Management, vol. 11, 1995, pp. 19-37.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (eds.), Quality improvement in European public services, Sage, Londen, 1995.
- Pollitt, C., Managerialism and the public services, Oxford, 1993 (tweede druk).

- Pollitt, Chr., The development of management thought, in: Hill, M. (ed.), The policy process: a reader, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, pp. 299-313.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert, Public management reform – A comparative analysis, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Rhodes, R.W.A., Understanding governance - Policy networks, reflexivity and accountability, Open University Press, Buckingham, 1997.
- Smith, P. (ed.), Measuring outcome in the public sector, Taylor & Francis, Londen, 1998.
- Smith, P., Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector, in: British Journal of Management, 1993, nr. 4, pp. 135-151.
- Vries, J. de, en M. van Dam, Politiek-bestuurlijk management - Een blik achter de gouden muur, Samsom, Alphen, 1998.
- Zifcak, S., New managerialism - Administrative reform in Whitehall and Canberra, Open University Press, Buckingham, 1994.

## **5 Resultaatgericht financieel management in een gemeente**

Tilburg is een koplopergemeente geweest, zegt Van Helden in een beschouwing over BBI. Daarom gaan we nader in op deze gemeenten. Het doel is om ons een voorstelling te maken van hoe BBI er in de uitwerkinguitziet.

### *Het Tilburgse model rond 1996*

Waar BBI in het algemeen het primaat van politiek bestuur erkent (Van Helden, 1998), is de situatie in Tilburg afwijkend. Het Tilburgse model uit de jaren negentig was een reactie op een centralistische bestuursmodel. In een dergelijk centralistisch model zet het politiek bestuur de koers uit. Het bestuur bestuurt zowel op hoofdlijnen als op details. De ambtenaren wachten passief af tot er een bestuursopdracht volgt. Dit centralistisch model is in tijden van een gunstige financieel gesternte en bij eenvoudige maatschappelijke problemen waarvoor bestuur staat, uitvoerbaar. Het is ook mogelijk als het beleid nog te overzien is, en de doelstellingen duidelijk zijn. In veel kleinere gemeenten was en is dit model ook thans nog wel mogelijk (zie Schrijvers, 1986).

In grotere steden was dit model niet meer te handhaven. De financiële bomen groeiden niet meer tot in de hemel omdat de rijksoverheid bezuinigde op de uitkering aan gemeenten. Bovendien emancipeerden de ambtenaren; zij hebben opvattingen als burgers, en ze kunnen door meer betrokken te worden bij het beleid meer beziel raken voor de 'gemeentelijke zaak'. Goed gemotiveerde, capabele ambtenaren zijn een reservoir aan kennis en handelingspotentieel, dat te benutten is om de gemeentelijke organisatie efficiënter, effectiever en kwalitatief beter te laten functioneren. Zo dacht men in Tilburg rond 1985.

### *Concernmodel en contractmanagement*

Er werden in 1985 veranderingen in gang gezet om te komen tot een nieuwe aanpak. De Tilburgse gemeentelijke organisatie werd en is ook thans nog ingericht als een concern-model. Niet alleen een begrip als 'concern' deed zijn intrede maar ook begrippen als contractmanagement, decentralisatie van verantwoordelijkheid, verantwoording door een informatieve managementrapportage traden op de

voorgond. Contractmanagement was en is het leidende sturingsconcept (conform Schrijvers, 1986: 324; Schrijvers, 1991).

Contractmanagement en decentralisatie van verantwoordelijkheid zijn begrippen die in het bedrijfsleven al langer bekend waren maar aanvankelijk in gemeenten nog beschouwd werden als 'loze' woorden. De overheid is geen bedrijf, zo werd en wordt allerwegen gesteld. Maar waarom toch niet geprobeerd om te bereiken wat te bereiken is? Zou de organisatie door concepten te lenen van private organisaties toch niet efficiënter kunnen werken en zou de dienstbaarheid aan de burgers niet kunnen toenemen? In Tilburg is men met enige durf gewoon begonnen. De aanpassing van concepten aan de eigen kenmerken van de overheid zou vanzelf wel plaatsvinden.

### *Kenmerken van het Tilburgs concernmodel*

Wat zijn de kenmerken van het gemeentelijk concern Tilburg eind jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig.

1 *Beperkt aantal diensten*. Een beperkt aantal zelfstandige vakdiensten met een eigen begroting en verantwoording; vergelijk dit met werkmaatschappijen in een holdingstructuur in een private organisatie.

2 *Clustering*. Elk organisatie-onderdeel kent een cluster van bij elkaar horende taken en producten, productieprocessen. Dat betekent dat een produkt niet versnipperd over de hele organisatie tot stand komt. Er is een organisatie die aangesproken kan worden op een taak en op producten.

3 *Ontstaffing*. De inhoudelijke beleidsvoorbereiding en centrale middelenfuncties worden ondergebracht bij de lijnorganisatie van diensten. Het hoofdkantoor wordt afgeslankt. Dat wil zeggen, de secretarie-oude stijl wordt kleiner.

4 *Bestuursdienst*. De secretarie krijgt de naam Bestuursdienst. Die gaat functioneren als centrale concernstaf voor coördinatie, communicatie, 'controlling', consolidatie en ontwikkeling ('development').

5 *Beleid en uitvoering gekoppeld*. Beleid en uitvoering zijn in Tilburg niet gescheiden maar in een dienst ondergebracht.

6 *Privatisering*. Oneigenlijke of minder belangrijke taken worden of zijn geprivatiseerd. Sinds 1985 is het slachthuis afgestoten, maar ook het nutsbedrijf, het computercentrum, het recreatiepark en het woningbedrijf.

Deze meeste van deze kenmerken zijn beschreven in een organisatieverordening. In een afzonderlijke delegatieverordening zijn de vrijheidsgraden van de directeuren vermeld (zie Schrijvers, 1986: 323).

### *Tilburgs sturingsmodel*

De organisatie functioneert niet vanzelf maar moet bestuurd worden. De volgende kenmerken van het Tilburgse sturingsmodel zijn te onderscheiden.

1 *Decentralisatie*. Er is sprake van decentralisatie van verantwoordelijkheden door delegatie en mandaat. De dienstleiding is verantwoordelijk voor de input, throughput en output. De begroting geeft producten per dienst, zodat duidelijk is waaraan elke dienst werkt en welke producten onder wiens ressort vallen.

2 *Integraal management*. De grote mate van eigen verantwoordelijkheid van de diensten vereist integraal management. Binnen de door het bestuur aangegeven

beleidskaders op het vlak van het strategisch beleid, de organisatiestructuur, personeelsomvang en personeelsmanagement, financiën, informatisering en dergelijke heeft de dienstleiding bevoegdheden en vrijheid van handelen. Tilburg stelt geen afzonderlijke contracten op. De jaarlijkse perspectiefnota over de bestuurlijke koers van de gemeente, de concernbegroting en bedrijfsplan van elke dienst geven samen ruim inzicht in de bestuurlijk geaccordeerde planning en raming van inkomsten, uitgaven en prestaties (Schrijvers, 1991: 10).

*3 Duidelijke verantwoordelijkheid.* De verantwoordelijkheid is direct gelegd bij individuele personen. Het afdelingshoofd rapporteert aan de directeur van de dienst, en deze directeur aan het college van B&W, B&W weer aan de raad. Het college is verantwoordelijk en niet een individuele wethouder, omdat de Gemeentewet dat voorschrijft. Het voordeel van duidelijke verantwoordelijkheid is dat de verantwoordelijkheden niet meer afgeschoven kunnen worden op de bestuursdienst.

*4 Taakstellende outputbudgettering.* Het bestuur specificeert de te leveren prestaties zoveel mogelijk, en raamt en normeert de kosten. De geleverde prestaties worden achteraf vergeleken met de specificatie, raming en norm(en). In 1990 is een begin gemaakt met een informatiesysteem voor prestatiemeting en -normering.

*5 Sturen op hoofdlijnen.* Het bestuur en de ambtelijke top moeten zich richten op hoofdlijnen, dus op het strategisch beleid, op de kern. De uitvoering moet zoveel mogelijk overgelaten worden aan lagere sturingsniveaus. Erkend werd en wordt dat er een spanning kan zitten tussen beleid maken en beleid uitvoeren.

*6 De begroting als een realistische raming.* De begroting moet een realistische raming van te verwachten baten, lasten en prestaties zijn. Daarbij moet het aangeven van risico's niet geschuwd worden. De begroting hoort geen geraamde maximale uitkomst qua inkomsten en uitgaven te zijn. Dat neemt niet weg dat ramingen in Tilburg toch nogal eens aan de hoge kant zijn geweest. Dat is een reden waarom er overschotten ontstonden.

*7 Systematische en periodieke verantwoording.* In een model met decentrale verantwoordelijkheden waarbij de diensten resultaat moeten halen, dient terugkoppeling plaats te vinden. Managementrapportages ofte wel maraps dus. Zij informeren drie keer per jaar van onderop over afwijkingen van de geraamde kosten, baten en overige resultaten.

*8 Vernieuwing van de administratie.* Om te kunnen zorgen voor een goede administratie dient ruim inzicht te bestaan in structuur en voortgang van productieprocessen. Een systeem van duidelijke kostentoe rekening is van belang. De controlling verdient natuurlijk ook aandacht. De rekening is binnen enkele maanden na afronding van een jaar beschikbaar.

### ***Productbegroting: Tilburg***

Het Tilburgs model kende meerdere fasen. In de derde fase komen we de productbegroting en effectmeting tegen. De derde fase laten we rond 1991 beginnen. Deze fase kenmerkt zich door *verbetering* van de *produktbegroting*, en introductie van het instrument *effectmeting*.

Het Tilburgs model had als zwak punt dat het vooral intern gericht was. Door het Tilburgs model was het interne politiek en ambtelijk management gewijzigd. maar er waren drie zwaktes uit de tweede fase gebleven:

- de output-indicatoren moesten beter worden,
- prestaties leveren is nog niet hetzelfde als effect hebben en
- de mening van burgers kwam slechts bij de verkiezingen, eens per vier jaar, aan bod. Dat laatste is in de derde fase nog niet doorbroken.

De begroting van 1992 kent meer dan de begroting van 1985 een oriëntatie op prestaties. Er wordt in 1992 een onderscheid gemaakt in prestatiecijfers, kerngegevens en kengetallen. Prestatiecijfers zijn door de dienst te beïnvloeden resultaten. Kerngegevens daarentegen geven een beeld over de marktomgeving en de condities waaronder prestaties geleverd worden. Kengetallen zijn ratio's als maat voor efficiëntie en effectiviteit.

Reflectie op de begroting leidt in Tilburgse ambtelijke kring tot de opvatting dat wat de gemeentelijke organisatie de burgers biedt teveel een *aanbodcultuur* ademt, en te weinig een vraagcultuur. Achter het model steekt nog teveel dat raad, college en ambtenaren wel weten wat goed is voor de burgers en aangeboden kan worden. Deze visie ondervindt kritiek bij hen die radicaal het bedrijfsmatig denken omarmen. De overheid is te bedillig, te paternalistisch. Belevings- en marktonderzoek moeten meer prioriteit krijgen en stelselmatig plaatsvinden. Tilburg zoekt dus naar toevoeging van een element aan prestaties, en die toevoeging luidt: wat is *de kwaliteit van de prestatie* volgens de consumenten.

### ***Effectmeting: Tilburg***

De vraag stellen naar de kwaliteit van de prestaties betekent als vanzelf ook kijken naar de effecten. Enige behoedzaamheid is echter geboden. Als het bestuur bijvoorbeeld de verkeersveiligheid op enkele kruispunten verbetert door plaatsing van borden met de toegestane maximumsnelheid, is weliswaar een prestatie geleverd, maar is nog de vraag of het aantal verkeersslachtoffers daalt, en dus het gewenste effect optreedt. Het bestuur kiest *twee benaderingen*.

- De eerste aanpak is een incidentele evaluatie die specifiek op een onderwerp gericht. Denk aan een onderzoek achteraf naar het effect van een subsidie.

- De tweede aanpak is een structurele en integrale, waarbij in het begrotingsproces condities geschapen worden om te komen tot een beoordeling van effecten.

Wil men evalueren dan is het gewenst dat beleidsvelden geselecteerd worden want men kan niet alles tegelijk evalueren. Die selectie vindt ook plaats. Ook is het nodig dat meetbare doelstellingen worden geformuleerd, want men kan alleen de doelbereiking bij overheidsbeleid nagaan als er doelstellingen zijn. Een derde voorwaarde betreft de kwantificering van de doelstellingen.

### ***Literatuur over beheers- en bestuursinstrumentarium in bepaalde gemeenten***

#### ***• Algemeen***

- Bogt, H.J. ter, Politicians, output-budgets and performance evaluation, Research School Systems, Organisation and Management, Research Report 00A11, RUG, Groningen, 2000.

- Kickert, W., Public management reforms in The Netherlands, Eburon, Delft, 2000.

- Bordewijk, P. & H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen- een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten, VNG uitgeverij, Den Haag, 2000.

• *Tilburg: bestuurs- en beheerinstrumentarium*

- Schrijvers, A., Beleids- en beheersinstrumentarium van de gemeente Tilburg, in: Management in overheidsorganisaties, aug. 1989, B1140.

- Pekdemir, U., Het beleids- en beheersinstrumentarium: de ruggengraat van het Tilburgs model, in: Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger, Samsom, Alphen, 1998.

- Huijgevoort, J. van, Het tij van de maatschappij en de gevolgen van het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000 (tweede herziene druk).

• *Tilburg algemeen*

- Arntzen, H., De gemeente in ontwikkeling: naar betere beheersing en effectiever sturing, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 2, pp. 9-15. - Aardema, H., Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 6-11.

- Dijkhuizen, H. van, en S.L. Meeusen, Productbegroting: hoe houden we de vaart erin?, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 11-16.

- Helden, G. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: MAB, mei 1992, pp. 204-215.

- Korsten, A.F.A., 10 Jahre Tilburger Modell; Tilburg, Mekka der oeffentlichen Verwaltung?, in: Herweijer, M. & U. Mix (Hrsg.), Zehn Jahre Tilburger Modell, Kelner, Bremen, 1996, pp. 21-37.

- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.

- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.

- Schrijvers, A., (Financiële) sturing van een grote gemeente, in: Bedrijfskunde, 1988, nr. 4, pp. 321-343.

- Schrijvers, A.P.M., De verbetering van het financieel management bij gemeenten, in: Helden, G. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profitmanagement, Samsom, Alphen, 1994, pp. 139-160.

• *Groningen*

- Bogt, H. ter, en G. van Helden, Management control and performance measurement in Dutch local government, Research report 99A12, Groningen, 1999.

- Bouma, J. en G. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: MAB, juni 1993, pp. 261-270.

- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij de gemeente Groningen, Onderzoeksrapport, Groningen, 1992.

- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: MAB, mei 1992, pp. 204-215.

- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1, pp. 2-9.

- Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, in: Beleidsanalyse, 1991, nr. 4, pp. 5-13.



- Herwijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 6, 1992, pp. 228-248.

• *Delft*

- Jacobs, T. & T. Jacobs, De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft – Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, in: *M&O*, 2001, nr. 3, pp. 59-79.

• *Enschede*

- Bogt, H. ter, Contractmanagement bij de gemeente Enschede, Onderzoeksrapport, Groningen, 1992.

• *Haarlemmermeer*

- Bogt, H. ter, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, 1998, pp.171-245.

• *Zwijndrecht*

- Wesseling, H. & M. Otto, Rationaliteiten van politiek en bestuur, Van Gorcum, Assen, 1997, pp. 171-186.

### ***Prestatiemeting***

De kern van financieel resultaatmanagement is prestatiemeting of *performance measurement*, meent een econoom als prof.dr. Jan van Helden (1999). Maar *planning en control is meer dan prestatiemeting*. Financieel management, en dus planning & control, kent instrumenten als de product- of prestatiebegroting, het meerjarenbeleidsplan, contractafspraken binnen de organisatie, terugkoppelingssystemen zoals managementrapportages waarin aangegeven wordt welke prestaties of effecten bereikt zijn (of als deze niet zijn te geven welke input er was en/of welke activiteiten verricht zijn).

Hier gaan we alleen in op prestaties, het sterke want beoogde doel maar tegelijk ook zwakke element in planning & control. Provinciale Staten hebben voor de prestatie- en effectgegevens relatief minder belangstelling dan voor de begroting sec, blijktens onderzoek (Van Helden, 1999).

### ***Prestatiemeting in Amerikaanse gemeenten als voorbeeld***

Hooguit vier op elke tien gemeenten in de V.S. maakt gebruik van betekenisvolle instrumenten voor prestatiemeting ten behoeve van besluitvorming. Dat blijkt uit een onderzoek van Poister & Streib (1999). Zij hielden een enquête onder 1218 hoge ambtenaren van gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Dat leverde een respons op van 57%. Nadat eerder was gebleken dat 60-80 procent van de Amerikaanse gemeenten gebruik maakt van prestatimaatstaven, komen zij dus met lagere cijfers. Waar prestatimaatstaven worden gebruikt, blijft dat gebruik niet beperkt tot begrotingen. Minstens de helft van de gemeenten in de V.S. die prestatimaatstaven gebruiken, doen dat *niet alleen in het kader van het begrotingsproces* maar ook bij strategische beleidsvorming, beleidsevaluatie en kwaliteitsmanagement.

### ***Literatuur***

- Bogt, H. ter, Prestatiegegevens: nuttig voor sturing van gemeentelijke taken, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 52-58.

- Groot, H. de, (red.), *Benchmarken in de publieke sector*, Sdu, Den Haag, 2004 (serie Public controlling, nr. 4).
- Hoogwout, M., *Het ontwerpen van overheidsbenchmarks – Een krachtig management- en verantwoordingsinstrument*, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 32-42.
- Lane, J.E., *New public management*, Routledge, Londen, 2000.
- Poister, T.H. & G. Streib, *Performance management in municipal government: assessing the state of the practice*, in: *Public Administration Review*, vol. 59, 1999, nr. 4, pp. 325-335.
- Smit, B., T. Tadema-Van Dam, en D. van der Zwaag, *Van beheren naar beheersen – Sturen op prestaties, financiën en bezetting bij de gemeente Leiden*, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 16-28.
- Strikwerda, J., *Shared service centers en control in de publieke sector – Hoe verdere decentralisatie leidt tot betere control*, in: *Public Controlling*, juni 2004, pp. 22-27.
- Strikwerda, J., *Shared service centers: van kostenbesparing naar waardecreatie*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Waal, A. de, en L. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, Sdu, Den Haag, 2004.

### *Prestatiemeting in de VS vooral bij dienstverlening*

Onderzoek laat verder zien dat overheden steeds meer enquêtes gebruik als middel om prestaties te meten in het kader van reflectie op de kwaliteit van de dienstverlening. Of het gebruik van die maatstaven de besluitvorming ook daadwerkelijk beïnvloedt, is voor discussie vatbaar. Daarover vinden we weinig cijfers. Wang & Gianakis (1999) helpen ons echter verder. Zij deden onderzoek in drie gemeenten in de Amerikaanse staat Florida met speciale aandacht voor de politie. Ze hielden een enquête onder functionarissen van gemeenten met meer dan 2500 inwoners in drie gewesten van Florida. Financiële ambtenaren blijken te verschillen van andere ambtenaren. Financiële ambtenaren hebben een voorkeur voor zoveel mogelijk *objectieve maatstaven*, terwijl politiechefs juist anders denken. Politiechefs hebben een grote voorkeur voor *subjectieve maatstaven*. Ook gekozen volksvertegenwoordigers hebben een grote voorkeur voor subjectieve maatstaven.

De preferentie van subjectieve maatstaven blijkt *conditioneel*. Die voorkeur slaat op het gebruik van maatstaven voor sturing door management en bestuur. De respondenten blijken iets terughoudender als het gaat om gebruik van subjectieve maatstaven voor toedeling van middelen.

Hieruit volgt een advies. Het is te concluderen dat de keuze en het gebruik van prestatie maatstaven geen volstrekt neutrale activiteit is, maar dat hierover discussie moet plaatsvinden en een werkbare overeenstemming moet worden bereikt.

### ***Literatuur over prestatiemeting in Amerikaanse gemeenten***

- Poister, T.H. & G. Streib, Performance management in municipal government: assessing the state of the practice, in: Public Administration Review, vol. 59, 1999, nr. 4, pp. 325-335.
- Sicotte, C., F. Champagne e.a., A conceptual framework for the analysis of health care organizations 'performance', in: Health Services Management Research, vol. 11, 1998, pp. 24-28.
- Wang, X. & G.A. Gianakis, Public officials' attitudes toward subjective performance measures, in: Public Productivity and Management Review, vol. 22, 1999, nr. 4, pp. 537-553.
- Lane, J.E., New public management, Routledge, Londen, 2000.
- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 1, pp. 2-13.

### ***Comparatieve prestatiemeting en benchmarking***

Als overheden eenmaal beginnen om gegevens te inventariseren over prestaties is het vergelijken van gegevens van prestaties van verschaffers van min of meer homogene diensten een volgende stap. *Benchmarking* dient zich aan. Benchmarking is een organisatievergelijking gericht op prestatieverbetering. Wat ook gebeurt, is dat begrotingen vergeleken worden. Wie volgt 'best practice' is op grond van begrotingsvergelijking zeker niet te zeggen, daarvoor is nadere analyse nodig?

De literatuur over prestatiemeting schenkt betrekkelijk weinig aandacht aan de vraag of de beste praktijk wel is vast te stellen en hoe resultaten zijn te gebruiken om vergelijkingen te maken. Ratio-analyses bieden inzicht in welke organisatie het beste presteert op basis van de gebruikte ratio. Een optelsom van de beste scores per ratio

geeft een geconstrueerd beeld van de beste organisatie maar dat is zelden een en dezelfde organisatie. De beste bestaat zo gezien niet (zie Nyhan & Martin, 1999).

#### *Literatuur over prestatie-metingsmethoden in vergelijkend perspectief*

- Tankersley, W.B., The impact of external control arrangements on organizational performance, in: Administration and Society, vol. 32, July 2000, nr. 3, pp. 282-304.
- Nyhan, R.C. & L. Martin, Comparative performance measurement: a primer on data envelopment analysis, in: Public Productivity and Management Review, vol. 22, 1999, pp. 348-364.

#### *Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders of wat is het effect van gewijzigde planning & control?*

In de planning & control van gemeenten is de nadruk verschoven van input naar output. Wat zijn de resultaten van die switch? Twee nadere vragen:

1. *Politieke betekenis, politiek gebruik.* In hoeverre zijn de planning- & controldocumenten in 2000 inderdaad op output gericht? Gebruiken politieke bestuurders de beschikbare outputinformatie voor politieke sturing? Te veronderstellen is van wel want hebben politieke bestuurders zich ooit verzet tegen vernieuwing van het beleids- en beheersinstrumentarium?
2. *Ambtelijke gebruik.* Speelt outputinformatie een rol bij de beoordeling van prestaties van ambtelijke topmanagers? De onderliggende redenering is als volgt. De wens om meer op output te sturen komt ook tot uiting in een op output gerichte beoordeling van prestaties van organisatieonderdelen en managers ervan. Denk daarbij aan directeurs van gemeentelijke diensten.

De Groningse bestuurskundig georiënteerde bedrijfseconoom dr. Henk ter Bogt (2000a en b) heeft die vragen beantwoord door middel van een eerste *verkenkend* onderzoek onder raadsleden en wethouders van drie grote gemeenten: Den Haag, Groningen en Leeuwarden. Hij rapporteert erover in het tijdschrift Overheidsmanagement.

Zijn de gekozen gemeenten geschikt? Leeuwarden bleek in 2000 juist overgegaan van een meer traditioneel ingerichte begroting naar een nieuwere aanpak. Den Haag en Groningen vermelden al sinds de jaren negentig informatie over inhoudelijke prestaties in hun begroting. De begroting van Den Haag wordt aangeduid als een *prestatiebegroting*, die van Groningen als een *productbegroting*.

#### *Politiek gebruik voor politieke sturing*

- *Algemene conclusie ten aanzien van de begroting.* 'De algemene conclusie luidt dat de betrokken diensten in hun begrotingen enige aandacht schenken aan output en verwante prestaties. De begrotingen bevatten duidelijk meer dan uitsluitend financiële budgetinformatie' (Ter Bogt, 2000a: 183). Dat betekent volgens de onderzoeker dat er meer gekeken wordt naar output dan in het verleden maar 'overhouden' doet het niet. Hij zegt: 'deze aandacht is nog beperkt' (2000a: 184). De drie gemeenten willen de outputgerichtheid wel verder ontwikkelen.

- *Incomplete begrotingen.* Maar de begroting blijken ook incompleet. Ter Bogt: 'In verscheidene gevallen ontbreekt kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de te realiseren prestaties, of zijn niet-concrete en weinig informatieve, of – voor zover dat kan worden beoordeeld – weinig relevante prestatiegegevens vermeld' (Ter Bogt, 2000a: 183).
- *Kostprijzen.* Wat is de aard van de outputgegevens? Geven begrotingen en rekeningen en managementrapportages ook zicht op doelmatigheid? De kosten voor het tot stand brengen van prestaties en effecten komen in een overheidsorganisatie traditioneel niet erg goed uit de verf. Een overheid kan door het ontbreken van marktwerking geen goede transparante verhouding van baten en kosten per product in kaart brengen. Recente pogingen tot resultaatgerichte sturing in Den Haag, Groningen en Leeuwarden brengt daar geen verandering in. In de drie onderzochte gemeenten blijken 'veelal geen kostprijzen te worden berekend' (2000a: 183).
- *Andere documenten.* Hoe sterk is de oriëntatie op output bij andere documenten dan de begroting? 'In de andere planning & controldocumenten is de aandacht voor output meest zeer beperkt', zo geldt voor Groningen, Leeuwarden en Den Haag (Ter Bogt, 2000a: 183). 'De managementrapportages bevatten enige informatie over de ontwikkelingen in het beleid en de organisatie en over belangrijke afwijkingen van de plannen, maar zijn toch vooral financieel van aard'. De jaarrekeningen zijn ook sterk financieel gericht. 'In de rekeningen vindt nauwelijks een terugkoppeling plaats naar de in de begroting aangekondigde prestaties' (zie ook Van Helden, 1998). Een verklaring hiervoor is dat grote gemeenten veel meer dan 150 producten produceren en dat voor elk al beleidsprogramma's gelden waarin de aard van het product, de wijze van levering, de betrokken doelgroepen en de doelstellingen aangegeven worden. Om die verfijnde informatie, die niet altijd resulteert in meetbare doelen en politieke compromissen bevat, terug te brengen tot output- en outcome-indicatoren doet de politieke realiteit teveel geweld aan. Het kan nooit volledig lukken.
- *Interne sturing.* Gebruiken topambtenaren, zoals een gemeentesecretaris, outputinformatie om de eigen dienstdirecteuren aan te sturen? Dat is niet het geval omdat directeuren een zodanige positie hebben en verhouding tot een gemeentesecretaris dat zij zich niet laten aansturen door een gemeentesecretaris. Directeuren maken veelal deel uit van een managementteam en hebben een weinig afstandelijke positie tot een gemeentesecretaris. Wat toont het onderzoek van Ter Bogt op dit punt? 'Voor de interne sturing van diensten wordt de outputinformatie in planning & controlstukken weinig gebruikt' (2000: 184). De reden: daarvoor is veelal detailinformatie nodig.
- *Waardering van politieke bestuurders voor outputinformatie.* Bij raadsleden bestaat twijfel over de betekenis die planning & controlinstrumenten met outputinformatie kunnen vervullen bij de politieke sturing (Ter Bogt, 2000: 184). Soms kunnen volgens raadsleden en wethouders kwantitatieve prestatiegegevens zinvolle informatie leveren maar vaak ook zijn ze onvolledig. Voor 'de meeste beleidsterreinen' geven cijfers over de output hooguit een onvolledig beeld van de voorgenomen en gerealiseerde prestaties', aldus Ter Bogt (2000a: 184).

Kwalitatieve en vooral toelichtende informatie is nodig om een compleet beeld te krijgen van prestaties.

- *Een versterking van de planning en control en meer outputgerichtheid nodig?* Ja, volgens raadsleden van de drie gemeenten. De betrokken politici verklaren dat ook: de druk op gemeentebesturen om goed te presteren is immers in de periode 1995-2000 alleen maar gestegen. Dat betekent dat politieke bestuurders de handen niet aftrekken van productbegrotingen en rekeningen met outputinformatie.
- *De begrotingsvoorbereiding.* De begrotingsvoorbereiding is van groot belang, menen wethouders en daarbij wensen ze zicht op wat vrij besteedbaar is. Maar de betrokkenheid van wethouders bij de in de begroting vermelde prestatiegegevens is beperkt, melden ze. Het werken met prestatiegegevens dreigt dus en technocratisch, ambtelijk gebeuren te worden. Dat roept 'afstand' van wethouders ook op. Wethouders doen niet alleen weinig met de outputinformatie in begrotingen maar dat geldt eveneens voor managementrapportages (maraps) en de jaarrekening. 'Voor de meeste raadsleden zijn deze stukken nog tot op zekere hoogte een bron van informatie'. 'Maar vrijwel alle wethouders (uit de drie gemeenten) geven aan maar zeer weinig gebruik te maken van de informatie in de stukken' (Ter Bogt, 2000a: 184).
- *De kritiek op planning en control op weg naar meer outputinformatie.* Wat is naast zekere waardering de kritiek van wethouders? Ze achten 'de informatie te beperkt, irrelevant, te globaal en abstract van aard, of teveel op macroniveau' (2000a: 184). Managementrapportages worden door wethouders wat meer bekeken dan de begroting en de rekening. Maar de kritiek is: veel managementrapportages bevatten oud nieuws.
- *Positief.* Wethouders hebben ook wel waardering voor het werken met outputinformatie. De waardering van managementrapportages wordt nogal eens toegeschreven aan: a de aanwezigheid van een *risicoparagraaf*; b het brede overzicht dat ze bieden op een bepaald beleidsterrein, dat ook kan dienen als basis voor *periodieke discussie met ambtenaren*; c het feit dat ze overzicht bieden over terreinen waarover raadsleden waarschijnlijk *vragen gaan stellen*. Aldus wethouders van Den Haag, Leeuwarden en Groningen (Ter Bogt, 2000a: 184). Ze kijken dus naar het eigen belang, het handhaven van hun positie en het invullen van hun taak.
- *Differentiatie van gebruik outputinformatie?* Het gebruik van outputinformatie door wethouders uit Den Haag, Groningen en Leeuwarden verschilt niet of het nu gaat om een vaag of een concreet product. Een wethouder met zowel harde als zachte sectoren in zijn portefeuille zegt: 'Veel kwantitatieve informatie over output en prestaties is in feite non-informatie, want je hebt er niets aan voor de sturing van je organisatie en beleid. Dat lijkt misschien een hard gegeven: een, of misschien twee bruggen. Maar wat zegt die informatie me eigenlijk? Ook bij die nieuwe brug is het voor ambtenaren heel moeilijk om duidelijk te maken, laat staan kwantitatief aan te geven, wat precies het effect ervan is'.

*Beoordeling van managers door wethouders met outputinformatie?*

- *Ook beoordeling van ambtenaren?* Raadsleden spelen uiteraard geen rol in de beoordeling van ambtenaren maar wethouders dan. Wethouders blijken goede prestaties van topambtenaren belangrijk te vinden en wethouders willen ook laten weten aan topambtenaren wat ze van hun prestaties vinden, zeker als ze, als wethouder, ontevreden zijn. Wethouders letten zeker niet alleen op of topambtenaren volgzzaam zijn of binnen hun budget blijven, hoewel die zaken in het verleden belangrijk waren. Wethouders uit de drie gemeenten hebben over het algemeen functioneringsgesprekken met topambtenaren en stimuleren hen tot prestaties. De meeste wethouders voeren met enige regelmaat ook informele gesprekken. Zachte aanpakken worden wel eens gevolgd door hardere, zoals wijziging van het takenpakket, overplaatsing en ontslag. Op basis waarvan beoordelen wethouders hun topambtenaren? Over het algemeen blijkt dat outputgegevens *niet veel waarde hiervoor* hebben maar nuttig zijn voor 'een eerste, vluchtige beoordeling' (2000a: 185). Men kijkt dus wel naar zaken als het aantal bezoekers van musea, de uitstroom uit de banenpool, de bezettingsgraad van sporthallen, de deelname van allochtone kinderen aan gemeentelijke sportactiviteiten, het ziekteverzuim onder gemeentelijk onderwijspersoneel, het aantal tonnen ingezameld huisvuil, de omvang van de gerealiseerde kantooruimte. Nogmaals, een doorslaggevende rol spelen deze gegevens in f-gesprekken of beoordelingsgesprekken niet. Een budgetoverschrijving krijgt wel degelijk aandacht en kan tot 'een negatieve beoordeling' leiden. Managers moeten vooral wethouders '*snel informeren over wezenlijke afwijkingen van de budgetten*'. De wethouder kan dan beslissen of de gemeenteraad wordt ingelicht. Budgetoverschrijding kan immers tot veel politiek gedonder aanleiding geven. Topmanagers moeten kortom *het spel van de politiek-ambtelijke betrekkingen* beheersen en politieke bestuurders zo mogelijk *waarschuw*en voor politieke uitglijders; beter nog, ze *voorkomen*. Een *behoorlijk financieel beheer* past in de eisen die wethouders aan topambtenaren stellen.
- *Input*. Na het voorgaande is wel duidelijk dat wethouders in hun overleg met topambtenaren en de beoordeling daarvan niet op de eerste plaats letten op input, op de vraag: 'hebt u wel voldoende middelen voor de taak van uw dienst'. Wethouders kijken vrijwel altijd wel naar de wijze van leidinggeven aan medewerkers van de organisatie. Een manager moet de organisatie beheersen en de werksfeer bevorderen, want deze factoren zijn van invloed op de uiteindelijke prestaties. Andere criteria: reageert een topambtenaar tijdig op incidenten en problemen, zodat de wethouder uit de wind gehouden wordt; draagt de ambtelijke organisatie goed bij aan het functioneren van de wethouder?; heeft de manager gevoel voor politieke en beleidsinhoudelijke wensen en ontwikkelingen?; slagen ambtenaren erin om wensen uit het collegeprogramma te realiseren? Kortom, de wethouders willen dat topambtenaren hen helpen, hen steunen, voor hen zorgen, ervoor zorgen dat ze geen problemen krijgen. 'in totaliteit bezien spelen outputgegevens echter bepaald geen overheersende rol bij de prestatiebeoordeling van managers' (Ter Bogt, 2000a: 185).

Dualisering van gemeentebestuur heeft consequenties voor planning & control. Deze zal moeten worden afgesteld op de veranderde verhoudingen tussen college en raad. Wie zal deze verandering moeten organiseren en registreren? De controller, menene Geuzendam en Koster.

### *Literatuur*

- Geuzendam, H. en M. Koster, Het huis van planning en control, in: B&G, dec. 2001.

### *Literatuur over gebruik van outputinformatie*

#### *Algemeen over contractmanagement en resultaatgerichte sturing*

- Arntzen, H., De gemeente in ontwikkeling: naar betere beheersing en effectiever sturing, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 2, pp. 9-15.
- Aardema, H., Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 6-11.
- Dijkhuizen, H. van, en S.L. Meeusen, Productbegroting: hoe houden we de vaart erin?, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 11-16.
- Helden, G. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: MAB, mei 1992, pp. 204-215.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.
- Jacobs, T. & T. Jacobs, De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft – Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, in: M&O, 2001, nr. 3, pp. 59-79.
- Kickert, W., Public management reforms in The Netherlands, Eburon, Delft, 2000.
- Bordewijk, P. & H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen- een onderzoek naar het gebruik van kengetallen in negen grotere gemeenten, VNG uitgeverij, Den Haag, 2000.

#### *Gebruik van outputinformatie*

- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 1, pp. 2-13.
- Bogt, H.J. ter, Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders, in: Overheidsmanagement, 2000a, nr. 7/8, pp. 183-187.
- Bogt, H.J. ter, Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordeling bij gemeenten, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, jrg. 73, 1999, nr. 12, pp. 671-683.
- Bogt, H.J. ter, Politicians, output-budgets and performance evaluation – Case research in thee Dutch municipalities, Paper Groningen, 2000b.
- Haselbekke, A. e.a., Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden, VNG uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Poister, T.H. & G. Streib, Performance management in municipal government: assessing the state of the practice, in: Public Administration Review, vol. 59, 1999, nr. 4, pp. 325-335.



- Wang, X. & G.A. Gianakis, Public officials' attitudes toward subjective performance measures, in: *Public Productivity and Management Review*, vol. 22, 1999, nr. 4, pp. 537-553.

#### *Resultaatgerichte sturing in specifieke gemeenten*

##### • *Tilburg: bestuurs- en beheersinstrumentarium*

- Schrijvers, A., Beleids- en beheersinstrumentarium van de gemeente Tilburg, in: *Management in overheidsorganisaties*, aug. 1989, B1140.

- Pekdemir, U., Het beleids- en beheersinstrumentarium: de ruggengraat van het Tilburgs model, in: Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger*, Samsom, Alphen, 1998.

- Huijgevoort, J. van, Het tij van de maatschappij en de gevolgen van het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000 (tweede herziene druk).

- Korsten, A.F.A., 10 Jahre Tilburger Modell; Tilburg, Mekka der oeffentlichen Verwaltung?, in: Herweijer, M. & U. Mix (Hrsg.), *Zehn Jahre Tilburger Modell*, Kelner, Bremen, 1996, pp. 21-37.

- Schrijvers, A., (Financiële) sturing van een grote gemeente, in: *Bedrijfskunde*, 1988, nr. 4, pp. 321-343.

- Schrijvers, A.P.M., De verbetering van het financieel management bij gemeenten, in: Helden, G. van, e.a. (red.), *Financiële aspecten van non-profitmanagement*, Samsom, Alphen, 1994, pp. 139-160.

##### • *Delft*

- Jacobs, T. & T. Jacobs, De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft – Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, in: *M&O*, 2001, nr. 3, pp. 59-79.

##### • *Groningen*

- Bogt, H. ter, en G. van Helden, Management control and performance measurement in Dutch local government, Research report 99A12, Groningen, 1999.

- Bouma, J. en G. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: *MAB*, juni 1993, pp. 261-270.

- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij de gemeente Groningen, *Onderzoeksrapport*, Groningen, 1992.

- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: *MAB*, mei 1992, pp. 204-215.

- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: *Overheidsmanagement*, 1996, nr. 1, pp. 2-9.

- Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, in: *Beleidsanalyse*, 1991, nr. 4, pp. 5-13.

- Herwijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 6, 1992, pp. 228-248.

##### • *Enschede*

- Bogt, H. ter, Contractmanagement bij de gemeente Enschede, *Onderzoeksrapport*, Groningen, 1992.

##### • *Haarlemmermeer*

- Bogt, H. ter, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, 1998, pp.171-245.

- *Zwijndrecht*

- Wesseling, H. & M. Otto, *Rationaliteiten van politiek en bestuur*, Van Gorcum, Assen, 1997, pp. 171-186.

## **6 Resultaatgericht financieel management stimuleren**

Resultaatgericht management is op meerdere manieren te stimuleren: van bovenaf en van onderop. In de VS heeft wetgeving betekenis gehad en in Nederland is BBI gestimuleerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Er is ook een beweging geweest vanuit bepaalde koplopergemeenten.

### *Stimuleren van resultaatgericht management door wetgeving*

In de Verenigde Staten wordt resultaatgericht sturen niet alleen ideologisch gesteund door de wind van *'reinventing government'* en *new public management* maar ook door juridische aanpakken. In 1993 werd in de VS de Government Performance and Results Act (GPRA) aangenomen. De eisen die opgenomen waren in de wet, werden eerst in 1997 van kracht voor strategische en prestatieplannen. 'Het wettelijk kader van de GPRA vormt een verschil met vorige initiatieven op het gebied van prestatie meting, waaraan de wetgever niet te pas kwam en die eenvoudig binnen de uitvoerende machten werden ontwikkeld. Op het eerste gezicht lijkt de wet een directe reactie op de vele aanbevelingen die in de loop van de tijd zijn gedaan voor het overheidsmanagement. Maar de afgelopen jaren heeft ze zich ontpopt tot een ingewikkeld samenstel van verwachtingen en ervaringen die heel verschillende en vaak tegengestelde visies op het veranderingsproces van het overheidsmanagement weerspiegelen. De verwachtingen van de ontwerpers en voorstanders van de GPRA lijken nu veel bescheidener dan ze in 1993 nog waren en het is gebruikelijk geworden om over de GPRA te spreken in termen van onderhanden werken. Sommige federale overheidsinstellingen zullen de eisen van de GPRA misschien aangrijpen om tot interne managementagenda's te komen. Sommige parlementsleden zullen begrotingen van overheidsinstellingen wellicht gaan onderzoeken op prestaties en uitkomsten. Maar de complexiteit van de Amerikaanse overheid staat een enkelvoudige beoordeling van de resultaten van de GPRA in de weg' zo houdt Radin (1998) ons voor (citaat uit: *Overheidsmanagement*, 1999: 281).

### *Literatuur over GPRA*

- Radin, B., *The Government Performance and Results Act (GPRA): hydraheaded monster or flexible management tool?*, in: *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, nr. 4, pp. 307-316.

In Nederland is resultaatgericht management gestimuleerd door de Stichting BBI. BBI staat voor beheers- en bestuursinstrumentarium. Het doel was om de beheersbaarheid van de begroting te vergroten en de inzichtelijkheid in de begroting, alsmede de sturing te verbeteren.

### *Verschillen tussen gemeenten*

Er zijn verschillen tussen gemeenten. 'Grote, middelgrote en kleine gemeenten worden door BBI te veel als organisaties gezien, die met dezelfde besturingsconcepten en instrumenten moeten worden toegerust. Zo is de schaal van

de organisatie en de omvang en variatie in takenpakket bij middelgrote en grote gemeenten zodanig dat divisionalisatie en invoering van daarmee samenhangende instrumenten voor de hand liggen. Voor kleine gemeenten zijn waarschijnlijk andere recepten nodig: een minder grote afstand tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie, minder mogelijkheden tot effectieve decentralisatie (bijvoorbeeld te weinig draagvlak voor decentrale personele en financiële functies) en een groter accent op directe, persoonlijke sturing en beheersing in plaats van sturing en beheersing door middel van een "papierwinkel". De kosten van de meer formalistische documenten, zoals beleids- en sectorplannen, wegen dan waarschijnlijk ook niet op tegen de baten' (Van Helden, 1998: 97).

Schema: Typen gemeenten naar ontwikkelingsfasen en accenten

Organisatie-element	Gemeente als centrum	De verkokerde gemeente	De naar buiten gerichte gemeente	Omgevingsgerichte en interactieve gemeente
strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• naar binnen gericht</li> <li>• ontbreken visie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nog weinig van buiten naar binnen</li> <li>• intern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• omgevingsbewust</li> <li>• integrale(re) aanpak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• omgevingsgericht</li> <li>• integraal en interactie</li> <li>• aandacht voor missie en visie</li> </ul>
structuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• secr-dienstenmodel</li> <li>• scheiding beleid-uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sectorenmodel</li> <li>• intgeratie beleid-uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concernmodel</li> <li>• uitvoering deels op afstand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doelgroepenmodel (kanteling organisatie)</li> </ul>
systemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inputsturing</li> <li>• gerichtheid op interne beheersing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decentrale inputsturing</li> <li>• sectorgewijze sturing op aanwending middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• outputsturing</li> <li>• planning &amp; control</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• output- en processturing</li> <li>• bestuurs- en managementinformatie</li> </ul>
managementstijl	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inhoudelijk</li> <li>• rol secretaris belangrijk</li> <li>• weinig delegatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beheersmatig</li> <li>• secretaris vz. MT</li> <li>• beperkte delegatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• outputgericht</li> <li>• secretaris is vz. MT</li> <li>• delegatie naar de lijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• integraal management</li> <li>• gemeentesecr. is alg. directeur</li> </ul>
personeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inhoudelijk deskundig</li> <li>• nadruk op rechtspositie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• specialisatie door opleiding</li> <li>• opkomst kostenbewustzijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vaardig</li> <li>• kwaliteitsbewust</li> <li>• beoordelen functioneren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• competent</li> <li>• verdere professionalisering</li> <li>• mobiliteit en flexibiliteit</li> </ul>
cultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• introvert en mechanisch</li> <li>• gericht op zekerheid</li> <li>• denken in macht en belangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afnemend geloof in maakbaarheid</li> <li>• stroomlijning processen</li> <li>• verkokering bestaat nog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bedrijfsmatig</li> <li>• terugtrekkende overheid</li> <li>• samenwerking met omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ondernemend en pro-actief</li> <li>• omgevingsgericht en interactief</li> </ul>
bestuursstijl	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verantwoordelijke regent</li> <li>• afspiegelings-college</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• portefeuille- en programmagericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zoeken naar evenwicht tussen rol als politicus en bestuurder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interactief bestuurder</li> <li>• meer dualisme</li> </ul>
Bron: Van Kerkhoff e.a, 1999)				

## Literatuur

### Algemeen

- Twijnstra Gudde, Sturen, besturen en gestuurd worden, Amersfoort, 1999.
- Puts, J., De financiële noemer – Communicatie over taken in de gemeentelijke organisatie, VNG, Den Haag, 1997 (diss.)

### *Doelmatigheid*

- Bogt, H. ter, en G. van Helden, Verbetering van doelmatigheid bij gemeenten als organisatievraagstuk, in: B&G, 1994, nr. 12.

- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: Public Administration, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.

### *Productbegroting*

Noort, E.A. van,, Productbegroting kan beter, in: B&G, januari 1996, pp. 8-13.

### *Controlling*

- Kruijff, P.C. de, Heeft een controller in een kleinere gemeente toegevoegde waarde?, in: Nieuwsbrief Bestuursmiddelen, 25 mei en 15 juni 1996.

## **7 Resultaatgerichte sturing (1): planning & control in gemeenten**

Resultaatmanagement is op lokaal niveau sterk verbonden met een wijziging in de begrotingsaanpak en contractmanagement. Deze ontwikkelingen zijn in belangrijke mate terug te voeren tot activiteiten van de Stichting Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI). Deze Nederlandse stichting stelt zich ten doel om het bestuursinstrumentarium in gemeenten te verbeteren. Veel gemeente-ambtenaren en bestuurders hebben hier overigens onafhankelijk van deze stichting over nagedacht.

De noodzaak tot verbetering van een adequaat instrumentarium in gemeenten is het gevolg van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. De in de jaren zeventig gestalte krijsende inspraak, openbaarheid en openheid vroeg om grotere inzichtelijkheid van de besluitvorming. De bezuinigingen in de jaren tachtig noopten tot meer inzicht bij raadsleden in de begroting, in de omschrijving en de onderbouwing van posten. De doelen en aan te wenden middelen werden meer onderwerp van besluitvorming, waaraan ook belanghebbenden en belangstellenden konden participeren. Ook de bezuinigingen noopten tot meer inzichtelijkheid. Daarnaast was sprake van een toegenomen interesse voor bedrijfsvoering, die zich richtte op de bedrijfseconomische invalshoek. De resultaten van gemeenten werden meer en meer in termen van produkten, produktie en in output vertaald. Efficiëncystreven werd gevraagd. Dit proces werd versterkt doordat de mogelijkheden van (verdere) automatisering onder handbereik kwamen. Informatisering biedt een impuls voor een betere informatievoorziening en voor een verbetering van het beheersinstrumentarium.

Deze ontwikkelingen hebben gemeenschappelijk dat ze de wenselijkheid bevorderen van een grotere inzichtelijkheid op het vlak van de keuze van beleidsvoornemens, van middelen, van de voortgang, van resultaat en resultaatindicatoren, en van verantwoording.

De genoemde ontwikkelingen uiteten zich hier en daar in een grotere resultaatgerichtheid. Die kent zoals gesteld twee vormen, met name op het vlak van gemeenten. Ten eerste het werken aan een *produktbegroting* zoals bij de gemeente Heerenveen. En er zijn, ten tweede, gemeenten die resultaatgerichtheid invullen in de vorm van *contractmanagement*. Op de produktbegroting en contractmanagement gaan we kort in.

### *Produktbegroting als uitingsvorm van bedrijfsmatig denken*

Een van de eerste gemeentelijke produktbegrotingen was die van Heerenveen. Deze gemeente had deelgenomen aan het proefproject produktbegroting van de stichting BBI. Doelstellingen van dit project waren om te komen tot een begroting, die de raad informatie geeft om te besturen op hoofdlijnen en die inzicht verschaft over de aan burgers geleverde produkten en de kosten hiervan. De produkten worden zodanig gekwantificeerd dat de beoogde prestaties en effecten naderhand kunnen worden bepaald.

Een gemeentelijk product is te omschrijven als 'het resultaat van gemeentelijk handelen dat kan worden gemeten in termen van tijd, geld, kwaliteit en kwantiteit en waarmee direct of indirect een door beleid of wet bepaald maatschappelijk effect wordt nagestreefd' (VNG, 1993a: 11). Denken in termen van producten is voor een bestuur functioneel, want producten zijn middelen voor het bereiken van doelstellingen. Aan producten kunnen bovendien middelen verbonden worden: personeel, materiaal, gegevens, kwaliteitseisen per product, procedures. Producten zijn verder beter meetbaar dan processen. Tenslotte, produkten zijn herkenbaar voor de burger. Wil een gemeente produkten leveren dat is een productbegroting nodig met middelen per product, informatieplanning met gegevens per product en een organisatie die de processen en procedures omvat. In totaal kan het per gemeente al gauw gaan om zo'n 230 produkten (VNG, 1993a: 16).

### *Doel van produktbegroting*

Doel van de ontwikkeling van produktbegrotingen is een verandering in de besturing van gemeenten: van sturing op input (functionele begroting) naar output (produktbegroting).

### *De eerste*

De eerste produktbegroting van het BBI, die van Heerenveen gold voor de jaren 1991-1994. Deze begroting bevat een alfabetische lijst met produkten. De begroting omvat informatie per produkt. Bij de voorbereiding is de hele organisatie betrokken geweest, getuige de kostentoekening en de beargumenteerde toerekening aan taken.

### *Beantwoordt een dergelijke productbegroting aan het doel?*

Er is zeker meer zicht ontstaan op het geheel aan producten. De toegankelijkheid is ook een verademing ten opzichte van voordien. Bovendien is de betrokkenheid van het bestuur en de organisatie bij de inkomsten en uitgaven-problematiek toegenomen. Voor Heerenveen wordt de productbegroting 'een flinke stap vooruit' genoemd (Wouters, 1991). De eerste Heerenveense begroting kreeg evenwel ook enige kritiek.

- Het bleek niet eenvoudig om de grote diversiteit aan taken in concrete produkten te vatten.
- De taakomschrijvingen moeten de beoogde effecten aangeven. Dat is het toetsingskader waaraan afgemeten wordt of beleidsvoornemens gerealiseerd zijn. In de betreffende begroting is dit kader evenwel niet in alle gevallen aangegeven. Wat 'de politiek' wil is niet steeds eenvoudig in meetbare eenheden vast te leggen.
- De output is niet consequent aangeduid. Dat wil zeggen: het is niet steeds duidelijk wat 'zou moeten zijn'. Men heeft met de outputdefiniëring geworsteld.

- De normering van de middelentoedeling is niet duidelijk aangegeven.
- Als het resultaat niet duidelijk omschreven is en de normeringen geen rol hebben gespeeld bij de middelentoedeling zijn ook vraagtekens te zetten bij de kengetallen. Aan de waarde van een getal in de vorm van een bedrag per inwoner is te twifelen.

Productbegrotingen hebben dus nadelen. Het realiseren van dergelijke begrotingen is bovendien arbeidsintensief. En er heerst hier en daar het gevoel dat het dagelijkse politieke proces er geen baat bij heeft.

Vele gemeentebestuurders twifelen echter niet aan het nut van productbegrotingen. In het voordeel van productbegrotingen spreekt ongetwijfeld dat de aanpak past in een streven naar minder vrijblijvende discussie in de raad. Van een gemeenteraad wordt verwacht dat deze een kader kiest. Zijn er keuzen gemaakt dan kan vervolgens *resultaatmanagement* starten.

Resultaten zichtbaar maken, vraagt om historische en intergemeentelijke vergelijking, en dat spoor leidt tot informatievoorziening. Een discussiepunt betreft de informatieve betekenis van kengetallen in begrotingen. De voor- en nadelen van het werken met kengetallen in gemeenten zijn inmiddels gedocumenteerd. Bestuur blijkt vooral kengetallen te hanteren bij bezuinigingen; de initiatiefnemer is meestal de afdeling financiën. Maar scepsis in andere sectoren slijt. Dat komt omdat kengetallen geen 'heilige' getallen zijn; ze leggen zelden direct ineffectiviteit of inefficiency bloot. Nader onderzoek naar de hoogte van een getal en de oorzaken daarvan is vaak vereist. Kengetallen hebben een signaalfunctie (Haselbekke e.a., 1990).

Het werken met productbegrotingen zette door, ook in kleinere gemeenten op het platteland. Zo gaan gemeenten als Heiloo, Voerendaal en Wierden ertoe over. Menige gemeente hoopt annex hieraan te kunnen (be)sturen op hoofdlijnen, bijvoorbeeld Wierden.

Diverse gemeenten trachten onafhankelijk van productbegrotingen te komen tot meer *productgericht werken*. Daarvoor bestaan dan ook allerlei andere argumenten dan een verbetering van de begroting. Bijvoorbeeld een verhoging van de doelmatigheid van de 'bedrijfsvoering' of van de dienstverlening, in de vorm van een grotere klantgerichtheid. Dat het niet eenvoudig is om producten te definiëren was en is al gebleken in de private sector, maar geldt in sterke mate voor gemeenten. Het omschrijven van producten blijkt een visie op de organisatie te impliceren: wie zijn we eigenlijk, wat willen de burgers van ons en wat willen we primair?.

Te verwachten is dat het werken aan grotere productgerichtheid nog wel zal doorzetten en ook de kleinere gemeenten verder in de greep zal krijgen. Deze ontwikkeling is niet negatief, uitgaande van het besef dat een al te grote nadruk hierop over enige tijd vanzelf weer plaats maakt voor andere invalshoeken, bijvoorbeeld die van de 'lerende overheid'.

### **Onderzoek**

Volgens recent onderzoek past ongeveer 80 procent van de Nederlandse gemeenten het planning & controlinstrumentarium toe (Van Helden, 1999: 249). Empirisch onderzoek toont dat het niet eenvoudig is om doelstellingen met betrekking tot productbegrotingen te realiseren. KPMG stelde op basis van een onderzoek onder ongeveer 250 middelgrote en kleinere gemeenten vast dat 75 procent van de

bestuurders en lijnmanagers ontevreden is over het huidige planning en control-systeem. 'Planning en control, maar ook de produktbegroting, beantwoorden slechts beperkt aan hun doel. Bestuurders en lijnmanagers hebben onvoldoende inzicht in die zaken die men echt van belang acht' (Ng, 11 april 1997: 18).

### *Knelpunten bij productbegrotingen*

Ondanks hooggespannen verwachtingen verliep de introductie van productbegrotingen bij gemeenten vaak moeizaam. 'Normering van prestaties, een goede verankering in de bedrijfsvoering en het daadwerkelijk sturen op outputgerichte informatie blijken alleen voor de vasthoudende gemeenten te zijn weggelegd', stelt Hoogwout (1999). Wat een succesvolle invoering belemmerde was een beperkt bestuurlijk en ambtelijk draagvlak, het ontbreken van een projectmatige aanpak en het stigma van de financiële afdelingen. Een gefaseerde aanpak van het invoeringstraject wordt bepleit, alsmede een heldere bestuurlijke vastgelegde visie op de bedrijfsvoering en gerichtheid op de beoogde gedragsverandering op de gebruikers van de begroting.

### *De top tien van knelpunten bij de introductie van een productbegroting in gemeenten*

Het overzicht (Hoogwout, 1999) ziet als er al volgt uit:

1. Het ontbreken van bestuurlijk draagvlak of druk.
2. Het ontbreken van voldoende draagvlak vanuit het ambtelijk management.
3. De opzet is teveel vanuit de financiële afdeling afkomstig.
4. Het benoemen van werkbare en relevante prestatieindicatoren en normen.
5. Het niet volgen van een projectmatige aanpak.
6. Het inzetten van een geschikte projectleider.
7. Het ontbreken van een consistente doorvertaling van de gekozen produktbegrotingssystematiek naar andere instrumenten van beheer en beleid.
8. Het wegvallen van de bestuurlijke en ambachtelijke aandacht halverwege de invoering.
9. Het niet meten van de eigen prestaties.
10. Het ontbreken van daadwerkelijke sturing op normen en prestatie-indicatoren.

Bron: Openbaar Bestuur, juni/juli 1999.

### *Stellingen*

*Stelling: De belangrijkste impuls voor BBI ligt in de situatie waarin gemeenten belandden.*

*Toelichting: De 'belangrijkste impuls voor het BBI-proces moet worden gezocht in de noodzaak om meer te doen met minder middelen, dus in de bezuinigingen waarmee de lagere overheden vanaf 1982 werden geconfronteerd'. Dat geldt zeker voor middelgrote gemeenten (Van Helden, 1998: 93). Een slechte financiële positie was niet de enige reden om instrumenten op het gebied van het financieel management te vernieuwen. Andere factoren waren de veranderende cultuur binnen de overheid, het al dan niet willen vervullen van een pioniersrol en het volgen van internationale bewegingen, zoals new public management (NPM) (Van Helden, 1998: 93).*

*Stelling: BBI- instrumenten leiden in middelgrote gemeenten tot meer planning & control*

Bewijs? Van Helden (1998: 92) laat op basis van onderzoek in acht middelgrote gemeenten zien dat de meeste gemeenten een productbegroting hebben en dat ze een hiërarchisch planning en controlesysteem ingevoerd hebben. BBI droeg bij aan het gebruik van de planning- & controlinstrumenten maar die factor niet alleen. Ook veranderingen in de Comptabiliteitsvoorschriften gaven een zekere impuls (Van Helden, 1998: 93).

*Stelling: BBI omvat meer dan instrumenten voor financieel management*

BBI bood niet alleen een impuls voor productbegrotingen maar had ook organisatiekundige gevolgen. De decentralisatiegedachte en de daarmee samenhangende andere verdeling van verantwoordelijkheden speelde een belangrijke rol (Van Helden, 1998: 94). Gemeentebesturen pakken taken aan, stellen daarvoor middelen ter beschikking in een begroting maar BBI heeft de aandacht niet alleen laten berusten bij de wat-vraag maar meer verschoven naar de hoe-vraag. Decentrale managers zijn integraal verantwoordelijk voor activiteiten van hun eenheden. Het politiek bestuur is eindverantwoordelijke en tracht die waar te maken door de organisatie-eenheden via de ambtelijke top te sturen en te beheersen aan de hand van globale indicatoren (1998: 94).

*Stelling: BBI kende in gemeenten veel zegeningen*

BBI heeft veel goede ontwikkelingen in gang gezet. Deze stelling wordt verdedigd door Van Helden (1998) op basis van onderzoek in acht middelgrote gemeenten. De argumenten:

- 'Beleid en financiën worden beter op elkaar afgestemd'. 'Wat er gedaan zal worden, is inzichtelijker gemaakt'.
- 'De kwaliteit van de informatievoorziening is toegenomen'.
- 'Ten derde verbetert het inzicht van bestuurders en ambtenaren in de kosten van gemeentelijke activiteiten en diensten. Dit draagt mogelijk bij tot een kostenbewuster gedrag' (1998: 92).

Er dienen zich beter politieke keuzeproblemen aan.

*Stelling: Planning & controlinstrumenten worden in middelgrote gemeenten tot 1999 over het algemeen door topambtenaren positief beoordeeld*

Gemeentelijke topambtenaren uit de acht gemeenten zijn in het algemeen positief over de ingevoerde planning- en controle-instrumenten (Van Helden, 1998: 92). De informatievoorziening heeft zich positief ontwikkeld (1998: 92). 'De gepercipieerde effecten op de realisatie van de BBI-doelen zijn echter nog niet overweldigend'.

*Stelling: Planning & controlinstrumenten droegen in middelgrote gemeenten tot 1999 niet erg bij aan meer bestuurlijke aandacht voor beleidseffectiviteit*

Toelichting: Achter deze instrumenten gaat wel de pretentie schuil om bij te dragen tot meer effectiviteit maar volgens topambtenaren van acht middelgrote gemeenten wordt dat doel maar heel beperkt naderbij gebracht (Van Helden, 1998: 93).

*Stelling: Niet alle taken of activiteiten van gemeenten lenen zich voor een productgeoriënteerde control*



Toelichting: Vooral de planning & control van zogenaamde bestuursopdrachten blijkt in middelgrote gemeenten althans tot 1999 tot complicaties te leiden. Bij complexe projecten zijn vaak meerdere beleidsterreinen betrokken en ze vereisen een intensieve politieke bemoeienis. Kengetallen of sturing op sleutelvariabelen kunnen hier weinig uitrichten. Topmanagers van middelgrote gemeenten melden dat het reguliere planning- & controlproces los staat van dergelijke projecten, en dus afwijkend is (Van Helden, 1998: 95).

*Stelling: De houding van politici uit middelgrote gemeenten tegenover planning & controlinstrumenten en -uitkomsten is dubbelzinnig*

Toelichting: Gemeenteraden blijken interesse te hebben in een transparantere begroting. Dat is een positief punt. Gemeentebesturen van middelgrote gemeenten hadden tot 1999 nog vrijwel geen ervaring met normstelling van prestaties. 'De ambitie om de effectiviteit te verbeteren is nog minder uit de verf gekomen'. Van meting van effecten is amper sprake (Van Helden, 1998: 95; Haselbekke, 1998).

### *Prestatiemeting en productbegroting van vier gemeenten*

J. Beukert, concerncontroller gemeente Schouwen-Duiveland, verrichtte een door ons mede begeleid afstudeeronderzoek in het kader van de studie aan de Open Universiteit Nederland naar de kwaliteit van de prestatiemeting in de productbegrotingen van de gemeenten Tilburg, Delft, Lelystad en Heerlen. Daarbij richtte hij zich op vier deelgebieden: sociale zaken, onderwijs, reiniging en verkeer. Nagegaan is in welke fase van het productieproces de indicator wordt gemeten: *is dat de input-, throughput-, output- of outcome?*

Bovendien richtte hij zich op de kwaliteit van de indicator. Daarbij is gebruik gemaakt van een door Van Helden en Ter Bogt ontwikkelde kwantificeringsmatrix. Vooronderstelling van deze index is dat een indicator met een relatief sterke kwantificering een betere prestatie-afspraken biedt.

We gaan kort op de vier gemeenten in en volgen daarbij deels de beschouwing van Beukert in het blad Bestuursmiddelen (1998).

### *Prestatiemeting in Delft*

Delft was een van de eerste gemeenten die overging naar contractmanagement. In het tijdschrift Bank & Gemeenten treffen we in 1993 een beschouwing aan van Ploeger en Klop onder de titel 'Doelmatig Delft'. Ter Braak en Monsma hebben Delft gedocumenteerd in hun boekje 'Choreografie van een gemeente' (1996). Hoe staat het met de prestatiemeting?

De prestatiemeting op het deelgebied onderwijs wijkt in negatieve zin af van de drie andere deelgebieden reiniging, verkeer, sociale zaken, althans op het moment van waarneming. Op het gebied onderwijs wordt de helft van de prestatie geformuleerd op het niveau van input-throughputindicator. In de drie andere gebieden wordt meer gebruik gemaakt van outputindicatoren. Zowel de input-, throughput- als outputindicatoren zijn volgens Beukert van 'goede kwaliteit' door een veelvuldige beschrijving in kwantitatieve termen. Delft maakt in tegenstelling tot de pogingen van bijvoorbeeld Tilburg *zelden* gebruik van outcome-indicatoren. Resultaatgerichte sturing op effecten lukt dus niet goed, althans op het moment van onderzoek. Delft maakt relatief meer werk van beschrijving van de doelmatigheid.

### *Prestatiemeting in Tilburg*

De gemeente Tilburg maakt in haar begroting van de vier onderzochte gemeenten het meest gebruik van de als meest wenselijk aan te merken effectindicator (outcomemeting). Dat wordt veroorzaakt door toepassing van de prestatie-indicator 'beoogd maatschappelijk effect'. Beukert meldt dat Tilburg over het algemeen op de vier onderzochte gebieden een kwalitatief goede prestatiemeting laat zien. De kwaliteit van de toegepaste indicatoren op outcome-niveau laat nog te wensen over vanwege het ontbreken van informatie over de inzet van middelen.

### *Prestatiemeting in Lelystad*

De prestatiemeting vertoont tussen de vier gebieden grote verschillen. Op het gebied van onderwijs wordt vier op elke vijf indicatoren op outputniveau geformuleerd. In de drie andere gebieden komt dit positieve beeld niet naar voren maar worden blijkbaar input- of throughputindicatoren gebruikt. De kwaliteit van de indicatoren is meestal kwantitatief en daarom heeft Beukert er weinig op aan te merken.

### *Prestatiemeting in Heerlen*

Ontbrak het in de genoemde drie gemeenten aan uniformiteit in het gebruik van prestatiemetingsindicatoren, Heerlen kan zich aan dit beeld voor 1 januari 1998 niet onttrekken. De helft van de indicatoren op het gebied van verkeer en vervoer en waterstaat is van hetzij input-, hetzij throughput-aard. De kwantificering is beperkt. Daarom spreekt Beukert niet enthousiast over indicatoren van grote kwaliteit. Bij reiniging is drie van elke vier indicatoren een outputindicator. Als er outputindicatoren worden gebruikt, gaat het meestal om kwantificerende indicatoren. Ook in Heerlen wordt maar beperkt gemeten in termen van effecten (outcomes).

### *Discussie*

De Comptabiliteitsvoorschriften (Cv) bevatten geen richtlijnen voor het beschrijven van resultaten van gemeentelijk beleid. Elke gemeente tracht een eigen invulling te geven aan prestatiemeting. Door de eigen invulling is een vergelijking van prestaties tussen gemeenten lastig. De rijksoverheid heeft dus wel een beeld van de ingezette middelen in gemeenten maar niet van de prestaties.

Gezien het systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat met autonome gemeenten is de vraag of het gewenst is dat de rijksoverheid over een prestatieoverzicht van decentrale overheden beschikt. Beukert werpt wel de vraag op of de Comptabiliteitsvoorschriften geen regels dienen te bevatten zodat althans op uniforme wijze prestaties worden beschreven. Beukert onderkent dat een centralistische aansturing van de prestatiemeting nadelen heeft. Tussen gemeenten bestaan grote verschillen qua intensiteit van beleid, qua breedte van het beleid.

### *P & C scan*

In het kader van de verdere ontwikkeling van Planning & control heeft het ministerie van BZK samen met de VGS, FAMO en VNG het initiatief genomen tot het ontwikkelen van een P&C scan, een zelfdiagnoseinstrument. P&C zou aan gewicht toenemen door een andere verdeling van bevoegdheden tussen raad en college, de veranderde relatie tussen overheid en burger, de ontvlechting van het

wethouderschap en het raadlidmaatschap. De scan wordt in 2001 uitgeprobeerd in Zoetermeer, Eibergen, Zaltbommel, De Bilt, Leeuwarden, Vlaardingen en Venray.

### **Literatuur**

#### *Algemeen*

- Aardema, H., Doorwerking van BBI: evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten, VNG-uitgeverij, Den Haag, 2002.
- Beukert, J.C.W., Kwaliteit van prestatiemeting, in: Bestuursmiddelen, 11 juli 1998, pp. 7-8.
- Bogt, H. ter, Prestatiegegevens: nuttig voor sturing van gemeentelijke taken, in: Public Controlling, juni 2004, pp. 52-58.
- Groot, H. de, (red.), Benchmarks in de publieke sector, Sdu, Den Haag, 2004 (serie Public controlling, nr. 4).
- Hoogwout, M., Het ontwerpen van overheidsbenchmarks – Een krachtig management- en verantwoordingsinstrument, in: Public Controlling, juni 2004, pp. 32-42.
- Power, M., The audit explosion, Demos, London, 1994.
- Power, M., The audit society: rituals of verification, Oxford UP, 1997.
- Strikwerda, J., Shared service centers en control in de publieke sector – Hoe verdere decentralisatie leidt tot betere control, in: Public Controlling, juni 2004, pp. 22-27.
- Strikwerda, J., Shared service centers: van kostenbesparing naar waardecreatie, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Waal, A. de, en L. Kerklaan, De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie, Sdu, Den Haag, 2004.

#### *Leiden*

- Smit, B., T. Tadema-Van Dam, en D. van der Zwaag, Van beheren naar beheersen – Sturen op prestaties, financiën en bezetting bij de gemeente Leiden, in: Public Controlling, juni 2004, pp. 16-28.

#### *Delft*

- Jacobs, T., Het loopt steeds beter in Delft – Een geschiedenis van de organisatie van de gemeente Delft sinds de jaren zeventig, Delft, 2001.
- Ploeger, D., en P. Klop, Doelmatig Delft, in: B&G, september 1993.
- Braak, H.J. ter, en D. Monsma, Choreografie van een gemeente, Sdu, Den Haag, 1996.

#### *Tilburg*

- Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger, Samsom, Alphen, 1998.
- Huijgevoort, J. van, Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000.

### **Literatuur over planning & control bij gemeenten en beleidsevaluatie**

- Aardema, H., Doorwerking van BBI: evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten, VNG-uitgeverij, Den Haag, 2002.

- Bogt, H.J. ter, Politicians, output-budgets and performance evaluation, Research School Systems, Organisation and Management, Research Report 00A11, RUG, Groningen, 2000.
- Groot, T.L.C.M. en G. Budding, Kostprijsberekening en tariefbepaling door gemeenten, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 4, pp. 85-90.
- Groot, T.L.C.M. en G. Budding, Prestaties geprezen - Cost accounting door Nederlandse gemeenten, VNG uitgeverij, Den Haag, 1998.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.
- Helden, G.J. van, BBI in de praktijk – Een vergelijkend onderzoek naar de planning & control bij acht middelgrote gemeenten, Winsum, 1998.
- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: MAB, mei 1992, pp. 204-215.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1, pp. 2-9.
- Helden, G.J. van, Planning en control bij de provincies, in: Openbare Uitgaven, 1999, nr. 5, pp. 246-256.
- Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, in: Beleidsanalyse, 1991, nr. 4, pp. 5-13.
- Helden, G.J. van, Zeven stellingen over BBI, in: B&G, april 1996, pp. 24-31.
- Hoogwout, M., De productbegroting in de gemeente, in: Openbaar Bestuur, juni/juli 1999, pp. 26-30.
- Kerley, R., Managing in local government, MacMillan, londen, 1994, hst. 7: managing performance.
- Korsten, A.F.A., De Nederlandse overheidsmanager en de 'nieuwe zakelijkheid', in: Bouckaert, G. e.a., De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994.
- Mollink, W., Planning & control scan in de praktijk getest, in: BMI, jrg. 13, 2001, nr. 3, pp. 14-15.
- Power, M., The audit explosion, Demos, London, 1994.
- Power, M., The audit society: rituals of verification, Oxford UP, 1997.
- Puts, J., De financiële noemer – Communicatie over taken in de gemeenteorganisatie, VNG, Den Haag, 1997 (diss.).
- Schrijvers, A., (Financiële) sturing van een grote gemeente, in: Bedrijfskunde, 1988, nr. 4, pp. 321-343.
- Schrijvers, A.P.M., De verbetering van het financieel management bij gemeenten, in: Helden, G. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profitmanagement, Samsom, Alphen, 1994, pp. 139-160.
- Twijnstra Gudde, Sturen, besturen en gestuurd worden, Amersfoort, 1999.
- Wouters, C., De produktbegroting van Heerenveen, in: Openbare Uitgaven, 1991, nr. 4, pp. 169-174.

## **Literatuur**

### *Algemeen*

- Twijnstra Gudde, Sturen, besturen en gestuurd worden, Amersfoort, 1999.

- Puts, J., De financiële noemer – Communicatie over taken in de gemeente-organisatie, VNG, Den Haag, 1997 (diss.)

#### *Doelmatigheid*

- Bogt, H. ter, en G. van Helden, Verbetering van doelmatigheid bij gemeenten als organisatievraagstuk, in: B&G, 1994, nr. 12.

#### *Productbegroting*

- Aardema, H., Doorwerking van BBI: evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten, VNG-uitgeverij, Den Haag, 2002.

- Noort, E.A. van,, Productbegroting kan beter, in: B&G, januari 1996, pp. 8-13.

#### *Controlling*

- Kruijff, P.C. de, Heeft een controller in een kleinere gemeente toegevoegde waarde?, in: Nieuwsbrief Bestuursmiddelen, 25 mei en 15 juni 1996.

### **8 Resultaatgerichte sturing (2): planning & control in provincies**

De overheid is in de periode 1980-2000 overspoeld met jargon dat verwijst naar 'sturen op prestaties' en 'afgerekend worden op gekwantificeerde afspraken' (Van Helden, 1999: 246). Nieuwe instrumenten hiervoor kwamen op en zijn geïntroduceerd, zoals de prestatiebegroting en tussentijdse rapportages. Bedrijfseconomen duiden dat geheel van instrumenten graag aan als planning & control. Het is vooral het domein van de financiële afdelingen. We gaan hier nader in op planning & control in provincies. Ook gemeenten kennen deze planning & control.

#### ***Casus: provincie Limburg meet voor het eerst effect van beleid***

Gedeputeerde Staten van Limburg melden in augustus 1991 dat voor het eerst een proeve van een zogeheten prestatiebegroting is gepresenteerd (DDL, 200891). Daarin geeft het provinciebestuur aan hoeveel effect het provinciale beleid in de praktijk heeft.

In de Verenigde Staten werken regionale besturen al langer met prestatiebegrotingen. Vandaar dat verschillende gedeputeerden een studiereis maakten door de VS en besloten tot het nemen van proeven. Voor Limburg betrof de proef *economische zaken*. In de prestatiebegroting wordt een overzicht gegeven van de begrotingen en rekeningen over 1989, 1990 en 1991 en 1992 van instituten als de Industriebank LIOF, het onderzoeksinstituut ETIL, de Provinciale VVV en de Sociaal-Economische Adviesraad Limburg. Verder staan er overzichten in van het voorwaardenscheppend beleid, arbeidsmarktprogramma's, bedrijfsverplaatsingen en de investeringspremieregeling (IPR). GS komen tot de conclusie dat de doelstellingen van het beleid in grote lijnen worden gehaald. Alleen de besteding van provinciale subsidies voor grote projecten in de regionale ontwikkelingsplannen blijft ver achter bij de verwachting. GS tekenen daarbij aan dat dit komt doordat deze plannen vaak uit andere bronnen worden gefinancierd.

