

Welke factoren bepalen het gebruik van prestatie-informatie door lokale politici?

Pieter Jansen

SAMENVATTING Bij bedrijfsmatige aansturing van overheidsorganisaties spelen systemen voor prestatiemeting een belangrijke rol. In de praktijk wordt de resulterende informatie echter nauwelijks gebruikt. In dit artikel wordt betoogd dat aan bedrijfsmatige aansturing van overheidsorganisaties vaak een cybernetisch model ten grondslag ligt, terwijl dat model is gebaseerd op veronderstellingen die zelden in de praktijk voorkomen. Actief gebruik van prestatie-informatie door politici lijkt echter wel haalbaar, mits de organisatie erin slaagt om een gestructureerde management control-cyclus te combineren met noncybernetische control. Essentieel daarbij is dat informatie over processen en outputs meer aanknopingspunten biedt voor de beantwoording van politiek interessante vragen.

1 Inleiding

Het belang van prestatiemeting bij overheidsorganisaties is sinds het begin van de jaren '90 sterk toegenomen. Dat toegenomen belang wordt alom beschouwd als een uitingsvorm van New Public Management (NPM), *in casu* de ambitie van bestuurders in verschillende landen en bestuurslagen om de sturing en beheersing van overheidsorganisaties op een bedrijfsmatiger manier aan te pakken.

De meest gezaghebbende definitie van NPM is opgesteld door Hood (1995) en deze definitie is opgebouwd uit zeven dimensies.

- NPM brengt een vernieuwde organisatiestructuur

Dr. E.P. Jansen is universitair docent Management Accounting & Management Control aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is de drie anonieme reviewers en de hoofdredacteur van het MAB erkentelijk voor hun opmerkingen op eerdere versies van dit artikel.

met zich mee die is opgebouwd uit redelijk autonome, per productgroep georganiseerde eenheden;

- de relaties tussen de eenheden binnen de organisatie zijn gebaseerd op managementcontracten, waarbij voor iedere eenheid is aangegeven welke prestaties zij moet leveren en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn;
- er is er een bedrijfsmatige stijl van leidinggeven;
- de nadruk ligt bij budgettering in versterkte mate op efficiency;
- NPM brengt zichtbaar "hands-on" management met zich mee;
- prestatie management is gebaseerd op expliciete prestatiedoelstellingen en terugkoppeling naar die in het contract gedefinieerde doelstellingen; en
- bij NPM ligt de nadruk op "output" en op resultaten. Inmiddels is er in veel landen onderzoek gedaan naar de realisatie van de aan NPM ten grondslag liggende ambities, vooral bij lagere overheden. Uit dat onderzoek komt naar voren dat sommige dimensies van NPM vaak succesvol zijn ingevoerd. Zo hebben bijvoorbeeld veel organisaties hun organisatiestructuur inderdaad ingericht in per productgroep georganiseerde eenheden en zijn de relaties tussen die eenheden op managementcontracten gebaseerd (Van Helden en Jansen, 2003). Dit artikel gaat echter over een aspect van NPM dat vaak minder goed lukt. In veel organisaties die NPM hebben ingevoerd wordt de daarbij behorende en essentiële prestatie-informatie in slechts geringe mate gebruikt.

In dit artikel wordt nader ingegaan op het gebruik van als onderdeel van NPM ontwikkelde prestatie-informatie door politici en managers. Vooral de vraag welke perspectieven op prestaties interessant zijn voor politici en managers, hoe die perspectieven zich verhouden tot de in NPM gehanteerde definiëring van prestaties en hoe in dat licht de bestaande informatie voor hen interessant kan worden gemaakt staat centraal.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Paragraaf 2

geeft een overzicht van bestaande literatuur over het gebruik van prestatie-informatie. In paragraaf 3 wordt aan de hand van drie casestudies geanalyseerd welke perspectieven op prestaties NPM impliceert en hoe deze perspectieven zich verhouden tot de informatie-behoefte van politici en managers. Paragraaf 4 bevat enkele aanbevelingen en de conclusie.

2 Het gebruik van prestatie-informatie

Besluitvorming en verantwoording in de publieke sector zijn traditioneel vooral gericht op de beschikbare en verbruikte middelen. Het besluitvormingsproces richtte zich op de verdeling van het beschikbare budget over verschillende taken en de evaluatie van gerealiseerde prestaties richtte zich voornamelijk op afwijkingen tussen deze budgetten en de werkelijke uitgaven.

Prestatie-informatie is essentieel binnen NPM: doelstellingen worden geformuleerd in de vorm van prestatie-indicatoren, prestatiemetingen worden gebruikt om de gerealiseerde prestaties met die doelstellingen te vergelijken en om op die basis het functioneren van de organisatie te evalueren. NPM brengt dus duidelijk een ander en breder perspectief op het functioneren van organisaties met zich mee dan traditioneel "public management". Bij traditioneel public management ligt de nadruk op indicatoren die te maken hebben met de besteding van middelen, op budgetten en op de mate waarin de organisatie erin slaagt binnen de grenzen van die budgetten te blijven. Bij NPM is het perspectief op prestaties veel breder: de hoeveelheid gegenereerde producten en diensten (ook wel "output") en de uitgevoerde processen zijn ook van belang, wat betekent dat niet-financiële indicatoren belangrijk worden. NPM heeft dus de ontwikkeling van een voor de overheid veelal nieuw soort prestatie-indicatoren met zich meegebracht.

