

Er zijn enkele jaren geleden verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de stand van zaken bij de managementvernieuwing.<sup>1</sup> Een recente studie over dit onderwerp in Nederland is van dr. P. Bordewijk en dr. H.L. Klaassen.<sup>2</sup> In zijn artikel geeft prof. dr. G.J. van Helden enkele belangrijke bevindingen uit deze studie weer en voorziet ze van commentaar. Ook doet hij een poging alternatieven te schetsen voor verbetering van planning en control bij de Nederlandse overheidsorganisaties. Vervolgens gaan Bordewijk en Klaassen nader in op de achtergrond van hun onderzoek, waarbij ze tevens Van Helden van repliek dienen.

## De bedrijfsmatige gemeente als lege huls?

Het onderzoek van Bordewijk en Klaassen (verder aangeduid met BK) richt zich op negen grotere gemeenten, met een aantal inwoners dat varieert tussen 80.000 en 200.000. De auteurs hebben begrotingstukken bestudeerd en hebben hun bevindingen daarover besproken met enkele contactpersonen van de betrokken gemeenten. Hun belangrijkste vragen betreffen de aanwezigheid van een productbegroting en het gebruik van prestatiegegevens voor zowel middelenallocatie als verantwoording ('afrekenen').

Geen van de gemeenten blijkt te beschikken over een echte productbegroting. BK stellen op dit punt hoge eisen. Een productbegroting is een begroting waarin een zodanige relatie is aangebracht tussen middelen en producthoeveelheden dat de kostprijs per eenheid product is vast te stellen. Deze kostprijs kan dan worden gebruikt voor doelmatigheidsbeoordeling: door vergelijking in de tijd bij dezelfde organisatie of door vergelijking met andere organisaties (benchmarking). Als een gemeente in de begroting afzonderlijke gegevens presenteert over gebruikte middelen en te realiseren prestaties (in de vorm van aantallen, kwaliteitsstandaarden, e.d.), is in de ogen van BK niet voldaan aan de definitie van de productbegroting; immers

Een decennium geleden is het management van de overheidssector onder sterke invloed gekomen van het bedrijfsleven. Door 'businesslike'-instrumenten en stijlen te gebruiken, zouden overheidsorganisaties beter gaan functioneren. 'New Public Management' werd een internationaal bekende term om de bedrijfsmatig bestuurde overheidsorganisatie aan te duiden.<sup>3</sup> In Nederland zijn het Tilburgse model en het BBI-project (Beleids- en Beheers- Instrumentarium) de belangrijkste uitingsvormen van deze internationale trend.<sup>4</sup>

Wat is er van terechtgekomen? Zijn de oorspronkelijke bedoelingen waargemaakt, of is de vernieuwing blijven steken in het debiteren van retoriek?

### PROF. DR. G.J. VAN HELDEN

Hoogleraar management accounting aan de Economische Faculteit van de RU Groningen en auteur van studies over de planning en control van Nederlandse gemeenten en provincies

middelen en producthoeveelheden zijn niet aan elkaar gerelateerd.

De middelenverdeling over de diensten (in de zin van min of meer zelfstandige organisatie-eenheden) zou volgens BK gebaseerd moeten worden op door die diensten te leveren hoeveelheden producten vermenigvuldigd met de kostprijs per eenheid van die producten. In de onderzochte gemeenten krijgen de diensten echter in het algemeen hun middelen op basis van een extrapolatie van de in het verleden toegewezen middelen per kostensoort (personeel, kapitaal, e.d.). Voor middelentoedeling viert de vandoord bekende incrementele inputbegroting dus nog steeds hoogtij.

Wil een gemeente zich kwalificeren als bedrijfsmatig, dan moet volgens BK het gemeentebestuur met ieder van de diensten afspraken maken over te leveren hoeveelheden producten en bijbehorende middelen. Die middelen zijn als het ware de opbrengsten die de diensten ontvangen voor de geleverde productie. Een hiermee samenhangende eis is dat diensten op deze afspraken worden afgerekend: verschillen tussen plan en realisatie worden verrekend met bijvoorbeeld de dienstreserve. BK constateren dat dit mechanisme bij geen van de onderzochte gemeenten voorkomt. Dienstekorten worden aangezuiverd door het gemeentebestuur.

Veel van de beschouwde gemeenten nemen wel prestatiegegevens op in zowel de gemeentebegroting als in de dienstbegrotingen, maar deze hebben volgens BK slechts een illustratieve betekenis: 'het zijn de ballen in de kerstboom, terwijl de stam wordt gevormd door incrementele besluitvorming op basis van economische categorieën'.<sup>5</sup> Al met al leidt het onderzoek van BK tot de conclusie, dat de verwachtingen van de bedrijfsmatige gemeente niet worden waargemaakt.

## Overdrijven is een kunst

De overheid worstelde in de jaren tachtig van de vorige eeuw met ernstige financiële problemen. Bovendien werd door velen toentertijd de legitimiteit van overheidshandelen bekritiseerd. Daarom was er een voedingsbodem aanwezig voor veranderingen, en die kwamen er ook: privatisering, zelfstandiging, deregulering, bezuiniging en – meer algemeen – verzakelijking bij de overheid.<sup>6</sup> In zo'n klimaat is weinig ruimte voor bescheidenheid en nuancering. Wie de revolutie predikt, zal overdrijven: het oude wordt vermalen en nieuwe als zaligmakend verkondigd.

Het bedrijfsleven werd in velerlei opzicht aan de overheid ten voorbeeld gesteld. Om de overheid te veranderen, werd een aan het bedrijfsleven ontleend sjabloon ontwikkeld. Sommigen, zoals de invloedrijke Amerikanen Osborne en Gaebler, zullen daarin ook echt hebben geloofd.<sup>7</sup> Anderen, verandkundigen en organisatieadviseurs, hadden dit sjabloon naar mijn mening primair nodig als instrument in veranderingsprocessen, bij de overheid. Al te veel nuancering zou de veranderingen kunnen schaden.

Inmiddels is het oorspronkelijke sjabloon van het New Public Management (NPM) ofwel bekritiseerd, ofwel genuanceerd. Zo heeft Hood, een van de belangrijkste internationale auteurs op dit gebied, gewezen op het meerduidelijke karakter van NPM. Er zijn verschillen in de accenten die worden gelegd, bijvoorbeeld in de mate waarin overheidstaken naar het bedrijfsleven worden overgeheveld.<sup>8</sup> Daarnaast zijn er verschillen in de intensiteit van veranderingsprocessen: de radicale Angelsaksische weg staat tegenover de geleidelijke, consensusgerichte Scandinavische weg.<sup>9</sup> Het Nederlandse 'poldermodel' lijkt het beste te passen bij de Scandinavische benadering.

De kritiek op NPM spitst zich toe op de vraag of methoden die in het bedrijfsleven worden gebruikt, toepasbaar zijn en toegepast mogen worden binnen overheidsorganisaties. De toepasbaarheid heeft onder meer te maken met het gebrek aan doeleenduidigheid en meetbaarheid van sommige overheidstaken.<sup>10</sup> De vraag of bedrijfsmatige methoden mogen worden toegepast houdt verband met het bijzondere karakter van de overheid: doelgerichtheid en doelmatigheid zijn weliswaar – net als in het bedrijfsleven – van belang, maar bij de overheid tellen rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en openbaarheid evenzeer.<sup>11</sup>

BK hanteren een extreme variant van NPM als toetssteen bij hun empirische onderzoek. Dat deze in de Nederlandse praktijk bij grote gemeenten niet wordt bevestigd, verbaast me niet. Wie een karikatuur maakt van een bepaald idee, zal weinig moeite hebben dat idee te verwerpen. BK en de 'radicale elementen' binnen de NPM-beweging (zoals Osborne en Gaebler) zijn daarmee elkaars gevangene: orthodoxe gelovigen en atheïsten raken immers moeilijk in gesprek.

