

Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordeling bij gemeenten

Dr. H.J. ter Bogt

THEMA

1 Inleiding

Informatie omtrent de voorgenomen en gerealiseerde prestaties kan bijdragen aan de effectieve sturing van een organisatie. Bepalend voor de te verzamelen informatie zijn onder meer de aard, structuur en doelstellingen van de organisatie, maar bijvoorbeeld ook de concurrentie waarmee de organisatie wordt geconfronteerd. Met een verandering in een van deze elementen kunnen ook de te verzamelen prestatiegegevens veranderen.

Evenals in diverse andere Westerse landen groeide in de Nederlandse publieke sector in de afgelopen jaren de aandacht voor productie, efficiëntie en aan de particuliere sector ontleende managementmethoden en -instrumenten. Dergelijke tendensen worden internationaal wel aangeduid met de term 'New Public Management' (zie bijvoorbeeld Hood, 1995; Verheijen en Coombs, 1998; Olson et al., 1998). Ook bij de sturing van Nederlandse gemeenten verschoof sinds het midden van de jaren tachtig het accent geleidelijk van de budgetten (inputprestaties) naar de producten (outputprestaties). Hierbij nam de aandacht toe voor het op kwantitatieve wijze weergeven van voorgenomen en gerealiseerde prestaties (zie Van Helden, 1998, pp. 1-5).

In dit artikel, dat een verkennend karakter heeft, wordt in het bijzonder ingegaan op de wijze waarop de prestaties van ambtelijke leidinggevenden (managers) in gemeenten worden beoordeeld door de gekozen politieke bestuurders. Daarbij wordt beknopt enige economische theorie gepresenteerd.

Het begrip prestatie omvat in dit artikel niet alleen de aantallen 'eindproducten' (goederen of diensten), maar ook andere aspecten die een beeld geven van de productie, zoals gegevens over activiteiten en de kwaliteit van producten. Het politieke bestuur van een gemeente wordt hier gesplitst in twee delen, te weten de wethouders en de (overige, 'gewone') leden van de gemeenteraad. Er is voor het artikel empirisch onderzoek verricht bij de gemeenten Den Haag, Groningen en Leeuwarden.

De meer 'technische' aspecten van prestatie-meting in overheidsorganisaties (zoals: 'wat en hoe te meten?', 'welke rol speelt de aard van de activiteiten hierbij?' en 'wordt het gedrag van de manager erdoor beïnvloed?') zijn regelmatig aan de orde gekomen (zie bijvoorbeeld Haselbekke et al., 1990; Humphrey et al., 1993; Smith, 1993; Osborne et al., 1995; Van Helden en Jansen, 1996). Voorzover bekend, is dat niet het geval met het gebruik van informatie voor de prestatiebeoordeling door politieke bestuurders.

De opbouw van het artikel is als volgt. De paragrafen 2-4 bevatten een (theoretische) introductie, die leidt tot de formulering van enkele onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen dienen als leidraad voor het empirisch onderzoek. Na een introductie van het empirisch onderzoek (paragraaf 5) wordt de praktijk van prestatie- of productbegrotingen en prestatiebeoordeling belicht (paragrafen 6 en 7). In paragraaf 8 volgen een analyse en interpretatie van de praktijkgegevens, alsmede een korte samenvatting en enkele conclusies.

2 Output-sturing en prestatiemeting

Sinds het midden van de jaren tachtig hebben veel Nederlandse gemeenten hun organisatie-structuur gewijzigd, waarbij de ambtelijke organi-

Dr. H.J. ter Bogt is universitair docent management accounting aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

satie werd opgesplitst in min of meer zelfstandige eenheden. Hiermee werd het traditionele secretariaat-dienstenmodel verlaten (en daarmee bijvoorbeeld ook de sterk gecentraliseerde sturing, de scheiding van beleidsontwikkeling en -uitvoering en de vooral op een goede verantwoording en naleving van procedures en regels gerichte werkwijzen). Gemeenten werden in het recente verleden, net als andere overheden, vooral gestuurd met behulp van budgetten (inputsturing). De begrotingsprocessen waren hoofdzakelijk gericht op de politiek wenselijk geachte verdeling van middelen over de diverse taakvelden. Bij de begrotingsuitvoering beperkte de aandacht zich veelal tot de rechtmatigheid van uitgaven (Groot en Van Helden, 1999, p. 220).

Met de veranderingen in organisatiestructuur zijn veel gemeenten meer aandacht gaan besteden aan hun werkwijzen en organisatiecultuur en aan de prestaties en producten die worden voortgebracht (de output). Deze ontwikkelingen zijn mede gestimuleerd door bezuinigingen, regelgeving van de rijksoverheid en het project Beleids- en Beheers-Instrumentarium (BBI)¹. Met behulp van contractmanagement en prestatie- of outputbegrotingen worden nu bijvoorbeeld concretere afspraken gemaakt over de met de beschikbare middelen te realiseren prestaties. Het idee is dat de politiek op deze wijze toch op hoofdlijnen sturing kan geven aan de min of meer zelfstandige organisatie-eenheden (zie Ter Bogt en Van Helden, 1994, pp. 2-3; Van Helden, 1998, pp. 1-5).

De grotere aandacht die gemeenten nu – in elk geval formeel – hebben voor producten (outputs), betekent vooral een verbreding en accentverschuiving in de sturing. Het naleven van bepaalde regels en procedures speelt uiteraard nog steeds een rol. Maar in vrijwel alle gemeenten is een sterker accent komen te liggen op een verzakelijkte, op bedrijfseconomische principes gebaseerde sturing en op de voorgenomen en gerealiseerde productie.

Nu het politieke bestuur de organisatie-eenheden binnen een gemeente meer op prestaties wenst aan te spreken, ligt het voor de hand dat dit element ook een rol speelt bij de beoordeling van de ambtelijke (top-)managers van deze eenheden. De mate waarin de begrote en gerealiseerde productie overeenkomen, zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen komen in functioneringsgesprekken tussen politieke bestuurders en managers. Praktijkonderzoek moet uitwijzen in hoeverre dit alles werkelijk het geval is.

3 Verandering in gehanteerde control-vormen

Prestatiebeoordeling is veelal een belangrijk onderdeel bij de sturing en beheersing – de management control – van een organisatie. Als in de sturing en beheersing van een gemeente het accent verschuift van de inputs en het naleven van regels naar de outputs, kan dat gevolgen hebben voor de te hanteren control-vormen.

Een overheid is uiteraard geen commercieel bedrijf. Zo spelen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid er vaak een grote rol. Toch kan, nu de aandacht voor de productie en aan de particuliere sector ontleende managementmethoden is toegelaten, de bedrijfseconomie meer dan voorheen van belang zijn voor de sturing van een gemeente.

Vanuit de economische theorie kan het grotere accent op de outputs worden geanalyseerd met behulp van twee van de door Merchant (1982, pp. 45-46) onderscheiden control-vormen, de 'action control' en de 'results control'.

Action controls (beheersing van specifieke handelingen, of: procesbeheersing) zijn erop gericht op voorhand het gedrag van individuen te beïnvloeden. Door middel van deze controls, in combinatie met beloningen en sancties, wil het management stimuleren dat medewerkers gewenst geachte *handelingen* verrichten en ongewenste achterwege laten. Het kan hier gaan om bijvoorbeeld procedurevoorschriften, toezicht houden en het verlenen van goedkeuring door een superieur voordat de feitelijke handeling plaatsvindt. Dergelijke beheersingsmethoden speelden in het verleden een zeer belangrijke rol in Nederlandse gemeenten. Action controls zijn alleen zinvol te hanteren als het management een goed inzicht heeft in het productieproces en de wenselijke handelingen². Action controls kunnen leiden tot vertragingen in het productieproces en tot bureaucratisch gedrag (Merchant, 1982, pp. 49-50 en 53-54).