In Nederland is met de dualisering van het lokaal bestuur sinds 2002 een tweedeling in de begrotingsdocumenten en de aan die documenten gekoppelde verantwoordingsdocumenten doorgevoerd (Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme, 2006, p. 11). Doelstellingen van de dualisering waren onder meer de ontvlechting van de taken en bevoegdheden van de raad en van het college en versterking van de positie van de raad. In de eerste plaats is er nu een programmabegroting die is bedoeld ter ondersteuning van de raad in de uitoefening van haar kaderstellende en controlerende taak. Een programma is een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en geldmiddelen, gericht op het bereiken van vooraf

bepaalde maatschappelijke effecten. Bij een programma gaat het steeds om drie vragen, ook wel bekend als de drie "w-vragen": Wat willen we? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? In de tweede plaats is er de productenraming. De productenraming is een weergave van alle gemeentelijke activiteiten en producten, zo veel mogelijk in de vorm van (financiële en niet-financiële) prestatie-indicatoren. De productenraming is bedoeld ter ondersteuning van het college en kan worden gezien als een concretisering van de programmabegroting (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2001, p. 19).

In verschillende landen en in uiteenlopende overheidsorganisaties is er onderzoek gedaan naar de verspreiding van NPM. In het Nederlandse lokaal bestuur blijken politici (maar ook managers) prestatie-informatie in slechts geringe mate te gebruiken (Van Helden en Ter Bogt, 2001; Ter Bogt, 2001, 2003; Budding, 2004; Ter Bogt en Van Helden, 2000, 2001). Ook de recente dualisering van het lokaal bestuur lijkt vooralsnog nauwelijks een positief effect op het gebruik van prestatie-informatie te hebben gehad. Er zijn weliswaar indicaties dat door alle veranderingen het kwaliteits- en klantbewustzijn van overheidsorganisaties is verbeterd, maar die veranderingen gaan nauwelijks gepaard met een actiever gebruik van prestatie-informatie (zie bijvoorbeeld Ter Bogt, 2006; Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme, 2006). Onderzoekers in andere landen constateren eveneens dat het gebruik van prestatie-informatie gering is (Christensen en Yoshimi, 2001; Lapsley en Pallott, 2000). De belangrijkste verklaring daarvoor lijkt dat politici een ander perspectief op prestaties hanteren dan het perspectief dat ten grondslag ligt aan NPM.

Zo constateert Ter Bogt (2001, 2003) dat wethouders van door hem onderzochte gemeenten de prestaties van de aan hen ondergeschikte ambtelijke managers vaak zorgvuldig evalueren. Bij die evaluatie speelt kwantitatieve prestatie-informatie opgenomen in budgetten, managementrapportages en jaarrekeningen echter nauwelijks een rol. Wethouders passen doorgaans heel andere criteria toe bij de beoordeling van managers. Voorbeelden van die criteria zijn het politiek inzicht van managers en hun "gevoel" voor de politieke wensen van wethouders, hun gerichtheid op samenwerking, resultaatgerichtheid en het vermogen om in te spelen op onvoorziene, externe omstandigheden (Ter Bogt, 2001, p. 636; Ter Bogt, 2003, p. 326; Budding, 2004).

Het lukt schijnbaar onvoldoende om de vertaalslag te maken tussen de prestaties van overheidsorganisaties

in termen van gegenereerde producten en diensten enerzijds en een politiek aansprekend perspectief op die prestaties anderzijds. Het lijkt erop dat er een discrepantie bestaat tussen het in NPM geïmpliceerde perspectief op prestaties en op een politiek aansprekend perspectief op de prestaties van overheidsorganisaties.

Het lijkt zo logisch: beleidsvoornemens hebben eerst hun weerslag in de begroting en na afloop van de begrotingsperiode is de vraag aan de orde wat daarvan terecht is gekomen. NPM is daarmee een nogal rationele benadering van "public management" (Lapsley en Pallott, 2000, p. 216). NPM, zoals gedefinieerd door Hood (1995), kan zelfs als een cybernetisch beheersingsmodel worden geclassificeerd (zie Jansen, 2007a). Bij cybernetische besturing zijn de doelstellingen van de organisatie duidelijk gedefinieerd, is er een informatiesysteem dat aangeeft of de gerealiseerde prestaties afwijken van de doelstellingen en biedt dat systeem belangrijke aanknopingspunten voor interventies die de geconstateerde afwijkingen kunnen reduceren (Hofstede, 1981, p. 198-199). Cybernetische beheersing wordt ook wel vergeleken met de thermostaat van een verwarmingssysteem: er is een maat om de temperatuur te meten (bijvoorbeeld het aantal graden Celsius), een doel (de gewenste temperatuur) en duidelijkheid over de te plegen interventie ter correctie van een discrepantie tussen de gemeten en de gewenste waarde (Hofstede 1981, p. 198).