Niettemin leggen BK wel een zeer grote kloof bloot tussen norm en werkelijkheid, en dat geeft – ik spreek hen dat graag na – te denken. BK noemen diverse redenen waarom de productbegroting ook geen bruikbaar begrotingsinstrument is. De meeste van deze redenen (zie bijvoorbeeld hun *B&G* artikel, 28:1, pp. 18-20) kan ik wel onderschrijven. Ik noem er hier drie:

- Soms is de output wel identificeerbaar, maar niet beïnvloedbaar door de gemeente, bijvoorbeeld bij sociale uitkeringen (dit argument is juist, maar bij een redelijk te voorspellen output, is niettemin de opstelling van een productbegroting mogelijk, GJvH).
- Een te gedetailleerde productbegroting met aantallen eenheden van de producten en kostprijzen per eenheid product, vermindert de schaartruimte voor managers.
- Incentives voor managers om beter te presteren dan volgens de begroting, worden ingeperkt doordat dienstreserves het juridische eigendom zijn van de gemeente en niet van de betrokken dienst.

BK verwijten met name organisatieadviseurs, die zich met de implementatie van planning- en controlprocessen bij overheidsorganisaties bezighouden, dat zij als een blinde achter de ideeën van

de productbegroting blijven aanhouden, zonder te leren van de lessen die aan de praktijk kunnen worden ontleend. BK hebben gelijk dat het idee van differentiatie van planning- en controlinstrumenten nog weinig weerklank vindt. Maar op andere punten snijdt hun verwijt geen hout. Ten eerste omdat in de adviespraktijk veelal wordt gewerkt met het veel ruimere begrip prestatiebegroting. En ten tweede omdat juist organisatieadviseurs, naast technische aspecten, veel nadruk leggen op procesmatige aspecten bij de introductie van planning- en controlsystemen.<sup>12</sup>

Teneinde bouwstenen aan te dragen voor een verdere verbetering van de planning en control bij gemeenten, ga ik nu eerst in op het onderscheid tussen product- en prestatiebegroting.

## Productbegroting of prestatiebegroting

Met BK ben ik het eens dat de productbegroting, zoals zij die definiëren, in het algemeen geen nastrevenswaardig ideaalbeeld vormt voor gemeenten. In plaats daarvan is de veel ruimer gedefinieerde prestatiebegroting te verkiezen. Dit zal ik illustreren aan de hand van voorbeelden met betrekking tot een drietal beleidsterreinen:

- Bibliotheekvoorzieningen: een betrekkelijk homogeen en identificeerbaar product met standaardprocessen.
- Podiumkunsten: heterogene, maar wel goed te identificeren producten met deels standaard- en deels unieke processen.
- Ruimtelijke ordening: een sterk heterogeen product met betrekkelijk weinig standaardprocessen.

In de *overzichten 1, 2 en 3* is voor deze drie beleidsterreinen aangegeven hoe bij een 100.000-plus gemeente de prestatiebegroting er uit zou kunnen zien.

Zelfs bij betrekkelijk duidelijk te definiëren producten, zoals bibliotheekvoorzieningen en podiumkunsten, heeft het reduceren van de prestatie-informatie tot een kostprijs per eenheid product weinig zin. Zo kan bij bibliotheekvoorzieningen de kostprijs per informatiedrager worden berekend als  $f 2,95$  (dit bedrag wordt gevonden door de totale kosten ad  $f 3,2$  miljoen te delen door het aantal uitleningen van boeken en c.d.'s ad 1.085.000). Evenzo kan bij podiumkunsten de

kostprijs ad f68,10 of de gemeentelijke subsidie per verkocht kaartje ad f 42,33 worden berekend (respectievelijk gelijk aan f 11,1 miljoen en f 6,9 miljoen gedeeld door 163.000 bezoekers). Hiermee zou zoveel zinvolle informatie verloren gaan dat het veel beter is om voor deze beleidsterreinen verschillende typen informatie te presenteren, zoals in de *overzichten 1 en 2* is gebeurd. Ik ben dan ook gelukkig weinig gemeenten tegengekomen die zich beperken tot informatie over aantallen eenheden van de producten en de bijbehorende kostprijzen, ook waar dat mogelijk is. Natuurlijk zou bij beide betrokken beleidsterreinen eerst een kostenverdeling kunnen worden gemaakt naar de verschillende producten om dan vervolgens per min of meer homogeen product een kostprijs te berekenen, maar ook dan zou interessante informatie over het aanbod (beschikbare capaciteiten) en over bijzondere beleidsinitiatieven worden ontbeerd. Bij het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening is de heterogeniteit van de producten (plannen) groot en zijn de onderliggende processen complex. Een productbegroting zou hier niet alleen armzalige, maar zelfs foutieve informatie opleveren, bijvoorbeeld indien de totale kosten worden gedeeld door het aantal nieuwe en bestaande plannen (zie *overzicht 3*).

Al met al kan worden geconcludeerd, dat de productbegroting, zoals gedefinieerd door BK, op het hoogste gemeentelijke niveau geen zinvol ideaalbeeld is. Het is beter het ruimere begrip prestatiebegroting te gebruiken. Hierin kunnen vanuit verschillende perspectieven prestatie-indicatoren worden opgenomen, naast informatie over de in te zetten middelen.<sup>13</sup> Dit geldt ook voor het dienst- en afdelingsniveau, voor zover moeilijk herkenbare producten en heterogene processen in het geding zijn. Bij goed te definiëren producten en homogene processen kan op dienst- of afdelingsniveau wel een productbegroting worden gehanteerd.

Mijn teleurstelling op grond van eigen onderzoek naar planning- en controlsystemen bij lagere overheden betreft dan ook zeker niet het ontbreken van de (allerminst ideale) productbegroting.

Die teleurstelling spitst zich toe op twee andere punten:

- De gebrekkige kwaliteit van veel prestatie-indicatoren (te veel lijken deze voort te komen uit een van el-

## Overzicht 1 Prestatiebegroting beleidsterrein bibliotheekvoorzieningen

| Aandachtsgebied        | Kenmerk                                | Informatie                       |
|------------------------|--|----------------------------------|
| Financieel             | Baten                                  | f700.000                         |
|                        | Lasten                                 | f3.200.000                       |
|                        | Tekort                                 | f2.500.000                       |
|                        | Kostendeckingspercentage               | 22% (0,7 mil./3,2 mil.)          |
| Dienstverlening/aanbod | Aantal vaste locaties                  | 3                                |
|                        | Aantal bibliobussen                    | 3                                |
|                        | Gemiddeld aantal openingsuren per week | 22                               |
|                        | Aantal boeken                          | 210.000                          |
| Dienstverlening/bereik | Aantal c.d.'s                          | 15.000                           |
|                        | Aantal contribuanten                   | 18.500                           |
|                        | Doelgroepbereik*                       | 16%                              |
|                        | Aantal uitgeleende boeken              | 950.000                          |
|                        | Aantal uitgeleende c.d.'s              | 135.000                          |
|                        | Aantal exposities                      | 8                                |
| Bijzonderheden         | Aantal informatie bijeenkomsten**      | 32                               |
|                        | Bibliotheekzoekstelsysteem             | Beter toegankelijk maken         |
|                        | Informatiedragers                      | Uitbreiding c.d.-collectie (10%) |
|                        | Informatiebijeenkomsten                | Ook VMBO-scholen benaderen       |

\* Het doelgroepbereik is het aantal contribuanten gedeeld door het aantal inwoners.  
\*\* Voornamelijk ten behoeve van groepen leerlingen uit het basisonderwijs.

## Overzicht 2 Prestatiebegroting beleidsterrein podiumkunsten

| Aandachtsgebied        | Kenmerk                       | Informatie                                     |           |
|------------------------|-------------------------------|--|-----------|
| Financieel             | Baten                         | f 4.200.000                                    |           |
|                        | Lasten                        | f 11.100.000                                   |           |
|                        | Tekort                        | f 6.900.000                                    |           |
|                        | Kostendeckingspercentage      | 38% (4,2 mil./11,1 mil.)                       |           |
| Dienstverlening/aanbod | Aantal zalen                  | 2  |           |
|                        | Zaalaccommodatie (in stoelen) | 1.100  |           |
| Dienstverlening/bereik | Type voorstelling             | Aantal   | Bezoekers |
|                        | Muziek                        | 110  | 66.000    |
|                        | Toneel                        | 80   | 44.000    |
|                        | Cabaret                       | 70   | 24.000    |
|                        | Overig                        | 120  | 29.000    |
|                        | Totaal                        | 380  | 163.000   |
| Bijzonderheden         | Bezettingpercentage zalen*    | 66%  |           |
|                        | Aandachtsgebieden             | Meer aandacht voor oude muziek en schooltoneel |           |
|                        | Kwaliteit                     | Nieuwe stoelen in kleine zaal                  |           |

\* Rekening houdend met vakantieperiodes zijn er circa 290 speeldagen; bij 2 zalen is het gemiddeld bezettingspercentage dan: (380/2)/290 = 66%.

ders in de organisatie opgelegde verplichting).

