

Bronnen van control-informatie voor politieke bestuurders

Dr. H.J. ter Bogt

1 Inleiding

De aandacht voor de door de overheid gerealiseerde prestaties is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In Nederland nemen inmiddels de rijks-overheid, de provincies en vooral de gemeenten prestatie-indicatoren en kengetallen op in hun planning- en controlstukken. Naast de financiële informatie omtrent de kosten per beleidsterrein, bevatten deze planning- en controldocumenten nu veelal ook gegevens over de met de financiële middelen te realiseren of gerealiseerde prestaties of producten (outputs). Deze verandering in de in planning- en controldocumenten vermelde informatie past in de internationale New Public Management-stroming. New Public Management probeert, kort gezegd, het gebruik van allerlei bedrijfsmatige technieken en werkwijzen in de overheids- en non profit-sector te stimuleren. Meer specifiek was binnen Nederland met name het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) sterk gericht op de introductie van prestatie- of outputbegrotingen bij gemeentelijke en provinciale overheden.

Veel Nederlandse gemeenten zijn inmiddels prestatiegegevens gaan vermelden in hun begroting, jaarrekening en andere planning- en controldocumenten (Moret Ernst & Young, 1997). Maar er zijn enige aanwijzingen dat de kwaliteit van deze informatie soms nog vrij matig is, niet goed aansluit op de informatiebehoefte van betrokkenen en dat het gebruik dat ervan wordt gemaakt, beperkt is (zie bijvoorbeeld Van Helden, 1998; Ter Bogt, 1999; Jansen, 2000, pp. 202-215; Bordewijk en Klaassen, 2000; Van Helden en Ter Bogt, 2001, pp. 80-83). Het tot nog toe verrichte onderzoek heeft echter meestal slechts betrekking op vrij kleine aantallen gemeenten.

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

Met dit artikel wordt beoogd een breder beeld te verschaffen van de bronnen waaraan politieke bestuurders in gemeenten hun informatie ontlenuen over de ontwikkelingen in en prestaties van de gemeentelijke organisatieonderdelen. Het 'informatiegebruik' door wethouders wordt ook gerelateerd aan enige bedrijfseconomische literatuur op dit gebied. Kennis over een en ander kan van belang zijn voor onder meer de ontwikkelaars en gebruikers van management accountingsystemen in overheidsorganisaties, zoals financieel medewerkers, accountants, financieel adviseurs en ambtelijke leidinggevenden.

Wethouders vormen de nauw bij het dagelijks bestuur betrokken, politieke top van een gemeente. De wethouders hebben informatie over de ontwikkelingen en prestaties nodig voor de sturing en beheersing (control) van de gemeentelijke organisatie. Aan de hand van de uitkomsten van een enquête onder wethouders in de wat grotere Nederlandse gemeenten geeft dit artikel een indruk van de oordelen van wethouders over de prestatie-informatie in planning- en controldocumenten en vooral over de door hen gebruikte bronnen van prestatie-informatie. De betekenis die de prestatiegegevens eventueel hebben voor andere gebruikers, zoals medewerkers van gemeenten, 'gewone' leden van de gemeenteraad, hogere overheden, burgers en belangengroepen, komt in dit artikel niet aan de orde.

In paragraaf 2 wordt de opzet van de onder de wethouders gehouden enquête kort geschetst. Daarna worden in paragraaf 3 enkele oordelen gepresenteerd die de respondenten hebben over de in de planning- en controldocumenten vermelde prestatie-informatie. In paragraaf 4 wordt geschetst welke informatiebronnen wethouders gebruiken om informatie te krijgen over de ontwikkelingen in en prestaties van de organisatieonderdelen waarbij zij nauw betrokken zijn. Vervolgens komt in paragraaf 5, mede aan de hand van enige bedrijfseconomische literatuur, de vraag aan de orde, welke factoren van invloed

zouden kunnen zijn op het gebruik dat wethouders maken van bepaalde informatiebronnen. Dit kan van belang zijn om in de toekomst te komen tot een meer op de wethouders toegesneden informatievoorziening. Daarbij wordt met behulp van statistische analyses ook nagegaan in hoeverre bepaalde factoren een rol spelen bij het informatiegebruik van de wethouders die deelnamen aan de enquête. Tot slot bevat paragraaf 6 een samenvatting en enkele conclusies.

2 Opzet en inhoud van de enquête

In 1999 werd aan de hand van interviews een eerste indruk verkregen van de wijze waarop wethouders in enkele grote Nederlandse gemeenten de prestatie-informatie in begrotingen en andere planning- en controlstukken gebruiken. Daarbij kwam met name het gebruik van de prestatiegegevens voor de prestatiebeoordeling van gemeentelijke topambtenaren aan de orde (Ter Bogt, 1999; 2001b). In aansluiting op dat verkennende onderzoek werd in de zomer en herfst van 2000 een enquête verspreid onder wethouders van Nederlandse gemeenten met 20.000 of meer inwoners. Een enquête heeft het nadeel dat het, om tot een behoorlijke respons te komen, raadzaam is slechts een vrij klein aantal vragen van beperkte diepgang te stellen. Daar staat het voordeel tegenover dat via een enquête een grote groep personen kan worden benaderd, zodat een algemener en meer representatief beeld wordt verkregen dan via bijvoorbeeld case-onderzoek.

De inhoud van de enquête was gebaseerd op de uitkomsten van de eerder gehouden interviews (zie Ter Bogt, 1999) en op bedrijfseconomische literatuur op het gebied van informatiegebruik door managers (zie de paragrafen 5.2 en 5.3 van dit artikel). De in dit artikel gepresenteerde uitkomsten hebben betrekking op twee onderdelen van de enquête:

- een onderdeel waarin de wethouders met name hun mening konden geven over kwaliteitsaspecten van de in planning- en controldocumenten beschikbare prestatie-informatie en de betekenis ervan voor hun werk;
- een onderdeel waarin wethouders konden aangeven van welke bronnen zij gebruik maakten om

informatie te verkrijgen over de ontwikkelingen in en prestaties van de organisatieonderdelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Nadat een concept-vragenlijst was doorgesproken met enkele wethouders, werden de definitieve, genummerde vragenlijsten toegezonden aan 698 wethouders van 165 gemeenten met 20.000 of meer inwoners (zie tabel 1). De namen en adressen van de wethouders werden ontleend aan de *Gids Gemeentebesturen 2000* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2000).

Uit deze Gids waren van elke gemeente en wethouder ook enkele basisgegevens bekend, zoals het aantal inwoners van de gemeente, de samenstelling van de portefeuille van de wethouder en de politieke partij waarvan de wethouder lid was.

Op de 698 verzonden vragenformulieren werden, na een rappel, in totaal 286 reacties ontvangen (respons van 41%) van de wethouders van 140 gemeenten. Deze 286 respondenten leverden 262 voor verdere verwerking bruikbare vragenformulieren ('geschoonde' respons van 37,5%). Bij de 24 uitgevallen respondenten ging het onder meer om de formulieren van wethouders die nog maar kort in functie waren en derhalve aangaven de meeste vragen niet te kunnen beantwoorden. Bij de meeste vragen konden de respondenten hun antwoord aangeven via een vijf-punts schaal (die, afhankelijk van de precieze vraagstelling, bijvoorbeeld de volgende categorieën bevatte: zeer veel – veel – niet veel en niet weinig/middelmatig – weinig – zeer weinig/niet). De antwoorden van de respondenten worden hier anoniem gepresenteerd.

Tabel 1 bevat enige nadere gegevens over de in de enquête opgenomen gemeenten. In totaal telde Nederland per 1 januari 1999 206 gemeenten met 20.000 inwoners of meer. Omdat in kleinere organisaties het gebruik van formele planning- en controlinformatie wellicht beperkter is (meer persoonlijke contacten mogelijk tussen wethouders en ambtenaren) en de mate van decentralisatie er veelal geringer is, werden van de 108 gemeenten met tussen de 20.000 en 35.000 inwoners, er slechts 67 opgenomen in de enquête. Alle wethouders van deze 67 gemeenten, die werden geselecteerd op basis van geografische spreiding over het

Tabel 1. Enkele gegevens over de in de enquête opgenomen gemeenten (gegevens over grootte per 1 januari 1999)

<i>Gemeentegrootte</i>	<i>Totaal aantal</i>	<i>Aantal in enquête</i>
<i>20.000 < 35.000 inwoners</i>	<i>108</i>	<i>67</i>
<i>35.000 < 70.000 inwoners</i>	<i>59</i>	<i>59</i>
<i>≥ 70.000 inwoners</i>	<i>39</i>	<i>39</i>

land en bevolkingstal per provincie, ontvingen een vragenformulier. Zoals blijkt uit tabel 1, werden de gemeenten met 35.000 inwoners of meer allemaal opgenomen in de enquête. Alle wethouders van deze gemeenten – met uitzondering van degenen die aan het eerdere onderzoek in 1999 hadden meegewerkt en degenen die de concept-vragenlijst van commentaar voorzagen – ontvingen een vragenformulier.