Een belangrijke veronderstelling in het cybernetische model is dat adequate informatie de mate van beheersing van een organisatie verhoogt. Bij cybernetische beheersing dienen prestatie-indicatoren overeen te komen met van tevoren gedefinieerde doelstellingen en is prestatie-evaluatie gebaseerd op de vergelijking van de scores op deze indicatoren met de doelstellingen. Een dergelijke rationele werkwijze is in de publieke sector op zijn minst problematisch. De relatie tussen informatie en beheersing in de publieke sector is onzeker (Overman en Lorraine, 1994, p. 193). Toepassing van een rationele benadering van het gebruik van informatie, zoals geïmpliceerd in het cybernetische model, lijkt zowel in de private als in de publieke sector niet erg waarschijnlijk (zie bijvoorbeeld het klassiek geworden werk van Simon, 1957 en March, 1988) en sluit nauwelijks aan bij de manier waarop politici de prestaties van de organisatie en van managers beoordelen. Voorwaarden voor cybernetische besluitvorming zijn dat de doelstellingen helder zijn gedefinieerd en dat de verschillende keuzealternatieven bij het nemen van een besluit, evenals de

voor- en nadelen van die alternatieven bekend zijn. Bovendien zou de besluitvormer al die informatie in zijn besluit moeten betrekken. Besluitvorming in de publieke sector voltrekt zich zelden op een zo rationele wijze. De beschikbare informatie is niet van dien aard dat deze op een cybernetische wijze kan worden toegepast.

De invoering van NPM brengt een nieuw perspectief op de prestaties van overheidsorganisaties met zich mee. De literatuur en de actualiteit bieden verschillende aanknopingspunten ter verklaring van het geringe gebruik van de nieuwe, bij NPM horende, prestatie-informatie. Politici zijn bij de evaluatie van het functioneren van managers bijvoorbeeld geïnteresseerd in andere criteria dan de criteria in de managementcontracten en in de prestatierapportages. Aan het NPM-model lijken tamelijk rationele veronderstellingen ten grondslag te liggen, terwijl besluitvormers in de praktijk vaak lang niet zo rationeel tewerk gaan.

In de volgende paragraaf worden drie casestudies gepresenteerd. De casestudies betreffen het gebruik van prestatie-informatie over sociale diensten door voor die diensten verantwoordelijke wethouders en managers. De casestudies zijn verricht in 1996 en 1997, dus nog voor de dualisering van het lokaal bestuur. In de slotparagraaf van dit artikel wordt uitgelegd op welke wijze de bevindingen van dit artikel ook in het licht van de dualisering waardevol kunnen zijn. In één van de drie onderzochte gemeenten wordt prestatie-informatie wel intensief gebruikt; in de andere twee is dat in veel mindere mate het geval. Door analyse en vergelijking van de cases wordt getracht om twee deelvragen te beantwoorden.

- 1 Hoe verhoudt het perspectief op prestaties van de verantwoordelijke wethouders en managers zich tot de inhoud van de door hen ontvangen prestatierapportages?
- 2 In hoeverre komt de wijze waarop deze rapportages in de drie organisaties worden behandeld overeen met de rationele (cybernetische) werkwijze die het NPM-model impliceert en verklaart dat de mate waarin deze documenten worden gebruikt?

3 Casestudies: het gebruik van informatie en perspectieven op prestaties

De casestudies zijn de sociale diensten van drie Nederlandse gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Door de analyse van documenten (zoals managementcontracten en prestatie- of management-

rapportages) en het houden van interviews met de meest bij de sociale dienst betrokken wethouders en managers is inzicht verkregen in het gebruik van de beschikbare prestatie-informatie. In alle drie de cases zijn interviews gehouden met de wethouders van Sociale Zaken en van Financiën en met de voor de dienst verantwoordelijke managers. De geanalyseerde informatie betreft voornamelijk de uitkeringsprocessen van de onderzochte diensten. Uitkeringsprocessen zijn de processen gericht op de verzameling en verificatie van informatie die nodig is om beslissingen te nemen over de rechten van uitkeringsaanvragers en uitkeringsontvangers, hoofdzakelijk op basis van de Bijstandswet.