- De beperkte mate waarin prestatie-informatie daadwerkelijk wordt gebruikt, voor onder meer overleg, sturing/beheersing en verantwoording.

Vanzelfsprekend hangen beide samen,

maar ook kwalitatief goede prestatie-informatie is geen voldoende voorwaarde voor zinvol gebruik van deze informatie. De gebruiker moet namelijk ook belang hebben bij de informatie. Ik kom daarop nog terug.

Voorkomen moet worden dat het idee van de 'bedrijfmatige gemeente' wordt vereenzelvigd met de aanwezig-

### Overzicht 3 Prestatiebegroting beleidsterrein ruimtelijke ordening

| Aandachtsgebied     | Kenmerk                                 | Informatie                   |
|---------------------|---|------------------------------|
| Financieel          | Baten                                   | f 8.500.000                  |
|                     | Lasten                                  | f 15.200.000                 |
|                     | Tekort                                  | f 6.700.000                  |
| Nieuwe projecten    | Investeringsomvang                      | f 64.000.000                 |
|                     | Binnenstad Oost                         | Visie ontwikkelen            |
|                     | Industrieterrein De Plas                | Exploitatie-opzet maken      |
|                     | Sanering westelijk deel                 |                              |
| Bestaande projecten | Patrimoniumwijk                         | Plan ontwikkelen             |
|                     | Industrieterrein De Poorten             | Start uitgifte terreinen     |
|                     | Renovatie Rode dorp                     |                              |
| Bijzonderheden      | Achterstand inlopen                     |                              |
|                     | Zuidelijke rondweg                      | Afronding eerste deel        |
|                     | Investeringsplan voor periode 2005-2010 | Plan actualiseren            |
|                     | Bezwaarprocedures                       | Behandelingstermijn inkorten |

heid van een adequaat planning- en controlsysteem. De hieraan te onlenen informatie is namelijk vaak te geaggregeerd of komt te laat beschikbaar om dienst te doen als bron om de beleidsuitvoering bij te sturen. Wellicht hebben veel verdedigers van een vernieuwde planning en control bij overheidsorganisaties – ik hoor daar zelf ook onder – van dit instrumentarium te hoge verwachtingen gekoesterd. Anderzijds hebben bedoelde vernieuwingen (zoals BBI) ook veel goeds gebracht: betere begrotingsinformatie, betere rapportages, een meer planmatige manier van werken en reflectie op verantwoordelijkheidsverschillen tussen het politieke en ambtelijke niveau.

#### Alternatieven voor gemeenten

Op basis van het onderzoek van BK, maar ook tegen de achtergrond van andere vergelijkbare studies en eigen onderzoek wil ik proberen enkele alternatieven te schetsen voor de planning en control van gemeenten. De alternatieven sluiten elkaar niet uit, maar geven accenten aan in te realiseren veranderingen van planning- en controlprocessen. Afsluitend waag ik me aan het uitspreken van enige (persoonlijke) voorkeuren.

#### De vlucht vooruit

Als voornemens dreigen te mislukken, dan kunnen additionele acties worden ondernomen om dit te voorkomen, of eventueel kunnen deze voornemens worden bijgesteld. Dat is de koninklijke weg. Maar men kan ook de oude voornemens naar de prullenbak verwijzen en geheel nieuwe formuleren.

Dat zie ik ook sommige gemeenten doen die met hun planning- en controlinstrumenten worstelen. Die worstelingen breken ze dan af, en richten zich vervolgens op een nieuw type instrumenten, bijvoorbeeld op de invoering van competentie management of kwaliteitssystemen (ISO). Dit noem ik het alternatief van de vlucht vooruit. Zo springt men van de ene halve mislukking naar het andere halve succes.

#### Deels ontkoppelde planning- en controlsystemen

Een tweede alternatief hangt samen met mogelijke belangenverschillen tussen gebruikersgroepen van planning- en controlsystemen. Managers van diensten waarin concrete producten worden voortgebracht (zoals bij wegenbeheer en vuilinzameling), kunnen belang hebben bij een zakelijke sturing en beheersing. Het gebruik van een productbegroting, met inbegrip van 'benchmarking' en doelmatigheidsverbetering, kan dan zinvol zijn. Echter, op het bestuurlijke niveau moeten verschillende taken – zowel concreet als vaag, politiek ongevoelig als politiek gevoelig – worden afgewogen, bestuurd en beheerst. Een strak keurslijf van productaantallen, kostprijzen en kwaliteitsstandaarden is dan vaak weinig effectief. Dit type instrumenten – als het er al is – wordt of niet gebruikt, of het wordt via manipulatie misbruikt. De echte productbegroting, zoals BK die definiëren, is dan minder geschikt.

Dit betekent dat planning- en controlsystemen op verschillende organisatieniveaus niet nauw aan elkaar gekoppeld behoeven te zijn. De gemeentebegroting bevat bijvoorbeeld per beleidsterrein informatie over geld-

middelen en prestatie-indicatoren, maar primair als bron van informatie voor betrokkenen (met name BenW en de Raad). De dienstbegrotingen, voor zover deze betrekking hebben op concrete en homogene taken, kunnen worden gegoten in de vorm van productbegrotingen. Tussen beide niveaus is wel enige relatie, maar de informatie op het lage niveau is niet één-op-één te vertalen in die op het hoge niveau.

Een deels ontkoppeld planning- en controlsysteem kan werkzaam zijn als de onderscheiden belangengroepen (in het voorbeeld politici en managers) verschillende belangen hebben en er een redelijke machtsbalans bestaat. Heeft een van beide groepen echter een duidelijke machtsoverwicht, dan ligt een sterkere koppeling tussen de verschillende niveaus van de planning- en controlpiramide meer voor de hand. De wijze van koppeling hangt af van de belangen van de dominante partij. Als de politici bijvoorbeeld dominant zijn ten opzichte van de managers, dan kan de politicering van het politieke topniveau ook doorwerken op het lagere niveau. Indien een gemeente daarentegen wordt geconfronteerd met financiële problemen en de machtige politici achten zich gecommiteerd om deze op te lossen, kan een sterke koppeling van de planning- en controlsystemen op de verschillende niveaus juist gepaard gaan met strakke financiële budgetten, eventueel in combinatie met beleidsinhoudelijke prestatie-indicatoren.<sup>14</sup>

#### Gedifferentieerde planning en control

In navolging van Mol wijzen ook BK op de noodzaak van differentiatie van planning- en controlinstrumenten. Bij goed identificeerbare producten en een duidelijke samenhang tussen middelen, activiteiten en producten, is de echte productbegroting – met kostprijzen en hoeveelheden van een product – goed bruikbaar. Deze omstandigheden doen zich bijvoorbeeld voor bij de uitgifte van paspoorten of standaardvergunningen. Echter vaak is aan een van beide condities, of zelfs aan beide niet voldaan.

Als bijvoorbeeld de output niet identificeerbaar is en de activiteiten wel zijn te koppelen aan de in te zetten middelen en producten, dan kan een activiteitenbegroting, bijvoorbeeld over uit te brengen adviesuren, worden opgesteld. Is de output wel identificeerbaar, maar de relatie tussen middelen, activiteiten en producten is diffuus,

kan een projectbegroting worden gebruikt, bijvoorbeeld bij een qua activiteiten heterogeen project. Wordt aan geen van beide condities voldaan (een moeilijk te identificeren output en evenmin een heldere relatie tussen activiteiten, middelen en output), dan moet zelfs naar de vanouds bekende inputbegroting worden uitgeweken.<sup>15</sup>

Mijn ervaring met de bestudering van gemeentebegrotingen wijst uit dat deze vaak zijn gebaseerd op een vaste standaard: over alle beleidsterreinen moet in beginsel hetzelfde type informatie worden gegeven. Deze drang naar uniformiteit is als eerste stap op weg naar een ander planning- en controlsysteem wel begrijpelijk, maar op den duur weinig effectief. Wat naar zijn aard verschillend is, moet ook gedifferentieerd worden bestuurd en beheerst.