Uit de prestatiebegroting blijkt verder onder meer dat in 1990, 1991 en 1992 de meeste bedrijfsverplaatsingen in Noord-Limburg plaatsvonden of nog gaan plaatsvinden.

GS waarschuwen dat het slechts een eerste proef is. Pas na meer jaren kunnen meer definitieve conclusies worden getrokken over de beleidseffectiviteit. Eerst na jaren kan de efficiency van de provinciale ambtenaren worden gemeten. Over doelmatigheid zegt de prestatiebegroting verder niets (zie DDL, 200891).

Een belangrijke impuls hiervoor was het BBI-project in enkele grote gemeenten. BBI betekent: *Beleids- en beheerinstrumentarium*. BBI werd ontwikkeld om gemeentelijk en provinciaal beleid *meer inzichtelijk, stuurbaar en beheersbaar* te maken, zowel voor politieke bestuursorganen als managers en burgers. Het BBI-project startte rond 1989 en eindigde ongeveer 1995.

Het BBI-instrumentarium is te gebruiken als referentiekader om de aan- of afwezigheid van planning en controlinstrumenten bij provincies te inventariseren. Voormalig gedeputeerde financiën, personeel en organisatie prof.dr. Jan van Helden, en ten tijde van het onderzoek hoogleraar management accounting aan de RUGroningen, voerde dit onderzoek uit. Welke zijn dan die zogenaamde BBI-instrumenten?

De instrumenten uit het Beheers- en Bestuursinstrumentarium (BBI) zijn:

1. Beschikken over een *meerjarenplan*, waarin de beleidsvoornemens voor een periode van vier jaar worden uiteengezet;
2. Beschikken over een *prestatie- of productbegroting*, waarin per beleidsterrein prestatie-indicatoren worden vermeld;
3. Beschikken over een *hiërarchisch planning en controlesysteem*, dat bestaat uit plannen/begrotingen en rapportages op verschillende niveaus van de organisatie;
4. Maken van *tussentijdse rapportages* over de verwerkelijking van voorgenomen prestaties, met het doel om verantwoording af te leggen en waar nodig bij te sturen;
5. Formuleren van *prestatiestandaarden* (normen), waarmee de kwaliteit van het planning- en controlproces kan worden verbeterd;
6. *Meting van relevante effecten van beleid* (Van Helden, 1999: 247).

De BBI-instrumenten zijn wel in sterke mate financiële instrumenten maar niet zuiver financieel. Immers, van meting van beleidseffecten heeft een financieel specialist weinig kaas gegeten. Het is het terrein van de *bestuurskundige* beleidsevaluatoren. Er is ook een *organisatiekundige* invalshoek. Tot het BBI-proces behoren ook de *structurering* van de overheidsorganisatie met betrekking tot beleid. Gemeenten gingen over tot een sectorenmodel (Van Helden, 1999).

*Onderzoek van Van Helden naar provinciale planning & control: welke instrumenten hebben ze?*

Wat zegt het onderzoek nu over de aan- of afwezigheid van de genoemde zes planning & controlinstrumenten in provincies, de andere aspecten buiten beschouwing latend? De hoofden van afdelingen financiën zijn geïnterviewd naar feiten en ambities. De ambities waren hoog. Ze spoorden niet geheel wat wat feitelijk al bereikt was (1999: 248).

De meeste provincies beschikten in 2000 over een meerjarenbeleidsplan, een prestatie- of productbegroting, en over een hiërarchisch planning en controlsysteem, tot uitdrukking komend in gekoppelde begrotingen per dienst en de totaalbegroting en tussentijdse rapportages op verschillende hiërarchische niveaus. Normering van prestaties komt weinig voor. Van effectmeting is vrijwel nergens sprake. Diverse

provincies stelden wel Rekenkamerfuncties in om te komen tot doorlichting. Bijna alle provincies publiceerden een voorjaarsnota en werkten met projectplannen. Een voorjaarsnota wordt opgesteld met de intentie om het beleid voor het komende begrotingsjaar vast te leggen en om actuele informatie rond het gerealiseerde beleid over het lopende begrotingsjaar te geven. Hoe verhouden die instrumenten zich tot de functies? Drie functies zijn denkbaar: informatie-, bijsturing- en verantwoordingsfunctie.

Tabel: Beschikbaarheid en functies van planning- en controldocumentatie in provincies vlg. Van Helden (1999)

Type document i.v.m. planning & control	Aantal Provincies	Informatievoorziening	Geschiktheid voor bijsturing	Middel voor verantwoording
Meerjarenbeleidsplan	10	+	+/-	n.v.t.
Voorjaarsnota	12	+	+	+/-
Prestatiebegroting voor PS	12	+	+	n.v.t.
Hierarchisch planning- en controlesysteem	9	+/-	+	+/-
Rapportages op PS-niveau	11	+/-	+	+/-
Rapportages op afdelingsniveau	8	+/-	+/-	+/-
Normering van prestaties	4	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Effectmeting	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Projectplannen annex -rapportages	11	+	+	+/-

PS=Provinciale Staten  
 +=wordt in meer dan 70% van de gevallen belangrijk geacht  
 +/-=wordt in meer dan 35% van de gevallen van belang geacht maar in minder dan 70%  
 n.v.t.= instrument komt niet voor of aard functie leent zich niet voor een bepaalde functie

#### *Wat de provinciebesturen verder willen ontwikkelen?*

Dat is niet de kwaliteit van het meerjarenbeleidsplan. Daar wil men geen energie in steken. Provincies hebben wel voornemens om andere instrumenten te ontwikkelen. Daarbij horen prestatieafspraken, audits, onderzoek naar de waardering van externe partijen, zoals klantenpanels.

#### *De kern van het P&C-instrumentarium*

Wat is de kern van het P&C-instrumentarium van provinciebesturen?  
 Het verschaffen van prestatie-informatie (Van Helden, 1999: 248).

#### *Meer en minder instrumenten*

Bij kleine provincies blijkt de prestatie-meting minder sterk ontwikkeld dan bij de middelgrote en grote provincies, uitgaande van aantal inwoners. Kijken we naar de ontwikkeling in de tijd dan blijkt dat provinciebesturen diverse stappen gezet hebben naar verbetering van de planning & control.

#### *Het functioneren van planning & control in provincies*

Van Helden (1999) heeft het functioneren bekeken van P&C-instrumenten bekeken op basis van inventarisatie van opvattingen van de griffier en het hoofd financiën. Het gaat dus om de percepties van twee betrokkenen per provincie.

- Hoe schatten zij in dat leden van Provinciale Staten aankijken tegen P&C-instrumenten?



Volgens de meeste geïnterviewde ambtenaren hebben PS veel interesse voor de begroting (75% is die mening toegedaan), voor rapportages en verantwoordingsinformatie maar is de belangstelling voor sturing op basis van prestatiegegevens *niet groot* (33%). De kern hiervan is dus dat resultaatmanagement iets is dat misschien topambtenaren wel aanspreekt maar volksvertegenwoordigers veel minder. De interesse voor doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid is bij PS-leden beperkt (Van Helden, 1999: 249).

- Hoe schatten griffiers en hoofden financiën in dat het topkader de P&C-documenten gebruikt? Op managementniveau worden de P&C-documenten maar beperkt gebruikt om hiermee een oordeel te kunnen vellen over de efficiency en effectiviteit van beleid (1999: 250). Blijkbaar zijn andere instrumenten nodig dan de gebruikelijke zoals beleidsevaluaties. In Limburg komen ze van de grond. Het gebruik van planning & controlinstrumenten stemt zo gezien niet voldoende overeen met de bedoelingen van het betrokken instrumentarium. Waar ligt dat aan? Ons inziens ten dele aan een overtrokken beeld van wat het P&C-instrumentarium vermag te bieden. Is de interesse op het hoogste ambtelijk managementniveau voor planning en controldocumenten nog 'redelijk groot' (67%), op lagere niveaus blijkt die minder (42%).

Conclusie: Belangrijke oogmerken van planning & control komen niet voldoende uit de verf. Op lager managementniveau wordt het gebrek in het gebruik van P- en C-documenten deels verklaard door een gebrekkig "draagvlak (1999: 250).

### *Succesfactoren in het functioneren van provinciale planning & control*

Het succes van provinciale planning & control hangt van de volgende factoren af:

1. De ambitie om prestatie-informatie op te nemen in de begroting;
2. De wil tot het aanbrengen van stapsgewijze verbeteringen;
3. 'De aanwezigheid van een ambtelijke trekker';
4. De 'betrokkenheid van de bestaande organisatie';
5. 'Het inspelen op de wensen van de gebruikers van informatie';
6. 'Het aanbrengen van een koppeling met de beloning van managers'.

### *Faalfactoren of belemmeringen in het functioneren van provinciale planning & control*

Wat belemmert het feitelijk gebruik van planning- & controlinstrumenten in provincies? Van Helden (1999) noemt op basis van de gesprekken met griffiers en hoofden financiën:

1. 'De mate waarin ruimte aan afzonderlijke organisatie-eenheden wordt geboden om zelf inhoud te geven aan hun instrumentarium';
2. De mate waarin instrumenten zijn toegesneden op naar hun aard verschillende provinciale taken. Het blijkt dat standaardtaken, zoals wegenbeheer of vergunningverlening zich lenen voor de normale planning & control, maar dit geldt niet vanzelfsprekend voor projectorganisaties die nieuwe taken aanpakken;
3. De planningattitude van politici en managers (1999: 252).

### *Ideaalconcept?*

Bestaat er een ideaal concept voor P&C?

Volgens Van Helden, die zich baseert op geïnterviewde ambtelijke respondenten, niet (1999: 253).

Schema: Gewenste ontwikkelingsrichting P&C in provincies (tijdschrift Controlling, 2001, nr. 12: 15)

<i>Traditionele P&amp;C</i>	<i>Responsieve P&amp;C</i>
Instrumenteel	Cultuur en gedrag
Plannen en beheersen ontkoppeld	Cyclisch karakter planning & control
Financiële oriëntatie	Sturing op inhoud en kwaliteit
Interne beheersing/ efficiency	Externe oriëntatie/ effectiviteit
Financiële afdeling	Bestuur, management en medewerkers
Interne verantwoording	Publiek rekenschap/transparantie
Uniforme sturing/verantwoording	Gedifferentieerde sturing/verantwoording naar soort taak

### *Literatuur over planning & control bij provincies*

#### *Beleidsevaluatie als instrument*

- Dreuw, A.M.J., De organisatiebrede toepassing van beleidsevaluatie in de provincie Limburg, in: *Beleidsanalyse*, 1999, nr. 3, pp. 20-28.

- Wouters, H., Beleidsevaluatie en politieke sturing in Gelderland, in: *Openbaar Bestuur*, september 1999, nr. 9, pp. 7-11.

#### *Planning & control als geheel van instrumenten*

- Helden, G.J. van, Planning en control bij de provincies, in: *Openbare Uitgaven*, 1999, nr. 5, pp. 246-256.

- Modderkolk, A.J., Financiële control in de provinciale organisatie, in: Helden, G.J. van, e.a. (red.), *Financiële aspecten van non-profitmanagement*, Samsom, Alphen, 1994, pp. 125-138.

- Koster, A. en R. Vennekens, Planning & control in provinciaal Nederland: de beoogde ontwikkelingsrichting - Van instrumentele aanpak naar aandacht voor de 'zachte' kant, in: *Tijdschrift Controlling*, 2001, nr. 12, pp. 14-16.

#### *Overige*

- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: *Public Administration*, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.

## **9 Resultaatgerichte sturing (3): het Rijk, de beleidsbegroting en verantwoording**

Dat over prestaties gerapporteerd moet worden is de intentie achter *prestatiebegrotingen*. De positie hiervan is in de Comptabiliteitswet verankerd. Maar er zijn pleidooien gebleven voor meer rapportages over prestaties, onder meer van de Algemene Rekenkamer. Met stijgende aandacht voor evaluatie van beleid en verzelfstandiging van organisatie-eenheden, die bedrijfsmatiger kunnen werken, neemt ook de aandacht voor prestatie-indicatoren toe. Toch zijn dergelijke indicatoren nog niet wijd en zijd verspreid (Van Helden, 1991; Leeuw, 1997; De Groot, Maessen en Mol, 1997).

Een stelling: 'Outputbegroting en outputrekeningen kunnen bij volksvertegenwoordigers leiden tot enig algemeen inzicht in de prestaties van een overheidsorganisatie en de kosten ervan, maar ze kunnen door het geaggregeerde

karakter van de erin gehanteerde produkten ook het zicht belemmeren op vele interessante en politiek belangrijke details' (Ter Bogt, 1998, stelling 7).

Minister Zalm is een operatie gestart om te komen tot meer resultaatgerichtheid in de rijksbegroting van de verschillende ministeries. Deze operatie bouwt voort op het denken in termen van de prestatiebegroting, hoewel de prestatiebegroting geen groot succes is geworden. Bij het ministerie van Financiën is beleidsevaluatie omarmt en dat werkt door in de operatie *'Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording'* (Openbare uitgaven, 2000, nr. 1). Van der Knaap e.a. (1997) ging na in *'Aansturen op resultaat'* onder welke voorwaarden de invoering van outputgerichte besturing van uitvoerende diensten op verantwoorde wijze mogelijk is? Elders ging hij na of artikelen in de begroting al worden toegelicht met kengetallen. Kengetallen worden al vaak gebruikt (Van der Knaap, 1999: 234 e.v.). Maar wordt de beschikbare informatie ook daadwerkelijk gebruikt? Er zijn signalen die het gebruik relativeren. Hoe is het gebruik van kengetallen uit de rijksbegroting te vergroten?

### ***Literatuur over resultaatmanagement op rijksniveau***

#### *Algemeen*

- Bestebreuer, A. en A. Kraak, Modern financieel management bij het Rijk – De rijksbegroting belicht, Sdu, Den Haag, 1997.
- Brinks, R. & T. Witteveen, Toegang tot de rijksbegroting, Sdu, Den Haag, 1995.
- Gerritsen, E. en S. Blokhuis, De Rijksoverheid in balans – Over zin en onzin van financieel beheer, verslaglegging en prestatie meting, in: *Beleidsanalyse*, 1995, nr. 3, pp. 5-10.
- Jagersma, H., B. Köster, A. Kraak en J. Nouwt, De financiële functie bij de overheid, in: Lemstra, W. e.a. (red.), *Handboek overheidsmanagement*, Samsom, Alphen, 1996, pp. 182-208.
- Knaap, P. van der, A. Kraak en A. Mulder, *Aansturen op resultaat*, in: *Openbare Uitgaven*, 1997, nr. 4.
- Knaap, P. van der, en R. van Oosterom, *Zicht op resultaat?*, in: *Openbare uitgaven*, 1999, nr. 1.
- Knaap, P. van der, *Prestatiegegevens en beleidsevaluatie bij de rijksoverheid: van ontwikkeling naar gebruik*, in: *Openbare Uitgaven*, 1999, nr. 5.
- Mijoenennota 1999, TK 1998-1999, 26 200, nr. 1.
- Ministerie van Financiën, *Aansturen op resultaat*, TK 1996-1997, 25 509, nr. 1.
- Ministerie van Financiën, *Van uitgaven naar kosten*, TK 1996-1997, 25 257, nr. 1.
- Ministerie van Financiën, *Verder met resultaat – Het agentschapsmodel 1991-1997*, brief TK, 27 april 1998.
- Oosterom, R.P. van, *Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*, in: *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen, april 2002, C2150.
- Power, M., *The audit explosion*, Demos, London, 1994.
- Power, M., *The audit society: rituals of verification*, Oxford UP, 1997.

#### *Specifieke ministeries*

- Gerritsen, E., en J. van Wuijtswinkel, *De besturingsfilosofie van het ministerie van Financiën*, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nr. 2, pp. 23-28; nr. 3, pp. 22-27.

- Bestebreur, A., P. de Haaij en H. IJsselstijn, De financiële functie in ontwikkeling: praktijkervaringen bij VenW, in: Openbaar Bestuur, 2002, nr. 12, pp. 7-10.
- Haaij, P.H. de, en I. IJsselstijn, De 'Mededeling over de bedrijfsvoering' bij V&W, in: Openbaar Bestuur, jrg. 12, november 2002, nr. 11, pp. 17-21.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Koersen op de tijdgeest - Trends en trendbreuken rond Verkeer en Waterstaat, Den Haag, mei 2001.
- Köster, B., FEZ bij het ministerie van Defensie: Januskop in ontwikkeling, Rotterdam, 1992.

#### *Zelfstandige bestuursorganen*

- Kickert, W., e.a., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Samsom, Alphen, 1998.
- Leerdam, J. van, Aansturing van ZBO's op prestaties, in: Overheidsmanagement, 1999, nr. 10, pp. 239-243.

### **10 Resultaatgerichte sturing (4): politie als voorbeeld van sectorbeschouwingen**

Overheidsorganisaties worden meer resultaatgericht. Prestaties worden bijvoorbeeld verwacht bij de politie.

In 1989 besloot het derde kabinet-Lubbers om de rijks- en gemeentepolitie samen te voegen. De reorganisatie werd uiteindelijk in 1994 een feit. Deze impliceerde meer centrale contractuele aansturing en decentrale resultaat-verantwoordelijkheidsstelling. Aldus Henja Treur in haar dissertatie *'Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie'*. Treur (1998) zoekt onder meer aansluiting bij het denken van Kastelein (1990), zoals verwoord in *'Modulair organiseren'*. Dat blijkt uit een stelling bij haar proefschrift: 'Modulaire resultaatverantwoordelijkheidsstelling draagt - door afname van overheadactiviteiten - bij aan het primaire procespotentieel van basispolitie-eenheden, waardoor - indien gewenst en binnen de beperkingen van de formatieve sterkte - het "blauw op straat" kan toenemen'.

Dat de politie in vergelijking met andere grote complexe organisaties later met contractmanagement-vormen is gekomen wordt mede verklaard door de inhaalslag die de politie moest maken op het gebied van opleidingen.

De politie is sinds 1994 goed op weg beter te functioneren. Met het voortschrijden van de grote reorganisatie van 1994 (regiovorming) heeft het management van de politie stap voor stap een meer professionele vorm aangenomen. De indruk bestaat dat de huidige regionale politiedistricten, wijkteams en rayons hierdoor effectiever werken dan de voormalige rijks- en gemeentepolitie.

De reorganisatie leidde ertoe dat het politie-apparaat, meer dan voorheen, uit afdelingen bestaat die, indien mogelijk en gewenst, ieder apart 'afgerekend' worden op behaalde resultaten. De gewenste resultaten worden op voorhand vastgelegd in contracten. Daarin staan de randvoorwaarden voor de uitvoering omschreven, de werkwijze en de te verwachten prestaties en effecten. In de nieuwe politie-organisatie houdt de centrale leiding van de politie zich meer van afstand bezig met een krachtige centrale aansturing op hoofdlijnen.

In veel gevallen is bij de politie sprake van overheveling van verantwoordelijkheden naar lagere niveaus in de organisatie. De politie krijgt op deze lagere niveaus meer mogelijkheden om besluiten te nemen over huisvesting,

informatiesystemen, materiële voorzieningen, vervoer, personeel, investeringen. Maar het einde is nog niet bereikt. Volgens Treur hebben de hogere niveaus nog steeds teveel invloed.

Overigens: 'Het concept contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheidsstelling vergt bij de politie een vaak wat andere operationele vertaling dan die, welke doorgaans in het bedrijfsleven van toepassing is. Zo zijn de productiviteit en effectiviteit van (meer) "blauw op straat" en in het bijzonder die van (meer) "blauw achter de hand" (mobiele reserve) lang niet altijd vast te stellen' (stelling 6).

Treur verwacht dat de meer resultaatgerichte aanpak bij de politie doorwerkt in effectief handelen en ook in de satisfactie van burgers. Het politiemangement lokt door doel- en resultaatgerichter werken probleeminventarisaties en daarop volgende initiatieven uit.

Korpsbeheerders (burgemeesters) kijken overigens wat verschillend aan tegen contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheidsstelling. 'Bestuurders opereren in het spanningsveld tussen politiek en management. Naarmate ze meer politiek georiënteerd zijn, staan ze veelal ook meer gereserveerd tegenover het gebruik van monitorvoorziningen en managementcontracten. Meer managementgeoriënteerde bestuurders daarentegen accepteren deze sturingsmiddelen over het algemeen gemakkelijker', aldus Treur in stelling 7.

### ***Onderzoek in twee korpsen naar beleidsplanning***

Hoe ziet de organisatiecultuur bij de regiopolitie eruit en wat voor betekenis gaat daarvan uit in relatie tot P&C? We gebruiken de politie als een voorbeeld om de doorwerking van organisatiecultuur te bezien. De cultuur als onafhankelijke variabele dus. We maken niet alleen gebruik van een proefschrift maar ook van een boekbespreking daarvan in Binnenlands Bestuur (270203).

Politie mensen zijn meer doeners dan denkers, schrijvers of lezers. Politiefunctionarissen werken in een sterk uitvoeringsgerichte organisatie met een reactieve cultuur met een korte tijds horizon. In dit verband wordt vaak de term frontlijnorganisatie genoemd.

Volgens artikel 28 van de *Politiewet* moet de politie jaarlijks een beleidsplan opstellen. Die past in een *planning & controlcyclus*. Werkt de politie inderdaad volgens een beleidsplan? Arie van Sluis is adviseur bij de politie Haaglanden en schreef een proefschrift onder de titel 'Van "planning and control" naar strategische beleidsvorming'. Hij verdedigde het aan de Erasmusuniversiteit in 2002. Is beleidsplanning de betrokkenen van dienst bij de taakuitoefening?

Van Sluis bekeek om die vraag te beantwoorden twee politieregio's: Haaglanden en Zuid-Holland-Zuid. Hoe ontwikkelde de inhoud en werking van de beleidsplanning bij de politie in beide regio's zich? Volgens Van Sluis zou idealiter sprake moeten zijn van een collectief leerproces en een strategische dialoog tussen interne en externe betrokkenen, die vanuit de inbreng van gezichtspunten trachten te komen tot oplossingen voor vraagstukken van orde en veiligheid. Dit ideaal van beleidsplanning wordt in de praktijk niet gehaald. Een politiebeleidsplan blijkt bij de politie vooral een zaak van enkele medewerkers als opstellers, en een van bovenaf opgelegd plan. De beleids- en planvorming blijkt niet van onderop tot stand te

komen en over draagvlak te beschikken. De werkvloer heeft vrijwel niets van doen met het regionaal politiebeleidsplan. Voor hun dagelijkse werkzaamheden maakt het beleidsplan ook weinig uit. De doorwerking van regionale beleidsplannen bleek beperkt. Van Sluis gebruikt zelfs het woord rituele planning. Wat zijn de verklaringen?

1 Volgens Van Sluis is de organisatiecultuur van de politie in twee regio's de eerste oorzaak van de problemen met de politiebeleidsplanning. Politie mensen houden niet van planning, van interen procedures en regels, van bureaucratie. De beroepshouding is strijdig met planning en favoriseert zelfstandigheid in het werk. Anders gesteld, formele planprocessen botsen met de traditionele beroeps cultuur volgens Van Sluis (2002).

2 De twee verklaring sluit hierbij aan. De politie heeft te maken met onvoorziene gebeurtenissen en incidenten. Dat stimuleert niet om planmatig te werken.

3 De derde oorzaak ligt bij de prioriteiten van de politie en de opstelling van de leiding. De leiding van de korpsen blijkt *niet echt overtuigd* van een planmatig werkende politie. Het beleidsplan is eerder een middel om het bevoegd gezag op afstand te houden!!!! Is de rol van het bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie bij het werk van de politie dan beperkt? In elk geval toont het onderzoek van Van Sluis dat de rol van het bevoegd gezag bij beleidsplanning beperkt is. De politie neemt de leiding bij de opstelling van beleidsplannen, het bestuur volgt. De politie formuleert nagenoeg zelf het beleid en niet het bevoegd gezag. Een demasqué. De politieleiding doet weinig moeite om beleidsruimte te scheppen voor bestuurders maar omgekeerd benutten bestuurders de ruimte die er is niet altijd. Dat een burgemeester wel gezagsbevoegdheden heeft maar geen beheersbevoegdheden zet die burgemeester op achterstand.

Van Sluis onderzocht slechts twee politiekorpsen en kan dus geen onderzoeksresultaten generaliseren maar desalniettemin geeft hij een ontluisterend beeld van de praktijk van beleidsplanning bij de politie dat tot nadenken stemt. Moet er niet gestopt worden met beleidsplanning bij de politie? Van Sluis verdedigt niet de stelling dat een einde aan politionele beleidsplanning gemaakt kan worden want dan zou de politie richtingloos op incidentalisme drijven. Van Sluis is toch niet somber. Hij ziet vooruitgang in het beleidsplannend en strategisch vermogen van de politie.

De kritiek richt zich op de steeds weer plaatsvindende herhaling van fouten. Er is *geen vooruitgang* in het hanteren van communicatieve en interactieve aspecten van planning bij de politie. De oorzaak hiervoor zoekt Van Sluis in de achterblijvende organisatieontwikkeling. Volgens Van Sluis is een *postbureaucratische politieorganisatie* nodig: meer kleinschaligheid binnen grotere organisatorische verbanden.

***Prestatiecontracten tussen ministers en korpsbeheerders: voorbeeld Rotterdam***

**CONVENANT**

*TUSSEN*

**HET REGIONAAL POLITIEKORPS ROTTERDAM-RIJNMOND**

*EN*

**DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN  
VAN JUSTITIE**

**(Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond)**

**Rotterdam, 17 februari 2003**

**CONVENANT TUSSEN HET REGIONAAL  
POLITIEKORPS ROTTERDAM-RIJNMOND EN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE  
ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE.**

**Inleiding**

Nederland moet veiliger. Het kabinet en het Regionaal Politiekorps Rotterdam Rijnmond willen gezamenlijk werk maken van deze indringende oproep vanuit de samenleving. De bevordering van de veiligheid is een gezamenlijke inspanning van een ieder. Het Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" vraagt een grote inzet van alle instanties en diensten die hierin een rol vervullen.

In dit regionale convenant zijn de afspraken vervat die tussen de korpsbeheerder van het Regionaal Politiekorps Rotterdam-Rijnmond en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie zijn gemaakt over de te behalen resultaten als bijdrage aan het verhogen van veiligheid en daarmee aan het realiseren van het Veiligheidsprogramma. Uitgangspunt voor dit convenant is het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Het regionale convenant is de vertaling daarvan naar de veiligheidssituatie in Rotterdam-Rijnmond. De resultaatafspraken in dit regionale convenant hebben betrekking op de periode 2003-2006.

De afspraken die in dit convenant zijn opgenomen sluiten aan bij het in 2002 door politie, justitie en bestuur in de regio Rotterdam-Rijnmond overeengekomen, en door het Regionaal College vastgestelde, meerjarenprogramma 2003 - 2006. De afspraken sluiten tevens aan bij de bevindingen van het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing, waarin de veiligheidspartners vertegenwoordigers van het bedrijfsleven elkaar ontmoeten, alsmede bij bevindingen uit de contacten op wijk- en buurtniveau met vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf.

Naast het convenantgedeelte, dat in de onderstaande tekst is gearceerd en waarop de ondertekening van toepassing is, is daarom ook aangegeven wat in het regionale meerjarenprogramma is overeengekomen om tot een veiliger regio te komen.

**De partijen,**

1. **De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** (BZK), de heer J.W. Remkes,  
en  
**De minister van Justitie**, de heer mr J.P.H. Donner, hierna te noemen **de ministers**  
  
**en**
2. **De korpsbeheerder van het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond**

overwegende dat zij, ingevolge het op 15 februari 2003 van kracht geworden Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006, gehouden zijn om resultaatafspraken vast te leggen in een regionaal convenant;

**verklaren het navolgende te zijn overeengekomen:**



## I. RESULTAATAFSPRAKEN REGIONAAL POLITIEKORPS ROTTERDAM-RIJNMOND

### 1. Versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding

#### 1.1 Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond.

##### *1.1.1 De aanpak van (jeugdige) veelplegers en/of harde kern-jongeren.*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond hanteert een persoonsgerichte aanpak en draagt zorg voor de totstandkoming van één geïntegreerde lijst van (jeugdige) veelplegers en/of harde kernjongeren volgens de specificaties van de ministers. Hierover zijn afspraken gemaakt met de ketenpartners (zie 1.2.1).

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond draagt er zorg voor dat 80 % van de processen-verbaal van door (jeugdige) veelplegers en/of harde-kern jongeren gepleegde misdrijven, binnen 30 dagen na het eerste verhoor van de verdachte aan het OM wordt aangeboden.

##### *1.1.2 Toename van het aantal verdachten waarvan een proces verbaal wordt aangeboden aan het OM.*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond draagt er zorg voor dat het aantal aan het OM ter afdoening aangeboden zaken “met een bekende dader” toeneemt, zodat het aantal verdachten waarvan een pv wordt aangeboden aan het OM (“rechtbankzaken”) stijgt met 5000 ten opzichte van het jaar 2002.

##### *1.1.3 Registratie en tijdige en adequate behandeling van internationale rechtshulpverzoeken.*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond draagt er, overeenkomstig het Landelijk Kader politie 2003-2006 (art. 3, onder b), zorg voor dat het percentage aan het korps ter afhandeling uitgegeven rechtshulpverzoeken dat tijdig is afgehandeld, ultimo 2006 is gestegen. De te bereiken landelijke waarde in 2006 zal in de loop van 2003 worden vastgesteld. Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond conformeert zich aan de in, of in vervolg op, het Landelijk Kader Politie 2002-2006 te maken landelijke afspraken. Het korps zal de benodigde inspanningen verrichten om, voor het deel dat het korps betreft, te voldoen aan die afspraken en de daarbij genoemde doelstellingen te bereiken.

##### *1.1.4 Opsporing van criminele illegale vreemdelingen en verdachten van gerelateerde misdrijven (zoals mensenhandel en mensensmokkel) en intensivering van het operationele vreemdelingentoezicht.*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond draagt, overeenkomstig het Landelijk Kader Politie 2003-2006 (art. 3, onder c), zorg voor een intensivering van het operationeel vreemdelingentoezicht. Vóór 1 januari 2004 zal op landelijk niveau worden gekomen tot een nadere precisering. Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond conformeert zich aan de in of in vervolg op het Landelijk Kader te maken landelijke afspraken. Het korps zal de benodigde inspanningen verrichten

## 1.2 Afspraken in het kader van het Regionale Meerjarenprogramma.

### *1.2.1 Aanpak.*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond monitort nadrukkelijk de voortgang van de persoonsgerichte aanpak. Activiteiten:

- De politie participeert actief in de aanpak van personen die voorkomen op de onder regie van de GGD tot stand gekomen lijst van 700 overlastgevende verslaafden. In 2003 worden tenminste 250 van de 700 meest overlast gevende verslaafden één of meerdere malen ingebracht bij justitie of bij de hulpverlening.
- De politie houdt doorlopend een lijst bij van 100 veelplegers geweld. Op jaarbasis zullen 500 verdachten die vermeld stonden op die lijst worden overgedragen aan justitie.
- De politie houdt een lijst bij van criminele illegalen en zal permanent met 25 dossiers actief aan de slag zijn om te komen tot uitzetting.
- De politie stuurt in iedere wijk dan wel (deel)gemeente op de strafrechtelijke aanpak van de 25 meest criminele en/of overlastgevende jeugdigen.

Deze aanpak leidt tot een daling van de (gewelds)criminaliteit en de (drugserelateerde) overlast.

### *1.2.2 Geweld.*

De aanpak van geweld door het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond richt zich op maximalisering van de pakkans. Onder geweld wordt in dit verband verstaan: geweld tegen personen, geweld achter de voordeur, straatroof, vuurwapengeweld, vuurwapenbezit en woninginbraken. Activiteiten:

- Iedere maand vindt tenminste één preventieve fouilleringactie plaats in een aangewezen gebied, gericht op het bezit van (vuur)wapens.
- Jaarlijks worden tenminste 5600 verdachten ter zake geweld aangebracht bij het OM. Van deze 5600 hebben tenminste 500 personen in dat jaar vermeld gestaan op de lijst 100 veelplegers geweld.
- Van de geplande jaarlijks aan te brengen 5600 verdachten ter zake geweld is, gezien de prioriteit die aan jeugd gegeven wordt, 15% jeugd (840 verdachten).
- Elke vuurwapentip en elk geconstateerd vuurwapenbezit leidt tot onderzoek

Deze aanpak leidt tot minder vuurwapens in omloop en meer geweldplegers in de cel.

### *1.2.3 Jeugd.*

De inzet van het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond richt zich op het terugdringen van criminaliteit en/of overlast dóór de jeugd en een beter perspectief vóór de jeugd. Binnen het thema jeugd worden twee doelgroepen onderscheiden: jongeren onder de leeftijd van 12 jaar en jongeren in de leeftijd tussen 12 en 18 jaar.

De gerichte aanpak van jeugdige veelplegers (o.a. ter zake geweld) zal op termijn leiden tot een vermindering van het aantal jeugdige recidivisten en meer aandacht voor first-offenders.

Activiteiten:

Jongeren jaar < 12:

- Niemand weg zonder overleg; veel aandacht voor first offenders om herhaling te voorkomen.
- Elke verdachte wordt besproken in het Justitieel Casemanagement Overleg.

Jongeren tussen de 12 en 18 jaar:

- Niemand weg zonder reactie; veel aandacht voor first offenders om herhaling te voorkomen.
- De politie onderhoudt per wijk een permanente lijst van jeugdige veelplegers. Jaarlijks worden per wijk tenminste de 25 meest criminele en overlastgevende jongeren strafrechtelijk aangepakt en/of opgenomen in een sluitende aanpak.

Deze aanpak leidt tot minder jeugdige veelplegers en jeugdgerelateerde overlast in de (deel)gemeente/wijk. Hardnekkige jeugdige veelplegers komen in de cel of in een sluitende aanpak van justitie en zorg.

#### *1.2.4 Drugs en –overlast.*

Kern van de inzet van het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond op dit thema is overlastgevende verlaafden van de straat en criminele illegalen het land uit. De lijst van 700 meest overlast gevende verlaafden geeft richting aan die inzet. Activiteiten:

- In 2003 worden tenminste 250 overlastgevende verlaafden door de politie een of meerdere malen aangehouden en ingebracht bij justitie of bij de hulpverlening.
- In de daaropvolgende jaren geldt datzelfde ten aanzien van tenminste 150 van het aldan resterende aantal personen op die lijst.
- Door het gecoördineerd permanent aanpakken van overlastgevendenden , de zgn. persoonsgebonden aanpak (PGA), wordt bij hen druk opgebouwd om zichzelf “vrijwillig” te melden in het zorgcircuit.
- De politie monitort ook zelf de afhandeling van aangebrachte PGA-ers.
- Sluiting van overlastgevende dealpanden en runnerspanden (Alijda aanpak).
- Jaarlijks worden tenminste 700 dealers aangehouden en ingebracht bij justitie.
- Jaarlijks worden tenminste 6000 processen-verbaal opgemaakt ter zake overlastfeiten uit de APV.
- Illegale criminelen worden uitgezet.

#### *1.2.5 Randvoorwaarden.*

Het optimaliseren van efficiency en effectiviteit binnen de eigen organisatie is een eerste randvoorwaarde om de geformuleerde ambitieuze doelstellingen te kunnen realiseren. Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond zet daarom in op minder papier en minder bureaucratie, op het optimaliseren van de informatie-uitwisseling tussen de onderscheiden politieprocessen en op het actief bewaken van de eigen kwaliteit. Dit leidt tot de volgende activiteiten:

- Vanaf 2003 wordt jaarlijks de bekendheid van de buurtagent gemeten.<sup>1</sup>
- In alle districten wordt tenminste tweemaal per jaar aan burgers de gelegenheid gegeven om in een openbare bijeenkomst een oordeel te geven over de politieprestaties in hun wijk.
- In alle districten worden raadsleden jaarlijks in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept jaarplan.
- Met ingang van 2003 worden de resultaten van de politie actief aan de burgers ter beschikking gesteld via internet.

Een tweede randvoorwaarde is dat de capaciteit voor stedelijke evenementen wordt genormeerd en begrensd. Slim en efficiënt is het uitgangspunt. Normering vindt plaats aan de hand van de jaarlijks vast te stellen regionale evenementenkalender. Inzet:

- Op jaarbasis wordt regiobreed maximaal 200.000 uur gereserveerd voor evenementen en daaraan gerelateerde zaken.
- Overschrijding van het urenbudget en/of inzet bij niet geplande evenementen vindt pas plaats na herprioritering door het bevoegd gezag.
- De politie adviseert over vergunningaanvragen en vergunningvoorwaarden.

---

<sup>1</sup> De meetmethoden en criteria moeten hiervoor nog worden ontwikkeld.

### 1.2.6 Resultaten.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is de inzet van politie en OM binnen de thema's *geweld, jeugd en drugs en overlast* vooral gericht op reductie van dié vormen van criminaliteit die in de Politiemonitor (en voor de gemeente Rotterdam in de Veiligheidsindex) het meest bepalend zijn. In casu gaat het om straatroof, overvallen, woninginbraak, diefstal uit auto's en om vuurwapens.

De politie gaat ervan uit dat de hierna weergegeven inspanningen in de periode 2003-2006 zullen leiden tot een trendbreuk.

## 2. Intensivering van het toezicht en de handhaving

### 2.1 Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond.

#### *2.1.1 De zichtbaarheid, bereikbaarheid en publieksgerichtheid van de politie moeten in 2006 substantieel zijn gestegen ten opzichte van 2002.*

In het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond worden de oproepen via het Landelijk Telefoonnummer Politie (LTP):

- In 80% van de gesprekken binnen 20 seconden beantwoord;
- In 90% van de gesprekken binnen 30 seconden beantwoord;
- In 95% van de gesprekken binnen 45 seconden beantwoord;

In het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond worden de kwantitatieve en de kwalitatieve prestaties van het LTP-teleservicecentrum jaarlijks onderzocht en vastgelegd aan de hand van de Telanmethodiek.

De effectiviteit van de tussenkomst van de 1-1-2-alarmcentrale wordt in het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond afgemeten aan de volgende normen:

- 80% van de 'normale' 1-1-2-oproepen uit het vaste-telefonienetwerk wordt binnen 15 seconden aangeboden aan de achterliggende meldkamers van brandweer/ambulance en politiediensten;
- 80% van de 'normale' oproepen uit de mobiele-telefonienetwerken (bij deze oproepen is de plaatsbepaling moeilijker c.q. tijdrovender) wordt binnen 30 seconden aangeboden aan de achterliggende meldkamers van brandweer/ambulance en politiediensten;
- bij alle grote calamiteiten moet binnen 30 minuten de capaciteit van de 1-1-2-opvang zijn verdubbeld.

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond bereikt een substantiële verbetering van de schaalscore 'beschikbaarheid' uit de Politiemonitor bevolking (PMB). Deze komt overeen met de door het korps behaalde hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002, zijnde 4,8

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond bereikt een substantiële verbetering van het percentage van de bevolking dat zegt "(zeer) tevreden" te zijn over het laatste politiecontact in de Politiemonitor Bevolking (PMB). Deze komt overeen met de door het korps bereikte hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002, zijnde 69,8%.

#### *2.1.2 De politie gaat de regels consequenter handhaven en de burgers aanspreken op overtreding daarvan.*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond draagt er zorg voor dat het aantal uit staandhoudingen voortgekomen boetes en transacties zal toenemen met 22.000 ten opzichte van het aantal over 2002

## 2.2 Afspraken in het kader van het Regionale Meerjarenprogramma.

De inspanningen van het korps zijn erop gericht dat de inwoners van Rotterdam-Rijnmond in 2003 in geval van spoed kunnen rekenen op 24 uur telefonische bereikbaarheid via het 112 alarmnummer. Er zal zich dan een voertuig van de Directe Hulpverlening (DHV) naar de melding begeven. Het doel is dat bij prioriteit 1 en 2 meldingen de DHV in 90% van de gevallen binnen 15 minuten ter plaatste is. Ieder deel van de regio Rotterdam-Rijnmond kan zeker zijn van aanwezigheid van één of meerdere van dergelijke eenheden.

Daarnaast is de politie voor niet spoedeisende zaken 24 uur bereikbaar via het landelijk telefoonnummer politie 0900-8844.

In 2003 is het werkproces Intake & Service op alle onderdelen operationeel en biedt het naast deze telefonische service via het Call Center ook service aan de bureaus. Hier kan onder andere aangifte worden gedaan. Aangifte kan ook plaatsvinden via telefoon of internet (24 uur). Het streven is erop gericht om het aantal aangiften dat via de telefoon of het internet binnenkomt op een niveau van 30% van het totaal aantal aangiften op jaarbasis te krijgen.

## **3. Verbetering van de doelmatigheid**

### 3.1. Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond

#### *3.1.1 Terugdringen van het ziekteverzuim.*

Het ziekteverzuimpercentage van het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond over 2002, berekend conform de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gehanteerde definitie, bedraagt 9.1%. Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond dringt het totale ziekteverzuim (korter en langer dan 1 jaar) terug tot 7,8 %.

#### *3.1.2 Doelmatigheidsverbetering binnen het primaire proces van 5% in vier jaar.*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond draagt er zorg voor dat in de periode 2002-2006 wordt gekomen tot een doelmatigheidsverbetering van minimaal 5% van de feitelijke sterkte per 31 december 2002 (met inbegrip van het terugdringen van het ziekteverzuim) ten behoeve van het primaire proces. Het korps stelt daartoe per 01-10-2003 een plan van aanpak op waarin samenhangende maatregelen (waaronder de optimalisatie van capaciteitsmanagement) worden weergegeven die, samen met de maatregelen ten behoeve van de terugdringing van het ziekteverzuim, deze doelmatigheidsverbetering realiseren.

## **II. BEHEERSONDERWERPEN**

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond wil aanvullend op de resultaatafspraken in het convenantgedeelte, inzichtelijk maken wat zijn inspanningen in de komende jaren zijn op een aantal voor de dagelijkse taakuitvoering zeer relevante beheeronderwerpen.

### **1. Geweldmiddelen**

In het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond voldoet in 2006 meer dan 90% van diegenen die zijn uitgerust met geweldsmiddelen aan de in de Regeling toetsing geweldsbeheersing politie (RTGP) gestelde eisen.

In 2003 wordt in het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond, naast de bestaande toets schietvaardigheid en de in 2002 operationeel geworden toets geweldsbeheersing, de nieuwe toets aanhouding en zelfverdediging afgenomen. In 2002 is reeds de voorbereiding gestart en is er een begin gemaakt met de trainingen. De executieve bewapende politieambtenaar moet minimaal 32 uur per jaar oefenen als voorbereiding op de noodzakelijke toetsen. Slagen is voorwaardelijk om bewapend aan het werk te kunnen blijven.

### **2. Percentage allochtonen**

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond voldoet aan het percentage allochtonen zoals dat in het regionaal convenant als streefcijfer wordt afgesproken op voorstel van het Landelijk expertisecentrum diversiteit (LECD).

Het diversiteitsbeleid van het korps richt zich op het verbeteren van de positie van minderheidsgroepen. Dit beleid zal nadrukkelijk een eigen plaats krijgen. In het najaar van 2002 wordt een 0-meting op het gebied van diversiteit gehouden. De uitkomsten zullen in 2003 worden benut bij het formuleren van gerichte acties om de positie van minderheidsgroepen verder te versterken.

Het percentage allochtonen in het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond ontwikkelt zich gedurende de convenantsperiode naar 14.5

### **3. Instroom aspiranten**

In 2001 en 2002 zijn respectievelijk 286 en 393 aspiranten ingestroomd. In 2003 worden 140 aspiranten aangemeld. Voor de jaren 2004 tot en met 2006 is de aanmelding van 100 aspiranten geprognoseerd. Deze aantallen kunnen worden opgehoogd indien het korps in de komende jaren extra sterkte krijgt toegekend.

### III. INSPANNING MINISTERS

#### *Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond*

##### *1. Kosten C2000 / GMS*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond heeft, vooruitlopend op de realisering van de Veiligheidsregio, investeringen gepleegd voor de meldkamerprojecten. De projectbegroting hiervan is nog niet sluitend. De ministers van BZK en van Justitie en de korpsbeheerder van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond stellen vast dat nu sprake zal zijn van een meer geleidelijke monodisciplinaire aanpak, gericht op de implementatie van C2000 en GMS.

##### *2. Kosten personeel*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond heeft er, onder de toenemende maatschappelijke druk op de politiezorg, voor gekozen om de werving van aspiranten nadrukkelijk te intensiveren. Deze intensivering, die in de afgelopen drie jaar tot een grote wervingsinspanning heeft geleid, was om drie redenen noodzakelijk (zie ook de rapportage van de werkgroep Van Zundert). In de eerste plaats om te kunnen voldoen aan de reguliere vervangingsvraag, in de tweede plaats om de uitstroom te kunnen opvangen en in de derde plaats om de als gevolg van onderbezetting ontstane vicieuze cirkel van hoge werkdruk en ziekteverzuim te kunnen doorbreken. De intensivering van de werving, alsmede het feit dat aan aspiranten marktconforme salarissen worden betaald, hebben tot gevolg dat het korps zich geplaatst ziet voor meer dan gemiddeld hoge personele lasten.

De personele ontwikkeling van het korps, waaronder de verwachte uitstroom, is aanleiding om de geïntensiverde wervingsinspanning onverminderd voort te zetten. De huidige bedrijfseconomische omstandigheden nopen het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond evenwel tot een vertraging in de instroom van nieuwe aspiranten.

De ministers van BZK en van Justitie zeggen toe in het kader van het geïntegreerd begrotingsoverleg met het korps nader te overleggen, teneinde de specifieke meerkosten van de wervingsinspanning en van C2000 en GMS voor Rotterdam-Rijnmond te bepalen.

##### *3. Actualisering BVS*

De aanvankelijk overeengekomen actualisering van het BVS zal niet plaatsvinden. De in de juni-circulaire 2002 opgenomen gegevens over de actualisering van het BVS zijn van invloed geweest op de instroomprognose van Rotterdam-Rijnmond. Daarmee is rekening gehouden met de instroom van nieuw personeel. In 2001 en 2002 zijn respectievelijk 286 en 393 aspiranten ingestroomd.

Onder verwijzing naar de juni-circulaire zouden naar verwachting door de ministers aan Rotterdam-Rijnmond 60 BVE's worden toegekend.

Gelet op de in het Landelijk kader aangekondigde versnelde evaluatie van het BVS (vóór 1 januari 2005) en mede gelet op de, door de grote maatschappelijke druk op de politiezorg ongewenste, vertraging in de instroom van aspiranten in het korps, neemt het korps Rotterdam-Rijnmond met instemming van de ministers een voorschot op de verwachte toekenning van extra BVE's na evaluatie. In de jaren 2003 en 2004 wordt de werving van aspiranten met 30fte vergroot tot respectievelijk 170 en 130.

#### IV. SLOTBEPALING

Dit Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond kan worden gewijzigd indien alle partijen hiermee instemmen. Iedere deelnemende partij kan daartoe te allen tijde voorstellen doen.

Tussentijdse aanpassing kan plaatsvinden in verband met afspraken die bij de formatie van een nieuw kabinet worden gemaakt. Tussentijdse aanpassing van de resultaatafspraken kan voorts onder meer plaatsvinden wanneer sprake is van onvoorziene gebeurtenissen die een buitenproportionele politie-inzet vereisen. Van een buitenproportionele politie-inzet is in ieder geval sprake wanneer een korps in enig jaar meer dan 5% van de op jaarbasis beschikbare capaciteit heeft moeten aanwenden om te voldoen aan de verplichting tot het leveren van landelijke bijstand, conform de Politiewet 1993. Onder 'capaciteit' wordt in dit geval verstaan de feitelijk aanwezige bruto-capaciteit van medewerkers in een executieve rang in de schalen 6 tot en met 8.

Indien op enigerlei wijze extra ruimte ontstaat in de regionale veiligheidsketen, wordt door het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond bezien in hoeverre de resultaatafspraken

#### V. CITEERTITEL

Dit convenant wordt aangehaald als: 'Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond'.

#### VI. ONDERTEKENING

Rotterdam, 17 februari 2003,

De korpsbeheerder van het  
Regionaal Politiekorps  
Rotterdam-Rijnmond  
mr. I.W. Opstelten

Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
J.W. Remkes

Justitie

mr. J.P.H. Donner

De minister van

#### *Literatuur over resultaatgerichte sturing bij de politie*

- Algemene Rekenkamer, Financieel beheer politieregio's, Den Haag, 1998.
- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: Public Administration, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.
- Kastelein, J., Modulair organiseren, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1990.
- Oosterom, R.P. van, Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, april 2002, C2150.



- Sluis, A. van, Van 'planning en control' naar strategische beleidsvorming – Een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie, EUR, Rotterdam, 2002 (diss.).
- Treur, J. H., Centralisatie en decentralisatie bij de Nederlandse politie, Kon. Vermande, Lelystad, 1998.
- Treur, J.H., Regionale politie en decentralisatie, in: Burger, Y. e.a. (red.), Effectief organiseren in de publieke en private sector, Lemma, Utrecht, 1993.
- Treur, J.H., Resultaatverantwoordelijkheid en effectiviteit bij gemeentepolitiekorpsen, in: Beleidsanalyse, 1992, nr. 2, pp. 255-259.

## 11 Resultaatgerichte sturing (5): gezondheidszorg

P.M.

### *Literatuur over resultaatgericht sturen in de gezondheidszorg*

- Putters, K., Geboeid ondernemen – een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg, Van gorcuym, Assen, 2001.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, Volksgezondheid en zorg, Zoetermeer, 2001.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, Kwaliteit resultaatanalyse systeem, Zoetermeer, 2001.

## 12 Resultaatgerichte sturing (6): aansturing van agentschappen

Een agentschap is een belangrijke vorm van *interne* verzelfstandiging. Zelfstandige bestuursorganen zijn een vorm van *externe* verzelfstandiging.

We gaan hier op agentschappen in. Als aanloop naar de kern wordt eerst iets gezegd over de voorwaarden voor agentschapsvorming, de kenmerken van een agentschap, welke organisaties de agentschapsstatus hebben. Met name gaan we daarna in op de vraag hoe resultaatgerichte sturing bij agentschappen van de grond kan komen.

### *Scheiden van beleid en uitvoering: achtergrond van agentschapsvorming*

In de jaren negentig kreeg de oprichting van agentschappen op rijksniveau een impuls. Volgens het regeerakkoord van het eerste kabinet-Kok moet de beleidsuitvoering op rijksniveau meer losgemaakt worden van de beleidsvorming. Agentschappen pasten in dit uitgangspunt. Door een agentschap komt de beleidsuitvoering *op afstand* te staan van een ministerie (*kerndepartement*), hoewel een agentschap formeel een onderdeel van een ministerie blijft. Een agentschap is een onderdeel van een departement dat met de *uitvoering van beleid* belast is, en doorgaans ook adviezen geeft over de vorming van beleid, dat ze geheel of deels later, na vaststelling, moet uitvoeren. Immers, het zou een fout zijn om de expertise die over uitvoering bestaat niet te benutten bij de beleidsvorming, zo leert ons het denken van Elmore en anderen over forward and backward mapping. Korsten sprak over uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid. Terug naar de agentschappen. *Gescheiden en apart maar toch verbonden*, dat is wat aan een agentschap opvalt.

Voorbeelden van agentschappen zijn de KNMI, de Dienst Justitiële Inrichtingen, en de Rijksarchiefdienst.

Daarmee is een aantal begrippen naar voren gekomen die in verband met agentschapsvorming gekend moeten worden: scheiding beleid en uitvoering; kerndepartement; op afstand plaatsing; ministeriële verantwoordelijkheid; interne en externe verzelfstandiging.

### *Voorwaarden voor agentschapsvorming op rijkniveau*

Onder welke voorwaarden kunnen agentschappen, waarvoor de volledige ministeriële verantwoordelijkheid geldt in tegenstelling tot zelfstandige bestuursorganen, ontstaan? Van der Knaap e.a. (1997) ging na in 'Aansturen op resultaat' onder welke voorwaarden de invoering van outputgerichte besturing van uitvoerende diensten op verantwoorde wijze mogelijk is. Drie voorwaarden zijn voor agentschapsvorming van belang, meent Nouwt (1999).

1. Overheidsdiensten met producten en diensten waaraan kosten kunnen worden toegerekend, kunnen voor deze agentschapsstatus in aanmerking komen, schrijft Nouwt, plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Financiën. Dat is wat eng financieel gedacht, maar het was zeker en vast zo dat de wenselijkheid van een zelfstandig beheer een krachtige factor was. Door *afwijkende beheersregels* zou *doelmatiger* gewerkt kunnen worden.
2. Bovendien moet op een later moment beoordeeld kunnen worden dat met afwijkende regels doelmatiger gewerkt is.
3. Bij een dienstonderdeel met agentschapsstatus moet ook sprake zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne interne planning & controlcyclus.

### *Aantal agentschappen*

Begin 2000 waren er 22 agentschappen.

Tabel: Agentschappen per 1 januari 2000\*

Naam agentschap*	Ministerie	Jaar op-richting	Aantal Fte's	Eigen ver Mogen	Baten
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Justitie	1994	2896	77	497
Plantenziektkundige dienst (PD)	LNV	1994	314	6	40
Senter	EZ	1994	225	11	81
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	Justitie	1995	16.460	374	2443
Dienst Informatievoorzieningen Overheidspersoneel (IVOP)	BZK	1995	48	3	21
KNMI	V&W	195	440	45	93
College beoordeling geneesmiddelen (CBG)	VWS	1996	82	1	28
Dienst Centrale Financiële Instellingen (CFI)	OC&W	1996	392	16	108
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	Justitie	1996	453	10	71
Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGW&T)	Defensie	1996	1007	56	175
Rijksarchiefdienst (RAD)	OC&W	1996	335	13	54
Rijksdienst voor de Radiocommunicatie (RDR)	V&W	1996	338	44	62
Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	BZK	1997	110	4	14
Bureau Heffingen	LNV	1998	246	7	52
Centrum tot Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI)	BuiZa	1998	17	2	19
Defensie Telematica Organisatie (DTO)	Defensie	1998 (**)	1284	270	533

Organisatie informatie- en communicatietechnologie voor de openbare orde en veiligheid (ITO)	BZK	1998	368	44	161
Kon. Landelijke Politie diensten (KLPD)	BZK	1998	2855	154	504
Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR)	BZK	1999	51	3	64
Rijksgebouwendienst (RGD)	VROM	1999	915	19=08	1862
Laser	LNV	1999	470	10	146
Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (IW&V)	VWS	2000	874	n.b.	130
* De cijfers in de tabel zijn ontleend aan de financiële verantwoordingen 1999 (eigen vermogen per 31-12-1999 en gerealiseerde baten over 1999; bedragen in miljoenen gulden; aantal fte's in 1998).					
** Het agentschap DTO is ontstaan door een samenvoeging van het agentschap DCC (duyverman computer Centrum, agentschap sinds 1994) en enkele andere telematica-onderdelen van het ministerie van Defensie. N.B.= Deze gegevens zijn niet bekend omdat het betreffende agentschap te kort bestaat om reeds over een verantwoording te beschikken.					
Bron: Van Oosterom c.s., in: Openbare Uitgaven, 2000, nr. 2, p. 98.					

### ***Aanzet tot agentschapsvorming***

In het heroverwegingsrapport 'Verder bouwen aan beheer' is in 1991 de aanzet gegeven tot verandering van bovendepartementale beheersregels. De ontwikkeling van een nieuwe vorm van interne verzelfstandiging past in de *invoering van integraal management* en in pogingen 'om de spanning tussen macro- en micro-doelstellingen in organisaties te verminderen' (Nouwt, 1999). In het rapport komt naar voren dat voor bepaalde onderdelen van het Rijk maatwerk in plaats van standaardregelgeving geboden is. *Maatwerk-behoefte aan beheer* is een, maar dan extern of intern verzelfstandigen? Kernvariabele in die discussie is de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid kan blijven bestaan of ingeperkt kan worden. Is inperking mogelijk dan valt te kiezen voor de zbo-vorm, is dat niet zo dan verdient een interne verzelfstandiging in de vorm van een agentschap de voorkeur. Of beheersregels knellen, is niet voldoende reden om te komen tot de keuze voor een agentschap, er moet ook een visie zijn op de verantwoordelijkheidsproblematiek. Is, anders gesteld, sprake van de wenselijkheid en mogelijkheid van apart beheer (in casus wordt voldaan aan de drie genoemde voorwaarden voor agentschapsvorming, zoals resultaatgericht sturen) en is continuïteit in de volle ministeriële verantwoordelijkheid gewenst, dan kan de agentschapsvorm een goede keuze zijn.

### ***Kenmerken agentschap***

Een agentschap zal veelal de volgende kenmerken (zie o.a. Nouwt, 1999) hebben.

1. De productie van de kernactiviteiten van het agentschap is in beginsel meetbaar.
2. De bedrijfsprocessen kunnen en zullen beschreven worden, respectievelijk zijn.
3. Op basis van een kostprijsmodel kunnen kosten aan producten en diensten worden toegewezen.
4. Er vallen na enige tijd, bijgevolg, uitspraken te doen over de doelmatigheid van een agentschap.
5. Er vindt een vorm van interne resultaatgerichte sturing plaats, op basis van afspraken met het moederdepartement. Resultaatgerichte sturing kan impliceren sturing op prestatie en/of gewenste effecten.
6. Er zal een vorm van terugkoppeling zijn over bereikte resultaten van het agentschap naar het financierende moederdepartement of de departementen.

### *Enkele uitwerkingen*

Het op eigen benen kunnen staan van een organisatiedeel in de vorm van een agentschap blijkt uit *zelfstandige planning & control*. Die komt tot uitdrukking in zaken als de vaststelling van doelstellingen, en de toepassing van instrumenten uit de P&C, zoals audits, doorlichtingen en beleidsevaluaties. Audits en dergelijke moeten een goed financieel beheer waarborgen. Een goedkeurende accountantsverklaring is eis.

### *Prikkels voor meer doelmatigheid*

Als een agentschap doelmatiger moet werken dan in geval een organisatiedeel geen agentschapsstatus heeft, zijn prikkels nodig. Welke zijn denkbaar?

Managers van agentschappen worden afgerekend op resultaten. Om die managers in de gelegenheid te stellen om ambities waar te maken geldt: 'een beter resultaat door ruimere bevoegdheden'. Er is dus in beginsel sprake van een zekere terugtred van het moederdepartement, een op afstand staan. Om toch sturing te garanderen, is aansturing gewenst.

De leiding van een agentschap zal niet alleen op het bereiken van bepaalde resultaten mikken maar ook proberen dat doelmatiger te doen dan zonder de agentschapsvorm het geval zou zijn. Er moet dus kostenbewustzijn aanwezig zijn, en de kosten moeten in een informatiesysteem zichtbaar worden. Door het in rekening brengen van een prijs aan derden, waaronder andere onderdelen van de rijksoverheid, wordt een in de publieke sfeer ontbrekend marktmechanisme nagebootst, aldus Nouwt (1999). Werken binnen de agentschapsvorm impliceert dus een andere manier van bedrijfsvoering dan zonder agentschapsstatus het geval zou zijn. De producten en diensten zouden zich ervoor moeten lenen.

### *Ministeriële verantwoordelijkheid*

Een agentschap is niet extern verzelfstandigd en dus is de ministeriële verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen niet ingeperkt. Dat betekent dat er blijkbaar gevoeligheden met een agentschap verknoopt zijn, die dat verhinderen. Die kunnen betrekking hebben op de zorgvuldigheid die rond productie en diensten verist is, zoals het voorkomen van misbruik. De minister legt over een agentschap verantwoording af aan het parlement. In beginsel zal het parlement aandacht kunnen hebben voor de vraag of er kaders zijn waarbinnen een agentschap functioneert, welke die kaderstelling is, en of er procedures zijn die door moederdepartement en agentschap worden gevolgd, en of zo nodig actie wordt ondernomen bij gebleken knelpunten.

### *Sparen en lenen*

Een in het oog springende financiële werkwijze impliceert dat een agentschap niet werkt volgens het verplichtingen-kasstelsel maar volgens het baten-lastenstelsel. Een agentschap heeft zo meer flexibiliteit bij de aanwending van financiële middelen. Middelen die in een jaar niet verbruikt worden, kunnen naar een volgend jaar worden overgeheveld. Dit heet een *spaarfaciliteit*. Een agentschap 'mag bij het ministerie van Financiën voor investeringen leningen opnemen, buiten de normering voor de

uitgaven en de niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting'. Dat heet de *leenfaciliteit* (Nouwt, 1999). Een agentschap kan verkopen.

### *Naar leren van agentschappen*

Dorresteyn en Van der Westen (1998) beschreven een aantal leerpunten voor de ontwikkeling en implementatie van prestatiemeting bij agentschappen. Het ging om drie agentschappen die prestatiesturing hebben ingevoerd. De drie onderzochte agentschappen KNMI, RDR en CFI zijn qua doel en aansturing te typeren.

#### *Rijksdienst voor Radiocommunicatie, een agentschap*

De Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) is een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). De RDR geeft op het terrein van radiocommunicatie voor het Nederlandse grondgebied uitvoering aan het door de minister van V&W vastgestelde telecommunicatiebeleid en telecommunicatie wet- en regelgeving. De RDR is verantwoordelijk voor het beheer van het frequentiespectrum in Nederland. Relevante taken zijn vergunningverlening, standaardisatie van telecommunicatieapparatuur en handhaving van de ehterordering. De RDR wordt aangestuurd door de moederorganisatie: de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post (HDTP) van V&W. Aansturing vindt plaats op basis van de input-outputrelatie. De te leveren output wordt kwantitatief en kwalitatief omschreven en de hiervoor benodigde input wordt gebudgetteerd. Er wordt zagezegd extern op output gestuurd. De RDR is in 1996 opgericht en omvat 338 fte's aan personeel (Van Oosterom, Scholten en Soons, 2000: 89).

#### *Het agentschap KNMI*

Het Koninklijk Meteorologisch Instituut, beter bekend als KNMI, is als agentschap een onderdeel van V&W. De KNMI beoogt met meteorologische, klimatologische en seismologische dienstverlening een bijdrage te leveren aan de veiligheid van burgers en goederen, en uiteindelijk ook bij te dragen aan het optimaal functioneren van de Nederlandse infrastructuur. Sturing van de KNMI geschiedde in 1998 op basis van een input-outputrelatie (Dorresteyn en Van der Westen, 1998). Het aantal fte's bedraagt in 2000 440 (Van Oosterom e.a., 2000: 89). De aansturing van dit agentschap is aan de orde in het door Kickert geredigeerde boek '*Aansturing van verzelfstandigde diensten*'.

#### *De Dienst Centrale Financiële Instellingen (CFI), een agentschap*

De Dienst Centrale Financiële Instellingen (CFI) is een agentschap, een onderdeel van het ministerie van OC&W. De CFI is gericht op de efficiënte, continue en kwalitatief verantwoorde uitvoering van standaard-overheidsregelingen (bekostiging van onderwijsinstellingen) en maatwerkproducten (bijvoorbeeld de behandeling van bezwaar en beroep) alsmede de verzorging van informatie voor beleid en bekostiging (financiële rapportages en feedback vanuit de instellingen).

Welke sturingsfilosofie geldt voor de CFI? Dat is die van outputsturing binnen budgettaire randvoorwaarden. De te leveren output aan producten en diensten wordt kwantitatief en kwalitatief gedefinieerd. De voor de uitvoering benodigde apparaatskosten worden binnen het begrotingsjaar gebudgetteerd onder de randvoorwaarde van efficiënte bedrijfsprocessen. Daarnaast is, aldus Dorresteyn en

Van der Westen, 'in ruime mate sprake van input- en throughputbudgettering' (1998: 69). Bij CFI is sprake geweest van 'het ontwikkelen van prestatie-indicatoren bij alle productgroepen'; 'de ontwikkeling van prestatie-indicatoren per verantwoordelijke productgroep'; 'het optreden van een lid van het managementteam van het agentschap als champion (trekker) van het project'; 'een afstemming met de beleidsdirectie op het moederdepartement' (1998: 72).

Het aantal fte's van de CFI bedraagt in 2000 440 (Van Oosterom e.a., 2000: 89). De aansturing van dit agentschap is aan de orde in het door de bestuurskunde-hoogleraar Walter Kickert geredigeerde boek *'Aansturing van verzelfstandigde diensten'*.

### *Aandachtspunten van prestatiemetingssystemen bij agentschappen*

Dorresteyn en Van der Westen hebben drie aspecten van de drie agentschappen (KNM, CFT, RDR) bekeken:

1. 'de aanwezigheid van een vooraf gedefinieerd ontwikkelingsstramien';
2. 'de differentiatie van prestatie-indicatoren naar verschillende gebruikersgroepen';
3. 'de aanwezigheid van een helder implementatietraject, mede in aansluiting op het informatiesysteem'.

*Ad 1 Was er vooraf nagedacht over de invoering van een prestatiemetingssysteem? De aanleiding voor de ontwikkeling van een prestatiemetingssysteem was in elk van de drie gevallen de agentschapsvorming. De noodzaak tot gerichtere aansturing van de primaire processen werd gevoeld. Welk ontwikkelingsstramien was er? De beide auteurs gingen er ten eerste vanuit dat er een ex-ante beoordeling van de organisatie plaatsvindt om de slagingskans van een prestatiemetingssysteem vast te stellen.*

Ten tweede, zij gingen ervan uit dat er een methodiek gevolgd werd, waarbij te denken was aan de *EEE-methode* (Mol, 1996) of de *Balanced scorecard-methode* van Kaplan & Norton.

Ten derde, de vaststelling van het organisatieniveau dat het initiatief neemt tot de ontwikkeling van een prestatiemetingssysteem. Bij voorkeur moest er draagvlak zijn op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie.

Wat bleek, was dat bij geen van de drie instellingen dit ontwikkelingsstramien volledig was toegepast. Een ex-antebeoordeling bleef achterwege. Er was dus geen beoordeling vooraf of de organisatie wel klaar was voor de organisatieverandering. Een zwak punt dus.

*Ad 2 Was er wel een differentiatie van gebruikersgroepen waarmee de agentschappen rekening hielden bij de benutting van de prestatiemeting? Gebleken is dat verschillende belanghebbenden van de drie onderzochte agentschappen gebruik maakten van informatie uit het informatiesysteem. Denk daarbij aan het productgroepmanagement, het management van het agentschap, de beleidsverantwoordelijke directie van het moederdepartement, de directie FEZ op het moederdepartement, de ambtelijke top in het moederdepartement (sg, dg, bewindslieden), het ministerie van Financiën). Elke belanghebbende heeft eigen doelen en overwegingen. Volgens Dorresteyn en Van der Westen (1998: 70) is gebleken dat 'rapportages van de agentschappen naar de beleidsdirectie, FEZ,*

bestuurstop, het ministerie van Financiën en Staten-Generaal zijn afgestemd op hun behoefte'. Dat is een les. Bij de ontwikkeling van een prestatiemetingsysteem moet aangesloten worden bij de *differentiële informatiebehoefte*. 'Het gehele traject slaagt pas als er een goede interactie is tussen de belanghebbenden' (1998: 70).

Het gebruik moet overigens niet overschat worden. De auteurs: 'Slechts een bestuurslaag, namelijk de verantwoordelijke directie op het moederdepartement, gebruikt prestatie-indicatoren *consistent* voor de beleidsafwegingen, het vaststellen van jaardoelen en voor het inzicht in de taakuitvoering. Op alle overige bestuurslagen zijn nog voldoende mogelijkheden aanwezig voor een *beter gebruik* van prestatie-indicatoren voor de aansturing van de agentschappen'.

De onderzoekers vonden geen indicaties dat er naar agentschappen toe sprake was van individuele beloningen of negatieve sancties op basis van prestatie-indicatoren. Wel is agentschappen toegestaan *overwinsten* als gevolg van efficiënter werken binnen zekere grenzen te houden. Bijvoorbeeld was dat het geval bij de CFI en de RDR in de vorm van reserve. Inzichten op basis van de prestatiemeting zijn overigens te gebruiken voor veranderingen in de *tariefstelling*. Bij de RDR was hiervan sprake.

Een specifiek vraagstuk in verband met intern gebruik is de wenselijkheid van verband tussen een prestatie-indicator met typen activiteiten van de productgroep, die ook door de productgroep beïnvloedbaar zijn. Een voorbeeld. Bij de hoofdafdeling Handhaving van de RDR werd als outputindicator gebruikt 'het aantal opsporingszaken' en de kwaliteitsindicator 'doorlooptijd opsporingszaken'. Als een prestatie-indicator verbonden is met een afdeling of productgroep kan een afdelings- of productgroepmanager 'ook worden aangesproken op de geleverde prestaties'. Zijn er dan vereisten? Ja, communicatie is nodig met betrokkenen over de prestatie-indicatoren en een goede normstelling. 'Onrealistische normen werken contraproductief' (1998: 70). Beide auteurs menen dat als zelfde prestatie-indicatoren te gebruiken zijn voor productgroepen binnen een cluster ook vergelijkingen tussen productgroepen te maken zijn. Dat bleek inderdaad mogelijk. Althans binnen het cluster Weersverwachting van het KNMI was dat mogelijk.

Is het allemaal rozengeur en maneschijn qua gebruik van prestatiemetingsresultaten van agentschappen? Neen, want de politieke benutting door leden van de Staten-Generaal blijft achter. Politieke belangstelling voor aansturing en prestaties is pas aan de orde als de prestatie-indicatoren te maken hebben met gevoerd en te voeren beleid. Dan kan 'de politiek' namelijk sturen. Politici zijn geïnteresseerd in doeltreffendheidskengetallen en veel minder in doelmatigheidskengetallen, die vooral voor de ambtelijke top die zich bezig houdt met *beheer* van belang.

Ad 3 *Is sprake van de aanwezigheid van een helder implementatietraject van prestatiemeting, mede in aansluiting op het informatiesysteem?* Implementatie deed zich inderdaad voor. Het is niet zo dat de prestatiemeting wel is bepleit maar niet bij de drie agentschappen is ingevoerd. Prestatiemeting is van de grond gekomen. Welke issues waren aan de orde?

- Normontwikkeling ten aanzien van prestaties (in relatie tot de strategie en activiteiten) bleek een issue. Dat vroeg tijd.

- Prestaties moeten geregistreerd worden. Een tweede issue betrof de verzameling van informatie over prestaties, een informatiesysteem dus.
- Drie: Er blijkt een wisselwerking te kunnen optreden tussen de ontwikkeling van indicatoren en de (her) bouw van informatiesystemen.
- Vier: Het blijkt gewenst 'periodiek te evalueren of prestatieindicatoren en normstelling nog aansluiten bij de sturingsfilosofie'. De leiding van CFI heeft samen met het bestuursdepartement na verloop van tijd besloten om het systeem van prestatie-indicatoren aan te passen in de vorm van een verfijning. Toen is door Dorresteijn en Van der Westen een ingangstoets uitgevoerd om de slagingskans te beoordelen. Het bleek dat het aanpassingstraject een goede kans van slagen maakte. De nieuwe prestatie-indicatoren bleken mede gebaseerd op de *balanced scorecard-methodiek* (BSC).

### ***Prestatiemeting bij agentschappen: lessen***

Ervaringen met invoering van prestatiemeting in agentschappen leert veel We doen een greep.

1. De inrichting van prestatiemeting moet systematisch worden aangepakt. De Balanced scorecard-methodiek is daarbij een nuttig hulpmiddel (Dorresteijn en Van der Westen, 1998: 72).
2. Bij het opzetten van een prestatiemeting moet een ingangstoets worden toegepast: het ex-ante beoordelen van de slagingskansen van een systeem van prestatiemeting.
3. Op basis van de toepassing van een ingangstoets moet het mogelijk zijn de organisatie van de prestatiemeting aan te passen.
4. Bij de invoering van prestatiemetingssystemen moet rekening gehouden worden met kringen van belanghebbenden.
5. Resultaatmeting kan worden benut in een agentschap zelf, door de meest aangewezen beleidsdienst van een moederdepartement. Dat noemen we hier 'ambtelijke benutting'. De kans op benutting van uitkomsten van resultaatmeting door politieke vertegenwoordigers is gering als indicatoren betrekking hebben op input en througput en groter als deze betrekking heeft op gewenste en ongewenste beleidseffecten. Uiteraard: hoe politiek relevanter de uitkomsten, hoe groter kan op benutting.
6. Het is mogelijk van ervaringen in andere organisaties (agentschappen) te leren.
7. Er moeten criteria gehanteerd worden waaraan de indicatoren voldoen.
8. Bewaak de onderlingen consistentie van de gegevens, zodat sprake is van voldoende mogelijkheden tot aggregatie van gegevens.
9. Prestatiegegevens moeten aansluiten op de activiteiten (primaire processen) en de organisatiestructuur, en ook beïnvloedbaar zijn voor het betreffende management.

### ***Nieuwe gevallen, nieuwe invalshoeken***

Over agentschappen is nog meer te zeggen. Wie bijvoorbeeld de casus IND wil bekijken kan beginnen met het boek van Kickert ter hand te nemen, de evaluatie van de agentschapsconstructie van De Borst en De Smidt (1997) en de rapportages van de Nationale Ombudsman.



### ***Kerndepartementen veranderen niet als ze agentschappen laten ontstaan?***

Zie het door Van Twist, Bagchus en Verhaak (1996) geredigeerde boek 'Kerndepartementen op afstand?'