Results control (resultatenbeheersing) richt zich op de *resultaten* van de werkzaamheden van een medewerker. Als vooral wordt gewerkt met results controls, heeft de medewerker – afgezien van bepaalde algemene regels – in principe de vrijheid zo te handelen dat goede resultaten volgen. Na afloop van een periode verantwoordt de medewerker zich voor de resultaten waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. Om results controls zinvol te kunnen hanteren moeten de resultaten meetbaar

zijn en moet de leiding weten welke resultaten gewenst zijn om de uiteindelijke doelen te bereiken (Merchant, 1982, pp. 49-20; zie ook Bouma, 1966, pp. 171-175; Hofstede, 1981, p. 196).

De grotere aandacht die gemeenten schenken aan outputs kan worden gezien als een accentverschuiving van action controls in de richting van results controls. Om de combinatie van action en results controls goed te laten functioneren moet in principe zijn voldaan aan de voorwaarden die Merchant aan beide vormen stelt. Om zinvolle action controls te kunnen hanteren dient er inzicht in het productieproces te bestaan; results controls vergen dat er goed meetbare outputs en andere relevante prestaties zijn. Het is de vraag in hoeverre bij alle gemeentelijke activiteiten wordt voldaan aan deze twee voorwaarden (zie ook Ter Bogt, 1994, pp. 30-37; Anthony en Young, 1994, pp. 10-11 en 52-55).

Het grotere accent op de outputs en de daarbij te hanteren voorwaarden worden als volgt samengevat in onderzoeksvraag 1:

Als een goede kwantitatieve prestatiemeting mogelijk is, beoordelen politieke bestuurders hun ambtelijke managers dan vooral aan de hand van kwantitatieve gegevens over prestaties?

Nu zijn het inzicht in het productieproces en de meetbaarheid van outputs en andere prestaties te beschouwen als 'technische' aangelegenheden. Ze hangen vooral samen met de aard van de activiteiten en producten. Bij de vraag op welke wijze leidinggevendende prestaties van ondergeschikten beoordelen en welke consequenties ze eraan verbinden, spelen ook diverse andere factoren een grote rol.

4 Relevante factoren bij prestatiemeting

4.1 De wijze van beoordeling

Spelen accountinggegevens een rol bij de prestatiebeoordeling? Als dat het geval blijkt te zijn, is het van belang of deze gegevens op een strikte of flexibele wijze worden gehanteerd, aldus Hopwood (1972, pp. 159-160; 1974, pp. 95-117; zie ook Hartmann, 1997, pp. 58-60 en 145-146). Hopwood onderscheidt op basis van onderzoek in de commerciële sector drie wijzen ('stijlen') van prestatiebeoordeling. Deze stijlen moeten vooral worden gezien als archetypen

(waarbij de non-accounting stijl een restkarakter heeft); tussenvormen zijn denkbaar (zie Hopwood, 1972a, p. 190). Om aan te geven wat de stijlen in de overheidssector kunnen inhouden, krijgen ze onderstaand een specifiek op die sector gerichte invulling, die soms iets afwijkt van de omschrijvingen van Hopwood.

De 'budget-constrained' ('budgetgestuurde') stijl, waarbij het in de overheidssector zou kunnen gaan om de vraag of een manager heeft voldaan aan de in kwantitatieve termen geformuleerde output-afspraken voor de korte termijn. Deze kwantitatieve output-afspraken zijn niet puur financieel, maar multidimensionaal van aard. Ze hebben bijvoorbeeld betrekking op geldbedragen, aantallen of hoeveelheden en kwaliteitsgegevens.

De 'profit-conscious' wijze. Voor de overheidssector kan profit-conscious misschien worden geherformuleerd tot 'effectbewust' ('outcome-conscious'), omdat het begrip winst er veelal geen rol speelt. Er zijn dikwijls geen eenduidige gegevens beschikbaar over de uiteindelijke effecten van overheidshandelen. In de praktijk is bij deze beoordelingsstijl dan ook een belangrijke rol weggelegd voor accountinggegevens (kwantitatieve gegevens over budgetten, kostprijzen, outputs en andere prestaties die geacht worden bij te dragen aan de gewenste effecten). Maar de accountinggegevens worden op een flexibele wijze gebruikt. Uiteindelijk gaat het vooral om de mate waarin een manager bijdraagt aan de kostenminimalisatie en/of effectmaximalisatie en continuïteit van de organisatie op langere termijn. Naast accountinggegevens spelen allerlei andere, kwantitatieve en kwalitatieve gegevens een rol bij de prestatiebeoordeling. Maar ook informatie over (niet te beïnvloeden) externe ontwikkelingen en subjectieve factoren zijn in de beschouwing te betrekken, zoals de landelijke economische ontwikkeling, het initiatief dat een manager toont en zijn relatie met ondergeschikten. Bij deze stijl kan dus allerlei informatie in de beschouwing worden betrokken, maar uiteindelijk spelen accountinggegevens een vrij grote rol bij de prestatiebeoordeling³.

De 'non-accounting stijl' (de 'impliciete' stijl). Hier vindt geen formele prestatiebeoordeling plaats, of accountinginformatie speelt er een ondergeschikte rol bij. Deze stijl kan

bijvoorbeeld inhouden dat prestaties alleen ter sprake komen als de bestuurder er erg ontevreden over is. Het kan ook betekenen dat de aandacht uitgaat naar variërende, vrij subjectieve en kwalitatieve aspecten, zoals de onderlinge verhouding tussen wethouder en manager, en niet naar de feitelijke prestaties van managers (zie ook Collins et al., 1995, p. 67). Mogelijke 'maatstaven' zijn hier bijvoorbeeld de naleving van regels, een collegiale houding, de verhouding met medewerkers en politici en het initiatief dat de manager toont.

Voor dit artikel is niet systematisch nagegaan in hoeverre in het verleden bij Nederlandse gemeenten de prestaties van managers expliciet werden beoordeeld. Er wordt hier verondersteld dat voorzover er een prestatiebeoordeling plaatsvond, deze vooral non-accounting (en beperkt budget-constrained) van karakter was⁴. Hoewel eventueel beschikbare informatie over de (overschrijding van) financiële budgetten een rol kon spelen, waren in de praktijk wellicht vooral het naleven van regels en niet-verstoorde relaties met politieke bestuurders van belang.

Nu de zelfstandigheid van gemeentelijke diensten en de aandacht voor outputs zijn toegenomen, beoordelen politieke bestuurders hun managers wellicht meer op een effectbewuste wijze en misschien gedeeltelijk zelfs op een budgetgestuurde wijze (zie ook Collins, et al., 1995, pp. 67-68). Dit uitgangspunt is verwoord in onderzoeksvraag 2, die kan worden gezien als een aanvulling op onderzoeksvraag 1:

Als gemeenten kiezen voor politieke sturing op hoofdlijnen en in hun formele sturingsmechanismen een accent leggen op kwantitatieve prestaties, in hoeverre beoordelen politieke bestuurders de ambtelijke managers dan vooral op kwantitatieve prestaties en in hoeverre is een rol weggelegd voor aspecten als houding, externe omstandigheden en de bijdrage aan de langetermijndoelstellingen?