### ***Focus op belangrijke zaken***

Er is ook een manier om planning- en controlprocessen te vereenvoudigen teneinde te waarborgen dat maximale aandacht wordt gegeven aan wat er werkelijk toe doet. Een gemeente is, ongeacht de schaal, een complexe organisatie waarin veel verschillende taken worden vervuld. Het vereist aanzienlijke inspanningen om voor al die taken relevante prestatie-informatie te verschaffen, zeker op het hoogste (gemeentelijke) niveau. Het kan beter zijn om deze inspanningen te richten op een beperkt aantal taken of voor-nemens. Ik denk daarbij in het bijzonder aan de uitwerking en uitvoering van voorstellen voor nieuw beleid en van bezuinigingsvoorstellen. Daarnaast kan ook systematisch informatie worden verschaft over risico's die de gemeente loopt. Op dienstniveau kan, zeker als concrete en homogene taken in het geding zijn, een productbegroting worden gehanteerd.

### ***Doorgaan maar niet vergeten***

Planning en control is in het verleden te vaak opgevat als een zuiver technisch proces. Als de goede technieken maar worden ontwikkeld, dan worden deze ook effectief gebruikt, was de redenatie. Niets is echter minder waar. Op basis van mijn onderzoek bij acht middelgrote gemeenten en bij de provincies en ook op grond van onderzoek van mijn collega Ter Bogt<sup>16</sup>, is duidelijk geworden dat organisatorische en gedragsmatige componenten minstens zo belangrijk zijn voor een succesvolle toepassing van planning- en controlsystemen dan de beschik-



**... een gemeente is, ongeacht de schaal, een complexe organisatie waarin veel verschillende taken worden vervuld ...**

baarheid van goede technieken. Zo moet de organisatie zo duidelijk mogelijk aangeven wat zij wil bereiken en de nieuw te ontwikkelen instrumenten moeten daarbij passen en worden uitgedragen door belangrijke politici en managers. Daarnaast moeten medewerkers ervaring opdoen met het gebruik van deze instrumenten en er moeten consequenties aan worden verbonden, o.m. bij de personeelsbeoordeling.<sup>17</sup>

### **Hoe verder?**

Naar mijn mening is er geen optimaal alternatief. Wat het beste is, of welke combinatie van alternatieven het beste is, hangt af van de omstandigheden waarin de gemeente verkeert. Het eerste alternatief, de vlucht vooruit, laat ik verder buiten beschouwing: voor gemeenten die van de ene instrumentele vernieuwing naar de andere 'hoppen', zonder ooit iets goed af te maken, heb ik weinig waardering. Mijn adviezen bevatten elementen uit de overige alternatieven die hiervoor zijn besproken.

*1 Differentieer tussen diensten en tussen het dienstniveau en het gemeentenniveau*

Diensten met concrete producten en

standaardprocessen lenen zich goed voor een bedrijfsmatige planning en control, waarin de productbegroting een hoofdrol speelt. Echter bij diensten, waarin de output vaag is en de processen minder goed zijn te standaardiseren, is de productbegroting niet goed bruikbaar. De dienstbegroting kan naast financiële ook prestatie-informatie bevatten. Voor planning- en controldoelinden is vooral de financiële informatie van belang, terwijl de prestatiegegevens slechts een informatieve waarde hebben. Het verdient aanbeveling dit type diensten regelmatig te beoordelen door middel van andere dan planning- en controlinstrumenten. Te denken valt aan audits en visitaties. Bij audits kan een meer omvattend oordeel worden gegeven over de effectiviteit en efficiëntie van beleid dan mogelijk is bij een begroting of tussentijdse rapportage, omdat daarin alle planning- en controlinformatie van een bepaalde cyclus, aangevuld met andere informatie, kan worden betrokken. Visitaties zijn vooral geschikt om een vergelijking tussen verschillende gemeenten te laten plaatsvinden voor complexe beleidsterreinen; in het algemeen worden visitaties uitgevoerd door externe deskundigen.

Voor het hoogste planning- en controlniveau, dat van de gemeente, zijn twee alternatieve wegen begaanbaar.

Bij de eerste weg vindt bij diensten met concrete producten en standaardprocessen wel aggregatie van prestatie-informatie plaats, maar bij diensten, met andersoortige producten en processen niet; daar kan worden volstaan met financiële informatie (die buiten de planning en control om wordt aangevuld met uitkomsten van audits of vi-sities).

De tweede weg verwijst naar het alternatief van de focus op belangrijke informatie. Hier kan bijv. worden volstaan met de verplichte gemeentebegroting (met financiële informatie per begrotingfunctie), aangevuld met prestatie-informatie over voorstellen voor nieuw beleid, bezuinigen en risico's.

## 2 Laat de mate van koppeling tussen de verschillende niveaus van planning en control ook afhangen van de belangen van betrokkenen

Het is belangrijk dat prestatie-informatie wordt gebruikt door betrokkenen. Als dit soort informatie slechts het gevolg is van een verplichting die van elders uit de organisatie wordt opgelegd, zijn twee risico's aanwezig; de informatie wordt niet gebruikt, of deze wordt misbruikt.

Daarom moet er ruimte zijn om, zowel tussen diensten als tussen het dienstniveau en het gemeenteniveau, informatie op maat te leveren, die aansluit bij belangen van betrokkenen. De mate waarin tussen de niveaus koppeling van prestatie-informatie moge-

lijk is, hangt af van twee factoren:

- De mate waarin de belangen overeenstemmen: hoe sterker de belangenovereenstemming, des te sterker de koppeling.
- De machtsbalans: naarmate een bepaalde partij dominantier is, kan deze zijn informatiebehoefte ook in sterkere mate opleggen aan een andere partij.

Om misverstand te voorkomen wordt benadrukt dat de differentiatie bedoeld onder 1 voortvloeit uit min of meer objectieve factoren, zoals herkenbaarheid van producten en standaardisatie van processen. De onder 2 bedoelde mate waarin prestatie-informatie van verschillende belanghebbenden op elkaar aansluit, hangt samen met belangenverschillen en machtsposities.

## 3 Introductie of aanpassing van planning- en controltechnieken moet worden ingebed in organisatorische en gedragsmatige maatregelen

In dit verband moet aandacht worden besteed aan:

- Het uitdragen van technieken door politici en topmanagers van de organisatie.
- Het doen aansluiten van deze technieken bij de organisatiedoelen en -cultuur.
- Het faciliteren van implementatieprocessen (trainingen, e.d.).
- Het laten aansluiten van technieken bij bestaande controlvormen (werkoverleg, personeelsbeoordeling, e.d.).