#### ***Literatuur over aansturing van agentschappen/bij resultaatmanagement***

- Bogt, H. ter, Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 1997, nr. 7, pp. 428-440.
- Borst, E. de, en R. de Smit, Verzelfstandiging verantwoord – Evaluatie van de agentschapconstructie Ind, juni 1997.
- Dorresteijn, A.G.M., en A. van der Westen, Prestatiesystemen bij agentschappen, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 3, pp. 68-72.
- Haselbekke, A., Sturen op prestaties en effecten, in: Overheidsmanagement, 1995, nr. 12, pp. 324-329.
- Janssen, R.W.J., Prestatie-onderzoek naar Nederlandse overheidsbedrijven, Maastricht, 1993 (diss.).
- Kickert, W. e.a., Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten, Samsom, Alphen, 1998.
- Knaap, P. van der, A. Kraak en A. Mulder, Aansturen op resultaat, in: openbare uitgaven, 1997, nr. 4.
- Knaap, P. van der, Prestatiegegevens en beleidsevaluatie bij de rijksoverheid: van ontwikkeling naar gebruik, in: Openbare Uitgaven, 1999, nr. 5.
- Knaap, P. van der, en R. van Oosteroom, Zicht op resultaat?, in: Openbare Uitgaven, 1999, nr. 1.
- Ministerie van Financiën, Verder met resultaat – Het agentschapsmodel 1991-1997, brief TK, 27 april 1998.
- Nouwt, J.P., Agentschappen: resultaatgericht management bij het rijk, in: De Overheidsmanager, jrg. 6, november 1999, nr. 10.
- Oosteroom, R.P. van, P. Scholten en M. Soons, De financiering van agentschapopen, in: Openbare uitgaven, 2000, nr. 2, pp. 87-97.
- Leerdam, J. van, Aansturing van ZBO's op prestaties, in: Overheidsmanagement, 1999, nr. 10, pp. 239-243.

#### ***Literatuur over resultaten/ performance in de energiesector***

- Tankersley, W.B., The impact of external control arrangements on organizational performance, in: Administration and Society, vol. 32, july 2000, nr. 3, pp. 282-304.

### **13 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (1): ontbrekende outputnormering**

Tijdens en na de invoering van de nieuwe algemene Bijstandswet kampten veel GSD'en met hoge werkdruk, oplopende werkvoorraden en achterstanden. Wat was de oorzaak daarvan: het nieuwe takenpakket dat meer tijd vroeg?; speelde niet optimaal ingevoerde automatisering parten? Corrie Steenbergen en Luc Nilwik ontwikkelden voor de gemeente Arnhem een *outputnormeringssysteem* om soortgelijke vragen te beantwoorden.

#### ***Literatuur over outputnormering***

- Steenbergen, C. en L. Nilwik, Gebonden normen, produktbegroting en beleidscenari'o's, in: B&G, oktober 1998a, pp. 29-33.
- Steenbergen, C. en L. Nilwik, Outputnormering, in: Sociaal Bestek, 1998b, nr. 5, pp. 17-20.
- Fuite, D.J., Budgetsubsiëring: resultaat- en prestatiegericht, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, dec. 1998, F3210.

#### **14 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (2): meting**

Hoe meten organisaties succes of falen? Dat is een thema dat recent meer de aandacht trekt (Carter e.a., 1995). Als overheden eenmaal beginnen om gegevens te inventariseren over prestaties is het vergelijken van gegevens van prestaties van verschaffers van min of meer homogene diensten een volgende stap. Benchmarking dient zich aan. Benchmarking is organisatievergelijking. Wat ook gebeurt, is dat begrotingen vergeleken worden. Wie volgt 'best practice' is op grond van begrotingsvergelijking zeker niet te zeggen, daarvoor is nadere analyse nodig? De literatuur over prestatiemeting schenkt betrekkelijk weinig aandacht aan de vraag of de beste praktijk wel is vast te stellen en hoe resultaten zijn te gebruiken om vergelijkingen te maken. Ratio-analyses bieden inzicht in welke organisatie het beste presteert op basis van de gebruikte ratio. Een optelsom van de beste scores per ratio geeft een geconstrueerd beeld van de beste organisatie maar dat is zelden een en dezelfde organisatie. De beste bestaat zo gezien niet (zie Nyhan & Martin, 1999).

#### ***Het maken van onderscheid tussen prestaties en effecten***

Een probleem waar organisaties vaak op stoten is het maken van onderscheid tussen prestaties en effecten, en het formuleren van kengetallen op basis van prestaties (output) en inputs respectievelijk effecten (outcomes) en inputs. Haselbekke (1990, 1995, 1998) heeft hier veel aandacht aan besteed. Hij liet aan de hand van voorbeelden zien, hoe men de fout kan ingaan.

#### ***Kostentoedeling***

Een ander vraagstuk betreft de kostentoe rekening. Hier heeft Van Helden aandacht aan besteed. Wie geen kosten op verantwoorde wijze kan toerekenen kan geen betrouwbare en geldige uitspraken doen over output-inputverhoudingen of output-throughputratio's.

#### ***Prestatiemeting van vier gemeenten***

J. Beukert, concerncontroller gemeente Schouwen-Duiveland, verrichtte een door ons mede begeleid afstudeeronderzoek in het kader van de studie aan de OpenUniversiteitNederland naar de kwaliteit van de prestatiemeting in de productbegrotingen van de gemeenten Tilburg, Delft, Lelystad en Heerlen. Daarbij richtte hij zich op vier deelgebieden: sociale zaken, onderwijs, reiniging en verkeer.

#### ***Uitgangspunten***

Uitgangspunt 1: Nagegaan is in welke fase van het productieproces de indicator wordt gemeten: is dat de input-, throughput-, output- of outcome? Hierbij geldt een hiërarchie: een outcome-indicator is beter dan slechts een outputindicator, en een

outputindicator is beter dan een inputindicator, want het gaat politieke beleidsmakers om de gewenste effecten (Zie ook Dorresteyn en Van der Westen).

Uitgangspunt 2: Bovendien richtte hij zich op de kwaliteit van de indicator. Daarbij is gebruik gemaakt van een door Van Helden en Ter Bogt ontwikkelde kwantificeringsmatrix. Vooronderstelling van deze index is dat een indicator met een relatief sterke kwantificering een betere prestatie-afspraken biedt.

We gaan kort op de vier gemeenten in en volgen daarbij deels de beschouwing van Beukert in het tijdschrift Bestuursmiddelen (1998).

#### *Prestatiemeting in Delft*

Delft was een van de eerste gemeenten die overging naar contractmanagement. In het tijdschrift *Bank & Gemeenten* treffen we in 1993 een beschouwing aan van Ploeger en Klop onder de titel '*Doelmatig Delft*'. Ter Braak (voormalig gemeentesecretaris van Delft) en Monsma hebben Delft gedocumenteerd in hun boekje '*Choreografie van een gemeente*' (1996). Hoe staat het met de prestatiemeting? De prestatiemeting op het gebied onderwijs wijkt in negatieve zin af van de drie andere gebieden: reiniging, verkeer, sociale zaken. Op het gebied onderwijs wordt *de helft* van de prestatie geformuleerd op het niveau van input-throughputindicator. In de drie andere gebieden wordt *meer* gebruik gemaakt van outputindicatoren. Zowel de input-, throughput- als outputindicatoren zijn volgens Beukert van 'goede kwaliteit' door een veelvuldige beschrijving in kwantitatieve termen. Delft maakt in tegenstelling tot de pogingen van bijvoorbeeld Tilburg *zelden* gebruik van outcome-indicatoren. Resultaatgerichte sturing op effecten lukt dus niet goed, althans op het moment van onderzoek. Delft maakt relatief meer werk van beschrijving van de doelmatigheid.

#### *Prestatiemeting in Tilburg*

Tilburg is bekend van het Tilburgs model (zie artikelen van Korsten, het boek van Tops en Van Vugt; boek van Van Huijgevoort).

De gemeente Tilburg maakt in haar begroting van de vier onderzochte gemeenten het meest gebruik van de als meest wenselijk aan te merken effectindicator (outcomemeting). Dat wordt veroorzaakt door toepassing van de prestatie-indicator 'beoogd maatschappelijk effect'. Beukert meldt dat Tilburg over het algemeen op de vier onderzochte gebieden een kwalitatief goede prestatiemeting laat zien. De kwaliteit van de toegepaste indicatoren op outcome-niveau laat nog te wensen over vanwege het ontbreken van informatie over de inzet van middelen.

#### *Prestatiemeting in Lelystad*

De prestatiemeting vertoont tussen de vier gebieden grote verschillen. Op het gebied van onderwijs wordt vier op elke vijf indicatoren op outputniveau geformuleerd. In de drie andere gebieden komt dit positieve beeld niet naar voren maar worden blijkbaar input- of throughputindicatoren gebruikt. De kwaliteit van de indicatoren is meestal kwantitatief en daarom heeft Beukert er weinig op aan te merken.

#### *Prestatiemeting in Heerlen*

Ontbrak het in de genoemde drie gemeenten aan uniformiteit in het gebruik van prestatiemetingsindicatoren, Heerlen kan zich aan dit beeld niet onttrekken. De helft van de indicatoren op het gebied van verkeer en vervoer en waterstaat is van hetzij input-, hetzij throughput-aard. De kwantificering is beperkt. Daarom spreekt Beukert niet enthousiast over indicatoren van grote kwaliteit. Bij reiniging is drie van elke vier indicatoren een outputindicator. Als er outputindicatoren worden gebruikt gaat het meestal om kwantificerende indicatoren. Ook in Heerlen wordt maar beperkt gemeten in termen van effecten (outcomes).

### *Discussie*

De Comptabiliteitsvoorschriften (Cv) bevatten geen richtlijnen voor het beschrijven van resultaten van gemeentelijk beleid. Elke gemeente tracht een eigen invulling te geven aan prestatiemeting. Door de eigen invulling is een vergelijking van prestaties tussen gemeenten lastig. De rijksoverheid heeft dus wel een beeld van de ingezette middelen in gemeenten maar niet van de prestaties. Gezien het systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat met autonome gemeenten is de vraag of het gewenst is dat de rijksoverheid over een prestatieoverzicht van decentrale overheden beschikt. Beukert werpt wel de vraag op of de Comptabiliteitsvoorschriften geen regels dienen te bevatten zodat althans op uniforme wijze prestaties worden beschreven. Beukert onderkent dat een centralistische aansturing van de prestatiemeting nadelen heeft. Tussen gemeenten bestaan grote verschillen qua intensiteit van beleid, qua breedte van het beleid.

### *Literatuur*

#### *Algemeen*

- Beukert, J.C.W., Kwaliteit van prestatiemeting, in: Bestuursmiddelen, 11 juli 1998, pp. 7-8.

#### *Delft*

- Ploeger, D., en P. Klop, Doelmatig Delft, in: B&G, september 1993.

Braak, H.J. ter, en D. Monsma, Choreografie van een gemeente, Sdu, Den Haag, 1996.

#### *Tilburg*

- Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger, Samsom, Alphen, 1998.

- Huijgevoort, J. van, Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000.

### *Literatuur over performance measurement*

#### *Algemeen*

- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 1, pp. 2-13.

- Carter, N., R. Klein & P. Day, How organizations measure succes, Routledge, Londen, 1995.

- Leeuw, F.L., Prestatie-indicatoren in de publieke sector, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 1, pp. 8-12.

- Loon, P.J.J. van, De ontwikkeling van het financieel-economisch management in organisaties – Op weg naar de meetbaarheid ervan, Samsom, Alphen, 1993.

- Nyhan, R.C. & L. Martin, Comparative performance measurement: a primer on data envelopment analysis, in: Public Productivity and Management Review, vol. 22, 1999, pp. 348-364.
  - Pollitt, C. en G. Bouckaert, Public management reform – A comparative analysis, Oxford UP, Oxford, 2000.
  - Power, M., The audit explosion, Demos, London, 1994.
  - Power, M., The audit society: rituals of verification, Oxford UP, 1997
- Kengetallen*
- Algemene Rekenkamer, Informatievoorziening en kengetallen, Den Haag, 1997.
  - Kommer, V. van, en T. Haitzma, Strategische kengetallen in de Belastingdienst, in: Beleidsanalyse, 1998, nr. 2, pp. 16-22.
  - Haselbekke, A. e.a., Prestaties tellen, Den Haag, 1990.
  - Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
  - Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.

### **15 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (3): performance paradox en andere valkuilen**

Diverse valkuilen bedreigen een adequate prestatie meting. We noemen er vijf. Wie ermee wil oefenen, kan de externe gegevensverstrekking van een Riagg voor een periode van enkele jaren nagaan of de politie als voorbeeld nemen (Leeuw, 1995).

1 Een bijzonder punt van aandacht is de betrouwbaarheid en geldigheid van de geproduceerde informatie. Een eerste valkuil is de *'performance paradox'*:

Officiële informatiesystemen worden geïmplementeerd omdat ze zijn voorgeschreven van hogerhand. Ze leveren echter juist niet de meest relevante gegevens op of gegevens die de achterliggende werkelijkheid dekken. Wat bedoelen we? Betrokken 'partijen', bijvoorbeeld in het politiebestedel, vinden zich in een informatiesysteem waarin uitspraken gedaan worden over de kwaliteit, de effectiviteit en efficiency van handelen van de politie. De gegevens zijn globaal want het gaat om gegevens waar heel verschillende concrete handelingen achter schuil gaan. Denk maar eens aan een *tijdschrijfsysteem*. 'Hogerhand' is doorgaans niet in staat om zonder omvangrijke investeringen achter systemen van informatieverstrekking te kijken, dus om te kijken hoe ze echt werken. Het kan zo gebeuren dat met gegevens, door een bepaalde wijze van invulling, naar een bepaald resultaat toegewerkt wordt. Men reageert sociaal of politiek wenselijk, in de geest van: 'Als Den Haag meer kwaliteit wil in de dienstverlening, krijgt Den Haag meer kwaliteit te zien'. Men kan dit aanduiden als *de perverse effecten van goede bedoelingen* (aldus de socioloog Robert Merton). Of in andere woorden: operatie geslaagd, patiënt overleden.

Hiervoor bestaat enige empirische geldigheid (Meyer & O'Shaughnessy, 1993; Smith, 1995; Leeuw, 1995). In een artikel in een krant over de arbeidsvoorziening werd duidelijk dat geïnterviewde medewerkers van de arbeidsvoorzieningsregio's aangaven niet meer werk te maken van het bemiddelen van werklozen zelf, maar in plaats daarvan vooral meer werk te maken van *het tellen*. De cijfers werden opgepoetst.

Hoe aan de 'performance paradox' te ontkomen? Door een informatiesysteem af te schaffen of door te zorgen voor een gelegitimeerd informatiesysteem. Als de gegevensverstrekkers vertrouwen hebben is een stap gezet. Als de leiding van de gegevensverstrekkenende organisatie de gegevens zélf ook kan en wil benutten, is men weer een stap verder. Er ontstaat een prikkel op gegevensverstrekking en een direct nutsgevoel.

2 Een tweede valkuil die dreigt, is dat organisaties in het veld onderling en ten opzichte van het 'Haagse' politiek bestuur '*afspraken maken over de bandbreedte* waarbinnen de te meten prestaties en produkties zich voordoen'. Het is mogelijk dat de afspraak inhoudt dat de zwakste schakel tot maat in de 'deal' genomen wordt (Leeuw, 1995: 9). Dat kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben, als 'Den Haag' deze norm overneemt dat er geen sancties op 'onder de maat blijven' kunnen worden toegepast.

Deze valkuil is door een centrale ontwerper te voorkomen door aan de brede invoering eerst enkele pilots in 'zwakke' en 'sterke' regio's vooraf te laten gaan.

3 Een derde valkuil slaat op de bestuurders die gegevens vroegen en kregen, en vervolgens de gegevens gaan interpreteren. Als ze geen conclusies kunnen trekken omdat ze de werkelijkheid achter de cijfers onvoldoende kennen, is het gevolg dat er een roep om meer cijfers ontstaat. Er dreigt dus een *sneeuwbaaleffect*: cijfers roepen de vraag om nieuwe cijfers op.

Hoe deze valkuil te vermijden? We noemen drie mogelijkheden.

a Door een advocaat van de duivel op de gegevensjacht te zetten en kritisch te laten kijken.

b Door te besluiten om met de vraag naar een nieuw gegeven tegelijk de vraag naar een ander gegeven terug te nemen, en dus af te schaffen.

c Radicaal is als een bestuur de durf toont om een gebied buiten de gegevensstroom te plaatsen en te kijken wat er dan gebeurt en wat de gevolgen zijn. Als de prestatieve werkelijkheid niet verandert, is het leveren van de prestaties wellicht cultureel verankerd en is een afschaffingsmogelijkheid nabij.

4 Een vierde valkuil houdt in dat de centrale bestuurder die informatie vraagt, overladen wordt met informatie, een *overdaad aan gegevens*, prestatie-indicatoren, kengetallen krijgt. Vervolgens die die informatie gezeefd te worden. De roep om tegenexpertise, een 'second opinion' kan groeien.

De valkuil is te vermijden door met het ontwerp van de regeling over de informatievraag een in te vullen sjabloon bij te leveren.

5 Een vijfde valkuil impliceert dat de vraag om gegevens *ritualiseert* en de impuls tot sanering van irrelevante gegevens *gesleten* is waardoor de overzichten met gegevens niet meer bekeken worden.

De valkuil is te vermijden door een *horizon-artikel* in een regeling op te nemen. Dat betekent beleidsbeëindiging: de vraag naar gegevens houdt na tijdstip x op tenzij een besluit volgt om de gegevensvraag weer voor een bepaalde periode voort te zetten.

### ***Literatuur over informatisering en kengetallen***

- Zuurmond, A. e.a., *Informatisering in het openbaar bestuur*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 1177-191.
- Snellen, I.Th.M., en W.B.H.J. van de Donk (eds.), *Public Administration in an information age*, IOS Press, Amsterdam, 1998.

### ***Literatuur over de 'performance paradox' en andere valkuilen***

- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, *Kwaliteit van prestatie meting bij gemeentelijke overheden*, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 1, pp. 2-13.
- Haselbekke, A.G.J., *Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?*, in: *Overheidsmanagement*, dec. 1995, pp. 324-330.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, *Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip*, in: *Overheidsmanagement*, 1996, nr. 1, pp. 2-9.
- Leeuw, F.L., *Effectiviteit en kwaliteit van de politie: over het belang van evaluaties en inspecties*, in: *Beleidsanalyse*, 1995, nr. 4, pp. 5-12.
- Meyer, K. & K.O'Shaughnessy, *Organizational design and the performance paradox*, in: R. Swedberg (ed.), *Explorations in economic sociology*, Russel Sage Foundation, New York, 1993, pp. 249-279.
- Power, M., *The audit explosion*, Demos, London, 1994.
- Power, M., *The audit society: rituals of verification*, Oxford UP, 1997.
- Schuyt, C.J.M., *Tegendraadse werkingen*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1995.
- Smith, P. (ed.), *Measuring outcome in the public sector*, Taylor & Francis, Londen, 1996.
- Smith, P., *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*, in: *International Journal of Public Administration*, jrg. 18, 1995, pp. 377-410.

### **16 Bedreigingen bij resultaatgerichtheid (4): privatisering en prestatiecontracten**

Bij uitbesteding van uitvoering van overheidstaken, anders dan via vrijwilligerswerk, moet er een kort- of langlopend contract tot stand komen. Wat daarin aan de orde kan komen? We noemen: welke prestatie worden geleverd, welke randvoorwaarden daaraan verbonden zijn, hoe het toezicht geregeld is en meer in het algemeen het kwaliteitsmanagement, welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Ook als een overheidsorganisatie (verder) geprivatiseerd wordt en de geprivatiseerde organisatie een overheidstaak blijft uitvoeren, denk aan vervoer per bus of trein, zal er een contract zijn tussen overheid en geprivatiseerde partij. Denk aan een contract tussen V&W en de NS. We noemen dit geheel van contracten prestatiecontracten.

Een prestatiecontract specificert, het woord zegt het al, aard, omvang en niveau van de door een contractpartij te leveren prestatie, waarbij de betaling/vergoeding van de realisatie van de prestatie afhankelijk wordt gemaakt. Dit fenomeen komen we vooral tegen in de sfeer van de sociale dienstverlening. Denk aan een provinciale steunfunctie-organisatie als het Limburgse Symbiose. Symbiose werd deels door de rijks- en provincie financieel gesteund en moest inkomsten verwerven uit opdrachten in de vorm van contracten van andere organisaties dan de financiers. Opdrachten voert Symbiose uit voor organisaties op het gebied van bibliotheekwezen, sport en

recreatie, welzijnszorg, emancipatie, enz. Symbiose ging eind jaren negentig van de vorige eeuw meer *vraaggericht werken*.

In de internationale privatiseringsliteratuur wordt wel aandacht besteed aan een bijzondere vorm van uitbesteding, het *prestatiecontract*. Aandacht hiervoor vinden we ook in de literatuur over *performance management*. In Nederland en België zijn auteurs als de Leuvense hoogleraar prof.dr. Geert Bouckaert, en het Groningse duo bedrijfseconomie dr. Henk ter Bogt en prof.dr. Jan van Helden, alsmede naar dr. Ton Haselbekke (zie zijn hoofdstuk in Korsten/Tops, red., Lokaal bestuur in Nederland) hiermee bezig geweest. We verwijzen ook naar reflectie op *produktbegrotingen* en *contactmanagement* (in casus Tilburgs model).

#### *Behn & Kant over prestatiecontracten*

Bij prestatiecontracten tussen een centrale overheid en een deels geprivatiseerde organisatie, de contractant (denk aan V&W versus NS) kan een zekere vrijheid bestaan in het realiseren van de prestatie (Behn & Kant, 1999). Die vrijheid kan zo uitpakken dat de contractpartij de vrijheid benut voor een selectie van klanten, die haar bevalt. Eerlijke behandeling kan in het geding komen. Daarom wordt van een prestatiecontract wel gesteld dat het niet vanzelfsprekend een 'zelfcorrigerend' mechanisme is dat de problemen met de uitbesteding de wereld uithelpt. Bij prestatiecontracten is ook sprake van valkuilen ('pitfalls'). Behn & Kant (1999) noemen er tien.

Overheidsmanagers moeten zich manieren eigen maken om aan die valkuilen van prestatiecontracten te ontkomen. Behn & Kant noemen acht strategieën om de tien valkuilen bij prestatiecontracten te vermijden.

De Belastingdienst geldt over het algemeen als een goed voorbeeld van een overheidsorganisatie die effectief kan werken, sinds de Belastingdienst meer zelfstandigheid kreeg. Zij functioneert in 1998-2000 beter en klantgerichter (Van Kommer, 1998; Van der Knaap e.a., in: Bestuurskunde).

#### *Literatuur over performance management*

- Bouckaert, G., Performance government and management in the public sector: comparative experiences, in: Hesse, J. & Th.Toonen (red.), The European Yearbook of comparative government and public administration, Nomos, Baden-Baden, vol. III, 1996, pp. 469-485.
- Kerr, C. A. e.a., Best-practice measures of resource utilization for hospitals: a useful complement in performance assessment, in: Public Administration, vol. 77, 1999, nr. 3, pp. 639-651.
- Behn, R.D. & P.A. Kant, Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting, in: Public Productivity & Management Review, vol. 22, 1999, nr. 4, pp. 470-489.
- Nyhan, R.C & L. Martin, Comparative performance measurement: a primer on data envelopment analysis, in: Public Productivity & Management Review, vol. 22, 1999, nr. 3, pp. 384-364.



- Poister, T.H. & G. Streib, Performance management in municipal government: assessing the state of the practice, in: *Public Administration Review*, vol. 59, 1999, nr. 4, pp. 325-335.
- Power, M., *The audit explosion*, Demos, London, 1994.
- Power, M., *The audit society: rituals of verification*, Oxford UP, 1997
- Radin, B.A., The government performance and results act: hydrahead monster or flexible management tool?, in: *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, nr. 4, pp. 307-316.
- Sicotte, C., F. Constandriopolous, e.a., A conceptual framework for the analysis of health care organizations performance, in: *Health Services Management Research*, vol. 11, 1998, nr. 1, pp. 24-28.
- Wang, X. & G. Gianakais, Public officials' attitudes toward subjective performance measures, in: *Public Productivity & Management Review*, vol. 22 1999, nr. 4, pp. 537-553.
- Wholey, J.S., Performance-based management: responding to the challenges, in: *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, 1999, nr. 3, pp. 288-307.

## **17 Positieve conditie voor resultaatgerichtheid (1): incentives bij integraal management**

### ***Integraal management***

Veel overheidsorganisaties zijn in de jaren negentig van de vorige eeuw bezig geweest om de *intern besturingsfilosofie* te veranderen in een streven naar een nieuwe besturingsfilosofie gericht op invoering van *integrale managementverantwoordelijkheid* voor het lijnmanagement voor beleid en de daarvoor noodzakelijke (financiële) middelen. Lijnmanagers worden budgethouder en daarmee volledig verantwoordelijk voor *de kwaliteit van het financieel beheer* van de onder haar verantwoordelijkheid vallende budgetten. Deze ontwikkeling voltrok zich niet alleen op subnationaal niveau bij de decentrale overheden maar ook op rijksniveau waar de ontwikkeling samenviel met en voortbouwde op de operatie '*comptabel bestel*'.

Daarbij moet erkend worden dat integraal management niet slechts handelt over de financiële middelen maar ook over personeel en organisatie. Integraal management voltrekt zich binnen een centraal kader. En integraal management leidt tot *afspraken* tussen centrale leiding en decentrale leiding van 'units' in de vorm van een contract. Dat heet *contractmanagement*.

### ***Achtergrond van integraal management als nieuwe besturingsfilosofie***

Welke argumenten zijn aante voeren voor een 'moven' naar decentraal integraal management?

De nieuwe besturingsfilosofie werd onder meer nodig geacht om *de kwaliteit van extern gericht beleid* te verhogen. De redenering was dat dat de kwaliteit van beleid ermee gebaat was als beslissingen zoveel mogelijk op het nbiveau genomen werden waar de leiding het beste inschattingen kon maken over doelbereiking en middelinzet.

Een tweede achtergrond is dat een nieuwe sturingsaanpak ook *de kwaliteit van het financieel beheer* ten goed zou komen. Door de verbinding tussen beleid en beheer door te voeren, kan een structurele integratie van financieel management met primaire beleidsprocessen tot stand komen. Zou die inbedding van het financieel management niet plaatsvinden dan heeft dat een budgetopdrijvend effect. Door een verbijzonderde financiële functie is de kans groter op dure corrigerende acties.

### *Naar decentraal integraal management: ingrijpende operatie*

De omslag is ingrijpend, zeker op ministeries (Gerritsen, 1998). Van oudsher, althans in de jaren tachtig van de vorige eeuw, was de aansturing centralistisch. Er was sprake van zeer veel regelgeving. De financiële functie was verbijzonderd. Dat spoor werd niet langer gewenst geacht. Vergelijk de discussie over 'comptabel bestel'. De omslag was dat decentrale lijnmanagers ineens integraal manager gingen worden. Daarvoor moesten uiteraard randvoorwaarden worden vervuld. Er werden decentrale financiële functies ingericht ter ondersteuning van de integraal manager. Investeren in opleidingen werd nodig. De beheersregels werden vereenvoudigd, zo houdt Gerritsen, directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ons voor. Hij kan het weten want FEZ is een centrale eenheid. Daarbij bleef het niet. De informatiesystemen moesten worden aangepast om te voorzien in de informatiebehoefte van de decentrale budgethouders (= integrale managers). Zo werden voorwaarden geschapen dat de planning & controlcycli konden worden geënt op de nieuwe besturingsfilosofie.

Organisatiedoorlichting, al langer bekend uit het contractmanagementmodel van de gemeente Tilburg (o.a. Van Huijgevoort, 2000), en beleidsevaluatie gingen hier en daar binnen ministeries ingang vinden. Dat betekent niet dat deze beweging zonder risico's was. De Algemene Rekenkamer waarschuwde dan ook.

### *Een incentivesysteem voor integraal management*

Een incentivesysteem bij integraal management behelst dat er sprake is van tweerichtingsverkeer. De decentrale budgethouder is integraal verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering en management, in casu financieel management. De organisatieleiding is verantwoordelijk voor het scheppen van randvoorwaarden, waaronder het aangeven van de budgettaire kaders. Incentives impliceren prikkels. Het behalen van doelstellingen (of ander normatief kader) impliceert beloning en het niet halen een straf. Wat betekent niet halen? Bij vage doelstellingen wordt het moeilijk om te spreken over 'halen' of 'niet halen'. Vandaar de roep om heldere doelstellingen en meetbare resultaten.

Gerritsen (1998) bepleit een incentivesysteem voor integraal management. Ontbreekt dat dan wordt integraal management vrijblijvend en wordt niet van harte meegewerkt. Een incentivesysteem is 'een onmisbaar sluitstuk' van een nieuwe besturingsfilosofie. Het ontbreken hiervan ziet hij als een 'lek' van het systeem. Een incentivesysteem is een positieve prikkel om de cultuuromslag naar integraal management te maken. Gerritsen kan begrip opbrengen dat bij de invoering van decentraal integraal management de randvoorwaarden nog niet voldoende vervuld waren, maar na de invoering van integraal management moeten met name incentives ingebouwd worden.

### *Een incentivesysteem opstellen als kunst*

Voor een centraal incentivesysteem in het kader van (decentraal) integraal management moet draagvlak bestaan. Veel nadruk leggen op negatieve sancties leidt tot risicomijdende en indekkende gedragsreacties. Als een organisatie een werkend systeem heeft met veel meer negatieve sancties dan positieve prikkels, is er iets mis met de organisatie respectievelijk de doelstellingen (of ander normatief kader).

Gerritsen meent dat zeker bij de introductie van het incentivesysteem veel meer de nadruk moet worden gelegd op positieve incentives. Goede prestaties moeten worden beloond. Hij meent dat slechte prestaties niet afgestraft moeten worden 'zolang maar tijdig gemeld en adequate actie wordt ondernomen'.

En: 'Het einddoel van elk incentive-systeem moet zijn dat circa 95% van de toegepaste prikkels positief is' (12998: 198).

### *Overgangsvraagstukken bij invoering incentivesysteem voor integraal management*

Na het vorenstaande is wel duidelijk dat heldere verantwoordelijkheidsverdelingen het incentivesysteem bij intergaal management wel faciliteren maar dat dat zeker niet voldoende is. De normen waaraan de decentrale manager met het personeel moet voldoen, moeten ook duidelijk zijn. Vanwege het politiek primaat kiest de decentrale manager in een overheidsorganisatie niet zonder meer zelf de normen maar is dat een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Een vervolgende eis is dat de decentrale unit ook invloed kan uitoefenen op het te bereiken resultaat (een prestatie, een effect, een ontwikkeling of andere normen). Een manager belonen voor 'de opkomst' en bestraffen voor 'de ondergang van de maan' is zinloos. Het is daarom zinvol om in overleg met alle betrokkenen een incentivesysteem te ontwikkelen.

### *Infrastructuur voor integraal management*

We nemen een departement als voorbeeld (Gerritsen, 1998).

- *Managementcontract.*

Tot de infrastructuur voor een incentivesysteem bij integraal management behoort het basiscontract waarin de verantwoordelijkheden (mandaat en delegatie) geregeld zijn. De kern van een het jaarplan kan daarin eventueel meegenomen worden.

Gerritsen: 'Het managementcontract biedt de mogelijkheid om met name die onderdelen uit het jaarplan te identificeren die voor de relatie tussen departementsleiding en integraal manager van belang zijn (sturen op hoofdlijnen)' (1998: 199).

- *Het jaarplan.*

Het jaarplan bevat afspraken tussen departementsleiding en integraal manager over wat wordt verwacht en welke randvoorwaarden daarvoor vanuit het departement worden verzorgd om de decentrale integrale manager in staat te stellen de afspraken na te komen. Het jaarplan wordt door de departementleiding goedgekeurd en die goedkeuring wordt schriftelijk vastgelegd. Door middel van uitvoeringsrapportages rapporteert de lijnmanager over de uitvoering van het jaarplan. De integraal manager rapporteert knelpunten opdat overleg kan plaatsvinden en zo gewenst het jaarplan kan worden bijgesteld. Amenderingen moeten door de departementsleiding worden goedgekeurd en schriftelijk worden vastgelegd. Bij aanpassing van budgetten

krijgt dat een vervolg in de vorm van budgetbrieven. Bij wijziging van het jaarplan wordt een addendum toegevoegd. In het jaarverslag vindt integrale verantwoording plaats over de uitvoering van het jaarplan.

- *Ad hoc acties.*

Bij het jaarplan en jaarverslag blijft het niet altijd. Periodieke organisatiedoorlichtingen, accountantsonderzoeken en beleidsevaluaties zijn mogelijk.

- *Overleg.*

Een incentivesysteem werkt natuurlijk alleen maar als er ook gesprekken plaatsvinden, deze tijdig aan de orde zijn, de knelpunten ook op tafel komen en aan de orde komt wat eraan gedaan kan worden, en gesproken wordt over afspraken en eventuele aanpassingen. Gerritsen pleit voor openbare benchmarking: presentatie van vergelijkende overzichten van prestaties, en rangordes. Oog voor best practices is gewenst.

- *Afronding*

Een integraal manager dient decharge te krijgen: een jaarlijkse verklaring van de organisatieleiding of hij/zij het goed gedaan heeft, op basis van het jaarverslag.

- *Loopbaanbeleid.*

Prestaties in het kader van integraal management kunnen een doorwerking hebben in het *loopbaanbeleid*, en dat is zelfs gewenst, meent Gerritsen (1998: 201). Het *rechtspositioneel instrumentarium* is een laatste complement.

### ***Soorten incentives voor integraal management***

Er bestaan soorten incentives. Daarbij geldt het uitgangspunt van financieel management dat budgetoverschrijdingen in beginsel bij een overheid ongewenst zijn (Gerritsen, 1998: 200). We noemen er enkele en vragen om commentaar.

- Gerritsen (1998) noemt als een incentive het verruimen van de managementvrijheden in de vorm van grotere schuifvrijheden, minder hoge rapportage frequentie, minder gedetailleerde rapportageverplichtingen. Het tegendeel daarvan is een verder onder curatele stellen van een manager in de vorm van beperking van de schuifvrijheden of vergroting van toezicht.
- Realistisch ramen kan worden beloond door een coulante opstelling bij een eventuele overschrijding in negatieve zin, aldus Gerritsen (1998: 200). Permanent majoreren kan worden gestraft door kortingen op het budget voor volgende jaren.
- Het bieden van de mogelijkheid om tijdig gemelde ongewenste budgetoverschrijdingen, die niet te wijten zijn aan overmacht, te compenseren in volgende jaren. Een laat gemelde meevaller zou kunnen leiden tot een korting in het volgend jaar, aldus Gerritsen (1998: 200).
- Het aanwenden van efficiencywinsten voor alternatieve doeleinden in de vorm van apparaatsuitgaven (Gerritsen, 1998: 200). Het inleveren van efficiencywinst kan compenseren voor niet-behaalde resultaten op ander front.
- Het kunnen aanwenden van positieve resultaten van beleidsprogramma's voor een verdere verbetering van een programma in dezelfde sector of een andere, onder goedkeuring van het politiek bestuur.

- Men kan de incentive ook zoeken in (gedifferentieerde) prestatiebeloning. Dit wordt wel gezien als een sluitstuk, mede omdat deze prikkel niet naar een groep werkt maar naar een individu (Gerritsen, 1998: 201)

### ***Valkuilen bij incentivesystemen voor integraal management***

Bij het werken met incentives bestaan allerlei valkuilen. Als het spel niet goed gespeeld wordt, verloedert het incentivesysteem snel. Decentrale managers zullen weerstand krijgen. We noemen de volgende valkuilen.

1. De leiding gaat het contract inhoudelijk proberen te wijzigen en oefent zware druk uit. Een voorbeeld hiervan is het naar boven bijstellen van normen over prestaties.
2. Gaande rit gaat de leiding van een organisatie eenzijdig de spelregels rond het omgaan met contracten (proberen te) wijzigen.
3. Het dreigend hoog uitvallen van een incentive, bijvoorbeeld als gevolg van een efficiencyvoordeel, eenzijdig verlagen.
4. Het op grond van eenzijdig beslissen van de organisatietop niet 'uitkeren' van een incentive omdat elders in de organisatie extra middelen nodig zijn. Sector x moet de gaten vullen van sector y zonder daarvan dankbaarheid te krijgen. Dat werkt uit een oogpunt van human resources management negatief in op de motivatie van personeel.
5. Het verstrekken van een beloning voor een behaalde prestatie waarop de overheid of onderdeel geen invloed had en een bestraffing van een exogene ontwikkeling.

### ***Wanneer een incentivesysteem bij integraal management beter werkt***

We noemen de volgende punten.

1. Op een incentivesysteem werkt positief in wanneer er tussen ambtelijke top en decentraal integraal manager sprake is van vertrouwen.
2. Is er eenmaal een goede trackrecord opgebouwd dan werkt dat bevorderend in de omgang respectievelijk bezinning op volgende jaarplannen en jaarverslagen, en weer op vertrouwen. Advies: bouw een goede naam op (verg. Gerritsen, 1998: 200).
3. Het vertrouwen is te bevorderen door de valkuilen die een incentivesysteem in de praktijk bedreigen, te vermijden.
4. Eerlijkheid duurt het langst. Hoe eerlijker men raamt, des te minder last heeft men van de leiding (Gerritsen, 1998: 200).
5. Er bestaat vaak een eindejaarsmarge tijdens de begrotingsuitvoering. Het is mogelijk om daarmee te sparen voor later in het kader van begrotingsbesprekingen. 'Als men erop kan rekenen dat een eventuele meevaller als gevolg van vertragingen van projecten mag worden meegenomen naar het volgende jaar, is er geen enkele reden meer om die meevaller niet zo snel mogelijk aan te melden (in plaats van voor de zekerheid tot het laatste moment achterhouden). Sparen voor later zal leiden tot realistischere inschattingen van kasrhythmes van projecten (in plaats van krampachtig proberen een en ander in het keurslijf van meerjarencijfers te proppen' (Gerritsen, 1998: 200).

- Doorewaard, J. & w. de Nijs (red.), *Integraal management*, Stenfert Kroese, Leide, 1992.
- Buurma, H. en C. Jacobs (red.), *Integraal management in overheid en publieke sector*, Lemma, Utrecht, 1996.
- Gerritsen, E., Een incentive-systeem voor goed integraal management, in: *Overheidsmanagement*, 1998, nr. 7/8, pp. 197-202.
- Hilhorst, C.A.R. en H. Kuipers, *Integraal management in de publieke sector*, Samsom, Alphen, 1999.
- Pauka, T. & L. de Groot, *Ambtelijk management in het fin de siècle*, Sdu, Den Haag, 1993.

### **18 Positieve conditie voor resultaatgerichtheid (2): keuze voor mandaat of delegatie**

Het kader van deze beschouwing is integraal management binnen een organisatie waarbij de verantwoordelijkheid voor taakuitvoering en (financieel) middelenbeheer bij decentrale units wordt gelegd ingevolge een stelsel van afspraken tussen centrale en decentrale leidinggevendenden. Men spreekt ook wel van contractmanagement (Buurma en Jacobs, 1996; Hilhorst en Kuipers, 1999). Daarbinnen is mandaat en delegatie aan de orde. Op dit vlak worden wel fouten gemaakt. Het is dus zaak om hieraan goed aandacht te besteden. De Groningse jurist Dölle schreef er een boekje over, onder de titel '*Mandaat en delegatie*'. Onder meer als raadslid in de Groningse gemeenteraad deed hij praktijkervaring op.

#### ***Definitie van mandaat***

Bij mandaat verleent een bestuursorgaan een ondergeschikte ambtenaar (of een andere persoon of instantie) de opdracht om namens dat bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen. Namens is hier het kernwoord.

#### ***Definitie van delegatie***

Bij delegatie draagt het ene bestuursorgaan (bijvoorbeeld een gemeenteraad) een bepaalde bevoegdheid over aan een ander bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van B&W). Het bestuursorgaan waaraan de bevoegdheid is overgedragen oefent de bevoegdheid *onder eigen verantwoordelijkheid* uit. Overdracht en eigen verantwoordelijkheid zijn kernwoorden.

#### ***Voorbeeld***

De directeur van de dienst ruimtelijke ordening is bevoegd tot het ontruimen van gevorderde woningen. De directeur oefent die bevoegdheid uit namens het college van Burgemeester en wethouders. Is dit delegatie of mandaat? Het is mandaat omdat de directeur de bevoegdheid uitoefent 'namens' een ander orgaan. Van overdragen van de bevoegdheid is in dit geval geen sprake. Daarom is geen delegatie aan de orde.

Een gemeente-ambtenaar die een bijstandsccliënt oproept voor een gesprek, een ambtenaar burgerzaken die een uittreksel uit een gemeentelijke persoonsregister ondertekent, een ambtenaar die op een openbare begraafplaats een graf 'sluit', een voorlichter die telefonisch informatie aan de pers verstrekt. Dit is allemaal namens het gemeentebestuur. Het gaat dus om mandaat (Hamelink, 1999).

Een schriftelijke regeling van dit soort bevoegdheden ontbrak veelal (Khamelink, 1999: 24). Hoogstens was er een lijstje van ondertekeningsbevoegdheden. Deze eenvoudige vanzelfsprekendheid is voor de wetgever niet vanzelfsprekend maar aanleiding geweest tot afdeling 10: 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Vanaf deze wettelijke formulering is de vraag bij een ambtelijk genomen besluit: was de ambtenaar wel of niet bevoegd? Mandaat luistert dus nu nauw.

### ***Mandaat en delegatie niet nieuw***

Mandaat en delegatie zijn niet geheel nieuw. Het zijn constructies die binnen het openbaar bestuur van oudsher al voorkomen. Zo kunnen we denken aan de secretaris-generaal van een departement, die namens een minister bevoegd is bepaalde besluiten te nemen. Dan gaat het om een afspraak tussen een politiek bestuurder met ministeriële verantwoordelijkheid en een ambtenaar. Op gemeentelijk niveau kan men denken aan de constructie dat een burgemeester de bevoegdheid tot het verlenen van een horecavergunning heeft gemandateerd aan een politie-ambtenaar van het regiocorps. Wie ooit onderzoek deed naar street-level bureaucracy door te kijken naar de woningtoewijzing, de toewijzing van uitkeringen en dergelijke komt ook delegatie en mandaat tegen. Men leze onder meer het werk van Aalders, Ekkers, Knecht, Terpstra, Havinga en Van Montfort.

### ***Groei en bloei van mandaat en delegatie***

Er is zelfs een groei en bloei in mandaats- en delegatieconstructies. Groei?

- *Taakgroei*. Sinds 1900 is het aantal taken van de overheid sterk toegenomen. Bestuurders kunnen die taken niet allemaal op zich nemen. Ook voor een bestuurder heeft een werkdag een limiet. Een bestuurder is dus wel gedwongen om een gedeelte van de taken aan anderen te laten. Dat is doelmatig.
- *Managementfilosofie*. Een andere invloedsfactor voert ons naar nieuwere managementfilosofie. De overheid moest bedrijfsmatiger gaan werken. Leg taken en bevoegdheden dan zoveel mogelijk laag in de organisatie bij decentrale eenheden en maak daarover afspraken. Dat is uitgewerkt in de vorm van contractmanagement. Benut het vernuft en het initiatief dat ambtenaren aan de dag kunnen leggen. De mandaatsconstructie is daarvoor een hulpmiddel.
- *Verplating*. En vanuit andere hoeken kwam de behoefte aan een overheid die een plattere organisatiestructuur moest kennen om de energie en de kwaliteiten van ambtenaren beter tot hun recht te laten komen.
- *Personeelsbeleid*. Wie kwaliteiten van personeel wil benutten, moet ze taken en bevoegdheden geven, en verantwoording laten afleggen. Aldus het denken binnen human resources management (zie Van der Krogt).

### ***Mandaat en delegatie: hoe verhouden die zich tot bureaucratie?***

Om te zien hoe mandaat en delegatie zich verhouden tot een overheidsbureaucratie moeten we eerst ingaan op de kenmerken van bureaucratie. Daarna bezien we het verschijnsel 'paraaf', om daarna vast te stellen dat het werken met mandaten leidt tot een vermindering van parafen, en daarmee een ingreep is op de traditionele kenmerken van bureaucratie.

## *Bureaucratie*

Een bureaucratie wordt volgens Cas Vroom (1980) in zijn proefschrift '*Bureaucratie*' gekenmerkt door:

1. *Specialisering*. Taken worden organisatorisch en individueel afgebakend. Vakbekwaamheid en duidelijkheid over taken staan voorop.
2. *Hiërarchisering*. Specialistische taakverdeling kan een coördinatieprobleem opleveren maar dat wordt in een bureaucratie opgelost door een hiërarchie. De top is verantwoordelijk.
3. *Centralisering*. De centrale top is in een hiërarchie verantwoordelijk en die top beslist in beginsel.
4. *Formalisering*. De handelingen binnen een bureaucratie worden schriftelijk vastgelegd en bewaard. Beslisprocedures zijn schriftelijk geregeld. Dat heeft tot gevolg de bevordering van duidelijkheid, continuïteit en controle.
5. *Standaardisering*. Voorschriften en reglementen bepalen het werk van ambtenaren. Regelingen worden van hogerhand uitgevaardigd.

Uit centralisering, formalisering en standaardisatie vloeit een systeem van *parafenprocedures* voort. In dergelijke procedures komen voor: voorparaaf, medeparaaf en eindparaaf.

Voorparafen komen voort uit hiërarchie, medeparafen komen voort uit specialisatie. Deskundigheden zijn gescheiden en dus moeten mededirecties uit een departement (idem zo voor decentrale overheden) betrokken worden bij een beleidsvoorbereiding over een breed thema, en dus zijn medeparafen onvermijdelijk. Parafen horen dus bij de bureaucratie. We lichten dat toe.

## *Parafen*

In de ogen van buitenstaanders is de paraaf typerend voor de ambtelijke bureaucratie (Kickert en Snellen, 1986: 257). Parafen zijn 'initialen die worden geplaatst op stukken om instemming te betuigen of aantekeningen en wijzigingen daarin te waarmerken' (Kickert en Snellen, 1986: 258).

Op een departement wordt van oudsher een onderscheid gemaakt in stukken die de officiële beleidslijn moeten doorgaan (nota's en minutes of brieven) en een paraaf behoeven, en minder officiële stukken die geen paraaf behoeven, zoals notities en memoranda. De beide auteurs leggen het ons uit.

Een *minute* is een officieel beleidsstuk dat wordt geformuleerd door een ambtenaar en dat vervolgens via de hiërarchische lijn naar de ambtelijke en eventueel politiek top van een overheidsorganisatie gaat. Ieder echelon binnen de hiërarchie dient er een paraaf op te zetten. Raakt de inhoud van een minute een beleidsterrein van een andere ambtelijke eenheid binnen of buiten de hiërarchie (eventueel van een ander departement) dan dient die eenheid in te stemmen met het stuk ook door middel van een paraaf.

Een *voorparaaf* verschilt van een *medeparaaf* door de volgorde waarin ze gezet worden. Een voorparaaf is een paraaf in de hiërarchische lijn: medewerker, afdelingshoofd, directeur, directeur-generaal, secretaris-generaal, minister. De top van een hiërarchie parafeerde vroeger met een bepaalde kleur, zodat onmiddellijk zichtbaar was welke opmerkingen van dit niveau komen. Een medeparaaf is een



paraaf in de zijlijn. Dat betekent dat het gaat om een paraaf van een nevensgeschikte medewerker, afdeling, directoraat-generaal uit het eigen of een ander departement.

Wie voorparaaf of medeparaaf kan zetten heeft een *'partieel vetorecht'*. Dat geeft macht. Zonder paraaf kan een stuk in de beleidsvorming niet met dezelfde inhoud verder (Kickert & Snellen, 1986: 258). Kan iedere paraafzetter dan zo maar een proces ophouden? Neen, formeel gezien niet. Het bureau van de secretaris-generaal probeert toe te zien. Dat wordt wel de voorwas genoemd, althans bij OC&W. Feitelijk konden paraafzeters de boel behoorlijk ophouden of bureaupolitieke strijd aangaan. Daarom is wel gehoord over de parafencultuur.

*Een voorparaaf is minder problematisch dan een medeparaaf.* Bij een voorparaaf beslist een hiërarchisch hogere wat wel of niet in een stuk wordt opgenomen. De *'medeparaaf is echter problematischer'* (Kickert en Snellen, 1986: 259). Waarom?  
1 Omdat niet altijd direct en eenduidig is vast te stellen welke eenheid betrokken moet worden bij een stuk. 2 Omdat medeparafanten onvoorspelbaar gedrag kunnen vertonen of competentiekwesties kunnen gaan spelen doordat een beleidsissue meerdere sectoren/directies raakt. 3 Omdat de volgorde van medeparafen onzeker is.

'In de zijlijn komen stafdirecties na lijndirecties, maar als zijlijnparafanten gelijkwaardig zijn is de volgorde in wezen arbitrair. Bij twijfel zullen dan ook andere factoren een rol spelen. Parafanten kunnen immers op het commentaar van een vorige parafant reageren. De volgorde van parafering kan daardoor van invloed zijn op de uitkomst van de meningsvorming. In de parafewnprocedure zitten dikwijls enige vrijheidsgraden voor het verlenen van medeparafen. Het bureau van de secretaris-generaal dat op het voldoen aan procedurele voorschriften toeziet, kan dan niet op strikt formele gronden beslissen dat ten onrechte geen medeparaaf is verleend. Betrokkenen moeten steeds de kosten en baten van het "ten onrechte" niet vragen van een medeparaaf inschatten en afwegen tegen de kosten en baten van het gebruik van het in de paraaf opgesloten "vetorecht" ' (Kickert & Snellen, 1986: 259).

#### *Sequentiële werkwijze van parafen doorbreken*

Een systeem van voor- en medeparafen impliceert een *sequentiële werkwijze*, die zich heel traag kan voortslepen. Die werkwijze is te doorbreken. Hoe? Op drie manieren:

1. Door een minute op hoog niveau in te steken en de procedure hoog te beginnen; dan valt een aantal parafen uit de lagere echelons uit.
2. Een andere oplossing is om de parafanten bij een gezamenlijke aanpak te betrekken, in een vroeg stadium, in de hoop dat de officiële paraaf dan later slechts een formaliteit is.
3. Integraal management is een andere oplossing. Dan worden veel parafen geschrapt door de verantwoordelijkheid voor taken en resultaten en middelen naar een eenheid over te hevelen.

#### *Integraal management*

Integraal management werkt in op kenmerken van bureaucratie. Welke? Op hiërarchie en centralisering. Als het afsluiten van contracten leidt tot decentrale verantwoordelijkheid voor integrale managers, mandatering, wordt de parafencultuur doorbroken. Een casus die dat laat zien is de relatie tussen de gemeente Groningen en de Groninger Kredietbank

### *Casus: Contractmanagement in Groningen, mandaat en delegatie*

Hoe zit het met mandaat en delegatie in een gemeente bij een overgang naar contractmanagement?

In 1984 staat de Groninger Kredietbank (GKB) onder strakke controle van diverse beoordelaars in de hiërarchische lijn. Op de secretarie is het de afdeling welzijn die de verstrekking van kredieten volgt. De stafafdelingen financiën en personeel laten zich ook niet onbetuigd want ze stellen vragen over de begroting, de rekening en de personeelsformatie van de GKB. De belangrijkste uitvoeringsbesluiten worden voorgelegd aan een adviescommissie en de betrokken wethouder. De Groningse hoogleraar Michiel Herweijer, die de affaire waarin de GKB belandde achteraf bestudeerde, meldt in een terugblikkende beschrijving dat de GKB rond 1984 *'stevig is ingebed in de gemeentelijke organisatie'*. De kaders zijn *'krap maar duidelijk'*. Veel personen buiten de GKB zijn op de hoogte van het beleid dat de GKB voert (1992: 239). De *'checks and balances'* lijken *'in orde'*. Na 1986 krijgt de GKB wechter grote vrijheid van handelen. De begroting van de GKB wordt een bijlage bij de omvangrijke begroting van de sociale dienst. Hoe zo?

In 1986 stapt de gemeente Groningen over op *contractmanagement*, hoewel men het zelf zelfbeheer noemt (Zunderdorp, 1988; Zunderdorp en Smook, 1989). Aan de uitvoerende niveaus wordt veel ruimte en verantwoordelijkheid gegeven. De machtige secretarie wordt *afgeslankt*. De controlerende rol van de secretarie wordt aan banden gelegd. Het motto komt naar voren: *'geen dubbel werk'* en *'stop de betutteling'*. De secretarie-afdelingen *'horen geen medeparafen meer te zetten'* (Herweijer, 1992: 238). Er komt een kleine bestuursdienst die het college van B&W ondersteunt bij het voeren van beleid, dat bij voorkeur op hoofdlijnen gebeurt. De beleidsmakers en uitvoerders worden ondergebracht in een beperkt aantal sectoren die over een breed takenpakket en een grote zelfstandigheid beschikken. De sectoren stellen vanaf dat moment zelf een begroting en een rekening op, en ze hebben een eigen personeelsafdeling (Herweijer, 1992: 238). In deze sectoren wordt beleid voorbereid en na vaststelling voert men het ook weer uit. Er is zo gezien sprake van een reorganisatie van het beleids- en beheerinstrumentarium en er treedt *decentraal integraal management* op.

De Groninger Kredietbank, de sociale dienst en het bureau werkgelegenheidsprojecten wordt medio 1986 samengevoegd tot de sector DSZW. Een sectordirecteur geeft vanaf dan leiding aan de drie onderdelen. De onderdelen maken gebruik van gezamenlijke staffuncties voor personeelszaken, interne controle en beleidsontwikkeling. In de hiërarchische lijn is de directeur van de Groninger Kredietbank (GKB) verantwoording schuldig aan de sectordirecteur. B&W dragen op 7 oktober 1986 de bevoegdheid *'om goedkeuring te onthouden aan kredieten boven 20.000 gulden over aan de sectordirecteur DSZW'*. *'Het motief van deze bevoegdheidsoverdracht is dat zo de nagestreefde scheiding tussen (bestuurlijk) beleid en (ambtelijke) uitvoering het best tot uitdrukking komt. De medeparaaf komt nu te liggen bij de boekhouder van de GKB. Volgens het nieuwe bankreglement handelt de directeur krachtens delegatie, dus op eigen gezag. Er blijft wel een adviescommissie maar deze adviseert aan de directeur. De adviescommissie houdt*

zich volgens het nieuwe reglement voortaan bezig met beleid en coördinatie ten aanzien van kredietverstrekking en schuldregeling. Als gevolg van de reorganisatie is lange tijd onduidelijk wie de adviescommissie moet voorzitten. Gedurende enkele jaren fungeert de directeur GKB als waarnemend voorzitter' (Herweijer, 1992: 238-9).

Terug naar de GKB. De bank krijgt minder aandacht want de begroting van de GKB is slechts een onderdeel van de veel grotere begroting van de sociale dienst. De apparaatskosten van de bank maken onderdeel uit van de algemene middelen. De GKB krijgt haar financiële middelen uit de 'markt' door het inlenen en uitlenen van krediet. Over de formatieomvang, de huisvesting, de omzet en het aantal schuldregelingen kan de bankdirecteur zelf met voorstellen komen die door de sectordirecteur 'welwillend' worden bekeken en worden overgenomen (Herweijer, 1992: 240). De sectordirecteur is geen toezichthouder op de bank en bemoeit zich ook weinig met kwesties die de bank aangaan. Een expliciete beschrijving van de administratieve procedures ontbrak. Het 'interne beheer' van de bank deugde niet, wat vanaf 1986 een vast punt wordt in de accountantsrapporten over de GKB. Bij de sectordirecteur en wethouder was dit wel bekend.

In februari 1988 sluit de wethouder voor het eerst een managementcontract met de sectordirecteur. Dat zal ook in volgende jaren gebeuren. Vanaf 1987 verschijnt er ook driemaal per jaar een verslag van DSZW. De eigen afdeling interen controle van de DSZW verricht vanaf 1988 jaarlijks ook controles bij de GKB. De drie andere onderdelen van de controle, dat wil zeggen de accountantscontrole, de supervisie binnen de DSZW en het toezicht van de centrale stafafdeling financiën 'blijven buiten beschouwing', zo stelt de commissie-Franssen vast (Herweijer, 1992: 240).

Wat staat in het managementcontract voor DSZW over de GKB dat met de sectordirecteur is afgesloten? De hoofddoelen van de GKB worden in algemene zin aangegeven. De taakstelling wordt ook concreet uitgewerkt? Ja maar onevenwichtig volgens Herweijer. Hij laat zien dat de taakstelling GKB 1990 vijf onderdelen kent: consumptief krediet; hypothecair krediet; schuldregeling; algemeen; exploitatie. Doelstellingen voor consumptief krediet zijn bijvoorbeeld:

1. De produktie 1990 voor consumptief krediet bedraagt 13 miljoen.
2. De gemiddelde behandelingsduur is 4 werkdagen.
3. De betalingsachterstand op normale consumptieve kredieten bedraagt niet meer dan 12 procent.
4. De betalingsachterstand op sociale kredieten bedraagt niet meer dan 12 procent.
5. De tarieven worden vastgesteld conform de landelijke richtlijnen.

Voor hypothecair krediet:

6. De productie 1990 bedraagt minimaal 6 miljoen.
7. De gemiddelde behandelingsduur is 10 werkdagen (van de datum van de aanvraag tot de datum van de offerte).

Voor schulregeling;

8. In 1990 worden 450 aanvragen behandeld.
9. De gemiddelde behandelingsduur is vier maanden.
10. Van de behandelde aanvragen leidt – binnen de gestelde termijn - 75% tot positief resultaat (=regeling getroffen; doorverwezen; bevrizing schulden).

Wat is nu onevenwichtig? Herweijer meent dat de uitnodiging in de taakstelling 1990 tot snel handelen bij de schuldregeling en goed (in drie op de vier gevallen) uitnodigt

tot kostenoverschrijding. Voor andere opmerkingen verwijzen we naar zijn artikel in *Beleidswetenschap*.

De terugkoppelende managementrapporten (maraps) van DSZW geven aan of de bank de taakstelling haalde. De rapporten geven veel kwantitatieve gegevens maar zijn betrekkelijk ontoegankelijk. Raadsleden ontvangen ze laat. 'Naarmate de resultaten van de GKB slechter worden, wordt de toelichting op de kengetallen *beknopter*. In 1991 worden er zelfs geen kengetallen meer gepresenteerd over de GKB'. En: 'Wanneer informatievoorziening het hardst nodig is, valt de stroom uit', aldus Herwijer (1992: 242).

### *Literatuur over contractmanagement in Groningen*

- Bouma, J.L. en G.J. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: *Mab*, juni 1993.
- Externe commissie GKB (cie-Franssen), Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank, Groningen, 30 maart 1992.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschap*, 1992, nr. 3.
- Zunderdorp, R., Collegiale besluitvorming in de gemeente Groningen, in: H.R. Heikema van der Kloet, e.a., *Wie beslist*, Kluwer, Deventer, 1989, pp. 73-78.
- Zunderdorp, R. en L. Smook, Zelfbeheer: ontmanteling van de bureaucratie, in: *Openbare Uitgaven*, jrg. 20, 1988, nr. 4, pp. 176-183.

### *Implicaties van delegatie en mandatering*

Wie werkt met delegatie en mandaatsconstructies beïnvloedt de wijze van voorbereiding, vaststelling, uitvoering en verantwoording van een besluit. Daardoor wordt vaak ook de positie van derden die worden geraakt door een besluit, wordt beïnvloed. Een voorbeeld betreft de wijze van omgaan met een subsidie-aanvraag.

### *Casus: Delegatie van subsidie-aanvraag*

Als een gemeenteraad de bevoegdheid heeft en houdt tot het subsidiëren van muziekgezelschappen dan is het gevolg dat er in het openbaar wordt beslist over een subsidieaanvraag. De proceduregang van een voorstel ligt vast: eerst in een of meer raadscommissies, daarna in de raad, en daar krijgt een gezelschap bericht van de uitvoerder. Wie het proces wil volgen, kan op de publieke tribune de raadsvergadering bijwonen. Tevoren kan er ook lobby bij raadsfracties of individuele leden plaatsvinden. Het kan echter ook anders. De gemeenteraad kan het besluit tot subsidiëring van een muziekgezelschap ook delegeren aan B&W. De besluitvorming vindt dan niet meer in het openbaar plaats maar in beslotenheid. Misschien dat een coalitiepartij nog via de wethouders op de hoogte geraakt maar een fractie die niet in het college van B&W vertegenwoordigd is, zal weinig kunnen bereiken.

### *Zorgvuldigheid gevraagd*

Delegatie en mandaat zijn zaken die goed geregeld moeten worden. Bestuurders en ambtenaren moeten op dit punt zelfs beter op hun zaak letten omdat de rechter meer en meer oplettend is. Er moeten geen besluiten genomen worden door onbevoegde

instanties of functionarissen. Gebeurt dat wel dan neigt de rechter ertoe om een besluit te vernietigen.

De grote gevolgen van een slecht delegatie- of mandaatsbesluit wordt ook duidelijk door de grote financiële en politieke consequenties. De affaire rond de Groninger Kredietbank maakt dit duidelijk. Vijanden van contractmanagement leken met deze affaire munitie in handen te krijgen. Stond Groningen immers, niet als Tilburg, model en daarmee in het voorste gelid om moderne managementtechnieken te omarmen en uit te dragen? Toch leert de affaire dat de Kredietbank-affaire zeker niet het definitief faillissement is voor integraal contractmanagement. Tot die conclusie komen de Groningse universitaire bedrijfseconomen Bouma en Van Helden (1992).

### ***Casus: Groninger Kredietbank-affaire***

We beschrijven de GKB-affaire. De vraag is hier: moet contractmanagement de schuld krijgen?

De affaire rond de Groninger Kredietbank speelde begin jaren negentig. Eind 1991 kwam het gemeentebestuur van Groningen tot de ontdekking dat ze 50 miljoen gulden had verloren. Het zicht op *de controle* op de Kredietbank was de jaren daarvoor volledig verloren geraakt. Er was sprake geweest van steeds meer riskante hypotheekverstrekking en onvoldoende garantievermogen. Het ontbrak aan *waarschuwingmechanismen*. Zo was er wel een bankreglement maar daarin stond bijvoorbeeld niet hoe ver de bank mocht gaan met hypotheeken. Bovendien: bij vrijwel alle taken was *de paraaf* van de directeur nodig. De benodigde medeparagraaf vormde in de praktijk echter *geen veiligheidsklep*: die paraaf moest namelijk gezet worden door ondergeschikten die in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de directeur stonden. Bovendien misten ze waarschijnlijk de deskundigheid om, zeker bij de gewraakte hypothecaire kredietverlening de zaken goed te kunnen beoordelen. Veeg teken in dit verband was dat geen van de dertien andere onderzochte kredietbanken zich op het glibberige pad van hypotheeken had begeven. Dat de Groningse bestuurders daar wel groen licht voor gaven, zien Bouma en Van Helden als een teken van overmoed.

Onder de vlag van zelfbeheer en contractmanagement was er gewerkt met *ondeugdelijke mandaats- en delegatieconstructies*. Het gevolg was onder meer dat twee wethouders het veld moesten ruimen (commissie-Franssen, 1992; Herweijer, 1992; Bouma en Van Helden, 1993). Het systeem kende *te weinig checks and balances*, menen Bouma en Van Helden (1993). Beide auteurs vinden dat contractmanagement wel faalde maar niet de enige boosdoener was. Ze tellen vast dat de GKB-affaire ongeschikte beleids- en beheersinstrumentarium kende, maar door de zaken beter te regelen had het effect voorkomen kunnen worden (1993: 267).

Het politiek besluit tot instelling van een kredietbank in 1984 in Groningen was nog wel deugdelijk maar zodra de bank er eenmaal was, lieten gemeenteraad en B&W de teugels uit handen glijden. Beleidsdoelen werden ruim geformuleerd en de marges voor uitvoering waren te ruim. Bouma en Van Helden zeggen:

- 'de jaarlijkse beleidsbepaling was onvoldoende': 'er is op de "verkeerde" kengetallen gestuurd, andere relevante kengetallen bleven buiten beschouwing' (Bouma en Van Helden, 1993: 268);
- en: de uitgebrachte managementrapportages stemden niet tot 'voldoening', aldus de auteurs (1993: 267);
- het toezicht en de bijsturing faalden;
- ook toen betalingsachterstanden gerapporteerd werden, greep men niet in (waarschuwing werd niet opgemerkt of serieus genomen). Daarmee wordt duidelijk dat de GKB laag in de *politiek-bestuurlijke prioriteitenlijst* stond, zoals later, in 1999, ook in Zuid-Holland voor de *Ceteco-zaak* (treasury) zou blijken.

### *Literatuur over Kredietbank-affaire*

#### *Groningen*

- Bouma, J.L. en G.J. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: Mab, juni 1993.
- Externe commissie GKB (cie-Franssen), Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank, Groningen, 30 maart 1992.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: Beleidswetenschap, 1992, nr. 3.
- Zunderdorp, R., Collegiale besluitvorming in de gemeente Groningen, in: H.R. Heikema van der Kloet, e.a., Wie beslist, Kluwer, Deventer, 1989, pp. 73-78.
- Zunderdorp, R. en L. Smook, Zelfbeheer: ontmanteling van de bureaucratie, in: Openbare Uitgaven, jrg. 20, 1988, nr. 4, pp. 176-183.

#### *Algemeen*

- Maassen, H.A.J., tussen commercieel en sociaal krediet – De ontwikkeling van de Bank van Lening in Nederland van Lombard tot Gemeentelijke Kredietbank, 1260-1940, Verloren, Hilversum, 1994.

Zorgvuldigheid om negatieve effecten te vermijden dwingt tot juridische ondersteuning bij de ontwikkeling van mandaatsconstructies. Aandacht voor onder meer hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht is nodig.

### *Enkele tips*

We noemen slechts enkele tips voor zorgvuldigheid. Voor andere kan de lezer onder meer terecht bij Dölle (2000).

- Bestuursorganen moeten precies zijn in een mandaatsbesluit omtrent welke bevoegdheden worden gemandateerd. Omschrijvingen die niet door de beugel kunnen zijn: 'zaken die niet van principiële aard zijn'; 'aangelegenheden die tot het werkterrein van de ambtenaar behoren'; 'zaken van minder gewicht'. Dit is een punt dat direct te maken heeft met *integraal management* en kwesties van financieel beheer. Denk ook aan het voorbeeld van de *Ceteco-affaire* in de provincie Groningen.
- Het verdient aanbeveling om in een delgatie- of mandaatsbesluit de grenzen van de bevoegdheden aan te geven. Goed is als een college van B&W een gemeentelijke emancipatiecommissie mandateert tot het verstrekken van subsidies op het gebied van scholing voor subsidieaanvragen tot een maximum

van 3000 gulden per aanvraag. Is het aan te vragen bedrag hoger dan gaat de commissie er niet over maar B&w zelf.

### *Literatuur over delegatie en mandaat*

#### *Algemeen*

- Dölle, A., Mandaat en delegatie, W. Tjeenk Willink, Deventer, 2000.
- Hamelink, P., De bestuurslasten van mandaat: hoe erg is het, in: Openbaar Bestuur, 1999, nr. 6/7, pp. 24-25.
- Herwijer, M. en H. Heikema van der kloet, Omgaan met mandaat, in: H. Heikema van der Kloet e.a., Wie beslist, Kluwer, Deventer, 1989, pp. 93-104.
- Kickert, W.J.M. en I. Snellen, De paraaf in de ambtelijke cultuur, in: Bestuurswetenschappen, juli/aug. 1986, pp. 257-273.
- Lemstra, W., De secretaris-generaal, Samsom, Alphen, 1993.

#### *Managementliteratuur over mandaat en delegatie*

- Payne, J. en S., Delegeren, Thema, Zaltbommel, 1999.
- Jenks, J. & J. Kelly, Delegeren – Een handleiding voor managers, Het Spectrum, Utrecht, 1986.

#### *Gemeenten*

- Bogt, H.J. ter, en G.J. van Helden, Contractmanagement bij gemeenten, in: Korsten, A. en P.W. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, pp. 323-335.
- Dölle, A. en D.J. Elzinga, Handboek van het gemeenterecht, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993.
- Dölle, A., Gemeentelijk beleid en bestuursrecht, in: Korsten, A. en P.W. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998.

#### *Kredietbank-affaire*

- Externe commissie GKB (cie-Franssen), Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank, Groningen, 30 maart 1992.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: Beleidswetenschap, 1992, nr. 3.
- Bouma, J.L. en G.J. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: Mab, juni 1993.

### **19 Positieve conditie voor resultaatgerichtheid (3): organisatiecultuur**

Kotter & Heskett (1995) komen met een eerste uitvoerige kritische analyse van de mate waarin cultuur van een onderneming de financiële resultaten in positieve of negatieve manier beïnvloedt. Op basis van onderzoek bij bedrijven als Hewlett-Packard, Xerox en Nissan, en kwantitatief onderzoek beschrijven de auteurs hoe gemeenschappelijke waarden en ongeschreven regels het financieel succes grondig kunnen verbeteren of omgekeerd, kunnen leiden tot falen in aanpassing aan veranderende markten en omgevingen.

Ze maken een onderscheid in gezonde en ongezonde bedrijfsculturen. Ongezonde bedrijfsculturen kunnen wel degelijk ontstaan, met name daar waar in het verleden succes werd behaald.

Kotter en Heskett verzetten zich tegen de algemeen aanvaarde gedachte dat sterke bedrijfsculturen altijd zorgen voor uitstekende bedrijfsresultaten. Zij laten zien dat, hoewel gemeenschappelijke waarden en geïnstitutionaliseerde werkwijzen goede

prestaties kunnen bevorderen culturen in sommige gevallen worden gekenmerkt door arrogantie, interne gerichtheid en bureaucratie. Dat zijn kenmerken die het vermogen van een organisatie tot aanpassing aan veranderingen kunnen ondergraven.

#### *Leiderschap en cultuur*

Ook geven ze aan dat *contextueel adequate organisatieculturen* en *strategisch geschikte culturen* geen uitstekende resultaten gedurende lange perioden zullen bevorderen *tenzij* ze de overname bevorderen van strategieën en gewoonten die voortdurend inspelen op veranderende markten en nieuwe concurrentiële omgevingen. Effectief leiderschap is van fundamenteel belang voor deze omkering. Ongezonde bedrijfsculturen zijn ongewenst, voor wie resultaat wil halen. Hoe komen die leiders er en hoe vat bij hen de nieuwe visie post, hoe motiveren ze managers en hoe 'verbinden' ze.

Het is niet zeker dat wat hier gesteld wordt over de rol van organisatiecultuur en leiderschap ook opgaat voor overheden, maar waarom niet? Gerritsen (1998), directeur FEZ op het ministerie van Buitenlandse Zaken, bericht dat voor goed integraal management op decentraal niveau binnen de ministeries nog 'een ware cultuuromslag' nodig is voordat decentrale managers zich echt verantwoordelijk 'gaan voelen en als zodanig gaan opereren' (1998: 197).

#### ***Literatuur over organisatiecultuur en resultaatgerichtheid***

##### *Organisatiecultuur als voorwaarde*

- Hindmoor, A., The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: *Public Administration*, vol. 76 (spring), 1998, pp. 25-43.
- Kotter, J. & J. L. Heskett, *Bedrijfscultuur en prestatie – Corporate culture en performance*, Scriptum, Schiedam, 1995.

##### *Organisatiecultuurverandering als gevolg*

- Hiemstra, J., Prestatiegegevens motor voor cultuurverandering bij gemeenten, in: *B&G*, 1995, nr. 1.

#### **20 Succesfactoren en faalfactoren bij resultaatgerichtheid**

Bestaat er een ideaal concept voor P&C? Volgens Van Helden, die zich baseert op geïnterviewde ambtelijke respondenten, niet (1999: 253). We kunnen wel kijken naar succes- en faalfactoren. Van Helden deed daar onderzoek naar, zich specifiek richtend op planning & control in provincies.



### *Succesfactoren in het functioneren van provinciale planning & control*

Het succes van provinciale planning & control hangt van de volgende factoren af:

1. De ambitie om prestatie-informatie op te nemen in de begroting;
2. De wil tot het aanbrengen van stapsgewijze verbeteringen;
3. 'De aanwezigheid van een ambtelijke trekker';
4. De 'betrokkenheid van de bestaande organisatie';
5. 'Het inspelen op de wensen van de gebruikers van informatie';
6. 'Het aanbrengen van een koppeling met de beloning van managers'.

### *Faalfactoren of belemmeringen in het functioneren van provinciale planning & control*

Wat belemmert het feitelijk gebruik van planning- & controlinstrumenten in provincies? Van Helden (1999) noemt op basis van de gesprekken met griffiers en hoofden financiën:

1. 'De mate waarin ruimte aan afzonderlijke organisatie-eenheden wordt geboden om zelf inhoud te geven aan hun instrumentarium';
2. De mate waarin instrumenten zijn toegesneden op naar hun aard verschillende provinciale taken. Het blijkt dat standaardtaken, zoals wegenbeheer of vergunningverlening zich lenen voor de normale planning & control, maar dit geldt niet vanzelfsprekend voor projectorganisaties die nieuwe taken aanpakken;
3. De planningattitude van politici en managers (1999: 252).

### *Literatuur over planning & control bij provincies*

- Helden, G.J. van, Planning en control bij de provincies, in: Openbare Uitgaven, 1999, nr. 5, pp. 246-256.
- Modderkolk, A.J., Financiële control in de provinciale organisatie, in: Helden, G.J. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profitmanagement, Samsom, Alphen, 1994, pp. 125-138.
- Wouters, H., Beleidsevaluatie en politieke sturing in Gelderland, in: Openbaar Bestuur, september 1999, nr. 9, pp. 7-11.

## **21 Nieuw: de rekening en de lokale en provinciale rekenkamers**

Het beschikken over een lokale of provinciale rekenkamer is in de jaren negentig van de vorige eeuw een hype. Zo kent de provincie Gelderland een rekenkamer.

### *Kopie van de Algemene Rekenkamer*

Lokale rekenkamers komen niet uit het niets. We kennen de Algemene Rekenkamer (AR). De Rekenkamer Rotterdam is bijna een kopie van de AR, en wel omdat de onafhankelijkheid zo belangrijk is (BB, 170300). Directeur is ook iemand die werkzaam was bij de AR, Robert Mul. Mul acht *raadscommissies met controlerende taken* geen rekenkamer. Dergelijke commissies moeten eigenlijk niet beschouwd worden als een lokale rekenkamer. Mul heeft gelijk, wat niet betekent dat dergelijke commissies zonder waarde zijn.

Overigens is pikant dat het onderzoek in Rotterdam naar het declaratiegedrag van de voormalige burgemeester Peper en de wethouders niet werd uitgevoerd door Mul c.s. maar door de COR onder leiding van mevr. Van Ravenstein. De COR is de commissie van onderzoek van de rekening. Mul acht zowel een lokale rekenkamer

nodig in een grote stad als Rotterdam als controlerende raadscommissies als een accountantsdienst. Zo ontstaat een goed systeem van checks and balances.