De wijze waarop (kwantitatieve) budgetten worden vastgesteld en de betrokkenheid van de managers hierbij, blijven hier buiten beschouwing. Evenmin komt de vraag aan de orde, hoe uitdagend de gestelde budgetten zijn voor de managers (zie bijvoorbeeld Hofstede, 1967, pp. 122-161; Emmanuel et al., 1991, pp. 165-182 en 212-214). Dat neemt niet weg dat dergelijke

kwesties het 'budgetgedrag' van managers sterk kunnen beïnvloeden.

4.2 *Persoonlijkheidskenmerken en prestatiebeoordeling*

Diverse persoonlijke factoren kunnen een rol spelen bij de prestatiebeoordeling door politieke bestuurders. Gelderman (1998, p. 7) schetst in algemene zin de factoren die van belang zijn bij prestatiemeting en -beoordeling. Hij wijst op de karakteristieken van respectievelijk de beoordeelaar en de beoordeelde en de context waarin de beoordeling plaatsvindt, alsmede de tussen deze drie variabelen bestaande interacties. Bij de context gaat het bijvoorbeeld om de mate van onzekerheid in de omgeving van de organisatie. Bij de karakteristieken van de beoordeelaar, in dit geval de politieke bestuurder, kan het gaan om bijvoorbeeld de interne of externe gerichtheid van de bestuurder, de leiderschapsstijl en allerlei persoonlijkheidsvariabelen, zoals de cognitieve stijl, inclusief de houding ten aanzien van dubbelzinnige informatie (zie bijvoorbeeld Duncan, 1973, pp. 314-319; McGhee, et al., 1978, pp. 692-696; Brownell, 1983, pp. 312-319; Goverde en Nooijen, 1996, p. 5; Hartmann, 1997, pp. 21-57; Schouw en Tops, 1998).

Hier blijft de aandacht verder beperkt tot het aspect van de 'planningattitude' van de politieke bestuurder. Een sterk ontwikkelde planningattitude betekent dat de bestuurder in het dagelijks functioneren in sterke mate planmatig handelt. De handelingen en het beleid worden gedegen voorbereid en zijn duidelijk geplaatst in beleidskaders voor de langere termijn. Een grondige meting van deze attitude vergt een uitgebreid meetinstrument. In dit verkennende onderzoek gaat het erom een indicatie te krijgen van het accent dat bestuurders leggen op aspecten als planmatigheid en gedegen voorbereiding van beleid, dan wel op aspecten als improviseren en intuïtief en snel handelen (zie ook Mac Donald, 1970, pp. 791-793; Ho en Rodgers, 1993, pp. 104-109; Scholtes, 1997, pp. 7-11).

Op de achtergrond speelt hier de vraag in hoeverre de politieke bestuurder aandacht voor outputs – en de ermee verbonden zakelijkheid en planmatigheid – als vanzelfsprekend beschouwt en ze 'automatisch' deel uitmaakt van zijn dagelijks handelen. Het is denkbaar dat de bestuurder

formeel streeft naar planmatigheid en het belang van outputs benadrukt (bijvoorbeeld onder invloed van rijksbeleid en de 'tijdgeest'), maar in zijn werkelijk politiek handelen sterk gericht is op improviseren, intuïtief handelen en het presenteren van ideeën (zie ook Ter Bogt, 1997, pp. 435-437; Van Helden, 1998, pp. 58-62).

Er wordt hier verondersteld dat een politieke bestuurder met een sterker ontwikkelde planning-attitude de ambtelijke managers in sterkere mate zal afrekenen op outputs en andere kwantitatieve prestatiegegevens (ongeacht de eventuele rol van de gemeentesecretaris bij de formele prestatiebeoordeling). Onderzoeksvraag 3 luidt:

In hoeverre geldt dat naarmate een politieke bestuurder een sterker ontwikkelde planningattitude heeft en in zijn activiteiten minder nadruk legt op improviseren, de prestaties van ambtelijke managers in sterkere mate worden beoordeeld op basis van de gebudgetteerde en gerealiseerde kwantitatieve prestaties?

5 Opzet van het praktijkonderzoek

Het verkennende praktijkonderzoek vond plaats in de gemeenten Den Haag, Groningen en Leeuwarden, met respectievelijk circa 440.000, 170.000 en 90.000 inwoners per 1 januari 1999. Er is gekozen voor (vrij) grote gemeenten omdat de omvang van de organisatie daar zodanig is dat er enige afstand tussen politieke bestuurders en ambtelijke managers mocht worden verwacht. Het onderzoek was gericht op enerzijds de formele outputgegevens die in met name het planning- en control-proces worden geproduceerd en anderzijds op de oordelen van politieke bestuurders.

Om een indruk te krijgen van de aandacht die in de formele stukken uitgaat naar producten en daarmee verwante prestaties, werden in elke gemeente enkele planning en control-documenten van twee diensten geanalyseerd. De bestudeerde diensten zijn: in Den Haag Onderwijs, Cultuur en Welzijn en Stedelijke Ontwikkeling; in Groningen Onderwijs, Sport en Welzijn en Sociale Zaken en Werk; in Leeuwarden Stadsontwikkeling en Welzijn. Bij elke dienst ging het om de begroting voor 1999, de jaarrekening over 1997 en een of twee managementrapportages over 1998. Soms werden daarnaast managementcontracten en andere nota's of documenten met

belangrijke prestatie-informatie beschouwd.

Tevens werden in de periode januari - juni 1999 in elke gemeente enkele wethouders en 'gewone' raadsleden geïnterviewd. In totaal ging het om zeven wethouders en vijf raadsleden. De wethouders werden geïnterviewd omdat werd verwacht dat zij, als dagelijkse bestuurders van de gemeente, betrokken zijn bij de prestatiebeoordeling van (top-)ambtenaren. De raadsleden werden in het onderzoek betrokken omdat op voorhand niet duidelijk was in hoeverre ze een (indirecte) stem hebben in de prestatiebeoordeling, bijvoorbeeld door oordelen over ambtelijke diensten te uiten in raadscommissies. De interviews hadden vooral betrekking op het gebruik van de prestatie-informatie in de begroting, managementrapportages en jaarrekening en op de beoordeling van de prestaties van de managers. De interviews met de wethouders waren inhoudelijk gezien uitgebreider dan die met de raadsleden. Er werden geen wethouders van financiën, personeel en organisatie geïnterviewd, omdat deze wellicht een voorbeeldrol (willen) vervullen.

De interviews bieden uiteraard geen representatief beeld van de werkwijze van gemeentebestuurders. Ze verschaffen wel een indruk van de wijze waarop de betrokken bestuurders prestatie-informatie gebruiken en de prestaties van managers beoordelen.

6 De aandacht voor prestaties in het planning- en controlproces

Hebben de zes bestudeerde gemeentelijke diensten al een sterk ontwikkelde prestatie- of productbegroting? Hier wordt slechts beknopt ingegaan op de aandacht die deze diensten in hun formele planning- en control-proces besteden aan producten en prestaties. In vergelijking tot eerder onderzoek in andere gemeenten zijn er namelijk nauwelijks nieuwe ontwikkelingen te melden (zie bijvoorbeeld Ter Bogt, 1997; Van Helden, 1998).