## Noten

- 1 KPMG (1997), *Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleine gemeenten; rapportage op hoofdlijnen*, Utrecht: KPMG; Moret, Ernst and Young (1997), *Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten*, Den Haag; G.J. van Helden (1998), *BBI in de praktijk; een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker, Maastricht.
- 2 P. Bordewijk en H.L. Klaassen (2000), *Wij laten ons niet kennen, een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, Den Haag: VNG; P. Bordewijk en H.L. Klaassen (2001), 'Afrekenen met de productbegroting', *B&G*, 28:1, pp. 16-21.
- 3 C. Hood (1995), 'The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20: 93-109.
- 4 Zie respectievelijk: A.F.A. Korsten (1996), '10 Jahre Tilburger Modell.', in M. Herweijer and U. Mix, eds., *Zehn Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer Öffentlichen Verwaltung auf dem Wege zum Dienstleistungszentrum*. Bremen: Kelter, pp. 21-37; D. Houwaart, e.a. (1995), *Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie*, slotpublicatie Stichting BBI, Leusden.
- 5 Bordewijk en Klaassen (2001), p. 17.
- 6 F.K.M. van Nispen en D.P. van Noordhoek, red. (1986), *De grote operaties; de overheid onder het mes of snijden in eigen vlees*, Deventer, Kluwer.
- 7 D. Osborne en T. Gaebler (1993), *Reinventing Government*, New York, Plume.
- 8 C. Hood, (1996), 'Beyond 'Progressivism': A New 'Global Paradigm' in *Public Management, International Journal of Public Administration*, Vol. 19, No. 2, pp. 151-177; C. Pollitt en G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- 9 Pollitt en Bouckaert (vorige noot), hoofdstuk 4.
- 10 Deze overwegingen leiden tot de noodzaak van differentiatie van sturings- en beersingsystemen voor overheidstaken. Bordewijk en Klaassen (2000, hoofdstuk 8) besteden daaraan ook aandacht. Zij verwijzen daarbij terecht naar het belangrijke werk op dit terrein van N.P. Mol (1997), *Operationele budgettering*, Samsom Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn. Ook elders in het vakgebied van het overheidsmanagement is hieraan veel aandacht besteed; zie bijvoorbeeld: G. Hofstede (1981), 'Management Control of Public and Not-for-Profit Activities', *Accounting, Organizations and Society*, 6: 3, pp. 193-211. In mijn eigen studies over de planning en control van Nederlandse lagere overheden wordt daaraan eveneens een belangrijke plaats toegekend: *BBI in de praktijk* (zie noot 3), pp. 51-55; G.J. van Helden (1999), 'Planning en control bij de Nederlandse provincies', *Openbare Uitgaven*, 31: 5, pp. 246-255, i.h.b. pp. 252-253. Ook in het artikel over BBI, dat ik in dit tijdschrift schreef voorafgaande aan mijn empirische studies bij gemeenten en provincies, heb ik al gewezen op de idee fixe van zowel de productbegroting als de informatiepiramide; zie de stellingen 4 en 7 in: G.J. van Helden, 'Zeven stellingen over BBI', *B&G*, 23:4, pp. 24-29.
- 11 O. Olson, J. Guthrie en C. Humphrey, *Global Warning!; Debating International Developments in New Public Financial Management*, Cappelen, Oslo, i.h.b. de hoofdstukken 13-16.
- 12 Zie bijvoorbeeld H. Aardema (2000), 'Contextmanagement; een nieuw bestuurs- en managementconcept', Den Haag, VNG, i.h.b. hoofdstuk 5.
- 13 Ook in het bedrijfsleven is multidimensionale prestatie-meting inmiddels gemeengoed geworden; denk in dit verband aan de Balanced Scorecard en Kwaliteitssystemen. Zie: R.S. Kaplan en D.P. Norton (1992), 'The Balanced Scorecard –

## DE BEDRIJFSMATIGE GEMEENTE

Bordewijk en Klaassen hebben een interessant onderzoek gedaan naar prestatie-informatie in de begrotingen van negen grotere gemeenten. De productbegroting in enge zin blijkt in geen van deze gemeenten voor te komen. Wel is de veel ruimer gedefinieerde prestatiebegroting inmiddels gemeengoed geworden. Bordewijk en Klaassen bevelen aan om op raadsniveau maar weer terug te keren naar de aloude inputbegroting.

Gemeenten zouden hun uitgavniveau op diverse beleidsterreinen dan kunnen vergelijken met dat van andere, vergelijkbare gemeenten. Dit geeft mogelijkheden tot reflectie over het ambitieniveau en de doelmatigheid van eigen beleid.<sup>18</sup> Uit het voorgaande zal duidelijk zijn dat ik deze terugkeer naar oude waarden geen goede ontwikkeling vind. Uit hun onderzoek en dat van anderen blijkt dat er nog veel gedaan moet worden om de prestatiebegroting te verbeteren, zowel kwalitatief als met het oog op gebruiksrelevantie. De bedrijfsmatige gemeente blijkt deels onwenselijk en, voorzover wel wenselijk, is er nog een lange weg te gaan.

Measures that Drive Performance', *Harvard Business Review*, 70: 1, pp. 71-79; H.D. Seghezzi (2000), 'Quality Trends in the New Millennium; the Impact of the New ISO Standards and the Revised EFQM Excellence Model', *European Quality*, 7:2, pp. 4-9.

14 Zie verder: S. Brignall en Modell, S. (2000), 'An Institutional Perspective on Performance Mea-

surement and Management in the 'New Public Sector', *Management Accounting Research*, 11: 3, pp. 281-306.

15 Zie noot 10.

16 Zie o.a.: H.J. ter Bogt (1997), 'Bedrijfs-economische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfs-economie*, 71: 6, pp. 428-440.

17 H.J. ter Bogt en G.J. van Helden (2000), 'Resultaatsturing bij overheid kan beter', *Economisch-Statistische Berichten*, 85: 4272, pp. 740-742.

18 Bordewijk en Klaassen (boek), pp. 100-101.

Met dank aan H.J. ter Bogt (RUG) en H. Aardema en H. van der Meij (BMC) voor hun commentaar op de conceptversie van dit artikel.

# Prestatiemeting stuit op heterogeniteit overheidsproductie

Op het door de auteurs uitgevoerde onderzoek naar het gebruik van kengetallen in de jaarstukken van grote gemeenten,<sup>1</sup> zijn veel reacties gekomen. Deze zijn gericht op hun kritiek op de productbegroting als instrument voor allocatie, sturing en verantwoording. Tegelijkertijd was hun onderzoek aanleiding om zich aan te sluiten bij pogingen indicatoren te vinden om de prestaties van complete organisaties te meten, uiteenlopend van afzonderlijke politiekorpsen tot het geheel van de Nederlandse gemeenten. Steeds blijkt dat er een grote discrepantie is tussen de behoefte om prestaties te meten en de weerbarstigheid van de praktijk. Die is vooral het gevolg van de gebrekkige homogeniteit van de geleverde prestaties.

**G**emeenten hebben behoeften om hun prestaties te meten en op basis daarvan beslissingen te nemen over de inzet van middelen (allocatie), hun diensten aan te sturen en tot een vorm van afrekening te komen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil graag weten wat de best presterende politiekorpsen zijn in Nederland,<sup>2</sup> en wat voor extra prestaties de gemeenten in Nederland de laatste jaren hebben geleverd als gevolg van de accessen in het gemeentefonds.<sup>3</sup>

Stel dat gemeenten maar een klein aantal producten zouden leveren. Stel dat die producten alle goed gedefinieerd waren, en daardoor zonder veel transactiekosten door externe bedrijven geleverd konden worden tegen een prijs die van tevoren bekend is en tot stand komt op een markt waar volledige concurrentie heerst. En stel dan ook nog eens, dat het de gemeente zelf is, die bepaalt hoeveel er van die producten geleverd moeten worden, en dat dit niet afhangt van de vraag van de burger. Dan zouden de

ideale condities aanwezig zijn voor een productbegroting. En dan kon de minister van BZK precies volgen wat er gebeurt met het geld uit het gemeentefonds en uit lokale belastingen. Politiekorpsen konden dan beschouwd worden als bedrijven die producten leveren aan het Rijk, waarbij de minister kan vergelijken door welk politiekorps hij het best bediend wordt.

Zo zit de wereld echter niet in elkaar. Bovendien is het de vraag, of wanneer een dergelijke prestatiemeting wel mogelijk was, het nuttig is om die te gebruiken op de manier die de minister voor ogen staat.

## De productbegroting

In ons onderzoek hebben wij als een productbegroting beschouwd: een begroting die is opgebouwd vanuit de producten, en waarbij de te autoriseren bedragen worden verkregen door de prijs per product te vermenigvuldigen met het

**DR. P. BORDEWIJK**  
en  
**DR. H.L. KLAASSEN**  
Publicist en adviseur,  
resp. universitair  
hoofddocent bij de  
opleiding Bestuurs-  
kunde van de EUR en  
als zodanig verbonden  
aan het CPM

aantal gewenste producten, gekoppeld aan de opdracht om die producten dan ook te leveren.