### *Commissie-Elzinga*

De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, de commissie-Elzinga, beveelt in 2000 in haar eindrapport aan dat gemeenteraden ten behoeve van hun *controlefunctie* vaker gebruik kunnen en moeten maken van een *lokale rekenkamer*. Zo een rekenkamer toetst de doelmatigheid en doeltreffendheid zowel op het vlak van gemeentelijke beleidsprogramma's als op dat van de gemeentelijke organisatie (hst. 9).

In diverse gemeenten zijn ook rekenkamerachtige voorzieningen getroffen, en wel alvorens Elzinga hiermee kwam.

### *Modellen*

Bij de keuze voor een lokale rekenkamer zijn tal van keuzen te maken. De *commissie-Elzinga*, die streeft naar meer dualisme (nevenschikking tussen B&W en raad), werkt twee modellen uit: een onafhankelijke en een semi-onafhankelijke rekenkamer.

Los hiervan kan men al zien dat er verschillen zijn.

- Rotterdam is een prototype van een onafhankelijk model dat gelijkenis vertoont met de Algemene Rekenkamer (zie o.a. Stevens).
- Daarnaast is er bijvoorbeeld in Ede sprake van een ander prototype: de Commissie Financiële Beheerszaken, die bestaat uit raadsleden en ambtelijke ondersteuning heeft. Ze doet onderzoek. Deze commissie kent dezelfde samenstelling als de Commissie Financiën, die uitsluitend raadsstukken bekijkt. In de rekenkamercommissie is elke partij vertegenwoordigd met een gelijke stem om de fractiebinding van leden enigszins te doorbreken. Voorzitter is iemand van een niet-collegepartij.

Terug naar Elzinga. Op het onafhankelijk en semi-onafhankelijk model zijn verschillende varianten mogelijk. De eerste mogelijkheid is een structurele onderzoekscommissie die in *opdracht* van de raad onderwerpen onderzoekt die de raad vaststelt. De tweede mogelijkheid is een *onafhankelijke rekenkamer* die uit raadsleden bestaat en zelfstandig, al of niet op voordracht van de raad, de onderwerpen van onderzoek bepaalt. Steeds gaat het om de versterking van de controlefunctie van de gemeenteraad.

### *Enkele modellen vergeleken*

Van Twist en de Vries (1996) vergeleken enkele modellen. Opvallend is dat de genoemde rekenkamers eigenlijk allemaal Rekenkamercommissies zijn, die sterk afwijken van de Algemene Rekenkamer.

Schema: Kenmerken van enkele Lokale Rekenkamers vlg. Van Twist en De Vries (1996: 313)

Vergelijkingspunten	Algemene Rekenkamer	Rekenkamercommissie Delft	Rekenkamercommissie Zoetermeer	Rekenkamercommissie Deventer	Doeltoets Amsterdam Westerpark
Ingesteld in	1814	1992	1995	1996	1990
Bestuurlijk	Grondwet	Gemeentelijk	Gemeentelijk	Gemeentelijk	Deel-

niveau					gemeentelijk
Juridische kader	Grondwet	Geen verordening	Verordening	Verordening	Geen verordening
Samenstelling Rekenkamer	Onafhankelijk college door Kroon benoemd	Leden door de raad uit haar midden gekozen	Leden door de raad uit haar midden gekozen	Leden door de raad uit haar midden gekozen	Leden door de raad uit haar midden gekozen
Ambtelijke ondersteuning	Eigen staf van ong. 350 med.	Vanuit ambtelijke organisatie/ externe ondersteuning	Vanuit ambtelijke organisatie/ externe ondersteuning	Vanuit ambtelijke organisatie/ externe ondersteuning	Vanuit ambtelijke organisatie/ externe ondersteuning
Onderwerp selectie	College besluit op voordracht onderzoekers	Raad besluit (volgens vaste procedure)	Raad besluit (evt. op voordracht van commissie middelen)	Raad besluit op voordracht rekenkamer-commissie	Een vaste procedure, waarin raad en college worden gehoord
Bevoegdheid rekenkamer	In principe recht op (alle vormen van) informatie	Niet nader bepaald	Niet nader bepaald	Voor onderzoek relevante informatie ter beschikking van onderzoekers	Niet nader bepaald
Reikwijdte onderzoek	Doelmatigheid en rechtmatigheid	Doelmatigheid en onderzoek van maatschappelijke effecten	Doelmatigheid en onderzoek van maatschappelijke effecten	Doelmatigheid en onderzoek van maatschappelijke effecten	Doelmatigheid en onderzoek van maatschappelijke effecten

### Onderzoek naar verspreiding

In 1999 is van de zijde van het ministerie van BZK een enquête gehouden onder directeuren financiën van de G-25 gemeenten. Dat onderzoekje laat zien dat dertien van deze gemeenten over een rekenkamer(achtige) voorziening beschikten. De andere twaalf discussieerden nog over het onderwerp of hadden eenvoudig geen voorziening. Onderzoek onder andere gemeenten is niet voor handen.

Tabel: Kenmerken van een aantal lokale-rekenkamervoorzieningen

G-25, stand 1999	Arn-Hem	Breda	Dev.	Eindh.	Ensch.	Gron.	Hel-Mond	Den Bosch	Rott.	Schie-Dam	Tilb.	Utr.	Zwolle
Budget per inw.	0,73	0,31	0,61	0,75	0,40	0,44	0,63	0,59	1,81	0,35	0,52	1,29	0,24
Aantal onderzoeken per j.	2	1	1	1	1	1	2	1	3	0	1	2	1
Datum instelling	1998	1995	1997	1997	1998	1997	1996	1997	1997	1993	1992	1997	1996
Aandachtsveld: rechtmatigheid	•	•		•	•		•			•	•	•	
Aandachtsveld: doelmatigheid	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Functie: controlerend	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Functie: beleidsontwikkend	•		•	•	•	•					•		
Benoeming leden door raad	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•
Benoeming voorzitter door raad		•		•	•		•		•	•	•		
Benoeming vz. door rekenkamer	•		•			•		•				•	•
Samenstelling: uitsluitend raadsleden		•	•	•			•	•		•	•	•	
Samenstelling: raad en/of buiten raad	•				•	•			•				•
	Arn-Hem	Breda	Dev.	Eindh.	Ensch.	Gron.	Hel-Mond	Den Bosch	Rott.	Schie-Dam	Tilb.	Utr.	Zwolle
Positie rekenkamervoorziening: geheel									•		•		

onafhankelijk													
Positie rekenkamer-voorziening: raad bepaalt	•		•	•	•							•	•
Positie rekenkamer-voorziening: anders		•				•	•	•		•			
Onderwerpselectie: Rekenkamer zelf		•					•		•		•		
Onderwerpselectie: Finale selectie raad	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•
Uitvoering onderzoek: zelfstandig									•				
Uitvoering onderzoek: ambt. ondersteuning	•	•					•	•		?	•	•	•
Uitvoering onderzoek: Externe ondersteuning	•	•	•	•	•	•	•			?	•	•	•
Bron: BZK/ BB, 170300													

Het onderzoek heeft enige discussie opgeleverd. Van Schiedam en Breda is wel gezegd dat die over een rekenkamer beschikten maar de gemeentebesturen vinden dit zelf overdreven. Daarbij is een argument dat van de zijde van Breda wordt ingebracht dat doelmatigheids- en effectiviteitsonderzoek gezien het beperkte budget nauwelijks mogelijk zou zijn. Een juist argument? Van Schiedam wordt gesteld dat het sinds 1993 iets 'rekenkamerachtigs' zou hebben, maar van Schiedamse zijde kan men sindsdien nog geen rapport noemen dat geproduceerd is.

Zijn er ook gemeenten die ontbreken? Heerlen zou wel over een rekenkamer beschikken. Den Haag is ook niet opgenomen in de tabel. Peereboom Voller (VVD) is in 2000 voorzitter van een *rekeningcommissie*, die meer deed dan alleen een *jaarrekeningcontrole* verrichten. Secretaris van de commissie is de directeur van de accountantsdienst. De commissie kan wethouders en ambtenaren horen.

### **Kenmerken**

Lokale 'rekenkamerachtigen' zijn meestal onafhankelijk. Mul uit Rotterdam is de personificatie van die onafhankelijkheid, waar lokale ombudslieden ook zo aan hechten. Maar wat betekent dat als een commissie bestaande uit uitsluitend raadsleden onderzoek doet: is zo een commissie in de praktijk dan onafhankelijk? Ervaringen leren dat commissieleden zich in de praktijk wel degelijk onafhankelijk opstellen, meent Moerkamp (170300: 21). Twijfel kan ontstaan als een commissie tegen merkwaardig declaratiegedrag van een wethouder van de eigen partij aanloopt. Toch kan dan anders uitpakken dan men denkt. De Rotterdams COR die het declaratiegedrag onderzocht, kreeg over het algemeen waardering voor het werk.

### **Organigram**

Waar is een ambtelijk secretaris van een rekenkamer in het organigram gesitueerd en wie stuurt aan? Dat hangt af van het gekozen model. Neem Utrecht. Daar valt secretaris Geke Bouwers in 1999 niet binnen een ambtelijke dienst, maar ze is rechtstreeks onder de gemeentesecretaris geplaatst. Zij kan echter niet door de gemeentesecretaris aangestuurd worden omdat alleen de commissie dat mag doen.

### **Afschaffen rekenkamer**

Zijn er ook gemeenten die eerst over een rekenkamerachtige voorziening beschikten maar die voorziening afschaften? Ja, Almelo schafte in 1998 de

beleidsevaluatiecommissie af. Een dergelijke *beleidsevaluatiecommissie* wordt ook gerekend tot de 'rekenkamerachtigen'. Na het nodige onderzoek gedaan te hebben vond de gemeenteraad het wel welletjes. De raad van Almelo stelt sindsdien ad hoc-commissies in voor onderzoek.

#### *Wat mist u als criterium in de tabel?*

Niet is aangegeven over welk budget een rekenkamer jaarlijks beschikt voor het aantrekken van personeel en het doen van onderzoek. De Haagse rekeningcommissie, die niet in de tabel voorkomt, had een eigen budget van twee ton. Op een totaalbedrag van de gemeentelijke begroting van 4.2 miljard gulden is dat heel erg weinig.

Welke bijdrage leveren de 'rekenkamerachtigen' aan de effectiviteit van de controle door de gemeenteraad? Die vraag is voor een aantal gemeenten nog niet beantwoord.

#### *Succes?*

Wat draagt bij aan het succes van de lokale rekenkamer?

- Laten we de Rotterdamse rekenkamer nemen. Onafhankelijkheid is zeker van belang, meent Robert Mul, die in 2000 directeur is van de Rekenkamer Rotterdam. Mul heeft dezelfde arbeidsrechtelijke positie als de ombudsman van Rotterdam. In Rotterdam is de onafhankelijkheid niet extreem. De raad mag onderzoeksonderwerpen aanreiken, maar het is de rekenkamer zelf die het programma daadwerkelijk vaststelt.
- Maakt het nog uit of ambtenaren meewerken aan verzoeken om informatie door rekenkamers? In Ede bleek dat ambtenaren in het begin afwachtend waren, maar later heeft men die houding laten varen. De rekenkamer werd met open armen ontvangen.

#### *Kritiek op lokale rekenkamers*

Wat zou kunnen verklaren dat een lokale rekenkamer al snel wat veel van het goed gevonden wordt? Een rekenkamer is nieuw; hoe jonger organisaties zijn, hoe kwetsbaarder.

Is de onderwerpkeuze opvallend? Vanuit Utrecht werd begin 2000 geventileerd door de ambtelijk secretaris van de Rekening Commissie, Bouwers, dat de keuze van onderwerpen wat eenzijdig is. De commissie was ingesteld om beleidseffecten op te sporen maar in de praktijk blijken vooral door raadsleden efficiency-onderwerpen gekozen te worden. Het gaat meer om de doelmatigheid van de ambtelijke organisatie dan de beleidseffectiviteit. Daarmee is niet gezegd dat doelmatigheidsonderzoek onbelangrijk is. Neen, zeker niet. Maar er zou meer naar doelbereiking met beleid en andere effecten gekeken kunnen worden.

Een derde soort kritiek is dat er creatiever valt om te gaan rekenkamerachtige voorzieningen. Bijvoorbeeld door de keuze van onderwerpen meer op beleidseffecten te richten (Moerkamp, 170300: 21).

## **Leiderdorp**

De rekenkamer van Leiderdorp is evenals die van Rotterdam een onafhankelijke rekenkamer. Het eerste onderzoek van deze rekenkamer had betrekking op de uitvoering van de Wet voor zieningen gehandicapten (Wvg) en dan met name de doelmatigheid daarvan. De conclusie uit het in oktober 2001 verschenen rapport is dat de gemeente Leiderdorp op de goede weg is maar dat de processen van kostenbeheersing en het ramen van budgetten voor verbetering vatbaar is.

### ***Rotterdams model alleenzalmakend?***

Niet iedereen in gemeenteland is ervan overtuigd dat het Rotterdams model voor een lokale rekenkamer overal gewenst is. Kenmerkend voor Rotterdam is naast de onafhankelijkheid de meervoudige controle, waarvan de noodzaak door de bonnetjesaffaire van Peper c.s. wel wordt versteekt, maar niet iedereen ziet dat. Meervoudige controle, dat vinden sommigen elders te veel van het goede. Een voorbeeld. Het model van Ede vindt men in eigen kring goed. Ede kent een Commissie Financiële Beheerszaken, een Edese variant van de rekenkamerachtigen, die vanaf 1994 al ongeveer 15 onderzoeken verrichtte.

### ***Waarborgen voor rekenkamers***

Zijn er belangrijke waarborgen te formuleren, zonder welke een rekeningachtige commissie niet kan functioneren? Na het vorenstaande is te denken aan onafhankelijkheid, en daarnaast aan het op zijn minst kunnen doen van voorstellen voor onderzoek van buiten de raad (als de raad beslist), en aan ondersteuning (hetzij van ambtenaren intern, hetzij extern of een combinatie). Een rekenkamer moet natuurlijk in de loop der tijd gezag verwerven.

### ***Opdracht***

Stel dat u gevraagd wordt een besluit op te stellen over een rekenkamercommissie voor een gemeente als Venlo. Wat zou u dan in een nota en in een besluit opnemen op basis van het voorgaande?

### ***Antwoord***

Vraag 1: We keken naar de Venlose nota en zagen daarin aandacht voor de volgende thema's;

1. het waarom van het instellen van een gemeentelijke rekenkamer;
2. de juridische vormgeving;
3. de bevoegdheden van de rekenkamercommissie;
4. de relatie tot de commissie fpg;
5. selectie van de onderwerpen;
6. ondersteuning door het ambtelijk apparaat;
7. de status van het onderzoek;
8. de samenstelling van de rekenkamercommissie;
9. afronding onderzoek;
10. randvoorwaarden functioneren rekenkamercommissie.

Vraag 2: Wat staat in het besluit?

Artikel 1 Begripsbepalingen

Artikel 2 Taak

Artikel 3 Samenstelling en benoeming

- Artikel 4 Secretariaat
- Artikel 5 Selectie onderzoeksonderwerp
- Artikel 6 Werkwijze
- Artikel 7 openbaarheid en geheimhouding
- Artikel 8 Resultaten onderzoek

### *Literatuur over lokale en provinciale rekenkamers*

- Bac, a. e.a. (Deloitte & Touche), Decentrale Rekenkamers – Gemeentelijke en provinciale rekenkamers in de bestuurs- en verantwoordingsketen, april 2000.
- Boer, D. de, en C. Hoffschulte, Gemeentelijke Rekenkamers in opkomst, in: Reken Maar, 1998, nr. 2, pp. 14-15.
- Bonnema, W. e.a., Gemeentefinanciën, Samsom, Alphen, 1996.
- Bultena, A.J. e.a., Onderzoekscommissies en Rekencommissies in gemeente en provincie, 1999.
- Gemeente Venlo, Raadsbesluit 23 november 1999, nr. 255, betreffende rekenkamercommissie.
- Moerkamp, J., Lokale cijferlaars, in: BB, 17 maart 2000, pp. 18-21.
- Otto, M., De rekenkamer tussen gemeentelijke continenten, in: Openbaar Bestuur, jrg. 11, okt. 2001, pp. 16-20.
- Sociaal-Economische Adviesraad Limburg, Initiatief-advies 138: Rekenkamer Limburg, Advies aan GS van Limburg, 24 augustus 1999.
- Twist, M.J.W. van, en E.F. ten Heuvelhof, Een rekenkamer op lokaal niveau, in: Denters, S.A.H. e.a. (red.), Decentrale democratie, CBOO, Enschede, 1995b.
- Twist, M.J.W. van, en E.F. ten Heuvelhof, Gemeentelijke rekenkamer kan lokale democratie revitaliseren, in: BMI Magazine, april 1995a.
- Twist, M.J.W. van, en G.J.D. de Vries, Algemene Rekenkamer en lokale overheid, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 2, pp. 40-44.
- Twist, M.J.W. van, en G.J.D. de Vries, De gemeentelijke rekenkamer: kansen en bedreigingen, in: Bank en Gemeente, dec. 1996b.
- Twist, M.J.W. van, en G.J.D. de Vries, Het hoe en waarom van een Lokale Rekenkamer, in: Bestuurswetenschappen, sept./okt. 1996a, pp. 302-315a.
- Volmer, F.G., De gemeenterekening, in: MAB, maart 1993.
- Volmer, F.G., Enige beschouwingen met betrekking tot de gemeenterekening, Erasmus Universiteit, 1992 (boekbespreking in MAB, maart 1993).

## **22 Methoden van resultaatgerichte sturing (1): kengetallen**

We onderkennen vijf methoden om te komen tot resultaatgerichte sturing:

- Beleidsevaluatie van een afzonderlijk beleidsprogramma.
- Werken met kengetallen (over inputs, throughputs, outputs of outcomes), eventueel gekoppeld aan een systeem van productbegroting en contractmanagement (i.c. integraal management).
- Benchmarking, dus een vorm van organisatievergelijking (waarbij kengetallen over onder andere inputs, throughputs & outputs zijn te benutten).
- Overhead value analysis.
- Balanced Scorecard-methodiek (eventueel in combinatie met een INK-model).

Deze methodieken worden in de literatuur wel genoemd (zie Van Helden & Kamminga, 1996; Wentink, 1998). De lijst is niet limitatief.

Hier gaan we in op kengetallen.

### ***Wat resultaatgerichte sturing is***

In de nota 'Van uitgaven naar kosten' (TK, 1997) heeft het kabinet-Kok I, met minister Zalm op Financiën, gescheven dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is 'om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten'. Het gaat om een resultaatgericht sturingsmodel, zoals Van der Knaap en Van Hofwegen (1999: 146) schrijven. Dat geldt onder meer voor de Belastingdienst.

*Doel* van dit resultaatgericht sturingsmodel is *vergroting van de transparantie*: het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de te bereiken effecten moet duidelijker worden. De inzichtelijkheid van het hele beleidsproces (voor mensen van Financiën: beleidsbepaling, allocatie van middelen, maken van afspraken met uitvoerende organisaties en financiële verantwoording) wordt zo vergroot.

Achter dit transparantiedoel gaat een ander doel schuil. Dat is vergroting van de *doelmatigheid*, en dan gaat het om de verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties. Daarmee wordt ook duidelijk welk belang een minister van Financiën heeft bij een resultaatgericht sturingsmodel. Voor een minister van Financiën gaat het *vooral* om een *financieel* resultaatgericht sturingsmodel (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 147).

De ideale vorm van resultaatgerichte sturing die leidt tot verbeteringen ten opzichte van de bestaande situatie, ook qua middeleninzet, is aansturen op gewenste beleidseffecten (outcomes). Het sturen op prestaties (output) is een next best-oplossing. Immers, een prestatie neerzetten is een daad maar dat wil niet zeggen dat daarmee ook het gewenste effect is bereikt. Een voorbeeld: het aanleggen van een nieuwe weg teneinde het aantal files te verminderen en de lengte te verkorten. Filebestrijding is een gewenst effect of outcome, terwijl de wegaanleg de prestatie of output is. Daarmee is al direct een probleem bij sturing genoemd: sturing op effect is moeilijk in kaart te krijgen, vast te stellen. Sturing op prestaties al beter. Een departement kan op een bepaald vaststellen dat een weg gereed is en open is voor verkeer.

### ***Twee wegen in resultaatgerichte sturing: meten en managen***

Voor financiële resultaatgerichte sturing worden twee parallele wegen afgelopen. Althans op rijksniveau was dat eind jaren negentig de bedoeling: een onderzoeks- en een managementoplossing.

1. *Onderzoekoplossing*. De eerste weg naar meer doelmatigheid door resultaatgerichte sturing, zoals bedoeld door minister Zalm, hangt samen met de mate waarin door een overheidsdienst geleverde producten en diensten meetbaar zijn. Het vaststellen van aantal en kwaliteit van producten biedt de mogelijkheid om de kostenontwikkeling in de tijd op een betrouwbare wijze te volgen (*tijdreeksanalyse*). Daarbij kan ook de relatieve doelmatigheid bepaald worden door organisaties te vergelijken: organisatievergelijking als *benchmarking*. Tijdreeksanalyse en



benchmarking vormen in beginsel een prikkel tot doelmatigheidsverhoging (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 147).

2. *Managementoplossing*. De tweede weg waarlangs resultaat gerichte sturing kan leiden tot meer doelmatigheid is geen meetoplossing maar een managementoplossing: integraal management mogelijk maken door gedelegeerde managementbevoegdheden. Onderzoek leerde dat het verantwoordelijk maken van decentrale managers voor de manier waarop ze middelen inzetten bij het uitvoeren van taken, het kostenbesef versterkt, tot een hogere arbeidssatisfactie leidt en grotere slagvaardigheid. Het werken met het agentschapsmodel wijst ook in deze richting ( rapport 'Verder met resultaat – Het agentschapsmodel 1991-1997' ). Verruimde decentrale beleidsvrijheid, daar gaat het dus om. Daarom is overgestapt naar een *baten-lastenstelsel*. Dit stelsel behelst 'een op bedrijfseconomische grondslagen gebaseerde begrotingssystematiek waarbinnen het reserveren en lenen van middelen mogelijk is waarmee een beter inzicht ontstaat in reële kosten' (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 147).

Voor resultaatgericht sturen op een overheidsniveau en onderzoek hiernaar is een conceptueel kader nodig. Dat heeft de minister van Financiën geformuleerd in 'Aansturen op resultaat' (1997). Dat leidde tot vier onderzoeksthema's:

- De meetbaarheid van de kwantiteit en kwaliteit en kosten van de door een dienst geleverde producten en diensten;
- De wijze van aansturing door een (vak)departement;
- De wijze van besturing en beheersing binnen een dienst; en
- De mogelijke meerwaarde van de invoering van een baten-lastenstelsel (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 147).

### ***Kengetallen***

Werken met kengetallen is in de jaren negentig sterk gepushed door het ministerie van Financiën. Zie de Miljoenennota's. Er is door de Vereniging voor Bestuurskunde en het aan het departement van Financiën gelieerde Platform Beleidsanalyse ook een congres over gehouden, onder de titel 'Productiviteit in het openbaar bestuur' (Korsten e.a., 1992).

Kengetallen hebben betrekking op input, throughput, output of outcome of relaties daartussen. Het zijn steeds verhoudingsgetallen, bijvoorbeeld tussen prestaties (output) en input, tussen prestaties en throughput, tussen gewenste effecten (outcomes) en prestaties (output), of tussen effecten (outcomes) en input.

In het navolgende komen onder meer de volgende aspecten van werken met kengetallen aan bod:

- wat het nut is;
- wat laat de praktijk van het meetbaar maken van beleid zien?;
- welke valkuilen zijn te formuleren?;
- welke invoeraspecten zijn bij het werken met kengetallen relevant?;
- welke uitdagingen bestaan er rond het werken met kengetalle?

### *Nut van een systeem van kengetallen*

'Een systeem van kengetallen kan een instrument zijn voor zowel politieke besluitvorming inzake (her)allocatie van financiële middelen als voor efficiencyverbetering van het productieproces'(Van der Plaats, 1996: 116).

Wordt het nut ingezien? Voor Van der Plaats (1996) is er geen twijfel. Het nut van het werken met kengetallen in de vorm van prestatie-, efficiency- en effectiviteitskengetallen wordt 'vrijwel unaniem' ingezien door politiek bestuurders, ambtelijk management en toezichhoudende organen.

### *De praktijk van meetbaar maken*

In de praktijk ontstaan problemen met het meetbaar maken van prestaties en effecten van overheidsbeleid (Van der Plaats, 1996: 116).

### *Valkuilen*

Bij het ontwikkelen van kengetallen doen zich diverse valkuilen voor. Haselbekke heeft hier aandacht aan besteed. We noemen er hier slechts een paar.

- *Het gevaar van simplificatie* (Van der Plaats, 1996: 117). Dat gevaar behelst dat de werkelijkheid teruggebracht wordt tot te eenzijdig gerichte kengetallen waardoor oordeelsmisvorming kan optreden.
- *Het gevaar van te eenzijdige economische oriëntatie*. Dat gevaar behelst het vooral kijken naar de verhouding tussen output en input, waardoor doelmatigheid veel aandacht krijgt en de verhouding tussen outcomes (effecten) en output (prestaties) minder.
- *Het gevaar van gebrekkige systematiek*. Een productbegroting kan een bonte lappendeken worden van dan weer kengetallen die iets zeggen over de verhouding effect- prestatie, dan weer op iets anders betrekking hebben, zonder dat gezocht is naar een systematisch volgehouden werkwijze waarbij steeds ook effecten in beeldkomen.
- *Het gevaar van afnemende interesse*. De belangstelling kan dalen als blijkt dat het veel werk kost om te komen tot kengetallen (Van der Plaats, 1996: 117).
- *Variabelen in een keten*. 'Financiële kengetallen zijn altijd een in de tijd achterlopende vertaling van onderliggende fysieke transacties. Variabelen die reeds voor de financiële vertaling een indicatie geven van veranderingen worden ook wel early warning variabelen genoemd' (Van der Plaats, 1996: 117). Hierbij wordt verwezen naar de doorlooptijd van processen of klachten.

### *Invoering van een kengetallensysteem*

De invoering van een kengetallensysteem 'vergt meestal enkele jaren' (Van der Plaats, 1996: 116). De verklaring hiervoor is meervoudig.

- Het is niet eenvoudig om beleid meetbaar te maken in de vorm van kengetallen.
- Een andere verklaring is dat de politiek-bestuurlijke belangstelling 'niet veel meer is dan symbolic response op fundamentele veranderingen'(Van der Plaats, 1996: 116).

### *De uitdaging bij het werken met kengetallen*

'Het is de kunst en kunde voor de manager eenduidige en meetbare prestaties te definiëren, waarmee in de vorm van kengetallen een toetsbaar verband tussen middelen en prestaties kan worden gelegd. Dit biedt aanknopingspunten voor een optimale bedrijfsvoering' (Van der Plaats, 1996: 116). Daarmee dreigen politici buiten spel te geraken. Dat kan de bedoeling niet zijn waar het politiek primaat bij gekozen bestuurders ligt. Daarom wordt wel gesteld: 'Een heldere formulering van beoogde maatschappelijke effecten, vooral een taak van het politiek bestuur in samenwerking met het ambtelijk topmanagement, is eveneens noodzakelijk (Van der Plaats, 1996: 116). Oordeelsvorming over beleidseffectiviteit wordt eerst mogelijk als zicht bestaat op gewenste beleidseffecten, en het leggen van een verband hiermee in de vorm van beleidsmiddelen en prestaties. De bedoeling hiervan is te komen tot een verbetering in de afweging rond vragen als: is bezuiniging mogelijk met behoud van gewenste effecten?; is extra financiële intensivering nodig om gewenste effecten te bereiken of meer effect te bereiken? (aldus Van der Plaats, 1996).

### *Welke kengetallen?*

In beginsel zijn allerlei kengetallen mogelijk. De Groot e.a. geven nog een andere indeling dan wij gaven, en wel toegespitst op rijksniveau:

- ramingskengetallen, die inzicht geven in begrotingsramingen;
- doelmatigheidskengetallen, die inzicht geven in de doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
- doelbereikingskengetallen, die de doelbereiking verhelderen;
- en doeltreffendheidskengetallen.

Deze indeling vinden we bij Hans de Groot, Fred Maessen en Nico Mol (1997). Zij beschouwen ramingskengetallen als de eenvoudigste. Ramingskengetallen ontleden de begrotingsbedragen in een volume- en prijscomponent (De Groot e.a., 1997: 216). Dergelijke ramingskengetallen moeten, als het gaat om de rijksbegroting, Tweede Kamerleden inzicht verschaffen in de plausibiliteit van de ramingen en na enige tijd bijdragen aan de verbetering van de ramingskwaliteit.

De auteurs melden dat met ingang van 1997 een begin is gemaakt op rijksniveau met de invoering van doelmatigheidskengetallen, doorgaans in de vorm van kosten per eenheid output. Overdrachtsuitgaven blijven buiten beschouwing omdat die inkomensaanvulling beogen en niet de bekostiging van een productieproces.

Met ingang van de begroting 1999 wordt op rijksniveau aandacht gevraagd voor het opnemen van doeltreffendheidskengetallen. Het is de intentie dat die zicht gaan geven op gewenste effecten van beleid en eventueel op neveneffecten. Volgens de drie auteurs gaat het voornamelijk om 'het vermelden van bruto-effecten (doelbereikingskengetallen): dat zijn effecten die niet zijn gecorrigeerd voor de invloed van andere (omgevings-) factoren dan het betrokken beleid' (1997: 216). 'Met een lagere frequentie zullen de gecorrigeerde netto-effecten (doeltreffendheidskengetallen) van het beleid worden vermeld, omdat daarvoor meestal aanvullend evaluatie-onderzoek nodig is. Naast de effecten dienen de uitgaven (apparaatsuitgaven plus overdrachtsuitgaven) te worden vermeld die corresponderen met de ingezette instrumenten'.

Daaruit blijkt dat het ministerie van Financiën bij de introductie van de kengetallenaanpak een stapsgewijze benadering koos. Er worden met departementen afspraken gemaakt over aan te brengen verbeteringen 'waarbij overigens kan worden vastgesteld dat bepaalde begrotingsartikelen niet zinvol met kengetallen zijn toe te lichten. Een belangrijk uitgangspunt is dat de kengetallen in de begroting een verlengstuk zijn van de gegevens uit de interne planning & controlcyclus en daarmee worden "gedragen" door de ministeries' (De Groot e.a., 1997: 217).

Expliciete normen waaraan kengetallen worden getoetst ontbreken meestal nog, aldus de auteurs. 'Bij financiering op basis van normatieve kosten, bijvoorbeeld de bekostiging per leerling in het onderwijs, wordt weliswaar een genormeerd bedrag verstrekt maar worden de gerealiseerde kosten per output niet aan doelmatigheidsnormen getoetst', aldus het trio auteurs.

### ***Belastingdienst***

De Belastingdienst is vrij ver in het experimenteren met kengetallen omdat het een organisatiedeel van het ministerie van Financiën is dat 'een sterk bedrijfsmatig productieproces' kent (Van Kommer & Haitsma, 1996; De Groot e.a., 1997: 217). De Groot e.a. melden dat de Belastingdienst circa 20 indicatoren onderscheidt voor haar producten. Daarbij wordt onderscheiden tussen eindproducten (definitieve aanslagen bijvoorbeeld) en tussenproducten (voorlopige aanslagen bijvoorbeeld). Is dat zinvol? In een rapport van het IOO (Leijesen e.a., 1995) is de vraag gesteld of niet gefocused moest worden op eindproducten omdat die het dichtst aansluiten bij de fiscale verplichting als beoogd product.

De uitkomsten van verschillende prestatie-indicatoren van de Belastingdienst kunnen in een radardiagram worden gebracht, dat wordt gemaakt voor verschillende jaren zodat de progressie kan worden gezien.

### ***Kengetallen hulpmiddel voor besluitvorming?***

Kunnen kengetallen een hulpmiddel zijn voor besluitvorming? Een voorbeeld betreft een onderhoudsbedrijf van het ministerie van Defensie, dat onder meer belast is met het onderhoud aan voertuigen van de Koninklijke Landmacht (zie Mol, 1996). In 1993 bleek dat ondanks veel kwantitatieve gegevens over middelen, prestaties en effecten de informatiewaarde daarvan beperkt was en niet voor besluitvorming bruikbaar. De oorzaak hiervan was het gebrek aan verband tussen de verzamelde informatie. Een *EEE-model* bood mogelijkheden om die samenhang wel aan te brengen. Mol, hoogleraar aan de KMA en Universiteit Twente, zette zich aan die taak (Mol, 1996; De Groot e.a., 1997). EEE staat voor een gecombineerde analyse van economy, efficiency & effectiveness. Het model gaat uit van de logische samenhang bij een productieproces met een fysieke input (arbeid), een output en een effect tussen de volgende kengetallen;

$$\text{Effect/budget} = \text{effect/output} \times \text{output/input} \times \text{input/budget}$$

'In het geval van het verzorgingscommando wordt het effect gemeten met het aantal inzetbare vrachtwagens, de output met het aantal geïnspecteerde vrachtwagens, de input met het aantal arbeidsuren en het budget met de onderhoudskosten. De effectiviteit wordt gemeten met de eerste ratio in de vergelijking, de efficiëntie met de tweede en de "economy" (zuinigheid) met de derde. Door deze decompositie te

gebruiken kan snel worden nagegaan welke gevolgen veranderingen in elk deel van de productieketen hebben op de uiteindelijke kosteneffectiviteit (value for money) van de organisatie. Bij meer dan een input wordt de analyse gecompliceerder; de verhouding tussen input en budget heeft dan ook efficiëntie-aspecten. Door op andere wijze inputs (bijvoorbeeld arbeid en kapitaal) te combineren kan mogelijk goedkoper worden geproduceerd. ... Het EEE-model in de aangegeven vorm leent zich vooral voor toepassing op enkelevoudige productieprocessen' (De Groot, Maessen en Mol, 1997: 218).

Het EEE-model heeft ingang gevonden, althans we treffen een vermelding op meerdere plaatsen in de literatuur aan (o.a. Dorresteyn en Van der Westen, 1998: 68).

### *Literatuur over kengetallen*

- Algemene Rekenkamer, Prestatiebegroting, Den Haag, 1988.
- Algemene Rekenkamer, Informatievoorziening en kengetallen, Den Haag, 1997.
- Braak, H.J.M. ter, Management op basis van resultaatverantwoordelijkheid, in: Korsten, A.F.A. e.a. (red.), Sturen op produktie en kwaliteit, Ministerie van Financiën, 1991, pp. 41-49.
- Dorresteyn, A.G.M. & A. van der Westen, Prestatiemetingsystemen bij agentschappen, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 3, pp. 68-72.
- Dijkhuizen, A., Administratieve organisatie en kengetallen, in: Korsten, A.F.A., N.P. Mol en A. Sorber (red.), Sturen op produktie en kwaliteit, Ministerie van Financiën, 1991, pp. 65-75.
- Dussen, J. van der, Rituele dansen rond kengetallen, in: Overheidsmanagement, 1995, p. 314.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.
- Haselbekke, A. en A. Ros, Kengetallen in de rijksbegroting, in: Overheidsmanagement, 1996, pp. 94-100.
- Jansen, J.L., De opmars van het kengetal in de geentelijke praktijk, in: Korsten, A.F.A. e.a. (red.), Sturen op produktie en kwaliteit, Ministerie van Financiën, 1991, pp. 75-91.
- Korsten, A.F.A., N.P. Mol en A. Sorber (red.), Sturen op produktie en kwaliteit – Produktiviteit in het openbaar bestuur, Ministerie van Financiën, 1991.
- Kuijpers, R.IJ.M., Kengetallen ten behoeve van de rijksoverheid, in: Korsten, A. (red.), Korsten, A.F.A. e.a. (red.), Sturen op produktie en kwaliteit, Ministerie van Financiën, 1991, pp. 21-29.
- Leeuw, F., Prestatie-indicatoren in de publieke sector, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 1, pp. 8-12.
- Lijesen, M., J. de Groot en H. de Groot, Productiviteitsmeting bij de Belastingdienst, IOO, Den Haag, 1995.
- Mol, N.P., Kengetallen ten behoeve van een efficiënte allocatie: een interpretatiekader voor 'signalen', in: Korsten, A.F.A. e.a. (red.), Sturen op produktie en kwaliteit, Ministerie van Financiën, 1991, pp. 11-21.
- Smith, P. (ed.), Measuring outcome in the public sector, Taylor & Francis, Londen, 1998.

### *De Algemene Rekenkamer en kengetallen*

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de rechtmatigheid en doelmatigheid van rijksuitgaven. Ze beklemtoont al sinds jaar en dag de wenselijkheid van *kengetallen*. Kengetallen zouden de Tweede Kamer informatie moeten verschaffen over kosten en prestaties van publieke voorzieningen. De oogst blijkt nog mager. Circa de helft van honderd onderzochte, en volgens het ministerie van Financiën ook zinvol toe te lichten artikelen uit de begroting 1997 ging vergezeld van volgens de eisen opgestelde ramingskengetallen (De Groot, 1998: 241). Ramingskengetallen zijn kengetallen waarmee het begrotingsbedrag wordt onderbouwd. Slechts een kwart was toegelicht met doelmatigheidskengetallen, zoals kosten per prestatie en nog veel minder artikelen met doeltreffendheids- en/of kwaliteitsinformatie.

### *Algemene Rekenkamer in bedrijf*

Een overheidsorganisatie als geheel is te bezien door te kijken naar de toelichting op de begroting in termen van onderbouwing met kengetallen over kosten en prestaties. Dat is niet zo eenvoudig. De Algemene Rekenkamer (AR) zelf rapporteerde tot 1996 ovr de eigen organisatie nog nauwelijks in die zin. Dat is dan ook gelaakt (Dolmans, 1995). Dat de AR in haar jaarverslagen als sinds lang ook informatie opnam over de inhoud van haar rapporten kan niet als een excuus gelden.

Intussen is geprobeerd iets aan de ontbrekende rapportage van kengetallen te doen. Het gaat om stappen op weg naar verdere benchmarking. In het *Jaarverslag 1997* zijn kengetallen opgenomen die informatie geven over kosten en prestaties. Welke onderdelen bevat die analyse? De Groot (1998) geeft hiervan een overzicht, dat we samenvatten.

a *De productmeting*: productie van rapporten aan de Staten-Generaal. Dat is een kwalitatieve analyse. Een onderdeel hiervan zijn de rapporten van de AR bij de financiële verantwoordingen van de ministeries op basis van een wettelijke verplichting, vastgelegd in de Comptabiliteitswet. Daarnaast is sprake van een tweede categorie: onderzoek naar financieel beheer. Een derde categorie zijn de rapportages in het kader van het doelmatigheidsonderzoek. Die trekken doorgaans de meeste aandacht in de media en samenleving.

b *De tijdsbestedingsanalyse*: analyse van de inzet van personeel voor de productie van rapporten. Het gaat hier voornamelijk om onderzoeksdagen waarover informatie beschikbaar is in de vorm van een tijdschrijfsysteem. De helft van de totale tijd ging in 1997 op aan 'directe onderzoekstijd', de rest aan 'ontwikkeling en programmering' (22%), en aan beheer (28%).

c *De middelenanalyse*: de analyse van uitgaven voor productontwikkeling. Hierbij gaat het om de groei of daling van de personele uitgaven in verschillende categorieën. Het absolute niveau van de personele uitgaven blijkt vergelijkbaar met die voor andere onderzoeks- en adviesorganen. De materiële uitgaven liggen evenwel opvallend laag vergeleken met instellingen als het Centraal Planbureau of de Raad van State.

d De bepaling van de *integrale kostprijs* per onderzoeksdag. Een stijging hiervan wordt vooral bepaald door loonstijging.

In het artikel van Hans de Groot zijn tabellen opgenomen. De Algemene Rekenkamer probeert de komende jaren een vergelijking te maken met de bedrijfsvoering van

andere rekenkamers. Door ijkpunten op te stellen ('benchmarks') kan de doelmatigheid van de Rekenkamer verder extern worden getoetst.

### **Literatuur**

- Dolmans, L.J.F., Algemene Rekenkamer, in: Groot, H. de, en C.A. de Kam (red.), Jaarboek overheidsuitgaven 1996, Academic Service, Schoonhoven, 1995.
- Groot, H. de, Algemene Rekenkamer in bedrijf, in: Openbare Uitgaven, 1998, nr. 5, pp. 241-245.

### **Casus: Belastingdienst**

In de nota 'Van uitgaven naar kosten' (TK, 1997) heeft het kabinet-Kok I, met minister Zalm op Financiën, geschreven dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is 'om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten'. Het gaat om een resultaatgericht sturingsmodel, zoals Van der Knaap en Van Hofwegen (1999: 146) schrijven. Dat geldt onder meer voor de Belastingdienst. *Doel* van dit resultaatgericht sturingsmodel is *vergroting van de transparantie*: het verband tussen de inzet van middelen, de te leveren producten en diensten en de te bereiken effecten moet duidelijker worden. De inzichtelijkheid van het hele beleidsproces (voor mensen van Financiën: beleidsbepaling, allocatie van middelen, maken van afspraken met uitvoerende organisaties en financiële verantwoording) wordt zo vergroot. Achter dit transparantiedoel gaat een ander doel schuil. Dat is vergroting van de doelmatigheid, en dan gaat het om de verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties. Daarmee wordt ook duidelijk welk belang een minister van Financiën heeft bij een resultaatgericht sturingsmodel. Voor een minister van Financiën gaat het *vooral* om een financieel resultaatgericht sturingsmodel, ook gericht op de Belastingdienst.

### **Belastingdienst**

- Groter geheel. De Belastingdienst is een onderdeel van het ministerie van Financiën.
- Taak. De Belastingdienst is belast met de uitvoering van een groot aantal belastingwetten. Daarbij is aan de orde het heffen en innen van belastingen, het controleren van administraties en het opsporen van fraude. Meer dan 80 procent van de uitgaven van de rijksoverheid worden gefinancierd uit belastingopbrengsten. In 1998 bracht de belasting ongeveer 178 miljard gulden op. De Belastingdienst voert ook taken voor derden uit, zoals in het kader van de premieheffing volksverzekeringen en landbouwheffingen.
- Personeel. Bij de Belastingdienst waren in 1998 meer dan 30.000 personen werkzaam (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 146).
- Doelstelling. De strategische doelstelling van de Belastingdienst is het ervoor zorgen dat burgers en bedrijven aan hun belastingplicht voldoen (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 148). Daarom wordt de Belastingdienst wel getypeerd als een *rechtshandhavingsorganisatie*. Dat impliceert bijzondere eisen aan de kwaliteit van de productieprocessen van de dienst. De naam van de Belastingdienst naar burgers en bedrijven moet goed zijn. Qua bedrijfsvoering en klantvriendelijkheid had de

Belastingdienst ook geen slechte naam, melden twee auteurs in 1999 (Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999: 148).

- Reorganisatie. In de jaren tachtig werd de Belastingdienst gereorganiseerd. Een uitgangspunt was destijds de doelgroepenbenadering. De Belastingdienst werd onderverdeeld in verschillende groepen belastingplichtigen, als particulieren, grote ondernemingen, douane, enz. Oogmerk was om belastingplichtigen op geïntegreerde wijze te behandelen. Een belastingplichtige kan op een plaats terecht. De Belastingdienst streefde via contractmanagement om de verantwoordelijkheid voor resultaten en beheer zo laag mogelijk in de organisatie te leggen en beleidsvrijheid aan decentrale managers toe te staan (Gerritsen en Van Wuijtswinkel, 1996).
- Recente veranderingen hebben betrekking op professionalisering van de dienstverlening, het intern doorbelasten van facilitaire kosten aan de werkeenheden, het meten van effecten van het optreden van de Belastingdienst (fiscale monitor) en het werken met kengetallen (Van Kommer & Haitsma, 1996).

### *Prestaties bij de Belastingdienst dalend?*

Terug naar de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw.

De Nederlandse Belastingdienst heeft altijd een hoge waardering gehad in de publieke opinie en geldt zelfs als een 'model-overheidsdienst'. Toch is dat beeld ietwat ondergraven door de dissertatie 'Het bedrijf belastingdienst' van Victor van Kommer (1998) en andere publicaties. Van Kommer maakt op basis van een analyse van vele jaarverslagen duidelijk dat jaarverslagen wel iets zeggen over een organisatie maar dan moet men heel goed analyseren en proberen de werkelijkheid achter het verslag in beeld te krijgen. De Belastingdienst blijkt in de periode 1985-1989 zelfs een crisis doorgemaakt te hebben met als dieptepunt 1987. De crisis uitte zich in *een daling in prestaties*. De leiding ontging dat niet en er werd daarom een reorganisatie doorgevoerd in de periode 1989-1992. Toch kostte de daling in belastingopbrengsten niet de kop van toenmalig verantwoordelijk staatssecretaris Marius van Amelsfoort. *De verslaggeving was namelijk onvolledig*. Feilen kwamen zo niet aan het daglicht maar ook de effecten van de hersteloperatie bleven verborgen. Sinds 1990 is de verslaggeving wel verbeterd. De verslaggeving is namelijk uitvoeriger. Voor de verslaggeving werd later zelfs de Kordes-trofee in de wacht gesleept.

Bij de Belastingdienst heeft zich sinds het einde van de jaren tachtig een herstructurering voorgedaan, waarbij ook aandacht is besteed aan verbeterde logistiek, kwaliteitszorg en meer 'klantgerichtheid' naar de invullers van de belastingformulieren, de belastingplichtigen.

We gaan nu in op drie onderwerpen:

1. onderzoek van Van Kommer;
2. kengetallenonderzoek;
3. IBO-onderzoek.

### *Ad 1 Verslaggeving; feit en fictie*

Victor van Kommer (1998) heeft 'de staat van de Belastingdienst' in kaart gebracht door alle jaarverslagen over vijftien jaar te analyseren. Daaruit komt naar voren dat op magistrale wijze *de illusie van openheid* hoog gehouden is. De jaarverslagen bevatten een grote hoeveelheid cijfers, waarvan een *deel irrelevant is*, terwijl *cruciale informatie*



*ontbreekt*. De Tweede Kamer heeft in het jaarlijkse debat over het jaarverslag van de Belastingdienst geen vuist kunnen maken door relevantere informatie te verwerven. De directeur-generaal der Belastingen Cor Boersma continueerde destijds, eind jaren tachtig, de onvolledige verslaggeving, waardoor feilen verborgen bleven en ook een opleving verborgen bleef.

Uit de analyse van Van Kommer komt verder onder meer naar voren dat de Belastingdienst geen sluitende administratie heeft van ontvangen en verzonden aangiftebiljetten. Er wordt ook veel afgerond binnen de Belastingdienst, zodanig veel dat hier en daar een verschil van tien procent tussen opgave en werkelijkheid wordt geweten aan afrondingen (NRC, 300998).

De productiviteit van de dienst blijkt in de loop der tijd wel toegenomen. Zo bleek in 1995 een productieverbetering van 11 procent. Bij narekenen bleek het evenwel slechts een verbetering van 6.9 procent te zijn.

De Tweede Kamer heeft als controleur van de Belastingdienst eigenlijk onderzoekers van het type Van Kommer nodig, die de vinger krijgen achter een dienst (zie Grotenhuis, NRC 300998). Immers, controle op cijfers die de grondslag vormen voor beleid zijn nuttig om een Belastingdienst te beoordelen maar jaarverslagen bekijken, heeft niet de grootste prioriteit van Kamerleden. Lastige Kamervragen worden niet vaak gesteld. Als ze wel worden gesteld, wordt nogal eens geantwoord dat het om een weerbarstige materie gaat, die nog enige aandacht vraagt. Zo wordt de trucendoos open getrokken om Kamerleden geen inkijk te gunnen.

De organisatie die in de ogen van de publieke opinie de naam heeft van een deugdelijke organisatie wordt door de omgeving van de organisatie, zoals politiek bestuurders en een controlerende Tweede Kamer ook behandeld als een deugdelijke organisatie. Naar jaarverslaggeving wordt amper gekeken. Kamerdebatten kennen kraak noch smaak. Het loont amper om te proberen ermee te scoren. Dat neemt niet weg dat de onderliggende werkelijkheid kan afwijken. Dat komt echter amper of niet aan het licht omdat topmanagement door jaarverslaggeving die werkelijkheid kan maskeren in een cijferbrei. Opvallend is dat een kritische analyse van jaarverslaggegevens toch allerlei opmerkelijkheden aan het licht brengt. Dat biedt perspectief voor een kritisch parlement.

#### *Ad 2 Kengetallenonderzoek*

Sinds het uitkomen van het Beheersverslag 1992 is een aantal kengetallen gehanteerd, zo melden Van Kommer en Haitsma in hun beschouwing over kengetallen bij de Belastingdienst. In het Beheersverslag wordt *productiviteit* omschreven als 'de relatie tussen ingezette middelen en de gerealiseerde totale productie'. Voor de aanduiding van producten is destijds aangesloten bij het fiscaal-uitvoerend karakter van de Belastingdienst, zoals aangiften, aanslagen, naheffingen, dwangbevelen, enz. . Om tot een vergelijking van producten te komen wordt uitgegaan van wegingsfactoren, die zijn gebaseerd op de bewerkingstijd per stuk. In het Beheersverslag 1993 is hierop doorgegaan. Er is gepoogd inzicht te geven in de ontwikkeling van de productiviteit. Daarbij is aandacht besteed aan het wat (het productievolume en hoe het gedaan is), de middelen (personeel- en apparaatuitgaven), en het resultaat (verhouding product/kosten, en verhouding product/menskracht).

Het IOO doet vervolgens een onderzoek naar de produktiviteit van de Belastingdienst en komt met aanbevelingen. Een van de suggesties is de gewichten van geautomatiseerde producten te verlagen en meer in overeenstemming te brengen met gemaakte kosten.

De kengetallen die de Belastingdienst in het begin van de jaren negentig gebruikt hebben betrekking op het volgende (Van Kommer en Haitsma, 1996).

- Productiviteit;
- Uitvoeringskosten;
- Niet-nakoming van fiscale verplichtingen;
- Het vroeg innen van een zo groot mogelijk deel van de verschuldigde belasting (tempo kasstroom);
- Proceskwaliteit (= voortvarendheid in het tempo van heffing);
- Productkwaliteit (percentage gecorrigeerde aangiften en naheffingen waarop geen bezwaar volgt minus het totaal waarop wel bezwaar is gevolgd);
- Formatie en bezetting.

Volgens beide auteurs worden de kritische succesfactoren van de Belastingdienst gedekt door kengetallen die inzicht geven in een ontwikkeling (1996: 18). Het gebied dat de kengetallen bestrijkt is echter niet volledig. De douaneinspanningen zijn niet meegenomen in de berekening van kengetallen. Een zwak punt dus.

#### Schema: Kengetallen Belastingdienst

Hoofdproces	Input	Throughput (= wijze van uitvoering)	Output (=producten)
Relatiebeheer	Ontwikkelingen bestand		
Heffing		Proceskwaliteit Produktkwaliteit	Productiviteit
Toezicht op naleving niet-fiscale wetgeving			
Opsporing			
Inning		Geconstateerde niet-nakoming Tempo kasstroom	Productiviteit
Dienstverlening			
Bron: Van Kommer & Haitsma, 1996: 19)			

Tabel: Overzicht geïndexeerde kengetallen bedrijfsresultaten Belastingdienst (1992=100)

Kengetal	1993	1994	1995
Productiviteit	103	105	104
Arbeidsproductiviteit	106	109	116
Uitvoeringskosten	100	100	100
Tempo kasstroom	102	102	102
Proceskwaliteit	105	110	112
Produktkwaliteit	103	100	99
Nomn-compliance	107	118	100
Controledichtheid	107	110	131
Processen-verbaal	91	106	117
Dienstverlening	100	100	100
Bron: Van Kommer en Haitsma, 1996: 19)			

Tot zover gegevens over de periode tot 1996.

### *Ad 3 IBO-onderzoek 1999*

De werkgroep die onderzoek deed naar verbeteringsmogelijkheden voor de Belastingdienst had op zich niet veel moeite met het vinden van producten en diensten, die als output waren aan te duiden maar het ging er juist om om indicatoren te kiezen die een goede en bestendige afspiegeling bieden van zowel de totstandkoming van prestaties als aangrijpingspunt voor politieke aansturing waren. Binnen de Belastingdienst worden bijvoorbeeld onderscheiden: voorlopige en definitieve aanslagen, correcties, naheffingen, dwangbevelen, opsporingsonderzoeken, enz. Maar raken de meest zichtbare producten ook de kern van de dienst in de vorm van rechtshandhaving, het strategisch doel van de dienst. Volgens de werkgroep waren deze producten wel interessant maar nietvoldoende als sturingsinformatie om tot gewenste resultaten van de Belastingdienst te komen. Voor de praktijk van sturing zijn andere grootheden bepalend, zoals de doelgroepen en de risicocategorieën. De doelgroepen bepalen de werkprocessen voor een deel. Binnen de vier doelgroepen zijn risicocategorieën aan te wijzen en daaraan wordt een bepaalde vorm van handelen gekoppeld. Die klantbehandeling impliceert een vaste set van methoden en technieken, die moet leiden tot de juiste rechtstoepassing. Zo leiden verschillende werkprocessen, met verschillende capaciteit en middelen, allemaal tot een product genaamd 'aanslag'. Sturing moet daarop aansluiten, vond de werkgroep. Tot welke bevindingen leidde dat? We verwijzen naar het rapport (zie ook Van der Knaap en Van Hofwegen, 1999).

### *Literatuur over de Belastingdienst*

#### *Resultaatgerichte sturing*

- Gerritsen, E., en J. van Wuijtswinkel, De besturingsfilosofie van het ministerie van Financiën, in: Openbaar Bestuur, 1996, nr. 2, pp. 23-28; nr. 3, pp. 22-27.
- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), Produktiviteitsmeting bij de Belastingdienst, Den Haag, 1995.
- Kommer, V. van, en T. Haitsma, Strategische kengetallen in de Belastingdienst, in: Beleidsanalyse, 1996, nr. 2, pp. 16-21.
- Knaap, P. van der, en J. van Hofwegen, Aanslaan op resultaat – Naar een resultaatgericht sturingsmodel voor de Belastingdienst, in: Bestuurskunde, 1999, nr. 4, pp. 155-164.

#### *Algemeen*

- Kam, C.A. de, De Belastingdienst, in: Groot, H. de, en C. de Kam (red.), Jaarboek overheidsuitgaven, Academic Service, Schoonhoven, 1996, pp. 143-162.
- Kommer, V. van, en J.C.F. Muizelaar, De Belastingdienst - Profiel van een organisatie, Gouda Quint, 1995.
- Kommer, V. van, Het bedrijf Belastingdienst, Leiden, 1998 (diss.).

#### *Financieel management in Belastingdienst*

- Gerritsen, E. en M.C.J. van Breukelen, Planning en control van de bedrijfsvoering: praktijkvoorbeeld Belastingdienst, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 11.

### *Verzelfstandiging en organisatieverandering bij de Belastingdienst*

- Gerritsen, E. e.a., Prikkelen tot doelmatigheid- Rapport Platform doelmatigheid- Themagroep Prikkelers, Den Haag, 1997.
- Gerritsen, E. en R. van Wuijtswinkel, Belastingdienst en verzelfstandiging, in: Openbaar bestuur, 1993, nr. 1, pp. 15-21.
- Kam, P.W. de, en F. van den Berg, Van correctie naar preventie - Ervaringen bij de Belastingdienst, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 10.
- Kam, P.W. de, en R.J.M. van Wuijtswinkel, Het herstructureringsproces van de Belastingdienst, in: MAB, mei 1993.
- Verbruggen, A.A.E.M., De Belastingdienst in beweging, in: Swanink, J.J. (red.), Scoren met cultuurverandering, Scriptum, Schiedam, 1991, pp. 185-205.

### *Kwaliteit*

- Koster, T.H. en J.C.F. Muizelaar, Met logistiek naar een klantgerichte Belastingdienst, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 1.

## **23 Methoden van resultaatgerichte sturing (2): benchmarking**

We onderkennen vijf methoden om te komen tot resultaatgerichte sturing:

- Beleidsevaluatie van een afzonderlijk beleidsprogramma.
- Werken met kengetallen (over inputs, throughputs, outputs of outcomes), eventueel gekoppeld aan een systeem van productbegroting en contractmanagement (i.c. integraal management).
- Benchmarking, dus een vorm van organisatievergelijking (waarbij kengetallen over onder andere inputs, throughputs & outputs zijn te benutten).
- Overhead value analysis.
- Balanced Scorecard-methodiek (eventueel in combinatie met een INK-model).

Deze methodieken worden in de literatuur wel genoemd (zie Van Helden & Kamminga, 1996; Wentink, 1998). De lijst is niet limitatief.

Hier gaan we in op benchmarking.

### *Omschrijving van benchmarking*

Benchmarken impliceert het vergelijken van organisaties, of beter gesteld: het is de kunst van het vergelijken (Blank, 1998; Linsen, 1998). Benchmarking is *bedrijfsvergelijking* (BMI-Magazine, 1998, nr. 6: 4). Maar dat is geen wet van Meden en Perzen. Men kan ook landen vergelijken zoals gebeurt bij de *concurrentietoets* die het ministerie van EZ opstelt.

### *Benchmarking als hype*

Benchmarking is in de jaren 1994-1999 uitgegroeid tot een hype. Nieuw is benchmarking niet want al voor WO II vonden dergelijke vergelijkingen in de Verenigde Staten plaats. In 1959 werd door Henzel een bijdrage geleverd aan het *'Handwörterbuch der Sozialwissenschaften'*, waarin hij inging op bedrijfsvergelijking onder de kop *'Betriebsvergleich'*. Benchmarking is door Henzel destijds gezien als een zinvolle verdere ontwikkeling van bedrijfsstatistiek.

### *Waar benchmarking uit voortkomt?*

Benchmarking komt voort uit onzekerheid, meent Tom Groot, hoogleraar management accounting aan de VU. Een gemeente of een bedrijf weet nooit zeker of het het wel goed doet, of de organisatie wel doelmatig functioneert. Wijkt mijn organisatie af van die van anderen? Ongunstig?

### *Typen benchmarking*

Benchmarken op doelmatigheid van instellingen is een mogelijkheid naast benchmarken op prestaties of iets anders. Dergelijke (doelmatigheids-) benchmarking, waarop we hier ingaan, gebeurt dan vaak door de kenmerken van het productieproces te vergelijken (Blank, 1998: 432). Iets dergelijks is niet geheel nieuw want in het verleden werden gemeenten van zelfde grootte wel vergeleken per sector om zo te bezien of een gemeente een politiek gerechtvaardigde of discutabele extreme positie innam.

### *Departementale interesse voor benchmarking*

Benchmarking van doelmatigheid is een methode om de doelmatigheid van instellingen te vergelijken en de instellingen de resultaten als spiegel voor te houden. Door de ministeries van VWS en Financiën is het belang van benchmarking recent onderkend. Een interdepartementale werkgroep onderzocht de mogelijkheden van benchmarking in de AWBZ-sector: bij verpleeg- en verzorgingshuizen, thuiszorg en instellingen voor gehandicapten.

### *Problemen bij benchmarking*

Het beste is het om organisaties van zelfde grootte en functie met elkaar te vergelijken. Dan is men er nog niet. Een van de problemen bij benchmarking is dat er sprake moet zijn van *relevante* gegevens en van *vergelijkbare* gegevens.

Een geheel ander probleem is het gebruiken van benchmarking als excuus om een persoon die verantwoordelijk is voor een afdeling aan de dijk te zetten. Daarvoor is een bedrijfsvergelijking niet, meent Tom Groot (BMI Magazine, 1998, nr. 6).

Benchmarking is geschikt om het functioneren van organisaties te verbeteren, niet om verantwoordelijkheid te herstellen. Daarvoor bestaan andere aanpakken.

### *Functies van benchmarking*

In algemene zin worden wel de volgende functies onderscheiden.

a Als er door benchmarking gesignaleerd wordt dat er ergens in het functioneren van een organisatie een achterstand bestaat, kan gepoogd worden die te verhelpen door op zoek te gaan naar andere werkmethoden, die in andere organisaties gebruikt worden.

b Benchmarking levert zicht op de plaats die een organisatie in een sector of branche inneemt en dat kan een impuls zijn voor de organisatiecultuur ('we doen het goed') of tot verbeteractie leiden.

De verwachting is dat op basis van een benchmark-analyse van doelmatigheid te besluiten is tot het monitoren van de doelmatigheid van voorzieningen: wel of geen voortgang meten. En er zouden door benchmarking meer doelmatigheidsprikkels in

de financieringssysteem kunnen komen. En de bedrijfsvoering kan eventueel worden aangepast. Dat zijn drie functies rond doelmatigheid.

### *Risico's van benchmarking*

Het toepassen van benchmarking is niet zonder risico's. We noemen er twee: het streven naar best practice maar dan op een voor de betreffende organisatie irrelevant punt, en het streven naar het gemiddelde door kopieergedrag waardoor een streven naar excellentie uitblijft.

a Een van de risico's is dat de instelling die mee doet aan benchmarking zichzelf wat wijs maakt. Dat gebeurt natuurlijk alleen als de kengetallen niet deugen. Het zegt niets als een instelling de 'best practice' heeft op een irrelevante variabele.

b Een ander risico is dat een organisatie niet de ambitie heeft 'voor de troepen' uit te gaan of blijven lopen maar dat de organisatie kopieergedrag gaat vertonen richting het gemiddelde. Als we het maar gaan doen zoals de organisatie x, y en z 'dan zitten we goed', luidt de slappe redenering. Wie alleen maar rondkijkt en in de gaten houdt wat anderen doen, loopt nooit voorop (MBI Magazine, 1998, nr. 6).

### *Benchmarken door welke organisaties?*

Benchmarking is een methode die sterk wordt geassocieerd met het bedrijfsleven, maar deze kan ook toegepast worden in gemeenten en in non-profitinstellingen als ziekenhuizen.

### *De doelmatige instelling?*

Bij doelmatigheid gaat het volgens Blank, die we hier volgen, om de relatie tussen productie en ingezette middelen. Een instelling kan als doelmatig worden gekwalificeerd 'als er geen mogelijkheid is om met dezelfde middelen meer te produceren of eenzelfde productie met minder middelen' (1998: 432). Zo gezien geeft het geheel van doelmatige instellingen aan wat technisch en economisch haalbaar is. De doelmatige instelling vormt, zo gezien, het referentiekader of de benchmark voor instellingen die niet als doelmatig beoordeeld kunnen worden. De ondoelmatige instellingen kunnen zich spiegelen aan de doelmatige.

### *Uitwerking: Benchmarking van thuiszorginstellingen*

Het ministerie van VWS en de Landelijke Vereniging voor Thuiszorg heeft Bakkenist Management Consultants een onderzoek laten doen naar de doelmatigheid. Dit mede met het oogmerk om de produktiviteit te vergroten en suggesties te doen voor financieringsrichtlijnen. Op basis van een onderzoek in zeven instellingen voor thuiszorg, die geacht worden een representatieve steekproef te zijn, is de doelmatigheidspositie van thuiszorginstellingen bepaald. Hieruit bleek dat de doelmatigheidspositie van de thuiszorg *niet ongunstig* afstak ten opzichte van andere sectoren (Blank, 1998; Elias e.a., 1997). Tevens bleek dat de doelmatigheid wel kon worden verbeterd, zoals door resultaatgericht management, kwaliteitssystemen, flexibele arbeid, een professionele backoffice en andere wel in de literatuur gesuggereerde maatregelen.

Hoe kwamen de onderzoekers nu tot hun conclusies? Ze verzamelden kengetallen over productie, ingezette middelen, proceskenmerken en hun onderlinge verhoudingen. Er is onder meer bezien wat het aandeel uitvoerend en niet-uitvoerend

personeel is, en wat het productieve en niet-productieve personeel. Zorguren van wijkverpleging en gezinsverzorging zijn in verband gebracht met het totaal aan personeel of met het budget. Niet-leidinggevenden zijn gerelateerd aan het zorgpersoneel.

Dat levert verhoudingscijfers op. Voor ieder vergelijkbaar punt voor de zeven instellingen is een 'best practice' aangeduid met vet in de tabel. Het kan een minimum- of een maximumkengetal zijn. Wat is nu de doelmatige instelling? Die bestaat niet. Wel bestaat de virtuele doelmatige instelling, opgebouwd uit alle 'best practices'.

Tabel: Kenmerken van het produktieproces bij zeven onderzochte instellingen voor thuiszorg vlg. Elias e.a. (1997)

instellingen	I	II	III	IV	V	VI	VII
zorguren wijkverpleging per fte uitvoering wijkverpleging	966	<b>1075</b>	960	nb	726	865	954
zorguren gezinsverzorging per fte uitvoering gezinsverzorging	1421	1401	1434	nb	<b>1490</b>	1449	1477
zorguren per F 10.000 budget	<b>261</b>	212	202	225	225	213	237
aandeel uitvoerend personeel (%)	<b>93</b>	88	92	91	89	91	91
waarvan productief (%)	80	75	71	<b>81</b>	76	77	78
leiding per 100 fte verzorgend personeel	0.92	1.06	0.67	0.85	<b>0.39</b>	0.91	0.56
p&o-personeel per 100 fte verzorgend personeel	<b>0.66</b>	1.48	2.19	1.79	1.26	1.35	1.57
fin. econ. personeel per 100 fte verz. personeel	<b>1.47</b>	2.66	2.67	2.37	2.50	2.92	2.91
automatiseringspersoneel per 100 fte verz. personeel	0.76	0.97	0.84	<b>0.52</b>	0.76	0.65	0.71
facilitair personeel per 100 fte verzorgend personeel	<b>1.34</b>	3.61	3.52	2.67	2.07	3.19	1.99
ziekteverzuim (%)	11	7	11	12	11	9	11
aandeel variabel personeel (%)	15	2	3	<b>19</b>	15	4	8
parttime factor (%)	46	57	48	44	58	<b>42</b>	61

vet: 'best practice'; nb= niet beschikbaar;  
bron: Elias e.a., 1997.

Voor het aantal zorguren per voltijdse arbeidsplaats (fte) in de wijkverpleging geeft instelling II de hoogste score ('best practice') en voor de gezinsverzorging is het instelling V. Daarentegen geldt dat instelling I de best practice geeft voor het aantal zorguren per F 10.000,- budget.

Kijken we naar de personele samenstelling dan blijkt opnieuw: de ene instelling scoort beter op een variabele, en een andere instelling op een andere. Instelling I scoort het beste op de factor 'percentage uitvoerend personeel' terwijl instelling V het beste uit de bus komt op de factor 'leiding per 100 fte verzorgend personeel'.

Wat weten we nu? Ten eerste kan men de vraag stellen of de variabelen goed gekozen zijn. Is de doelmatigheid zeer gediend met een gering percentage niet-uitvoerend personeel, bij wijze van spreken met een kleine directie? En is het inderdaad uit een oogpunt van doelmatigheid zonder meer gunstig dat de verhouding tussen facilitair en uitvoerend personeel zo minimaal mogelijk is. Is het meest minimaal, zoals bij instelling I, niet te minimaal? Als er weinig faciliteiten zijn, bestaat de mogelijkheid dat uitvoerend personeel te veel zelf moet doen en niet aan zijn eigenlijke taak toekomt, aldus Blank (1998). Het is nu wel duidelijk: benchmarking

impliceert normatieve keuzen van kengetallen. De les is: het is steeds nodig bij benchmarking om de keuze van variabelen te verantwoorden!

### ***Grenzen van benchmarking***

1 Een eerste grens, zo men wil dreigende beperking, van benchmarking is *het achterwege blijven van de verantwoording* van de variabelenkeuze. Dat kan tot gevolg hebben dat een instelling denkt positief te scoren op een kengetal en daarmee een 'best practice' 'in handen te hebben' terwijl dat in werkelijkheid 'fake' is omdat het kengetal niet wijst op wat men wil meten. De variabele is niet geldig.

2 Een tweede grens houdt in dat de variabele waarop scores vergeleken worden wel *relevant* is. In het veld wordt hoog scoren op zo'n variabele als goed beschouwd, maar waarom eigenlijk? Een voorbeeld. Het wordt als 'goed' beschouwd om veel variabel personeel in dienst te hebben in de thuiszorg en weinig parttimers. Waarom is dat zo goed? Variabele personeel beschikt wellicht over minder 'verzorgende kwaliteiten' dan de parttimers. Onderzoek toont dat parttimers juist de doelmatigheid, althans in ziekenhuizen, bevorderen (Blank, 1998: 433).

3 Een derde grens van benchmarking is dat benchmarking niets zegt over de *oorzaak of achtergronden van verschillen* tussen de scores van organisaties op een kengetal. Of schaafeffecten een rol spelen blijft duister. De grootte van instellingen kan een relevante factor zijn omdat bij grote organisaties de overhead in verhouding tot kleine organisaties waarschijnlijk procentueel geringer is. De *missie van de organisatie* en de *werkfilosofie* wordt ook niet achter de cijfers zichtbaar.

4 Een vierde grens impliceert dat de benchmarking niet, bij een gegeven productie, op zoek gaat naar welke organisaties 'van vlees en bloed' *verschillen in de manier waarop ze die productie realiseren*. Zou dat wel gebeuren dan komen er aanwijzingen naar voren of de ene organisatie dat resultaat doelmatiger bereikt dan het andere. Aan dit bezwaar wordt door het SCP getracht tegemoet te komen.

### ***Progressie in benchmarking: verpleeghuizen als domein***

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) denkt progressie geboekt te hebben in benchmarking. Het SCP scoort niet slechts de best practice per kengetal voor een virtuele organisatie. Het SCP poogt daadwerkelijk een best practice van een *bestaande* instelling te vinden, een gunstig patroon van productie dus, en deze te verklaren. De onderzoekers spreken van de *data-omhullingsmethode* (Blank, 1998; Blank en Eggink, 1998). Hierbij worden instellingen met eenzelfde productie met elkaar vergeleken. De afhankelijke variabele wordt dus gelijk gehouden.

Onderzoek met deze aanpak bij verpleeghuizen laat zien dat dezelfde productie met 30 procent minder middelen gerealiseerd kan worden. Er is blijkbaar inefficiëntie. Daarvan zijn drie vormen bekend: allocatieve, technische en schaal (in efficiëntie).

a Die ondoelmatigheid kan deels worden toegeschreven aan een verkeerde 'samenstelling van de ingezette middelen'; *allocatieve inefficiëntie* heet dat (Blank, 1998: 435).

b Die inefficiëntie kan deels óók worden toegeschreven aan *technische inefficiëntie*: 'het niet maximaal benutten van de ingezette middelen' (Blank, 1998: 435). Door een betere technische efficiëntie zou 12 procent efficiëntievoordeel te behalen zijn.



c Met schaalverandering en daarmee meer *schaalefficiëntie* is 6 procent kostenbesparing te realiseren.

Volgens de SCP-benadering kan met een regressie-analyse voor elk proceskenmerk worden nagegaan wat de bijdrage is aan de efficiëntie van de instelling. Wat beïnvloedt de technische efficiëntie van een verpleeghuis nadelig? Het SCP-onderzoek 'Zuinig op zorg' toont dat een hoog aandeel van leerlingverpleegkundigen, een hoog ziekteverzuim, veel in- en uitbesteed werk en grote afdelingen de technische inefficiëntie op een negatieve manier beïnvloeden. Een positief effect op de doelmatigheid gaat uit van hooggekwalificeerd personeel en een hoge bezettingsgraad (Blank en Eggink, 1996).

Tabel: Efficiënties van verpleeghuizen

totale efficiëntie	0.70
waarvan: allocatieve efficiëntie	0.85
waarvan: schaalearciëntie	0.94
waarvan: technische efficiëntie	0.88
bijdrage kenmerken productieproces aan technische inefficiëntie	
aandeel leerlingverpleegkundigen	-0.12
kwaliteitsprijs gediplomeerde verpleegkundigen	0.22
kwaliteitsprijs overig personeel	0.20
eigen apotheek	0.01
bezettingsgraad	0.30
ziekterverzuum	-0.05
uitbesteed werk	-0.05
inbesteed werk	-0.03
afdelingsgrootte	-0.04
bron: SCP, Zuinig op zorg, 1996; Blank, 1998	

We kunnen concluderen dat de aandacht voor doelmatigheid van dienstverlening in de jaren negentig toegenomen is. Een grotere doelmatigheid kan voordelen hebben, zoals kortere wachlijsten, meer blauw op straat, enz. Het meten en spiegelen van instellingen aan elkaar die eenzelfde produkt of dienst leveren, is daarbij een hulpmiddel gebleken. Dat vergelijken heet benchmarken. Te onderscheiden is in zinloos en zinvol vergelijken. Van zinloos vergelijken hebben we geen voorbeelden gegeven. Wel gaven we aan dat benchmarking door het opsporen van een virtuele, doelmatige organisatie niet genoeg is. Immers, die bestaat niet. De kunst is om juist bij eenzelfde hoge produktie de verschillen te verklaren. Dat levert gegevens op over soorten ondoelmatigheid en aanzetten (nog geen actieprogramma) over hoe de doelmatigheid te vergroten.

### **Benchmarking: Riagg's**

De *Commissie Doelmatigheid Riagg-activiteiten* heeft in opdracht van de minister van VWS tussen september 1997 en mei 1998 onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de (organisatie van de) uitvoering van Riagg-activiteiten. Als de commissie is ingesteld door de minister zal er sprake zijn van een *instellingsbeschikking*. Die vinden we in de Staatscourant van 1 oktober 1997.

De taakopdracht van deze commissie-Brouwer luidde als volgt:

a onderzoek doen naar de doelmatigheid van de verschillende organisatievormen waarbinnen Riagg-activiteiten worden uitgevoerd;

b inzicht verkrijgen in de factoren die de doelmatigheid beïnvloeden alsmede inzicht bieden in de mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren;

Hierover moest gerapporteerd worden aan de minister.