Omtrent de inhoud van de enquête kan nog worden opgemerkt, dat niet alle wethouders alle vragen hoefden te beantwoorden. Wethouders die van oordeel waren dat de planning- en controldocumenten van hun gemeente – of van het organisatieonderdeel waarbij zij het nauwst betrokken waren – slechts vrij beperkte, weinig of zeer weinig/geen prestatie-informatie bevatten, konden enkele vragen overslaan. Deze vragen hadden vooral betrekking op de kwaliteit van de prestatiegegevens en de betekenis ervan voor het dagelijks werk van de wethouder.

3 Oordelen van wethouders over de kwaliteit en het belang van de beschikbare prestatie-informatie

De uitkomsten van de enquête zijn verwerkt met behulp van SPSS (zie Huizingh, 1999). Op deze wijze is een samenvattend beeld verkregen van de oordelen van de wethouders over:

- de prestatie-informatie in planning- en controlstukken;
- het gebruik dat zij maken van verschillende bronnen die informatie kunnen leveren over de voortgang van werkzaamheden en prestaties van hun gemeente, of de organisatieonderdelen waarbij zij het nauwst betrokken zijn.

Bij bijna 80% van de respondenten verscheen naast een begroting (en eventuele andere planning- en controldocumenten) voor de gehele gemeente, ook een begroting per dienst. Tabel 2 geeft een beeld van de antwoorden van de respondenten op de vragen omtrent de prestatie-informatie in de planning- en controldocumenten.

Ter toelichting wordt nogmaals opgemerkt dat alleen respondenten die van oordeel waren dat hun gemeente (of het onderdeel waarbij zij het meest betrokken waren) vrij veel of zeer veel prestatie-informatie vermeldde in de begroting en andere planning- en controlstukken, enkele nadere vragen over onder meer de kwaliteit van deze stukken hoefden te beantwoorden. Van de 262 respondenten gaven 118 personen (45%) aan dat sprake was van vrij veel of zeer veel prestatie-informatie (zie ook tabel 2). De overige 55%, dus

meer dan de helft van de respondenten, antwoordde dat de begroting, jaarrekening en managementrapportages slechts beperkte, zeer weinig, of geen prestatie-informatie bevatten.

Het aantal wethouders dat de diverse vragen over onder meer de kwaliteit van de prestatie-informatie beantwoordde, bedroeg echter geen 118, maar 158. De vragen werden namelijk ook beantwoord door sommige wethouders die wat minder positief waren over de vermelde hoeveelheden prestatie-informatie. Bij de meeste van de circa 40 extra wethouders die de vragen over onder meer de kwaliteitsaspecten ook beantwoordden, ging het om wethouders die van oordeel waren dat toch nog sprake was van een ‘beperkte’ hoeveelheid prestatie-informatie (en niet van ‘zeer weinig’ of ‘geen’). Al met al mag dus worden gesteld, dat het bij de 158 wethouders gaat om een groep die in het algemeen enigszins of (echt) ‘positief’ is over de hoeveelheid prestatiegegevens in de planning- en controlstukken.

Deze wethouders reageerden onder meer op de volgende, enigszins prikkelende stelling: ‘De in de begroting vermelde prestatie-indicatoren en kengetallen zijn voor een zeer groot deel standaardinformatie die door ambtenaren kan worden afgedaan. Behalve als het gaat om nieuw beleid of politiekgevoelige zaken, bemoei ik me er als wethouder weinig mee.’ Van de 156 respondenten, waren er 101 (64,7%) het eens of zeer sterk eens met deze stelling, 45 (28,8%) waren het oneens of zeer sterk oneens met de stelling, terwijl 10 respondenten (6,4%) het ermee eens noch oneens (‘neutraal’) waren. De conclusie mag dus zijn, dat het merendeel van de groep wethouders die (enigszins) positief zijn over de hoeveelheid prestatie-informatie in de planning- en controlstukken, weinig directe betrokkenheid had bij het opstellen van de prestatiegegevens in de begroting. Zij laten dit over aan hun ambtenaren.

Van de 262 respondenten gaf ruim 87% aan dat het voor hen niet mogelijk was de productie/prestaties van organisatie-eenheden grotendeels te beoordelen op basis van enkel de prestatie-indicatoren en kengetallen in de planning- en controldocumenten (de overige bijna 13% reageerde met ‘weet niet’ of ‘wel’).

Tabel 2 geeft een overzicht van de oordelen van de respondenten over enkele andere aspecten die een indruk geven van de betekenis en kwaliteit van de planning- en controldocumenten. Om een goed beeld te krijgen van vooral het onderscheid tussen enerzijds de positieve en vrij positieve en anderzijds de ‘overige’ (weinig positieve of ‘negatieve’) oordelen, zijn de categorieën ‘beperkt/zeer weinig/niet’ in tabel 2 samengevoegd tot één categorie.

Tabel 2. Oordelen van wethouders omtrent enkele aspecten van gemeentelijke planning- en controldocumenten; aantallen (n) en percentages (%; percentages van n)*

	<i>Aantal respondenten</i>	<i>zeer veel/vaak/groot</i>	<i>vrij veel/vaak/groot</i>	<i>beperkt/zeer weinig/niet</i>
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Hoeveelheid prestatie-indicatoren en kengetallen in begroting en andere planning- en controldocumenten	262	5,3	39,7	55,0
Vermelding van kostprijs per eenheid product/prestatie van in begroting vermelde producten/prestaties	154	3,2	18,8	77,9
Frequentie van raadplegen van prestatie-informatie in begroting	157	0	11,5	88,5
Mate waarin jaarrekening rapporteert over werkelijk gerealiseerde resultaten ten aanzien van in de begroting begrote prestaties	154	9,7	31,8	58,4
Belang van in begroting/jaarrekening/managementrapportages vermelde prestatie-indicatoren voor dagelijks werk als wethouder	157	1,3	29,3	69,4

* Omdat niet alle respondenten elke afzonderlijke vraag hebben beantwoord, komen de totalen per rij niet steeds uit op 262, resp. 158.

De mate van vermelding van kostprijzen van prestaties en producten (outputs) en de mate waarin de jaarrekening rapporteert over de werkelijk gerealiseerde prestaties, worden hier gezien als aspecten die mede een indruk geven van de kwaliteit van de planning- en controldocumenten. Uit tabel 2 blijkt dat het merendeel van de respondenten niet erg positief oordeelt over deze kwaliteitsaspecten van de prestatie-informatie en over de betekenis ervan voor hun werkzaamheden. Veelal vermelden de begrotingen geen kostprijzen per eenheid product/prestatie, terwijl in de jaarrekening dikwijls niet wordt gerapporteerd over de werkelijk gerealiseerde outputs. Verder worden de prestatiegegevens in de begroting door de meeste wethouders weinig geraadpleegd. Veelal vinden zij de betekenis van de prestatie-informatie in de planning- en controldocumenten voor hun dagelijks werk beperkt. Zoals al werd aangegeven, is het grootste deel van de respondenten daarnaast van mening dat de in de planning- en controldocumenten vermelde prestaties meest 'standaardinformatie' zijn, waarmee ze persoonlijk weinig bemoeienis hebben.

Bij de in tabel 2 vermelde, vrij kritische oordelen moet worden bedacht dat het hierbij ook nog gaat om de wethouders die relatief positief zijn over de hoeveelheid prestatiegegevens in de planning- en controlstukken (45% van de totale groep respondenten, te weten 5,3% in de categorie 'zeer veel' en 39,7% 'vrij veel'). Ook van deze groep is

slechts tussen de circa 12 en 42% (vrij) positief over de verschillende kwaliteitsaspecten en de betekenis van de prestatie-informatie voor hun werkzaamheden. Indien gerelateerd aan de totale groep van 262 respondenten, is het percentage positieve oordelen over de kwaliteit uiteraard nog veel geringer, namelijk tussen de 7 en 24%, afhankelijk van het precieze aspect dat het betreft.