Wij constateerden dat veel gemeenten de ambitie hebben om zo'n begroting op te stellen, maar dat geen van de door ons onderzochte gemeenten zo'n begroting had. In feite was er vooral sprake van sturing op input als incrementeel proces, waarbij de gepresenteerde prestatiegegevens alleen als illustratie dienden. Dit zelfde bleek te gelden voor gemeenten die zich naar aanleiding van ons onderzoek tot ons gewend hebben, ook al noemden zij hun begroting een productbegroting. Als belangrijkste verklaring gaven wij, dat slechts weinig producten voldoen aan de eis van homogeniteit, waardoor het aantal producten onvoldoende zegt over de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers.

In zijn artikel stelt Van Helden dat wij daarmee te hoge eisen stellen. 'Bordewijk en Klaassen hanteren een extreme variant van NPM als toetssteen bij hun empirische onderzoek.' Het verbaast hem niet, dat we deze variant in de Nederlandse praktijk bij grote gemeenten niet zijn tegengekomen. 'Wie een karikatuur maakt van een bepaald idee, zal weinig moeite hebben dat idee te verwerpen.'

De vraag is echter, of de manier waarop wij New Public Management en de rol van de productbegroting daarin geïnterpreteerd hebben, werkelijk als een karikatuur kan worden beschouwd. In de meeste onderzochte gemeenten leefde wel degelijk de ambitie van een productbegroting zoals door ons omschreven. Die gemeenten kunnen zich daarbij ook baseren op publicaties van Van Helden zelf, zoals bij voorbeeld zijn oratie van 1994:<sup>4</sup>

*'De essentie van outputbudgettering is dat men per relevant geachte overheidsstaak producten definieert, om vervolgens taakstellende aantallen per produkt aan te geven, met inbegrip van de daartoe benodigde middelen; dit laatste impliceert dat ook de kosten per eenheid van elk der produkten kunnen worden berekend.'*

Nog in 1998 omschreef Van Helden de productbegroting als een begroting 'die gebaseerd is op prestatiegegevens',<sup>5</sup> zij het dat hij datzelfde jaar ook de veel mildere definitie hanteerde van een begroting 'waarin per beleidsterrein prestatie-indicatoren worden aangegeven'.<sup>6</sup> Dit laatste komt overeen met de prestatiebegroting zoals Van Helden haar in zijn artikel definieert. Wanneer hij de begrotingen van de door hem onderzochte gemeenten getoetst had aan de eerst geciteerde definitie, zou het beeld van de toepassing van de productbegroting heel wat minder rooskleurig zijn geweest dan nu hij de tweede hanteerde.

Nu is het bepaald niet zo, dat wij Van Helden het recht op voortschrijdend inzicht willen onthouden. Juist vanwege het grote aantal gemeenten waar men nog steeds de orthodoxie van de productbegroting belijdt, juichen wij het toe dat Van Helden hiervan duidelijk afstand neemt. Ook tijdens het onlangs gehouden Seminar

New Public Management 2001 heeft hij op het probleem van het ontwikkelen van goede prestatie-indicatoren gewezen.<sup>7</sup> Maar het gaat ons als ongelovigen wat ver om van iemand die zich nog kort geleden overtuigd toonde dat de Aarde geschapen is in zeven dagen, te horen dat wij het zijn die van het geloof een karikatuur maken.

Onze verwerping van de productbegroting heeft uiteraard de vraag opgeroepen, wat ons alternatief is. De discussies daarover deden vaak denken aan het hieronder afgedrukte mopje over de 'dronken man onder de lantaarnpaal'. Het verschil is hooguit, dat als het om het meten van overheidsprestaties gaat, de dronken man niet zelf onder de lantaarnpaal zoekt, maar dat heeft opgedragen aan een organisatiebureau, dat na tien jaar zoeken nog steeds meldt dat het de portemonnee bijna gevonden heeft.

Een dronken man ligt op zijn knieën onder een lantaarnpaal.

Een voorbijganger vraagt: 'zoek je wat?'

'Mijn portemonnee', is het antwoord.

'Waar ben je die dan verloren?'

'Daarginds'.

'Waarom zoek je daar dan niet?'

'Daar is geen licht.'

*Oftewel: omdat we datgene dat we zouden willen niet kunnen meten, meten we maar wat anders, ook al is dat niet relevant.*

Hoewel wordt erkend dat de productbegroting niet werkt en niet kan werken, wil men daar toch aan vasthouden bij gebrek aan alternatief. Toch was de outputbegroting niet zomaar een vormvoorschrift, zij werd gepresenteerd om meer overwogen te begroten, als een middel om het politieke proces van allocatie duidelijk te scheiden van de bedrijfsvoering, en als een middel om af te kunnen rekenen op resultaten.

Wij denken niet dat er op dit moment een klaar begrotingsrecept voor handen is. Een nieuw begrotingsmodel zal in ieder geval recht moeten doen aan de grote diversiteit aan overheidstaken, en aan de verschillende vormen van aansturing die verschillende taken behoeven.

## De prestatiebegroting

De vraag is of raadsleden wat opschieten met de prestatiebegroting zoals Van Helden die schetst. In feite is dit hetgeen de meeste gemeenten als productbegroting presenteren. Men legt dan



niet echt een relatie tussen de gevoteerde bedragen en de te leveren prestaties. De functie van de prestatiegegevens is vooral om de raadsleden ervan te overtuigen dat het ambtelijk apparaat van de gemeente goed volgt wat er gebeurt. Maar dat voor de prestaties zoals de bibliotheek ze in het voorbeeld van Van Helden gaat leveren, inderdaad een bedrag van f 3.200.000 nodig is, zullen de raadsleden op gezag van het college moeten aannemen.

Of het niet met minder kan, welk bedrag nodig is voor kapitaallasten, hoeveel geld voor personeel, en hoeveel er besteed wordt aan de aankoop van boeken, dat is input, en daar mogen raadsleden zich niet mee bemoeien. Dat geldt

ook voor de vergelijking van die bedragen met vorige jaren. En een vergelijking van het totaal met andere gemeenten zou alleen kunnen gaan over de input, en dat is al evenzeer taboe. De door Van Helden bepleite prestatiegegevens zijn daarmee niet nutteloos, zij krijgen slechts betekenis in een meerjarig perspectief, waarin besloten wordt over bijstelling van de dienstverlening door de bibliotheek. Gerealiseerde prestaties hebben daarbij meer betekenis dan streefwaarden in de begroting.

Dergelijke streefwaarden kunnen ook niet werken als sturings- of als afrekeningsinstrument. Wanneer er minder boeken worden uitgeleend, heeft dat dan gevolgen voor het budget van de bibliotheek? Of wordt dat gewoon bepaald door de kapitaallasten, de personeelskosten en de kosten voor andere bestedingen zoals ze in de begroting stonden? Wij veronderstellen het laatste.

### De programmabegroting

Uit een recente publicatie<sup>8</sup> van het Ministerie van BZK blijkt, dat men ook daar niet meer gelooft in de productbegroting als sturingsinstrument voor de gemeenteraad. Wel ziet men de productbegroting een middel voor de interne aansturing. Dan zal men daarbij echter toch ook moeten differentiëren naar producten met verschillende karakteristieken, die een verschillende soort aansturing vragen, en bovendien er rekening mee houden dat het vaak niet het gemeentebestuur of het ambtelijk management is dat bepaalt hoeveel van elk product geleverd moet worden, maar de burger. Wanneer het gaat om gladheidsbestrijding blijken het zelfs de weergoden te zijn.

Waar het de aansturing door de Raad betreft, pleit men voor een indeling in 10 à 15 (beleids)programma's. Wanneer deze overeen zouden komen met de clusterindeling die gebruikt wordt bij de verdeling van het gemeentefonds, zou dit in ieder geval betekenen dat de raad het gemakkelijker krijgt om zich langs deze weg een mening over de input te vormen.

De betreffende bedragen zouden moeten worden onderbouwd met politieke doelen en beoogde effecten, dus met de hoofdlijnen van het beleid. Of dit het budgetrecht van de raad versterkt, is zeer twijfelachtig. Het overschat de mogelijkheden om overheidsactiviteiten rechtstreeks af te leiden uit een doelstellingshiërarchie. Veel activiteiten dienen ook meerdere doelstellingen. Onderwijs dient de persoonlijke ontplooiing, maar ook de toegang tot de arbeidsmarkt. Hygiëne op school is een te lang verwaarloosd beleidsterrein, dat niet alleen maar als dienstbaar aan de schoolresultaten kan worden gezien, maar ook niet zonder meer afgeleid kan worden uit een programmadoelstelling op het terrein van volksgezondheid. Werkgelegenheid is gediend met een goed vestigingsklimaat, dat even zeer bepaald wordt door culturele voorzieningen als



... veel activiteiten dienen ook meerdere doelstellingen.