Ter uitvoering van de taak heeft de commissie gesproken met mensen die werkzaam zijn bij een Riagg of in een samenwerkingsverband waar de Riagg deel van uitmaakt, participeren. Tevens is gesproken met enkele zorgverzekeraars, met vertegenwoordigers van de Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) en de Ziekenforndsraad (ZFR). In de eindfase is een hoorzitting georganiseerd over de concept-aanbevelingen. Ook deze commissie heeft Bakkenist Management consultants ingeschakeld voor onderzoek van doelmatigheid van de zorg, van de bedrijfsvoering in zeven instellingen en van de klanttevredenheid bij cliënten van deze instellingen.

De commissie heeft de volgende omschrijving van doelmatigheid gehanteerd: *'de balans tussen kosten en baten (effect/kwaliteit) van een activiteit. Bij het zoeken naar de meest doelmatige zorg gaat het om de optimale balans tussen budget, en de hoeveelheid verleende zorg c.q. toegankelijkheid van de zorg, met behoud van de noodzakelijke kwaliteit. Met de (immers beperkte) middelen dienen zoveel mogelijk hulpvragen op verantwoorde wijze te worden beantwoord'.*

De commissie heeft geconstateerd dat de Riagg's een brede taakopdracht hebben. De instellingen zijn over het algemeen kleinschalig bezig. Het gevolg is ondoelmatigheid. De commissie geeft de minister ter overweging de taakopdracht van Riagg's, binnen het geheel van de ggz, te herzien. 'In het licht van de toenemende *fusiebewegingen* dient overwogen te worden de taken van de ggz te herschrijven in termen van *zorgprogramma's*, gericht op duidelijk omschreven doelgroepen, zeker als er bij de uitvoering van de zorg sprake is van betrokkenheid van meerder instellingen' (uit: Samenvatting en aanbevelingen').

Met betrekking tot de interne processen van de instelling rond de zorgverlening valt zeker *nog doelmatigheidswinst te behalen*, meent de commissie. 'Waar mogelijk moet gebruik gemaakt worden van landelijk vastgestelde referentiekaders'. Instellingen dienen jaarlijks beleidsplannen op te stellen. Ook acht de commissie van belang: meer uniformering, protocollering en standaardisering van de interne processen, en van hulp aan specifieke doelgroepen.

Het *transparant maken van het zorgproces* door heldere beslismomenten en het goed vastleggen ervan in dossiers acht de commissie ook van belang. Uit een oogpunt van doelmatigheid hecht de commissie eraan dat goede registratie van cliëntgegevens en van de geleverde zorg wordt opgebouwd.

### *Benchmarking*

Het werken met spiegelinformatie acht de Commissie Doelmatigheid Riagg-activiteiten ook van belang. Dat dient te gebeuren op basis van *kengetallen*. Daarvoor kan worden aangesloten bij het landelijk traject rond *benchmarking* van de sector ggz.

Het onderzoek van Bakkenist Management Consultants heeft een aantal *benchmarkgegevens* opgeleverd die mogelijk een bijdrage aan verbetering van de doelmatigheid kunnen leveren.

De belangrijkste kengetallen dien in het onderzoek gebruikt zijn:

- 1 aantal behandelde cliënten per f 100.000 budget
- 2 aantal zittingen per f 100.000 budget;
- 3 'span of support overhead';
- 4 beschikbaarheid;
- 5 aantal hulpverleners binnen de drie afdelingen jeugd, volwassenen en ouderen;
- 6 aantal behandelde cliënten per fte hulpverlener in de drie afdelingen;
- 7 aantal cliënten per 100 zittingen in de drie afdelingen;
- 8 klanttevredenheid.

Daarnaast zijn kengetallen ontwikkeld die betrekking hebben op het aantal inwoners in de regio, het overige ggz-aanbod in de regio, de totale kosten in verhouding tot het aantal inwoners, de omvang van het personeel en het ziekteverzuim van het personeel. Daar bleef het niet bij. Er zijn ook kengetallen beschikbaar gekomen over de inzet van personeel voor hulpverlening in relatie tot andere activiteiten binnen de instelling, de produktiviteit per hulpverlener gezien in relatie tot 'face-to-face uren, aantal zittingen en aantal behandelde cliënten. Ten slotte is nagegaan hoe het personeel verdeeld is over de drie afdelingen.

#### *Zorgkantoren*

De commissie acht de vorming van zorgkantoren in het licht van de modernisering van de AWBZ een gunstige ontwikkeling in het bevorderen van een actieve, sturende rol voor de verzekeraar in de regio. Voor een optimale taakuitvoering door de zorgverzekeraar als zorgkantoor dienen enkele condities vervuld te zijn.

- a Er is een *landelijk referentiekader* nodig voor de kwalitatieve taakuitvoering.
- b Een landelijke *toezichthouder* is gewenst, die de zorgkantoren toetst aan het landelijke referentiekader.
- c De commissie bepleit een 'goed *benchmarkingsmodel* waarmee de instellingen en regio's onderling kunnen worden vergeleken op kwaliteit en doelmatigheid van de organisatie van de zorgverlening'.

#### *Incentives voor doelmatiger werken*

De commissie meent dat de doelmatige financiering van doelmatige zorg een degelijk systeem 'met voldoende countervailing power' vergt. 'In dit systeem dienen voor alle partijen *incentives* te worden ingebouwd die het voor partijen interessant maken om zo doelmatig mogelijk te werken. De instellingen moeten zo transparant mogelijk werken, de zorgkantoren dienen een actieve, controlerende functie te vervullen, en de controle op de zorgkantoren moet worden uitgevoerd door de Ziekenfondsraad. Registratie en informatie zijn noodzakelijk voor een goed functionerend systeem.

#### *Regionaliseren budgetsystematiek*

De actuele financieringssystematiek is volgens de Commissie Doelmatigheid Riagg-activiteiten te verbeteren. De commissie wil de budgetsystematiek regionaliseren. De aan afzonderlijke instellingen toegekende budgetten kunnen regionaal worden gewijzigd als er sprake is van ondoelmatig functioneren of bijvoorbeeld andere prioriteitsstelling. Wat een instelling aan afgesproken produktie niet haalt, zou weggehaald moeten kunnen worden voor intensivering van andere zorg in de regio, is de redenering. De huidige systematiek geeft onvoldoende prikkels om zo te handelen,

omdat wat over is, terug vloeit naar de 'Centrale Kas', zoals de commissie het uitdrukt. Wil dit overhevelen van budgetten in een geregionaliseerde financieringsstructuur mogelijk gemaakt worden, dan zijn meer basisgegevens nodig (zie 'Samenvatting en aanbevelingen', 1998).

- 'De commissie stelt zich op het standpunt dat de regionalisatie van de budgetsystematiek kan bijdragen tot een meer effectieve sturing. Als strikte voorwaarde dienen dan wel transparantie en verantwoordelingsplicht van zorgaanbieders en zorgkantoren versterkt te worden'.
- 'Voor een dergelijk financieringssysteem zijn bepaalde minimum-registratiegegevens vanuit de instelling noodzakelijk. Deze moeten in de financieringsvoorwaarden worden opgenomen'.
- 'De commissie bepleit dat het in het voorgestelde geregionaliseerde budgetsysteem niet langer mogelijk moet zijn dat de zorgverzekeraars toelaten dat Riagg'en gedurende meerdere jaren meer dan 100% productie realiseren zonder dat aanpassing van de budgetafspraken volgt. De als gevolg van aanpassing beschikbaar komende middelen kunnen voor andere zorg in de regio worden aangewend'. Einde citaat.

De commissie meent dat produktomschrijvingen niet aan bepaalde instellingen gekoppeld moeten worden, maar zo moeten worden geformuleerd dat de uitvoering door diverse instellingen kan plaatsvinden. Logisch, want anders valt er niet goed over te hevelen.

Op termijn zou voor een uniforme financiering van de ggz 'gedacht kunnen worden aan integrale planning van de ggz', stelt de Commissie Doelmatigheid Riagg-activiteiten.

#### *Reflectie op getallen*

Voor fijnproevers heeft de commissie nog wat in petto. 'De commissie vraagt zich af of binnen de financieringsystematiek het huidige systeem van "gewogen inwoners", wel doelmatig is. Uit het onderzoek van Bakkenist, en uit de bevindingen van de vertegenwoordigers van de Riagg'en de zorgverzekeraars komen signalen dat de wegingsfactor voor de "gewogen inwoner" in het financieringssysteem voor de Riagg mogelijk te zwaar is. Argumenten hiervoor worden gevonden in mogelijk twee punten. Zo blijkt dat instellingen met een budget dat gebaseerd is op veel gewogen inwoners een relatief lage produktie hebben. Bovendien is bij deze instellingen (die in stedelijke gebieden liggen) sprak van een ruim regionaal aanbod aan ander ggz-voorzieningen'. Einde citaat. De commissie meent daarom dat dit systeem van "gewogen inwoners" binnen de voorgestelde regionalisatie van de budgetsystematiek herzien moet worden. De *recent ontwikkelde budgetparameters* worden door de commissie in het licht van de doelmatigheid in de financieringsystematiek wel gewaardeerd omdat ze 'dicht bij het zorgproces aansluiten', aldus de commissie

#### ***Literatuur over doelmatigheid en produktiviteit in de eerste lijnsgezondheidszorg***

- Elias, J., J.Th. van Ieperen e.a., Doelmatigheid in de thuiszorg, Bakkenist Management consultants, Amsterdam, 1997.

- Commissie Doelmatigheid Riagg-activiteiten, eindrapport, 1998.

- Blank, J.L.T. en E. Eggink, Doelmatigheid van verpleeghuizen, in: Openbare Uitgaven, 1998, nr. 1, pp. 14-22.
- Blank, J.L.T. en E. Eggink, Zuinig op zorg- Een empirisch onderzoek naar de produktiviteitsstructuur van verpleeghuizen, SCP/Vuga, Rijswijk, 1996.
- Verheyen, P.A., De economie van non-profitinstellingen, Kluwer, Deventer, 1993.
- Verheyen, P.A. (red.), Non-profit in bedrijf, Kluwer, Deventer, 1994.

***Literatuur over benchmarken en 'best practice'***

- Keen, J., On the nature of audit judgements: the case of value for money studies, in: Public Administration, vol. 77, 1999, nr. 3, pp. 509-527.
- Blank, J. en P. Vrancken, Produktiviteit in de publieke sector, in: Jaarboek overheidsuitgaven 1992, Academic Service, Schoonhoven, 1991, pp. 133-149.
- Blank, J.L.T. en E. Eggink, Doelmatigheid van verpleeghuizen, in: Openbare Uitgaven, 1998, nr. 1, pp. 14-22.
- Blank, J.L.T., Benchmarken of de kunst van het vergelijken, in: ESB, 29 mei 1998, pp. 432-435.
- Blank, J.L.T., Produktiviteitsonderzoek naar de publieke sector, in: Groot, H. de, en C.G.M. van Oosteren (red.), De toekomst van de publieke sector, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 123-137.
- Blank, J.L.T. en E. Eggink, Zuinig op zorg: een empirisch onderzoek naar de produktiviteitsstructuur van verpleeghuizen, SCP/Vuga, Rijswijk, 1996.
- Driel, M. van, S. van Wersch e.a., Beoordeling door cliënten - Handreiking voor kwaliteitsbeoordeling door cliënten in zorginstellingen, Nederlandse Vereniging voor Kwaliteit en Zorg, Uitgeverij SWP, Utrecht, 1998.
- Elias, J., J.Th. van Ieperen e.a., Doelmatigheid in de thuiszorg, Bakkenist Management consultants, Amsterdam, 1997.
- Farrell, M.J., The measurement of productivity efficiency, in: Journal of the Royal Statistical Society, 1957, pp. 253-281.
- Harten, W.H. van, Bouwen aan een kwaliteitssysteem in de revalidatiezorg, Rotterdam, 1997 (diss.).
- Lovell, C.A.K., Productivity frontiers and productivity efficiency, in: The measurement of productive efficiency: techniques and applications, Oxford University Press, 1993.
- Kerr, C. A. e.a., Best-practice measures of resource utilization for hospitals: a useful complement in performance assessment, in: Public Administration, vol. 77, 1999, nr. 3, pp. 639-651.
- Verheyen, P.A., De economie van non-profitinstellingen, Kluwer, Deventer, 1993.
- Verheyen, P.A. (red.), Non-profit in bedrijf, Kluwer, Deventer, 1994.
- Waalewijn, Ph. e.a., Benchmarking in Nederland: op zoek naar het ideale proces, in: Holland Management Review, 1996, nr. 51, pp. 57-69.
- Veldkamp, C.M.H., Beelden van kwaliteit - Normanalyse als bruikbaar hulpmiddel bij kwaliteitszorg in verpleeghuizen, Universiteit Twente, Enschede, 1998 (diss.).

***Casus: Benchmarking in de gemeente Rotterdam***

Miljoenentekorten bij twee gemeentelijke diensten, eind jaren negentig van de vorige eeuw, waren voor het gemeentebestuur van Rotterdam aanleiding om het totale

ambtelijk bedrijf nader onder de loep te nemen en eens goed naar de bedrijfsvoering te kijken. Er verscheen een *benchmark-onderzoek* waarin Rotterdam zich vergelijkt met andere steden. Daaruit werd duidelijk dat de planning & control en de verantwoording beter moest verlopen.

#### *Benchmark van Rotterdam: betere bedrijfsvoering gewenst*

In juni 2000 verscheen 'Rotterdam vergelijkenderwijs – Benchmarks voor verbetering van de bedrijfsvoering'. Onderzoekers van de Erasmusuniversiteit vergeleken Rotterdam op 92 variabelen met andere overheden en op enkele plaatsen ook met de marktsector. Al die variabelen zijn uitgedrukt in benchmarks of kengetallen.

Een aantal van deze vergelijkingen heeft betrekking op de prestaties van de gemeente. Zo is bijvoorbeeld het oordeel van burgers over de veiligheid van de stad opgenomen. Dat oordeel is over Rotterdam niet opvallend beter of slechter dan elders. Een andere variabele is het aandeel milieuvriendelijk vervoer. Dat is in Rotterdam wel hoger dan elders. Een aantal andere variabelen had betrekking op personeel. Denk aan gegevens over de leeftijdsopbouw van het apparaat, de mobiliteit, het ziekteverzuim, de loonkosten, de kosten van interimmanagers. Een andere categorie vergelijkingscijfers had betrekking op facilitaire zaken zoals automatisering en huisvesting.

Dat leverde verrassende uitkomsten op, zoals een langere duur van het ziekteverzuim, dus niet meer verzuim maar gemiddeld wel langer verzuim. De bedrijfsvoering kan beter.

#### *Twaalfde collegeprogramma Rotterdam: betere bedrijfsvoering*

Bedrijfsvoering heeft niet eerst recent, in 2000, de belangstelling getrokken van Rotterdamse politieke bestuurders als gevolg van een benchmark-onderzoek. Het college van B&W van Rotterdam werkt sinds 1998 niet met een collegeprogramma maar met twaalf collegeprogramma's. De eerste tien programma's handelen over beleid en de uitvoering daarvan. Denk aan het programma 'economie en werk', en het programma 'duurzame stad'. Het elfde programma is een bezuinigingsprogramma en het twaalfde collegeprogramma heet '*verbetering bedrijfsvoering*'. Aanleiding voor dit programma over bedrijfsvoering waren de grote begrotingsoverschrijdingen in 1996 en 1997 bij de dienst sociale zaken en werkgelegenheid (sociale dienst) en bij de reinigingsdienst Roteb. Het college werd volledig verrast door overschrijdingen van om en nabij dertig miljoen gulden in elk van de twee gevallen. De financiële problemen kwamen zo laat op het bord van het college van B&W dat bijsturing niet meer mogelijk was. Van der Zwan werd gehaald om de sociale dienst door te lichten.

#### *Intermezzo: een organisatiediagnose van een sociale dienst van een grote stad*

Van der Zwan bracht in april 1998 een rapport uit over het functioneren van de Rotterdamse sociale dienst. Hij kreeg daartoe opdracht van B&W. Het rapport moest een rol spelen in de formatie van een nieuw college na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 1998.

Van der Zwan, eerder bekend vanwege zijn doorlichting van het Amsterdamse gemeentevervoerbedrijf, stelt vast dat er sprake is van '*veelvuldig disfunctioneren*' van de dienst, een hoog ziekteverzuim, een gebrekkige centrale leiding en een heel forse

begrotingsoverschrijding. Leiderschap moet verbeteren, de medewerkers moeten gemotiveerd worden, de gebrekkigheid van het financieel management moet worden opgeheven. Maar dat is niet alles. Volg de samenvatting (zie ook NRC, 140498)

Bij de Rotterdamse sociale dienst moet 'terstond' een *stelsel van operationele doelstellingen en normen* worden ingevoerd waaraan de uitkomst van het gevoerde beleid kunnen worden getoetst. Dat is de belangrijkste aanbeveling van Van der Zwan op basis van zijn doorlichting van de dienst waarvoor hij twee maanden nodig had. De dienst kent ruim 50.000 cliënten. Bij de dienst werd de begroting voor *beheerskosten* van 136 miljoen gulden met 27 miljoen overschreden. Een groot deel van deze extra uitgaven werd veroorzaakt door inzet van extra personeel, omdat een grote achterstand bij het verstrekken van uitkeringen was ontstaan. De crisis die tot een hoog *ziekteverzuim* bij vaak overbelaste medewerkers leidde, werd nog verergerd nadat in 1997 directeur Hans Krosse werd ontslagen omdat hij privé-uitgaven op kosten van de dienst zou hebben gedaan.

Van der Zwan concludeert dat bij de *decentralisatie* van de sociale dienst van Rotterdam in 1995 fouten zijn gemaakt die ertoe leidden dat de uitgaven in 1997 uit de hand zijn gelopen. 'De centrale sturing is uit handen gegeven zonder adequaat inzicht wat er op decentraal niveau gebeurt. Er is dus geen balans gevonden tussen decentrale en centrale sturing'.

Ook nam de directie beslissingen 'zonder de financiële dekking daarbij te betrekken'. De kosten voor huisvesting, begroot op een kleine tien miljoen, kwamen in 1997 op bijna 14 miljoen uit.

De overschrijdingen kunnen niet op korte termijn geheel worden teruggedraaid. Van der Zwan zoekt het in de oplossing '*normbegroting*'. De feitelijke uitgaven zouden aan een normbegroting moeten worden getoetst en van een herstelplan. Daarnaast houdt de doorlichter vast aan verplichting van cliënten om gegevens te leveren en aan voorwaarden te voldoen. Daaraan moet strikter worden voldaan.

Doorgeleiding van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt moet een 'geprononceerdere plaats', aldus Van der Zwan.

Het veelvuldig disfunctioneren heeft volgens Van der Zwan twee oorzaken:

- De *selectie van het personeel* is niet scherp genoeg, terwijl medewerkers te lang blijven hangen op functies zonder doorgroeimogelijkheden.
- De *eigen verantwoordelijkheid* van ervaren medewerkers in leidinggevende posities is 'te weinig zichtbaar' gemaakt. Het gevolg is dat op alle niveaus 'teveel de neiging bestaat naar boven te kijken'. Dit leidt tot te geringe *productiviteit*. Het aantal uren dat in 1997 als productief kan worden aangemerkt bedroeg 65 procent, terwijl de norm uitgaat van 79 procent.

De *prestaties* van de districten waarin de dienst is georganiseerd lopen sterk uiteen. Het verschil tussen het beste en slechtste district bedraagt in termen van productiviteit bijna 25 procent.

Van der Zwan meent dat er 'binnen een jaar een andere sociale dienst' moet kunnen staan. De dienst moet dan wel de kans krijgen alle aandacht te concentreren om het uitkeringsproces op peil te krijgen. 'Gedurende die tijd moet de dienst niet overladen worden met nieuw beleid', aldus de stellige Van der Zwan.

### *Literatuur over sociale dienst*

- Krosse, J.A.J., De sociale dienst - Dienst of niet?, in: De effectieve manager, Samsom, Alphen, 1998.
- Leeuw, G. de, Ontwikkeling van zelfsturing in organisaties, H. Nelissen, Baarn, 2000.

### *Vervolg: Planning & control in Rotterdam als toneelstuk*

Bij de bibliotheek van Rotterdam werd een doorlichting gepleegd. Dat leidde tot een herinrichting van het traditionele bedrijfsproces, die resulteerde in een efficiencywinst van tien procent. Uit een doorlichting van de Roteb bleek dat het *systeem van planning & control niet goed werkte*. De financiële risico's waren niet tijdig en ook niet goed in beeld gekomen. Bovendien was sprake van een kloof tussen B&W en de top van de ambtelijke diensten.

Rob van Loenen, ambtelijk projectleider 'verbetering bedrijfsvoering' in Rotterdam stelt: 'Het bestaande systeem van planning en control werd als een toneelstukje voor de Coolsingel gezien. De diensten leverden loyaal de gevraagde cijfers met daarbij het commentaar: "Zelf doen wij hier niks mee" (BB, 160600).

B&W besloot daarop de bedrijfsvoering van alle diensten door te lichten. Dat moest resulteren in *genormeerde uitgangspunten* in een *normbegroting* en in een beter inzicht in de *financiële risico's* bij de diensten. Dat leidde ertoe dat de *productienormen* per medewerker bij de sociale dienst voor de verstrekking van uitkeringen kwamen vast te liggen. Districtmanagers bij de sociale dienst zien dan per week hoe hun district scoort ten opzichte van de norm en van de andere districten (aldus in BB, 160600). Hier gingen stimulansen van uit.

### *Geen nieuwe besturingsfilosofie in Rotterdam*

De doorlichtingen en de 'benchmarking' leidden niet tot een nieuwe besturingsfilosofie in Rotterdam. De directeuren van diensten blijven volledig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun dienst maar de verantwoordingsplicht werd strakker georganiseerd. Van directeuren wordt verwacht dat ze drie keer per jaar een managementrapportage overleggen. Bij de bestuursdienst is het toezicht op de verantwoording versterkt door de vorming van een centrale control-unit. Doorlichtingen worden in de toekomst herhaald.

### *Commentaar op casus Rotterdam*

- De les uit de casus Rotterdam is dat een bestaand planning & controlsysteem niet vanzelfsprekend goed functioneert. In Rotterdam bleek dit systeem niet te verhinderen dat bij twee diensten grote begrotingsoverschrijdingen plaatsvonden. Door meer met normen te werken kan de productiviteit beter in beeld komen en kan de verantwoording vanuit diensten verbeteren.
- Normbegrotingen maken bestuur, management en besluitvorming over uitvoering van overheidsbeleid transparanter. Beter inzicht in de bedrijfsvoering biedt meer mogelijkheden tot bijsturing.
- In Rotterdam heeft zich een ontwikkeling voorgedaan die eerder al in Tilburg viel waar te nemen. Het is verstandig om bij tijd en wijle een organisatie-eenheid door te lichten.



- De politieke belangstelling voor planning en control in diensten en in de organisatie als geheel is lange tijd beperkt geweest.

#### *Literatuur over gemeentefinanciën*

- Bonnema, W. e.a., Gemeentefinanciën, Samsom, Alphen, 1996 (tweede druk), hoofdstuk 2 (begroting), 3 (rekening), 4 (financieel management), 9 (risicobeheer).
- Huijgevoort, J.A., Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000, hst. 7: planning en controlling bij gemeenten.

#### **24 Methoden van resultaatgerichte sturing (3): overhead value analysis**

We onderkennen vijf methoden om te komen tot resultaatgerichte sturing:

- Beleidsevaluatie van een afzonderlijk beleidsprogramma.
- Werken met kengetallen (over inputs, throughputs, outputs of outcomes), eventueel gekoppeld aan een systeem van productbegroting en contractmanagement (i.c. integraal management).
- Benchmarking, dus een vorm van organisatievergelijking (waarbij kengetallen over onder andere inputs, throughputs & outputs zijn te benutten).
- Overhead value analysis.
- Balanced Scorecard-methodiek (eventueel in combinatie met een INK-model).

Deze methodieken worden in de literatuur wel genoemd (zie Van Helden & Kamminga, 1996; Wentink, 1998). De lijst is niet limitatief.

Hier gaan we in op overhead value analysis.

Bij de overheid is de *overhead value analysis* (OVA) wel toegepast. Bij Justitie ging het om de *afdelingen waarde analyse* (AWA) zoals Van der Goorbergh het noemt.

#### *Definitie overhead value analysis*

De AWA 'is een strak (voor-)geprogrammeerde methode van zelfonderzoek, die organisatie-eenheden in staat stelt om, mede op basis van consultatie van hun afnemers, binnen de eigen werkeenheden mogelijkheden te identificeren voor zodanige herzieningen van productiepakket en – processen, dat een verbetering kan worden gerealiseerd van de verhouding tussen het beslag dat de eenheid legt op mensen en middelen, en "de waarde" van zijn output' (Van der Goorbergh, 1989: G2130: 5).

#### *Doel*

De AWA is gericht op het verwerven meer inzicht in kosten en waarden van eindproducten van afdelingen; het vaststellen van kwaliteitsverbetering en vereenvoudiging, zonder nadelige gevolgen; het identificeren van terreinen waarop nieuwe initiatieven of uitgebreidere inspanningen geboden zijn.

Een AWA-eenheid hoeft niet samen te vallen met een organisatorische eenheid. Een organisatorische eenheid kan worden gesplitst in meerdere AWA-eenheden. De verbeteringen concentreren zich rond eindproducten.

#### *Kernvragen*

Kernvragen in een AWA zijn volgens de auteur die we hier volgen:

- Zijn de huidige taken/ producten nodig?
- Is het mogelijk de kosten te reduceren?
- Is er behoefte aan nieuwe taken/produkten?
- Is de input adequaat, wat betreft tijd, inhoud, omvang?

### *Fasen*

Een standaard-AWA kent drie fasen:

1. De diagnosefase: zes stappen van elk een week, af te ronden met verbeteringsvoorstellen aan de beslissende instantie, die onmiddellijk beslist;
2. De voorbereiding van de implementatie: vier weken, waarin de goedgekeurde plannen worden uitgewerkt in concrete actieplannen, ook afgesloten met onmiddellijke beslissing;
3. De implementatie zelf, in overeenstemming met de afgesproken termijnen in de goedgekeurde actieplannen.

Bij Justitie werd in 1987 gewerkt met 37 AWA-groepen. Deze produceerden 1800 voorstellen waarvan eenderde de A-status kreeg (onmiddellijk in eigen beheer uitvoerbaar). Voor meer informatie verwijzen we naar het artikel van Van der Goorbergh. AWA is een bruikbaar instrument gebleken.

### *Literatuur over overhead value analysis*

- Goorbergh, B.A. van der, Overhead value analysis, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, 1996, G 2130.

### **25 Methoden van resultaatgerichte sturing (4): balanced scorecard en INK-model**

We onderkennen vijf methoden om te komen tot resultaatgerichte sturing:

- Beleidsevaluatie van een afzonderlijk beleidsprogramma.
- Werken met kengetallen (over inputs, throughputs, outputs of outcomes), eventueel gekoppeld aan een systeem van productbegroting en contractmanagement (i.c. integraal management).
- Benchmarking, dus een vorm van organisatievergelijking (waarbij kengetallen over onder andere inputs, throughputs & outputs zijn te benutten).
- Overhead value analysis.
- Balanced Scorecard-methodiek (eventueel in combinatie met een INK-model).

Deze methodieken worden in de literatuur wel genoemd (zie Van Helden & Kamminga, 1996; Wentink, 1998). De lijst is niet limitatief.

Hier gaan we in op de Balanced scorecard en het INK-model.

Overheidsorganisaties hebben door ontwikkelingen als decentralisatie van sturing gekoppeld aan integraal management, dus contractmanagement, behoefte aan meting van resultaat in termen van prestaties en effecten. Daartoe dient zich een INK-model of een Balanced scorecard-aanpak aan.

### *INK-model*

Het Instituut Nederlandse Kwaliteit heeft het INK-model voortgebracht. Het INK-model is een algemeen referentiemodel voor de totale bedrijfsvoering, dat negen aandachtsgebieden omvat die samen bepalend zijn voor het succes van een organisatie. Het doel van het INK-model is het continu verbeteren van de resultaten van organisaties. INK is een uitwerking van het streven naar *Integrale Kwaliteitszorg* of *Total Quality Management*. Het INK-model wordt ondersteund door een set instrumenten. Daartoe behoren hulpmiddelen om de sterkten en zwakten van de eigen bedrijfsvoering te diagnosticeren, alsmede hulpmiddelen om de voortdurende verbetering in beeld te brengen (zelfevaluatie, audits) (zie Thijssen c.s., 1999).

De aandachtsgebieden in het INK-model zijn gerubriceerd 'in vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden'. Resultaatgebieden zijn: waardering door medewerkers, waardering door klanten, waardering door maatschappij, ondernemingsresultaten.

De basisredenering houdt in dat als 'men in de organisatiegebieden de juiste inspanningen levert, dit zal leiden tot betere prestaties in de resultaatgebieden. (Dreigende) tegenvallende resultaten dienen vervolgens te leiden tot verbeteringen op de organisatiegebieden (de "feedback"-lus)'. En: 'voor wat betreft de organisatiegebieden heeft het model normatief aan welke werkwijzen bij een bepaald kwaliteitsniveau horen. Bij toepassing van bepaalde "best practices", zoals "het participeren in verbeterteam" wordt een hoger kwaliteitsniveau van de organisatie verondersteld dan wanneer men dit niet doet' (Thijssen e.a., 1999: 79).

Resultaatgebieden bepalen, impliceert vervolgens het zelf bepalen van de kritische maatstaven per resultaatgebied.

#### ***Voordeel van INK-model***

- Het INK-model brengt resultaatgerichtheid, in relatie tot organisatorische voorwaarden, als criterium sterk naar voren.
- Het INK-model kan helpen bij het identificeren van 'blinde vlekken' in de bedrijfsvoering en bij het monitoren van de weg naar totale kwaliteit. INK-model kan leiden tot verbetertrajecten (Thijssen c.s., 1999).

#### ***Nadeel van INK-model***

Het INK-model geeft geen methode om de kritische maatstaven te bepalen per resultaatgebied.

#### ***Wat de balanced scorecard is***

De balanced scorecard-methodiek wordt alom in verband gebracht met prestatiegerichte sturing (zie ; Van Helden en Kamminga, 1996; De Groot, Maessen en Mol, 1997).

De balanced scorecard (BSC) is ontwikkeld door Kaplan en Norton. Ze deden dat op basis van een onderzoek onder excellente organisaties naar het kunnen inspelen op veranderingen. Organisaties bleken behoefte te hebben aan een instrument om de uitvoering van beleid beter te kunnen volgen. De BSC bevat prestatie-indicatoren die zijn afgeleid van het beleid van een organisatie.

Het BSC-raamwerk bestaat uit vier perspectieven. De methode is opgebouwd uit de volgende vier stappen;

- Aangeven van de beleidsdoelstellingen.

- Vertaling van beleidsdoelstellingen naar kritische succesfactoren (KSF's), of welk wat zijn de belangrijkste drivers voor het huidige en toekomstige succes van de organisatie?

- Vertaling van de kritische succesfactoren in prestatie-indicatoren met normen.

In de BSC is sprake van een top-down vertaling naar de verschillende eenheden van de organisatie, zodat iedere decentrale manager stuurt op de eigen bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

#### *Voordeel van balanced scorecard*

- Het BSC-model heeft als voordeel dat het andere prestatie-indicaties in beeld brengt dan de louter financiële.
- De BSC is een instrument om de lange-termijndoelstellingen die als uitgangspunt gelden te vertalen naar korte-termijnsturing (Thijssen e.a., 1999: 80)

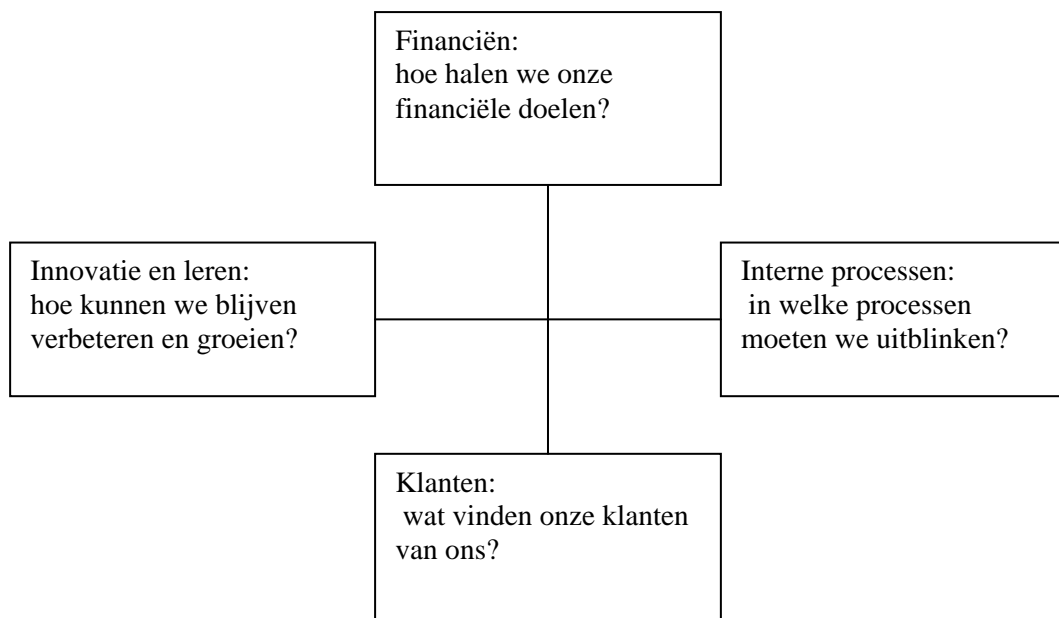
#### *Nadeel van balanced scorecard*

- Een nadeel van de BSC-methode is dat het een top downmodel is. Het model vereist sturing van bovenaf. Is een topmanagement daartoe bereid?
- Het model is niet eenvoudig toepasbaar in overheidsorganisaties. Een onderzoek in de gemeente Geleen wees uit dat weliswaar een verdediging is op te zetten voor introductie van BSC maar dat de vraag is wat de waarde van BSC is bovenop een model van contractmanagement. We hebben niet kunnen constateren dat BSC is toegepast. Het management leek niet bereid.

#### *Gebruik van BSC waarvoor?*

De BSC is wel gebruikt bij het opzetten van een prestatiemetingssysteem van agentschappen (Dorresteijn en Van der Westen, 1998). De BSC wordt 'vaak' gebruikt voor het verbeteren van de (periodieke) managementrapportage. 'Door consistente doorvertaling van de beleidsdoelen ontstaat een set maatstaven waarop gerapporteerd kan worden' (Thijssen e.a., 1999). De Scorecard is dan een rapportageformat via welk men 'in een oogopslag kan zien hoe een organisatie ervoor staat'. De BSC kan het periodiek overleg over resultaten tussen de centrale en decentrale manager ondersteunen.

Schema: Balanced scorecard (BSC)



### ***Implementatie Balanced scorecard***

Wie implementatie van de BSC wil overwegen, kan de vijf do's & dont's van Lewy toepassen (Dorresteyn en Van der Westen, 1998: 21).

#### *Vijf do's van Lewy over Balanced scorecard*

1. 'Gebruik de BSC als kader voor de sturing, beheersing en de verantwoording over de primaire processen'.
2. 'Zorg voor een helder gedefinieerde strategie en duidelijke kritische succesfactoren voordat de BSC geïntroduceerd wordt'.
3. 'Zorg voor een hooggeplaatste (niet-financiële) champion en voor de betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden'.
4. 'Implementeer eerst een 'pilot' alvorens de BSC voor gehele organisatie te introduceren'.
5. 'Zorg voor een ingangstoets (zodanig per productgroep) die voor implementatie BSC in aanmerking komt'.

#### *Vijf don'ts van Lewy over Balanced scorecard*

1. 'Gebruik de BSC niet als poging om extra controle van bovenaf te krijgen'.
2. 'Begin niet met de implementatie voordat de strategie en strategische doelen helder zijn gedefinieerd'.
3. 'Zorg dat het geen "controllersproject" wordt'.
4. 'Streef niet naar te veel of te complexe meetlatten en te strakke normstelling'.
5. 'Onderschat niet de administratieve inspanningen en kosten van periodieke BSc-rapportages en zoek aansluiting bij de informatiesystemen'.

### ***Balanced scorecard en INK-model vergeleken***

Enkelvoudige toepassing van *alleen* een Balanced scorecard kan vooral dan mogelijk zijn als er al een systeem van *planning en control* is uitgewerkt, in combinatie met contractmanagement. Dan is duidelijk wie wanneer rapporteert aan wie. De BSC is dan een instrument om het dreigende ontbreken van bepaalde managementinformatie te voorkomen, aldus Thijssen e.a. (1999: 81).

Het INK-model kan helpen bij het identificeren van blinde vlekken in de bedrijfsvoering maar INK geeft geen maatstaven per resultaatgebied. Hier kan de BSC een hulp bieden. Zo gezien is het sterke punt van BSC een aanvulling op een zwakte van INK (Thijssen e.a., 1999: 81). Thijssen e.a. stellen:

*'Wanneer de gehele "planning & control"-cyclus verbetering behoeft, kunnen de beide modellen elkaar goed ondersteunen. Echter, de aandachtspunten die ontstaan bij het toepassen*

*van slechts een van beide modellen kunnen natuurlijk ook op andere wijze invulling krijgen' (1999: 81).*

### ***Combinatie van INK en BSC mogelijk?***

Thijssen e.a. (1999: 81) verdedigen dat een BSC in combinatie met het INK-model aantrekkelijk is. De methoden vullen elkaar aan. Daarvoor bestaan de volgende argumenten volgens Thijssen e.a. (1999):

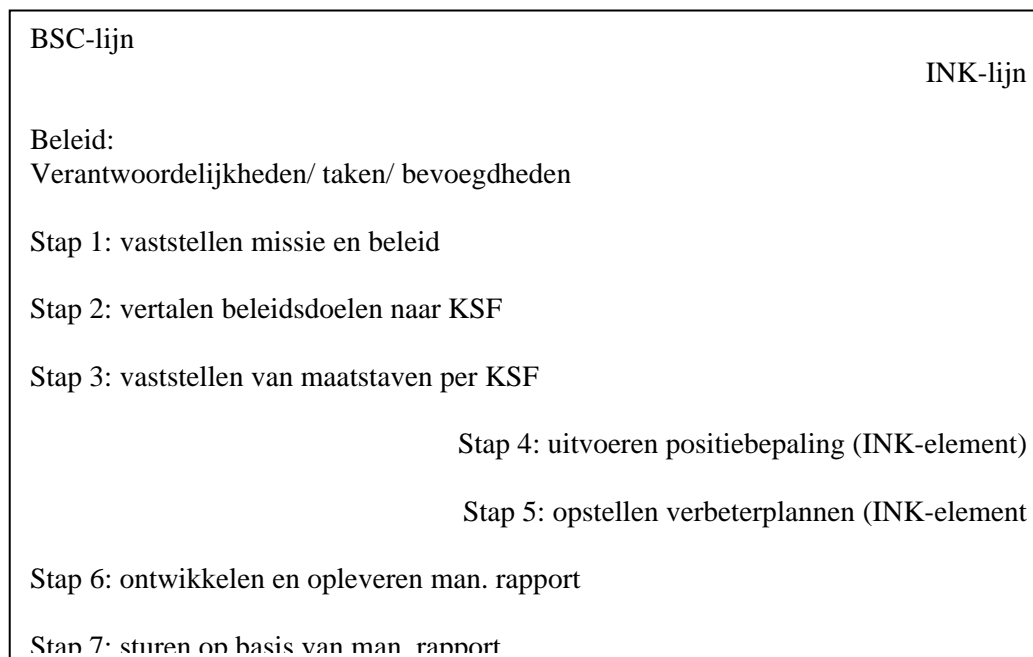
- 'Het INK-model vraagt om maatstaven per resultaatgebied en de Balanced ScoreCard geeft een methode om deze te ontwikkelen' (Thijssen c.s., 1999).
- 'Het INK-model richt zich op het verbeteren van de totale bedrijfsvoering en mist daardoor "focus" op de factoren die het meest kritisch zijn voor het bereiken van de specifieke doelen van een organisatie. De Balanced ScoreCard heeft deze focus wel door het systematisch doorvertalen van beleid, maar heeft geen aandacht voor (algemene) zaken die niet uit het beleid doorvertaald zijn (bijvoorbeeld waardering door medewerkers, wanneer niet expliciet in het beleid opgenomen)'.
- 'Het INK-model en de Balanced ScoreCard laten ons met elk een iets andere bril naar de verschillende invalshoeken van de bedrijfsvoering kijken. De Balanced ScoreCard doet dit vanuit de optiek van vier perspectieven (financiën, interne processen, innovatie & leren en klanten). Het INK-model hanteert de resultaatgebieden (waardering door medewerkers, klanten, maatschappij, ondernemingsresultaten). Deels overlappen de BSC-perspectieven en de INK-resultaatgebieden elkaar en deels vullen zij elkaar aan. Er zijn in de praktijk ook organisaties die een selectie en mix maken van BSC-perspectieven en Ink-resultaatgebieden' (Thijssen e.a., 1999: 80).
- Thijssen e.a.: 'Het INK-model geeft (globaal en rigide) de relatie aan tussen de verschillende aandachtsgebieden en geeft daarmee algemeen inzicht in de werking van organisaties. De Balanced ScoreCard daagt uit tot het aanbrengen van relaties tussen de ontwikkelde maatstaven (dus maatwerk op een gedetailleerder niveau) en geeft daarmee inzicht in de werking van uw specifieke organisatie' (Thijssen e.a., 1999: 80).
- 'Met de Balanced ScoreCard wordt een "meetsysteem" ontwikkeld, waarmee afwijkingen van de normen op maatstaven kunnen worden geconstateerd (bijvoorbeeld de norm van 90 procent tevreden medewerkers wordt niet gehaald). Het INK-model geeft met de "organisatiegebieden" ook aanknopingspunten voor verbetering van de bedrijfsvoering door een stelsel van "best practices" te geven (bijvoorbeeld het benutten van functioneringsgesprekken om personeelsbeleid bij te stellen)' (Thijssen e.a., 1999: 80).
- 'Met de ontwikkelde maatstaven uit de Balanced ScoreCard kan men de resultaten meten, en daarmee de mate waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd. Met het ondersteunend zelfevaluatie- en auditinstrumentarium uit het INK-model kan men, min of meer objectief (op een hoger abstractieniveau), meten hoever een organisatie op weg is naar "totale kwaliteit" op een vaste schaal van vijf ontwikkelingsfasen. Daarmee geeft men – los van de mate waarin beleidsdoelen gerealiseerd worden – ook aan in hoeverre inspanningen worden geleverd om (het besturen en verbeteren van) de bedrijfsvoering op een hoger plan te brengen. Hiermee kan de organisatie verantwoording afleggen naar en vertrouwen wekken bij haar belanghebbenden. Zeker voor overheidsorganisaties kan dat een

waardevolle aanvulling zijn, omdat de realisatie van beleidsdoelen vaak slechts in beperkte mate door eigen handelen te beïnvloeden is en effecten van maatregelen pas na langere termijn zichtbaar worden' (Thijssen e.a., 1999).

### *Toepassing combinatie INK en BSC*

Een toepassing hebben Thijssen c.s. ondernomen bij het directoraat MKB en de stimuleringsregeling Herintreders in de Detailhandel (HID). Daarbij hebben ze een stappenplan gevolgd dat er uitziet als beschreven.

Figuur: Het gecombineerd BSC/INK-stappenplan vlg. Thijssen e.a. (1999)



### *Urgentie om INK en BSC gezamenlijk te gebruiken*

Stel de volgende vragen als u wilt nagaan of een combinatie van INK en BSC toepasbaar is.

Indien het INK-model wordt gebruikt:

Heeft u ook teveel verbeteractiviteiten en weet u niet waarmee te beginnen?

Heeft u ook zo'n moeite om binnen het INK-model tot de juiste maatstaven te komen?

Vindt u het niet jammer dat de voortgang van de verbeteracties niet wordt gevolgd?

Indien het BSC-model wordt gebruikt:

'Heeft u ook behoefte aan concrete aanknopingspunten voor het continu verbeteren van de totale bedrijfsvoering?'

Indien beide modellen in de organisatie worden gehanteerd: 'Heeft u ook het gevoel dat u twee trajecten (balanced scorecard en INK-model) naast elkaar aan het implementeren bent?'

Op basis van deze vragen kan men uitkomen bij een combinatie van beide methoden.

### *Balanced Score Card bij Defensie*

Heijnsdijk (1998) verrichtte een onderzoek naar defensie-eenheden aan de hand van de BSC. De BSC is volgens hem een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van een organisatie of eenheid daarbinnen te beoordelen. Daarbij komen vijf thema's aan de orde:

1. De staat van het financieel beheer van een eenheid;
2. Welke is de aandacht voor de klant?;
3. Werkt men effectief en efficiënt in het primaire proces?;
4. Zijn er ontwikkelingen in de organisatie naar nieuwe producten?;
5. Is er sprake van goede informatievoorziening?

Heijnsdijk hield in 1997 een enquête onder commandanten van militaire resultaatgerichte eenheden (RVE's) om te zien of ze dankzij de invoering van de RVE beter scoren op de Balanced Score Card. In 1998 werd het onderzoek herhaald, waardoor te bezien viel of ze in anderhalf jaar tijd beter gingen scoren op onderdelen van de de BSC.

- ad 1 Is het financieel beheer verbeterd? Die verbetering op gang brengen was een belangrijke doelstelling achter de RVE-filosofie. Is die doelstelling gerelaxeerd of is realisatie naderbij gebracht? Sturen lijnmanagers daadwerkelijk op financiële criteria? In 1997 is 59% van mening dat het financieel beheer beter is geworden en in 1998 is 61% die mening toegedaan. Een kwart van de lijnmanagers stuurt in 1998 niet op financiële criteria maar 45% nadrukkelijk wel.

- ad 2 Is er dankzij RVE meer aandacht voor de klant en zijn er minder klachten van klanten dankzij RVE? Dat hun eenheid meer klantgericht werkt vindt in 1997 86% van de commandanten maar in 1998 62%. Dat de klachten van afnemers zijn afgenomen vindt in 1998 ongeveer eenderde van de commandanten.

- ad 3 Werkt men beter in het primaire proces dankzij RVE? Dit is uitgewerkt in de volgende vragen: Leidt RVE tot betere benutting van materiaal en mensen in RVE? Wordt er dankzij RVE efficiënter gewerkt? Wordt er door RVE sneller gewerkt in uw eenheid? De commandanten in 1997: 55% vindt dat hulpbronnen beter benut worden tegen 45% in 1998. In 1997 vindt 55% procent dat er efficiënter gewerkt wordt tegen in 1998 44%. In 1997 is de snelheid van werken toegenomen volgens de helft van de commandanten, terwijl dat percentage met de helft verminderde tot 24% in 1998.

Ad 4 Worden nieuwe produkten ontwikkeld dankzij RVE?

Wie RVE is moet nadenken over de prestaties en produkten. Een eindeloze levenscyclus, dat is niet meer aan de orde, meldt Heijnsdijk. Herijking van diensten en produkten wordt ook in een defensieorganisatie gevraagd. Commandanten kunnen zich hieraan en de behoefte aan maatwerk in plaats van massawerk, niet onttrekken. Commandanten moeten dus inspelen op de klanten op straffe van kortingen of sluiting van hun eenheid. Is de uitnodiging tot reflectie op eigen



produkten al aangekomen? In 1997 zegt ongeveer 32% tot nieuwe producten gekomen te zijn en in 1998 is 43% het eens met de stelling dat door RVE nieuwe produkten zijn ontwikkeld.

Ad 5 Is de informatievoorziening in de eenheid verbeterd door RVE? De commandanten moeten kunnen sturen aan de hand van informatie die is toegespitst op kritieke succesfactoren. Volgens 57% van de commandanten is de informatievoorziening in 1997 verbeterd en in 1998 volgens 54%. In 1997 heeft RVE geleid tot een betere communicatie binnen de eenheid volgens 62% van de commandanten terwijl in 1998 het percentage afnam tot 40%.

Conclusie. Uit de cijfers uit 1998 blijkt dat er geen sprake is van een verbetering van de scores ten opzichte van 1997. 'Blijkbaar stopt het proces van implementatie van de RVE-filosofie binnen de krijgsmacht enigermate', stelt Heijnsdijk (1998: 57). Wij zouden hier toch wat voorzichtiger willen zijn omdat de positieve scores die in 1997 worden gemeld hoog waren. Zou de implementatie al echt stagneren?

#### ***Literatuur over Balanced ScoreCard en INK***

##### *Over Balanced ScoreCard:*

- Helden, G.J. van, en P.E. Kamminga, De Balanced Scorecard in non-profitorganisaties, in: Tijdschrift voor Bedrijfsadministratie, vol. 99, 1996, nr. 1196, pp. 406-413.
- Hoorweg, E., M. Otto & A. Revenboer, De public balanced scorecard als bestuurlijk instrument, in: Overheidsmanagement, 2000, pp. 189-194.
- Kaplan, R.S. & D. Norton, Op kop met de balanced scorecard, Business Bibliotheek, Amsterdam, 1997.
- Kaplan, R.S. en D. Norton, the balanced scorecard, in: Harvard business Review, jan.-febr. 1992.
- Kaplan, R.S. & D. Norton, Putting the balanced scorecard to work, in: Harvard business Review, oktober 1993.
- Kaplan, R.S. & D. Norton, Using the balanced scorecard as a strategic management system, in: Harvard business Review, jan.-febr. 1996.

##### *Over toepassing BSC*

- Heijnsdijk, J., Beter bestuur van defensie-eenheden dankzij RVE – Een empirisch onderzoek aan de hand van de 'Balanced Score Card', in: Parade, december 1998, pp. 74-78.
- Dorresteyn, A.G. & A. van der Westen, Prestatiesystemen bij agentschappen, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 3, pp. 68-72.

##### *Over INK*

- Wentink, A., Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling, Lemma, Utrecht, 1998.
- Themanummer kwaliteitsmanagement, Bestuurskunde, 1999, nr. 6.

##### *Over relaties tussen BSC en INK*

- Thijssen, P., J. Bredewold e.a., INK & BSC: een ijzersterke combinatie, in: *Overheidsmanagement*, 1999, nr. 3, pp. 78-83.
  - Torremans, H., Prestatie-indicatoren voor integraal procesmanagement, jaar onbekend.
- Over (evaluatie van) kwaliteitszorg*
- Bowman, J., At last, an alternative to performance appraisal: total quality management, in: *Public Administration Review*, vol. 54, 1994, nr. 1.
  - Halachmi, A. & G. Bouckaert (eds.), *The enduring challenges in public management*, San Francisco, 1995.
  - Morgan, C. & S. Murgatroyd, *Total quality management in the public sector*, Open UP, Buckingham, 1994.

## **26 Gebruik van outputinformatie door politici en bestuursstijlen**

In de planning & control is de nadruk verschoven van input naar output. Wat zijn de resultaten van die switch? We richten ons hier niet op het rijks- en provinciale niveau. Nader onderzoek kan daar naar worden verricht.

### *De politieke betekenis van planning & control in gemeenten*

Twee nadere vragen, toegesprits op gemeenten:

- *Politieke betekenis, politiek gebruik.* In hoeverre zijn de planning- & controldocumenten in 2000 inderdaad op output gericht? Gebruiken politieke bestuurders de beschikbare outputinformatie voor politieke sturing? Te veronderstellen is van wel want hebben politieke bestuurders zich ooit verzet tegen vernieuwing van het beleids- en beheersinstrumentarium?
- *Ambtelijke gebruik.* Speelt outputinformatie een rol bij de beoordeling van prestaties van ambtelijke topmanagers? De onderliggende redenering is als volgt. De wens om meer op output te sturen komt ook tot uiting in een op output gerichte beoordeling van prestaties van organisatieonderdelen en managers ervan. Denk daarbij aan directeurs van gemeentelijke diensten.

De Groningse bestuurskundig georiënteerde bedrijfseconoom dr. Henk ter Bogt (2000a en b) heeft die vragen beantwoord door middel van een eerste *verkennend* onderzoek onder raadsleden en wethouders van drie grote gemeenten: Den Haag, Groningen en Leeuwarden. Hij rapporteert erover in het tijdschrift *Overheidsmanagement*.

Zijn de gekozen gemeenten geschikte? Leeuwarden bleek in 2000 juist overgegaan van een meer traditioneel ingerichte begroting naar een nieuwere aanpak. Den Haag en Groningen vermelden al sinds de jaren negentig informatie over inhoudelijke prestaties in hun begroting. De begroting van Den Haag wordt aangeduid als een *prestatiebegroting*, die van Groningen als een *productbegroting*.

### *Politiek gebruik voor politieke sturing in gemeenten*

- *Algemene conclusie ten aanzien van de begroting.* 'De algemene conclusie luidt dat de betrokken diensten in hun begrotingen enige aandacht schenken aan output en verwante prestaties. De begrotingen bevatten duidelijk meer dan uitsluitend

financiële budgetinformatie' (Ter Bogt, 2000a: 183). Dat betekent volgens de onderzoeker dat er meer gekeken wordt naar output dan in het verleden maar 'overhouden' doet het niet. Hij zegt: 'deze aandacht is nog beperkt' (2000a: 184). De drie gemeenten willen de outputgerichtheid wel verder ontwikkelen.

- *Incomplete begrotingen.* Maar de begroting blijken ook incompleet. Ter Bogt: 'In verscheidene gevallen ontbreekt kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de te realiseren prestaties, of zijn niet-concrete en weinig informatieve, of – voor zover dat kan worden beoordeeld – weinig relevante prestatiegegevens vermeld' (Ter Bogt, 2000a: 183).
- *Kostprijzen.* Wat is de aard van de outputgegevens? Geven begrotingen en rekeningen en managementrapportages ook zicht op doelmatigheid? De kosten voor het tot stand brengen van prestaties en effecten komen in een overheidsorganisatie traditioneel niet erg goed uit de verf. Een overheid kan door het ontbreken van marktwerking geen goede transparante verhouding van baten en kosten per product in kaart brengen. Recente pogingen tot resultaatgerichte sturing in Den Haag, Groningen en Leeuwarden brengt daar geen verandering in. In de drie onderzochte gemeenten blijken 'veelal geen kostprijzen te worden berekend' (2000a: 183).
- *Andere documenten.* Hoe sterk is de oriëntatie op output bij andere documenten dan de begroting? 'In de andere planning & controldocumenten is de aandacht voor output meest zeer beperkt', zo geldt voor Groningen, Leeuwarden en Den Haag (Ter Bogt, 2000a: 183). 'De managementrapportages bevatten enige informatie over de ontwikkelingen in het beleid en de organisatie en over belangrijke afwijkingen van de plannen, maar zijn toch vooral financieel van aard'. De jaarrekeningen zijn ook sterk financieel gericht. 'In de rekeningen vindt nauwelijks een terugkoppeling plaats naar de in de begroting aangekondigde prestaties' (zie ook Van Helden, 1998). Een verklaring hiervoor is dat grote gemeenten veel meer dan 150 producten produceren en dat voor elk al beleidsprogramma's gelden waarin de aard van het product, de wijze van levering, de betrokken doelgroepen en de doelstellingen aangegeven worden. Om die verfijnde informatie, die niet altijd resulteert in meetbare doelen en politieke compromissen bevat, terug te brengen tot output- en outcome-indicatoren doet de politieke realiteit teveel geweld aan. Het kan nooit volledig lukken.
- *Interne sturing.* Gebruiken topambtenaren, zoals een gemeentesecretaris, outputinformatie om de eigen dienstdirecteuren aan te sturen? Dat is niet het geval omdat directeuren een zodanige positie hebben en verhouding tot een gemeentesecretaris dat zij zich niet laten aansturen door een gemeentesecretaris. Directeuren maken veelal deel uit van een managementteam en hebben een weinig afstandelijke positie tot een gemeentesecretaris. Wat toont het onderzoek van Ter Bogt op dit punt? 'Voor de interne sturing van diensten wordt de outputinformatie in planning & controlstukken weinig gebruikt' (2000: 184). De reden: daarvoor is veelal detailinformatie nodig.
- *Waardering van politieke bestuurders voor outputinformatie.* Bij raadsleden bestaat twijfel over de betekenis die planning & controlinstrumenten met outputinformatie kunnen vervullen bij de politieke sturing (Ter Bogt, 2000: 184). Soms kunnen volgens raadsleden en wethouders kwantitatieve prestatiegegevens

zinnvolle informatie leveren maar *vaak ook zijn ze onvolledig*. Voor 'de meeste beleidsterreinen' geven cijfers over de output hooguit een onvolledig beeld van de voorgenomen en gerealiseerde prestaties', aldus Ter Bogt (2000a: 184). Kwalitatieve en vooral toelichtende informatie is nodig om een compleet beeld te krijgen van prestaties.

- *Een versterking van de planning en control en meer outputgerichtheid nodig?* Ja, volgens raadsleden van de drie gemeenten. De betrokken politici verklaren dat ook: de druk op gemeentebesturen om goed te presteren is immers in de periode 1995-2000 alleen maar gestegen. Dat betekent dat politieke bestuurders de handen niet aftrekken van productbegrotingen en rekeningen met outputinformatie.
- *De begrotingsvoorbereiding.* De begrotingsvoorbereiding is van groot belang, menen wethouders en daarbij wensen ze zicht op wat vrij besteedbaar is. Maar de betrokkenheid van wethouders bij de in de begroting vermelde prestatiegegevens is beperkt, melden ze. Het werken met prestatiegegevens dreigt dus en technocratisch, ambtelijk gebeuren te worden. Dat roept 'afstand' van wethouders ook op. Wethouders doen niet alleen weinig met de outputinformatie in begrotingen maar dat geldt eveneens voor managementrapportages (maraps) en de jaarrekening. 'Voor de meeste raadsleden zijn deze stukken nog tot op zekere hoogte een bron van informatie'. 'Maar vrijwel alle wethouders (uit de drie gemeenten) geven aan maar zeer weinig gebruik te maken van de informatie in de stukken' (Ter Bogt, 2000a: 184).
- *De kritiek op planning en control op weg naar meer outputinformatie.* Wat is naast zekere waardering de kritiek van wethouders? Ze achten 'de informatie te beperkt, irrelevant, te globaal en abstract van aard, of teveel op macroniveau' (2000a: 184). Managementrapportages worden door wethouders wat meer bekeken dan de begroting en de rekening. Maar de kritiek is: veel managementrapportages bevatten oud nieuws.
- *Positief.* Wethouders hebben ook wel waardering voor het werken met outputinformatie. De waardering van managementrapportages wordt nogal eens toegeschreven aan: a de aanwezigheid van een *risicoparagraaf*; b het brede overzicht dat ze bieden op een bepaald beleidsterrein, dat ook kan dienen als basis voor *periodieke discussie met ambtenaren*; c het feit dat ze overzicht bieden over terreinen waarover raadsleden waarschijnlijk *vragen gaan stellen*. Aldus wethouders van Den Haag, Leeuwarden en Groningen (Ter Bogt, 2000a: 184). Ze kijken dus naar het eigen belang, het handhaven van hun positie en het invullen van hun taak.
- *Differentiatie van gebruik outputinformatie?* Het gebruik van outputinformatie door wethouders uit Den Haag, Groningen en Leeuwarden verschilt niet of het nu gaat om een vaag of een concreet product. Een wethouder met zowel harde als zachte sectoren in zijn portefeuille zegt: 'Veel kwantitatieve informatie over output en prestaties is in feite non-informatie, want je hebt er niets aan voor de sturing van je organisatie en beleid. Dat lijkt misschien een hard gegeven: een, of misschien twee bruggen. Maar wat zegt die informatie me eigenlijk? Ook bij die nieuwe brug is het voor ambtenaren heel moeilijk om duidelijk te maken, laat staan kwantitatief aan te geven, wat precies het effect ervan is'.

## *Beoordeling van managers door wethouders met outputinformatie?*

- *Ook beoordeling van ambtenaren?* Raadsleden spelen uiteraard geen rol in de beoordeling van ambtenaren maar wethouders dan. Wethouders blijken goede prestaties van topambtenaren belangrijk te vinden en wethouders willen ook laten weten aan topambtenaren wat ze van hun prestaties vinden, zeker als ze, als wethouder, ontevreden zijn. Wethouders letten zeker niet alleen op of topambtenaren volgbaar zijn of binnen hun budget blijven, hoewel die zaken in het verleden belangrijk waren. Wethouders uit de drie gemeenten hebben over het algemeen functioneringsgesprekken met topambtenaren en stimuleren hen tot prestaties. De meeste wethouders voeren met enige regelmaat ook informele gesprekken. Zachte aanpakken worden wel eens gevolgd door hardere, zoals wijziging van het takenpakket, overplaatsing en ontslag. Op basis waarvan beoordelen wethouders hun topambtenaren? Over het algemeen blijkt dat outputgegevens *niet veel waarde hiervoor* hebben maar nuttig zijn voor 'een eerste, vluchtige beoordeling' (2000a: 185). Men kijkt dus wel naar zaken als het aantal bezoekers van musea, de uitstroom uit de banenpool, de bezettingsgraad van sporthallen, de deelname van allochtone kinderen aan gemeentelijke sportactiviteiten, het ziekteverzuim onder gemeentelijk onderwijspersoneel, het aantal tonnen ingezameld huisvuil, de omvang van de gerealiseerde kantoorruimte. Nogmaals, een doorslaggevende rol spelen deze gegevens in functioneringsgesprekken of beoordelingsgesprekken niet. Een budgetoverschrijving krijgt wel degelijk aandacht en kan tot 'een negatieve beoordeling' leiden. Managers moeten vooral wethouders '*snel informeren over wezenlijke afwijkingen van de budgetten*'. De wethouder kan dan beslissen of de gemeenteraad wordt ingelicht. Budgetoverschrijding kan immers tot veel politiek gedonder aanleiding geven. Topmanagers moeten kortom *het spel van de politiek-ambtelijke betrekkingen* beheersen en politieke bestuurders zo mogelijk *waarschuw*en voor politieke uitglijders; beter nog, ze voorkomen. Een *behoorlijk financieel beheer* past in de eisen die wethouders aan topambtenaren stellen.
- *Input*. Na het voorgaande is wel duidelijk dat wethouders in hun overleg met topambtenaren en de beoordeling daarvan niet op de eerste plaats letten op input, op de vraag: 'hebt u wel voldoende middelen voor de taak van uw dienst'. Wethouders kijken vrijwel altijd wel naar de wijze van leidinggeven aan medewerkers van de organisatie. Een manager moet de organisatie beheersen en de werksfeer bevorderen, want deze factoren zijn van invloed op de uiteindelijke prestaties. Andere criteria: reageert een topambtenaar tijdig op incidenten en problemen, zodat de wethouder uit de wind gehouden wordt; draagt de ambtelijke organisatie goed bij aan het functioneren van de wethouder?; heeft de manager gevoel voor politieke en beleidsinhoudelijke wensen en ontwikkelingen?; slagen ambtenaren erin om wensen uit het collegeprogramma te realiseren? Kortom, de wethouders willen dat topambtenaren hen helpen, hen steunen, voor hen zorgen, ervoor zorgen dat ze geen problemen krijgen. 'in totaliteit bezien spelen outputgegevens echter bepaald geen overreikende rol bij de prestatiebeoordeling van managers' (Ter Bogt, 2000a: 185).

### ***Bestuursstijlen als beoordelingsstijlen***

Naar bestuursstijlen is onderzoek gedaan. Schouw deelt wethouders in naar soorten. Schouw en Tops publiceerden een boekje over bestuursstijlen. We kennen ook beschouwingen over ambtelijke stijlen, zoals van Aalders, Ekkers, Knecht. Het gaat in die beschouwingen niet over de prestatiebeoordeling van topambtenaren door politici. Hier gaan we daar wel op in.

De prestatiebeoordeling van topambtenaren uit gemeenten kan leiden tot een bestuursstijl van wethouders? A.Hopwood ontwikkelde in 'Accounting and human behaviour' uit 1974 prestatiebeoordelingsstijlen voor commerciële organisaties. Die stijlen kunnen worden getransformeerd naar de publieke sector. Daaruit volgen drie stijlen volgens Ter Bogt (1999) in het Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie. De volgende: de budgetgestuurde beoordelingsstijl; de effectbewuste beoordelingsstijl; de impliciete beoordelingsstijl (zie ook Ter Bogt, 2000: 186). Een beoordelingsstijl is hier opgevat als een samenhangend patroon in actie van bestuurders bij de beoordeling van topambtenaren over prestaties van deze ambtenaren. We gaan kort op de drie stijlen in.

### ***Drie bestuurlijke beoordelingsstijlen van HopResultaatmanagement, wood***

- *De budgetgestuurde beoordelingsstijl.* Deze beoordelingsstijl van een politiek bestuurder is 'output-constrained'. Het gaat om de vraag of een manager heeft voldaan aan de outputdoelen voor de korte termijn binnen het kader van kwantitatieve budgetafspraken. De doelen zijn niet slechts financieel gedefinieerd maar het gaat ook om specifieke naar beleidsveld en om kwaliteit.
- *De effectbewuste beoordelingsstijl.* Dit een 'outcome-conscious' stijl. Effecten of outcomes moeten uiteindelijk met prestaties teweeggebracht worden. Bestuurders zijn ook primair geïnteresseerd in effecten van beleid. Immers, politieke partijen genereren pleidooien voor beleid en kiezers beoordelen die. Zo krijgt een politicus na een verkiezing en toetreding tot een bestuur een pukkeltje op de rug met boodschappen die hij/zij moet gaan halen. Dat is geen eenvoudige opgave omdat effecten niet makkelijk zijn te bereiken en aan te tonen. In deze stijl wordt stilzwijgend verondersteld dat prestaties bijdragen aan effecten, en outputs een goede aanwijzing vormen voor doelbereiking of het halen van gewenste effecten. 'Kwantitatieve outputgegevens en accountinggegevens spelen een belangrijke rol in de effectbewuste stijl' zegt Ter Bogt (2000: 186). In de kern gaat het in deze stijl, aldus Ter Bogt om 'de mate waarin de manager bijdraagt aan de effectmaximalisatie (of kostenminimalisatie) en het goede functioneren van de organisatie op de langere termijn'. Is het dan zo dat de politiek bestuurder met deze effectbewuste stijl ook aandacht besteedt aan kwalitatieve informatie en gegevens over externe ontwikkelingen en misschien ook aan bepaalde subjectieve factoren? Ter Bogt is expliciet. Hij meent van wel.
- *De impliciete beoordelingsstijl.* Deze beoordelingsstijl ziet Ter Bogt als een restcategorie. Prestaties komen alleen ter sprake als de bestuurder ontevreden is. Binnen deze stijl vindt hetzij geen formele prestatiebeoordeling plaats, hetzij een

waarbij financiële en outputgegevens een ondergeschikte rol spelen (Ter Bogt, 2000: 186). De bestuurder met deze beoordelingsstijl kijkt nauwelijks naar de feitelijke prestaties van managers en als hij/zij dat wel doet vooral naar kwalitatieve aspecten. Mogelijke maatstaven zijn binnen deze stijl de naleving van regels, een collegiale houding, de verhouding met medewerkers en politici en het initiatief dat een manager toont.

### ***Drie beoordelingsstijlen onder wethouders***

Welke van de drie politiek-bestuurlijke beoordelingsstijlen die Ter Bogt in navolging van Hopwood noemt, komen voor onder wethouders in de jaren tachtig en in de periode 1995-2000?

Vroeger, in de jaren tachtig, domineerde *de impliciete stijl* van beoordelen van topambtenaren door wethouders. Er werd bestuurlijke voornamelijk gestuurd op input. Van een outputgestuurde organisatie was over het algemeen in middelgrote en grote gemeenten in de jaren tachtig nog geen sprake. Een *budgetgestuurde stijl* van beoordelen is volgens Ter Bogt (2000: 186) in die periode niet of nauwelijks traceerbaar geweest. De budgetinformatie voor zo een beoordelingsstijl ontbrak. Niet-verstoorte relaties tussen ambtenaren en politieke bestuurders waren wel van belang, evenals correctheid en naleving van regels. *Entrepreneurial thinking and acting* (Osborne & Gaebler) ontbrak onder ambtenaren.

In de jaren negentig veranderde dat. Contractmanagement werd in veel gemeenten boven 60.000 inwoners ingevoerd. Managers van gemeentelijke diensten kregen te maken met afspraken over output (zie bijvoorbeeld bij Schrijvers, Van Helden en Ter Bogt). Diensten verzelfstandigden hier en daar (Schotman e.a., 2000). Werkt dat een effectbewuste stijl van beoordelen van topambtenaren door lokale politieke bestuurders in de hand of een (gedeeltelijk) budgetgestuurde stijl? Dat zou passen bij een meer bedrijfsmatig werkende gemeente, die op resultaat gericht is. De werkelijkheid is anders. In Den Haag, Groningen en Leeuwarden bleek van een impliciete stijl geen sprake. Wethouders uit de drie genoemde gemeenten tonen in de jaren na 1995 interesse in prestaties van leidinggevende ambtenaren en hun diensten. 'Van een effectbewuste – laat staan budgetgestuurde- stijl is echter evenmin sprake' als van een impliciete stijl, aldus Ter Bogt (2000: 187).

### ***Vierde stijl: faciliterende beoordelingsstijl***

Hoe zou u de stijl van wethouders in de drie gemeenten dan omschrijven? Ter Bogt (2000: 187) heeft het antwoord gezocht. Hij komt met de vierde stijl, de faciliterende stijl. De wethouder is zich volgens de *faciliterende beoordelingsstijl* bij de beoordeling van gemeentelijke topambtenaren bewust van de mate waarin topambtenaren processen goed laten verlopen waardoor een wethouder zelf ook goed kan functioneren. Wethouders letten dus ook op de *throughput*, op de verwerking van eisen in actie en goed verloop daarvan. Een zekere interesse voor prestaties is in deze stijl ook opgesloten, dus aanwezig maar wordt niet verabsoluteerd. Aandacht voor outputs in de stijl is bescheiden aanwezig, aldus Ter Bogt. Volgens de faciliterende stijl verwachten wethouders van diensthoofden en andere topambtenaren enig strategisch besef en dus oog voor externe (maatschappelijke, economische, technologische enz.) ontwikkelingen en trendbreuken daarin, oog voor politieke wensen op lange en korte termijn, vertaling hiervan in acties en het nemen van

initiatief, oog voor het goed laten verlopen van acties (sturen, voortgangscontrole), enige aandacht voor kwantitatieve prestatiegegevens, en dus resultaatgerichtheid.

### **Stellingen**

Stelling 1: *'De balanced scorecard (BSC) kan worden gezien als een specifieke uitwerking van een beoordelingsstijl'.*

Deze stelling is juist volgens Ter Bogt (2000: 186).

Stelling 2: *De balanced scorecard (BSC) kan worden gezien als een uitwerking van de budgetgestuurde beoordelingsstijl van politiek bestuurders op lokaal niveau.*

Deze stelling is onjuist. De BSC is een uitwerking van de effectbewuste beoordelingsstijl, aldus Ter Bogt (2000: 186). Maar ter relativering: de BSC is weinig toegepast op lokaal vlak hoewel die wel overwogen is, getuige scripties over de mogelijke toepassing van BSC van medewerkers van de gemeenten Geleen en Oldenzaal (Smit en Bökkering).

Stelling 3: *Het bestuurlijk gebruik van outputgegevens bij prestatiebeoordeling van topmanagers verschilt tussen gemeenten en private organisaties.*

Voor deze stelling zijn aanwijzingen verkregen. De drie stijlen van Hopwood (budgetgestuurde, effectbewuste, impliciete stijl) die golden voor commercieel opererende private organisaties bleken bij drie onderzochte gemeenten Den Haag, Groningen en Leeuwarden eind jaren negentig niet in zuivere vorm, onder wethouders, terug te vinden. Er bleek een vierde stijl te bestaan, de faciliterende beoordelingsstijl. Aldus Ter Bogt (2000: 187).

### **Verder onderzoek**

Bij wijze van voorbeeld formuleren we enkele vragen voor verder onderzoek.

Welke beoordelingsstijlen van wethouders ten aanzien van topambtenaren komen we in gemeenten, kleiner dan 50.000 inwoners tegen? Is daar ook de faciliterende beoordelingsstijl aanwezig? In welke gemeenten voeren wethouders geen beoordelings- of functioneringsgesprekken?

Is er verschil in beoordelingsstijl van een bestuurder ten aanzien van een gemeentesecretaris en diensthoofden in de drie gemeenten Den Haag, Groningen en Leeuwarden? Neem een interview af met Ter Bogt.

### **Literatuur over gebruik van outputinformatie**

*Algemeen over contractmanagement en resultaatgerichte sturing*

- Arntzen, H., De gemeente in ontwikkeling: naar betere beheersing en effectiever sturing, in: Openbaar Bestuur, 1992, nr. 2, pp. 9-15.
- Aardema, H., Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 6-11.
- Dijkhuizen, H. van, en S.L. Meeusen, Productbegroting: hoe houden we de vaart erin?, in: Bank & Gemeente, 1998, nr. 1, pp. 11-16.



- Helden, G. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: MAB, mei 1992, pp. 204-215.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), Lokaal bestuur in Nederland, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Haselbekke, A.G.J., Sturen op prestaties en effecten: illusie of werkelijkheid?, in: Overheidsmanagement, dec. 1995, pp. 324-330.

#### *Gebruik van outputinformatie*

- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: Bestuurskunde, 1994, nr. 1, pp. 2-13.
- Bogt, H.J. ter, Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders, in: Overheidsmanagement, 2000a, nr. 7/8, pp. 183-187.
- Bogt, H.J. ter, Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordeling bij gemeenten, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, jrg. 73, 1999, nr. 12, pp. 671-683.
- Bogt, H.J. ter, Politicians, output-budgets and performance evaluation – Case research in thee Dutch municipalities, Paper Groningen, 2000b.
- Haselbekke, A. e.a., Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden, VNG uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Helden, G.J. van, BBI in de praktijk, Winsum, 1998.
- Poister, T.H. & G. Streib, Performance management in municipal government: assessing the state of the practice, in: Public Administration Review, vol. 59, 1999, nr. 4, pp. 325-335.
- Wang, X. & G.A. Gianakis, Public officials' attitudes toward subjective performance measures, in: Public Productivity and Management Review, vol. 22, 1999, nr. 4, pp. 537-553.