De introductie van prestatie- of outputbegrotingen heeft in de afgelopen jaren veel aandacht gehad bij Nederlandse gemeenten. Samengevat komt uit de enquête naar voren dat de desbetreffende wethouders van mening zijn dat de hoeveelheid en kwaliteit van de prestatiegegevens in de voor hen relevante planning- en controldocumenten in het algemeen (zeer) beperkt zijn. Tevens mag worden geconcludeerd dat veel wethouders van mening zijn dat de beschikbare prestatiegegevens voor hen van beperkt belang zijn.

Uiteraard zouden de kwaliteit van de prestatiegegevens in planning- en controldocumenten en het oordeel van wethouders erover kunnen veranderen, als de ervaring met prestatie-indicatoren en kengetallen toeneemt. Het werkelijk doorvoeren en 'tot leven laten komen' van ingrijpende veranderingen in de planning en control kost vaak veel tijd (zie ook Shields en Young, 1989; Ter Bogt en Van Helden, 2000). Van de groep van circa 158 wethouders konden 122 het aantal jaren aangeven

dat hun begroting prestatiegegevens bevat. Ruim 21% van deze groep van 122 respondenten gaf aan dat het om (afgerond) twee of minder jaren ging, bij bijna 42% ging het om (afgerond) drie of vier jaren, terwijl het bij bijna 37% ging om vijf jaren of meer. Vooral de gemeenten die sinds twee jaren of minder prestatiegegevens vermelden, kunnen worden gezien als relatief weinig ervaren. Daar zouden extra mogelijkheden kunnen liggen tot het realiseren van verbeteringen in de gepresenteerde prestatiegegevens.

Er moet echter worden geconstateerd, dat wethouders in gemeenten die al langere tijd ervaring hadden met prestatiegegevens in de planning- en controldocumenten, niet frequenter gebruik gingen maken van deze gegevens. Soms ging een toename van de ervaring van een gemeente met het opstellen van prestatiegegevens zelfs gepaard met een vermindering van het gebruik ervan door wethouders. Zo was in de weinig ervaren gemeenten het gebruik dat wethouders maakten van prestatie-informatie uit managementrapportages hoger dan in gemeenten met een 'middelmatige' of vrij grote (vijf jaren of meer) ervaring in het vermelden van prestatiegegevens. Met behulp van chi-kwadraatanalyse kon worden vastgesteld dat dit laatste verschil ook statistisch significant was op een 5% significantieniveau ($\chi^2 = 10,603$, $df 4$, $p = 0,031$)¹. Zonder hierover teveel te willen speculeren – op basis van het onderzoek is er geen onderbouwde uitspraak over te doen – zou dit er bijvoorbeeld op kunnen duiden dat voor diverse wethouders na verloop van enkele jaren 'het nieuwe eraf is', of dat zij dan hebben geconcludeerd dat de beschikbare prestatiegegevens weinig relevant voor hen zijn.

Het aantal jaren dat een wethouder in functie was, vertoonde geen duidelijke samenhang met het gebruik van prestatiegegevens in de begroting en jaarrekening. Het gebruik van prestatiegegevens in de managementrapportages vertoonde een kleine procentuele toename naarmate een wethouder langer in functie was, maar uit de chi-kwadraatanalyse kwam ook op 10%-significantieniveau geen significante samenhang naar voren. Al met al wijzen deze uitkomsten niet op een werkelijk 'positief' leereffect, in die zin dat meer ervaring leidt tot een intensiever gebruik van de prestatie-informatie in planning- en controldocumenten.

4 Door wethouders gebruikte informatiebronnen

Behalve de planning- en controldocumenten en andere formele rapportages, kunnen wethouders ook andere bronnen raadplegen om op de hoogte te komen van ontwikkelingen in en prestaties van de organisatie-eenheden waarbij zij zijn betrok-

ken. In de enquête werd dan ook gevraagd naar de bronnen waaruit wethouders prestatie-informatie putten. Behalve naar de frequentie van gebruik van de prestatie-informatie in managementrapportages, begroting en jaarrekening (zie vorige paragraaf), werd gevraagd naar het gebruik van de volgende bronnen:

- informeel, mondeling overleg met ambtelijke leidinggevend en overige ambtenaren;
- vergaderingen en andere vormen van formeel overleg met ambtelijke leidinggevend en overige ambtenaren;
- ambtelijke rapporten, beleidsnota's, en dergelijke;
- overleg met en signalen van burgers, bedrijven, dorps- en buurtorganisaties, en dergelijke;
- berichten in lokale en regionale media;
- vragen in en signalen uit de gemeenteraad.

Daarnaast konden de respondenten zelf eventuele andere, voor hen belangrijke informatiebronnen toevoegen.

Voor elk van de informatiebronnen konden de wethouders aangeven hoe vaak ze er gebruik van maakten (waarbij weer kon worden gekozen uit vijf categorieën, variërend van 'zeer veel' tot 'niet'). Op die manier ontstond een beeld van de frequentie waarmee de verschillende bronnen worden geraadpleegd, wat kan worden gezien als een indicatie van het belang dat de wethouders toekennen aan deze bronnen.

Uit de reacties bleek dat de meeste respondenten vrijwel uitsluitend de drie meest 'positieve' antwoordcategorieën aankruisten, dat wil zeggen dat ze aangaven de meeste bronnen ten minste 'af en toe' te gebruiken (misschien mede vanwege weerstand om te melden dat ze een bepaalde informatiebron helemaal niet gebruiken). Toch komen uit de reacties van de wethouders enkele forse verschillen in het gebruik van de verschillende informatiebronnen naar voren. Nadere informatie hierover staat in tabel 3 (voor de overzichtelijkheid zijn de weinig aangekruiste categorieën 'nauwelijks' en 'niet' weer samengevoegd met 'af en toe').

Uit de gegevens in tabel 3 blijkt dat de wethouders vooral gebruikmaken van informeel en formeel overleg met ambtelijke leidinggevend om informatie te vergaren over ontwikkelingen in en prestaties van organisatie-eenheden. Rond de 80% van de wethouders maakt (vrij) veel gebruik van deze twee bronnen. Als het gaat om het gebruik van schriftelijke, formele informatiebronnen, scoren de ambtelijke rapporten en beleidsnota's nog vrij hoog. De formele, schriftelijke informatie uit begroting en jaarrekening en managementrapportages wordt door rond de 45% van de wethouders (vrij) veel gebruikt.

Tabel 3. Gebruik dat wethouders maken van enkele informatiebronnen; aantallen (n) en percentages (%; percentages van n)

	<i>Aantal respondenten</i>	<i>Zeer veel</i>	<i>Veel</i>	<i>Af en toe/ nauwelijks/ niet</i>
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Informeel, mondeling overleg met ambtelijke leidinggevenden	262	36,6	45,0	18,3
Vergaderingen/formeel overleg met ambtelijke leidinggevenden	259	21,2	57,9	20,8
Informeel, mondeling overleg met overige ambtenaren	258	7,4	38,4	54,3
Vergaderingen/formeel overleg met overige ambtenaren	255	2,7	21,6	75,7
Ambtelijke rapporten, beleidsnota's, en dergelijke	260	9,6	58,5	31,9
Begroting en jaarrekening	259	11,2	32,0	56,8
Managementrapportages	260	8,1	37,3	54,6

Andere informatiebronnen, zoals informeel en formeel overleg met overige ambtenaren, overleg met en signalen van burgers, bedrijven en dorps- en buurtorganisaties en vragen in en signalen uit de gemeenteraad (niet allemaal opgenomen in tabel 3), zijn qua gebruiksfrequentie ongeveer te vergelijken met het gebruik dat wordt gemaakt van begrotingen, jaarrekeningen en managementrapportages. De gebruiksfrequentie van informatie uit vergaderingen en andere vormen van formeel overleg met overige ambtenaren en berichten in lokale en regionale media, ligt aanzienlijk lager.

Het is duidelijk dat de formele planning- en controldocumenten, of andere schriftelijke bronnen, bepaald geen hoofdrol vervullen in de informatievoorziening van wethouders. De wethouders maken zeer veel gebruik van prestatie-informatie die beschikbaar komt via informeel en formeel, mondeling overleg met ambtelijke leidinggevenden. Dit kan mede een gevolg zijn van onvolkomenheden in de planning- en controldocumenten van gemeenten.