Case A

Ten tijde van het onderzoek had deze organisatie problemen in de uitvoering van de uitkeringsprocessen. Er was een enorme werkvoorraad, vooral in de verwerking van uitkeringsaanvragen en het verrichten van heronderzoek (een periodiek onderzoek naar veranderingen in de omstandigheden en in de rechten van ontvangers van een uitkering). De in de wet bepaalde regels voor de termijn waarbinnen deze processen moeten worden uitgevoerd, werd ruimschoots overschreden. Deze problemen resulteerden in een forse externe druk op de organisatie. De (regionale) media besteedden uitvoerige, negatieve aandacht aan de ontstane situatie. De rijksoverheid zette deze gemeente stevig onder druk om de problemen op te lossen. Het functioneren van deze dienst stond daardoor prominent op de plaatselijke politieke agenda. In dit licht is het niet verrassend dat alle geïnterviewde wethouders en managers aangaven behoefte te hebben aan prestatie-informatie over de primaire processen van de dienst. Niettemin werden de periodiek verschijnende rapporten met prestatie-informatie vrijwel niet gebruikt.

De wethouder van Sociale Zaken gaf aan dat in deze crisissituatie de informatiebehoeften van de verantwoordelijke bestuurders erg snel veranderen. Periodiek verschijnende rapportages zijn in die omstandigheden niet de meest geschikte informatiebron. Ten tijde van de crisis vond er een wekelijks overleg plaats tussen deze wethouder en de topmanagers van de dienst. Deze ontmoetingen en niet de periodieke schriftelijke rapportages zijn voor de wethouder de belangrijkste bron van informatie. Opmerkelijk is dat zij in "normale" omstandigheden, dus als er geen sprake is van een crisis, in het geheel geen prestatie-informatie over de uitvoering van de primaire processen van de dienst wenste te ontvangen.

Ook voor de wethouder van Financiën vormden de prestatierapportages geen belangrijke bron van informatie. Hij had ook niet de verwachting dat dergelijke rapportages in de toekomst voor het college van B&W van groot belang zouden worden. De wethouder van Financiën richtte zijn aandacht vooral op ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie die mogelijk financiële gevolgen kunnen hebben. Ambtenaren van de centrale afdeling Financiën binnen de gemeente analyseren het functioneren van de diverse diensten binnen de organisatie op ontwikkelingen met financiële implicaties en informeren de wethouder daarover, indien nodig.

Ook de managers binnen deze dienst hebben weinig belangstelling voor periodieke, schriftelijke prestatie-informatie. De enige uitzondering daarop zijn de zogenaamde productiemanagers: managers die zich bezighouden met de directe aansturing van de primaire processen op de werkvloer. Zij ontvangen wekelijks gedetailleerde schriftelijke informatie over het functioneren van de uitkeringsprocessen, die zij ook actief gebruiken.

De wethouders in deze case hebben zeker interesse in informatie over de output en de processen van de organisatie waar zij verantwoordelijk voor zijn. Die interesse is echter naar hun eigen zeggen sterk verminderd als er zich in deze output en deze processen geen problemen met financiële of politieke implicaties voordoen. Bovendien zijn de prestatierapportages voor hen geen belangrijke bron van informatie. In die zin vertoont hun gedrag weinig overeenkomsten met de cybernetische werkwijze, die het NPM-model in zekere mate impliceert. Wethouders in deze case richten zich niet op een periodieke en systematische analyse van de verschillen tussen in het managementcontract vastgelegde prestaties enerzijds en de in de managementrapportages opgenomen prestaties anderzijds. Hun gebruik van prestatie-informatie is veel minder gestructureerd en vooral afhankelijk van actuele politieke en financiële ontwikkelingen.

Case B

In deze case worden de prestatierapportages evenmin erg intensief gebruikt, maar wel iets intensiever dan in case A. Ook in case B is er sprake van een crisis. De werkvoorraad in de primaire processen was hier eveneens veel te ver opgelopen, wat ook financiële consequenties voor de gemeente had. Bovendien werd de organisatie geplaagd door een reeks van interne conflicten. Er waren spanningen binnen het managementteam van de dienst en de algemeen

directeur was geschorst door het college van B&W. Al deze problemen trokken veel media-aandacht, wat nog werd versterkt doordat individuele managers en medewerkers van de dienst tegen het in deze stad actieve regionale dagblad geen blad voor de mond namen.

In deze moeilijke omstandigheden gaven de wethouders van Sociale Zaken en van Financiën evenals de geïnterviewde managers aan dat informatie over de primaire processen en outputs van de dienst heel waardevol was. De wethouder van Financiën en de controller waren echter de enigen die de periodieke rapportages met informatie over de primaire processen en de outputs ook daadwerkelijk gebruikten. Deze beide respondenten benadrukten allebei dat zij met een vooral financiële invalshoek naar de informatie keken: zij analyseerden de informatie over processen en outputs op ontwikkelingen met mogelijke financiële consequenties.

Andere informatiebronnen zijn voor alle geïnterviewde politici en managers belangrijker dan de periodieke prestatierapportages. De wethouder van Sociale Zaken, bijvoorbeeld, had iedere twee weken een ontmoeting met het managementteam van de sociale dienst. Deze ontmoetingen vormden zijn belangrijkste bron van informatie over de primaire processen en outputs van de dienst. Voor de in het onderzoek ondervraagde managers (de directeur ad interim, controller en productiemanager) geldt hetzelfde: vergaderingen en ad hoc verzamelde informatie zijn veel belangrijker dan de reguliere rapportages.