#### *Resultaatgerichte sturing in specifieke gemeenten*

##### • *Tilburg: bestuurs- en beheerinstrumentarium*

- Schrijvers, A., Beleids- en beheersinstrumentarium van de gemeente Tilburg, in: Management in overheidsorganisaties, aug. 1989, B1140.
- Pekdemir, U., Het beleids- en beheersinstrumentarium: de ruggengraat van het Tilburgs model, in: Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger, Samsom, Alphen, 1998.
- Huijgevoort, J. van, Het tij van de maatschappij en de gevolgen van het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000 (tweede herziene druk).
- Korsten, A.F.A., 10 Jahre Tilburger Modell; Tilburg, Mekka der oeffentlichen Verwaltung?, in: Herweijer, M. & U. Mix (Hrsg.), Zehn Jahre Tilburger Modell, Kelner, Bremen, 1996, pp. 21-37.
- Schrijvers, A., (Financiële) sturing van een grote gemeente, in: Bedrijfskunde, 1988, nr. 4, pp. 321-343.
- Schrijvers, A.P.M., De verbetering van het financieel management bij gemeenten, in: Helden, G. van, e.a. (red.), Financiële aspecten van non-profitmanagement, Samsom, Alphen, 1994, pp. 139-160.

- *Groningen*

- Bogt, H. ter, en G. van Helden, Management control and performance measurement in Dutch local government, Research report 99A12, Groningen, 1999.

- Bouma, J. en G. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: MAB, juni 1993, pp. 261-270.

- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij de gemeente Groningen, Onderzoeksrapport, Groningen, 1992.

- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: MAB, mei 1992, pp. 204-215.

- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: Overheidsmanagement, 1996, nr. 1, pp. 2-9.

- Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, in: Beleidsanalyse, 1991, nr. 4, pp. 5-13.

- Herwijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: Beleidswetenschap, jrg. 6, 1992, pp. 228-248.

- *Enschede*

- Bogt, H. ter, Contractmanagement bij de gemeente Enschede, Onderzoeksrapport, Groningen, 1992.

- *Haarlemmermeer*

- Bogt, H. ter, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, 1998, pp.171-245.

- *Zwijndrecht*

- Wesseling, H. & M. Otto, Rationaliteiten van politiek en bestuur, Van Gorcum, Assen, 1997, pp. 171-186.

## **27 Het jaarverslag en resultaatverantwoording**

Met resultaatgerichte sturing wordt ook wel jaarverslaggeving in verband gebracht. Dit onderdeel geeft een introductie op het verschijnsel jaarverslaggeving.

### ***Trofee voor beste jaarverslag***

Organisaties in de publieke sector brengen vaak een jaarverslag uit. Sinds enige jaren wordt de F.G. Kordestrofee voor het beste jaarverslag van een zelfstandige of verzelfstandigde publieke organisatie uitgereikt. Dat is een initiatief van Arthur Andersen. Een onafhankelijke jury beslist. In 1995 werd de eerste trofee door minister Zalm van Financiën uitgereikt aan de Belastingdienst en in 1996 ging de trofee, uitgereikt door minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken naar de Informatie Beheer Groep. Naast de toekenning van de trofee brengt de jury verslag van bevindingen uit, maakt ze criteria bekend en geeft ze voorbeelden van goede verslaggeving.

### ***Meningen van respondenten over aspecten van jaarverslaggeving***

In 1996 werd de trofee uitgereikt op een symposium over verslaggeving en prestatieverantwoording door publieke organisaties. Om een beeld te krijgen van de mening van deelnemers aan het symposium over dit onderwerp werd vooraf een enquête toegezonden. De respondentengroep bestond uit personen afkomstig van organisaties die meedongen naar de trofee als overige geïnteresseerden. Ongeveer honderd respondenten zonden het formulier terug: 47% bleek afkomstig van een

ministerie; 29% was werkzaam bij een verzelfstandigde organisatie; 12% werkte bij een lagere overheid; 10% had een functie bij een Hoog College van Staat. Voor 68% van de deelnemers bedroeg het apparaatsbudget van hun organisatie minder dan 100 miljoen gulden, terwijl qua grootte opviel dat 76% afkomstig was uit organisaties met 50-1000 personeelsleden. Van deze organisaties bleek 70% een jaarverslag uit te brengen (zie Poot en De Waal, 1997).

### *Vragen*

Aan de respondenten werden de volgende vragen gesteld:

- a. Financieel verslaggevingsstelsel.
  1. Welk stelsel van financiële verslaggeving is in het jaarverslag van uw organisatie gehanteerd?
  2. Welk van beide stelsels geeft naar uw mening het meeste inzicht in de financiële prestaties van organisatie: het kasverplichtingstelsel of baten-lastenstelsel?
- b. Financiële of niet-financiële informatie.
  3. Welke informatie vindt u belangrijk in een jaarverslag: financiële of niet financiële?
  4. Bent u van mening dat ook de niet-financiële informatie in het jaarverslag getoetst moet worden op betrouwbaarheid?
- c. Doeleinden.
  5. Voor welke doeleinden wordt het jaarverslag door uw organisatie gebruikt?
- d. Belangen jaarverslag.
  6. Welke onderdelen van een jaarverslag vindt u belangrijk?
  7. Welke aspecten acht u met name van belang voor een goed jaarverslag?
  8. Op welke wijze kan volgens u de waarde van het jaarverslag voor de organisatie zelf worden verhoogd?

### *Antwoorden*

- a. Financieel verslaggevingsstelsel.
  - Welk stelsel van financiële verslaggeving is in het jaarverslag van uw organisatie gehanteerd? Antwoord: Van de respondenten hanteert volgens de informatie van begin 1997 de helft het kas-verplichtingenstelsel dat alleen bij niet-verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid wordt toegepast, tegen 45% het baten-lastenstelsel.
  - Welk van beide stelsels geeft naar uw mening het meeste inzicht in de financiële prestaties van organisatie: het kasverplichtingenstelsel of baten-lastenstelsel? Antwoord: Dat het *baten-lastenstelsel* het meeste inzicht geeft in de financiële prestatie van hun organisatie vindt 71% begin 1997. Er bleek een groeiende voorkeur bij (nog) niet-verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid voor het baten-lastenstelsel. Als verklaring hiervoor kan gelden dat destijds al positieve ervaring met het baten-lastenstelsel was opgedaan bij agentschappen, zbo's en gemeenten en de Tweede Kamer hiervoor een keuze had gemaakt bij agentschappen (amendement op Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet).
- b. Financiële of niet-financiële informatie.
  - Welke informatie vindt u belangrijk in een jaarverslag: financiële of niet financiële? Antwoord: Van de respondenten vond vier op elke vijf zowel

financiële als niet-financiële informatie in een jaarverslag belangrijk en wel beide even belangrijk. Zo ontstaat een beter totalbeeld en worden achtergronden en een referentiekader voor de interpretatie van de financiële situatie gegeven. Omdat de financiële rekening als verslaggevingsmodel verder is ontwikkeld dan de niet-financiële verslaggeving is nog wel een lange weg te gaan, aldus Poot en De Waal (1997: 55) in hun verslag.

- Bent u van mening dat ook de niet-financiële informatie in het jaarverslag getoetst moet worden op betrouwbaarheid? Antwoord: Ja, volgens 86 procent van alle respondenten. Dit terrein is niet geheel voorbehouden aan accountants. Ook maken respondenten wel de kanttekeningen dat het checken van de niet-financiële informatie zeer lastig is. Het NIVRA sprak zich in 1996 wel uit voor richtlijnen op dit vlak (notitie: 'Informatie in de toelichting: wat doen we ermee?')
- c. Doeleinden.
- Voor welke doeleinden wordt het jaarverslag door uw organisatie gebruikt? Antwoord: De respondenten hebben de volgende prioriteit in functies van een jaarverslag aangegeven: 1 afleggen van externe verantwoording; 2 gebruik ten behoeve van interne sturing, beheersing en rapportage; 3 informatieverstrekking aan klanten/ gebruikers van diensten; 4 promotionele doeleinden; 5 informatieverstrekking aan werknemers (organisaties) (Poot en De Waal, 1997: 56).
- d. Belangen jaarverslag.
- Welke onderdelen van een jaarverslag vindt u belangrijk? Antwoord: Het jaarverslag moet volgens respondenten informatie geven over, naar aflopende prioriteit: 1 de visie, de missie en hoofdactiviteiten van de organisatie en de financiële rekening; 2 de output- en productiviteitsindicatoren; 3 ex aequo: de strategie en de toekomstverwachtingen, en de inforamatievoorziening, het personeel en de kwaliteitsborging; 4 externe effecten; 5 inputindicatoren; 6 milieuzorg en onderhoudsbeleid. Daaruit komt naar voren dat ook niet-financiële informatie belangrijk is.
  - Welke aspecten acht u met name van belang voor een goed jaarverslag? Antwoord: in afnemende prioriteit: 1 betrouwbaarheid; 2 leesbaarheid; 3 inzichtverschaffing in de organisatie; 4 compleetheid; 5 aantrekkelijkheid en compactheid van het verslag. Aldus de uitslag (Poot en De Waal, 1997: 56).
  - Op welke wijze kan volgens u de waarde van het jaarverslag voor de organisatie zelf worden verhoogd? Antwoord: De respondenten deden de volgende suggesties: a vaker intern bespreken van het jaarverslag en eerdere communicatie; b duidelijker uitdragen in het jaarverslag van de visie op de organisatie, de missie en toekomstvisie; c grotere betrokkenheid medewerkers bij de opstelling van het jaarverslag; d betere koppeling met meerjarenbeleidsplan en jaarplan; e betere relatie leggen tussen input en output van de organisatie; f opnemen van reacties van relevante externe relaties.

De resultaten laten, samenvattend, zien dat het baten-lastenstelsel in 1997 ook bij de rijksoverheid gewenst werd, dat financiële en niet-financiële informatie in een jaarverslag gewenst wordt, dat niet-financiële informatie voor een jaarverslag getoetst moet worden op betrouwbaarheid, dat er een duidelijke relatie gelegd moet worden

tussen externe verantwoording en de interne functie binnen de organisatie, dat de betrokkenheid van medewerkers bij het opstellen van het jaarverslag verhoogd kan worden en dat met hen hierover overlegd wordt.

### *Noodzaak van een jaarverslag*

Waarom overheidsorganisaties jaarverslagen opstellen? Omdat het wettelijk verplicht is. Zowel in de Comptabiliteitswet (artikel 64) als in de Gemeentewet (artikel 197) is deze verplichting opgenomen. Primair vindt jaarverslaggeving plaats als externe verantwoording, in het bijzonder om decharge te verlenen, waarbij het dan gaat om het financiële deel van de jaarlijkse verantwoording: de jaarrekening. De Gemeentewet laat zien: Behoudens later in rechte gebleken onregelmatigheden, ontlast het besluit tot vaststelling van de rekening de leden van het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van het daarin verantwoorde financieel beheer (artikel 199).

### *Populariteit van jaarverslag: publiek versus privaat*

Begroting en jaarverslag hebben een overeenkomst. Ze geven een integraal beeld van alle activiteiten van een organisatie. Dat geldt voor zoweleen private onderneming als een publieke organisatie. Is de papreciatie in de publieke en private sfeer gelijk?

In de private sector geniet het jaarverslag populariteit en is de begroting een interne aangelegenheid. Rondom het verslag van althans grote private organisaties als Philips vindt de bombarie plaats, de persconferenties. Gebruikers van een jaarverslag bezien in het jaarverslag de vermogenspositie en het resultaat en ze beoordelen of de centrale doelstelling van een onderneming naderbij wordt gebracht. Bestuurders maken winst- of verliescijfers bekend.

Bij publieke organisaties is het omgekeerd: de begroting is belangrijk, daaromheen voltrekt zich ook de politieke discussie, terwijl de rekening vaak een hamerstuk was, tot voor kort, althans bij decentrale overheden (Van Eijndhoven, 2000: 151). Bestuurders maken geen winst- of verliescijfers bekend. Een overheidsorganisatie kan niet failliet gaan. Er is bij publieke organisaties geen ondubbelzinnig beoordelingskader, aldus Van Eijndhoven (2000: 151), controller bij de gemeente Haarlemmermeer. De relevantie van de begroting bij een publieke organisatie is te verklaren uit politiek bestuur. Politieke vertegenwoordigers maken keuzen en die vinden hun weerslag in de formulering van beleidsdoelen en de allocatie van middelen, en dus in de begroting. Zo gezien, is de begroting het resultaat van de machtsverhoudingen in verleden en heden. Dat kan niet van een jaarverslag van een publieke organisatie gesteld worden. In die zin heeft een jaarverslag geen toegevoegde waarde.

### *Functies van een jaarverslag*

De belangrijkste functie van een jaarverslag is van oudsher externe verantwoording afleggen. Maar jaarverslaggeving dient ook een intern doel. Dat heeft consequenties voor de opzet van het verslag. Het blijkt in de praktijk een kwestie van worsteling. Voor externe doelen kan een jaarverslag globaal zijn terwijl het voor een interne functie juist gedetailleerder moet zijn.

Als een jaarverslag ook een intern doel dient, en daarvoor belangrijker wordt, kan een jaarverslag ook een middel zijn om verbetering te bewerkstelligen in het daadwerkelijk functioneren van publieke organisaties, aldus stelde de jury van de Kordes-trofee het (Poot en De Waal, 1997: 57).

### *Politieke lezers van een jaarverslag van een organisatie in de publieke sector*

Het merendeel van leden van de Tweede Kamer komt niet verder dan het doorbladeren van de voor hen relevante jaarverslagen, zo stelde het PvdA-Kamerlid Van Zijl op basis van een meningspeiling in 1997 vast. Ongeveer een op elke vier Tweede-Kamerleden geeft aan niets te lezen met betrekking tot jaarverslagen van organisaties uit de publieke sector, terwijl een magere 7 procent aangeeft dergelijke jaarverslagen wel te bestuderen. De invloed van jaarverslagen is dus beperkt, zo gezien.

Blijkt dat ook uit de antwoorden op de vraag in hoeverre jaarverslagen van invloed waren op de meningsvorming van Kamerleden? Inderdaad. Slechts 3 procent van de Kamerleden geeft aan jaarverslagen 'belangrijk of zelfs noodzakelijk te vinden voor hun meningsvorming' (Poot en Te Loo, 1998: 31).

Dat leidt als vanzelf naar een stelling. Wie is het eens of oneens met de stelling 'De huidige informatievoorziening aan de politiek (Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraad) inzake begroting en verantwoording is onvoldoende en noodzaakt tot een duidelijke verbetering'. Deze stelling is voorgelegd aan aanwezigen op een symposium in 1997 waar de F. Kordes- trofee werd uitgereikt. Poot en Te Loo rapporteren hierover. Om en nabij de helft van de aanwezigen op dat symposium stemde met de stelling in.

De verklaring voor de beperkte belangstelling van politici voor jaarverslagen kan in de volgende factoren liggen:

- politieke cultuuraspecten;
- geringe afstand tussen politici en de betreffende organisatie (geldt niet voor Kamerleden, wel voor gemeenteraadsleden);
- geringe kennis van politici over resultaatgerichte sturing, prestatieverantwoording in jaarverslagen.

Onderzoek geeft aanwijzingen dat de politieke cultuur tot 1998 althans geen goede voedingsbodem was voor prestatieverantwoording (Poot en Te Loo, 1998: 34). Die politieke cultuur moet worden bevorderd, wil men bij politieke vertegenwoordigers meer ontvankelijkheid voor jaarverslagen bewerkstelligen. Primair voltrekt zich dit proces binnen politieke gremia zelf, beïnvloed door de tijdgeest.

Dat betekent ook dat de ambtelijke top interesse hiervoor moet tonen. Immers, er is in elk geval interactie tussen topambtenaren en politieke bestuurders. De ervaring met resultaatgerichte sturing en prestatiemeting leert dat 'aandacht van de top van organisaties cruciaal is voor het succes' (Poot en Te Loo, 1998: 34).

### *Naar betere jaarverslaggeving in de publieke sector?*

Moet jaarverslaggeving binnen de publieke sector op een hoger niveau getild worden? De gebleken gebrekkige populariteit van het jaarverslag in de publieke sector is in belangrijke mate inherent aan de aard van jaarverslaggeving en daarmee

het niet open staan voor veel politieke beïnvloeding. Heeft het dan wel zin om na te denken over betere jaarverslaggeving? Er zijn argumenten te geven om te streven naar betere verslaggeving.

Ten eerste, een jaarverslag heeft als functie om externe verantwoording te geven en verantwoording wint aan gewicht.

Ten tweede, wie als sturingsmodel heeft om resultaatgericht te sturen, heeft met een verslag een mogelijkheid om een totaaloverzicht te bieden van missie, centrale doelstellingen en mate van doelbereiking. Discussie hierover kan helderheid geven aan medewerkers en de discussie is te gebruiken om medewerkers te motiveren voor doelstellingen in de toekomst. Een argument om te investeren in jaarverslaggeving is de informatieve waarde te verhogen ten behoeve van de interne resultaatgerichte sturing en discussie hierover. Zo gezien, is een jaarverslag niet alleen een verantwoordingsinstrument.

#### *Literatuur over verslaggeving en resultaatverantwoording*

- Anthony, R.N., J. Dearden & N. Bedford, Management control systems, Homewood, 1989.
- Bestebreur, A. en A. Kraak, De verbouwing gaat door: nieuw beleid rond agentschappen en begrotingsreserve, in: Overheidsmanagement, juni 2000, pp. 156-162.
- Eijndhoven, A.P.W. van, De functie van het jaarverslag in de publieke sector, in: Overheidsmanagement, juni 2000, pp. 149-156.
- Poot, J. & A. de Waal, Verslaggeving en prestatieverantwoording, in: Overheidsmanagement, 1997, nr. 2, pp. 54-58.
- Poot, J.K. en R.R.A. te Loo, Verslaggeving en prestatieverantwoording in de publieke sector, in: Overheidsmanagement, 1998, nr. 2, pp. 31-34.

## **C Uitwerking**

### **28 Empirisch onderzoek naar contractmanagement in gemeenten**

De kenmerken van contractmanagement zijn grof gesteld de volgende (zie bij Ter Bogt, Van Helden; Schrijvers):

- Een produkbegroting
- Een geheel van afspraken over prestaties op gemeenteniveau en specificatie naar producten en eenheden
- Decentralisatie van verantwoordelijkheid naar decentrale eenheden
- Een systeem van voortgangscontrole op het bereiken van prestaties
- Managementrapportages over bereikte prestaties
- Integraal management bij decentrale eenheden
- Afspraken over wat te doen met positieve en negatieve resultaten.

Door Henk ter Bogt en Jan van Helden is onderzoek gedaan naar de wijze van functioneren van contractmanagement in twee steden, Enschede en Groningen. We geven enkele resultaten weer in de vorm van stellingen.

*Stelling: De pretentie van contractmanagement bestaat in 2000*

In gemeentelijke organisaties boven 20.000 inwoners zijn anno 2000 stelsels van afspraken over prestaties inderdaad aan te treffen (Ter Bogt en Van Helden, 1999).

*Stelling: Sluit alleen prestatiecontracten met diensten die invloed kunnen uitoefenen op de prestaties of effecten*

Tegen deze regel wordt wel gezondigd. Dat leidt tot een merkwaardig gang van zaken. Een dienst moet een prestatie leveren die van andere factoren dan het hadnlene van de dienst afhankelijk is. Een voorbeeld: het heeft geen zin dat Verkeer & Waterstaat een contract met de KNMI afsluit over de hoeveelheid gewenste uren zon in een jaar en ten behoeve daarvan middelen beschikbaar stelt voor 100 werknemers. Een contract is dan niet veel meer dan een betrekkelijk willekeurige rationalisatie van verdeling van middelen en/of activiteiten. Contractmanagement moet worden toegepast waar dat zinvol is.

*Stelling: Er bestaat volgens de leer van contractmanagement een voorkeursvolgorde van soorten prestatieafspraken*

De voorkeursvolgorde is dat een gemeentebestuur primair tracht te sturen op effecten (betere verkeersveiligheid, in de vorm van minder ongelukken, bijvoorbeeld), daarna op prestaties (bijvoorbeeld het aanleggen van zoveel drempels in een jaar), vervolgens op activiteiten (dienst x treft voorbereidingen voor inkoop van stenen van soort 1 in voor aanleg van drempels) en eerst daarna op invoergegevens (dienst x krijgt zoveel budget voor aanleg van drempels). Sturen op input en op activiteiten zou moeten plaats maken voor sturen op prestaties en zo mogelijk effecten. Dat is een kernelement in contractmanagement (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 12).

*Stelling: Prestatiecontracten in gemeentelijke organisaties bevatten vaak afspraken over effecten in kwantitatieve termen*

Toelichting: Zouden contracten afspraken bevatten over effecten in kwantitatieve zin (outcomes) dan zou bijvoorbeeld te denken zijn aan verhoging van de verkeersveiligheid door niet meer dan zoveel slachtoffers van fietsongelukken zonder dodelijke afloop in jaar x, leidend tot ziekenhuisopname voor langer dan een dag. Volgens Ter Bogt en Van Helden zouden prestatiecontracten dit soort afspraken moeten bevatten: outcomes (effecten) en outputs (prestaties). In de gemeenten Enschede en Groningen zijn performance indicators over effecten *weinig* aan te treffen. De stelling moet dus verworpen worden. Prestatie-indicaties zijn wel vaak aan te treffen maar niet over de hele linie in het takenpakket van een gemeente (productbegroting). Performance indicators die effecten of prestaties in verband brengen met de verstrekte middelen zijn uiteraard dan ook schaars. Over doelmatigheid en kosteneffectiviteit wordt in het kader van lokaal contractmanagement zelden een uitspraak gedaan (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 15).

*Stelling: De beleidsrelevantie van veel prestatie-indicaties in het kader van contractmanagement van middelgrote steden is groot.*

Deze stelling gaat *niet* op. De beleidsrelevantie van performance indicators in de vorm van prestaties was in Groningen en Enschede veelvuldig gering. Zo waren er prestatiecontracten opgesteld die inclusief ondersteunende functies waren of daar juist op betrekking hebben. Het aantal 'output oriented contract terms' dat betrekking



had op de hoofdfuncties van een dienst was beperkt (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 16).

*Stelling: De prestatie-indicaties in een grote gemeente is voor de dienst welzijn veelal niet gegoten in termen van effecten of prestaties maar vaak in termen van inputs en activiteiten.* Deze stelling is op grond van informatie uit Enschede en Groningen te ondersteunen, maar dat wil niet zeggen dat ze daarmee politiek niet relevant waren. Diverse programma's die te maken hadden met de hoofdfuncties van de dienst welzijn werden door de politieke bestuurders van belang geacht, zoals programma's over gehandicaptenzorg of daklozen. Zij namen de lastige kwantificeerbaarheid in termen van prestaties of effecten op de koop toe (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 16).

*Stelling: Er bestaan duidelijke verschillen tussen gemeentelijke diensten in de kwantificeringsgraad van performance indicators*

Deze stelling geldt voor Enschede en Groningen, zo blijkt uit een analyse van de inhoud van contracten voor de diensten/ afdelingen (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 16).

*Stelling: Kwantitatieve performance indicators zijn vaak niet voldoende om een beeld te krijgen van de kwaliteit van geleverde prestaties of effecten*

Een middelgrote gemeente beschikt zeker over meer dan 150 producten. Het geheel van producten loopt zeer uiteen en bijgevolg zijn ook de indicatoren heterogeen. Kwantitatieve maatstaven zijn lang niet altijd voldoende. Aanvulling met kwalitatieve informatie kan heel nuttig zijn. Het gevolg is dat het niet zinvol om uitsluitend kwantitatieve of uitsluitend kwalitatieve maatstaven te gebruiken als performance indicators (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 17). Er zal geleefd moeten worden met heterogeniteit wat niet impliceert dat op voorhand alle indicatoren geschikt zijn. Per geval goed nadenken, is vereist.

*Stelling: De homogeniteit van activiteiten of producten is van invloed op de keuze van performance indicators*

Deze stelling wordt ondersteund volgens de praktijk in Enschede en Groningen. Een politiedienst kan makkelijk werken met indicatoren op basis van feiten die toch al geregistreerd worden, zoals diefstallen. Bijgevolg is makkelijk een performance indicator te kiezen (bijv. 3% minder diefstallen van type 1 in jaar y dan in jaar x). 'The model shows that contract management is most useful for divisions whose functions are similar to those of production companies' (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 20). Die diensten zijn minder geschikt voor toepassing van contractmanagement die zich bezig houden met strategisch beleid of met indirecte diensten (1999: 20).

*Stelling: Voor diensten met een heterogeniteit aan producten of diensten (= prestaties) is het verzamelen van gegevens voor performance measures moeilijker dan voor diensten met een grote homogeniteit aan geproduceerde producten of diensten*

Deze stelling ligt voor de hand (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 16). Een dienst die het produceren van rapporten tot taak heeft, kan – als gegevens worden bijgehouden – betrekkelijk gemakkelijk aangeven hoeveel papier wordt gebruikt voor hoeveel rapporten gemiddeld per halfjaar.

Schema: De toepassing van performance indicators gerelateerd aan aggregatie en kwantificering van prestaties

		Kunnen prestaties worden getypeerd door middel van relevante kenmerken?	
		Ja	neen
Kunnen prestaties worden geaggregeerd?	Ja	Aggregeer prestaties en kwantificeer	Aggregeer throughput- of input-indicatoren
	Neen	Selecteer politiek relevante prestaties en specifeer wat gewenste en te verwachten is	Selecteer politiek relevante prestaties en gebruik inputgegevens of throughput-indicatoren

Bron: Ter Bogt en Van Helden, 1999: 21

*Stelling: Als gemeentelijke prestaties niet kunnen worden gemeten, kunnen prestatiecontracten ook niet gesloten worden*

Toelichting: De voordelen van contractmanagement kunnen in dat geval niet bereikt worden (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 16).

*Stelling: Empirisch onderzoek naar contractmanagement in enkele middelgrote steden ondergraaft enkele uitgangspunten van contractmanagement*

Die stelling is juist op basis van informatie uit Groningen en Enschede (Ter Bogt en Van Helden, 1999: 16). Veel gemeenten stapten over op productbegrotingen. Dat is positief, mede omdat er ook belangstelling van raadsleden uit grotere steden is voor inzicht in en transparantie van een begroting. De pretentie om te sturen op effecten en prestaties wordt in de twee genoemde steden niet steeds waargemaakt. De politieke belangstelling voor effect-indicaties is ook betrekkelijk gering blijkens een onderzoek naar de praktijk van BBI in acht middelgrote gemeenten (Van Helden, 1998).

#### **Literatuur**

- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Management control and performance measurement in Dutch local government, Research report 99A12, Groningen, 1999.
- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Verbetering van doelmatigheid bij gemeenten als organisatievraagstuk, in: B&G, 1995, nr. 12.
- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Zelfbeheer en contractmanagement, in: Bekke, A. e.a. (red.), Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, 1995, C1160.
- Bogt, H.J. ter, Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, RUG, Groningen, 1998 (diss.).

#### **29 Planning en control in een grote stad: Rotterdam en de Rotterdamse Rekenkamer**

Waarom wordt aan planning & control aandacht geschonken? Miljoenentekorten bij twee gemeentelijke diensten, eind jaren negentig van de vorige eeuw, waren voor het gemeentebestuur van Rotterdam aanleiding om het totale ambtelijk bedrijf nader

onder de loep te nemen en eens goed naar de bedrijfsvoering te kijken. Er verscheen een *benchmark-onderzoek* waarin Rotterdam zich vergelijkt met andere steden. Daaruit werd duidelijk dat de planning & control en de verantwoording beter moest verlopen.

### ***Benchmark van Rotterdam: betere bedrijfsvoering gewenst***

In juni 2000 verscheen 'Rotterdam vergelijkenderwijs – Benchmarks voor verbetering van de bedrijfsvoering'. Onderzoekers van de Erasmusuniversiteit vergeleken Rotterdam op 92 variabelen met andere overheden en op enkele plaatsen ook met de marktsector. Al die variabelen zijn uitgedrukt in benchmarks of kengetallen.

Een aantal van deze vergelijkingen heeft betrekking op de prestaties van de gemeente. Zo is bijvoorbeeld het oordeel van burgers over de veiligheid van de stad opgenomen. Dat oordeel is over Rotterdam niet opvallend beter of slechter dan elders. Een andere variabele is het aandeel milieuvriendelijk vervoer. Dat is in Rotterdam wel hoger dan elders. Een aantal andere variabelen had betrekking op personeel. Denk aan gegevens over de leeftijdsopbouw van het apparaat, de mobiliteit, het ziekteverzuim, de loonkosten, de kosten van interimmanagers. Een andere categorie vergelijkingscijfers had betrekking op facilitaire zaken zoals automatisering en huisvesting.

Dat leverde verrassende uitkomsten op, zoals een langere duur van het ziekteverzuim, dus niet meer verzuim maar gemiddeld wel langer verzuim. De bedrijfsvoering kan beter.

### ***Twaalfde collegeprogramma Rotterdam: betere bedrijfsvoering***

Bedrijfsvoering heeft niet eerst recent, in 2000, de belangstelling getrokken van Rotterdamse politieke bestuurders als gevolg van een benchmark-onderzoek. Het college van B&W van Rotterdam werkt sinds 1998 niet met een collegeprogramma maar met twaalf collegeprogramma's. De eerste tien programma's handelen over beleid en de uitvoering daarvan. Denk aan het programma 'economie en werk', en het programma 'duurzame stad'. Het elfde programma is een bezuinigingsprogramma en het twaalfde collegeprogramma heet '*verbetering bedrijfsvoering*'. Aanleiding voor dit programma over bedrijfsvoering waren de grote begrotingsoverschrijdingen in 1996 en 1997 bij de dienst sociale zaken en werkgelegenheid (sociale dienst) en bij de reinigingsdienst Roteb. Het college werd volledig verrast door overschrijdingen van om en nabij dertig miljoen gulden in elk van de twee gevallen. De financiële problemen kwamen zo laat op het bord van het college van B&W dat bijsturing niet meer mogelijk was. Van der Zwan werd gehaald om de sociale dienst door te lichten.

### ***Casus: een organisatiediagnose van een sociale dienst van een grote stad***

Van der Zwan bracht in april 1998 een rapport uit over het functioneren van de Rotterdamse sociale dienst. Hij kreeg daartoe opdracht van B&W. Het rapport moest een rol spelen in de formatie van een nieuw college na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 1998.

Van der Zwan, eerder bekend vanwege zijn doorlichting van het Amsterdamse gemeentevervoerbedrijf, stelt vast dat er sprake is van '*veelvuldig disfunctioneren*' van de dienst, een hoog ziekteverzuim, een gebrekkige centrale leiding en een heel forse

begrotingsoverschrijding. Leiderschap moet verbeteren, de medewerkers moeten gemotiveerd worden, de gebrekkigheid van het financieel management moet worden opgeheven. Maar dat is niet alles. Volg de samenvatting (zie ook NRC, 140498)

Bij de Rotterdamse sociale dienst moet 'terstond' een *stelsel van operationele doelstellingen en normen* worden ingevoerd waaraan de uitkomst van het gevoerde beleid kunnen worden getoetst. Dat is de belangrijkste aanbeveling van Van der Zwan op basis van zijn doorlichting van de dienst waarvoor hij twee maanden nodig had. De dienst kent ruim 50.000 cliënten. Bij de dienst werd de begroting voor *beheerskosten* van 136 miljoen gulden met 27 miljoen overschreden. Een groot deel van deze extra uitgaven werd veroorzaakt door inzet van extra personeel, omdat een grote achterstand bij het verstrekken van uitkeringen was ontstaan. De crisis die tot een hoog *ziekteverzuim* bij vaak overbelaste medewerkers leidde, werd nog verergerd nadat in 1997 directeur Hans Krosse werd ontslagen omdat hij privé-uitgaven op kosten van de dienst zou hebben gedaan.

Van der Zwan concludeert dat bij de *decentralisatie* van de sociale dienst van Rotterdam in 1995 fouten zijn gemaakt die ertoe leidden dat de uitgaven in 1997 uit de hand zijn gelopen. 'De centrale sturing is uit handen gegeven zonder adequaat inzicht wat er op decentraal niveau gebeurt. Er is dus geen balans gevonden tussen decentrale en centrale sturing'.

Ook nam de directie beslissingen 'zonder de financiële dekking daarbij te betrekken'. De kosten voor huisvesting, begroot op een kleine tien miljoen, kwamen in 1997 op bijna 14 miljoen uit.

De overschrijdingen kunnen niet op korte termijn geheel worden teruggedraaid. Van der Zwan zoekt het in de oplossing '*normbegroting*'. De feitelijke uitgaven zouden aan een normbegroting moeten worden getoetst en van een herstelplan. Daarnaast houdt de doorlichter vast aan verplichting van cliënten om gegevens te leveren en aan voorwaarden te voldoen. Daaraan moet strikter worden voldaan.

Doorgeleiding van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt moet een 'geprononceerdere plaats', aldus Van der Zwan.

Het veelvuldig disfunctioneren heeft volgens Van der Zwan twee oorzaken:

- De *selectie van het personeel* is niet scherp genoeg, terwijl medewerkers te lang blijven hangen op functies zonder doorgroeimogelijkheden.
- De *eigen verantwoordelijkheid* van ervaren medewerkers in leidinggevende posities is 'te weinig zichtbaar' gemaakt. Het gevolg is dat op alle niveaus 'teveel de neiging bestaat naar boven te kijken'. Dit leidt tot te geringe *productiviteit*. Het aantal uren dat in 1997 als productief kan worden aangemerkt bedroeg 65 procent, terwijl de norm uitgaat van 79 procent.

De *prestaties* van de districten waarin de dienst is georganiseerd lopen sterk uiteen. Het verschil tussen het beste en slechtste district bedraagt in termen van productiviteit bijna 25 procent.

Van der Zwan meent dat er 'binnen een jaar een andere sociale dienst' moet kunnen staan. De dienst moet dan wel de kans krijgen alle aandacht te concentreren om het uitkeringsproces op peil te krijgen. 'Gedurende die tijd moet de dienst niet overladen worden met nieuw beleid', aldus de stellige Van der Zwan.

## **Literatuur**

- Krosse, J.A.J., De sociale dienst - Dienst of niet?, in: De effectieve manager, Samsom, Alphen, 1998.
- Leeuw, G. de, Ontwikkeling van zelfsturing in organisaties, H. Nelissen, Baarn, 2000.

## **Planning & control als toneelstuk**

Bij de bibliotheek van Rotterdam werd een doorlichting gepleegd. Dat leidde tot een herinrichting van het traditionele bedrijfsproces, die resulteerde in een efficiencywinst van tien procent. Uit een doorlichting van de Roteb bleek dat het *systeem van planning & control niet goed werkte*. De financiële risico's waren niet tijdig en ook niet goed in beeld gekomen. Bovendien was sprake van een kloof tussen B&W en de top van de ambtelijke diensten.

Rob van Loenen, ambtelijk projectleider 'verbetering bedrijfsvoering' in Rotterdam stelt: 'Het bestaande systeem van planning en control werd als een toneelstukje voor de Coolsingel gezien. De diensten leverden loyaal de gevraagde cijfers met daarbij het commentaar: "Zelf doen wij hier niks mee" (BB, 160600).

B&W besloot daarop de bedrijfsvoering van alle diensten door te lichten. Dat moest resulteren in *genormeerde uitgangspunten* in een *normbegroting* en in een beter inzicht in de *financiële risico's* bij de diensten. Dat leidde ertoe dat de *productienormen* per medewerker bij de sociale dienst voor de verstrekking van uitkeringen kwamen vast te liggen. Districtmanagers bij de sociale dienst zien dan per week hoe hun district scoort ten opzichte van de norm en van de andere districten (aldus in BB, 160600). Hier gingen stimulansen van uit.

## **Geen nieuwe besturingsfilosofie**

De doorlichtingen en de 'benchmarking' leidden niet tot een nieuwe besturingsfilosofie in Rotterdam. De directeuren van diensten blijven volledig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun dienst maar de verantwoordingsplicht werd strakker georganiseerd. Van directeuren wordt verwacht dat ze drie keer per jaar een managementrapportage overleggen. Bij de bestuursdienst is het toezicht op de verantwoording versterkt door de vorming van een centrale control-unit. Doorlichtingen worden in de toekomst herhaald.

## **Commentaar**

- De les uit de casus Rotterdam is dat een bestaand planning & controlsysteem niet vanzelfsprekend goed functioneert. In Rotterdam bleek dit systeem niet te verhinderen dat bij twee diensten grote begrotingsoverschrijdingen plaatsvonden. Door meer met normen te werken kan de productiviteit beter in beeld komen en kan de verantwoording vanuit diensten verbeteren.
- Normbegrotingen maken maken bestuur, management en besluitvorming over uitvoering van overheidsbeleid transparanter. Beter inzicht in de bedrijfsvoering biedt meer mogelijkheden tot bijsturing.
- In Rotterdam heeft zich een ontwikkeling voorgedaan die eerder al in Tilburg viel waar te nemen. Het is verstandig om bij tijd en wijle een organisatie-eenheid door te lichten.

- De politieke belangstelling voor planning en control in diensten en in de organisatie als geheel is lange tijd beperkt geweest.

### **De Rotterdamse Rekenkamer**

De Rotterdamse Rekenkamer ging in 1999 van start. Sindsdien verschenen diverse spraakmakende studies en diverse rapporten met bijlagen. We memoreren

1. een rapportage over het begrotingsproces 1997 van de Roteb,
2. een onderzoek naar subsidiebeleid,
3. een toetsing van de accountantsdienst,
4. een onderzoek naar de effectiviteit van collegebeleid, afgemeten aan het collegeprogramma.

We geven daarvan hier een samenvatting, ons baserend op gevens van de Rekenkamer zelf. We vatten zoveel mogelijk letterlijk samen.

### **Ad 1 Begrotingsproces 1997 Roteb**

De Rekenkamer Rotterdam brengt in mei 1999 een eerste rapport uit onder de titel *'Begrotingsproces 1997 Roteb'* en biedt het aan aan burgemeester Ivo Opstelten. Aanleiding voor het onderzoek was een verzoek van de Gemeenteraad van 5 maart 1999 om de begrotingsoverschrijding van de dienst Reiniging, Ontsmetting, Transport en bedrijfswerkplaatsen (Roteb) over 1997 (f 23,2 miljoen) te onderzoeken.

De Rekenkamer onderzocht de onderbouwing en toetsing van de begroting 1997, de informatievoorziening over de begrotingsoverschrijding en het handelen op basis daarvan.

### ***Conclusies over begrotingsproces Rotterdam***

De voornaamste conclusies van het rapport *'Begrotingsproces 1997 Roteb'* zijn letterlijk dat:

- 'de Roteb de begroting 1997 en de daarin opgenomen efficiencywinst niet zorgvuldig heeft kunnen onderbouwen.
- ondanks een besluit van B&W, er geen geactualiseerde begroting is verschenen, waardoor voor 1997 nooit een goed onderbouwde begroting beschikbaar is geweest.
- de problemen rond de begrotingsoverschrijding 1997 van de Roteb en het verstrekken van informatie daarover aan de Gemeenteraad op meerdere momenten vooruitgeschoven zijn.
- afdoende dekkingsmaatregelen en begrotingswijzigingen achterwege zijn gebleven'.

### ***Aanbevelingen over begrotingsproces***

De belangrijkste aanbevelingen van het rapport zijn (letterlijk volgens een persbericht) dat:

- 'de Roteb de onderbouwing van de begroting en de informatievoorziening over de begrotingsrealisatie moet verbeteren.
- de Bestuursdienst het toetsingsproces helder moet maken en meer aandacht moet geven aan het tijdig melden van begrotingsoverschrijdingen.

- het college van B&W alerter dient te reageren en bestuurlijke verantwoordelijkheid dient te nemen door te besluiten tot nader onderzoek, dekkingsmaatregelen en eventueel begrotingswijzigingen’.

### *Ad 2 Subsidiëring bij Rotterdamse deelgemeenten onvoldoende uitgewerkt*

De Rekenkamer Rotterdam deed in 2000 verslag van een onderzoek naar het subsidiebeleid. De Rotterdamse Rekenkamer is van oordeel dat de elf deelgemeenten van Rotterdam over het geheel genomen de uitvoering van hun subsidiebeleid *onderwaarden*. Dit blijkt uit de rapportage ‘*Subsidiëring door deelgemeenten*’ die de Rekenkamer medio 2000 aan de deelraden en de Gemeenteraad van Rotterdam heeft aangeboden.

Bij veel deelgemeenten kunnen subsidies niet of nauwelijks doeltreffend worden verstrekt. Het subsidiebeleid en de regelgeving zijn daartoe onvoldoende uitgewerkt. De subsidiedossiers zijn incompleet. Subsidies worden toegekend en naderhand afgerekend zonder dat berekend kan worden in welke mate de gesubsidieerde werkplannen gerealiseerd zijn en of de gemeentelijk subsidiedoelen daarmee bereikt worden. Er vinden weinig evaluaties plaats. Bij geen enkele deelgemeente verloopt het subsidieproces volledig conform de regels. Bij sommige deelgemeenten ontbreken instrumenten om de interne doelmatigheid van de subsidieverstrekking te beoordelen en te verbeteren.

Het beeld per deelgemeente verschilt overigens aanzienlijk. De wijze waarop de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en Delfshaven subsidies verstrekken acht de Rekenkamer zeer zorgwekkend. De deelgemeenten IJsselmonde, Prins Alexander en in iets mindere mate ook Overschie laten zien dat de uitvoering van subsidiebeleid goed op orde gebracht kan worden. Bij Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk en Noord zijn aanzetten hiertoe aanwezig.

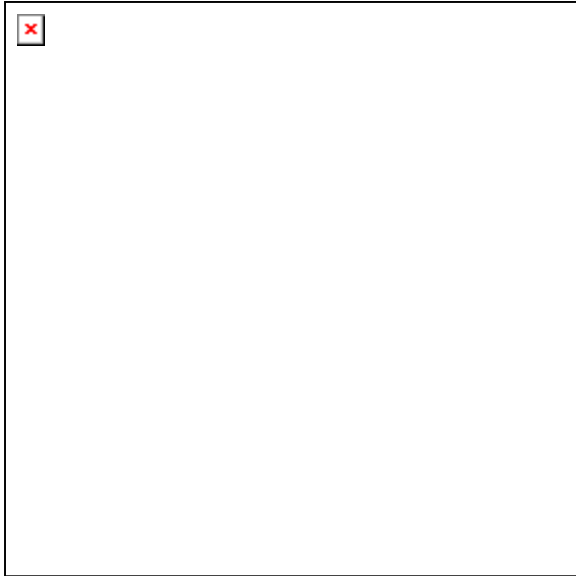
### *Belangrijkste conclusies uit analyse van subsidiebeleid*

De Rekenkamer Rotterdam heeft in het najaar van 1999 een onderzoek verricht bij alle elf deelgemeenten van Rotterdam naar subsidiëring. Belangrijke conclusies zijn: ‘Ongeveer de helft van hun jaarbudgetten (in 1998 200 miljoen) wordt door deelgemeenten besteed aan subsidies, voor het merendeel aan maatschappelijke begeleiding en advies, sociaal-cultureel werk en kinderopvang. Veel deelgemeenten zijn overgegaan op het verstrekken van *budgetsubsidies*. Dit type subsidie stelt de deelgemeente in beginsel in staat om voortaan de gesubsidieerden meer *op hoofdlijnen en op afstand aan te sturen*. In de praktijk is er echter bij de meeste deelgemeenten niet veel veranderd in de manier van besturen; deelgemeenten zijn onderling nauwelijks op de hoogte van goed werkende onderdelen van het subsidiebeleid. Uitwisseling van deze ervaringen acht de Rekenkamer voor bestuur en ambtenaren een snelle en doelmatige methode om de verstrekking van subsidies te verbeteren’ (einde citaat).

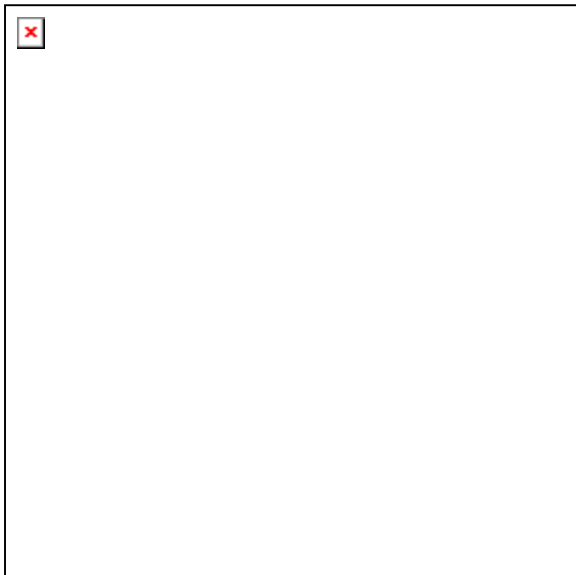
### *Aanbevelingen voor beter subsidiebeleid*

De Rekenkamer beveelt deelgemeenten aan:


- ‘een heldere relatie te formuleren tussen de doelen van het subsidiebeleid, de met de subsidie te leveren prestaties en het effect hiervan in de deelgemeente;



- het overleg te structureren met de gesubsidieerden al naar gelang het soort subsidie met onderscheid tussen beleidsinhoudelijke en beheersmatige

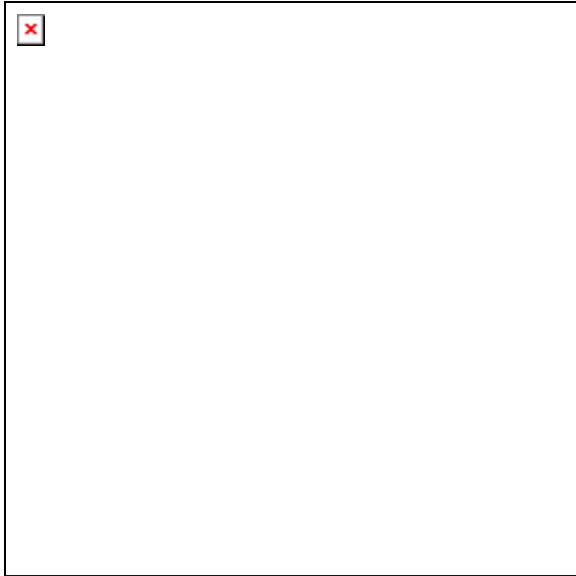


agendapunten;

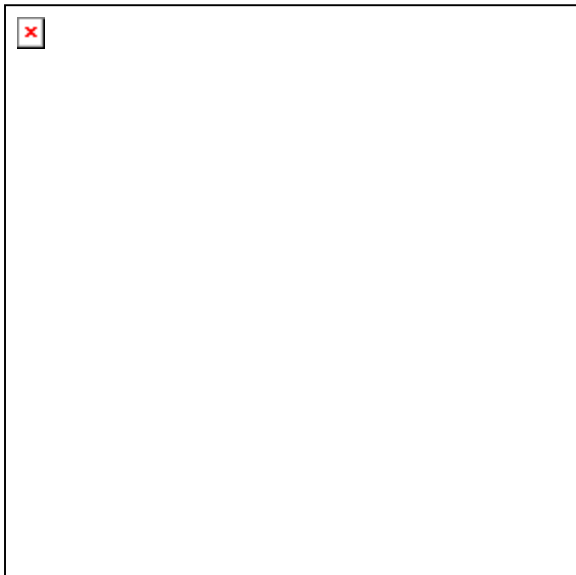
- bij de grotere subsidies te vragen om rapporten over het doelmatig en doeltreffend gebruik en om een accountantsverklaring waarin tevens wordt verklaard of de subsidievoorwaarden zijn nageleefd;
-  meerjarenafspraken te maken met behoud van een jaarlijkse verantwoording en de mogelijkheid tot bijsturing;







- bij dossiervorming en dossierbeheer een grotere zorgvuldigheid te betrachten. bij de controle op de subsidieafrekeningen gebruik te maken van standaard



controlelijsten;

- een sanctiebeleid te ontwikkelen'(einde citaat0.

De Dagelijkse Besturen en secretarissen van de deelgemeenten hebben gereageerd op de conceptrapportage, aldus de Rekenkamer. 'Zij onderschrijven grotendeels de aanbevelingen van de Rekenkamer en brengen deze in verband met reeds lopende verbetertrajecten in de bedrijfsvoering. Zij plaatsten kanttekeningen bij de bevindingen en conclusies die zij als kritisch typeerden. Zij kritiseerden de wijze van rapportage vooral wat betreft het gebruik van oordelende scores per deelgemeente. In haar nawoord heeft de Rekenkamer de reacties van commentaar voorzien. Ook heeft zij het algemeen rapport op onderdelen verduidelijkt. Over het geheel genomen is de Rekenkamer van oordeel dat de reacties geen wezenlijk ander licht werpen op haar conclusies. Zij heeft dan ook geen aanleiding gezien de conclusies of aanbevelingen aan te passen'.

### *Ad 3 Rekenkamer toetst Accountantsdienst Rotterdam (ADR)*

De Rekenkamer Rotterdam heeft in het najaar van 1999 een eerste onderzoek verricht naar de Accountantsdienst Rotterdam (ADR). Bij dit onderzoek keek de Rekenkamer alleen naar de vormgeving van de organisatie en werkwijze van de ADR. 'De Rekenkamer is van oordeel dat deze opzet voldoet aan de gangbare eisen voor een gemeentelijke accountantsdienst. In hetzelfde rapport concludeert de Rekenkamer echter ook dat de ADR te terughoudend is bij het nastreven van verdere verbeteringen', aldus een persbericht uit 1999.

De Rekenkamer nam in haar rapport onder meer de volgende aanbevelingen op voor de ADR:

- 'het ontwikkelen van instrumenten voor de controle van de rechtmatigheid;
- het op korte termijn opstellen van een bedrijfsplan;
- het verbeteren van het systeem van planning en tijdverantwoording;
- het schriftelijk vastleggen en/of bevestigen van alle controleopdrachten;
- het jaarlijks uitvoeren van interne kwaliteitstoetsen'.

Het persbericht vermeldt verder: 'In zijn reactie heeft de directeur ADR toegezegd om nog in 1999 een bedrijfsplan in te dienen en om in het vervolg weer jaarlijks interne kwaliteitstoetsen te laten verrichten. Ten aanzien van de andere aanbevelingen zijn geen concrete toezeggingen gedaan'.

### *Aanbevelingen over Accountantsdienst*

De Rekenkamer doet voorts twee aanbevelingen die in het bijzonder de aandacht van het gemeentebestuur behoeven.

Zo beveelt de Rekenkamer aan om regelmatig het (strategisch) controlebeleid en de benutting van de controleresultaten aan de orde te stellen. De Rekenkamer constateert namelijk dat hieraan binnen de gemeente structureel te weinig aandacht wordt geschonken. Daarbij gaat het om onderwerpen als:

- 'de wenselijkheid van meer of uitvoeriger controles dan wettelijk verplicht;
- de mate van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de accountantsoordelen;
- de aandacht voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het beheer;
- de mate waarin en de voorwaarden waaronder de ADR opdrachten voor buitengemeentelijke instanties mag uitvoeren;
- de bijdrage van de accountantscontrole aan de bescherming en handhaving van de integriteit binnen de gemeente;
- de implementatie van de aanbevelingen van de ADR' (citaat uit persbericht).

De Rekenkamer geeft verder in overweging om de ADR in zijn verklaring bij de (jaar)rekening expliciet een oordeel te laten geven over de *rechtmatigheid*. Daardoor zou aan de gebruiker van de accountantsverklaring meer zekerheid worden geboden over de naleving van alle relevante wet- en regelgeving. Een dergelijke accountantsverklaring is bij de gemeenten en provincies niet, maar bij het Rijk al jaren gebruikelijk.

Resumerend zou de Rekenkamer het waarderen als het gemeentebestuur en de ADR, mede naar aanleiding van haar rapport, de ambitie zouden tonen een meer toonaangevende rol na te willen streven in de sfeer van de gemeentelijke accountancy.

#### *Ad 4 Resultaatmeting van een collegeprogramma*

De Rekenkamer Rotterdam onder leiding van Mul heeft halverwege de raadsperiode de 'bakens' van het Collegeprogramma 1998-2002 van Rotterdam onderzocht. De bakens betreffen 41 concrete en meetbare resultaten die het College van B&W in de huidige raadsperiode beoogt te realiseren. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat veel bakens gebreken vertonen. Voorts hebben B&W en Gemeenteraad nauwelijks zicht op de mate waarin zij hun bakens bereiken. Voor het merendeel weet het gemeentebestuur daarom niet of zij 'op koers' ligt: zij vaart in de mist.


#### Doelstellingen in het collegeprogram en effectiviteit

'Het Rotterdams gemeentebestuur heeft in 1998 besloten een landelijk uniek meetinstrument te gaan gebruiken. Het collegeprogramma werd uitgewerkt in bakens om het beleid van het College tussentijds te kunnen bijsturen. Ook wilde men zich naar de Gemeenteraad en de Rotterdammers aansprakelijk en afrekenbaar opstellen'.

De Rekenkamer beschouwt de bakens als een nuttig en noodzakelijk instrument om de *beleidseffectiviteit* bij de overheid en de publieke verantwoording daarover te verbeteren. Zij heeft echter vastgesteld dat er sprake is van *forse invoerings- en ontwikkelingsproblemen*. Voor de meeste bakens is verzuimd om de *aanvangssituatie* te meten, om *jaarlijkse streefcijfers* te bepalen of om de voortgang te rapporteren.

De Rekenkamer concludeert dat er in Rotterdam een neerwaartse spiraal is ontstaan. Sceptis en negatieve opvattingen bij ambtenaren en enkele wethouders gingen samen met een groot aantal gebreken ten aanzien van de bakens. Dit heeft volgens de Rekenkamer verschillende *oorzaken*.

- De Rekenkamer doet een groot aantal aanbevelingen om de bakens een tweede kans te geven.
- De Rekenkamer meent dat B&W in haar reactie op het conceptrapport geen duidelijkheid verschaft over het al dan niet overnemen van deze aanbevelingen. Daardoor blijven de volgende vragen onbeantwoord:



- Zijn de bakens op dit moment nog van kracht?  
Acht B&W zich voor het collegeprogramma nu gehouden aan een

resultaatsstreven (bakens) of aan een inspanningsverplichting (programma uitvoeren)?

De Rekenkamer hoopt dat bij de behandeling van haar rapport B&W in overleg met de Raad alsnog besluit tot een herkansing voor de bakens.

#### **Literatuur over gemeentefinanciën**

- Bonnema, W. e.a., Gemeentefinanciën, Samsom, Alphen, 1996 (tweede druk), hoofdstuk 2 (begroting), 3 (rekening), 4 (financieel management), 9 (risicobeheer).
- Huijgevoort, J.A., Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000, hst. 7: planning en controlling bij gemeenten.
- Rekenkamer Rotterdam, Bakens in de mist, 2000.

#### **P & C scan**

In het kader van de verdere ontwikkeling van Planning & control heeft het ministerie van BZK samen met de VGS, FAMO en VNG het initiatief genomen tot het ontwikkelen van een P&C scan, een zelfdiagnoseinstrument. P&C zou aan gewicht toenemen door een andere verdeling van bevoegdheden tussen raad en college, de veranderde relatie tussen overheid en burger, de ontvlechting van het wethouderschap en het raadlidmaatschap. De scan wordt in 2001 uitgetoetst in Zoetermeer, Eibergen, Zaltbommel, De Bilt, Leeuwarden, Vlaardingen en Venray.

#### **Literatuur**

- Mollink, W., Planning & control scan in de praktijk getest, in: BMI, jrg. 13, 2001, nr. 3, pp. 14-15.

#### **30 Planning en control bij een zelfstandig bestuursorgaan: een universiteit**

Er bestaan in Nederland allerlei *zelfstandige bestuursorganen*. We noemen ze zbo's. Een voorbeeld van een zbo is de Open Universiteit Nederland (OUNL). De OUNL, een onderwijsinstelling voor afstandsonderwijs op wo-niveau, valt onder het ministerie van OC&W.

Hoe is de verhouding ministerie-OUNL?

Hoe is de planning & control binnen de OUNL ingericht?

Wat zijn de beperkingen van het planning- en controlsysteem in de praktijk en hoe beperkt is management langs die weg? Dat zijn vragen die we hier beantwoorden.

- *Minister-OUNL*. De minister maakt afspraken voor vier jaar met de OUNL over de beoogde resultaten. Omdat de OUNL vooral onderwijs verzorgt en geen wettelijke taak heeft op het gebied van wetenschappelijk onderzoek zijn die resultaten omschreven in termen van onderwijs. Welke termen? Ooit werd de beoogde productie van de Open Universiteit gedefinieerd in termen van aantallen te produceren cursussen. Maar ook de OUNL is evenals dat gold voor andere universiteiten geraakt door resultaatgerichtheid van het ministerie. Lees het Hoger

Onderwijs en OnderzoeksPlan (HOOP) er maar op na. De ministers Deetman en Ritzen van OC&W gingen geleidelijk meer denken in termen van rendementen in het onderwijs. Minister Ritzen stelde met de OUNL een aantal criteria op, zoals het aantal beoogde afgestudeerden per jaar, het aantal propedeuseverklaringen, het aantal tweede kans-studenten dat een aandeel had in de behaalde propedeuses en doctoraaldiploma's. Er is dus een oriëntatie op onderwijsrendementen. De OUNL is op dit punt geen uitzondering want zo zijn er afspraken met alle universiteiten. Er is sprake van resultaatgerichtheid. Het uitgangspunt hierachter is geworden dat de financiering van de OUNL vanuit OC&W grotendeels gebaseerd is op aantallen diploma's. Zouden de aantallen veel lager uitvallen dan gaat de minister kritisch kijken naar de bekostiging. De bekostiging van de OUNL is deels een staatsfinanciering en deels een private financiering. Immers, er zijn ook studenten die niet voor een diploma studeren maar een cursus volgen. Uit verkoop van losse cursussen verkrijgt de OUNL ook middelen, private middelen genoemd. De OUNL is zo gezien een hybride organisatie; ze is gemengd gefinancierd, deels staatsgefinancierd, deels privaat. Dat betekent ook dat ze gemengde doelstellingen heeft. De OUNL kan er niet mee volstaan volledig op de koers van de minister te varen. Conclusie: Minister en OUNL maakten afspraken voor een aantal jaren over te behalen resultaten en de bekostiging daarvoor.

- *Allocatie binnen OUNL.* De leiding van de OUNL is in handen van het CvB. Het CvB maakt een begroting. Hierbij worden middelen gealloceerd over de verschillende eenheden. Belangrijke eenheden bij de OUNL heten directoraten. Zo bestaat er een directoraat Humaniora, waaronder drie 'faculteiten' vallen: Sociale Wetenschappen (met de studierichtingen onderwijskunde en psychologie), Cultuurwetenschappen (met de studierichting cultuurwetenschappen) en Rechtsgeleerdheid (studierichting rechten). Een faculteit valt nagenoeg gelijk met een studierichting. Daarnaast bestaat het directoraat Economie, bedrijfs- en bestuurskunde (EBB) met drie studierichtingen, en het directoraat Natuur- en Technische Wetenschappen (NTW) met enkele studierichtingen. De OUNL kent ook een grote ondersteunende dienst (automatisering, inschrijvingen, examens, enz.) en het OTEC (de onderwijs- en mediatechnologen)
- *Hiërarchisch stelsel.* De leiding van een directoraat is door het CvB in handen gelegd van een HD, een hoogleraar-directeur. Het CvB maakt afspraken met een HD in de vorm van een jaarlijks contract.
- *Prestatiecontract.* Dat contract tussen CvB en HD kunnen we aanduiden als een *prestatiecontract* omdat de afspraken tussen minister en OUNL zijn doorvertaald naar 'targets' voor de directoraten. Zo wordt EBB aangeslagen voor zus en zoveel doctoraaldiploma's en zus en zoveel propedeuseverklaringen, zus en zoveel tweede-kansstudenten onder de afgestudeerden, uitgesplitst naar de studierichting bestuurskunde, de studierichting bedrijfskunde en de studierichting economie. Dat stelsel kan men *contractmanagement* noemen.
- *Integraal management.* De HD, die leiding geeft aan een directoraat, voert integraal management. Dat betekent dat de HD personeel kan aannemen binnen de centrale kaders, opleidingsbeleid kan voeren, enz. .
- *Terugkoppeling.* De HD rapporteert enkele malen per jaar terug naar het CvB. Voor die terugkoppeling krijgt de HD gegevens verstrekt want een HD of directoraat

houdt niet bij hoeveel personen afstuderen. De tussenrapportage heeft een managementrapportage.

- *Resultaat.* Als het resultaat de doelstellingen overstijgt, krijgt de HD financiële incentives. De HD krijgt iets extra's. zo niet dan krijgt de HD een (straf)korting.
- *Toezicht.* Uiteraard is sprake van de organisatie van toezicht.

### *Planning & control-instrumenten aanwezig*

Analyseren we deze organisatie dan kunnen we vaststellen dat sprake is van een productbegroting. Er wordt gestuurd op output, er is sprake van contractmanagement en van prestaties. Er is duidelijk sprake van een aantal instrumenten uit de planning & controlcyclus.

### *Werking van P&C-stelsel*

Werkte het stelsel van P&C in de jaren 1998-2000 goed? Neen. Daarvoor bestaan de volgende redenen.

1. *Sturen op prestatie is grotendeels sturen op iets dat de manager niet kan beïnvloeden.* Het aantal studenten dat een diploma moet behalen, is geen goed manipuleerbare variabele voor de OUNL of een directeur van een directoraat. Er is wel een tempopakket voor onderwijs ('pacing') ontwikkeld waardoor enigszins bevorderd wordt dat studenten ook een diploma behalen maar dat is een *generieke* OUNL-aanpak, die niet tussen directoraten verschilt. Dat betekent dat een afzonderlijk directoraat niet goed kan sturen op prestaties. Achter de P&C-aanpak gaat dus *de fictie schuil dat ook op het beoogde resultaat volledig te sturen valt*. Dat is onjuist, althans aannemend dat de diploma's niet gratis, zonder dat voldoende behaald worden voor afzonderlijke cursus-examens, weggegeven worden. Dat betekent dat ook het systeem van afspraken tussen minister en CvB van de OUNL in zekere zin gebaseerd is op een fictie. Kan de OUNL dan helemaal niks doen aan de rendementen? De OUNL als geheel kan daar wel enige invloed op uitoefenen maar de toetreding van studenten blijft iets dat ze grotendeels niet kan beïnvloeden. Wat de OUNL wel kan doen, is advertenties zetten zodat de OUNL onder aandacht komt van potentiële studenten maar aan trendbeïnvloeding kan ze nauwelijks doen. Ook een afzonderlijk directoraat zou advertenties kunnen plaatsen. Het CvB zou kunnen vragen of directoraten zulks doen.
2. Er is een tweede verklarende factor: de reikwijdte in de sturing van de directeur is begrensd. Sturen op prestaties bij de OUNL wordt bemoeilijkt doordat de productie van de prestaties niet volledig maar slechts gedeeltelijk in handen is van een eenheid die directoraat heet. Een directoraat EBB kent een studierichting bestuurskunde. De vakken daarin worden ontwikkeld binnen EBB maar ook binnen andere directoraten, zoals Humaniora. De groep medewerkers op het gebied van rechtsgeleerdheid biedt bijvoorbeeld een cursus staatsrecht en een cursus bestuursrecht aan, die niet alleen onderdeel is van een wo-opleiding rechten maar ook van bestuurskunde. Als de tentamens moeilijk zijn voor studenten bestuurskunde waardoor de doorstroming in de studie naar een einddiploma hapert, is niet door het directoraat EBB te beïnvloeden. Dus opnieuw: de prestaties zijn niet goed te beïnvloeden. *Het managementcontract tussen CvB en HD gaat uit van de fictie dat de HD de prestatie geheel zelf levert.*

3. Factor drie: Niet alle eenheden convergeren qua doelstelling. Sturen op prestaties bij de OUNL wordt bemoeilijkt doordat er eenheden zijn die een aandeel hebben in de productie van de beoogde prestaties waarvan de prestaties *niet* in een contract zijn vastgelegd of waarvan de doelstellingen *andere* zijn dan die van de directoraten. Zo bestaan er ondersteunende diensten waarvan het contract geen prikkels bevat die gaan richting versterking van het rendement in termen van aantal verstrekte diploma's. Met andere woorden, als de HD van EBB moet zorgen voor x aantal afgestudeerden dan is maar de vraag of bepaalde ondersteunende diensten met hun personeel daar fors aan bijdragen en hetzelfde doel hebben. De automatiseerders, moeten die ook bijdragen aan de bevordering van aantallen diploma's? Het integraal management reikt niet zo ver dat de HD van bijvoorbeeld EBB af kan zien van ondersteuning van eenheden van buiten het directoraat. De HD spaart ook geen middelen uit. Er is *gedwongen winkelnring*. Dat betekent dus dat de interne organisatie niet volledig is aangepast aan het resultaatgericht stelsel dat de minister inzet. Niet alle prikkelsystemen van alle eenheden binnen de OUNL waren gericht op het ene doel. Weet het CvB dat? Ja dat weet het CvB ook, maar het laat dat bestaan omdat het prikkelsysteem van de minister maar beperkt werkt.
4. Er is sprake van *systeemimperfectie*. Partijen weten dat het prestatiesysteem niet volledig werkt en dat alle betrokken topmanagers zich erbij (moeten) neerleggen. Toelichting: De minister geeft niet meer budget als de OUNL als geheel de doelstellingen verre overschrijdt in positieve zin, door veel meer afgestudeerden af te leveren. In een overheidsbestel reageert een minister in zo een geval vaak door op te merken dat blijkbaar eerder de doelstellingen te laag zijn gesteld. Voor hetzelfde budget gaat een minister de volgende keer 'de lat hoger leggen'. Dat is bekend bij de betrokkenen van de OUNL en remt een streven naar het halen van de doelstelling uit het contract minister-OUNL en CvB-HD. Dat betekent dus dat de managers binnen de OUNL ook geen wezenlijk belang hebben bij het overstijgen van het rendement, zelfs als ze het konden beïnvloeden.
5. Zelfs al zou het resultaatgericht systeem wel werken, dan nog is er sprake van een volgende rem: *het systeem is niet doorvertaald naar de werkloer*. Het is bij medewerkers niet bekend dat de HD meer middelen krijgt als de aantallen studenten toenemen en afnemen als het gewenste aantal niet gehaald wordt. Het extra bij een positieve score is maar beperkt en het negatieve effect bij een onderscore is ook beperkt. Anders gesteld, het beloning- en strafstelsel heeft niet de werking van een markt en dat weten medewerkers. Maar is het systeem dan helemaal niet bekend? Veel medewerkers hebben er vermoedelijk wel een idee van, maar het idee is niet verankerd in de *organisatiecultuur*. Het onderwerp 'resultaat halen' is weinig onderwerp van 'small talk'. Wat medewerkers echt bezig houdt zijn andere zaken, zoals de cursus die men ontwikkelt ook een kwalitatief goede te laten zijn die bij studenten positief geëvalueerd wordt, en positief scoren bij een visitatie van de studierichting.

De conclusie is dat de P-&C-cyclus bij een universiteit als de OUNL wel is opgetuigd maar dat het systeem als geheel niet perfect is als het gaat om de organisatie echt resultaatgericht sturen. Dat ligt niet aan de P-&C-instrumenten maar vooral aan het

feit dat de OUNL een type organisatie in het geheel van configuraties dat zich niet heel goed leent voor resultaatgerichte sturing in de vorm van planning & control. Een universiteit sturen geschiedt vooral door andere instrumenten dan door de planning & control. Planning & controlinstrumenten zijn vooral financiële instrumenten en een universiteit is niet volledig vanuit financieel management te sturen. Dat komt omdat een universiteit ook producten en processen kent, die niet in het verdeelmechanisme tussen minister en CvB zijn opgenomen en niet in het contractmanagement tussen CvB en directeuren een plaats heeft. Welke producten dan? Het contract tussen CvB en directeuren bevat bijvoorbeeld geen uitspraken over de aantallen proefschriften en promoties van medewerkers.

### *Wat wel met planning & control?*

Het P&C-systeem zouden we niet als zinloos willen betitelen. Er is immers allocatie van middelen nodig tussen CvB en OUNL-leiding en tussen CvB en directoraten. De middelentoedeling geschiedt echter niet alleen op basis van de studentaantallen (het beoogde resultaat) maar daaraan gerelateerde productieprocessen. Die middelen worden intern, binnen de OUNL, tussen de directoraten niet primair verdeeld op basis van aantallen studenten vanwege de veronderstelling: hoe meer studenten, hoe meer studenten per cursus, hoe meer scripties, hoe meer begeleiding en examenwerk, dus hoe meer personeel. Nee, er worden vuistregels gehanteerd over de relatie tussen aantallen cursussen en aantal personeelsleden. Wil men het aantal personeelsleden verminderen dan moet het aantal cursussen dalen of omgekeerd: wie het personeelsbestand inkrimpt kan niet meer een gelijk aantal cursussen in de lucht houden).

Planning & control geschiedt binnen de OUNL vooral als verantwoordingsstelsel minder als primair sturingsstelsel.

### *Vraag*

Welke van de succes- en faalfactoren van P&C in provincies zijn van toepassing op planning & control bij de OpenUniversiteitNederland, uitgaande van de verstrekte informatie?

We herhalen eerst de factoren zoals Van Helden (1999) die vond.



• *Succesfactoren in het functioneren van provinciale planning & control*

Het succes van provinciale planning & control hangt van de volgende factoren af:

1. De ambitie om prestatie-informatie op te nemen in de begroting;
2. De wil tot het aanbrengen van stapsgewijze verbeteringen;
3. 'De aanwezigheid van een ambtelijke trekker';
4. De 'betrokkenheid van de bestaande organisatie';
5. 'Het inspelen op de wensen van de gebruikers van informatie';
6. 'Het aanbrengen van een koppeling met de beloning van managers'.

• *Faalfactoren of belemmeringen in het functioneren van provinciale planning & control*

Wat belemmert het feitelijk gebruik van planning- & controlinstrumenten in provincies? Van Helden (1999) noemt op basis van de gesprekken met griffiers en hoofden financiën:

1. 'De mate waarin ruimte aan afzonderlijke organisatie-eenheden wordt geboden om zelf inhoud te geven aan hun instrumentarium';
2. De mate waarin instrumenten zijn toegesneden op naar hun aard verschillende provinciale taken. Het blijkt dat standaardtaken, zoals wegenbeheer of vergunningverlening zich lenen voor de normale planning & control, maar dit geldt niet vanzelfsprekend voor projectorganisaties die nieuwe taken aanpakken;
3. De planningattitude van politici en managers (1999: 252).

*Antwoord*

Bij de OUNL zien we wel bepaalde positieve condities (succesfactoren) wel en andere niet vervuld warem.

Wel vervuld: 1 De aanwezigheid van een ambtelijke trekker. 2 De wil tot het aanbrengen van bepaalde verbeteringen.

Niet vervuld: 1 De ambitie om prestatie-informatie op te nemen in de begroting was niet aanwezig. 2 De 'betrokkenheid van de bestaande organisatie' was beperkt. 3 'Het inspelen op de wensen van de gebruikers van informatie' was beperkt aanwezig omdat immers de studentenaantallen en het rendement van de studie intern maar beperkt te beïnvloeden was. 4 'Het aanbrengen van een koppeling met de beloning van managers' was niet aanwezig.

*Nieuwe factor*

We denken door de analyse van de OUNL een zwakke plek van P&C te hebben aangewezen die in de faalfactorenreeks van Van Helden *niet* aan bod komt. Planning & control-mechanismen gaan ervan uit dat een prestatiecontract wordt afgesloten met een eenheid die ook invloed kan uitoefenen op de prestaties. Bij de OUNL is dat moeilijk. De studentenaantallen die zich bij de OUNL aanmelden voor het volgen van een bepaalde studierichting worden beïnvloed door factoren van studiekeuze, waarop de OUNL vrijwel geen invloed heeft, zoals of de werkgever een studie wil vergoeden, of de student wel een studie wil beginnen en er tijd voor wil maken in de vrije tijd, enz. Deze en andere factoren zijn bekend uit onderzoek naar studiekeuze

van studenten. Komt dit verschijnsel ook elders voor? Een onderzoek naar een dienst van Verkeer en Waterstaat bracht aan het licht dat contractmanagement werd toegepast bij een dienst die zich met 'eb en vloed' en de bescherming van kustbewoners bezig hield. Ook hier bleek de prestatie niet beïnvloedbaar. Contractmanagement dreigt zo een ritueel te worden.

Hoe zit het met de faalfactoren?

- De eerste faalfactor is volgens Van Helden 'de mate waarin ruimte aan afzonderlijke organisatie-eenheden wordt geboden om zelf inhoud te geven aan hun instrumentarium'. Deze factor is voor provincies wel relevant maar voor de OUNL niet relevant vanwege de geringe beïnvloedbaarheid van de aantallen afgestudeerden, respectievelijk het aantal diploma's. Analyse van onderwerpen waarover HD's met hun eigen managers spraken in de periode 1998-2000 wijst voor een directoraat uit dat het hebben van speelruimte geen issue was in de discussie. Het was in bestuurlijk opzicht binnen een directoraat een non-issue.
- We komen bij de tweede factor die Van Helden noemt voor provincies: de mate waarin instrumenten zijn toegesneden op naar hun aard verschillende taken binnen, in dit geval, de OUNL. Is het zo dat standaardtaken zich lenen voor de normale planning & control, maar dit niet geldt voor nieuwe taken? Deze tweede factor was bij de OUNL wel aan de orde. Weliswaar was er het besef bij HD's dat de afspraken met het ministerie gegeven de omstandigheden begrijpelijk waren, dat neemt niet weg dat er ook het gevoel bestond dat de prestatie-afspraken ontglipten aan wezenlijke beïnvloedingsmogelijkheden. De innovatietaak van de OUNL, een tweede taak naast het bieden van eigen onderwijs, was helemaal niet in een prestatiecontract gegoten tussen minister en OUNL en evenmin in een prestatiecontract tussen CvB en HD's. Wel werd afgesproken dat in een bepaald jaar zoveel procent van de tijdsbesteding van personeel besteed moest worden aan 'innovatiewerk'.
- We komen bij de derde factor van Van Helden: de gebrekkige planningattitude van politici en managers. Deze factor kennen we met betrekking tot de OUNL geen betekenis toe in het licht van het voorgaande.

De belangrijkste les uit de casus is dat planning & control met contractmanagement in de vorm van prestatiecontracten betrekkelijk beperkte betekenis heeft als mechanisme voor resultaatsturing als er eenvoudig op resultaat niet te sturen valt, als het resultaat vrijwel ontsnapt aan beïnvloeding.