Kort samengevat en uitzonderingen daargelaten, is het algemene beeld dat de in de stukken opgenomen informatie over outputs en prestaties dikwijls vrij summier is. In allerlei gevallen ontbreekt in de begrotingen en andere stukken kwantitatieve informatie over de prestaties, of zijn niet-concrete en weinig informatieve prestatiegegevens vermeld. Er worden veelal geen kostprijzen berekend. Voorzover producten zijn gedefinieerd, zijn deze soms vrij abstract. De

managementrapportages bevatten enige informatie over de ontwikkelingen in het beleid en de organisatie en over belangrijke afwijkingen van de plannen, maar zijn toch vooral financieel van aard. De jaarrekeningen zijn ook sterk financieel gericht. In de rekeningen vindt nauwelijks een terugkoppeling plaats naar de in de begroting aangekondigde prestaties.

In het algemeen geldt dat uitvoerende activiteiten (zoals groenbeheer, toekenning van uitkeringen, of verlening van vergunningen) homogener en concreter en daardoor beter meetbaar zijn dan beleidsmatige activiteiten (zoals het schrijven van nota's over en coördineren van beleid op het gebied van onderwijs of welzijn). Het takenpakket van sommige van de zes bestudeerde diensten is ook meer uitvoerend en concreet van aard dan dat van andere. Toch mag voorzichtig worden gesteld dat er slechts bescheiden verschillen zijn in de kwaliteit van de opgevoerde prestatiegegevens.

De conclusie moet dus zijn dat de formeel door de politieke bestuurders en in het gemeentelijk beleid nagestreefde aandacht voor outputs, tot nu toe in beperkte mate tot uiting komt in het formele planning- en control-proces en (andere) beleidsdocumenten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeenten aangeven dat de desbetreffende stukken nog verder worden ontwikkeld.

7 De interviews met wethouders en raadsleden

7.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat een samenvattend beeld van de interviews. In sommige gevallen worden de opinies van de wethouders en de raadsleden afzonderlijk weergegeven. Op enkele plaatsen worden karakteristiek geachte citaten toegevoegd. In het navolgende gaat het vooral om de algemene hoofdlijnen en niet zozeer om de specifieke afwijkingen en details per gemeente, gemeentelijke dienst of wethouder.

7.2 De prestatie-informatie in begroting, managementrapportages en jaarrekening

Hechten de raadsleden en wethouders waarde aan kwantitatieve prestatie-informatie en de huidige planning- en control-documenten?

De wethouders stellen dat ze goede prestaties van hun ambtelijke managers belangrijk vinden. In het algemeen is in de organisaties in de afgelopen jaren de druk tot presteren ook enigszins toegenomen. Het accent dat de wethouders leggen op de kwantitatief meetbare prestaties verschilt per persoon enigszins en is mede afhankelijk van het beleidsterrein. Cijfers geven echter veelal maar een beperkt beeld van de belangrijk geachte prestaties, aldus de wethouders.

Zowel de wethouders als raadsleden stellen dat het mogelijk is de prestaties gedeeltelijk kwantitatief te meten. Maar naar hun mening is het bij veel beleidsterreinen onmogelijk om met alleen cijfers een beeld te krijgen van de voorgenomen en gerealiseerde prestaties. Kwalitatieve informatie en toelichtingen worden van groot belang geacht om te komen tot een enigszins compleet beeld.

Gegeven de reacties van de wethouders is de rol van kwantitatieve prestatiegegevens bij concrete producten slechts weinig groter dan bij 'vage' producten. Zo stelt een wethouder die zowel 'harde' als 'zachte' sectoren in zijn portefeuille heeft:

'Het maakt nog niet eens veel uit of het gaat over de welzijnssector, bijvoorbeeld het aantal uren ouderenzorg dat is verleend, of over de zogenaamde harde sector, zoals openbare werken, die meldt dat er (...) één brug wordt gebouwd. Dat lijkt misschien een hard gegeven: één, of misschien twee bruggen. Maar wat zegt die informatie me eigenlijk? (...) Ook bij die nieuwe brug is het voor ambtenaren heel moeilijk om duidelijk te maken, laat staan kwantitatief aan te geven, wat precies het effect ervan is.'

De meeste raadsleden beschouwen de kwantitatieve prestatiegegevens in de begroting, managementrapportages en jaarrekening nog tot op zekere hoogte als een bron van informatie. Vrijwel alle wethouders geven echter aan zeer weinig gebruik te maken van de informatie in deze stukken. In het algemeen achten de geïnterviewden de informatie te beperkt en te globaal van aard. Een van de geïnterviewde wethouders merkte op:

'De begroting en jaarrekening leveren, voorzover er prestatie-informatie in staat, eigenlijk allemaal kengetallen over prestaties op macroniveau op. Die geven een oppervlakkig geïnteresseerde misschien enige informatie, maar voor het dagelijks bestuur zijn dergelijke algemene en

macrogegevens vrij irrelevant. Dan heb je behoefte aan informatie op meso- en misschien nog wel meer op microniveau. Bovendien is de informatie (...) meestal te veel gericht op de financiën. (...) De managementrapportages zijn vooral een financieel beheersinstrument.'

De managementrapportages worden door wethouders wat meer gebruikt dan de begroting en rekening. De erin gemelde informatie zien ze weliswaar grotendeels als 'oud nieuws', omdat de gerapporteerde ontwikkelingen en problemen vaak al enkele maanden bekend zijn (en soms zijn achterhaald of opgelost). Maar het brede overzicht dat de managementrapportages bieden, wordt soms gewaardeerd. Enkele wethouders en raadsleden hebben vooral belangstelling voor de risicoparagraaf in de managementrapportages.

Met name de raadsleden verwachten soms dat, met het verder opdoen van ervaring, in de komende jaren een toename optreedt in de kwaliteit en informatieve waarde van de productbegrotingen en andere stukken. Overigens is niet iedereen hierover optimistisch.

Omtrent de planningattitude kwam het volgende naar voren. De raadsleden zeggen in het algemeen zich (vrij) sterk aangetrokken te voelen tot planmatig handelen en een gedegen beleidsvoorbereiding. Daarentegen stellen zes van de zeven wethouders dat in hun functioneren als politiek bestuurder het accent sterk ligt bij snel handelen en improviseren. Het is van belang algemene beleidslijnen in het oog te houden en plannen te ontwikkelen voor de langere termijn. Maar in het dagelijkse werk spelen allerlei incidenten en plotselinge problemen en kansen een grote rol. Een wethouder stelde het als volgt:

'Ik vind dat je in een wethouderspositie snel moet handelen. Je hebt als wethouder in principe een periode van vier jaren te gaan. (...) Voor een goed ontwikkeld en weloverwogen beleid ontbreekt je dus vaak de tijd (...).'

Enkele wethouders geven aan dat ze wel gebruikmaken van de informatie in voortgangsrapportages, die ze in samenspraak met de ambtelijke dienst zelf hebben ontwikkeld. Met behulp van dergelijke rapportages, die buiten het formele planning en control-instrumentarium staan, rapporteert de ambtelijke organisatie bijvoorbeeld elke drie maanden beknopt over de voortgang van activiteiten, projecten en beleids-

matige werkzaamheden, waarbij knelpunten expliciet worden gesignaleerd. Daarnaast kan de wethouder bijvoorbeeld wekelijks of maandelijks bepaalde managementinformatie ontvangen. Op basis van dergelijke rapportages overlegt de wethouder met de ambtelijke top en vindt zo nodig bijsturing van de organisatie of bijstelling van de plannen plaats.

7.3 *De beoordeling van de prestaties van ambtenaren door politieke bestuurders*

Hoe verloopt de beoordeling van de prestaties van ambtelijke managers door politieke bestuurders?