De respondenten noemden verschillende redenen voor het geringe gebruik van de prestatierapportages. In de eerste plaats betogen nagenoeg alle respondenten dat de informatie te gedetailleerd is om gemakkelijk toe te passen. In de tweede plaats is de informatie niet ingebed in een duidelijk management control systeem. Zo betoogden de controller en de directeur a.i. dat de relatie tussen de doelstellingen enerzijds en de prestatierapportages anderzijds zwak is. De analyse ontbreekt en daardoor blijft het onduidelijk in hoeverre het is gelukt om de doelstellingen te verwezenlijken. In de derde plaats zijn de wethouders van Sociale Zaken en van Financiën en de directeur a.i. van mening dat prestatie-informatie over primaire processen en outputs slecht aansluit bij de interesses van politici. Zij delen de mening dat informatie over de implementatie van beleid, als er zich daarin geen problemen voordoen, politiek niet interessant is. De wethouder van Financiën betoogde dat politici alleen over primaire processen of outputs willen worden geïnformeerd als er daaraan politieke

of financiële risico's zijn verbonden. Ten tijde van de interviews deed er zich in die processen en outputs echter een ernstige crisis voor en toch werden de prestatierapportages beoordeeld als nauwelijks bruikbaar. De verklaring daarvoor, aangedragen door de directeur a.i., is dat de heldere structuur van periodiek verschijnende prestatierapportages slecht past bij de informatiebehoeften van politici in een crisissituatie. In een crisis willen politici heel frequent worden geïnformeerd en veranderen hun informatiebehoeften erg snel. Mondelinge uitwisseling van ad hoc verzamelde informatie tussen ambtenaren en politici is bij een crisis veel adequater.

Ook in deze case is het gebruik van prestatie-informatie gering. Opvallende bevindingen van deze case zijn dat politici alleen geïnteresseerd zijn in informatie over primaire processen of outputs als deze informatie duidelijke financiële of politieke consequenties heeft. Negatieve media-aandacht als gevolg van problemen in de uitvoering van de Bijstandswet of ernstige budgetoverschrijdingen stimuleren de belangstelling voor prestatie-informatie. Een periodieke en systematische vergelijking van de doelstellingen en de prestaties van de organisatie in het functioneren van de processen en de voortbrenging van outputs lijkt op weinig politieke belangstelling te kunnen rekenen. Ook in deze case verschilt het perspectief op prestaties van de verantwoordelijke wethouders en managers van de inhoud van de door hen ontvangen prestatierapportages. Hun behoefte aan periodieke informatie over processen en outputs is beperkt. Hun werkwijze is te classificeren als non-cybernetisch: prestatie-informatie wordt niet systematisch gebruikt voor periodieke vergelijking van de gerealiseerde prestaties met de vooraf gedefinieerde doelstellingen en ook niet voor het nemen van maatregelen om afwijkingen tussen de doelstellingen en de prestaties op te lossen.

De case die hierna wordt behandeld is duidelijk anders dan de twee tot nu toe behandelde cases. In case C worden de prestatierapportages wel intensief gebruikt.

Case C

Een belangrijk verschil tussen case C en de twee eerdere cases is dat er in case C geen sprake is van een crisissituatie. De uitkeringsprocessen werden uitgevoerd volgens de regels en binnen de daarvoor geldende termijnen. Evenals in de andere cases waren echter andere informatiebronnen dan de prestatierapportages van groot belang voor de wethouders. Zo voerde de wethouder van Sociale Zaken een weke-

lijks overleg met het managementteam van de dienst en ontmoette de wethouder van Financiën regelmatig de controllers van alle gemeentelijke diensten. De periodieke prestatierapportages speelden echter ook wel degelijk een rol. De twee belangrijkste verschillen tussen case C en de twee eerdere cases heeft echter te maken met de manier waarop de prestatierapportages tot stand komen en de manier waarop deze binnen de organisatie worden behandeld.

Deze gemeente werkt namelijk met een hiërarchie aan prestatierapportages:

- 1 de productiemanager ontvangt afzonderlijke prestatierapportages van de verschillende productieafdelingen in de organisatie;
- 2 de productiemanager schrijft op basis van die rapporten over de afzonderlijke afdelingen een rapportage over de productie van de dienst als geheel, die vervolgens in het managementteam van de dienst wordt besproken;
- 3 de voorzitter van het managementteam (de algemeen directeur) schrijft een prestatierapportage aan het college van B&W, waarin hij niet alleen informatie over de productie en productieprocessen verwerkt, maar ook over de ontwikkeling van nieuw beleid en relevante externe ontwikkelingen;
- 4 deze rapportage aan het college van B&W is weer de basis voor een rapportage aan de gemeenteraad. Het resultaat van deze hiërarchie aan rapportages zijn verschillende documenten die enerzijds duidelijk met elkaar samenhangen, maar anderzijds zich ook voldoende van elkaar onderscheiden om uiteenlopende groepen gebruikers te informeren.¹ Hoewel ook de andere cases verschillende documenten hadden om verschillende spelers binnen de gemeente te informeren, was er geen sprake van een duidelijk gedefinieerde hiërarchie van onderling samenhangende rapportages.