Het is echter ook denkbaar dat andere factoren een rol spelen, zoals de kenmerken van respondenten en hun werkterrein. Mede aan de hand van enige literatuur, wordt hierop in de volgende paragraaf ingegaan.

5 Informatiebronnen en kenmerken van de gebruikers

5.1 Enkele kenmerken van de respondenten en hun werkterrein

In de twee voorgaande paragrafen kwam naar voren, dat een meerderheid van de respondenten de betekenis en kwaliteit van de prestatiegegevens

in de planning- en controldocumenten als matig beoordeelt. Verder gaven zij aan dat ze veelal prestatie-informatie verzamelen via bijvoorbeeld formele en informele, persoonlijke contacten met de ambtelijke top, in plaats van via planning- en controldocumenten.

De vraag is nu in hoeverre het 'informatiegedrag' van de wethouders al dan niet uniek is en in hoeverre de bedrijfseconomische literatuur er verklaringen voor aandraagt. Die vraag komt in deze paragraaf in verkennende zin aan de orde. Daartoe wordt eerst ingegaan op enkele kenmerken van de respondenten en de belangrijkste beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Het is namelijk denkbaar dat bepaalde karakteristieken van de wethouders en hun portefeuilles van invloed zijn op hun 'informatiegedrag' en de waardering die zij hebben voor de formele, schriftelijke, 'standaard' planning- en controlinformatie. Daarna wordt, mede op basis van enige literatuur op het gebied van management control, ingegaan op de vraag welke rol deze kenmerken zouden kunnen spelen bij het gebruik dat de wethouders maken van de prestatie-informatie in planning- en controldocumenten.

Tabel 4 (zie p. 531) bevat enkele gegevens over het aantal inwoners van de gemeenten waarin de respondenten wethouder zijn en hun portefeuille (waarbij het gaat om de beleidsterreinen die zijn te beschouwen als de belangrijkste onderdelen binnen hun portefeuille). Deze gegevens zijn ontleend aan de *Gids Gemeentebesturen 2000* (VNG, 2000). In tabel 4 zijn de respondenten op basis van hun portefeuille onderverdeeld in vier subgroepen. Ter informatie bevat tabel 4 ook enige gegevens over de grootteklassen van de gemeenten van de respondenten.

Tabel 4. Enkele kenmerken van de 262 respondenten; aantallen en percentages (percentage van groepstotaal)*

	<i>aantal</i>	<i>percentage</i>
Grootteklasse gemeente van respondent		
A: 20.000 < 35.000 inwoners	94	35,9
B: 35.000 < 70.000 inwoners	85	32,4
C: ≥70.000 inwoners	83	31,7
Belangrijkste onderdelen in portefeuille van respondent		
1: openbare werken, gemeentereiniging, e.d.	80	30,5
2: sociale zaken, sociale werkvoorziening, e.d.	54	20,6
3: onderwijs, welzijn, e.d.	64	24,4
4: financiën	64	24,4
* Voor de goede orde wordt opgemerkt dat in vele gemeenten meerdere wethouders reageerden.		

Uit tabel 4 komt naar voren dat de verschillende beleidsterreinen waarop de gemeenten actief zijn, in behoorlijke mate vertegenwoordigd worden door de respondenten.

De bedrijfseconomische literatuur geeft aan dat de te hanteren wijze van control en de informatiebehoefte van leidinggevenden mede kunnen afhangen van de mate van concreetheid van de activiteiten en producten van een organisatie. Het gaat dan in het bijzonder om de mate van meetbaarheid van de producten en de mate van inzicht in het productie- of transformatieproces (en in het verlengde daarvan: de mate van onzekerheid waarmee de leidinggevende wordt geconfronteerd bij de control van bepaalde activiteiten). Deze aspecten zijn onder meer van belang bij de beantwoording van de vraag in hoeverre resultaat- of outputsturing – waar gemeenten in principe voor kiezen als ze een prestatiebegroting invoeren – redelijkerwijs bruikbaar zijn.

De positie van wethouders – gekozen politieke bestuurders – wijkt in verschillende opzichten af van die van topmanagers in de profit-sector en ambtelijke topmanagers bij de overheid. Zo zijn wethouders tot nu toe gekozen volksvertegenwoordigers (waarbij herverkiezing kan afhangen van vele factoren), moeten zij zich veelal in de openbaarheid verantwoorden, dienen zij het vertrouwen van de meerderheid van de gemeenteraad te houden en zijn zij niet de directe leidinggevenden van de ambtenaren. De bedrijfseconomische literatuur zou evenwel toch van belang kunnen zijn om het informatiegedrag van wethouders te verklaren. De kenmerken van de werkzaamheden van wethouders hebben namelijk in enkele opzichten belangrijke overeenkomsten met die van (top)managers. Zo zijn wethouders de bij het dagelijks bestuur betrokken (politieke) topbestuurders binnen de gemeentelijke organisatie. Hierdoor hebben zij een soms indirecte, maar vaak toch nauwe betrokkenheid bij de strategische

koersbepaling, de regie van belangrijke activiteiten en projecten en de dagelijkse sturing van de organisatie. Verder wordt hun (politieke) omgeving – wellicht meer nog dan die van (top)managers in het bedrijfsleven – in het algemeen ook gekenmerkt door grote onzekerheden (zie bijvoorbeeld Konijnenbelt, 1998, pp. 50-53 en 60-61; Schouw, 1998, pp. 211-213).

Het is echter denkbaar dat de mate van onzekerheid, inzicht in het transformatieproces en meetbaarheid van de producten, niet op elk gemeentelijk beleidsterrein even groot zijn. Op grond van de belangrijkste onderdelen binnen hun portefeuille zijn de respondenten dan ook onderverdeeld in vier portefeuillesubgroepen. Het onderscheid tussen de eerste drie subgroepen is vooral gelegen in de meetbaarheid van de prestaties en producten (outputs) en het inzicht in het transformatieproces en daarmee in de onzekerheid die optreedt bij de control van de desbetreffende activiteiten. De eerste portefeuillesubgroep betreft de wethouders met een portefeuille waarin beleidsterreinen als openbare werken, gemeentereiniging/milieuzaken, verkeer en vervoer (incl. openbaar vervoer), volkshuisvesting, stads- en dorpsvernieuwing en ruimtelijke ordening, de belangrijkste onderdelen vormen. Al zullen er uitzonderingen zijn, bij deze beleidsterreinen mag in het algemeen worden gesproken van relatief concrete activiteiten, goed meetbare outputs en een relatief goed inzicht in het transformatieproces (en daardoor relatief weinig onzekerheid bij de control). In de tweede subgroep gaat het om portefeuilles met een accent op beleidsterreinen als sociale zaken, sociale werkvoorziening, werkgelegenheidsbeleid (incl. banenpool), sociale vernieuwing, openbare nutsbedrijven, economische zaken en toerisme. De meetbaarheid van de outputs, het inzicht in het transformatieproces en de mate van onzekerheid, mogen hier in het algemeen waarschijnlijk als ‘middelmatic’ worden geclassifi-

ceerd. De derde subgroep betreft portefeuilles waarin sterk de nadruk ligt op beleidsterreinen als onderwijs, welzijn, maatschappelijk werk, gezondheidszorg, mediabeleid, sport en recreatie, cultuur, ouderen- en jongerenbeleid en emancipatiebeleid. Bij deze derde subgroep is in het algemeen sprake van een relatief beperkte meetbaarheid van outputs, een matig inzicht in het transformatieproces en veel onzekerheid.

Tot slot zijn de wethouders van financiën als een afzonderlijke subgroep onderscheiden. Zij zijn in het algemeen verantwoordelijk voor de ontwikkeling en vervolmaking van de prestatie-informatie in de planning- en controldocumenten. Deze sterke betrokkenheid zou hun oordelen over de kwaliteit en het gebruik van deze prestatie-informatie kunnen beïnvloeden. Het afzonderen van deze subgroep is dus niet gebaseerd op de criteria 'inzicht in het transformatieproces' en 'meetbaarheid van de outputs'. De wethouders van financiën blijven hier verder grotendeels buiten beschouwing.