#### *Literatuur over P&C bij universiteiten*

- Berendsen, G.J. e.a., Kwaliteitszorg: verbetering van de dienstverlening bij een universiteit, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, 1996, G2150.
- Frissen, P., Duurzaamheid van betrekkingen – Sturingsrelaties in het Hoger Onderwijs, in: Tijdschrift voor Hoger Onderwijs, september 1995, pp. 157-173.
- Groot, T.L.C.M. en J.H.R. van de Poel, Financieel-management van non-profit organisaties, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1993.
- Groot, T.L.C.M., Besturen is vooruitzien; de opkomst van management accounting in wetenschap en praktijk, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994.

- Groot, T.L.C.M., Management van universiteiten - Een onderzoek naar de mogelijkheden voor doelmatig en doeltreffend universitair bestuur, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988 (diss.).

### 31 Plaats van planning & control in historisch opzicht

Het openbaar bestuur kent naar tijdsdimensie gezien verschillende accenten. De prikkelende concepten veranderen, de bordjes worden verhangen. Het ene sensitizing concept maakt plaats voor het andere. Welke plaats heeft planning & control hierin? In gemeenten zien we dat de piek in de belangstelling voor planning en control lag in de periode 1990-2000. Dat betekent niet dat planning & control uit beeld is \*zie Van Helden, 1998).

Schema: Typen gemeenten naar ontwikkelingsfasen en accenten

Organisatie-element	Gemeente als centrum	De verkokerde gemeente	De naar buiten gerichte gemeente	Omgevingsgerichte en interactieve gemeente
strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• naar binnen gericht</li> <li>• ontbreken visie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nog weinig van buiten naar binnen</li> <li>• intern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• omgevingsbewust</li> <li>• integrale(re) aanpak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• omgevingsgericht</li> <li>• integraal en interactie</li> <li>• aandacht voor missie en visie</li> </ul>
structuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• secr-dienstenmodel</li> <li>• scheiding beleid-uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sectorenmodel</li> <li>• intgeratie beleid-uitvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concernmodel</li> <li>• uitvoering deels op afstand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doelgroepenmodel (kanteling organisatie)</li> </ul>
systemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inputsturing</li> <li>• gerichtheid op interne beheersing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decentrale inputsturing</li> <li>• sectorgewijze sturing op aanwending middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• outputsturing</li> <li>• planning &amp; control</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• output- en processturing</li> <li>• bestuurs- en managementinformatie</li> </ul>
managementstijl	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inhoudelijk</li> <li>• rol secretaris belangrijk</li> <li>• weinig delegatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beheersmatig</li> <li>• secretaris vz. MT</li> <li>• beperkte delegatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• outputgericht</li> <li>• secretaris is vz. MT</li> <li>• delegatie naar de lijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• integraal management</li> <li>• gemeentesecr. is alg. directeur</li> </ul>
personeel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inhoudelijk deskundig</li> <li>• nadruk op rechtspositie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• specialisatie door opleiding</li> <li>• opkomst kostenbewustzijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vaardig</li> <li>• kwaliteitsbewust</li> <li>• beoordelen functioneren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• competent</li> <li>• verdere professionalisering</li> <li>• mobiliteit en flexibiliteit</li> </ul>
cultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• introvert en mechanisch</li> <li>• gericht op zekerheid</li> <li>• denken in macht en belangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afnemend geloof in maakbaarheid</li> <li>• stroomlijning processen</li> <li>• verkokering bestaat nog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bedrijfsmatig</li> <li>• terugtrekkende overheid</li> <li>• samenwerking met omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ondernemend en pro-actief</li> <li>• omgevingsgericht en interactief</li> </ul>
bestuursstijl	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verantwoordelijke regent</li> <li>• afspiegelings-college</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• portefeuille- en programmagericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zoeken naar evenwicht tussen rol als politicus en bestuurder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interactief bestuurder</li> <li>• meer dualisme</li> </ul>
Bron: Van Kerkhoff e.a, 1999)				

### *Sturen op output nog ondergeschoven kindje?*

Wat kan er beter met BBI? Harry ter Braak werkte als gemeentesecretaris bij de gemeente Delft en later als griffier bij de provincie Utrecht. Ter Braak was schrijver van allerlei publicaties over financieel management, strategisch management en

veranderingen. Hij blikte bij zijn vertrek en overgang naar een adviesbureau terug. 'Neem de BBI-hype. Het gebruik van het beleids- en beheersinstrumentarium van gemeenten is er beslist op vooruitgegaan. Alleen is het *teveel blijven steken* in een technisch-administratief proces. Daarom moeten we dat echt nog eens overdoen. Sturen op output is nog een ondergeschoven kindje. Terwijl de bedrijfsmatige activiteiten die zich daarvoor lenen al gauw zestig tot zeventig procent van de begroting uitmaken' (BB, 140700).

### ***Wat ontbreekt bij outputsturing teveel?***

Oud-gemeentesecretaris van Delft en oud-griffier van Utrecht Ter Braak: 'Ondanks de introductie van de productbegroting en de herontdekking van de rekening als toetsingsinstrument, *ontbreekt het nog aan echte objectivering*'. Ter Braak vervolgt: 'Echt op output sturen betekent dat je veel meer moet meten en afrekenen. Ook nu wordt nog altijd meer energie gestoken in goed beleid dan in meetbaar resultaat. Terwijl het om dat laatste hoort te draaien. Want wat is nu goed beleid? Dat is nog te vaak datgene wat men als zodanig ervaart. En daarbij kan de "waan van de dag" in het geding zijn of zelfs stemmingmakerij. De portefeuillehouder heeft belang bij een goede nota. Dat iedereen applaudiseert. Maar dat zegt niet zo veel over meetbaar resultaat' (BB, 140700: 30).

### ***Literatuur***

- Helden, G. van, BBI in de praktijk, Winsum, 1998.
- Twijnstra Gudde, Sturen, besturen en gestuurd worden, Amersfoort, 1999.
- Puts, J., De financiële noemer – Communicatie over taken in de gemeenteorganisatie, VNG, Den Haag, 1997 (diss.).

### **32 De treasuryfunctie in Zuid-Holland: een crisis rond de bankierende provincie**

Treasurybeleid vraagt aandacht van een provinciebestuur. Wie die aandacht niet geeft en de materie zwaar onderschat, kan in verantwoordingsprocessen en mediamanagement verstrikt raken. Het provinciebestuur van Zuid-Holland maakte dat mee. We behandelen hier de Ceteco-affaire, die ons het een en ander leert over mediamanagement. Maar er is meer. Het is ook een casus in het licht van de sorry-democratie. Niemand wilde verantwoordelijkheid dragen. Eerst een chronologie van de geschiedenis.

### ***Chronologie van een affaire***

- Jaren tachtig. Zuid-Holland heeft dan een geducht provinciebestuur. Schelto Patijn (later burgemeester van Amsterdam) is CdK, Peter van Heemst (het later TK-lid voor de PvdA) deed volkshuisvesting, Hans van der Vlist doet milieu en Jan Hein Boone is gedeputeerde voor financiën. Boone had de portefeuille financiën vanaf 1974 beheerd maar hij vertrekt in 1989 en laat dan 45 tot 47 miljoen aan reserves achter. Boone zag de provinciale inkomsten in die tijd stijgen van circa 500 miljoen naar 1 miljard. Gunstig dus. Boone was een degelijke gedeputeerde die geen financiële avonturen wilde maar wel toestond al enigszins aan *actief kasgeldbeheer* te doen. De behoefte om dat te doen, groeide eind jaren tachtig. Zuid-Holland had immers '*geparkeerd geld*' in kas. Het rijk decentraliseerde de bejaardenzorg en verzorgingshuizen, de provincies

namen het beheer over. De fondsen werden door het ministerie in een keer gestort. Dan zat je ineens met honderden miljoenen, aldus Boone (in: NRC, 150799).

Centrale figuur op het provinciehuis voor treasury was – toen al – de net aangetreden Karel Baarspul. Hij vervulde zijn baan als kasgeldbeheerder sinds 1987. Een ‘wildebras’ was hij in die functie geenszins; toen zeker niet. Het was een loyale, nauwgezette ambtenaar, die later nog - voor zover bekend - minstens een keer een gratificatie kreeg voor zijn werk (NRC, 150799). Er werd in die tijd sterk vertrouwd op ambtenaren. Baarspul was er zo een. Hij zette het geld uit bij tussenpersonen op de geldmarkt, *moneybrokers*. Hij informeerde zijn toenmalige baas Rutte daarover regelmatig.

Wie geld tegen een ‘goede’ rente wenste uit te lenen, moest snel handelen. PS van Zuid-Holland werkten daaraan mee.

- augustus 1988. Staatssecretaris Dieuwke de Graaff-Nauta en minister van Dijk van Binnenlandse Zaken geven de provincies toestemming ‘overschotten aan kasmiddelen kortlopend uit te zetten’. Op 30 augustus 1988 nam PS van Zuid-Holland dan ook het besluit dat GS voor het kortlopend uitzetten van geld *niet meer steeds toestemming van PS* nodig hadden. De grens werd rond die tijd bij 200 miljoen gelegd; onder dat maximumbedrag was geen toestemming nodig (*nota 0349T/FD*). De lijn van Boone was veiligheid. Zet het weg bij de BNG, de Bank Nederlandse Gemeenten, suggereerde hij (NRC, 150799). Maar het betreffende stuk zei ook: *‘Het is duidelijk dat de hieraan verbonden transacties derhalve meer omvatten dan het aangaan van kasgeldliquiditeiten’*. En: *‘Afhankelijk van de liquiditeitspositie van de provincie dienen gelden (..) zowel te worden aangetrokken als uitgezet’*. Aldus de ondertekenaar Patijn. *In 1988 ging het provinciebestuur dus al bankieren* (NRC, 230799).

- 150988. PS verklaren GS van Zuid-Holland bevoegd om ‘gelden kortlopend aan te trekken en uit te zetten’. De begrenzing in de tijd is twee jaar, in omvang 200 miljoen gulden. De achterliggende gedachte is dat de provincie op die manier dure leningen kan afkopen en omzetten naar leningen met een lagere rente.

- 220391: GS stellen het besluit *‘Selectiekriteria geldmarktpartijen’* vast waarin nauw wordt gedefinieerd welke partijen voor leningen in aanmerking komen.

### ***Brouwer’s reis***

- Augustus 1993. Gedeputeerde Brouwer van Financiën maakt tijdens een studiereis door de VS kennis met de bestseller *‘Reinventing government’* van Osborne & Gaebler. Hij gaat daarna nog eens terug naar de VS om in Californië te zien hoe dit ideaal van de grond komt. Een jaar later komt Zuid-Holland met een *‘Projectplan Reinventing government’*. Iedereen wordt opgewekt met ideeën te komen. Bankieren was er een van!

- 241095. Ambtenaar Baarspul, belast met het beheer van het kasgeld, lanceert vertrouwelijk het idee om te gaan bankieren, in aansluiting op de leencultuur die in 1988 mogelijk was geworden. Hij legt het plan aan GS voor dat de provincie geld gaat lenen om dat daarna weer tegen hogere rente uit te lenen. Op die manier zou de

provincie een zekere winst maken. De gedeputeerden stemmen in. Een notitie spreekt van *'risicoloos, winstgevend voor alle betrokken partijen, voorziet in een behoefte, doet niemand oneigenlijke concurrentie aan en is ethisch verantwoord. En de provincie is echt niet de enige overheid die zo optreedt'*. Volgens artikel 192 van de Provinciewet had dit besluit naar BiZa moeten worden gestuurd. Dat gebeurt niet. Commissaris der Koningin Leemhuis stemt in met het besluit om het betreffende besluit vertrouwelijk te houden. Baarspul gaat aan de slag en boekt goed resultaat. De winst loopt op tot zo'n negen miljoen gulden per jaar.

- Oktober 1996. Het ministerie van Financiën constateert tijdens een routine-onderzoek dat Zuid-Holland opmerkelijk veel in- en uitleent.
- April en juni 1997. Binnenlandse Zaken wil nadere uitleg van Zuid-Holland. In het overleg tussen departements- en provincie-ambtenaren wordt meermalen de verzekering gegeven dat met in- en uitleen geen risico's worden gelopen.
- 080799: We springen in de tijd. Vrijwel iedereen in provincieland heeft intussen, begin jaren negentig actief treasurybeleid, vrijwel iedereen doet het maar niemand weet precies om hoeveel geld het gaat. Dat blijkt. Rond 8 juli 1999 wordt op het provinciehuis van Zuid-Holland aan het Malieveld een ontdekking gedaan. De provincie Zuid-Holland blijkt de afgelopen jaren volop voor bankier te hebben gespeeld. Dat kwam aan het licht nadat *handelshuis Ceteco* in juli 1999 in financiële problemen kwam en uitstel van betaling vroeg. De provincie leende enkele tientallen miljoenen gulden aan tijdelijk 'overtollige' kasmiddelen uit aan Ceteco wat in 1999 nog werd aangevuld, zodat het uiteindelijk ging om 47.5 miljoen gulden. Provinciale Staten komen in spoed bijeen.

Ceteco bleek overigens ook geld geleend te hebben van het pensioenfonds van de KLM en het Productschap Zuivel. Het handelshuis Ceteco is in feite een soort bank die de aanschaf van witgoed in enkele Midden-Amerikaanse landen financiert. De economische basis van het bedrijf is in 1998 deels door orkanen verwoest.

Volgens de eerste berichten die daarna naar buiten kwamen, zouden Provinciale Staten van de bankiersrol en de kwestie-Ceteco niets hebben geweten. Juist? Onjuist, zoals nog zal blijken. Ook GS zouden nauwelijks betrokken zijn omdat de meeste betrokken ambtenaren, het getal twee werd genoemd (het gaat om Baarspul en zijn baas Bloemendaal), mandaat hadden en zo veel vrijheid van handelen hadden. Juist? Onjuist, want Boone wist al van de hoed en de rand. En elk college erft de beslissingen van het vorige college, qua politieke verantwoordelijkheid.

### ***De organisatiecultuur maakte kritiekloze treasury mogelijk***

- 110299: Zoals zo vaak bij affaires is de voedingsbodem eerder geschapen. Een van de factoren die bijdroeg aan de latere Ceteco-affaire speelde in de jaren tachtig. We wezen al op in 1988 door Patijn ondertekende notitie. Toen de provincie ging werken met *brokers* wist ze niet meer bij wie het geld precies terechtkwam. Waarom kwam men bij brokers terecht? De in 1991 aangetreden PvdA - gedeputeerde George Brouwer wilde een nog moderner kasgeldbeheer, gezien de prettige werkwijzen onder een meer

*bedrijfsmatige cultuur*. Baarspul schreef daarop een notitie. Daarin stond behalve een herhaling van nota 0349T/TD uit 1989 dat op twee manieren modernisering mogelijk was. Een, de provincie kon broker worden voor andere overheden en dus geld gaan werven en in de markt wegzetten. Twee, de provincie zou op de geldmarkt actief kunnen gaan lenen en dat daarna aan derden kortlopend kunnen doorlenen. Dan is men aan het *bankieren*. Deze notitie wordt door Brouwer in .... 1995 aan GS aangeboden, maar niet aan PS. Baarspul kon sindsdien van de provincie een bank maken. De bank groeide. In 1998 werd een rendement van 8 miljoen gemaakt. Begin 1999 had Baarspul 1.7 miljard aan schulden en tegoeden uitstaan (NRC, 150799).

- 120799: Hoe gaat het nu verder met de affaire-Ceteco? Financieel analisten begrijpen dat een provinciebestuur aan *actief treasurybeleid* doen en *geleidelijk doller op bankieren* is geworden, ook al is het geen eigenlijke overheidstaak. Er wordt meestal geen of weinig risico gelopen door de keuze van partijen aan wie een provincie uitleent en door de korte looptijden. Maar veel overheden zijn financiers voor langere tijd geworden, gaan uitlenen aan andere partijen dan overheden en meer risico's gaan nemen. Dat kon in een klimaat waarin nauwelijks faillissementen voorkomen. Dan verdampen de risico's. Het nemen van enig risico is aanvaardbaar 'gemaakt in de 'ideologie' van het bedrijfsmatig werken en door de private sector als referentiepunt voor overheidshandelen te nemen. Kortom, de verleiding werd groot. In zo een tijd rukken ook de bemiddelaars op die geldvragen en geldhebbende partijen bij elkaar brengen. Expertise om die brokers te beoordelen is er bij de overheid overigens nauwelijks.

- 140799: VVD: Stel paal en perk aan verstrekken leningen door ambtenaren (Staatscourant, 140799). Aptroot, voorzitter van de VVD -fractie in Zuid-Holland en oppositiepartij, maakte de uitkomsten van zijn onderzoek van de provinciale jaarrekeningen bekend, waaruit het bankiertje spelen blijkt.

Tevens wordt bekend dat de landsadvocaat benaderd is met de vraag of gedeputeerden van Zuid-Holland het gevaar lopen hoofdelijk aansprakelijk gesteld te worden voor het financieel nadeel dat de provincie ondervindt. Artikel 176 van de Provinciewet zegt immers: 'Het is aan Provinciale Staten of zij een gedeputeerde persoonlijk aansprakelijk stellen voor een besluit'.

- 150799: Wat gebeurt er dan, een week na de 'ontdekking'? Interpretatie is direct aan de orde, en pogingen om de lont uit de bom te trekken door onderzoek aan te kondigen, het mandaat in te trekken en door gedrag van ambtenaren te onderzoeken. Wie moet er opdraaien voor de 47.5 miljoen? Beginnen ook de eerste spelletjes zwartepieten? In 24 uur begint een proces van hevige media-interesse in komkommertijd.

- Interpretatie: Gedeputeerden en Statenleden geven aan dat het moeilijk zal zijn om aan onder anderen minister Peper uit te leggen hoe dit heeft kunnen gebeuren. Gedeputeerde Dekker noemt het 'ongelooflijk rampzalig' dat de provincie waarschijnlijk 47.5 miljoen gulden die uitstond bij Ceteco kwijt is.

- Aankondiging onderzoek: Het provinciebestuur kondigt bij monde van de CdK een intern en extern onderzoek aan, zo lezen we 15 juli in regionale bladen.

- De positie van de ambtenaren: De Commissaris der Koningin Leemhuis-Stout verklaart dat het mandaat inmiddels is ingetrokken en dat Zuid-Holland geen nieuwe leningen zal aangaan en dat oude leningen 'daar waar dat kan' afgebouwd worden. Bekeken wordt of tegen de ambtenaren disciplinaire maatregelen te nemen zijn.
  - Wie draait op voor de 47.5 miljoen? Weliswaar is de Kamer op reces maar de Kamerfracties van GroenLinks en het CDA laten onmiddellijk verklaren dat het provinciebestuur zelf moet opdraaien voor de 'schade' van 47.5 miljoen gulden.
- 150799: Provinciebesturen mijden over het algemeen risico bij het beleggen van overtollig kasgeld (Staatscourant, 150799).
  - 160799: Commissaris der Koningin heeft de meeste verantwoordelijkheid, kopt de Staatscourant (160799), daarbij doelend op artikel 266 van de Provinciewet.
  - 170799: Wie van het provinciebestuur is verantwoordelijk voor de schade in de affaire - Ceteco? Het grote 'geschuif' begint.
    - a) De druk op de beide ambtenaren, Baarspul en Bloemendaal, is nu wat *afgenomen* nu de politieke verantwoordelijkheidsvraag gesteld is. Duidelijk wordt dat de CdK niet precies op de hoogte was van wat er omging. De handelingsmogelijkheden voor ambtenaar Baarspul werden geleidelijk groter, zoveel is al duidelijk geworden: in 1988 nam gedeputeerde Boone met het college van GS het besluit om transacties tot 200 miljoen aan te gaan zonder tussenkomst van PS, daarna werd het ambtelijk mandaat *verruimd* in overeenstemming met een *bedrijfsmatiger cultuur* (hoofdpijnen bespreken, details is niks voor de politiek), en vervolgens doet Brouwer als gedeputeerde nog een zetje om het treasurybeleid te verruimen. Diverse colleges van GS hebben dus steeds een stukje geschiedenis geëerfd.
    - b) CdK Leemhuis zei aanvankelijk dat ze van niets wist maar *herriep* dat een dag later. Ze *wist* van de leningen en *sanctioneerde* die met een handtekening. Heeft ze verwijtbaar gehandeld? Zij stelt *niet politiek verantwoordelijk te zijn 'omdat' ze door de Kroon benoemd is*, zegt ze. Ze wast de handen in onschuld door ook op te merken dat ze in 1995 tegen het GS-besluit was geweest om actiever treasury-beleid te gaan voeren. Maar ze wenste zich te houden aan het meerderheidsbesluit. Ze heeft – wat een CdK kan (proberen) – het besluit uit 1995 niet voor vernietiging aan BZK voorgedragen.
    - c) Is gedeputeerde van Financiën De Jong misschien verantwoordelijk? Hij ontkent dat omdat hij pas sinds begin 1999 als gedeputeerde in functie is. Hij zegt ook geen overzicht van het geschuif met de miljoenen te hebben gehad. Geloofwaardig? Welke rol vervulde de gedeputeerde eerder? Was hij geen lid geweest van de provinciale rekeningcommissie? De Jong redeneert dat hij *niet is geïnformeerd en dus niet verantwoordelijk is* (VK, 170799).



- 170799: Was het besluit van GS uit 1995 onwettig? Volgens bestuursrechtgeleerde Hennekens zou het besluit in strijd zijn met de Grondwet (NRC, 170599). Waarom? Omdat de provincie een open huishouding heeft en door te 'bankieren' buiten zijn huishouding zou treden. Dat is volgens columnist Bordewijk, in *Binnenlands Bestuur*, niet juist. Als een provinciebestuur een open huishouding heeft, bepaalt het bestuurzelf wat het aan taken aanpakt, mits de uitvoering niet in strijd is met hogere wetgeving.

Er is ook wat te doen geweest over de vraag of GS er goed aan deden om het besluit uit 1995 niet aan PS voor te leggen. De officiële reden daarvoor was dat het provinciebestuur daarmee zijn marktpositie zou aantasten. Dat lijkt niet de ware reden (Bordewijk, 300799). Men wilde vermoedelijk discussie in PS voorkomen. Dat getuigt volgens Bordewijk 'voor minachting voor de democratie', ondanks allerlei mooie ideeën over openbaarheid van bestuur. Dat valt het toenmalige college van GS (Brouwer c.s.) aan te rekenen. De eerste gedeputeerde die zou moeten aftreden, zou eigenlijk Brouwer zijn, ware hij nog in functie, zo meent ook Bordewijk.

### *Geheugenverlies*

- 170799: Het geheugen van de CdK 'blijkt zwak ontwikkeld', aldus de Volkskrant. Eerst wist ze van niets en was verbijstering haar deel. Later herinnerde zij zich dat ze blind handtekeningen heeft gezet onder tal van contracten' (VK commentator, 170799).

Ten tweede zijn commentatoren het er snel over eens dat het college van GS verantwoordelijk is (ook NRC commentator 160799). GS zijn 'willens en wetens' ingegaan 'op de constructie' (VK, 170799). De gedeputeerden Boone, Brouwer, enz.: het is een lijn. Het is gegeven de feiten onmogelijk om ambtenaren de schuld te geven van het echec, meent De Volkskrant-commentator (170799). Met name de gedeputeerde De Jong is verantwoordelijk omdat ten tijde van zijn bestuur de affaire aan het daglicht treedt (idem Fortuyn, 240799).

Dat de CdK Leemhuis niet verantwoordelijk zou zijn vanwege haar benoemingsgrondslag, wordt een onzinnig argument geacht temeer omdat ze voorzitter is van GS en alle contracten tekende (NRC commentator, 160799).

In het redactioneel van dagbladen worden naar aanleiding van de kwestie nog andere vragen opgeroepen. Is het een affaire?

De NRC-commentator vindt het prijzenswaardig dat provinciebesturen het bedrijfsleven navolgen door kasgeld rendabel te willen beleggen maar er kleeft ook een groot risico aan dit ondernemerschap. NRC: De 'uitvoering van publieke taken verdraagt zich niet met deze vorm van actief financieel beleid. Een beetje extra rente op 47.5 miljoen gulden weegt niet op tegen het verlies van het complete bedrag dat is uitgeleend. Waarom konden de betrokken ambtenaren zoveel gemeenschapsgeld concentreren bij een bedrijf? Waarom waren er kennelijk geen regelmatige, bijvoorbeeld maandelijkse rapportages aan gedeputeerden? Hebben de interne en externe accountants nooit opmerkingen gemaakt over risicobewaking en informatieverschaffing? Hoe kan het dat nog geld werd uitgeleend nadat Ceteco een winstwaarschuwing had afgegeven?'. Einde citaat. De affaire wekt de sterke indruk

dat de gedeputeerden 'geen voldoende inzicht' hadden in de activiteiten van de ambtenaren (NRC, 130799). Daarmee zijn vragen gesprokkeld voor het onderzoek.

De Volkskrant-commentator (170799) laat er ook geen misverstand over bestaan: het is een affaire. De kwestie is *geen 'normale' zaak* want de casus vertoont 'de trekken van een lepe belegger in plaats van die van de zorgvuldige schatkistbewaarder'. De rol van de overheid is *'bizar en gevaarlijk'* meent de commentator. Terecht is hier sprake van *'branchevervaging'*, had minister Peper van BZK gesteld. En daar is de commentator het helemaal mee eens.

- 220799: Een financieel analist meldt dat de provincie Zuid-Holland tekort schoot in de financiële analyse van bedrijven. Ten tweede, de *kredietanalyse* van Ceteco had duidelijk kunnen maken dat Ceteco niet slechts in moeilijkheden was vanwege orkanen. De consumentenkredietportefeuille was 'in elkaar geklapt' (Hooijmajers, 1999).

- 22/230799: op donderdag 220799 vindt een extra zitting plaats van PS. Binnen PS is sprake van twee werkelijkheden. De ene is die van verbijstering, de andere van stilletjes wegkruipen omdat men erbij was en van het bankieren wel degelijk wist. Gedeputeerde Wolf wist ervan. Hij was er in 1995 bij maar zegt dat hij niet wist dat het bankieren zo'n vlucht genomen had. Merkwaardig omdat er ooit sprake was van een grens van 200 miljoen. In de Ceteco-zaak werd die bij lange niet gehaald.

Gedeputeerde De Jong heeft daar niets aan. Hij weet van de twee werkelijkheden maar moet toch door het stof. Hij zei dat het hem zeer speet dat hij meteen zijn ambtenaren verantwoordelijk had gesteld voor de bankierspraktijken. Ook bood hij excuses aan voor het feit dat hij doodgemoedereerd was afgereisd naar zijn vacatie-adres. Terwijl er rond 1.7 miljard aan uitstaande leningen 'gesaneerd' moest worden, zoals het vol pathetiek zou worden vermeld in de kranten van 230799 en 240799.

Deugde de administratie rond het treasurybeleid van Zuid-Holland? Advocaat Schimmelpenninck heeft met de bureaus Andersen en Lombard Odier de administratie bekeken en geeft inzicht aan PS. De conclusie: 'De administratie voldeed niet aan de minimale eisen'. De ambtenaar die het kasgeld beheerde had de vrije hand, het ontbrak aan controle op zijn doen en laten en de boekhouding rammelde, volgens Schimmelpenninck. In totaal is voor rond 1.7 miljard geleend. Zuid-Holland blijkt nog meer leningen te hebben staan bij zwakke bedrijven dan alleen Ceteco. Twee leningen ter grootte van 75 respectievelijk 25.4 miljoen aan buitenlandse financiële ondernemingen, die niet hoog staan aangeschreven op de ranglijst van kredietwaardige instellingen, sprongen eruit.

De beoogde voorzitter van de commissie van onderzoek Koning trekt zich na bezinning op de genzigde terminologie in PS terug omdat er een directe link is gelegd tussen de politieke kleur van Koning en die van Leemhuis-Stout.

- 240799: Bekend wordt dat de Raad voor de financiële verhoudingen in een advies over de nieuwe Wet financiën lagere overheden in juni nog waarschuwde tegen risicovol bankieren. CdK Leemhuis van Zuid-Holland maakte toen deel uit van de raad (*Trouw*, 240799).

- 240799: Op 23 juli zouden de fractieleiders en GS overleggen over de samenstelling van de commissie van onderzoek, die het financieel beleid van Zuid-Holland in de afgelopen tien jaar gaat belichten. Op verzoek van de VVD-fractieleider werd een punt aan de agenda toegevoegd: de positie van De Jong. Aptroot noemde het optreden van de PvdA-gedeputeerde 'genant, schandalig en volstrekt lachwekkend'. Als de gedeputeerde deel van het college blijft uitmaken, moeten ze hem de portefeuille clowneske zaken geven, stelde hij. VVD-fractieleider Aptroot eiste het vertrek van de gedeputeerde. De collegepartijen GroenLinks en het CDA hadden ook moeite met de gedeputeerde.

Dagbladen melden dat de gedeputeerde De Jong op 230799 is moeten aftreden na alle tumult over zijn optreden en uitspraken in de Ceteco-zaak. Het politieke leven van de gedeputeerde hing de dagen ervoor aan een zijden draadje, maar hij kwam in de problemen toen hij in de media verkondigde dat journalisten en ook anderen hadden kunnen zien dat het provinciebestuur op grote schaal geld leende en uitleende. Met andere woorden, aldus De Jong, u moet mij niet verantwoordelijk stellen voor het niet doen van *uw* werk, heren en dames journalisten. Deze uitspraak viel volkomen verkeerd bij diverse PS-fractieleiders. De Jong bood later nog wel zijn excuses aan de Nederlandse Vereniging van Journalisten.

Er volgde een spoedoverleg met gedeputeerden en de fractievoorzitters in Provinciale Staten. Daarop verklaarde De Jong: 'Te vaak kwam de aandacht op mijn persoon te liggen, en hoe onterecht allerlei verwijten ook in mijn ogen zijn, ik concludeer dat dit gaandeweg belemmerend werkt voor de stappen die nu en in de komende maanden gezet moeten worden'. Hij noemde het zuur dat hij nu terugtreedt over een kwestie waarvoor veel meer mensen verantwoordelijk zijn. Hij doelde daarmee onder meer op gedeputeerde Wolf van de PvdA die in 1995 het in gang gezette bankieren ondersteunde en nu, nog steeds gedeputeerde zijnde, buiten schot bleef. 'Het is ook spijtig dat ik niet zelf de gelegenheid heb om orde op zaken te stellen', aldus De Jong. De Jong liet op de persconferentie blijken dat hij zijn vertrek onterecht vond.

De Jong trad dus niet af omdat hij verantwoordelijkheid nam voor een geërfd beleid, waaruit de Ceteco-kwestie voortkwam, of omdat zijn gezag was aangetast door zich niet in te laten met enige vorm van monitoring van de beleidsuitvoering, maar omdat teveel aandacht op zijn persoon was komen te liggen.

### *Heertje eist*

- 260799: De econoom Arnold Heertje laat er geen gras over groeien. Het hele dagelijks bestuur van Zuid-Holland moet opstappen (NRC, 260799): 'Zij hebben alle gezag jegens de burgers en hun ambtenaren verloren. Ook kennen zij de grenzen van hun eigen expertise niet en weten daarom niet wanneer zij die van anderen moeten inroepen'.

- 260799: Gedeputeerde De Jong kende de politiek als zijn broekzak, zou je denken. Tussen 1974 en 1990 was hij lid van de partijraad van de PvdA, en was hij werkzaam op het ministerie van VROM. Sinds 1982 was hij Statenlid. Hij heeft Boone en de anderen nog meegemaakt. Toch treedt af. De rechtvaardiging voor het ontslag is zeer

dubieus en toont dat hij een te gebrekkige politieke antenne had en te gering verantwoordelijkheidsbesef. Niet hij zou verantwoordelijk zijn maar vorige gedeputeerden en de pers. De pers had beter moeten opletten. Omdat hij een sta in de weg zou worden, gaat hij heen. Een onlogische verklaring omdat een gedeputeerde bij het aantreden tekent voor de hele portefeuille financiën en niet slechts voor zijn eigen nieuwe voorstellen. De NRC commentator zegt: 'Het getuigt van een curieuze opvatting over bestuurlijke verantwoordelijkheid om de toezichttaak te delen met de media' (260799).

Er is in dit verband ook wel een onderscheid gemaakt in *formele verantwoordelijkheid* en *materiële verantwoordelijkheid*. Dat brengt niet echt verder. Formeel heeft De Jong de verantwoordelijkheid van Brouwer overgenomen (cf Bordewijk, 1999: 27). Brouwer zou de eerste moeten zijn die aftrad, omdat hij materieel verantwoordelijk was voor het besluit uit 1995, maar Brouwer was in 1999 geen gedeputeerde meer.

Er moet een onderscheid worden gemaakt in verantwoordelijkheid, verwijtbaarheid, schuld, aanspreekbaarheid, aansprakelijkheid. Gedeputeerde De Jong was verantwoordelijk voor de Ceteco-zaak als gedeputeerde van financiën. Was hem iets te verwijten? Vermoedelijk dat hij niet actief informeerde naar de treasury-gang van zaken. De verwijtbaarheid strekt zich ook uit tot de CdK en de rest van het college. PS is ook verantwoordelijk. Weliswaar was de modernisering van het treasury-beleid door Brouwer c.s. niet aan PS voorgelegd maar PS krijgt de rekening onder ogen en heeft een rekeningcommissie.

- 270799: J.R. Glasz is hoogleraar corporate governance aan de UvA en president-commissaris bij het financiële concern Fortis. Een interview met hem verschijnt 27 juli 1999 in NRC over de Ceteco-zaak. Hem werden vier vragen voorgelegd over aansprakelijkheid van overheidsbestuurders.

- a Welke parallellen ziet u met toezicht, zoals dat in het bedrijfsleven door een Raad van Commissarissen wordt uitgeoefend?

- b Commissaris Leemhuis was in eerste instantie tegen het bijna bankieren van zuid-Holland. Maakt dat haar positie sterker?

- c Zijn de Commissaris van de Koningin en de gedeputeerden wel verantwoordelijk, maar niet aansprakelijk?

- d De dreiging van persoonlijke aansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen voor verliezen door wanbeleid heeft een disciplinerende werking op hun toezicht. Zou dat in het openbaar bestuur ook helpen?

Glasz maakt duidelijk dat in het bedrijfsleven het plaatsen van handtekeningen onder besluiten tevens de aansprakelijkheid markeert. De Ceteco-affaire illustreert dat dit bij provinciale besluiten nogal eens anders ligt. Er is immers wettelijk sprake van collegiaal bestuur, waarbij de politieke verantwoordelijkheid ligt bij college van GS en de individuele gedeputeerde, maar het is een CdK die met de griffier de besluiten ondertekent. De complexiteit blijkt hieruit dat de CdK zich in GS verzet heeft tegen het besluit van 1995, maar wel medeverantwoordelijkheid droeg omdat GS wel het besluit namen. Het plaatsen van een handtekening onder uitvoeringsbesluiten

beschouw CdK Leemhuis als een formele kwestie die geen politieke verantwoordelijkheid voor die besluiten markeert.

- 020899: De Europese Commissie vraagt nadere informatie over de financiële activiteiten van Zuid-Holland, waarmee ze na kan gaan of sprake was van verstrekking van *ongeoorloofde overheidssteun*.

- 030899: Diverse gemeentebesturen zijn gealarmeerd door de kwestie in Zuid-Holland. Een voorbeeld daarvan is Maastricht. *De Limburger* meldt dat onafhankelijke accountants een onderzoek begonnen zijn naar de wenselijkheid en risico's van het verstrekken van leningen door het gemeentebestuur. Ze doen dat samen met ambtenaren van de dienst Financiën. Het onderzoek moet niet gezien worden als een controle maar als *een aanzet voor discussie*. Het zou volgens een woordvoerder gaan om de principiële vraag: hoe gaan we om met leningen? Wethouder Leenders (Financiën) anticipeert daarmee op vragen uit de raad.

Uit beschikbare informatie blijkt dat het gemeentebestuur voor ongeveer een miljard gulden aan leningen heeft uitstaan. Ruim 286 miljoen daarvan is bestemd voor het financieren van eigen beleid. De overige 630 miljoen gulden heeft de gemeente geleend en *doorverstrekt* aan anderen. Dat doorverstrekken, daar ging het in de Zuid-holland-casus onder meer om, omdat het provinciebestuur op die manier winst wilde maken. Dat bankieren is dat provinciebestuur in de Ceteco-zaak slecht gekomen. Heeft Maastricht ook dergelijke ervaringen? Het Maastrichtse stadsbestuur heeft de leningen *beperkt* tot zaken waar de gemeente-organisatie belangen in heeft of enig aandeelhouder is. Het gaat om zaken als de Stadsbus, Nutsbedrijven en de Exploitatie Maatschappij Maastricht. Zo is ook een lening van 12.3 miljoen voor het complex Dousberg verstrekt, waarvan 5.4 miljoen voor het tenniscentrum, 4.8 miljoen voor het zwembad en 2.1 miljoen voor de camping. Hoewel het complex verliesgevend is, betaalt de BV Dousberg tot nu alles terug. Het enige echt commerciële bedrijf waar Maastricht leningen aan verstrekt is het MECC, het congres- en evenementencentrum. Het betreft historische verplichtingen uit 1996, voor een bedrag van 1.9 miljoen gulden. In januari 1999 verkocht het gemeentebestuur een groot deel van haar MECC-aandelen aan de RAI Groep. De honderd-procentsdeelneming werd daarmee teruggebracht tot een kwart.

Van de 630 miljoen gulden die de gemeente doorverstrekt, ging het leeuwendeel naar de woningcorporaties: 538 miljoen. Woningcorporaties gebruiken dat budget voor nieuwbouw- en renovatieprojecten. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw staat ervoor garant dat de gemeente het geleende geld op den duur terugkrijgt.

- 040899: Zuid-Holland blijkt de financieel zwakste provincie van Nederland, meldt *het ANP*. De provincie had in 1998 als enige een tekort op de begroting van 6.5 miljoen. Bovendien was er sprake van veel geleend geld en waren behoorlijk wat garantiestellingen voor leningen van anderen gegeven. Het provinciebestuur kon amper nog de belasting verhogen om de financiën op te krikken.

Bij een onderzoek in augustus 1998 ontdekten controleurs van het ministerie van BZK tal van zwakke plekken, volgens datzelfde persbericht. Zuid-Holland bleek

een van de weinige provincies die de activiteiten voor meer dan de helft met geleend geld betaalt. Lenen is nodig omdat er weinig algemene reserves zijn. Voor het ministerie bleek dat nog niet het moment om in te grijpen. Dat gebeurde pas toen Zuid-Holland bijna vijftig miljoen gulden dreigde te verliezen door leningen aan Ceteco.

- 040899: Hoge ambtenaren (Bloemendaal en Baarspul) hebben in het voorjaar van 1999 de accountant van Zuid-Holland meegedeeld dat het provinciebestuur geen risico liep bij het bankieren, aldus de *Haagsche Courant*. Dat stellen accountants van Arthur Andersen die in opdracht van GS van Zuid-Holland vooronderzoek hebben gedaan naar de bankiersaffaire. De bevindingen zijn overgedragen aan de commissie-Van Dijk die rapport uitbrengt over de oorzaken en verantwoordelijkheden. De ambtenaren hebben ten onrechte de suggestie gewekt dat in het provinciale leningenpakket geen risico's waren aan te treffen terwijl Ceteco wel in het pakket zat.

De NRC van 050899 meldt dat ten provinciehuize de conclusie van Arthur Anderson bestreden wordt. De berichten van Ceteco waren wel degelijk vertrouwenwekkend. Op dat moment was verdedigbaar de Ceteco-leningen niet als risicovol te beschouwen, aldus provincie-ambtenaren, die vermoeden dat ambtenaren de schuld in de schoenen geschoven krijgen, en de CdK uit de wind gehouden wordt.

- 050899: Op 4 augustus werd een rapport vrijgegeven waarin een Interne Controlegroep van de provincie vaststelt dat Zuid-Holland verwaarloosbare risico's liep bij destijds uitstaande leningen van KBB en KLM. Dat is opmerkelijk want KBB verkeerde een tijd terug in problemen. De controlegroep concludeerde destijds evenwel dat de risico's van oninbaarheid verwaarloosbaar waren (zie NRC, 050899).

- 050899: Binnen het ambtelijk apparaat groeit het onbehagen over 'de aanhoudende vrijgave door het college van Gedeputeerde Staten van deelrapporten en "onvoldragen" onderzoeken waarin individuele ambtenaren worden geblameerd' (NRC, 050899). Het naar buiten brengen van het rapport van Arthur Anderson wordt daarvan als een voorbeeld beschouwd.

- 070899: Wynia komt in *Elseviers Magazine* met een verhaal onder de titel 'Een mannetjesputter' dat handelt over de verbijstering over het optreden van de CdK Leemhuis. Zij beschouwde zich niet als verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid schuift ze naar de gedeputeerde. Dat PS onkundig werden gehouden 'ontkende ze min of meer', 'schrijft Wynia. 'Bij de provinciale rekeningen zijn wel degelijk aspecten van het bankieren aan de orde geweest', aldus legt Wynia haar, Leemhuis, in de mond. Daar heeft de CdK m.i. gelijk in, en Wynia niet. Dat verwijt kan niet helemaal op het conto van Leemhuis geschreven worden. Wat vooral verbijstering wekt, is de indruk die ze wekt dat ze niets in de melk te brokken heeft 'en zelfs geen lid van Gedeputeerde Staten is'. De Provinciewet en de ambtsinstructie voor CdK schrijven voor 'dat ze de regering op de hoogte moet houden van wat de provincie doet', schrijft Wynia, en dat zou ze met het besluit uit 1995 niet gedaan hebben. Wynia meent dat Leemhuis zich met haar uitspraken 'nu al veroordeeld' heeft, ook al moet de commissie - Van Dijk nog komen met een rapport.

- 060899: Heeft de voorzitter van de onderzoekscommissie, Van Dijk, destijds als minister van Binnenlandse Zaken toestemming gegeven aan provinciebesturen om te bankieren? Deze vraag stelt *De Volkskrant* op 6 augustus. Van Dijk is van mening dat hij nooit toestemming heeft gegeven om te bankieren maar wel om overtollig kasgeld uit te lenen.

- 070899: Het weekblad *Vrij Nederland* gaat in op het bankieren van Zuid-Holland, evenals *NRC/Handelsblad*. Bankieren zoals bij de provincie Zuid-Holland komt bij middelgrote gemeenten nauwelijks voor. Geld aantrekken met als oogmerk het met winst uit te lenen aan commerciële bedrijven komt alleen in *uitzonderingsgevallen* voor, volgens een *enquête* van NRC onder dertig middelgrote gemeenten zoals Almere en Venlo. Wel is een aantal gemeenten bereid tijdelijke kasoverschotten te lenen aan bedrijven. Zo mogen Zoetermeerse en Delftse gemeenteambtenaren geld wegzetten bij *beursgenoteerde bedrijven*. Daarnaast zijn er gemeenten die zich aan ingewikkelder financiële constructies wagen om de renteschommelingen te dempen. Zo is Tilburg bereid in zogenaamde *derivaten* te stappen en studeert ook Almere daarop. De enige ondervraagde gemeente die net als Zuid-Holland geld aantrekken en *met winst* weer uitlenen zijn Zwolle en Arnhem. Het verschil met de bankierende provincie is evenwel groot: Zwolle leent uitsluitend aan zorginstellingen en Arnhem leent aan bedrijven die met het eigen beleid te maken hebben, zoals de Nuon (energiedistributie). Arnhem heeft ook tien miljoen gulden geleend aan bouwbedrijf Wilma, die een grote bouwlocatie in Arnhem ontwikkelt.

- 070899: Commissaris van de Koningin van Noord-Holland Van Kemenade, tevens IPO-voorzitter, vreest dat provincies in hun financieel beheer aan banden worden gelegd als gevolg van de Ceteco-affaire. Inperking van die vrijheid is onwenselijk, zo blijkt uit een interview in *Het Financieele Dagblad* van 070899. Sinds 1994 hoeven provincies geen toestemming meer te vragen aan de minister van Binnenlandse Zaken om zelfstandig geld te lenen en uit te lenen. Ze kunnen volstaan met een melding achteraf. Terecht, meent Van Kemenade, want provincies zijn eigenstandige overheidsorganen. 'Die moeten niet met de pet in de hand naar den Haag worden gestuurd', vindt hij. Hij wil ervoor *waken dat de klok wordt teruggedraaid*. Van Kemenade pleit wel voor de instelling van een onafhankelijke *Rekenkamer*, speciaal voor de provincies. Die zou het financieel beheer moeten toetsen op recht- en doelmatigheid.

- 270899: 'Ceteco-affaire bedreigt normale activiteiten provincies'. Met die kop verschijnt er een artikel van columnist Paul Bordewijk in BB. Bordewijk merkt over de benoeming van Cees van Dijk tot voorzitter van de *onderzoekscommissie* op dat Van Dijk in 1988 als minister van Binnenlandse Zaken zelf verantwoordelijk was voor de goedkeuring door de Koningin van het besluit van Provinciale Staten uit 1988 dat het uitzetten en aantrekken van kortlopende leningen door de provincie Zuid-Holland. Volgens Van Dijk, aldus de schrijver Bordewijk, is dat geen probleem omdat 'dat een regulier kasgeldbesluit zou zijn, en niet bedoeld was om te bankieren. Maar dat is nu juist wat zijn commissie moet nagaan'. Het gaat er volgens Bordewijk niet alleen om

wat de intentie achter het besluit was maar ook of het de latere bankierspraktijk mogelijk maakte en naderbij bracht. Van Dijk neemt *dus te vroeg* een standpunt in over een kwestie *die hij juist moet onderzoeken*. Hij zegt al bij voorbaat dat PS in 1988 niets te verwijten was.

Bordewijk meent dat het er ook op lijkt dat het een nieuw staatkundig beginsel wordt dat er geen risico's gelopen mogen worden met gemeenschapsgeld. VN van 7 augustus keert zich zelfs tegen leningen voor het stimuleren van economische activiteiten en het garanderen van leningen voor zorginstellingen, aldus de oud-wethouder van Leiden. Ook de NRC keurde elke vorm van doorlenen af, zelfs de Wychen-constructie. Daarentegen verweet de NRC de pensioenfondsen dat ze risicomijdend gedrag vertonen door te veel in obligaties en te weinig in aandelen te beleggen, waarvoor ze een te laag rendement halen. 'Is pensioengeld geen gemeenschapsgeld?' vraagt Bordewijk zich terecht af. Gemeenten en provinciebesturen lopen voortdurend risico's. Ze moeten leningen sluiten en afwegen welke looptijd te kiezen. 'Ze kunnen zich indekken tegen toekomstige rentestijgingen, met de Wychen-constructie of door gebruik te maken van derivaten, maar lopen dan het risico dat de rente niet stijgt en ze zich voor niets verzekerd hebben. Wie zich tegen brand verzekert loopt ook het risico dat er geen brand uitbreekt en de premie niet betaald is'.

### *Elzinga's oordeel*

• 030999: *Politieke verantwoordelijkheid moet duidelijker*. Dat is de mening van Douwe-Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht (BB 030999). Hij acht de Ceteco-zaak geen onbetekende affaire. Hij denkt dat GS de uitkomsten van het onderzoek- Van dijk met enige vrees tegemoet kunnen zien omdat aannemelijk lijkt dat moeilijk kan worden gebillijkt dat GS in 1995 niet op de hoogte zijn gesteld van het treasury-beleid. Ook kan niet zomaar passeren dat er aanmerkelijke financiële gevolgen waren van de Ceteco-affaire. Er zijn fouten gemaakt en die moeten in de toekomst worden voorkomen. Uitgebreid zal worden gediscussieerd over wie verantwoordelijk is voor wat. Transparant genoeg was de zaak niet, meent Elzinga. Er is op subnationaal niveau sprake van een spanning tussen het *collegialiteitsbeginsel* en de individuele politieke verantwoordelijkheid van ene gedeputeerde. GS is een bestuursorgaan, de afzonderlijke gedeputeerde niet. Dat is anders dan voor ministers geldt, waarbij de individuele verantwoordelijkheid geldt. De CdK is wel afzonderlijk bestuursorgaan maar niet niet als voorzitter van het college van GS. Als GS een besluit nemen is dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de individuele collegeleden en de CdK. Geen individueel lid kan zich aan die *collectieve* verantwoordelijkheid onttrekken. Wie is dan aanspreekbaar? Men kan moeilijk met alle monden tegelijk spreken dus is er 'een soort eerste aanspreekbaarheid', zoals Elzinga het zegt. De portefeuilles zij maatgevend voor *deze* individuele politieke verantwoordelijkheid. De handtekeningen bij de 'afwikkeling van besluitvorming' door een CdK en griffier is een complicerende factor. De handtekening heeft louter een procedureel karakter. Op dit punt valt CdK Leemhuis niet veel aan te rekenen. De portefeuillehouder is de politiek eerst aanspreekbare. Dat was De Jong dus, die aftrad. Complicerend is ook als een besluit van GS een omstreden karakter krijgt en over de tijd heen verschillende colleges betrokken zijn en wisselende personen eerste portefeuillehouder waren. De



gezamenlijke verantwoordelijkheid kan dan de individuele behoorlijk in de weg zitten (een spanning die De Jong ook zo voelde, menen wij). Wat moet gebeuren volgens Elzinga? Hij pleit voor verduidelijking van de betekenis die een CdK-handtekening heeft, en ook van de individuele verantwoordelijkheid. Moeten individuele gedeputeerden verantwoordelijk worden als ministers? Dat zou kunnen in een dualistisch bestel. Dan dreigt wel meer verkokering, zoals we die ook op rijksniveau kennen.

- 080999: Die duidelijkheid waarom Elzinga vroeg kan komen als de staatcommissie-Elzinga (Dualisme ...) met een stelselherziening komt.

Welke duidelijkheid kan de minister van BSK geven? Op 8 september 1999 komt minister Peper met antwoorden op Kamervragen over de Ceteco-zaak en andere verwante kwesties. Hij stelt dat de CdK mede politieke verantwoordelijkheid draagt voor risicovolle leningen van en het bankieren door het provinciebestuur. Dat is eigenlijk non-nieuws. Het sluit volledig aan op de leer. CdK Leemhuis had eerder in de media gezegd dat ze niet politiek verantwoordelijk was. Leemhuis heeft de minister in 1995 niet gemeld dat GS van Zuid-Holland ambtenaren een mandaat gaven voor het op grotere schaal bankieren. Peper is van mening dat de CdK door ondertekening van een besluit geen bijzondere verantwoordelijkheid voor dat besluit op zich neemt. Die verantwoordelijkheid ligt bij het college van GS waar ook de CdK deel van uitmaakt. De CdK kan wel de uitvoering van een besluit weigeren 'indien hij van oordeel is dat het besluit strijdig met het recht of het algemeen belang en voor vernietiging in aanmerking komt'.

Peper stelt ook dat het aantrekken en uitzetten door openbare lichamen van leningen die zij niet gebruiken voor het uitoefenen van de publieke taak *verboden* dient te zijn. Dat geldt ook voor risicovol beleggen. Peper wijst erop dat het *Wetsvoorstel financiering lagere overheden 2000* dat voor advies bij de Raad van State ligt, die norm voor het leengedrag van decentrale overheden duidelijk bevat. Zuid-Holland heeft voor f 1.7 mrd leningen verstrekt, waarvoor ook leningen zijn aangegaan. Daarnaast is sprake van f 650 mln aan leningen waarvan de looptijd nog niet is ingegaan. De provincie heeft f 47.5 mln aan het noodlijdende handelshuis Ceteco geleend. Als Zuid-Holland door die activiteiten verlies lijdt, zal de provincie dat zelf moeten opvangen, aldus Peper.

De minister meent dat het provinciebestuur tot nu toe voldoende maatregelen heeft genomen om de financiële activiteiten op orde te krijgen. Peper wacht met een eindoordeel tot de commissie-Van Dijk rapporteert. De minister laat verder een onderzoek doen naar het toezicht op de financiën van Zuid-Holland en hij laat het ook een extern bureau doen (Staatscourant, 150999).

- 110999: De gemeente Gouda heeft in 1998 tien miljoen gulden geleend aan de provincie Zuid-Holland. Gouda is een *artikel-12-gemeente*, die onder toezicht van het rijk staat. Ze mocht dit geld *niet zonder toestemming uitlenen*. In samenspraak met de provincie werd besloten de lening onder de pet te houden. Nu de lening toch in de provincieboeken is opgedoken, *schorste* GS de kasgeldbeheerder Baarspul voor twee maanden. De rijksrecherche stelt een onderzoek in (VK 11999). De advocaat van Baarspul begrijpt de schorsing niet omdat de operatie liep via de Afdeling Toezicht

Gemeentefinanciën. Baarspul was slechts uitvoerder. Waarom wordt die afdeling niet aangepakt? De advocaat vreest dat het provinciebestuur Baarspul verantwoordelijk wil maken voor het bankieren.

- 150999: De Kamer (Vaste Commissie) vraagt in reactie op de ontvangen brief van minister Peper om de geheime notulen van de stafvergadering Financiën van 12 juni 1999 van de bankierende provincie Zuid-Holland. Die moeten uitsluitend geven op de vraag of het departement van Binnenlandse Zaken toen al wist van bankiersactiviteiten van de provincie. A. Peper schrijft dat zijn ministerie pas op 28 juli 1999 op de hoogte was van de bankiersactiviteiten. Uit de notulen zou gebleken zijn dat dat niet zo is en dat het ministerie eerder op de hoogte was.

- 170999: De fractieleiders uit PS blijken vertrouwelijk op de hoogte gebracht te zijn over de schorsing. Moet Baarspul hangen? Tal van betrokkenen weten opeens van de prins geen kwaad. Krijgen GS er een probleem bij als Baarspul ten onrechte geschorst blijkt. Dat is de zorg van D66, de grootste fractie in het vorige en huidige GS die niet in het college vertegenwoordigd was.

- 230999: Na de navolgende analyse werd bekend: De provincie Zuid-Holland zal het mogelijke miljoenenverlies als gevolg van de Ceteco-affaire niet verhalen op haar inwoners. Mocht Ceteco failliet gaan dan zal de provincie het verlies van 47,5 miljoen betalen uit meevallers en de algemene reserves. GS maakten dit bekend bij de presentatie van de begroting voor 2000.

290999: Na de navolgende analyse werd bekend: De twaalf provinciebesturen overwogen een eigen 'Rekenkamer' in te stellen om het doen en laten in voorkomende gevallen onafhankelijk te kunnen beoordelen. Aanleiding hiervoor is de Ceteco-affaire, waarbij het provinciebestuur door speculatief beleggen van tijdelijk overtollig kasgeld voor 47 miljoen het schip in dreigt te gaan. De gedeputeerde financiën bezinnen zich op het bankieren, dat tot nu ongeveer tot Zuid-Holland beperkt is gebleven, althans geen evenknie kent van bankieren op dergelijke schaal.

101299: Na de navolgende analyse werd bekend: Griffier A. Korff van Zuid-Holland neemt definitief ontslag. In oktober trad hij al tijdelijk terug vanwege zijn rol in de Ceteco-affaire. Hij is daarmee het volgende slachtoffer in de affaire nadat CdK Leemhuis direct na het verschijnen van het rapport-Van Dijk aftrad, en daarvoor al drie gedeputeerden het veld moesten ruimen (De Jong, Heijkoop en Wolf). Daarnaast verschijnen treasurybeheerder Baarspul en het vroegere hoofd financiën Blemendaal al een tijd niet meer op het provinciehuis.

060300: Na de navolgende analyse werd bekend: Twee ambtenaren van de provincie Zuid-Holland krijgen ontslag wegens hun aandeel in de Ceteco-zaak: de chef van de afdeling financiën C. Bloemendaal en zijn ondergeschikte K. Baarspul. Het provinciebestuur wrijft beiden ongecontroleerd bankieren aan, waardoor een schadepost van bijna 26 miljoen gulden ontstond. Bloemendaal ontvangt wel wachtgeld, zo zijn advocaten van beide partijen overeengekomen. Het ontslag van

Baarspul, die in de zomer van 1999 is geschorst, wordt eveneens voorbereid (Aldus in: NRC, 060300 VK, 31032000).

### *Politieke strijd*

De provincie Zuid-Holland voerde *treasurybeleid* dat in juni en juli 1999 tot veel commotie leidde, zoveel dat een gedeputeerde, De Jong, moest aftreden, er een commissie van onderzoek werd ingesteld onder leiding van de CDA'er Cees van Dijk, (vrijwel) alle andere provinciebesturen nagingen wat hun treasurybeleid eigenlijk was (geweest), en ook het ministerie van Binnenlandse Zaken een landelijk onderzoek onder gemeentebesturen en provinciebesturen instelde. De zaak kwam aan het rollen toen bleek dat een lening aan het inmiddels in surseance verkerende handelshuis Ceteco Zuid-Holland een strop van 47.5 miljoen gulden dreigt op te leveren. Bovendien was het actieve treasurybeleid ook voor een groot aantal andere bedragen sterk risicovol.

Hoe deze casus, ook bekend als de Ceteco-affaire, te beoordelen? Was sprake van een verstandige beslissing? Van ongeoorloofd handelen van de provincie? Van een (on)verantwoordelijke CdK? Van een (on)verantwoordelijke gedeputeerde, die geen verwijtbaar gedrag vertoonde? Is er een schuldige? Waren de verantwoordingsprocessen in orde? Slecht mediamanagement?

Uit de chronologie blijkt het volgende.

- Het is blijkbaar onvermijdelijk dat als *een (politiek-bestuurlijke) tijdgeest* een nieuw beeld van de overheid zet ('de bedrijfsmatige overheid'), die aanleiding geeft tot daarvoor niet eerder (op die schaal) overwogen acties *affaires grenzen stellen*. De Ceteco-affaire past in die rij. Het *economiseringsvertoog* (Grit, 2000) past niet meer.
- De Ceteco-casus is *multi-perspectivisch* en kon daarom uitgroeien tot een affaire met *hypekenmerken*. De casus werd van vele kanten bekeken en zo uitgediept. Het lenen en zelfs bankieren van Zuid-Holland heeft dus veel van doen met de rol van media, en het (niet/ verkeerd/ te laat/ onvolledig/ enzovoorts) omgaan van betrokken actrices daarmee. Vrijwel dagelijks kwamen er berichten over de kwestie in regionale en landelijke bladen vanaf 16 juli tot ongeveer 16 augustus, daarna verminderde de omvang. De casus liet toe om uit te diepen in meer dan twintig opzichten. Een reeks van vragen diende zich aan: waarom, waarom nu, ook elders, welke opstelling had GS, welke opstelling PS, wie houdt eigenlijk toezicht, waren er succesvolle voorbeelden waar het wel goed ging, welke stapsgewijs proces viel te reconstrueren, enz.. Zie terug. Een aantal vragen viel te stellen aan PS-leden, een aantal aan BZK (opstelling topambtenaar: stimuleerde hij bankieren), een aantal aan hoogleraren openbare financiën, een aantal aan gemeentebesturen, een aantal aan iemand die publiek en privaat vergelijkt, enz. een hype, denk maar aan Brent Spar en de gekke-koeienziekte, kent vaak schuldvraagstukken en/of verwijtbaarheid- en verantwoordelijkheidsvraagstukken. Het viel op dat in de Ceteco-casus zowel bij onderzoeker Koning als Van Dijk vraagtekens werden gezet. Omdat het om een conflict handelde hadden 'partijen' meer in het algemeen belang bij het openbaar maken van informatie om hun eigen straat schoon te poetsen respectievelijk de verantwoordelijkheid af te schuiven.

- De Ceteco-casus bracht onbedoeld een *keten van vervolgbeslissingen* bij de provincie Zuid-Holland op gang en ook bij andere overheden. BZK ging inventariseren, diverse gemeenten gingen hun treasurybeleid in kaart brengen anticiperend op raadvragen, er ging een commissie- Van Dijk aan het werk, enz.
- Zuid-Holland deed riskante zaken maar het dagelijks bestuur bleek *niet voldoende overzicht* te hebben en daar ook niet actief voor gezorgd te hebben. Zuid-Holland had geen voorziening voor dubieuze debiteuren, wat consistent is met de veronderstelling dat geen risico gelopen werd. De veronderstelling bleek naïef.
- Op grond van de beschikbare informatie had de meest betrokken ambtenaar in Zuid-Holland had meer overzichts-informatie moeten opsturen richting GS, en dus *meer actieve loyaliteit* moeten betonen. Nu gebeurde dat vooral naar BZK.
- *Niemand* voelt zich politiek *integraal* verantwoordelijk voor het resultaat in de Ceteco-kwestie. Dat is bedenkelijk. Een direct betrokken *collegiaal* bestuur als GS is, *hoort* zich verantwoordelijk te voelen voor alle geërfd beleid, in het bijzonder de gedeputeerde voor financiën. Bij de overdracht van een portefeuille naar een nieuwe portefeuillehouder, zou wellicht de erfenis beter beschreven kunnen worden.
- Via de accountant en de rekeningcommissie was PS op de hoogte van het treasurybeleid. PS zijn *onvoldoende* actief geweest. PS hebben het gebrek aan democratie rond de notitie uit 1995 niet gecorrigeerd bij volgende collegevorming of anderszins.
- Er zijn vraagtekens te zetten bij het *mediamanagement* van GS.
- Er zijn kanttekeningen te maken bij de *consensusvorming/ conflictregulering* rond de instelling van onderzoekscommissie. Wordt nu al een commissielid verdacht gemaakt nog voor een commissie is samengesteld?

### ***Bedrijfsmatigheid zonder grenzen***

Het politiek vertoog domineerde jaren zestig en zeventig en in de jaren tachtig kwam het economisch vertoog op: bedrijfsmatig denken (waarvoor kenmerkend was resultaatmanagement, outfinanciering, contractmanagement, ondernemende ambtenaren, enz.). Een politieke cultuurverandering naar meer bedrijfsmatigheid in de jaren tachtig leidde tot onbezonnen bankieren bij alle Nederlandse overheden. De jaren tachtig waren de tijd van *'reinventing government'*. Bedrijfsmatigheid vierde bij overheden hoogtij. Osborne en Gaebler, de auteurs van de internationale bestseller *'Reinventing government'* werden uit de VS naar Nederland overgevlogen voor inleidingen, onder meer bij het ABP. Gemeentelijke diensten waanden zich bedrijven. Wethouders en gedeputeerden haalden adviseurs in huis die gingen spreken van *'marketing'*, van *'produkten'*, en van *'klanten'*. Ambtenaren werden manager. Er waren gemeenten die zich een *'holding'* noemden, terwijl de ambtelijke staf rond de topambtenaren *'concernstaf'* genoemd werd. De provincie Drenthe liet zich ook niet onbetuigd. Ze doopte de diensten om tot *'produktgroepen'*, die eventueel werden opgesplitst in *'bedrijfsbureaus'*. De griffier heette niet gewoon meer griffier maar directeur. Deze directeur werd voorzitter van een managementteam. Hij werd ook directeur *'bedrijfsvoering'*, een term die meer past bij bedrijfsmatig denken en werken. Ondernemen, vanouds aanvaard bij VVD en CdA, werd nu ook in linkse kring

toegestaan. PvdA- bestuurders knipten hun baarden af, lieten hun haar korter kippen en gingen een pak met stropdas dragen (Wynia, 1999: 10).

Meer aandacht voor werkwijzen uit het private bedrijfsleven, kon geen kwaad, vonden velen in het openbaar bestuur. We zien dan ook 'contractmanagement' (in de private sfeer wordt ook wel gesproken van unit-management; zie Wissema) wortel schieten, alsmede het werken met produktbegrotingen, het overgaan van input- op outputsturing, het initiëren van verzelfstandiging en marktwerking.

Het gangbare kwam dus bij overheden ter discussie, daarbij vaak vergetend dat de overheid toch *een eigenstandige rol* heeft die niet vergelijkbaar is met private organisaties. Alleen in de onbetekende dingen is er overeenkomst tussen publiek en privaat, schreef Graham Allison ooit.

Zou een *tovernaarsleerling-effect* optreden? Zou de overheid bedrijfsmatigheid aankunnen? In bepaalde opzichten zeker. Het Tilburgs model, hoewel erg intern gericht, werd wel als excellent managementmodel betiteld, onder meer vanwege de consequente uitwerking. Niet elke gemeente stond echter gelijk aan Tilburg. In Groningen moesten PvdA-wethouders aftreden nadat de directeur van de *Gemeentelijke Kredietbank* 'tot in de voormalige DDR voor 180 miljoen ondeugdelijke leningen verstrekke' (Wynia, 1999: 10). De bestuurskundige Herweijer, die deel uitmaakte van de onderzoekscommissie, plaatst in het tijdschrift *Beleidswetenschap* daarom de eerste kanttekeningen bij grotere bedrijfsmatigheid.

Gevolgen van die vergrote bedrijfsmatigheid konden ook elders niet uitblijven. Ze deden zich voor, bijvoorbeeld in de vorm van corruptiedreiging. *Integriteit* moest worden geherdefinieerd. De gedragscodes rezen de pan uit. Organisaties werd doorgelicht op corruptiegevoelige plekken in de *administratieve sfeer*.

### *Actief kasbeheer verklaard*

De provincie Zuid-Holland ging rond 1988 over tot '*actief kasbeheer*'. Waarom? Een verklaring in aanvulling op een grotere bereidheid om dingen anders te doen door meer bedrijfsmatig denken (Haan en Zwart, 1999) is dat door decentralisatie van de rijksoverheid de provinciale kas zich tijdelijk vult met geld voor gemeenten, wegen, verpleeghuizen. Met dat geld kan men gaan 'spelen'. Provinciale Staten van Zuid-Holland stemmen ermee in dat GS voor maximaal twee honderd miljoen per transactie het geld uitleenden (Wynia, 1999: 10). George Brouwer, PvdA-gedeputeerde van Zuid-Holland is een oud-belastinginspecteur, die met de geldwinkel wel raad weet, samen met de ambtenaar Baarspul (Bordewijk, 1999; Wynia, 1999). Uit de Groningse Kredietbank - casus wordt geen lering getrokken. Zuid-Holland beperkt zich niet tot het uitlenen van tijdelijk kasgeld. Zuid-Holland ging zelf geld aantrekken, gebruik makend van het imago van betrouwbaarheid, en zette dat via geldmakelaars uit bij ondernemingen en andere organisaties die hogere rente betalen. Tel uit je winst. De overheid hoeft in tegenstelling tot banken geen vennootschapsbelasting te betalen, er behoeft geen 8 procent reserve te worden aangehouden voor uitstaande leningen en er waren geen personeelslasten. Zuid-Holland kon dus makkelijk concurreren (Wynia, 1999). Een geval van oneerlijke concurrentie waartegen het kabinet-Kok I (1994-1998) later ten strijde trok?

De 'ondernemende overheid' vliegt echter in 1999 in Zuid-Holland uit de bocht door dingen te doen die een overheid niet hoort te doen met belastinggeld, is het

eerste wat te binnen schiet. Zo simpel is het niet. Weliswaar zette Binnenlandse Zaken niet aan tot bankieren, maar het was in de jaren negentig wel tot bestuurlijk Nederland doorgedrongen dat met kasgeld slim kon worden omgesprongen, slimmer dan tot dan gebruikelijk was. De *Wychen-route* was een gevleugelde uitdrukking geworden. Het gemeentebestuur van Wychen had handig geld gemaakt van 'niet gebruikt' kasgeld. Wychen sloot nieuwe leningen af ter vervanging van nog lopende leningen voor de financiering van eigen taken op een moment dat kon worden geprofiteerd van veranderingen in het renteniveau op de markt. Hiermee was een zeker risico gelopen. Daarom was de Wychen-constructie niet onomstreden.

Dat wil niet zeggen dat alle provincie- en gemeentebesturen zo te werk gingen. Uit het rapport *'Treasury benchmark voor Nederlandse gemeenten'* van BNG consultancy Services bleek in 1999 dat treasury nog een onderontwikkeld beleidsterrein was. Plaatsvervangend directeur-generaal openbaar bestuur van BZK C. Schouten stelt in een voorwoord bij dit rapport het actief kasbeheer van Wychen ook ten voorbeeld, in positieve zin. De VNG heeft haar leden geadviseerd om kasgeld dat niet direct hoeft te worden gebruikt, 'alleen uit te zetten bij banken met erkende kredietwaardigheid' (BB, 300799: 7).

Conclusie: Ook al is sprake geweest van een meer bedrijfsmatig opererende overheid, actief kasbeheer is niet per definitie onverstandig. Maar in een tijdperk van bedrijfsmatigheid konden 'brokken' natuurlijk niet uitblijven. Zou het provinciebestuur het enige zijn dat uit de bocht vloog? Misschien wel omdat veel overheidsorganisaties van treasury weinig kaas hebben gegeven; een geluk bij een ongeluk.

### *GS waren niet goed op de hoogte*

Al was er wat te zeggen voor actief kasbeheer, enige verdere democratisch ingebedde reflectie op de vergaandheid was toch voor de hand liggend geweest. Hoe staat het daarmee?

GS van Zuid-Holland heeft het bij het treasury-beleid na de Statenverkiezingen in 1999 aan reflectie ontbroken. Men wist niet wat men deed doordat de betrokken ambtenaar amper of geen instructies had. Van een reflectie eens per drie maanden in het college van GS bijvoorbeeld in de vorm van monitoring was geen sprake. De ambtenaar mocht in feite zijn gang gaan.

### *Geen democratische inbedding*

Zuid-Holland had teveel risico gelopen maar was er dan geen controle geweest? De casus Zuid-Holland is niet volledig vergelijkbaar met de Wychense werkwijze omdat in Wychen de gemeenteraad volledig op de hoogte was, en in Zuid-Holland Provinciale Staten hier buiten gehouden waren. PS waren niet op de hoogte. Het was dan vanuit een verbouwereerd PS dat de bal aan het rollen kwam. Bij nader inzien moet gesteld worden dat PS wel degelijk op de hoogte was via de rekeningcommissie en de jaarrekeningen. Alleen heeft er vanaf 1995 geen officieel GS-stuk met een uitvoerige behandeling van de beleidsaanpak voorgelegen, waaraan PS hun goedkeuring hechtten. Dat is bewust zo gedaan.

### *Er was geen regie na het uitbreken van de crisis*

Er was in deze casus sprake van stuntelen op hoog niveau. De informatie kwam stukje bij beetje op tafel. De verantwoordelijke gedeputeerde Arie de Jong ging op vakantie toen de bal aan het rollen kwam. Dat was buitengewoon politiek onhandig. Omdat er immers vragen kwamen, en hij die moest beantwoorden. Weliswaar was in het vorige college van GS besloten tot het nemen van risico's met geldbeleggingen maar als gedeputeerde van financiën had hij dit onderwerp in portefeuille. Hij was verantwoordelijk voor alle vroegere beleid, maar zelf zag hij niet dat hij beleid erfde. Of hij het zelf bedacht heeft, deed en doet er niet toe.

Doordat de gedeputeerde vertrok, gingen anderen informatie verstrekken. Niet een maar meerderen, zoals de CdK, de fractieleiders. Hoe het beter had gekund, komt verderop aan bod.

### *Slecht mediamanagement.*

Op gebrekkige regie sluit het verwijt van slecht mediamanagement aan. Als de verantwoordelijke gedeputeerde op vakantie wil gaan, kon de rest van het college hem dan niet behoeden voor deze stap door te attenderen op de gevolgen? Hadden de medebestuurders geen betere politieke antenne om hem voor de fout te behoeden. Daar komt bij dat de verantwoordelijke bestuurders naar elkaar wezen. De Commissaris der Koningin zei dat zij tegen het besluit van het vorige college was geweest, maar het niet kon verhinderen. Ze was er aan gebonden. De Jong zei dat het vorige college verantwoordelijk was. De vorige gedeputeerde financiën hield zich onvindbaar.

### *Onderschatting*

Vanuit de belevingswereld van Zuidhollandse bestuurders was de Ceteco-affaire geen grote zaak. Zuiver technisch gezien, kon zelfs geredeneerd worden dat de provincie over voldoende reserves beschikte. Maar voor de buitenwereld lag dat anders. GS hadden de volgende drie aspecten niet goed in het oog.

1 Er werden met geld van de belastingbetalers activiteiten ondernomen, die niet tot de primaire taak van een provinciebestuur behoren, zoals premier Kok het uitdrukt.

2 De belastingbetaler werd een speelbal van een 'ondernemende overheid' die teveel risico's neemt. De 'entrepeneurial overheid' schiet door in inventiviteit om van geld geld te maken. Ze weet de maat niet te houden.

3 De kwestie schaadde het vertrouwen in het overheidsgezag. Provinciebestuurders hadden dat nauwelijks in de gaten.

### *Luisteren naar voorlichters?*

Wie de casus bekijkt, krijgt niet de indruk dat de voorlichters veel hebben kunnen uitrichten door de regie en het mediamanagement. De voorlichters hadden het natuurlijk niet makkelijk. Bestuurders moesten afgeschermd worden. Anderzijds was er het wantrouwen van de mediavertegenwoordigers. Maar de dilemma's moeten worden afgewikkeld in een pro-actief beleid en niet in een reactieve aanpak. Aan dat pro-actief beleid ontbrak het. Er werd niet een of twee keer per dag een persbriefing gehouden. Met een mond spreken was er niet bij. Essentieel is aldus Paul 't Hart, mede-auteur van *'Crisis in het nieuws'*: zeggen wat je weet en niet liegen. Je niet laten verleiden tot speculaties.

### ***Het onderzoek politiseren?***

De Zuidhollandse casus is ook uit een oogpunt van conflictontwikkeling een bedenkelijke richting ingeslagen. Het provinciebestuur zocht de voormalige president van de Algemene Rekenkamer H. Koning aan om een commissie te leiden die onderzoek zou doen naar het kasgeldbeheer in de afgelopen jaren. Henk Koning was bereid maar zag op het laatste moment af van het voorzitterschap omdat in bepaalde fracties in Provinciale Staten, waaronder de SP, de bedenking geuit was dat Koning de CdK van dezelfde politieke partij, de VVD, wel eens zou kunnen beschermen. Deze publieke toespelingen bevielen Koning niet. Hij trok zich terug. Daarop liet de Zuidhollandse PvdA weten dat de voorzitter beter maar niet van PvdA-huize kon zijn omdat de verantwoordelijke gedeputeerde PvdA'er was. Opnieuw een knieval voor toespelingen, nu al op voorhand. Oud-minister Van Dijk, CDA-lid, stemde uiteindelijk toe.