Een ander onderscheid tussen deze case en de twee eerdere cases betreft de inhoud van de rapportages. In de twee eerdere cases waren de prestatierapportages voornamelijk opgebouwd uit cijfers en was een analyse van die cijfers nauwelijks aanwezig. In case C ligt er aan de diverse rapportages steeds een redelijk duidelijke vraagstelling ten grondslag. Zo ontvangt de productiemanager een rapportage van ieder van de afzonderlijke productieafdelingen binnen de dienst. Die rapportage wordt geschreven door de managers van die afdelingen. De rapportage start met een antwoord op de vraag of de afdeling haar doelstellingen heeft gerealiseerd, hoe eventuele afwijkingen van de doelstellingen kunnen worden verklaard en hoe deze kunnen worden opgelost. Vervolgens volgen

enkele tabellen met de belangrijkste prestatie-indicatoren. In de rapportage die de productmanager vervolgens opstelt voor het managementteam van de dienst, waarvan hij lid is, wordt alleen aandacht besteed aan primaire processen en outputs als zich daarin problemen voordoen. Voorbeelden van andere onderwerpen in die rapportage zijn de consequenties van nieuwe regelgeving en nieuw beleid voor de inrichting van de primaire processen, ziekteverzuim in de organisatie en ontwikkelingen in de organisatiestructuur. Ook voor de rapportage aan het college van B&W geldt dat er uitsluitend aandacht wordt besteed aan primaire processen en outputs als er zich daarin knelpunten voordoen. Voor het overige is deze rapportage sterk gericht op de externe omgeving van de organisatie; belangrijke thema's zijn bijvoorbeeld nieuwe regelgeving, armoede en de arbeidsmarkt.

Alle respondenten gaven aan dat de hiërarchie aan prestatierapportages, zoals hierboven is beschreven, een hele belangrijke prikkel was voor het gebruik van de ontvangen documenten. Zo heeft het managementteam de door de productiemanager opgestelde rapportage nodig om de rapportage aan het college van B&W samen te stellen.

De prestatierapportages zijn ingebed in het management control-systeem van de organisatie. De werkwijze van de productiemanager is typerend. Naar aanleiding van het verschijnen van de rapportages over de afzonderlijke productieafdelingen, nodigt de productiemanager alle afdelingsmanagers uit voor een individueel gesprek. In dat gesprek wordt de inhoud van de rapportages besproken en worden afspraken gemaakt over doelstellingen en eventueel te nemen maatregelen voor de nabije toekomst. Die afspraken worden ook vastgelegd. Die afspraken vormen vervolgens een belangrijk vertrekpunt voor de prestatierapportage over de daaropvolgende periode en het naar aanleiding daarvan te voeren gesprek.

In case C is er sprake van een redelijk heldere management control cyclus. De rapportages zijn echter meer dan een vergelijking tussen de doelstellingen van de dienst enerzijds en de gerealiseerde prestaties anderzijds. De rapportages bevatten namelijk ook een analyse. De basis voor die analyse is een vraagstelling die voor ieder type rapportage weer enigszins verschilt. De vraagstelling van de rapportages over de afzonderlijke productieafdelingen gaat vooral over de uitvoering van de primaire processen, terwijl de vraagstelling voor de rapportage aan het college van B&W veel meer ingaat op de externe omgeving van de organisatie. In alle rapportages is er in beginsel ruimte voor informatie over primaire processen en

outputs. De manier waarop primaire processen en outputs worden belicht is echter mede afhankelijk van de vraagstelling die aan de betreffende rapportage en de daarbij behorende analyse ten grondslag ligt. Tevens wordt deze vraagstelling aangepast aan de actualiteit en aan de problemen binnen de dienst in het recente verleden. Informatie over de prestaties van de organisatie in het uitvoeren van primaire processen en het genereren van output lijkt op zichzelf vaak slecht aan te sluiten bij de interesses van politici. Uit deze case blijkt echter dat door een analyse in die documenten op te nemen met een vraagstelling die aansluit bij de interesses van politici, het mogelijk is om de politieke belangstelling voor prestatie-informatie te versterken. Zo wordt er een relatie gelegd tussen processen en outputs enerzijds en voor politici aansprekende thema's, zoals nieuw beleid en financiële en politieke risico's, anderzijds. Ook in deze case gaat men (ten dele) non-cybernetisch te werk. Er is namelijk geen nauwe relatie tussen de inhoud van de prestatie-informatie en de te nemen maatregelen. De informatie is een vertrekpunt voor verdere discussie tussen managers en hun superieuren over aanwezige problemen en mogelijke oplossingen. De organisatie heeft een gestructureerd proces ontwikkeld om op non-cybernetische wijze met de informatie om te gaan.