Onderwijs dient de persoonlijke ontplooiing, maar ook de toegang tot de arbeidsmarkt ...

door veiligheid op straat. En terugdringen van de werkloosheid kan daarbij weer helpen.

Een gemeenteraad zal niets kunnen met 15 grote bedragen die gekoppeld zijn aan abstracte beleidsdoelstellingen. En de koppeling aan concrete beleidseffecten, zoals die steeds meer in de mode komt, is een schromelijke overschatting van de maakbaarheid van de samenleving. Gemeenteraden moeten daarom de mogelijkheid houden om uitspraken te doen over concrete activiteiten: over afzonderlijke subsidies, over de frequentie van schoonmaken in de scholen, over de reiskosten van het college, ook al is het lang niet altijd mogelijk dat aan een beoogd maatschappelijk effect te koppelen.

Ze moeten kunnen uitspreken dat voor zulke dingen meer of minder geld moet worden uitgegeven, en dan niet te horen krijgen dat sinds de dualisering gemeenteraden daar niet meer over mogen praten. Ze moeten ook bevoegd blijven ten aanzien van investeringsuitgaven, ook al zijn die strikt genomen budgettair neutraal, en is het college bevoegd tot de daarbij horende privaatrechtelijke handelingen. Ze moeten zelf de bevoegdheid houden om te bepalen op welk niveau zij de bedragen autoriseren. Zonder dit alles verdampt het budgetrecht van de Raad.

## Maten voor gemeenten

De problematiek van het meten van prestaties speelt niet alleen op het niveau van individuele gemeenten. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het 'Plan van aanpak Transparantie in de financiële verhouding' (PLAVAT) opgesteld, om zich een bestuurlijk oordeel te kunnen vormen over de uitkomsten van de normering van het Gemeentefonds. In dat kader heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau nagegaan 'op welke prestatie-indicatoren in samenhang met gegevens over de uitgaven kunnen worden gebruikt bij een analyse van de relatie tussen de gemeentelijke taken en middelen'.<sup>9</sup>

Opmerkelijk is dat deze behoefte aan een bestuurlijke toets is opgekomen in een tijd waarin de afgesproken koppeling tussen de netto-rijksuitgaven en het Gemeentefonds tot een aanzienlijk accres leidt. In de tijd dat die koppeling tot bezuinigingen op het gemeentefonds leidde, was die behoefte aanzienlijk kleiner. Toen was het wel makkelijk dat een bezuiniging van f 100 miljoen op de rijksuitgaven nog een extra bezuiniging van f 20 miljoen op het gemeentefonds opleverde. Maar nu een intensivering van f 100 miljoen bij de rijksuitgaven ook tot een extra storting van f 20 miljoen in het gemeentefonds impliceert, is er behoefte aan een 'bestuurlijke toets'. Om inzicht te krijgen in de prestaties van de gemeenten, onderscheidt het SCP 39 taakvelden van de gemeenten, die door één of een klein aantal prestatie-indicatoren worden gekenschetst. Daarbij worden vijf typen indicatoren gehanteerd: fysieke prestatie-indicatoren

(14 % van de uitgaven), gedefleerde opbrengsten (24 %), gebruiksindicatoren (48 %), gedefleerde materiële uitgaven (9 %), en normeringsindicatoren (5 %).

Voorbeelden van fysieke prestatie-indicatoren zijn het aantal mutaties in het bevolkingsregister, het aantal repressieve activiteiten van de brandweer, de aantallen reizigerskilometers stadsvervoer, en het aantal aanslagen en taxaties voor de OZB. Gedefleerde opbrengsten worden onder meer als indicator gehanteerd bij de riolering, de inzameling van afval en de nutsbedrijven. Deze opbrengst wordt geacht maatgevend te zijn voor de gemeentelijke prestaties, waarbij impliciet wordt uitgegaan van volledige kostendekking.

Gebruiksindicatoren worden onder meer gehanteerd bij onderwijs (aantal leerlingen), kinderopvang en bijstandsverlening. De gedefleerde uitgaven worden als indicator gehanteerd bij taken waar uitbesteding tegen marktprijzen overheerst, zoals bij onderhoud van wegen. Hier wordt verondersteld dat het marktmechanisme voldoende garantie voor een optimale doelmatigheid biedt.

Normeringsindicatoren worden gebruikt in die gevallen waarin de output volstrekt heterogeen is. Er wordt dan teruggevallen op een indicator zoals ook in gebruik bij de verdeling van het gemeentefonds, en die wij eerder hebben aangeduid als inputindicator.<sup>10</sup> Kuhry en Van der Torre constateren dat bij slechts bij 5% van de uitgaven een beroep hoeft te worden gedaan op normeringskengetallen.

## Kritiek

De gekozen aanpak faalt echter om verschillende redenen. In de eerste plaats beperkt deze zich niet tot uitgaven die de gemeenten bekostigen uit de algemene middelen, maar heeft deze ook betrekking op uitgaven die bekostigd worden uit specifieke uitkeringen, zoals bij sommige gemeenten het openbaar vervoer. Toch richt de vraagstelling zich op de koppeling van het gemeentefonds aan de gecorrigeerde rijksuitgaven. Wanneer men zich zou beperken tot uitgaven die daaruit worden bekostigd, zou men flink wat ruis elimineren.

Bij het gebruik van gedefleerde opbrengsten gaat men ervan uit, dat die rechtstreeks samenhangen met geleverde prestaties. Gemeenten zijn echter niet gehouden tot kostendeckende tarieven. Soms zullen zij om budgettaire redenen tarieven verhogen tot volledige kostendekking. In andere gevallen, zoals bij riolering en reiniging, zien we een tendens om de tarieven te verlagen en in plaats daarvan de onroerendezaakbelasting te verhogen, om de totale last billijker over de bevolking te spreiden. De sterke waardeinstijging van juist de goedkope woningen bij de laatste taxatie heeft dat gestimuleerd. Gebruik van de gedefleerde opbrengsten suggereert dan een sterke daling van de productie van de gemeenten, in strijd met de waarheid.

Als alternatief suggereert men bij de reiniging de hoeveelheid ingezameld huisvuil, gedifferentieerd naar verwerkingsmethode. Die laatste differentiatie geeft al aan, dat men inzameling van huisvuil niet als homogeen product mag beschouwen, hoewel het daar op het eerste gezicht een voor de hand liggend voorbeeld van is. Maar ook wanneer men differentieert naar verwerkingsmethode, zal men inzameling van te verbranden afval als een homogeen product beschouwen. Investerings in een beter type verbrandingsoven ziet men dan niet terug bij de meting van de gemeentelijke productie, terwijl die wel in de prijs daarvan tot uitdrukking komt.

Dit laatste geldt ook voor veel van de taken



**... bij de pogingen om de prestaties van politiekorpsen in kaart te brengen, heeft men zich zeer goed gerealiseerd aan welke eisen dergelijke indicatoren moeten voldoen ...**

waar Kuhry en Van der Torre prestatie- of gebruikersindicatoren menen gevonden te hebben. Die indicatoren zijn alleen zinvol wanneer ze de eigen inspanningen van de gemeenten representeren, zoals in het geval van het aantal kinderen in peuterspeelzalen. Dat aantal kan een gemeente rechtstreeks beïnvloeden door meer geld beschikbaar te stellen.