5.2 Outputsturing en kenmerken van de portefeuille

Zoals al werd aangegeven, betekent de algemene nadruk die New Public Management legt op outputgegevens in feite dat ervan wordt uitgegaan dat een overheidsorganisatie (grotendeels) kan worden gestuurd op basis van outputcontrols (ook wel aan te duiden als result controls of routine controls). Het is echter de vraag in hoeverre op alle gemeentelijke beleidsterreinen is voldaan aan de voorwaarden die in de management control-literatuur worden gesteld aan het gebruik van outputcontrols. Zo geeft Ouchi (1977, pp. 97-98; 1979, pp. 843-845) aan dat voor het gebruik van outputcontrols ten minste sprake moet zijn van goede en betrouwbare maatstaven om de outputs te meten. In de praktijk is op verscheidene gemeentelijke beleidsterreinen geen sprake van goed meetbare outputs. Uitgaande van de denkbeelden van Ouchi, zou het dus niet verantwoord zijn om in een gemeente vrij algemeen gebruik te maken van outputcontrols (zie ook Ter Bogt, 2001a, p. 5). Alleen bij de meer concrete activiteiten en goed meetbare outputs kan hiervan goed gebruik worden gemaakt, bijvoorbeeld bij de beleidsterreinen die vallen onder subgroep 1 in tabel 4 (openbare werken, et cetera).

Hofstede (1981, p. 194; zie ook Otley en Berry, 1980) sluit vrij nauw aan bij Ouchi. Hij richt zich echter bij de te kiezen controlvorm niet alleen op de meetbaarheid van de outputs, maar ook op de duidelijkheid omtrent de doelstellingen, het inzicht in het transformatieproces en de mate waarin activiteiten een zich herhalend karakter

hebben. De door Hofstede onderscheiden controlvormen gelden volgens hem voor alle organisaties, waaronder overheden. Als sprake is van duidelijke doelstellingen, goed meetbare outputs, een goed inzicht in het transformatieproces en activiteiten die vaak worden uitgevoerd, is routine control bruikbaar. Voor de sturing en beheersing kan dan veel gebruik worden gemaakt van regels en voorschriften, standaardrapportages en standaardinformatie. Als de outputs niet meetbaar zijn, gaan subjectieve oordelen een grote rol spelen bij de control, aldus Hofstede (1981, p. 198).

Earl en Hopwood (1980, p. 8) stellen dat als er onzekerheid is omtrent de doelen, terwijl het transformatieproces matig inzichtelijk is, standaard-accounting-informatie – waaronder prestatiegegevens – niet zonder meer een goed beeld geeft van de 'feiten' in de organisatie en de wijze van oplossing van eventuele problemen. De informatie kan dan slechts ondersteunend zijn bij de sturing en bijvoorbeeld worden gebruikt om ontwikkelingen en problemen nader te onderzoeken, vragen te stellen, of ideeën op te doen.

Uitgaande van deze min of meer klassieke controlliteratuur – en ervan uitgaande dat deze ook geldt voor overheidsorganisaties –, mag dus worden verwacht dat sturing op outputs, of routine control, niet in elk onderdeel van overheidsorganisaties bruikbaar is. Het ligt wellicht voor de hand dat wethouders in subgroep 1 (openbare werken, en dergelijke) meer gebruikmaken van outputsturing dan de wethouders in subgroep 2 (sociale zaken, en dergelijke) en zeker dan die in subgroep 3 (onderwijs, en dergelijke). Dit zou tevens kunnen betekenen dat wethouders in subgroep 1 het meeste gebruikmaken van de standaard (kwantitatieve) outputinformatie, zoals die beschikbaar komt in bijvoorbeeld planning- en controldocumenten. De wethouders in subgroep 3 zouden er het minste gebruik van maken, terwijl de wethouders in subgroep 2 wellicht een middenpositie innemen.

Onderstaand wordt nagegaan in hoeverre de enquêtegegevens steun bieden aan dit door de management control-literatuur gesuggereerde verband. Persoonlijke verschillen tussen wethouders, zoals de leiderschaps- en cognitieve stijl, kunnen natuurlijk ook een rol spelen bij de voorkeur voor bepaalde vormen van informatie (zie Ho en Rodgers, 1993, pp. 104-109; Schouw en Tops, 1998; Ter Bogt, 1999, p. 674). De in het navolgende gepresenteerde literatuur is echter vooral gebaseerd op 'rationele modellen' van communicatie en informatiegebruik. Dergelijke modellen gaan ervan uit dat, ongeacht de context of de persoon van de gebruiker, elk communicatie- en informatiemedium bepaalde, er vast mee verbonden eigenschappen heeft, zoals een bepaalde mate van

informatierijkdom (zie ook Fulk, Schmitz en Steinfield, 1990, pp. 119-120). De aandacht gaat hier speciaal uit naar de invloed die de aard van de werkzaamheden zou kunnen hebben op de informatiebehoefte van wethouders.

De drie subgroepen verschilden weinig in hun oordelen over de hoeveelheden prestatie-indicatoren en kengetallen. In subgroep 1 gaf 45% van de respondenten aan dat de voor hen meest relevante begroting veel of zeer veel prestatiegegevens bevatte; bij de subgroepen 2 en 3 was dit respectievelijk bijna 52% en 47%. Van de wethouders van financiën stelde overigens slechts 37,5% dat de begroting veel of zeer veel prestatiegegevens bevatte; zij waren klaarblijkelijk kritischer in hun oordelen.

Uitgaande van een 5%-significantieniveau, verschilden de wethouders echter in hun antwoorden op de eerder genoemde stelling over de mate waarin prestatie-indicatoren grotendeels door ambtenaren af te handelen standaardinformatie zijn. In subgroep 1 was 82% van de wethouders het eens of zeer sterk eens met deze stelling; in de subgroepen 2 en 3 respectievelijk circa 57% en 47%. Uit de chi-kwadraatanalyse bleek dat deze verschillen tussen de drie subgroepen ook statistisch gezien significant zijn ($\chi^2 = 12,339$, df 2, $p = 0,002$). Dit geeft aan dat vooral de wethouders in subgroep 1, waarin in het algemeen sprake is van relatief concrete en goed meetbare producten, de prestatiegegevens in sterke mate beschouwen als standaardinformatie die ze kunnen laten afhandelen door ambtenaren. Verder interpreterend, zou dat er misschien ook op kunnen duiden dat veel van deze wethouders 'met een rustig gevoel' afstand houden tot de productieprocessen en dat zij hun werkterrein geschikt achten voor outputsturing. Voor de wethouders in subgroep 2 is dat in veel mindere mate het geval en dat geldt nog sterker voor de wethouders in subgroep 3. Op deze wijze bieden de reacties op de stelling wellicht een indicatie dat de wethouders inderdaad van oordeel zijn dat beleidsterreinen met goed meetbare outputs zich beter lenen voor output control of routine control.

De reacties van de wethouders bevatten weinig aanwijzingen dat een betere meetbaarheid van outputs gepaard gaat met een intensiever gebruik van de standaard-prestatiegegevens in planning- en controldocumenten, of het hanteren van output control. In enkele gevallen verschillen de reacties van de wethouders in de drie subgroepen maar weinig. Dat geldt voor bijvoorbeeld hun oordelen over de mate waarin de jaarrekening rapporteert over de realisatie van de in de begroting vermelde, voorgenomen prestaties en het belang van de prestatiegegevens voor hun dagelijks werk. In andere

gevallen zijn er wel verschillen tussen de drie subgroepen, maar sluiten die niet aan bij wat de voorgaand besproken literatuur suggereert.

Gevraagd naar het gebruik dat ze maken van prestatiegegevens in de begroting en jaarrekening, kruiste bijvoorbeeld 50% van de wethouders in subgroep 2 de categorieën 'zeer veel' of 'vrij veel' aan. Bij de wethouders in subgroep 1 was dit ruim 33%; in subgroep 3 ruim 36%. De verschillen tussen de drie subgroepen zijn weliswaar statistisch gezien significant ($\chi^2 = 11,508$, df 4, $p = 0,021$), maar komen niet overeen met het patroon dat op basis van de literatuur werd verondersteld. Om inzicht te krijgen in het 'waarom?' van dergelijke verschillen tussen de subgroepen, zou nader onderzoek nodig zijn.

Het gebruik dat de drie subgroepen maken van informatie in de managementrapportages komt ook slechts ten dele overeen met het voorgaand gesuggereerde patroon. In subgroep 3 gebruikt 32% van de wethouders deze informatie 'zeer veel' of 'vrij veel'. Deze percentages waren in de subgroepen 2 en 1 respectievelijk 50 en 51 (10%-significantieniveau; $\chi^2 = 8,836$, df 4, $p = 0,065$). Wethouders van concretere beleidsterreinen gebruiken de managementrapportages dus inderdaad meer. Er is echter nauwelijks verschil tussen de subgroepen 1 en 2.