Elke Nederlandse gemeente kan op een eigen wijze invulling geven aan de prestatiebeoordeling van ambtenaren. In de drie gemeenten werd ten tijde van het onderzoek gewerkt met formele functioneringsgesprekken met de directeuren van de gemeentelijke diensten. Een of meer leden van het college van B en W zijn betrokken bij deze functioneringsgesprekken. In alle gevallen is de wethouder die het meest te maken heeft met de werkzaamheden van een bepaalde directeur, aanwezig bij het gesprek. In Leeuwarden en Groningen heeft de gemeentesecretaris formeel het voortouw bij de functioneringsgesprekken met ambtelijke directeuren, of is hij er in elk geval bij aanwezig. De gemeentesecretaris zorgt er ook voor het formeel uitwerken van het verslag van het gesprek en de erin gemaakte afspraken. De eventuele betrokkenheid van de gemeentesecretaris neemt niet weg dat de wethouders een zware stem (kunnen) hebben in het functioneringsgesprek.

Vanuit het politieke bestuur vervullen in de praktijk eigenlijk alleen de wethouders een rol bij de prestatiebeoordeling van managers, zo stellen ook de raadsleden. Alle wethouders geven aan dat ze een belangrijke stem willen hebben in de prestatiebeoordeling van de ambtelijke top, vooral als ze ontevreden zijn over die prestaties. De meeste wethouders zijn overigens van oordeel dat ze beperkte mogelijkheden hebben tot het (extra) belonen of 'afstraffen' van de prestaties van de ambtelijke top. Een wethouder stelde:

'Een goede beoordeling kan leiden tot bijvoorbeeld een schouderklopje of een financiële incentive, bijvoorbeeld in de vorm van een extra periodiek of een gratificatie. De financiële beloningen voor goed functioneren zijn relatief

bescheiden. (...) Nee, ik heb maar beperkte mogelijkheden. Als het gaat om iemand die goed functioneert, dan is het financiële perspectief dat je zo iemand in de ambtelijke organisatie kunt bieden onvoldoende.'

Als ze niet geheel tevreden zijn over de prestaties van managers, hanteren de wethouders verschillende middelen om hen te stimuleren tot betere prestaties. In het algemeen zijn ze van mening dat er vrij beperkte mogelijkheden zijn om op enigszins harmonieuze wijze te komen tot prestatieverbetering.

De meeste wethouders voeren met enige regelmaat informele gesprekken met ambtelijke managers. In zo'n gesprek 'onder vier ogen' kunnen de prestaties van de manager aan de orde worden gesteld, in de hoop dat dit leidt tot betere prestaties. De meeste wethouders geven aan dat ze hun eventuele onvrede eerst op deze manier willen uiten. Als dat niet leidt tot verbeteringen, kunnen deze 'informele prestatiebeoordelingen' echter gevolgen hebben voor de formele prestatiebeoordeling. De wethouder laat bijvoorbeeld in een formeel functionerings- of beoordelingsgesprek een notitie inbrengen waarin de klachten expliciet zijn verwoord. Daarnaast kan een manager bijvoorbeeld worden gestimuleerd een cursus te volgen, of kan – als middel om een zekere druk uit te oefenen – een dossier over het functioneren van de manager worden opgebouwd.

Verskillende wethouders stellen dat, als dit alles geen effect heeft, ze zich kunnen neerleggen bij de situatie, of moeten grijpen naar zwaardere middelen. Bij dit laatste gaat het al gauw om wijziging van taken, overplaatsing, druk om de organisatie te verlaten of ontslag. De betrokken wethouders beschouwen dergelijke sancties soms als vrij zwaar in verhouding tot de mate van hun onvrede. Dat neemt niet weg dat alle wethouders aangeven dat ze zo nodig zulke sancties hebben gehanteerd en zullen hanteren.

Tot nog toe is in deze paragraaf vooral ingegaan op de procedurele kant van de prestatiebeoordeling. Op basis van welke inhoudelijke criteria beoordelen de wethouders nu de prestaties van de managers? Spelen kwantitatief meetbare prestaties hierbij een grote rol?

Op grond van de reacties van wethouders mag worden gesteld dat ze de prestaties van hun ambtelijke managers misschien vrij stringent

volgen, maar dat kwantitatieve gegevens hierbij geen hoofdrol spelen. De wethouders zien het begrip prestatie duidelijk breder dan enkel dat wat kwantitatief meetbaar is. Bij de prestaties van een manager gaat het ook niet alleen om de uiteindelijke producten, de outputs, van de organisatie, maar om allerlei aspecten van het functioneren van de organisatie en de manager. Gesteld kan worden dat informatie over de activiteiten (het werkproces) van de manager en de organisatie een grote rol speelt.

Waar dat zinvol wordt geacht, worden kwantitatieve prestatiegegevens in de beschouwing betrokken. Een van de wethouders stelde bijvoorbeeld dat het eerste oordeel over de operationele prestaties op het gebied van investeringen in de ruimtelijke ordening, sterk is gebaseerd op enkele kwantitatieve gegevens (zoals aantallen gebouwde woningen, aantal m² gerealiseerde kantoorruimte en aantal m² ingerichte openbare ruimte). Ook voor de beoordeling van een deel van de activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, minderheden, cultuur, stadsreiniging en sociale zaken, spelen cijfermatige gegevens een zekere rol, zo geven de wethouders aan. Het gaat dan bijvoorbeeld om cijfers omtrent percentages spijbelaars per school, deelname van allochtone kinderen aan gemeentelijke sportactiviteiten, de bezettingsgraad van sporthallen, bezoekers van musea, opgehaalde hoeveelheden huisvuil, uren straatvegen/-borstelen, bezette arbeidsplaatsen in en uitstroom uit de banenpool, of de orderportefeuille van de sociale werkvoorziening. De betekenis die wordt toegekend aan cijfers hangt waarschijnlijk mede af van de persoon van de wethouder en de invloed van externe factoren op de prestaties. Uit de reacties van de wethouders is overigens duidelijk dat ook betere kwantitatieve informatie niet snel zal betekenen dat kwantitatieve gegevens de bovenaan gaan voeren bij de prestatiebeoordeling.

Gevraagd naar de belangrijkste criteria waarop ze hun ambtelijke managers beoordelen, stellen vrijwel alle wethouders dat ze sterk letten op het functioneren van de organisatie waaraan de manager leiding geeft⁵. Een goede beheersing van de organisatie en een goede werksfeer worden van groot belang geacht voor de uiteindelijke prestaties van de organisatie. Een van de wethouders merkte hierover op:

'Krijgt de directeur de organisatie in organisatorische en intermenselijke zin aan de praat? Het

gaat er bijvoorbeeld om dat organisatielijnen in de ambtelijke dienst duidelijk moeten zijn, dat het beheer goed is geregeld en dat mensen in de dienst goed weten wat ze moeten doen, hun verantwoordelijkheden nemen en dat ze plezier hebben in hun werk. Als een directeur dit weet te realiseren, dan komen de goede prestaties van de dienst vervolgens bijna vanzelf wel voor elkaar. (...) Als ze dat goed doen, vind ik het minder belangrijk dat ze af en toe eens ergens een steek laten vallen.'

Verder noemen diverse wethouders als belangrijke criteria onder meer:

- de mate waarin de managers ervoor zorgen dat de gestelde doelen (zoals bijvoorbeeld geformuleerd in een Collegeprogramma, managementcontract of specifieke beleidsnota's) worden gerealiseerd;
- een tijdige reactie van de managers op incidenten en problemen, zodat de wethouder zich er niet mee hoeft te bemoeien;
- de mate waarin de ambtelijke organisatie de wethouders in algemene zin zodanig toerust dat ze goed kunnen functioneren;
- gevoel voor politieke en beleidsinhoudelijke ontwikkelingen.