4 Conclusie

Prestatie-informatie over processen en outputs is voor politici vaak niet interessant. Voor managers is die geringe interesse van politici niet stimulerend om actief met die informatie aan de slag te gaan. Uit de cases blijkt echter dat er zich wel omstandigheden kunnen voordoen waaronder informatie over processen en outputs voor lokale politici interessant wordt. Zo is een crisis in de primaire processen en outputs van een gemeentelijke dienst een krachtige impuls voor de belangstelling van politici voor prestatie-informatie. De geïnterviewde politici zijn doorgaans van mening dat informatie over processen of outputs voor hen uitsluitend relevant is indien zich daarin problemen voordoen die politieke of financiële risico's met zich meebrengen. In een crisissituatie is een periodiek informatiesysteem met prestatie-informatie echter niet geschikt. Andere informatiebronnen, zoals frequent informeel en formeel overleg met ambtenaren, is dan een veel geschiktere informatiebron. Toch blijken er wel politici en ambtenaren te zijn die actief gebruik maken van periodiek verschijnende prestatierapportages. Een dergelijk regulier systeem

van prestatie-informatie heeft de meeste kans van slagen als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden. In de eerste plaats dient er sprake te zijn van een duidelijk herkenbare koppeling tussen decentrale en centrale prestatierapportages. Er dient een duidelijke relatie aanwezig te zijn tussen de prestatie-informatie die wordt gebruikt door de lagere managers, door de topmanagers en door de bestuurders binnen de organisatie. Bovendien dienen niet alleen die rapportages met elkaar te zijn gekoppeld, maar dienen ook alle betrokkenen een helder gedefinieerde rol te spelen in de totstandkoming van de rapportages. De mate waarin wethouders de door hen ontvangen prestatierapportages gebruiken blijkt te worden beïnvloed door

- 1 de mate waarin de door hen ontvangen rapportages fungeren als "input" voor de rapportage aan de raad en
- 2 de mate waarin wethouders ook daadwerkelijk een actieve rol spelen in het samenstellen van de rapportage aan de raad.

Als aan beide voorwaarden wordt voldaan, worden wethouders in sterke mate gestimuleerd om actief met de door hen ontvangen documenten aan de slag te gaan.

In de tweede plaats dienen de rapportages ook te worden gebruikt voor de evaluatie van het functioneren van de managers en medewerkers in de organisatie. Indien de rapportages de aanleiding vormen voor een actieve discussie tussen wethouders en topmanagers over het functioneren van de organisatie, er op basis van die discussie afspraken worden gemaakt en er aan het einde van de volgende periode ook systematisch wordt beschouwd of die afspraken zijn nagekomen, kunnen deze documenten een rol spelen in het management control-systeem van de organisatie.

In de derde plaats dient aan de rapportages een concrete vraagstelling ten grondslag te liggen die goed aansluit bij de interesses van de ontvangers van de rapportages. Die vraagstelling dient te worden aangepast aan de actualiteit en vooral aan de problemen die zich in het recente verleden in de betreffende organisatie hebben voorgedaan.

Deze conclusies bieden ook aanknopingspunten ter verklaring van een gering gebruik van prestatierapportages na de invoering van de dualisering van het lokaal bestuur. De volgende vragen zijn in dat licht mogelijk relevant.

- Is er sprake van een koppeling tussen verantwoordingsdocumenten op een dusdanige manier dat die koppeling actief gebruik van die documenten stimu-

leert? Essentieel is de koppeling tussen het op de productenraming gebaseerde verantwoordingsdocument enerzijds en het op de programmabegroting gebaseerde verantwoordingsdocument anderzijds. Indien voor het opstellen voor een verantwoording op basis van de programmabegroting, raadpleging van de verantwoording op basis van de productenraming noodzakelijk is, is die koppeling een krachtige stimulans voor het gebruik van verantwoordingsdocumenten. In het verlengde daarvan is een interessante vervolgvraag of de verantwoordelijke wethouders zelf een actieve rol spelen in het opstellen van de verantwoording aan de raad.