Al met al biedt deze statistische analyse dus slechts beperkte steun voor de aan de literatuur ontleende veronderstelling dat de meetbaarheid van outputs een sterke invloed heeft op het gebruik van outputinformatie (waarbij het gebruik van outputinformatie wordt gezien als een indicatie van de mate waarin sprake is van output of routine control). Uit de analyse valt weliswaar met enige voorzichtigheid af te leiden dat de wethouders in subgroep 1 hun beleidsterrein geschikter achten voor outputcontrol dan de wethouders in subgroep 2 en zeker dan die in subgroep 3. Maar als het gaat om hun oordelen over de in planning- en controldocumenten beschikbare prestatie-informatie en het gebruik ervan, zijn de verschillen tussen de drie subgroepen minder helder en eenduidig. Dit betekent ook dat de analyse nog weinig concrete aanknopingspunten biedt om de aard en hoeveelheid van de prestatiegegevens te differentiëren naar beleidsterrein, om zo te bewerkstelligen dat wethouders de in de planning- en controldocumenten beschikbare informatie intensiever gaan gebruiken.

5.3 Mate van onzekerheid en informatiegebruik

Naar het oordeel van Mintzberg (1972, pp. 93-94) varieert de informatie die (top)managers nodig hebben om hun werk te verrichten. Ook hij wijst

erop dat de meetbaarheid van outputs, de duidelijkheid omtrent doelen en het inzicht in het transformatieproces, en meer in het algemeen de mate van onzekerheid waarmee de werkzaamheden zijn omgeven, van invloed zijn op het soort informatie dat een manager wenst. In algemene zin hebben managers volgens Mintzberg in de praktijk een voorkeur voor snel beschikbare, mondelinge, specifieke (weinig geaggregeerde), informele en eventueel enigszins speculatieve informatie (zie ook Bartlett en Ghoshal, 1995, pp. 139-141). Formele rapporten, waaronder planning- en controldocumenten, voldoen veelal niet aan dergelijke wensen van het management, omdat ze met (enige) vertraging gereedkomen en geaggregeerde, historische en geschreven informatie bieden. Het feit dat de formele, schriftelijke rapportages meer uitgebalanceerde en preciezere informatie kunnen leveren, is veelal niet doorslaggevend voor de topmanagers.

In het verlengde hiervan stellen Daft en MacIntosh (1978, pp. 83-84), dat de onzekerheid waarmee managers tijdens hun werk worden geconfronteerd, van sterke invloed is op het soort informatie dat zij wensen te ontvangen. Deze onzekerheid hangt in hun ogen vooral af van de productietechnologie van een organisatieonderdeel (de variaties die er bestaan in het productieproces – gaat het steeds om gelijksoortige activiteiten, of doen zich veel onverwachte variaties en nieuwe ontwikkelingen voor? – en het inzicht in dit productieproces). Als de onzekerheid waarmee managers worden geconfronteerd, toeneemt, hebben zij meer behoefte aan ‘rijke’ informatie (‘rich information’). Bij ‘informatierijkdom’ gaat het om de potentiële informatieve waarde van bepaalde gegevens en bronnen (Daft en Lengel, 1990, p. 248).

Formele, kwantitatieve informatie – zoals veel van de informatie in begroting en jaarrekening – en andere formele, geschreven informatie – zoals beleidsrapporten – hebben een lage mate van informatierijkdom. De informatieve waarde van dergelijke bronnen blijft beperkt tot wat er op papier staat. Deze bronnen zijn onpersoonlijk en de manager kan er slechts met vertraging op reageren. Dat ligt anders bij persoonlijke en mondelinge contacten. Als de betrokkenen elkaar zien, kunnen zij behalve op de gesproken woorden ook letten op non-verbale uitdrukkingvormen. Bovendien bieden alle mondelinge contacten de mogelijkheid om behalve op het gesprokene, ook te letten op de manier waarop iets wordt gezegd (zoals een ironische ‘ondertoon’). Verder bieden mondelinge contacten de mogelijkheid tot direct reageren en stellen van aanvullende vragen (Daft en Lengel, 1990, pp. 248-250).

Managers prefereren rijke informatiebronnen

als zij te maken hebben met veel onzekerheid en als zij weinig inzicht hebben in het transformatieproces van een organisatie (zie ook MacIntosh, 1985, pp. 227-231; McKinnon en Bruns, 1992, pp. 45-46 en 57-62; Donabedian, McKinnon en Bruns, 1998, pp. 390-393). Daft, Lengel en MacIntosh veronderstellen dat managers de voorkeur geven aan ‘eenvoudige’, standaard en qua hoeveelheid beperkte informatie, als de onzekerheden beperkt zijn, dat wil zeggen wanneer zij te maken hebben met routinematige problemen waarin zij een goed inzicht hebben. Op lagere (en eventueel midden-) managementniveaus is dat dikwijls in vrij sterke mate het geval. In dergelijke situaties kunnen formele, schriftelijke rapportages en prestatiegegevens een geschikte informatiebron zijn. Het hogere management houdt zich echter veelal bezig met zaken als ontwikkeling van beleid en strategie, de organisatiecultuur, ernstige incidenten en relaties tussen de eigen organisatie en de externe omgeving. Bij zulke complexe aandachtsgebieden bestaat dikwijls weinig inzicht in de oorzaak-gevolgrelaties (transformatieprocessen) en derhalve is de onzekerheid groot. Daarom zullen topmanagers vaak de voorkeur geven aan rijke informatiebronnen.

De bovenstaand genoemde onderzoeken hebben vooral betrekking op managers in bedrijven. Zoals eerder is gesteld, verschilt de functie van een wethouder in diverse opzichten van die van topmanagers in bedrijven. Anderzijds zijn er belangrijke overeenkomsten. Wethouders vormen de politieke top van de gemeentelijke organisatie en zij hebben ook te maken met dikwijls complexe problemen en (politieke) onzekerheden binnen en buiten de gemeentelijke organisatie en in hun politieke partij. Daarom hebben zij wellicht allemaal een zekere voorkeur voor rijke informatiebronnen. Daarnaast zouden de kenmerken van hun portefeuilles – dat wil zeggen, de specifieke beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn – eveneens van invloed kunnen zijn op hun informatievoorkeuren (zie ook Donabedian, McKinnon en Bruns, 1998, pp. 381-383). Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen, dat wethouders in subgroep 1 (openbare werken, en dergelijke), meer gebruikmaken van de formele planning- en controldocumenten en minder van ‘rijke’ informatiebronnen, dan wethouders in subgroep 2, en zeker dan die in subgroep 3 (waar de onzekerheid relatief gezien het grootst is, ervan uitgaande dat de meetbaarheid van outputs en het inzicht in het transformatieproces hier het geringst zijn).

In het onderstaande wordt weer nagegaan in hoeverre de enquêtegegevens overeenkomen met de hier geschetste relatie, die is gebaseerd op literatuur op het gebied van informatiegebruik. Als de

geschetste relatie blijkt te bestaan, kan dat van praktisch belang zijn voor de gemeentelijke planning en control. De wijze van informatieverstrekking aan wethouders en de vorm, inhoud en mate van detaillering van de voor hen opgestelde planning- en controldocumenten, zouden dan bijvoorbeeld per beleidsterrein kunnen variëren, afgestemd op het gebruik dat de betrokken groep wethouders er in het algemeen van maakt.

In de enquête werd behalve naar het gebruik van de prestatiegegevens in de formele planning- en controldocumenten, ook gevraagd naar het gebruik van informatie uit bijvoorbeeld informeel overleg met topambtenaren en andere ambtenaren. Op die manier kon een indruk worden verkregen van het gebruik dat de wethouders maakten van enkele bronnen van rijke informatie en eventuele verschillen hierin tussen de drie subgroepen.

Tabel 3 gaf aan dat de wethouders in totaal gezien voor het verkrijgen van prestatie-informatie veel gebruikmaken van mondeling, informeel en formeel overleg met de ambtelijke top. Begroting, jaarrekening en managementrapportages worden veel minder gebruikt. De enquêtegegevens geven ook een beeld van de mate waarin de drie subgroepen verschillen in hun gebruik van de, in informeel en formeel verband verkregen, mondelinge informatie van ambtelijke leidinggevenden. Het blijkt dat de wethouders in subgroep 1 (openbare werken, en dergelijke), waarvan is verondersteld dat de activiteiten in hun portefeuille in het algemeen relatief concreet en goed meetbaar zijn, hier nog iets meer gebruik van maken dan wethouders in de subgroepen 2 en 3 (sociale zaken, en dergelijke, en onderwijs, en dergelijke). De verschillen zijn niet statistisch significant, maar dit beeld komt bepaald niet overeen met wat de literatuur suggereert.