Met name bij het criterium 'mate waarin gestelde doelen zijn gehaald' kunnen kwantitatieve gegevens omtrent outputs en andere prestaties een rol spelen.

Uit de reacties die de wethouders vervolgens gaven op een voorgestructureerde lijst van mogelijk te hanteren criteria komt naar voren, dat ze veelal (ook) aanzienlijke waarde hechten aan onder meer resultaatgerichtheid, het tonen van initiatief, het stimuleren van de dienst tot snel en flexibel werken en een coöperatieve houding.

Overigens geven alle wethouders aan dat ook het werken binnen de gestelde financiële budgetten een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de prestaties van managers. Over eventuele afwijkingen willen de meeste wethouders snel en goed worden geïnformeerd. Een wethouder stelde:

'Op zich zijn overschrijdingen van financiële budgetten een belangrijk punt. Er kunnen grote problemen uit voortvloeien, zeker ook voor de wethouder.'

De conclusie mag zijn dat de wethouders in totaliteit verscheidene factoren (vrij) belangrijk

achten bij de prestatiebeoordeling. Al spelen aantallen outputs en andere kwantitatief te meten prestaties een rol, ze staan niet op de voorgrond.

8 Interpretatie, conclusies en samenvatting

Het praktijkonderzoek wijst uit dat de formele planning en control-stukken dikwijls vrij beperkte kwantitatieve informatie bevatten over de outputs en verwante prestaties. De kwaliteit van deze stukken laat volgens betrokken raadsleden en wethouders nog te wensen over. De meeste raadsleden en vooral wethouders gebruiken de informatie in deze stukken ook weinig. Enkele wethouders maken wel intensief gebruik van voor interne oogmerken ontwikkelde voortgangsrapportages, die bijvoorbeeld elk kwartaal worden opgesteld.

Omtrent de prestatiebeoordeling van het ambtelijk (top)management kan het volgende worden gezegd. De wethouders zien het begrip prestatie aanzienlijk breder dan enkel de aantallen outputs en verwante prestaties. Enkele specifieke en/of subjectieve factoren spelen een rol, zoals het 'gevoel voor de politiek' en het hebben van een 'coöperatieve houding'. De bij prestatiebeoordeling gehanteerde criteria hebben echter veelal betrekking op activiteiten (het werkproces) van managers die het huidige of toekomstige functioneren van de organisatie beïnvloeden. Deze activiteiten zijn indirect ook van belang voor de nu en in de toekomst te realiseren outputs.

Uit de diverse genoemde criteria komt het beeld naar voren dat de wethouders de managers uiteindelijk sterk beoordelen op de 'faciliterende rol' die ze vervullen. Bij dit faciliteren gaat het om de interne organisatie van de ambtelijke dienst, maar ook om bijvoorbeeld het 'goed toerusten' van de wethouder, het tonen van initiatief en het vroegtijdig voorzien van nieuwe ontwikkelingen.

Wellicht menen de meeste wethouders dat het goed vervullen van de faciliterende rol zich uiteindelijk uit in goede outputprestaties van de organisatie. Toch spelen (kwantitatieve gegevens omtrent) outputs een beperkte rol bij de prestatiebeoordeling. Dit kan uiteraard een gevolg zijn van het (nog) ontbreken van goede outputgegevens. Ook de planningattitude van de wethouders kan er een rol bij spelen. De meeste wethouders geven aan dat in hun werk het accent sterk ligt op snel en improviserend handelen (en veel minder

op planmatigheid). Een relatief beperkte planmatigheid in het algemene handelen zou kunnen betekenen dat er ook geringe aandacht is voor de in het kader van de planning en control-cyclus opgestelde stukken en de informatie daarin.

Als de praktijkuitkomsten worden gerelateerd aan de geformuleerde onderzoeksvragen dan kan het volgende worden geconcludeerd. De onderzochte gemeenten besteden in hun formele planning- en control-documenten – hoewel meer dan in het verleden – beperkte aandacht aan kwantitatieve prestaties. De wethouders beoordelen de prestaties van (top)managers nog niet sterk op basis van kwantitatieve prestatiegegevens.

De bescheiden rol van kwantitatieve prestatiegegevens kan toe te schrijven zijn aan het feit dat veel prestaties zich niet goed laten vaststellen op (uitsluitend) kwantitatieve wijze. Formeel wilden de gemeenten misschien een sterk accent leggen op outputs en – in het verlengde daarvan – op results control. Maar in de praktijk zijn de mogelijkheden voor een grotendeels kwantitatieve prestatiebeoordeling beperkt, aldus de raadsleden en wethouders. Dat is misschien mede een gevolg van de nog matige kwaliteit van de nu beschikbare kwantitatieve gegevens. Kwalitatieve informatie blijft echter ook belangrijk bij de prestatiebeoordeling als het mogelijk is betere kwantitatieve gegevens te verzamelen, zo maken de wethouders duidelijk (*zie onderzoeksvraag 1*).

Uitgaande van de door Merchant geformuleerde voorwaarden, maken slecht meetbare outputs het moeilijk om in de sturing en beheersing van de organisatie het accent te verleggen van de in het recente verleden in gemeenten veel gehanteerde action controls (zijn de procedures gevolgd en de 'juiste' handelingen verricht?) naar results controls (sturing en beheersing op resultaten). Voor bepaalde delen van de gemeentelijke activiteiten, zoals de beleidsvoorbereiding, geldt waarschijnlijk zelfs dat er weinig inzicht bestaat in het productieproces. In die situatie zijn ook de 'traditionele' action controls in feite niet goed te hanteren en komt de control wellicht neer op sociale en 'rituele' controle ('clan control'; Ouchi, 1979, p. 843)⁶. In de praktijk kan de gehanteerde wijze van prestatiebeoordeling mede afhangen van de mate waarin de uitkomsten de invloed ondergaan van externe omstandigheden (vergelijk Govindarajan, 1984, pp. 128-129).

Het onderzoek geeft geen indruk van de

betekenis van de planningattitude voor het gebruik van kwantitatieve outputgegevens bij de prestatiebeoordeling (*zie onderzoeksvraag 3*). De meeste wethouders benadrukken het snel en improviserend werken. Pas als beter duidelijk is hoe sterk planmatig gerichte wethouders de prestaties van managers beoordelen, kunnen conclusies worden getrokken omtrent de rol van de planningattitude. Omdat veel van de geïnterviewde wethouders vooral snel en flexibel handelen, zou verder onderzoek mede gericht kunnen zijn op de vraag in hoeverre planmatigheid een rol kan spelen in hun functie.

De wethouders achten het belangrijk dat hun managers goed presteren. In het algemeen is in hun gemeenten de aandacht voor prestaties ook enigszins toegenomen, zo geven ze aan. Maar waarschijnlijk is geen sprake van een effectbewuste ('profit conscious') wijze van prestatiebeoordeling. Daarvoor speelt kwantitatieve accountinginformatie een te geringe rol bij de prestatiebeoordeling. Ook als behoorlijke kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, blijft de rol van kwalitatieve informatie waarschijnlijk groot. Anderzijds lijkt het evenmin terecht de beoordelingsstijl zonder meer impliciet ('non-accounting') te noemen. Allerlei factoren die het functioneren en de outputs van de organisatie op langere termijn beïnvloeden, zijn zeer belangrijk bij de prestatiebeoordeling door de wethouders (*zie onderzoeksvraag 2*).