Wanneer de gemeente echter meer geld voor onderwijs beschikbaar stelt, zal dat niet resulteren in meer leerlingen, maar in een hogere kwaliteit van het onderwijs of van de materiële omstandigheden waaronder het onderwijs plaatsvindt. Wil men daar iets van terugvinden, dan moet men als prestatie-indicator kiezen het aantal malen per week dat de WC's worden schoongemaakt, en wel door daarvoor betaald personeel, niet door de docenten. Dat zijn dingen die het CBS niet bijhoudt. Zo blijkt het ook in de gezondheidszorg moeilijk om de echte prestaties te meten, en vindt men wanneer men deze reduceert tot het aantal behandelde of verzorgde patiënten, een daling van de arbeidsproductiviteit.<sup>11</sup>

Zulke problemen gelden voor veel van de geselecteerde prestatie- en gebruiksindicatoren. Extra inspanningen van de gemeente bij de brandweer leiden als het goed is niet tot meer gebulste branden maar tot minder. Hetzelfde geldt voor het aantal bijstandsccliënten. De hoeveelheid mutaties in het bevolkingsregister is voor gemeenten geen resultaat van hun inspanningen, maar een extern gegeven. Wanneer ze meer geld krijgen, kunnen ze weliswaar meer service verlenen aan de gebruikers, maar dat valt buiten de meting.

Kuhry en Van der Torre erkennen wel dat kwaliteitsverbeteringen zoals een kleinere groeps-grootte in het onderwijs of meer handen aan het bed in het verzorgingshuis niet in hun prestatie-indicatoren tot uitdrukking komen. In feite zijn de beschouwde producten dan dus niet homogeen. Maar de SCP'ers verbinden daar niet de conclusie aan dat een groot aantal van hun prestatie- en gebruikersaantallen in hun categorisering in feite als normeringskengetallen zouden moeten worden aangemerkt, omdat die aspecten van de productie die beïnvloedbaar zijn door de gemeente er niet door worden weergegeven. Toch geldt dit naar onze opvatting in ieder geval voor het aantal mutaties in het bevolkingsregister, voor het aantal repressieve activiteiten van de brandweer, voor het aantal leerlingen van de diverse soorten onderwijs, en voor het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en andere inkomensvoorzieningen.

De gehanteerde methode brengt noodzakelijk met zich mee, dat op veel terreinen extra inspanningen van de gemeenten niet zichtbaar worden. Gelet op de betekenis van het onderzoek voor de toekomstige vulling van het gemeentefonds, is dit voor de gemeenten een zeer bedreigende situatie. Natuurlijk kan men er over twisten of het glas half vol is of half leeg.<sup>12</sup> Maar die discussie is weinig relevant wanneer

men de ambitie heeft om de tuin te spuiten.

## Politiekorpsen

Bij de pogingen om de prestaties van politiekorpsen in kaart te brengen, heeft men zich zeer goed gerealiseerd aan welke eisen dergelijke indicatoren moeten voldoen.<sup>13</sup> Van belang is vooral dat de indicatoren niet manipuleerbaar zijn; ze dienen alleen beïnvloedbaar te zijn waar het betere prestaties betreft.

De eis van niet manipuleerbaarheid is direct gerelateerd aan de eis, dat de gemeten productie homogeen is: het moet niet mogelijk zijn tot een hoger aantal prestatie-eenheden te komen door zich meer te richten op die activiteiten die per prestatie-eenheid minder inspanning kosten. Er mag bijvoorbeeld van het systeem geen prikkel uitgaan om de aandacht te verschuiven van gecompliceerde misdrijven naar misdrijven die gemakkelijk op te helderen zijn.

Dit is echter wat in het voorgestelde systeem juist wel gebeurt, door het aantal verdachten van wie een proces-verbaal naar het Openbaar Ministerie verzonden is te gebruiken zonder differentiatie naar de inspanning die daarvoor nodig is geweest, of zelfs naar de ernst van het misdrijf. Het kan toch niet zo zijn, dat de politie alleen nog werkt aan de opheldering van die misdrijven waarbij men verwacht dat daarvoor een betrekkelijk gering aantal uren nodig is. Of vertrouwt men erop dat de effecten van het systeem van prestatiebeloning onvoldoende zullen zijn om het gedrag van de politie te beïnvloeden?

Het systeem wordt ook manipuleerbaar doordat men het aantal verdachten deelt door het aantal aangiften. Daarmee zet men een premie op weigerachtig gedrag van agenten ten opzichte van burgers die aangifte willen doen van een misdrijf. Ook dit komt ons zeer ongewenst voor.

In het rapport wordt aangegeven dat wij geen alternatief hebben aangereikt.<sup>14</sup> Dat is ook in dit geval juist: waar men de portemonnee verloren had, stond geen lantaarnpaal.

## Principiële aspecten

Ook wanneer prestatie meting wel goed mogelijk zou zijn, doordat de prestaties van gemeenten en van politiekorpsen volledig waren op te delen in homogene producten waarvan de aantallen goed meetbaar zijn, is het echter nog de vraag of de minister van BZK op de goede weg is. In het geval van de politiekorpsen heeft hij de wens van de Tweede Kamerleden Niederer en Van Heemst overgenomen, dat inwoners van gebieden waar de politie toch al slecht presteert, er in hun veiligheid verder op achteruit gaat. Daarmee komt de veiligheidssituatie in die regio's in een negatieve spiraal.

Wanneer het al mogelijk is om vast stellen dat de politie in een bepaalde regio slecht functioneert, en dat niet het gevolg is van tekortko-

mingen in het verdeelmodel, lijkt het beter dat de minister de korpsbeheerder in staat stelt om niet vrijblijvende afspraken met het management over verbetering te maken, dan de inwoners daarvan de dupe te laten worden.

De storting in het gemeentefonds dient niet afhankelijk te zijn van een genormeerde taakvervulling door de gemeenten, maar van evenwicht tussen de bedragen waarover centraal en decentraal beschikt wordt. Het mag ook niet zo zijn dat prestatie meting bij de gemeenten gaat leiden tot een systeem van beloning van afzonderlijke gemeenten, waarvoor soms gepleit wordt. Wanneer de prestaties van afzonderlijke gemeenten vergeleken zouden kunnen worden, zouden het de kiezers en de gemeentebesturen moeten zijn die daar consequenties aan verbinden, en niet de minister van BZK.

### Noten

- 1 P. Bordewijk en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000; idem 'Afrekenen met de productbegroting', *B&G* jrg. 28 nr. 1, januari 2001, p. 16 e.v.
- 2 K.G. de Vries, *Adviesaanvraag prestatiebekostiging*, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 11 december 2000.
- 3 B. Kuhry en A.G.J. van der Torre, *Maten voor gemeenten – Een verkennende studie naar prestatie-indicatoren in het kader van het 'Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding'*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juni 2001, Werkdocument 74.
- 4 G.J. van Helden, *De bedrijfsmatige non-profitorganisatie: perspectieven en belemmeringen*, Inaugurale rede Vrije Universiteit Amsterdam, 2 november 1994, VU Boekhandel/Uitgeverij Amsterdam.
- 5 G.J. van Helden en A.M.S. den Ouden, 'Hoe denken raadsleden over de planning en control in hun gemeente?', in *B&G* jrg. 25, nr. 12, december 1998, pp. 27-30.
- 6 G.J. van Helden, *BBI in de praktijk – een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker Publishing, Maastricht 1998.
- 7 Tj. Budding en M. de Lange, 'Verslag Seminar New Public Management', *Economenblad*, jrg. 24, nr. 3, 12 juli 2001.
- 8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, *De begroting en rekening in een gedualiseerd stelsel - 13 discussiebijeenkomsten*, Reeks financiële functie 2001D2.
- 9 Ref. 4 p. 7.
- 10 Ref. 1 p. 99. Kuhry en Van der Torre spreken van normeringskengetallen omdat het niet zou gaan om een pure weergave van de input, maar om een normering van de input. In het geval van de verdeling van het gemeentefonds is dit echter niet juist. De gezamenlijke maatstaven die worden gehanteerd bij een cluster in het gemeentefonds corresponderen met de gemiddelde uitgaven aan dat cluster door een gemeente met de betreffende structuurkenmerken, maar dit bedrag geldt gezamenlijk als norm voor de besteding van de uitkering uit het gemeentefonds.
- 11 'Productiviteit in de zorg loopt terug', *De Volkskrant*, 11 juli 2001.
- 12 Ref. 4 noot 31.
- 13 *Prestatiebeloning bij de Nederlandse Politie – Een aantrekkelijke buidel ...*, Advies van de werkgroep prestatiebeloning, 25 juni 2001.
- 14 Ref. 14 p. 12.