In de enquête werd ook gevraagd naar onder meer het gebruik van informatie van overige, niet-leidinggevende ambtenaren. In subgroep 1 maakte 40,5% van de wethouders veel of zeer veel gebruik van informeel mondeling overleg met de overige ambtenaren. In de subgroepen 2 en 3 waren deze percentages respectievelijk ruim 44 en bijna 60. Deze verschillen, die significant zijn op 10%-niveau, zijn dus wel overeenkomstig de in de literatuur gesuggereerde relatie ($\chi^2 = 5,434$, $df 2$, $p = 0,066$). Het gebruik van deze bron van rijke informatie nam toe naarmate de concreetheid van de activiteiten en meetbaarheid van de outputs afnamen. Het gebruik van formeel mondeling overleg met overige ambtenaren lag in subgroep 3 ook hoger dan in subgroep 2 en met name subgroep 1. Deze verschillen waren echter ook op 10%-niveau net niet significant.

Al met al tonen de enquêteresultaten nog geen eenduidig beeld omtrent het gebruik dat wethouders maken van de hier beschouwde bronnen van rijke informatie. In algemene zin maken alle wethouders intensief gebruik van mondelinge informatie van de ambtelijke leiding. Er kan echter niet worden geconcludeerd dat – zoals de literatuur suggereert – het gebruik van rijke informatiebronnen zonder meer toeneemt bij grotere onzekerheid (onzekerheid die samenhangt met de mate van inzicht in het transformatieproces en meetbaarheid van de outputs). De analyse wijst uit dat van zo'n relatie wèl sprake is voorzover het gaat om mondelinge informatie van overige ambtenaren, maar niet voorzover het informatie van de ambtelijke top betreft. Verder onderzoek werpt misschien nader licht op de voorkeuren van bepaalde groepen wethouders voor bepaalde bronnen van rijke informatie en op de mogelijkheden om de planning- en controlinformatie er nader op af te stemmen.

6 Samenvatting en conclusies

In de afgelopen jaren is bij Nederlandse overheden, en zeker ook bij gemeenten, de belangstelling gegroeid voor het vermelden van allerlei kengetallen en prestatie-indicatoren in de planning- en controldocumenten (begroting, managementrapportages en jaarrekening). In verscheidene gemeenten wordt inmiddels gewerkt met wat wordt aangeduid als prestatie- of productbegrotingen. Dit artikel geeft een beeld van het oordeel van wethouders over de prestatie-informatie in de planning- en controldocumenten van hun gemeente, of het organisatieonderdeel waarbij zij het nauwst betrokken zijn. Tevens werpt het artikel enig licht op de voorkeuren van wethouders voor de uiteenlopende bronnen waaruit zij informatie kunnen putten over de ontwikkelingen en prestaties in deze organisatieonderdelen. Bij die informatiebronnen kan het gaan om bijvoorbeeld de formele, gedrukte informatie in een begroting, of de informele, mondelinge informatie van een topambtenaar. Het hier geschetste beeld is gebaseerd op gegevens die via een beknopte enquête werden verstrekt door 262 wethouders van Nederlandse gemeenten met 20.000 of meer inwoners. Factoren als de gemeentegrootte en de 'politieke kleur' van wethouders, die het informatiegebruik ook zouden kunnen beïnvloeden, bleven in dit artikel buiten beschouwing.

Meer dan de helft van de respondenten gaf aan dat de hoeveelheid prestatie-informatie in de voor hen relevante begrotingen, managementrapportages en jaarrekeningen, (zeer) beperkt was. De wethouders die wèl van oordeel waren dat (vrij) veel

prestatiegegevens werden vermeld in de planning- en controldocumenten, waren in het algemeen weinig positief over enkele aspecten die een indicatie geven van de kwaliteit van de prestatie-informatie. Zo gaf een zeer groot deel van hen aan dat de begroting weinig informatie bevatte over de kostprijzen van producten, terwijl ruim de helft van mening was dat de jaarrekening bepaald niet systematisch rapporteerde over de werkelijk gerealiseerde prestaties. Het belang van de in de planning- en controldocumenten vermelde prestatie-informatie voor hun dagelijks werk als wethouder, was naar het oordeel van de meesten (zeer) beperkt.

Tevens is gevraagd naar de bronnen waaraan wethouders de voor sturing en beheersing van de organisatie benodigde prestatie-informatie ontleen. De wethouders bleken verreweg het frequentst gebruik te maken van mondelinge informatie die zij verkrijgen via informeel overleg en formele contacten (zoals vergaderingen) met ambtelijke leidinggevendenden. Het gebruik van de schriftelijke, kwantitatieve informatie in de formele planning- en controldocumenten is veel geringer. Bovendien wijzen de enquête-uitkomsten er niet op dat meer ervaring van gemeenten met het vermelden van prestatie-informatie in de planning- en controldocumenten, ertoe leidt dat wethouders deze informatie intensiever gaan gebruiken.

Dit alles zegt uiteraard nog niets over individuele gemeenten, of de betekenis die de nu in planning- en controldocumenten vermelde prestatiegegevens kunnen hebben voor andere bij de gemeente betrokken groepen. De aandacht is in dit artikel gericht op één specifieke groep van gebruikers van prestatie-informatie, de wethouders. In de praktijk kunnen wethouders, die de politieke top van de gemeentelijke organisatie vormen, echter worden gezien als een belangrijke groep binnen de gemeente, al was het maar omdat de houding van de top de kans op succes van prestatiebegrotingen in gemeenten fors kan beïnvloeden.

Steun voor en betrokkenheid van de top van de organisatie bij te realiseren veranderingen in de management accounting ('accounting change'), worden in de literatuur wel gezien als wezenlijke voorwaarden om het belang ervan in de gehele organisatie – ook op lagere niveaus – duidelijk te maken en de veranderingen succesvol te doen zijn. Deze steun en betrokkenheid moeten blijken uit onder meer een intensief gebruik van de nieuwe instrumenten en de via deze instrumenten beschikbaar komende informatie (zie bijvoorbeeld Player en Keys, 1995, pp. 26-27; Shields en McEwan, 1996, pp. 17-18; Van Helden en Lewy, 1998, p. 46; Ter Bogt en Van Helden, 2000, pp. 274-276). De gedachte hierachter is dat een inten-

sief gebruik van de instrumenten en de informatie door de top, andere leden van de organisatie doordringt van het belang ervan en hen motiveert er ook gebruik van te maken en waar mogelijk verbeteringen door te voeren. De reacties van de wethouders, de politieke top van de gemeente, wijzen er echter bepaald niet op dat zij de prestatiegegevens in de planning- en controldocumenten intensief gebruiken. Dat zou een succesvolle (verdere) ontwikkeling van de prestatiebegrotingen kunnen belemmeren.

De literatuur geeft aan dat de mogelijkheden voor output control (of routine control) en de voorkeuren van leidinggevendenden voor bepaalde bronnen van informatie, samenhangen met de onzekerheden waarmee bepaalde activiteiten en producten zijn omgeven. De onzekerheden bij de sturing van beleidsactiviteiten en organisaties hangen mede af van de mate van inzicht in het transformatieproces en de meetbaarheid van de betrokken outputs. Het onderzoek geeft echter geen eenduidig beeld van de eventuele samenhang tussen enerzijds de mate waarin wethouders kiezen voor output-control en 'rijke' informatiebronnen en anderzijds de aan een bepaald beleidsterrein verbonden mate van onzekerheid.