Misschien moet aan de drie Hopwood-stijlen een vierde worden toegevoegd om recht te doen aan de in deze gemeenten gehanteerde wijze van prestatiebeoordeling. Deze vierde stijl zou aangeduid kunnen worden als de '*faciliterende stijl*' ('*operations-conscious style*'). In deze stijl gaat het sterk om de mate waarin de manager faciliterend optreedt, dat wil zeggen de organisatie goed laat functioneren en datgene doet waardoor de wethouder op de korte en langere termijn goed kan functioneren⁷. Kwantitatieve outputs en effecten spelen er een zekere rol bij, maar het gaat in totaliteit veel meer om het algemene functioneren van de manager en zijn organisatie. In de 'faciliterende stijl' is er veel aandacht voor het proces en een relatief bescheiden aandacht voor de outputs. Dit komt overeen met de werkwijze die de wethouders in het algemeen zeggen te hanteren. Bij de effectbewuste stijl gaat de aandacht sterk uit naar de outputs en minder naar het proces⁸.

De aandacht die de gemeenten (zeggen te willen) geven aan de outputs, komt tot nu toe in bescheiden mate tot uiting in de planning en control-documenten en zeker in de wijze van prestatiebeoordeling door politieke bestuurders. Naar het oordeel van de meeste betrokkenen zijn de (mogelijkheden tot) kwantitatieve outputmeting en kwantitatieve prestatiebeoordeling ook (nog) beperkt. De feitelijke ontwikkelingen bij de gemeenten gaan slechts ten dele in de richting van de results control en een profit conscious-wijze van prestatiebeoordeling. Dit kan mede een gevolg zijn van het feit dat de aandacht voor outputs en het instrument van de prestatie- of outputbegroting, nog verder moeten worden ontwikkeld. Ook kan een rol spelen dat de meeste overheidsorganisaties niet, zoals commerciële organisaties, in laatste instantie kunnen terugvallen op een – gebrekkige, maar toch relatief eenvoudige – kwantitatieve prestatie maatstaf als ‘de winst’.

Bij dit alles mag uiteraard niet uit het oog worden verloren dat in de praktijk ook in veel commerciële organisaties kwalitatieve informatie een belangrijke rol speelt. Ook in het bedrijfsleven maken managers vaak weinig gebruik van de formele rapportages (zie bijvoorbeeld Emmanuel et al., 1991, pp. 87-104; McKinnon en Bruns, 1992, pp. 105-124 en 215-216). Incidenten en het snel oplossen van plotseling opgekomen problemen vergen veel aandacht. Zonder dat McKinnon en Bruns dit als ideaal beschouwen, stellen ze vast dat mondelinge contacten, terloopse indrukken en externe contacten vaak belangrijke informatiebronnen zijn voor managers. Het gaat hierbij voor een aanzienlijk deel om kwalitatieve informatie. Overigens wordt in mondelinge contacten dikwijls ook allerlei cijfermatige informatie alvast doorgegeven, waarbij het later verschijnende, formele rapport nog slechts dient als een soort bevestiging of herinnering. Het gebruik dat de geïnterviewde wethouders maken van de formele planning en control-documenten, waaronder de management-rapportages, wijkt hier misschien weinig van af.

Bij de prestatiebeoordeling van medewerkers in commerciële organisaties kan kwalitatieve informatie ook een aanzienlijke rol spelen, mede afhankelijk van de aard van de werkzaamheden. McKinnon en Bruns (1992, pp. 23-45, 71 en 85-86) stelden bijvoorbeeld vast dat in een productieafdeling cijfermatige, niet-financiële gegevens van groot belang zijn bij de sturing en beoordeling, vooral op de kortere termijn. Voor de

beoordeling van medewerkers met veel externe contacten wordt ook veel waarde gehecht aan kwalitatieve informatie, bijvoorbeeld over de wijze van omgang met klanten.

De positie van wethouders in gemeenten en topmanagers in het bedrijfsleven komt uiteraard niet geheel overeen. Dat geldt ten dele ook voor bijvoorbeeld de werkwijzen die ze (moeten en kunnen) hanteren en hun gevoeligheid voor allerlei interne en vooral externe invloeden (zie ook Kickert, 1998, pp. 118-119). Maar in diverse opzichten kunnen de verschillen tussen wethouders en topmanagers in bedrijven – en misschien meer in het algemeen tussen werknemers in de overheidssector en het bedrijfsleven – ook bescheiden of afwezig zijn (Bozeman en Rainey, 1998, pp. 183-185; Wheeler en Brady, 1998, pp. 111-112). Hun informatiebehoeften en werkwijzen vertonen verschillen maar ook allerlei gelijkenissen, zo mag uit het voorgaande blijken.

Net als in commerciële bedrijven kunnen in een gemeente de mogelijkheden tot meting van en sturing op outputs afhangen van de aard van de activiteiten. Soms kunnen rapportages – zoals de voortgangsrapportages – en kwantitatieve informatie zinvol zijn. Een studie als die van McKinnon en Bruns biedt de nodige nuances omtrent de praktijk in commerciële organisaties. McKinnon en Bruns (1992, pp. 219-223) bepleiten daarbij ‘betere’ rapportages, die het management voorzien van werkelijk gewenste informatie. Voorzover dat inmiddels niet het geval is, moeten ook gemeentelijke ambtenaren en bestuurders zich misschien een goed oordeel vormen van de mogelijke en gewenste kwantitatieve prestatie-informatie. Van oudsher verricht de overheidssector veel activiteiten juist omdat ze moeilijk meetbaar zijn (Mintzberg, 1996, pp. 79-80). De betekenis van kwantitatieve gegevens voor de sturing en prestatiebeoordeling hoeft dan ook niet gelijk te zijn voor alle organisatieonderdelen in een gemeente.

L I T E R A T U U R

- Anthony, R.N. en D.W. Young (1994), *Management Control in Nonprofit Organizations*, Burr Ridge/Boston/Sydney, Irwin.
- Bogt, H.J. ter, (1994), Contractmanagement: de valkuil van sjablonen, *Beleidsanalyse*, jrg. 23 – nr. 1/2, pp. 24-40.
- Bogt, H.J. ter, (1997), Bedrijfseconomische sturing in verzelf-