Deze affaire past in een opkomende trend om het onderzoek zelf te politiseren. Eerder gebeurde dat ook bij de Bijlmerenquête. Premier Kok werkte er zelfs aan mee. Gevolgen positief?

- 1 Dat is geen positieve ontwikkeling omdat zo het instellen van een onderzoekscommissie steeds moeizamer zal zijn.
- 2 Dergelijke commissie hadden tot voor kort ook een appaiserende functie. Ze werkten positief. Maar als het politiseren doorgaat, zal deze functie vervallen. Welke kant gaat de politieke conflictbeheersing dan op?
- 3 Een derde element is dat leerprocessen zullen stagneren, als onderzoek gepolitiseerd wordt.

### ***Hoe het beter had gekund: modelstatuut?***

Natuurlijk wordt traditioneel gereageerd met regels. IPO, VNG en ministerie van BZK komen met een *model-statuut voor het kasgeldbeheer*. Dat laten we nu terzijde.

Hoe het *media-element* te bezien? Otto Scholten, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, meent: 'Men had sneller meer informatie moeten verschaffen, beter moeten vertellen hoe het in elkaar zat. Erbij moeten zeggen dat het allemaal heel onverstandig was. En snel een commissie aan het werk moeten zetten, met vermelding van de opdracht en het tijdstip van rapportage' (BB, 300799: 7). Dat gebeurde niet. De afwezigheid van die aanpak bood media de mogelijkheid om elke dag met nieuwe informatie en nieuwe stellingen te komen. Daarbij werden kleine feiten tot grotere dimensies opgeblazen. Olie op de golven, kwam er van de fracties. Er volgden enkele speciale PS-vergaderingen.

### ***Vergelijking met andere crises***

Recente crises op het ministerie van Justitie (Sorgdrager onder vuur; ontslag Docters; doorlating van grote hoeveelheden cocaine vlg. de commissie-Kalsbeek, die de uitvoering van het beleid als reactie op de IRT-affaire bekeek) en Defensie (gedrag van generaal Couzy; Srebrenica; overplaatsing leiding geheime dienst) hebben een overeenkomst met de casus Zuid-Holland volgens Otto Scholten. Deze drie overheidsorganisaties blonken in het recente verleden in het geheel niet uit in openheid en zich actief verantwoordend aan de samenleving. Dat bleek ook te proeven bij het provinciebestuur.



### *Commissie-Van Dijk*

Als u het voorgaande leest, welke vragen kan een bestuurskundige dan de commissie - Van Dijk zoal aanreiken?

- Een bestuurskundige kan de vraag stellen: *zaten er onverstandige elementen in het treasury-beleid?*

In 1988 al ging Zuid-Holland bankieren, blijktens een notitie ondertekend door CdK Patijn. Schoorvoetend, maar toch. Wychen had al in 1985 de ban gebroken. Volgens een afdruk in *Trouw* van 16 juli was een onderdeel van het GS-besluit uit 1995 waarin op verzoek van gedeputeerde Brouwer het beleid verder werd gemoderniseerd: 'Als onderdeel van de treasury wordt gebruik gemaakt van risicoloze intensiveringsinstrumenten op de geldmarkt'. Men geloofde blijkbaar meer geld te kunnen maken zonder extra risico te lopen. 'Dat kan niet, en daarom was het een onverstandig besluit', aldus Bordewijk (300799). Stel dat dat inzicht bij nader inzien ook tot de ambtenaren was doorgedrongen dan hadden ze dat in voorkomende gevallen moeten melden bij de gedeputeerde of het gehele college. GS op haar beurt had moeten beseffen dat voegels niet vanzelf in een beek vliegen. Dus hadden ze hetzij af moeten zien van intensiveringen, hetzij een voorziening moeten treffen om zich in te dekken tegen risico's.

- Een bestuurskundige kan vragen: *Waarom moest er een Ceteco-affaire volgen om zoveel heisa te doen ontstaan? Zou bij het uitblijven alles gewoon zijn gangetje zijn gegaan?*

Antwoord: Vele commentatoren zijn het er over eens: zpoinder Ceteco zou alles gewoon zijn gangetje gegaan zijn. Dan zou Baarspul zijn mandaat gehouden hebben. Dan zou er 'mooi' verdiend zijn, en was het een succesnummer *gebleven*. Was zo stond het in de wandelgangen bekend: als een succesnummer. Succes en gfallen liggen dicht bij elkaar.

Als geen afdoende maatregelen genomen worden, doet zich wellicht morgen of overmorgen, wellicht bij een andere overheid, weer een affaire voor die lijkt op Ceteco. Zouden er niet allang missers zijn geweest, die alleen het daglicht niet zagen?

- Een bestuurskundige kan ten aanzien van een accountant de vraag stellen: *Welke rol speelde de accountant in deze?*

Accountants hebben wel bijdragen aan de discussie in de rekeningcommissie, maar er is geheugenverlies opgetreden. Het liep zo 'mooi' dat Statenleden, waaronder De Jong, zich eenvoudig een tegenvaller niet kon voorstellen. Jaarlijks steeg het voordeel. Baarspul werd bejubeld. De tijdgeest van 'bedrijfsmatigheid, waarin 'iedereen doet het' gold, deed kritische vragen naar de achtergrond verdwijnen. PS-leden spinnen niet allemaal het jaarverslag uit en gaan niet maandelijks 'buurten' bij de rekeningcommissie: de meeste Statenleden bleven monddood; en ze vonden het wel goed. GS en PS gijzelden elkaar zou je kunnen zeggen.

- *Vraag: Zijn er hulpmiddelen voor het beoordelen bij uitlenen?*

Antwoord: Een aantal kleinere Nederlandse gemeenten en andere lagere overheden heeft medio 1999 ongeveer 100 miljoen gulden aan overtollige kasmiddelen uitstaan bij twee Turkse banken in Nederland, de Finansbank en de United Garanti Bank. Beide banken hebben dat 23 juli bevestigd (NRC, 230799). Deze banken vergoeden een veel hogere rente dan de grote Nederlandse banken. Op de lijst van de Consumentenbond komen ze voor als banken die de hoogste spaarrente bieden, aldus de NRC, die we hier volgen. Ze worden vanwege hun korte bestaan, hen nog beperkte omvang en hun Turkse achtergrond desalniettemin als relatief riskant beoordeeld. Hoe komt men daarbij? We komen nu bij het antwoord op de vraag.

Er is een agentschap voor beoordeling van kredietwaardigheid Duff & Phelps en die beoordeelt banken met AAA als het meest kredietwaardig. Het agentschap geeft uiteraard ook andere beoordelingen. De Finansbank had de kwaliteit BB en de United Garanti Bank een BBB-beoordeling. Wie wil uitlenen, moet dus dat agentschap raadplegen.

Gemeenten weten de weg naar banken met een hoger risicoprofiel te vinden omdat de rente de afgelopen jaren is gedaald en kasoverschotten doorgaans een lage rente opbrengen (zie NRC, 230799).

- *Een bestuurskundige kan ten aanzien van GS de vraag stellen: Het provinciebestuur voert toch een toezichthoudend beleid ten aanzien van gemeentebesturen. Hoe was het gedrag van het provinciebestuur (GS) naar gemeentebesturen: werden de gemeenten ook aangezet tot een actief treasurybeleid?*

Merkwaardig genoeg hebben Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland in het verleden gemeentebesturen in hun provincie op de vingers getikt omdat ze zich bezighielden met bankieren. Dat is geen taak voor de overheid, oordeelde het provinciebestuur toen. Merkwadig dat het provinciebestuur eerst anderen verbiedt, wat ze zichzelf wel toestaat! Bij nader inzien moet genuanceerd worden. Er werd niet met twee maten gemeten. Het jaar dat het provinciebestuur maande tot terughoudend treasury-beleid waren 1980. CdK was toen Maarten Vrolijk. De provincie had er destijds via het ministerie van financiën lucht van gekregen dat gemeentebesturen zich bezighielden met het verhandelen van kasgeldleningen. M. Vrolijk stuurde destijds, in 1980, een brief naar alle gemeentebesturen van zijn provincie, met de sommatie om te stoppen met optreden als financieel intermediair. Vrolijk schrijft: 'Hety is voorgekomen dat gemeenten kasgeldleningen opnemen en opgenomen bedragen onmiddellijk of spoedig daarna weer uitzetten, voornamelijk of mede met het doel uit deze transacties rentewinst te halen'. En: 'Deze handelwijze, die neerkomt op het verhandelen van kasgeldleningen, stuit op ernstige bezwaren en wordt dan ook niet juist en niet gewenst geacht' (VK, 300799). Een van de actieve gemeenten was destijds Capelle aan den IJssel. Er was dus een besef bij het provinciebestuur geweest, dat in 1999 in moeilijkheden kwam door de Ceteco-affaire van de grote risico's. Is waar dat organisaties geen geheugen hebben?

- Een bestuurskundige kan ten aanzien van PS de vraag stellen: *als Statenfracties hun handen in onschuld wassen, is dan niet onterecht: was er immers geen rekeningcommissie en wat deed die?; is er geen accountantsverklaring afgegeven?*

Statenleden hielden tot en met het aftreden van gedeputeerde De Jong vol niets van de bankieractiviteiten van de provincie te weten. En ze noemden het schokkend dat slechts een ambtenaar wist wat er omging in het treasury-beleid van de provincie Zuid-Holland. Beide stellingen zijn niet houdbaar gebleken.

- De (meeste) Statenfracties hebben ten onrechte hun handen proberen schoon te wassen, zo bleek 30 juli. Ze wisten wel degelijk van de bankiersactiviteiten. Kort voor het uitbreken van de Ceteco-affaire, maakte SGP-statenlid C. Freeke, lid van de rekeningcommissie die over de provinciefinanciën waakt, zich sterk om gemeenten ook meer ruimte te geven voor een actiever treasury-beleid (Vergeten waren, bij dit Statenlid, de waarschuwingen van CdK Vrolijk uit 1980).

- De rekeningcommissie, waarvan ook deel uitmaakte de latere gedeputeerde De Jong (die viel op de Ceteco-affaire), heeft in 1996 en 1997 speciale aandacht besteed aan het treasury-beleid van de provincie zelf. In 1996 schreef de interne controlegroep van de afdeling Financiën dat de kasbeheerder alleen 'leningsovereenkomsten sloot met goudgerande ondernemingen'. De rekeningcommissie vroeg zich daarop af of er niet een limiet per onderneming werd gehanteerd. Het antwoord van GS was positief. GS zouden zich houden aan de richtlijnen van pensioenfonds ABP. In 1997 kwam Ernst & Young met een onderzoek naar het treasurybeleid van de provincie Zuid-Holland. Het provinciebestuur werd gewezen op een continuïteitsprobleem omdat er sprake was van een grote afhankelijkheid van een ambtenaar. De rekeningcommissie stelt daarop ook weer een vraag richting GS. Hoe kan de kennis van de ambtenaar bewaard blijven? GS antwoorden dat treasury inmiddels een aanvaarde functie van het apparaat is. Met andere woorden, er is schokbestendigheid. Ambtenaar Baarspul trad ook regelmatig op op cursussen voor het eigen ambtelijk personeel, en hij legde tot in detail de Zuidhollandse werkwijze bij treasury uit (zie VK, 300799).

- Een bestuurskundige kan ook de vraag stellen: *Als een actief treasurybeleid mogelijk is wat heeft dit dan al opgeleverd? Valt het Ceteco-verlies in het niet bij de behaalde winst?*

Sinds 1995 toen GS buiten PS om het besluit namen te gaan bankieren, heeft Zuid-Holland 20.6 miljoen winst geboekt. Dat blijkt gewoon uit de jaarrekeningen. Provinciale Staten konden het geld vrijelijk besteden aan publieke zaken. De winst is te laag als het Ceteco-verlies 47.5 miljoen is.

- Een bestuurskundige kan de vraag stellen: *heeft het toezichthoudende ministerie van BZK schone handen?*

De ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken stimuleerden het ondernemend omgaan met overheidsgeld door lagere overheden. Op BZK verscheen elke maand een overzicht van de bancaire activiteiten van onder meer de provinciebesturen. Minister Peper heeft na de affaire in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat zijn ambtenaren eerst in juli 1999 op de hoogte

geraakten. Dat wordt in twijfel getrokken vanuit de CDA-oppositie (Balkenende, Van der Hoeven).

- Een bestuurskundige kan de vraag stellen: *werden besluiten van GS wel eens vernietigd?*

CdK Leemhuis van Zuid-Holland had de beslissing om te gaan bankieren voor vernietiging kunnen voordragen aan de minister van Binnenlandse Zaken, en dat volgens H. Hennekens ook *moeten* doen (Staatscourant, 190899). Ze deed het niet. Komt dit eigenlijk vaak voor, die ter vernietiging voordragen? Sinds 1995 is het - tot 19 augustus 1999 - *geen enkele keer* voorgekomen dat een beslissing van Provinciale Staten ter vernietiging bij het ministerie is voorgedragen. Bij gemeenten is dit *nauwelijks anders*. In 1995 ging het om een besluit van de gemeenteraad van Zandvoort en in 1997 om Thorn. In beide gevallen ging het om een *financiële kwestie*. De raad van Thorn besloot f 10.000 buiten de begroting te houden omdat de gemeenteraad het niet eens was met een uitgave voor een juridisch adviseur door het college van B&W. Ook in Zandvoort ging het om een extern advies, nu over woonwagendplaatsen. Daarbij blijkt de stelling van de Nijmeegse hoogleraar Hennekens dat besluiten aan de lopende band ter vernietiging worden voorgedragen niet juist. Het lijkt wel zo te zijn dat burgemeesters hun raad vaak waarschuwen over mogelijke strijdigheid met de wet. Die dreiging kan tot gevolg hebben dat een besluit niet wordt genomen of inhoudelijk wordt bijgesteld.

### *De aanloop naar de rapportage*

De commissie-Van Dijk zou op 1 oktober 1999 rapporteren over de Ceteco-zaak. Minister Peper zorgde ervoor dat hij aan de bal bleef en niet beschuldigd kon worden van nietsdoen, van geen aandacht hebben voor de kwestie-Zuid-Holland, of achteraan hobbelen. Uit *mediamanagement-oogpunt* heel slim. Op 30 september verschijnen er dan ook berichten in de kranten dat minister Peper een wettelijk *verbod op bankieren* wil en het *toezicht op provinciebesturen* gaat verscherpen. Het departement controleert voortaan of provinciebesturen voldoen aan informatieverplichtingen en de financiële normen die wettelijk zijn opgelegd. Bankieren door overheden wordt definitief bij wet verboden. Dat schrijft bewindsman Peper in een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de Ceteco-affaire.

Minister Peper stuurde op 29/09/99 ook een rapport van *accountantskantoor Deloitte & Touche* naar de Kamer waaruit blijkt dat Zuid-Holland *de wet- en regelgeving op een aantal punten heeft veronachtzaamd*. Het betreft het te laat opsturen van provinciale besluiten en het *versluiert* weergeven van essentiële informatie. De onderzoekers komen ook tot de conclusie dat het toezicht van het departement gebaseerd was op *vertrouwen* in de interne controle bij de provincie. Dat uitgangspunt is onrealistisch gebleken en zal moeten worden herzien, meent Deloitte & Touche. Peper velde verder nog geen oordeel over de handelwijze van het provinciebestuur en over de rol van de commissaris der koningin.

Volgens Peper was de controle door de departementale ambtenaren weliswaar onvoldoende maar handelde de provincie Zuid-holland in strijd met de Provinciewet door in 1995 te gaan bankieren *zonder daar het departement over te informeren*.

### *De commissie-Van Dijk*

We komen bij de commissie-Van Dijk maar eerst iets over een orkaan. In 1998 raasde de orkaan Mitch over een deel van de Verenigde Staten en omgeving. Deze orkaan veroorzaakte veel schade in Midden-Amerika en was voor een deel de oorzaak van de economische recessie in dat gebied waardoor de afzetmarkt voor handelshuis Ceteco instortte en het handelshuis failliet ging onder achterlating van een schuld van 47.5 miljoen aan Zuid-Holland. Daarop volgde veel kritiek en besloten PS van Zuid-Holland tot een onderzoek. In totaal heeft de provincie voor 1.7 miljard gulden uitstaan aan leningen, voornamelijk bij binnenlandse financiële instellingen. Hoe kon het zover komen? Natuurlijk kon het zover komen omdat *de wijze van kijken* naar een zakelijke, *bedrijfsmatig opererende overheid* progressief was en dus democratische controle en toezicht verslaptten. Initiaief nemen kon en moest zelfs en de provincie-ambtenaar Baarspul kreeg de vrijheid (zie publicaties van Osborne & Gaebler; Teske & Schneider). Dat hij dan ook enkele weken voor het uitkomen van het *rapport-Van Dijk c.s.*, dat verslag deed van nader onderzoek naar de gang van zaken, geschorst werd, begreep hij niet. Alle leidinggevenden van Zuid-Holland en de betreffende ministeries wisten immers wat hij deed maar kregen geen schorsing.

De commissie -Van Dijk bestond naast de ex-minister van Binnenlandse Zaken Cees van Dijk (CDA) uit Theo Quene (PvdA) en Lien Vos-Van Gortel (VVD). De commissie kwam 1 oktober 1999 met een rapport '*Een doorboorde buidel*'. Daarin stelt de commissie, die was ingesteld na de ontdekking van de Ceteco-affaire die de val van gedeputeerde De Jong inluidde, dat GS van Zuid-Holland in 1995 een *ondeugdelijk* en extreem *riskant besluit* hebben genomen om te gaan *bankieren*. Het besluit is *democratisch ontoelaatbaar*, omdat het Provinciale Staten buiten spel zette. GS, het dagelijks bestuur van de provincie, hield besluit CA 38839 geheim. Dat was fout. Het had PS moeten worden gemeld aan PS en Binnenlandse Zaken.

PS hadden alerter moeten zijn want ze wisten van de hoed en de rand of konden dit weten. Statenleden en fracties hebben niet doorgevraagd, blij als ze over het algemeen waren met de inkomsten.

Binnenlandse Zaken was wel op de hoogte. Ambtenaren kwamen twee keer per jaar langs om de boeken te bekijken. Volgens Baarspul waren de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën precies dat hij miljoenen leende en tegen een hogere rente weer uitleende. Maar BiZa heeft *geen actief toezicht* uitgeoefend en krijgt daarmee ook een veeg uit de pan. BiZa had iets kritischer de boekhouding van de provincie moeten controleren.

Had het besluit om te bankieren voor vernietiging moeten worden voorgedragen? Leemhuis blijkt dat wel te hebben laten uitzoeken. Volgens haar adviseurs waren geen gronden voor de vernietiging aanwezig, volgens de commissie echter wel.

De kranten hadden ongelooflijk vette koppen. NRC: 'Bankieren was ontoelaatbaar' (011099). Het bleek ook dat volgens ambtenaar Karel Baarspul de afgelopen jaren zo'n dertig miljoen gulden voor de provincie was verdiend.

### *Koppen rollen*

Voor Van Dijk die *geen politiek oordeel velt*, hoefden er geen koppen te rollen maar enige tijd na de val van De Jong, maar nu direct na het verschijnen van het rapport van de cie-Van Dijk, werd gedeputeerde Wolf (evenals De Jong lid van de PvdA) gevloerd. Hij hield de eer aan zichzelf en stapte op, nog voor het Statendebat over het rapport plaatsvond. Vaandelvlucht, zo luidt de kwalificatie van de CDA-fractie in de Staten. Wolf wist genoeg toen hij het commentaar van premier Kok op het rapport hoorde. Kok sprak van grove nalatigheid. Kok stelde dat de commissie – Van Dijk een buitengewoon ernstige situatie had blootgelegd. *'Het is werkelijk om zeer van te schrikken'*, aldus de premier (NRC, 0510990). Via wat heet de PvdA-binnenlijn had minister Peper laten weten dat er iets fundamenteels moest gebeuren om het vertrouwen van de burger te herstellen. Op woensdag 6 oktober debatteren PS en op donderdag voelt de Tweede Kamer minister van BZK Peper aan de tand. Het is politiek handig wanneer Provinciale Staten spijkers met koppen hebben geslagen. Met de druk van Kok en Peper was het lot van Wolf beslecht. De druk was rond 2 oktober nog toegenomen toen in het PvdA-vlugschrift werdgesteld dat de aandacht zich moest richten op de PvdA-gedeputeerden die in het vorige college verantwoordelijk waren voor het gewraakte besluit tot bankieren. En ook de voorzitter van het PvdA-gewest deed een duit in het zakje met de opmerking dat hij zich niet kon voorstellen dat er geen persoonlijke consequenties aan het rapport-Van Dijk werden verbonden. Maandag 4 oktober werd bovendien bekend dat het college van GS zich kon vinden in het rapport van de commissie-Van Dijk en in de aanbevelingen.

Wolf was gedeputeerde ten tijde van het besluit in 1995 evenals de CDA-gedeputeerde Heykoop en zat met als CdK Leemhuis-Stout in het college van GS. Ok hij en de CdK lagen onder vuur. De CdK was weliswaar tegen bankieren maar had zich laten overrulen door de meerderheid van GS. De eerstverantwoordelijke in 1995 was gedeputeerde Brouwer maar die keerde in 1999 niet terug in het college. Hij zei de provinciale politiek vaarwel.

## Oefening

Tegen welke regel uit de checklist is in elk geval in de Ceteco-casus gezondigd?

### *Checklist voor communicatie bij bestuurscrisis*

- Breng alle ellende meteen naar buiten.
- Vergewis je ervan dat het complete beeld is overgebracht. Als er niettemin via de media nieuwe feiten naar buiten komen, duidt dat op nog aanwezige informatie in het ambtelijk apparaat; deze moet snel naar boven worden gehaald.
- Bij crises moeten bestuurders beschermd worden tegen hun neiging tot bagatelliseren. Ze moeten de grenzen van hun competentie erkennen en luisteren naar de adviezen van de voorlichter.
- Beeldvorming in de beginfase van de crisis (de 'snurkende'burgemeester) is cruciaal en kan de beste communicatiestrategie bij voorbaar uitzichtsloos maken.
- Houd de regie zoveel mogelijk in eigen hand. Er treedt steeds een woordvoerder naar buiten.
- Reageer zo snel mogelijk op nieuwe ontwikkelingen.
- Leef mee, maar houd als woordvoerder professioneel afstand tot de geplaagde bestuurder.

- Realiseer je als woordvoerder dat de bestuurder van veel kanten adviezen krijgt en dat je niet de enige adviseur bent.
- Belangrijker dan het redden van de bestuurder is het beperken van de schade van de crisis. Terugbrengen van het vertrouwen in de overheid bij de burgers is uiteindelijk belangrijker dan de zetel van een bestuurder.

Bron: BB, 140400: 36

### *Antwoord*

'Bestuurders neigen er nog wel eens toe om een crisis te bagatelliseren', luidt een regel. Hiertegen is gezondigd doordat CdK Leemhuis aanvankelijk ontkende dat ze de leningbesluiten had mede-ondetekend terwijl een dag later het tegendeel naar buiten kwam. Ambtenaren hebben daarop vermoedelijk gewezen. Als herhaaldelijk gecorrigeerd moet worden ontstaat een beeld van draaierige en liegende bestuurders.

### *Literatuur over de Ceteco-affaire*

- Barschot, J. van, en T.J. Meeus, In Almere kan het allemaal, in: NRC, 17 aug. 1999.
- Bonnema, W. e.a., Gemeentefinanciën, Samsom, Alphen, 1996.
- Bordewijk, P., In Zuid-Holland moest verkeerde gedeputeerde aftreden, in: BB, 20 juli 1999, p. 27.
- Bordewijk, P., Ceteco-affaire bedreigt normale activiteiten provincies, in: BB, 27 aug. 1999, p. 25.
- Brink, R. van den, en R. van der Heijden, Bankieren met de publieke kas, in: VN, 31 juli 1999.
- Elzinga, D.J., Politieke verantwoordelijkheid provincie moet duidelijker – Ceteco-affaire Zuid-Holland, in: BB, 3 september 1999, p. 23.
- Fortuyn, P., Kok, waar ben je?, in: Elsevier, 31 juli 1999, p. 17 (1999b).
- Fortuyn, P., Leemhuis, vertrek!, in: Elsevier, 24 juli 1999, p. 15 (1999a).
- Haan, F. en M. de Zwart, Zuid-Holland: de bank, in: Volkskrant, 31 juli 1999.
- Heertje, A., Bestuur Zuid-Holland moet opstappen, in: NRC, 26 juli 1999.
- Hen, P. de, Part noch deel, in: Elsevier, 24 juli 1999, p. 9.
- Hooijmaijers, M., Ceteco was domme belegging Z-Holland, in: Volkskrant, 22 juli 1999.
- Joustra, A., Wie treedt af, in: Elsevier, 31 juli 1999, p. 8-9.
- Meuleman, L., Politicus moet meer in huis hebben dan roeping, in: Volkskrant, 31 juli 99.
- Mol, N.P., Bedrijfseconomie voor de collectieve sector, Samsom, Alphen, 1998 (4e druk).
- Nieuwenhuijsen, P., Zuid-Holland: slecht mediamanagement, in: BB, 30 juli 1999, p. 7.
- Rosema, M., Politici niet schuldig, wel verantwoordelijk, in: Volkskrant, 22 juli 1999.
- Tamminga, M., Hoe dom was Zuid-Holland?, in: NRC, 30 juli 1999.
- Wynia, S., Wie is brandschoon? - Hoe cultuurverandering in de jaren tachtig leidde tot onbezonnen bankieren bij alle Nederlandse overheden, in: Elsevier, 31 juli 1999.
- Wynia, S., Een mannetjesputter, in: Elsevier, 7 augustus 1999, p. 10-12.

### **33 De controller nader bestudeerd**

Maatschappelijke ontwikkelingen leidden ertoe dat gemeenten zich gingen bezinnen op hun kerntaken, op het meer inzichtelijk maken van de kosten en baten van de uitgevoerde taken, en op het doeltreffend en doelmatig uitvoeren van taken. Gemeenten gingen nadenken over hoe meer bedrijfsmatig te functioneren. In het daarvoor ontwikkelde financieel instrumentarium speelt een controller een belangrijke rol. Wat is de positie van de controller in kleinere gemeenten? Die vraag staat hier centraal.

De gemeente Amstelveen zoekt een medewerker planning & control, tevens plv. controller. Wat zijn de taken en welke functie-eisen gelden? Dat blijkt uit de tekst in 'Casus: advertentietekst controller'.

### **Casus: Advertentietekst controller**

De gemeente Amstelveen zoekt een medewerker planning & control, tevens plv. controller.

De functie-informatie uit de advertentietekst luidt als volgt:

De stafafdeling Verantwoording & Control verzorgt de financiële administratie van de dienst en heeft daarnaast als taak de planning & control. Naast de taken als het opstellen en onderhouden van de begroting en het rapporteren over het verloop van de begroting neemt de controlling en het ontwikkelen en onderhouden van het management-informatiesysteem een belangrijke plaats in.

De taken zijn de volgende:

- Financieel-economische beleidsadvisering ten behoeve van de primaathouders;
- Ontwikkelen en implementeren beleids- en beheersinstrumenten;
- Opstellen productbegroting van de dienst;
- Opstellen afdelingsbudgetten;
- Opstellen begrotingswijzigingen in overleg met de hoofden;
- Toetsen van de beleidsmatige toelichting van de primaathouders bij zowel de tijdvakrapportages als de jaarrekening aan de voortgang;
- Samenstellen toelichting op de dienstrekening en hierover overleggen met primaathouders en administrateur;
- Waarnemen van de controller.

Functie-eisen:

- Een academisch werk- en denkniveau (bedrijfseconomisch/ financieel);
- Ervaring op het gebied van overheidsadministraties, bij voorkeur die van gemeenten;
- Analytisch vermogen;
- Kritische houding en overtuigingskracht;
- Goede contactuele en schriftelijke vaardigheden;
- Leidinggevende vaardigheden.

Arbeidsvoorwaarden:

- Het salaris bedraagt afhankelijk van opleiding en ervaring maximaal .... Bruto per maand.



De positie van de controller in kleinere gemeenten is onderzocht door De Kruijf in zijn afstudeerscriptie bij de Open Universiteit Nederland. De Kruijf publiceerde hierover ook twee korte artikelen, namelijk in het tijdschrift Bestuursmiddelen uit 1996. De Kruijf was destijds hoofd van de hoofdafdeling financiën van de gemeente Oegstgeest. Wat zijn zijn bevindingen? Hij richtte zich op 20 gemeenten met minder dan 24.000 inwoners gespreid over Nederland. Van die gemeenten had een op de vijf de controlfunctie in 1996 *formeel geregeld*, terwijl een kwart dat 'binnenkort' ging doen. Ruim de helft van de onderzochte kleine gemeenten was in 1996 niet van plan een controller aan te stellen. Welke motieven waren er voor invoering van een controller? Welke motieven om ervan af te zien? Welke condities werken belemmerend voor de uitoefening van een controlfunctie in een kleine gemeente?

### ***Motivering invoering controlfunctie***

Uit het onderzoek van De Kruijf (1996) bleek het volgende op het vlak van motieven over de aanstelling van een controller in een kleine gemeente.

- 'Het voldoen aan nieuwe verordeningen met betrekking tot de administratieve organisatie, die aansluiten op de eisen van de nieuwe Gemeentewet omtrent onder meer de doelmatigheid'.
- 'De bevordering van produkt-/klantgericht werken, waartoe een veranderingsproces is ingezet, dat ondersteund moet worden door de controlfunctie'.
- 'De bevordering van integraal management, waarbij verantwoordelijkheden lager in de organisatie worden gelegd, waardoor er meer behoefte ontstaat aan planning en control'.
- 'De invoering van een sectorenmodel, dat moet leiden tot een efficiënter middelenbeheer'.

### ***Motivering om geen controlfunctie in te stellen***

Uit het onderzoek van De Kruijf (1996) bleek het volgende op het vlak van motieven om niet over te gaan op aanstelling van een controller in een kleine gemeente.

- 'De noodzaak hiertoe is niet ter sprake gebracht'.
- 'Een acute noodzaak wordt niet gevoeld in verband met een op handen zijnde gemeentelijke herindeling'.
- 'De organisatie is te klein'.
- 'Elementen van de controlfunctie behoren reeds tot de taak van het hoofd financiën en een formele vastlegging kan om praktische redenen achterwege blijven'.
- 'De invoering van de controlfunctie is wel ter sprake gebracht, maar wordt niet gesteund door de gemeentesecretaris'.

### ***Positie controller in een kleine gemeente***

Uit het onderzoek van De Kruijf blijkt dat twee van de drie gemeenten het hoofd financiën tot controller benoemen, de resterende gemeenten kozen voor een controller die die functie niet met een andere combineert. Als het hoofd financiën of hoofd middelen als controller fungeert, worden binnen de afdeling consultants aangesteld om de budgethouders te ondersteunen. Deze consultants zijn remplaceanten voor decentrale controllers, die in kleine gemeenten niet voorkomen.

Wat is de reden om het hoofd financiën als controller aan te stellen? Veelal gaat het om praktische overwegingen. Het hoofd financiën is meestal iemand met gezag die een centrale plaats in de organisatie inneemt.

Een nadeel van een hoofd financiën? Ja, het nadeel is dat er geen control per sector kan plaatsvinden. En: kan een controller wel voldoende informatie genereren om te komen tot centrale beheersing en planning.

### ***Aan een controller in een kleine gemeente gestelde eisen***

De Kruijff praat ons ook op dit punt bij. Uit zijn onderzoek blijkt het volgende profiel van de controlfunctie in een kleine gemeente naar voren te komen.

- 'Beschikt over een visie en initiërend vermogen om een stimulerende rol te kunnen vervullen en niet-conventionele oplossingen te kunnen bedenken'.  
Antwoord: 73%.
- 'Hoofdlijnen herkent, hieraan vasthoudt en aanwijzingen geeft aan het proces om te komen tot het stellen van prioriteiten'. Antwoord: 60%.
- 'Zeer grote kennis heeft aangaande de aard en de werking van de (administratieve) organisatie'. Antwoord: 53%.
- 'Aanvoelt en weet wie, welke informatie op welk moment nodig heeft en daarin voorziet'. Antwoord: 47%.
- 'Een praktische analytische instelling heeft'. Antwoord: 47%.
- 'Communicatieve bekwaamheid heeft'. Antwoord: 40%.
- 'Financieel-economische kennis heeft'. Antwoord: 40%.
- 'Generalist is'. Antwoord: 20%.
- 'Zich dienstbaar opstelt naar de organisatie, het management en het bestuur'.  
Antwoord: 13%.
- 'Zeer consciëntieus en volstrekt integer is'. Antwoord: 7%.

Vraag: Past de controller uit Amstelveen (advertentietekst) in dit plaatje?

### ***Belemmeringen uitvoering controlfunctie in kleine gemeenten***

Wat bemoeilijkt het van de grond komen respectievelijk het functioneren van een controller in een kleine gemeente? De meeste respondenten uit kleine gemeenten, die De Kruijff sprak, melden het ontbreken van een bedrijfsmatige organisatiecultuur. Daaraan gekoppeld: het centraal management schept onvoldoende voorwaarden voor een integrale uitoefening van sectormanagementfuncties. De bereidheid in de ambtelijke organisatie van een kleine gemeente om veranderingen door te voeren wordt als gering gekenschetst.

### ***Controltaken in kleine gemeenten***

Wat zijn de belangrijkste controltaken in een kleine gemeente? De Kruijff (15 juni 1996) rapporteert het volgende in afnemende mate van door aantallen respondenten genoemde prioriteit.

- 'Financiële planning'.
- 'Begrotingscyclus
- 'Periodieke voortgangsrapportages verzorgen'.
- 'Concern-administratie'.
- 'Verzorging van de administratieve organisatie'.

- 'Bevordering rechtmatigheid en doelmatigheid'.
- 'Opzetten werking budgetsysteem'.
- 'Bedrijfseconomische advisering'.
- 'Sturing bedrijfsprocessen d.m.v. analyses'.

Het onderzoek onder kleine gemeenten toont dat accent ligt op de financiële functiekant van het werk van controller en minder op beheersing van bedrijfsprocessen. Resultaatgerichte sturing komt in het onderzoek nog niet sterk naar voren. Het onderzoek dateert ook uit 1996. Maar er wordt hier en daar wel gewag gemaakt van trajecten voor outputbudgettering.

### ***Rol managementteam in relatie tot controlfunctie in kleine gemeenten***

In alle twintig door De Kruijff in 1996 onderzochte kleine gemeenten functioneerde een managementteam. Slechts in een op de drie gevallen maakt een controller ook deel uit van zo een managementteam. In de andere gevallen was de controller als adviserend lid toegevoegd. In twee van de gevallen speelt het managementteam wel een rol bij de uitoefening van de controlfunctie.

### ***Debat: controller te beperkt op middelen gericht?***

Een van de discussiepunten uit de jaren negentig was of de rol van controller te beperkt is, want zich teveel concentreert op de middelenfunctie. De Ridder, hoofd sector controlling en tevens controller van de dienst Stadsontwikkeling en Beheer van de gemeente Alkmaar, verdedigde dat extra handicaps ontstaan om de onder de verantwoordelijkheid van de controller vallende taken te kunnen waarmaken. Vooral op het gebied van automatisering spelen grote risico's, beweert hij, omdat nagenoeg iedere gemeente destijds, in 1992, aanzienlijke bedragen uitgaf voor automatisering. De risico's waren volgens hem groot dat deze investeringen onvoldoende nuttig worden aangewend.

### ***Stelling***

- De controller is het bedrijfseconomisch geweten van de organisatie.

Deze stelling wordt verdedigd door De Ridder (1992). Zijn argument: bij al de besluitvorming in de organisatie moet het financieel-economisch aspect steeds voldoende worden meegenomen. Om die taak goed te kunnen vervullen moet er een financieel informatiesysteem zijn, en moet in het algemeen de planning & control-instrumenten worden ingezet.

### ***Casus: Wat een controller kan zeggen over automatiseringsprojecten***

Er zijn adviezen te geven voor elk automatiseringsproject opdat traditionele fouten vermeden worden. We geven enkele van de adviezen van De Ridder (1992), zelf controller in Alkmaar, ten tijde van het schrijven van zijn artikel.

### ***Valkuilen bij de opzet van informatiebeleid/ informatieplanning***

- 'Een informatieplan dient gebaseerd te zijn op het lange-termijnplan van de gemeente'.

- 'Zorg voor een goede betrokkenheid van het gehele management, desnoods door enige speciale bijeenkomsten "op de hei"'.
- 'Maak eerst een plan en ga daarna aan de slag in zo klein mogelijke stappen'.
- 'Zorg voor een evenwichtige inbreng in het team dat het beleidsplan opstelt; zowel informatietechnisch als strategisch als functioneel'.
- 'Voorzie in enkele projecten die op korte termijn succes opleveren'.
- 'Automatisering is niet van de automatiseringsafdeling. Het is iets van iedereen en voor alledag en zeker iets van het management'.

#### *Valkuilen bij systeemontwikkeling*

- 'De wereld is continu aan veranderingen onderhevig. Dit betekent dat eisen/wensen/inzichten t.a.v. een systeem tijdens het ontwikkeltraject ervan veranderen. Houd de totale doorlooptijd beperkt'.
- 'Pas op voor systemen waarin ook uitzonderingen moeten kunnen worden verwerkt'.
- 'Pas op voor geïntegreerde systemen. Ze zijn complex, het overzicht gaat verloren'.
- 'De technisch slimste oplossing is economisch niet altijd de beste'.
- 'Bekijk bij elk systeem welke controlerapportage nodig/gewenst is'.
- 'Verlang een compleet werkplan en kostenplaatje'. Naast systeemontwerp en programmering dient er ook geld te zijn voor ontwikkeling en handleidingen, training gebruikersbegeleiding, en nazorg. Vooral op deze posten wordt volkomen ten onrechte vaak bezuinigd'.
- 'Besteed uitgebreid aandacht aan bespreking van het ontwerp alvorens met de bouw te starten'.
- 'Probeer kosten/baten te vertalen in concrete termen'.
- 'De kosten zijn er altijd eerder (en meestal hoger), de baten zijn er altijd later (en meestal lager)'.

#### *Valkuilen bij het opzetten van projecten vlg. een controller*

- 'Definieer van tevoren de gewenste eindproducten'.
- 'Zorg als controller in alle stuurgroepen betrokken te zijn die met systemen voor managementinformatie te maken hebben'.
- 'Zorg voor een evenwichtige samenstelling van het projectteam'.
- 'Zorg voor een projectleider met zowel functionele als automatiseringstechnische kennis'.
- 'Maak bij de start van een project een risico-memorandum'.
- 'Verlang een periodieke voortgangsrapportage'.
- 'Er bestaat geen project zonder meerwerk; dwing de projectleider tot een lijst van meerwerk. Achteraf is dan tenminste duidelijk waarom het project werd overschreden'.
- 'Tijd is een kwestie van prioriteit. Als de controller geen tijd heeft voor zijn inbreng, dan verspeelt hij zijn kansen. De trein dendert voort'.

#### *Valkuilen bij de aanpassing en het gebruik van methoden en technieken vlg. een controller*

- 'Uitgebreide en frequente communicatie tussen alle betrokkenen is van zeer groot belang'.

- 'Gebruik bewezen technieken.
- 'Automatisering brengt altijd veranderingen mee in de bestaande organisatie en werkwijze. Mensen moeten hierop worden voorbereid en daarin goed worden begeleid'.
- 'Volg in de bouwfase een geformaliseerde procedure voor wijzigingsvoorstellen'.
- 'Zorg voor grote betrokkenheid van het personeel dat met het project op enigerlei wijze te maken heeft'.
- 'Ken expliciet verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot aan de leden van een projectgroep'.
- 'Zorg voor goede en volledige systeem- en gebruikersdocumentatie'.
- 'Maak mensen vrij om in automatiseringsprojecten deel te nemen'.

#### *Valkuilen bij de toepassing van standaardpakketten vlg. een controller*

- 'Specificeer nauwgezet de eisen en wensen waaraan het pakket moet voldoen, voordat u de markt opgaat'.
- 'Wat je niet kan zien (aan functionaliteit), is er niet'. 'Ga niet af op mooie beloftes'.
- 'Neem contracten minutieus door en probeer alles te kwantificeren'.
- 'Ga niet in op beloftes van leveranciers dat bepaalde functies in een volgende release zullen worden geleverd. Ga uit van de versie die zal kunnen worden geleverd bij de start'.
- 'Voer geen geïsoleerde selectie uit, maar volg een geïntegreerde aanpak'.
- 'Het voortraject (het definiëren van de gewenste functionaliteit) is voor pakketten even belangrijk als bij zelfbouw en kost evenveel inspanning'.
- 'Veranderingen en/of toevoegingen aan een pakket werken niet vanzelfsprekend probleemloos bij de nieuwe versie. Daaruit kan veel extra werk voortvloeien. Test elke nieuwe release'.
- 'Een standaardstelsel betekent in vrijwel alle gevallen dat de AO op het stelsel moet worden aangepast ....'.

#### *Valkuilen bij het beheer van pakketten vlg. een controller*

- 'Een belangrijk aandachtspunt is het beheer van releases'.
- 'Evalueer bestaande systemen na verloop van tijd'.

#### *Valkuilen bij inschakeling van derden, vlg. een controller*

- 'Ontwikkel bij de start van een project een contracting strategy. Hierin worden uitgangspunten vastgelegd voor de inschakeling van derden: vaste prijs of op regiebasis?; wie wordt de eigenaar van de sources, enz. '.

#### *Valkuilen bij exploitatie vlg. een controller*

- 'Reken verwerkingskosten en beheerkosten toe aan systemen. Volg deze in het licht van mogelijke alternatieven'.

#### **Literatuur over controller**

- Bac, A., C. Knoop en J. van Zanten, Gemeentelijk financieel beheer, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.
- Bac, A., Controlling bij de overheid, in: Management in overheidsorganisaties, nov. 1991, F3130.

- Kruijff, P.C. de, Heeft een controller in een kleinere gemeente toegevoegde waarde?, in: Nieuwsbrief Bestuursmiddelen, 25 mei en 15 juni 1996.  
- Ridder, H. de, De controller: alleen een financieel expert?, in: Overheidsmanagement, 1992, nr. 12, pp. 344-351.

### **34 VBTB: de beleidsbegroting van het Rijk**

'Een priester en een taxichauffeur leggen het bijltje erbij neer en gaan naar de hemel. Petrus toont de priester zijn eeuwig verblijf - een hut. Dan toont Petrus de chauffeur zijn eeuwig verblijf - een herenhuis. De priester is verontwaardigd en vraagt Petrus: "Vanwaar het verschil?" Petrus antwoordt: "Als jij preekt, dan slapen de mensen. Als deze chauffeur zijn taxi rijdt, dan bidden ze!". De moraal van het verhaal is: het zijn de resultaten die tellen.

Deze anecdoten heb ik nodig om de sprong te maken naar VBTB, de naam voor het beleidsgericht begroting. Zijn departementen meer resultaatgericht geworden? Daarop gaan we in door de VBTB-operatie nader te bezien. VBTB gaat over begroten.

#### ***Begrotingen moeten toegankelijker worden***

De begrotingen van de departementen zijn tegenwoordig - anno 2004 - lijvige boekwerken. Ze kennen een hoog jargon gehalte en bevatten veel cijfers. Dat maakt dat ze niet makkelijk leesbaar zijn. Ze verbloemen bovendien vaak waarvoor ze bestemd zijn: zicht krijgen op de mogelijkheid of onmogelijkheid om uitgaven te verminderen of te vergroten. Daarom is het geen wonder dat begrotingen regelmatig object zijn van pogingen om de toegankelijkheid ervan te vergroten. Uit de lokale sfeer kennen we de roemruchte BBI-operatie, die ook op meer toegankelijkheid in het begroten was gericht. BBI is aan evaluatie is onderworpen door Harrie Aardema in zijn proefschrift.

Op rijksniveau is minister Gerrit Zalm de bestuurlijke auctor intellectualis geweest die de VBTB-operatie op gang bracht. VBTB staat voor: *van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Dat was ook de titel van het initiële rapport over het nieuwe begroten.

Bracht dit VBTB een ommekeer? De VBTB-operatie beoogt antwoord te geven op de drie vragen: wat willen we op Rijksniveau bereiken met beleid, wat doen we ervoor en wat levert het op?

#### ***VBTB en NPM***

De VBTB-operatie is gericht op het bereiken van *meer resultaatgerichtheid*. Als zodanig past VBTB in *New Public Management* (NPM), de wetenschappelijke fundering voor sturen op resultaten, afrekenen op prestaties en resultaatgericht management. NPM wordt vaak geassocieerd met de namen van Osborne & Gaebler ('Reinventing government'), Hood en anderen.

De belangrijkste ideeën uit NPM zijn: opsplitsing van organisaties door verzelfstandiging, beheersmatige vrijheden voor managers, explicitering van prestatie maatstaven, outputsturing en afrekenmechanismen met prikkels. Maar het gaat ook om een effectiever politiek primaat en meer betrokken burgers.

NPM werkte dus in op het begroten maar reikte ook verder.

### *Oogmerken van VBTB*

De bedoeling was dat de nieuwe departementale begrotingen die gebaseerd waren op door NPM geïnspireerd VBTB transparant zouden maken wat de doelen achter beleid zijn, welke instrumenten worden ingezet (wetgeving, voorlichting, subsidie, ambtelijk apparaat), welke financiële middelen hiermee gemoeid zijn en wat ervan terecht komt. Waarom financiert de rijksoverheid de padvinderij, de scheepvaart, de kustbewaking? Leidde extra geld tot extra resultaat? Duidelijk zal zijn dat het ministerie van Financiën hiermee de begroting niet alleen toegankelijker wil maken maar ook flexibiliteit wil(de) zoeken: waar loopt het minder en wat leent zich voor bezuiniging of extra uitgaven?

### *VBTB: hoe concreet?*

In 1999 ontvouwde het ministerie van Financiën zijn VBTB-plannen. Er werd later over geschreven in tijdschriften als Openbare Uitgaven en Bestuurskunde. Vanaf 2002 zou de beleidsbegroting een feit zijn. Het kabinet maakte ongeveer honderd miljoen euro vrij voor de departementen om tot VBTB-begrotingen en jaarverslaggeving te komen, onder de voorwaarde van cofinanciering, zodat er tweehonderd miljoen euro beschikbaar kwam (Bestebreur, 2004).

Door politici geformuleerde doelen moesten ingevolge VBTB worden geoperationaliseerd en SMART geformuleerd, zodat duidelijk is wat men wilde bereiken. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Per doelstelling waren prestatiegegevens nodig.

Over de prestaties zou systematisch moeten worden gerapporteerd in de jaarverantwoording die vroeger wordt uitgebracht, namelijk in mei in plaats van september van het jaar erop. Alle beleid moet periodiek worden geëvalueerd, de programmering ervan moet onderdeel worden van de begroting, zodat een sluitend systeem van planning & control ontstaat.

De Algemene Rekenkamer werkte aan de VBTB-operatie mee door een kritische monitoring.

De eerste beleidsbegrotingen lagen in september 2001 in de Tweede Kamer. Wat blijkt in juni 2004?

### *Evaluatie: de gevolgen van de VBTB-operatie*

Flip de Kam betitelde de eerste VBTB-operatie in de NRC nog als een bloedeloze operatie. Het inzicht in de prestaties ontbrak nog. Maar de Algemene Rekenkamer (AR) is meer positief over de gemaakte beleidsbegrotingen. Dan zijn wel jaarlijks verbeteringen nodig. Wat moet dan beter? We gaan op zoek naar de sterke en zwakke kanten van VBTB.

#### *Wat te bereiken: de doelstellingen*

De vraag wat te bereiken is, is volgens de AR maar bij 29 procent van de beleidsartikelen adequaat beantwoord. Bij 47 procent is de vraag onvolledig uitgewerkt en bij 24 procent in het geheel niet. Dat is niet direct positief.

*Wat doen we ervoor om de doelstellingen te bereiken?* Die vraag is volgens de AR bij 56 procent van de beleidsartikelen adequaat beantwoord en gedeeltelijk bij 38 procent.

### *Prestatiegegevens*

Vaak ontbreken adequate prestatiegegevens in de departementale begrotingen, volgens de AR. De vraag naar de kosten is goed uitgewerkt in 69 procent van de artikelen.

### SMART

Is de VBTB-operatie ook uitgelopen op SMART werken? Uit de artikelen die 2003 zijn geformuleerd, bleek:

- 157 Beleidsartikelen bevatten volgens een onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven 497 te bereiken doelen.
- Bij eenderde van de geformuleerde doelen ontbreekt een koppeling met geld.
- Van alle 497 doelen is slechts 31 procent specifiek, 40 procent meetbaar en vier procent tijdgebonden geformuleerd.
- Gemeten in geld omvat dit 39 procent van de rijksbegroting.
- De VBTB-operatie is *op het vlak van SMART werken dus verbeterbaar*.

### *Toename artikelgrootte*

Opmerkelijk is geweest dat de departementen zich hebben proberen in te dekken tegen een grote meekijkoperatie, waarbij voor vele kleinere begrotingsonderdelen doelstellingen moesten worden aangegeven alsmede actiepunten en financiële consequenties. Van de oorspronkelijke ruim achthonderd artikelen per departement zijn er in juni 2004 nog een *kleine tweehonderd over*. De grootte ervan is enorm, aldus Bestebreur in een analyse. Bij Landbouw omvat een beleidsartikel 200 miljoen euro gemiddeld, bij Justitie 250 miljoen, bij BZK 350 miljoen. Dat zijn de toppers? Neen, een beleidsartikel omvat bij Sociale Zaken ruim een miljard euro en bij OCW eveneens. Binnen zo'n beleidsartikel mag zonder nadere parlementaire goedkeuring geschoven worden, ook al is toelichting hiervan nodig. De toegenomen artikelgrootte bezorgde Kamerleden een schrik, want die zijn op zoek naar grip op uitgaven en informatie. Legitimeert de nieuwe VBTB-informatie over doelstellingen en activiteiten de toegenomen samenklontering? Nog niet voldoende, anno juni 2004.

### *De parlementaire gebruikers*

De belangrijkste afnemer van de departementale begroting is niet alleen het ministerie van Financiën maar zijn de parlementariërs. Het parlement blijft kritisch over VBTB. Welk bezwaar kunt u zich voorstellen bij een Kamerlid? We ontleen aan de literatuur de volgens de pros en cons.

Pro:

- Het zichtbaar maken van *de ontvangsten en de belastinguitgaven* per begrotingsartikel is een heel nuttige keuze.
- Positief is ook de aandacht in departementale begrotingen voor *evaluatieonderzoeken*.
- VBTB heeft ook meerwaarde gehad voor het resultaatgericht werken op departementen. Veel betrokkenen melden dat VBTB een '*verfrissend*' effect heeft gehad binnen de departementen. Beleidsambtenaren konden gewonnen worden om systematisch de link te leggen tussen doelstellingen en instrumenten en budget (Bestebreur, 2004: 41). Het stellen van de drie w's leidt tot een meer nuchtere aanpak: wat willen we?; wat doen we ervoor?; wat mag het kosten of levert het op? Daar gaan ook drie andere w-vragen aan



vooraf: wat is het (beleids)probleem eigenlijk? Wiens probleem is dit eigenlijk? Waarom moet de overheid het probleem oplossen?

Contra:

- VBTB maakt de stukken nog *te technisch* en maakt nog te weinig SMART zichtbaar: wat is meetbaar, wat zijn de meetbare doelen, wat gebeurt daarvoor en wat kost dat, welke prestaties zijn bereikt en zijn die voldoende gegeven de doelstellingen en het vereiste budget? Veel relevante *gegevens ontbreken in de verantwoordingen*. In de ogen van veel parlementariërs ontbreekt daarmee het zicht op doeltreffendheid van beleid en doelmatigheid van beleidsprogramma's (Bestebreur, 2004: 40). De begrotingsstukken zijn *sterk verhalend* geworden (meer over doelen, minder over budget). Het zijn lange uiteenzettingen over doelen en instrumenten zonder dat sprake is van volledigheid over de doelen, zoals we zojuist meldden.
- De beleidsbegrotingen *geven onvoldoende zicht op wat beleid uiteindelijk kost*. Wie wil weten wat beleid kost moet een baten-lastenstelsel invoeren. Dat is ook door Financiën aangekondigd maar daarop is men eind 2003 weer teruggekomen, naar het schijnt ook vanwege de hoge investeringskosten. In de huidige wijze van invulling geven aan VBTB ontbreekt het zicht op de kosten van beleidsuitvoering dus in sterke mate.
- 'Essentiële budgettaire informatie lijkt verdrongen naar de achtergrond', aldus Bestebreur (2004: 40). Parlementariërs blijken de eerste schrik over de grote beleidsartikelen wel voorbij maar ze missen toch veel informatie om zich een voorstelling te kunnen maken van de mogelijkheid om meer budget aan een beleid toe te voegen of te gaan halen. Alleen in een aparte *verdiepingsbijlage* is te reconstrueren welke mutaties er zijn tussen eerdere begrotingsstanden en nieuw ingediende budgetvoorstellen.
- Het planning & control-denken wordt te manifest, menen denkers als Frissen. De rekenmeesters domineren en dus spreken sommigen van *de 'gesel van het geld'*. Kritici menen dat scherp denken over doelen en doelen halen tot strategisch gedrag leidt en innovaties blokkeert. Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus en bevordert de bureaucratie, meent de Delftse hoogleraar bestuurskunde De Bruijn.

*Betere besluiten?*

Is de informatiewaarde van begrotingsstukken uiteindelijk zo geworden dat er 'betere' besluiten worden genomen of niet? Hierop is geen eenduidig antwoord te geven, meent Bestebreur. We zeiden het immers al: het evaluatieonderzoek neemt toe en dat is positief. Maar daar staat tegenover dat de begrotingsartikelen groter worden en op allerlei terrein geen sprake is van duidelijke doelstellingen en het zicht op prestaties goed is.

*Maakt VBTB verschil?*

Sommige departementen kennen al onafhankelijk van VBTB een bijzonder ex ante-evaluatiecultuur zoals de OEI-onderzoeken van Verkeer en Waterstaat bij infraprojecten. Dus zo gezien, kijkend naar infraprojecten, maakt VBTB bij V&W nog geen verschil.

*De ontwikkeling in de tijd*

Een perspectief dat in het voorgaande nog niet is geuit, is het perspectief van de tijd. Enerzijds is hier relevant de constatering van Aardema rond BBI, de naam voor het beleidsgericht begroten op lokaal en provinciaal vlak, namelijk dat BBI vrij kritiekloos door

overheden is aanvaard. Het leek wel een geloof en zoals het met een geloof gaat: er leek geen bewijs nodig.

Dat bedrijfsmatigheid niet zonder meer lukt, had men moeten weten omdat een overheidsorganisatie geen bedrijf is zoals een koekjesfabriek. Een overheid kent veel meer producten, zeer uiteenlopende producten (als reactie op lastige problemen en meer simpele), producten die in de loop van de tijd worden geherdefinieerd, en de discussie over kwaliteit speelt zich in de openbaarheid af. Bij een bedrijf ligt dat anders. Geen 'wicked problems', geen openbaarheid.

Er is bij VBTB ook vanuit gegaan dat vrij direct na invoering het systeem van begroten al perfect zou kunnen functioneren. Dat is natuurlijk een misvatting. Belangrijke veranderingen gaan meestal geleidelijk. De Nederlandse rijksoverheid pakt bovendien wel vernieuwingspogingen op maar voert zelden iets consequent door, meent Christopher Pollitt. Een voorbeeld vormen hier de prestatiebegrotingen uit het verleden. Vernieuwingen moeten dus kritisch benaderd worden. Organisaties moeten als e eenmaal begonnen zijn met een nieuwe aanpak die ontwikkeling consequent afmaken en bij gebleken ongewenste neveneffecten van prestatiebesturing prestatiebesturing niet afschaffen maar vervangen door betere prestatiebesturing, aldus Erik Gerritsen, gemeentesecretaris van Amsterdam (in: Bestebreur, 2004: 41).

### *Voorlopige conclusie*

De voorlopige conclusie van VBTB kan zijn: 'veel tijd en geld geïnvesteerd, zichtbare resultaten, maar nog een stevige weg te gaan'. Het werkelijke resultaat ligt niet in handen van de Rekenkamer, noch bij Financiën noch bij de departementale opstellers van de begroting en verantwoordingsstukken maar de sleutel ligt bij Kamerleden. Kunnen zij VBTB benutten bij de allocatie van middelen en de controle op de regering op basis van verantwoordingsstukken, dan kan VBTB een stapje vooruit blijven, aldus Bestebreur.

### *Literatuur over departementale begrotingen*

- Aardema, H., doorwerking van BBI, BMC, 2002 (diss RUG).
- Algemene Rekenkamer, Rijk verantwoord 2003, Den Haag, 2004.
- Algemene Rekenkamer, Staat van de beleidsinformatie 2004, Den Haag, 2004.
- Bestebreur, A., A. Kraak en C. van der Burg, Modern financieel management bij het Rijk – De rijksbegroting belicht, Sdu, Den Haag, 2001.
- Bestebreur, A., De wirwar te lijf, in: BB, 28 mei 2004, pp. 38-41.
- Bruijn, H. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.
- Knaap, P. van der, A. Kraak en A. Mulder, Aansturen op resultaat, in: Openbare Uitgaven, 1997, nr. 4, pp. 184-195.
- Kraak, A. & R. van Oosterom (red.), Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, Public Controlling Reeks 1, Sdu, Den Haag, 2003.
- Oosterom, R.P. van, Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, april 2002, C2150.

## 35 Neveneffecten van BBI: Aardema

### *Bedrijfsmatig werkende overheid is schijn*

Nederlandse gemeenten moesten in de jaren tachtig onder druk van de recessie efficiënter gaan werken. Dit bedrijfsmatig werken werd vastgelegd in het zogeheten 'BBI', dat vrijwel overal werd omarmd als dé nieuwe bedrijfsmatige norm. Feitelijke veranderingen betroffen vooral de techniek: plannen, instrumenten, structuren, regels. In de praktijk betekende dit: veel staffunctionarissen, veel papier en veel nieuwe bureaucratie. Daarbij ontstond over het algemeen geen gedrag dat paste bij bedrijfsmatige idealen als 'sturen op hoofdlijnen', 'integraal management', 'afpraak is afspraak', 'decentraal tenzij' en 'planning & control'. Dit concludeert organisatieadviseur Harrie Aardema in zijn proefschrift *Doorwerking van BBI*, waarop hij 21 november 2002 aan de Rijksuniversiteit Groningen promoveert.

'BBI' staat voor: beleids- en beheersinstrumentarium. Het BBI-project werd in 1987 in het leven geroepen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Om BBI te kunnen invoeren hebben de gezamenlijke gemeenten in 1989 de Stichting BBI opgericht. Gaandeweg werden de plannen ambitieuzer en veranderde de betekenis in: bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening). Eind 1995 werd het BBI-project beëindigd. 'Het is een hype geweest,' vertelt Harrie Aardema. 'Vrijwel alle gemeenten waren enthousiast, hoewel er vooraf geen bewijs was dat het zou werken. Het klinkt zo vanzelfsprekend: een transparante, zakelijke, snelle, flexibele, kostenbesparende en resultaatgerichte overheid. Het is wat iedereen nog steeds wil, ook bijvoorbeeld voor de ministeries.'

### *Onbedoelde neveneffecten*

In zijn promotieonderzoek inventariseerde Harrie Aardema tal van mogelijk onbedoelde neveneffecten van bedrijfsmatig werken. 'Er zijn binnen overheidsorganisaties twee circuits ontstaan', zegt hij. 'Het ene circuit is intern gericht, het andere is extern en politiek gericht. De intern gerichte mensen vragen voortdurend aan de extern gerichte mensen om gegevens aan te leveren voor de vele plannen en rapportages. Die werken hier ogenschijnlijk loyaal aan mee, omdat het moet. Maar *in werkelijkheid proberen ze zich er zo veel mogelijk aan te onttrekken*. Ze werken vanuit andere waarden en belangen. Ze komen met summiere en 'gunstige' informatie. Plannen en rapportages zijn daardoor vaak weinigzeggend. Zo is een hoop *intern gedoe* ontstaan waar de buitenwereld niets aan heeft. De paradox is dat het juist minder efficiënt is.' Laten we dit de paradox van Aardema noemen.

### *Hoe moet het wel?*

'De les is dat het invoeren of aanpassen van instrumenten, structuren en regels niet leidt tot beter functioneren,' concludeert Harrie Aardema, 'De volgorde moet worden omgedraaid. De kwaliteit van organisaties wordt bepaald door *gedrag van mensen*. Hun werkelijke informatiebehoefte blijven vaak verborgen. Gereedschappen worden

alleen gebruikt als ze daarop aansluiten. Dan blijkt dat je *met veel minder retoriek en techniek toe kunt* en daardoor goedkoper en meer omgevingsgericht kunt functioneren.' In 2000 publiceerde Harrie Aardema hierover het boek *Contextmanagement – Een nieuw bestuurs- en managementconcept*.

Harrie Aardema (Jubbega, 1954) studeerde rechten aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is in de praktijk werkzaam geweest bij diverse gemeenten en andere (overheids)organisaties. Ook was hij docent bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Utrecht en bij de Bestuursacademie. Hij verrichtte zijn promotieonderzoek als 'duale promovendus' bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de RUG. Zijn functie is senior adviseur en manager bij Bestuur & Management Consultants (BMC) te Leusden. BMC is financier van het promotieonderzoek. Harrie Aardema promoveert tot doctor in de rechtsgeleerdheid bij prof.dr. M. Herweijer en prof.mr.dr. H.M. de Jong. De titel van het proefschrift (376 pagina's) luidt: *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*. Uitgave: BMC, ISBN 90-9016349-2, prijs 39 euro. Van het proefschrift is een verkorte weergave (60 pagina's) beschikbaar: *Bedrijfsmatige schijnbewegingen – Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme*. Uitgave: BMC, ISBN 90-807543-1-5, prijs 14 euro.

#### ***Literatuur over neveneffecten van BBI***

- Aardema, H., *Contextmanagement- Een nieuw bestuurs- en managementconcept*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Aardema, H., *Doorwerking van BBI - Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, BMC, 2002 (diss. RUG).
- Aardema, H., *Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie*, in: *Bank & Gemeente*, 1998, nr. 1, pp. 6-11.
- Aardema, H., *Bedrijfsmatige schijnbewegingen - Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme*, Uitgave BMC, 2002.

## **D Balans**

### **36 Balans: resultaatgerichte sturing en financieel management**

Performance management is hier gelijk gesteld aan resultaatgericht sturen.

#### ***Resultaatgerichtheid: meerdere invalshoeken mogelijk***

Een arbeidsorganisatie zoals een gemeente of een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, een ziekenhuis of universiteit heeft doelen. Een *strategisch plan* geeft de doelstellingen aan die vanuit een *algemeen organisatiedoel* te realiseren zijn (in casu een missie). Daarnaast kunnen er veel doelstellingen zijn die in wetten staan en in *operationele plannen* zijn uitgewerkt. Wie als centraal leidinggevende de stap van doel naar doelstellingen zette, zal vervolgens ook *resultaten* willen bereiken. Een ziekenhuis kan zus of zoveel operaties van soort 1 verrichten maar wil door nieuwe technologie en inzichten de behandelingen versnellen en de opnameduur verkorten. Een universiteitsbestuurder wil wellicht meer studenten werven door een nieuwe aantrekkelijke studierichting te openen voor moment x, zodat ze de concurrentie voorblijft en meer middelen verwerft door een groei in studentenaantallen. Een

gemeente wil wellicht de ophaal van huisvuil vernieuwen door robotisering van apparatuur en tevens de kosten per huishouden voor ophaal terugdringen. Deze organisaties hebben gemeenschappelijk dat ze resultaten willen bereiken. Dat proces laten ze niet op zijn beloop. Besturen en managers willen grip krijgen op resultaatbereik. Tegenwoordig spreekt men daarom van *resultaatgericht sturen*. Achter dit concept ligt dus een opvatting over '*maakbaarheid*'. Dat wil zeggen, de organisatie vereist een inrichting zodat resultaten ook bereikt worden. Jargon rukt op dat daar bij hoort. 'Targets' halen.

Deze beschouwing gaat over resultaatgericht sturen. Wie in een arbeidsorganisatie resultaten wil bereiken, kan verschillende benaderingen kiezen. Hier komt er maar een aan bod. Welke zijn de verschillende?

De *personeelsmanager* zal de personele invalshoek bij resultaatgerichtheid van een organisatie en het personeel kiezen en zo uitkomen bij het scheppen van condities in de vorm van onder meer gunstige arbeidsomstandigheden, adequate functiewaardering, ontwikkeling van medewerkers door opleiding, mobiliteitsbeleid, een evenwichtige beloning, geschikt leiderschap en sturing en performance management als integrale beoordelingsmethodiek (Seegers en Beekhuizen, 1999). Human resources management (HRM) geeft meer inzicht hierin.

De *financiële medewerkers* kiezen voor een resultaatgericht management in de vorm van 'moderne' planning & control. Het personeelsmanagement laat hen grotendeels koud, althans vanuit het perspectief van resultaten bereiken. Financiële mensen willen sturen op middelen en beschouwen geld als het primaire middel, niet mensen en hun energie en voorkeuren.

Mensen of geld, een *organisatiekundige* of manager met organisatie en management-leerboeken in de kast kiest wellicht voor een integrale managementoptiek. Althans als hij of zij van beroep niet controller was en dus van daaruit tot een planning & control-aanpak geneigd is. Een organisatiekundige zal een systeem van contractmanagement voorstellen, waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed verdeeld zijn en decentrale eenheid resultaatverantwoordelijk worden.

De *jurist* zal aandacht vragen voor een adequaat stelsel van delegatie en mandaat. Opmerkelijk is dat in de organisatiekundige literatuur de aandacht voor de inhoud van mandaten beperkt is (zie Dölle).

De *bestuurskundige* acht alle optieken van belang. Geen optimaal resultaat zonder gemotiveerde mensen op de juiste plaats die doordrongen zijn van de organisatiedoelen. Geen optimaal resultaat zonder de inrichting van een organisatie en afspraken over wat van managers op verschillende niveaus verwacht wordt en de ruimte die ze daarvoor krijgen (intergaal management in de vorm van contractmanagement?; zie Schrijvers, Gerding, Van Huygevoort). Geen optimaal resultaat zonder hantering van adequate delegatie en mandaat. Geen optimaal resultaat tenslotte zonder planning en control en derhalve een financieel stuurinstrumentarium van planning en beheer.

In de praktijk wordt de organisatiekundige, financiële, juridische en personele invalshoek wel verbonden maar lang niet overal consequent in- en uitgevoerd.

Hier gingen we vooral in op de financiële invalshoek door middel van planning en control. Er valt dus meer te zeggen over resultaatgerichtheid (zie bijvoorbeeld Personeelsmanagement jaarboek 2000). Daarmee werd de begrenzing van de aanpak duidelijk.

### ***Resultaatgerichtheid in financiële optiek***

Resultaatgerichte sturing is sterk komen opzetten in de jaren negentig van de vorige eeuw. De invloed van new public management (NPM) is herkenbaar. NPM bepleitte merer bedrijfsmatigheid, meer entrepreneurship, meer publiek ondernemerschap en ondernemende ambtenaren. Deze ontwikkeling vertaalde zich in een revival van financieel management in de vorm van outputbegrotingen, meerjarenplanning, prestatiecontracten als onderdeel van contractmanagement, managementrapportages. Deze instrumenten zijn ook wel beschouwd als instrumenten van de planning & control. Daar is aangegeven dat we het hier hebben gehad over interne sturing binnen organisaties.

Verkend is hoe de planning en control eruit ziet bij gemeenten en provincies. Duidelijk is ook geworden dat de rijksoverheid meer op resultaat ging sturen. Vooral de minister van Financiën maakte zich hiervoor sterk. Resultaatgerichtheid in de vorm van prestatiemeldingen is een stap naar meer verantwoording. Beleidsevaluatie en het werken met kengetallen past in deze systematiek.

### ***Prestatierapportages***

Planning & control wordt door topmanagers wel toegejuicht maar de prestatierapportages laten hier en daar toch na. Dat bleek eerder bij een analyse van het functioneren van het Tilburgs model, waardoor Tilburg een switch naar meer vraaggerichte sturing maakte. Ook op provinciaal niveau is er een beweging naar meer aandacht voor prestaties. De provincies Limburg en Gelderland schiepen voorzieningen voor beleidsevaluatie.

Planning & control blijkt binnen een overheid zeker niet het enige sturingsmiddel.

### ***Succes- en faalfactoren***

Het optimaliseren van planning en control is mede afhankelijk van allerlei succes- en faalfactoren. Deze zijn op een rij gezet.

Niet in elke organisatieconfiguratie kan planning & control even goed gedijen.

### ***Methoden***

Methoden van resultaatgerichte sturing zijn: werken met kengetallen; benchmarking; het gebruiken van balanced scorecard en INK-model.

### ***Prestatiemeting en productbegroting van gemeenten***

J. Beukert, concerncontroller gemeente Schouwen-Duiveland, verrichtte een door ons mede begeleid afstudeeronderzoek in het kader van de studie aan de Open Universiteit Nederland naar de kwaliteit van de prestatiemeting in de productbegrotingen van de gemeenten Tilburg, Delft, Lelystad en Heerlen. Daarbij richtte hij zich op vier deelgebieden: sociale zaken, onderwijs, reniging en verkeer.

Nagegaan is in welke fase van het productieproces de indicator wordt gemeten: is dat de input-, throughput-, output- of outcome? Bovendien richtte hij zich op de kwaliteit van de indicator. Daarbij is gebruik gemaakt van een door Van Helden en Ter bogt ontwikkelde kwantificeringsmatrix. Vooronderstelling van deze index is dat een indicator met een relatief sterke kwantificering een betere prestatie-afspraken biedt.

We gaan kort op de vier gemeenten in en volgen daarbij deels de beschouwing van Beukert in het blad Bestuursmiddelen (1998).

#### *Prestatiemeting in Delft*

Delft was een van de eerste gemeenten die overging naar contractmanagement. In het tijdschrift *Bank & Gemeenten* treffen we in 1993 een beschouwing aan van Ploeger en Klop onder de titel 'Doelmatig Delft'. Ter Braak en Monsma hebben Delft gedocumenteerd in hun boekje *'Choreografie van een gemeente'* (1996). Hoe staat het met de prestatiemeting? De prestatiemeting op het deelgebied onderwijs wijkt in negatieve zin af van de drie andere deelgebieden reining, verkeer, sociale zaken. Op het gebied onderwijs wordt de helft van de prestatie geformuleerd op het niveau van input-throughputindicator. In de drie andere gebieden wordt meer gebruik gemaakt van outputindicatoren. Zowel de input-, throughput- als outputindicatoren zijn volgens Beukert van 'goede kwaliteit' door een veelvuldige beschrijving in kwantitatieve termen. Delft maakt in tegenstelling tot de pogingen van bijvoorbeeld Tilburg zelden gebruik van outcome-indicatoren. Resultaatgerichte sturing op effecten lukt dus niet goed, althans op het moment van onderzoek. Delft maakt relatief meer werk van beschrijving van de doelmatigheid.

#### *Prestatiemeting in Tilburg*

De gemeente Tilburg maakt in haar begroting van de vier onderzochte gemeenten het meest gebruik van de als meest wenselijk aan te merken effectindicator (outcomemeting). Dat wordt veroorzaakt door toepassing van de prestatie-indicator 'beoogd maatschappelijk effect'. Beukert meldt dat Tilburg over het algemeen op de vier onderzochte gebieden een kwalitatief goede prestatiemeting laat zien. De kwaliteit van de toegepaste indicatoren op outcome-niveau laat nog te wensen over vanwege het ontbreken van informatie over de inzet van middelen.

#### *Prestatiemeting in Lelystad*

De prestatiemeting vertoont tussen de vier gebieden grote verschillen. Op het gebied van onderwijs wordt vier op elke vijf indicatoren op outputniveau geformuleerd. In de drie andere gebieden komt dit positieve beeld niet naar voren maar worden blijkbaar input- of throughputindicatoren gebruikt. De kwaliteit van de indicatoren is meestal kwantitatief en daarom heeft Beukert er weinig op aan te merken.

#### *Prestatiemeting in Heerlen*

Ontbrak het in de genoemde drie gemeenten aan uniformiteit in het gebruik van prestatiemetingsindicatoren, Heerlen kan zich aan dit beeld niet onttrekken. De helft van de indicatoren op het gebied van verkeer en vervoer en waterstaat is van hetzij input-, hetzij throughput-aard. De kwantificering is beperkt. Daarom spreekt Beukert niet enthousiast over indicatoren van grote kwaliteit. Bij reining is drie van elke vier indicatoren een outputindicator. Als er outputindicatoren worden gebruikt gaat het

meestal om kwantificerende indicatoren. Ook in Heerlen wordt maar beperkt gemeten in termen van effecten (outcomes).

### *Discussie*

De Comptabiliteitsvoorschriften (Cv) bevatten geen richtlijnen voor het beschrijven van resultaten van gemeentelijk beleid. Elke gemeente tracht een eigen invulling te geven aan prestatiemeting. Door de eigen invulling is een vergelijking van prestaties tussen gemeenten lastig. De rijksoverheid heeft dus wel een beeld van de ingezette middelen in gemeenten maar niet van de prestaties. Gezien het systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat met autonome gemeenten is de vraag of het gewenst is dat de rijksoverheid over een prestatieoverzicht van decentrale overheden beschikt. Beukert werpt wel de vraag op of de Comptabiliteitsvoorschriften geen regels dienen te bevatten zodat althans op uniforme wijze prestaties worden beschreven. Beukert onderkent dat een centralistische aansturing van de prestatiemeting nadelen heeft. Tussen gemeenten bestaan grote verschillen qua intensiteit van beleid, qua breedte van het beleid.

### *Literatuur*

#### *Algemeen*

- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000.
- Beukert, J.C.W., Kwaliteit van prestatiemeting, in: Bestuursmiddelen, 11 juli 1998, pp. 7-8.

#### *Delft*

- Ploeger, D., en P. Klop, Doelmatig Delft, in: B&G, september 1993.
- Braak, H.J. ter, en D. Monsma, Choreografie van een gemeente, Sdu, Den Haag, 1996.

#### *Tilburg*

- Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger, Samsom, Alphen, 1998.
- Huijgevoort, J. van, Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren, Elsevier, Den Haag, 2000.