- Een andere belangrijke vraag is of na de dualisering de vraagstelling die de basis is voor het opstellen van de verantwoordingsdocumenten wel aansluit bij de interesses van de ontvangers van die rapportages. Zo is het de vraag of beantwoording van de drie voor programmabegrotingen typerende “w-vragen” leidt tot een goede aansluiting bij de interesses van politici. De “w-vragen” zijn op zichzelf erg breed en algemeen. Met name of het jaarlijks beoordelen van gemeentelijke activiteiten aan de hand van deze drie vragen een waarborg is voor de blijvende belangstelling van raadsleden is echter onzeker. Een goede, concrete en regelmatige aanpassing van die vragen, afhankelijk van de actualiteit en de politieke agenda in de betreffende gemeente lijkt op basis van de casestudies een voorwaarde voor actief gebruik van deze informatie. De gedachte die ten grondslag ligt aan NPM kan worden getypeerd als cybernetisch. Kenmerkend voor cybernetische besturing is
 - 1 dat er duidelijke doelstellingen zijn;
 - 2 dat er een informatiesysteem is dat afwijkingen tussen die doelstellingen en de gerealiseerde prestaties signaleert en
 - 3 dat op basis van het informatiesysteem duidelijk is welke maatregelen er moeten worden genomen om dergelijke afwijkingen op te lossen.
 Zoals op basis van de literatuur viel te verwachten, wordt er in alle cases een vorm van noncybernetische beheersing toegepast. De case waarin prestatie-informatie intensief wordt gebruikt heeft weliswaar redelijk heldere doelstellingen en een vergelijking van die doelstellingen met de daadwerkelijke prestaties, maar conclusies over de te nemen maatregelen ter oplossing van afwijkingen tussen de doelstellingen en de prestaties vloeien niet zonder meer voort uit het informatiesysteem. In die case is men erin geslaagd noncybernetische beheersing in te bedden in een gestructureerde management control-cyclus. Zo ligt aan de rapportages expliciet een vraagstelling ten

grondslag die veel breder is dan een vergelijking van de gerealiseerde prestaties met de vooraf gestelde doelen en daarmee wordt ook ruimte geboden aan een relatief rijk scala aan antwoorden. Bovendien zijn de prestatierapportages het vertrekpunt voor een discussie over de eventuele problemen van de dienst en de te nemen maatregelen. De rapportages worden gebruikt om een discussie op te starten en niet zo zeer als directe input voor concrete maatregelen. ■

Literatuur

- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2006), *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag: Sdu Uitgevers; zie: <http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/thema/algemeen/achtergrondinformatie/>.
- Bogt, H.J. ter (2001), Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities, *The European Accounting Review*, vol. 10, no. 3, pp. 621-643.
- Bogt, H.J. ter (2003), Performance evaluation styles in governmental organizations: how do -professional managers facilitate politicians' work?, *Management Accounting Research*, vol. 14, no. 4, pp. 311-332.
- Bogt, H.J. ter en G.J. van Helden (2000), Accounting change in Dutch government: exploring the gap between expectations and realizations, *Management Accounting Research*, vol. 11, no. 2, pp. 263-279.
- Bogt, H.J. ter (2006), Ambities en werkelijkheid van New Public Management: de moeizame managementvernieuwingen bij lagere overheden in Nederland, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfs-economie*, jaargang 80, no. 4, pp. 170-179.
- Budding, G.T. (2004), Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities, *Management Accounting Research*, vol. 15, no. 3, pp. 285-304.
- Christensen, M. en H. Yoshimi (2001), A two-country comparison of public sector performance reporting: the tortoise and hare?, *Financial Accountability & Management*, vol. 17, no. 3, August, pp. 271-289.
- Helden, G.J. van, E.P. Jansen (2003), New Public Management in Dutch local government, *Local Government Studies*, vol. 29, no. 2, Summer, pp. 61-86.
- Helden, G.J. van en H.J. ter Bogt (2001), The application of businesslike planning and control in local government: a field study of eight Dutch municipalities, *Local Government Studies*, vol. 27, no. 1 (Spring), pp. 61-86.
- Hofstede, G. (1981), Management control of public and not-for-profit activities, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6, no. 3, pp. 193-211.
- Hood, C. (1995), The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109.
- Jansen, E.P. (2007a), NPM: cybernetics and styles of dealing with performance information. Do performance measures matter, accepted for publication in *Local Government Studies*.
- Jansen, E.P. (2007b), New Public Management: perspectives on performance and the use of performance information, accepted for publication in *Financial Accountability & Management*.
- Lapsley, I. en J. Pallot (2000), Accounting, management and organizational

change, a comparative study of local government, *Management Accounting Research*, vol. 11, no. 2, pp. 213-229.

March, J.G. (1988), *Decisions and organizations*, New York: Basil Blackwell, Inc.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2001), *Handreiking duale begroting*, Den Haag.

Orton, D.J. en K.E. Weick (1990), Loosely coupled systems: a reconceptualization, *Academy of Management Review*, vol. 15, no. 2, pp. 203-223.

Overman, E. Sam en Donna T. Lorraine (1994), Information for control: another management proverb?, *Public Administration Review*, vol. 54, no. 2, pp. 193-196.

Simon, Herbert (1957), *Models of men: social and rational*, New York: Wiley Press.

Noot

- 1 De wijze waarop de verschillende rapportages met elkaar samenhangen kan worden getypeerd als "loosely coupled". Orton en Weick (1990, p. 204) definiëren "loose coupling" als een situatie waarin '... any location in an organization (top, middle, bottom) contains interdependent elements that vary in the number and strength of their interdependencies.' De diverse elementen hangen met elkaar samen ("coupled"), maar behouden tevens een zekere mate van onafhankelijkheid (daarom "loosely coupled") . Voor een uitvoeriger analyse van "loose coupling" in deze drie cases, zie Jansen (2007b).