- standigde overheidsorganisaties, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 71 – nr. 6, pp. 428-440.
- Bogt, H.J. ter en G.J. van Helden, (1994), Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, *Bestuurskunde*, jrg. 3 – nr. 1, pp. 2-12.
- Bouma, J.L., (1966), *Ondernemingsdoel en winst*, Leiden, Stenfert Kroese.
- Bozeman, B. en H.G. Rainey, (1998), Organizational Rules and the 'Bureaucratic Personality', *American Journal of Political Science*, Vol. 42 – No. 1 (January), pp. 163-189.
- Brownell, P., (1983), Leadership Style, Budgetary Participation and Managerial Behavior, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8 – No. 4, pp. 307-321.
- Collins, F., S.H. Lowensohn, M.H. McCallum en R.I. Newmark, (1995), The Relationship Between Budgetary Management Style and Organizational Commitment in a Not-for-Profit Organization, *Behavioral Research in Accounting*, Vol. 7, pp. 65-79.
- Duncan, R.B., (1972), Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, pp. 313-327.
- Emmanuel, C., D. Otley en K. Merchant, (1991), *Accounting for Management Control*, Londen, Chapman and Hall.
- Gelderman, M., (1998), *A performance measurement framework* (Research Memorandum Limperg Instituut), Amsterdam, Limperg Institute.
- Goverde, H. en M. Nooijen, (1996), Bestuursstijl van succesvolle wethouders. Politieke managers zonder partijpolitieke kleur, *Openbaar Bestuur*, jrg. 6 – nr. 10, pp. 2-8.
- Govindarajan, V., (1984), Appropriateness of Accounting Data in Performance Evaluation: An Empirical Examination of Environmental Uncertainty as an Intervening Variable, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 9 – No. 2, pp. 125-135.
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden, (1999), *Financieel management van non-profit organisaties*, Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Hartmann, F.G.H., (1997), *Accounting for Performance Evaluation – Effects of Uncertainty on the Appropriateness of Accounting Performance Measures*, proefschrift Universiteit Maastricht.
- Haselbekke, A.G.J., H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld, (1990), *Prestaties tellen – Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*, Den Haag, VNG Uitgeverij.
- Helden, G.J. van, (1998), *BBI in de praktijk – een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Maastricht, Shaker Publishing.
- Helden, G.J. van en E.H. Jansen, (1996), Prestatiemeting bij gemeenten – Pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, *Overheidsmanagement*, pp. 2-8.
- Ho, J.L. en W. Rodgers, (1993), A Review of Accounting Research on Cognitive Characteristics, *Journal of Accounting Literature*, Vol. 12, pp. 101-130.
- Hofstede, G.H., (1967), *The Game of Budget Control – How to live with budgetary standards and yet be motivated by them*, Assen, Van Gorcum & Comp.
- 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 – nr. 2/3, pp. 93-109.
- Hopwood, A.G., (1972), An Empirical Study of the Role of Accounting Data in Performance Evaluation, *Empirical Research in Accounting – supplement bij Journal of Accounting Research* (Vol. 10 – No. 1), pp. 156-182.
- Hopwood, A.G. (1972a), A Reply, *Empirical Research in Accounting – supplement bij Journal of Accounting Research* (Vol. 10 – No. 1), pp. 189-193.
- Hopwood, A., (1974), *Accounting and Human Behaviour*, Londen, Accountancy Age Books/Haymarket Publishing.
- Humphrey, C., P. Miller en R.W. Scapens, (1993), Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6 – No. 3, pp. 7-29.
- Kaplan, R.S. en D.P. Norton, (1992), The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, Vol. 70 (January/February), pp. 71-79.
- Kickert, W.J.M., (1998), Management van uitvoerende dienst, in: W.J.M. Kickert (red.), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten – Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn, Samsom, pp. 115-137.
- Mac Donald, A.P., (1970), Revised Scale for Ambiguity Tolerance: Reliability and Validity, *Psychological Reports*, Vol. 26, pp. 791-798.
- McGhee, W., M.D. Shields en J.G. Birnberg, (1978), The Effects of Personality on a Subject's Information Processing, *The Accounting Review*, Vol. 53 – No. 3 (July), pp. 681-697.
- McKinnon, S.M. en W.J. Bruns, (1992), *The Information Mosaic*, Boston, Harvard Business School Press.
- Merchant, K.A., (1982), The Control Function of Management, *Sloan Management Review*, Vol. 23 – Summer, pp. 43-55.
- Mintzberg, H., (1996), Managing Government, Governing Management, *Harvard Business Review*, Vol. 74 – No. 3 (May-June), pp. 75-83.
- Olson, O., J. Guthrie en C. Humphrey (eds.), (1998), *Global Warning! – Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo, Cappelen Akademisk Forlag.
- Osborne, S.P., T. Bovaird, S. Martin, M. Tricker en P. Waterson, (1995), Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes, *Financial Accountability & Management*, Vol. 11 – No. 1 (February), pp. 19-37.

- Ouchi, W.G., (1979), A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*, Vol. 25 – No. 9, pp. 833-848.
- Scholtes, H.H.M., (1997), *Sturen en gestuurd worden – De weerbarstige praktijk in overheidsorganisaties*, Amsterdam, Bakkenist Management Consultants.
- Schouw, G. en P. Tops, (1998), *Stijlen van besturen – Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*, Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Atlas.
- Smith, P., (1993), Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector, *British Journal of Management*, Vol. 4, pp. 135-151.
- Verheijen, T. en D. Coombs (eds.), (1998), *Innovations in Public Management – Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.
- Wheeler, G.F. en F.N. Brady, (1998), Do Public-Sector and Private-Sector Personnel Have Different Ethical Dispositions? A Study of Two Sites, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8 – No. 1, pp. 93-115.

NOTEN

1 Het BBI-project werd in de jaren tachtig gestart door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en later overgenomen door de Nederlandse gemeenten en de daarbij betrokken organisaties. Het project, dat eind 1995 werd afgesloten, beoogde onder meer een uitgebreidere en zakelijker informatievoorziening en een meer bedrijfsmatige sturing van gemeenten en provincies.

2. Al waren gemeenten sterk gericht op action controls, onzeker is in hoeverre altijd aan deze voorwaarden werd voldaan.

3. De balanced scorecard van Kaplan en Norton (1992) wordt hier beschouwd als een meer concrete uitwerking van de profit-conscious stijl van Hopwood (zie ook Gelderman, 1998, pp. 4-5).

4. Vanwege de op de budgetten (inputs) gerichte aandacht kan de budget-constrained stijl hier worden genoemd. Het budget-constrained karakter was waarschijnlijk in de praktijk veelal (zeer) beperkt qua reikwijdte. Dit alleen al vanwege het feit dat tot begin jaren negentig veel gemeentelijke jaarrekeningen pas een à twee jaar na afloop van het betrokken jaar verschenen, terwijl integrale en systematische tussentijdse financiële rapportages regelmatig ontbraken. Het budget-constrained karakter zoals dat – samen met de outputsturing – wellicht in de loop van de jaren negentig is opgekomen, zou ook betrekking kunnen hebben op de outputgegevens. Daarmee is het begrip budget-constrained nu breder dan de puur financiële informatie, die misschien in het verleden al een beperkte rol speelde.

5. In eerste instantie werd de wethouders zonder enige nadere aanduiding gevraagd naar de criteria die ze hanteren ter beoordeling van de prestaties van managers. Het in het artikel geschetste beeld is vooral daarop gebaseerd. In een later stadium van het interview werd nog een voorgestructureerde lijst met allerlei gespecificeerde beoordelingscriteria voorgelegd, waarbij de wethouders konden aangeven in welke mate ze de genoemde criteria van belang achtten. De uitkomsten bij deze voorgestructureerde lijst en de eerder gegeven, spontane reacties komen overigens – misschien niet qua precieze terminologie, maar wel qua inhoud – grotendeels overeen.

6. Clan control richt zich bijvoorbeeld op vragen als 'wordt er volgens de regels en gebruiken gewerkt?' (zonder dat precies duidelijk is waarom die regels en gebruiken moeten worden gevolgd) en 'wordt er conform de groepsnormen gehandeld?'.

7. Bij de vraag of een wethouder 'goed functioneert' kunnen subjectieve elementen, zoals imago en publieke opinie, een rol spelen.

8. Toegesneden op de politieke omgeving waarin gemeentelijke organisaties functioneren, zou het bij de faciliterende stijl dus kunnen gaan om:

- enerzijds een zekere aandacht voor kwantitatieve outputgegevens, maar vooral ook voor allerlei andere prestaties met betrekking tot het functioneren van de organisatie, die van belang zijn voor de outputs (en outcomes) op langere termijn;
- anderzijds aandacht voor de wijze waarop een manager omgaat met allerlei kortetermijnproblemen en subjectieve en persoonlijke oordelen en wensen van de politieke bestuurder(s).