Het onderzoek maakt echter wel duidelijk dat veel wethouders de huidige prestatiegegevens in de planning- en controldocumenten matig waarderen en gebruiken. Bovendien biedt het mogelijk aanknopingspunten voor verder onderzoek naar de kenmerken en informatiewensen van specifieke groepen wethouders. Er kan bijvoorbeeld worden nagegaan in hoeverre een andere indeling in subgroepen van wethouders dan die welke hier is gekozen, of het in de beschouwing betrekken van andere kenmerken, leidt tot een meer eenduidig beeld. Ook interviews met wethouders kunnen van belang zijn, onder meer om na te gaan in hoeverre 'technische' verbeteringen van belang zijn (zie ook Van Helden, 2001, pp. 24-25). Dergelijk onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre, en op welke wijze, accountingsystemen de wethouders de informatie kunnen verschaffen die zij nodig hebben bij de control van de organisatie en de beleids terreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

LITERATUUR

- Bartlett, A. en S. Ghoshal, (1995), Changing the Role of Top Management: Beyond Systems to People, in: *Harvard Business Review*, vol. 73, May/June, pp. 132-142.
- Bogt, H.J. ter, (1999), Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordeling bij gemeenten, *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, jrg. 73, nr.12, pp. 671-683.

- Bogt, H.J. ter, (2001a), *Local politician's sources of performance information*, paper gepresenteerd tijdens 8ste CIGAR-conferentie, Valencia, Spanje, juni 2001.
- Bogt, H.J. ter, (2001b), Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities, in: *The European Accounting Review*, vol. 10, no. 3.
- Bogt, H.J. ter en G.J. van Helden, (2000), Accounting Change in Dutch Government: Exploring the Gap between Expectations and Realizations, in: *Management Accounting Research*, vol. 11, no. 2, pp. 263-279.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen, (2000), *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Daft, R.L. en R.H. Lengel, (1990), Information Richness: A New Approach to Managerial Behavior and Organization Design, in: L.L. Cummings en B.M. Staw (eds.), *Information and Cognition in Organizations*, JAI Press, Greenwich, pp. 243-285.
- Daft, R.L. en N.B. MacIntosh, (1978), A New Approach to Design and Use of Management Information, in: *California Management Review*, vol. 21, no. 1, pp. 82-92.
- Donabedian, B., S.M. McKinnon en W.J. Bruns, (1998), Task Characteristics, Managerial Socialization, and Media Selection, in: *Management Communication Quarterly*, vol.11, no. 3, pp. 372-400.
- Earl, M.J. en A.G. Hopwood, (1980), From Management Information to Information Management, in: H.C. Lucas, F.F. Land, T.J. Lincoln en K. Supper (eds.), *The Information Systems Environment*, North-Holland, Amsterdam, pp. 3-13.
- Fulk, J., J. Schmitz en C.W. Steinfield, (1990), A Social Influence Model of Technology Use, in: J. Fulk en C. Steinfield (eds.), *Organizations and Communication Technology*, Sage, Newbury Park, pp. 117-140.
- Helden, G.J. van, (1998), *BBI in de praktijk – Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker, Maastricht.
- Helden, G.J. van, (2001), De bedrijfsmatige gemeente als lege huls?, in: *B&G (Bank & Gemeente)*, jrg. 28, nr. 9, pp. 20-26.
- Helden, G.J. van en H.J. ter Bogt, (2001), The Application of Businesslike Planning and Control in Local Government, in: *Local Government Studies*, vol. 27, no. 1, pp. 61-86.
- Helden, G.J. van en C.P. Lewy, (1998), Barrières voor de Balanced Scorecard, in: *Management Control & Accounting*, nr. 3, pp. 42-46.
- Ho, J.L. en W. Rodgers, (1993), A Review of Accounting Research on Cognitive Characteristics, in: *Journal of Accounting Literature*, vol. 12, pp. 101-130.
- Hofstede, G., (1981), Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol.6, no. 3, pp. 193-211.
- Huizingh, E., (1999), *Inleiding SPSS 9.0 voor Windows en Data Entry*, Academic Service, Schoonhoven.
- Jansen, E.P., (2000), *Use, Needs and Determinants of Performance Information – Case Studies in Local Social Services Departments*, Labyrint, Capelle aan den IJssel.
- Konijnenbelt, W., (1998), Rechtsregels voor het gemeentebestuur, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 47-65.
- Macintosh, N.B., (1985), *The Social Software of Accounting and Information Systems*, John Wiley, Chichester.
- Malhotra, N.K., (1999), *Marketing Research – An Applied Orientation*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- McKinnon, S.M. en W.J. Bruns, (1992), *The Information Mosaic*, Harvard Business School Press, Boston.
- Mintzberg, H., (1972), The Myths of MIS, in: *California Management Review*, vol. 15, no. 1, pp. 92-97.
- Moret, Ernst & Young, (1997), *Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten*, Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten, Den Haag.
- Otley, D.T. en A.J. Berry, (1980), Control, Organization and Accounting, in: *Accounting, Organizations and Society*, vol. 5, no. 2, pp. 231-244.
- Ouchi, W.G., (1977), The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, March, pp. 95-113.
- Ouchi, W.G., (1979), A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, in: *Management Science*, vol. 25, no. 9, pp. 833-848.
- Player, R.S. en D.E. Keys, (1995), Lessons From the ABM Battlefield: Getting Off to the Right Start, in: *Journal of Cost Management*, Spring, pp. 26-38.
- Schouw, G., (1998), De wethouder, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, pp. 209-221.
- Schouw, G. en P. Tops, (1998), *Stijlen van besturen – Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*, Uitgeverij Atlas, Amsterdam/ Antwerpen.
- Shields, M.D. en M.A. McEwan, (1996), Implementing Activity-Based Costing Systems Succesfully, in: *Journal of Cost Management*, Winter, pp. 15-22.
- Shields, M.D. en S.M. Young, (1989), A Behavioral Model for Implementing Cost Management Systems, in: *Journal of Cost Management*, Winter, pp. 17-27.
- VNG informatiecentrum/B.M.J. de Bie, (2000), *Gids Gemeentebesturen 2000*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

NOOT

1 Voor de volledigheid wordt het gebruik van de chi-kwadraatanalyse hier kort toegelicht (zie bijvoorbeeld ook Malhotra, 1999, pp. 465-467; Huizingh, 1999, pp. 339-343).

Met behulp van de chi-kwadraatanalyse wordt nagegaan of twee factoren ('variabelen') al dan niet onafhankelijk van elkaar zijn. Variabele A is bijvoorbeeld het aantal jaren dat een gemeente ervaring heeft met het opnemen van prestatiegegevens in de begroting, variabele B is de intensiteit waarmee wethouders gebruikmaken van de in de begroting vermelde prestatiegegevens. Als voor variabele A drie antwoordcategorieën worden gehanteerd (drie categorieën van ervaringsjaren), terwijl variabele B eveneens drie antwoordcategorieën kent (zeer veel gebruikt, veel gebruikt, en middelmatig/weinig/nooit gebruikt), dan ontstaat uit combinatie van de antwoordcategorieën van deze twee variabelen een tabel met drie kolommen en drie rijen, dus met negen cellen.

Als deze twee variabelen geheel onafhankelijk van elkaar zijn, dan heeft het aantal jaren ervaring van een gemeente geen invloed op de gebruiksfrequentie door de wethouders. In dit artikel is de nulhypothese H_0 steeds dat er geen verband is tussen de twee variabelen. De theoretische (ook wel: verwachte) frequentieverdeling van de waarnemingen sluit aan bij deze nulhypothese, wat inhoudt dat volgens de theoretische verdeling het aantal waarnemingen in elke cel van de tabel gelijk is. De alternatieve hypothese H_1 stelt dat

er wél een verband is tussen de twee variabelen, dat wil zeggen dat het aantal ervaringsjaren van een gemeente van invloed is op de gebruiksfrequentie door wethouders. Volgens H_1 is het aantal waarnemingen in elke cel van de tabel dus niet gelijk, oftewel: de werkelijke frequentie komt niet overeen met de theoretische frequentie.

De kans op een fout van het type I ('fout van de eerste soort') heeft betrekking op de kans dat H_1 wordt aanvaard, terwijl H_0 waar is. Bij de chi-kwadraat wordt steeds een significantieniveau (α) gehanteerd, dat aangeeft welke procentuele kans op een fout van type I nog acceptabel wordt geacht. Een significantieniveau van 5% (0,05) houdt in dat de maximale kans op een fout van het type I 5% bedraagt. Er is dus maximaal 5% kans dat H_1 wordt aanvaard, terwijl H_0 waar is. Als nu bij een bepaalde chi-kwadraatanalyse een p ('probability'; kans op fout van type I) wordt gevonden van bijvoorbeeld 0,031, dan duidt dit aan dat er voor de desbetreffende chi-kwadraatanalyse 3,1% kans is dat H_1 ten onrechte wordt aanvaard (dat wil zeggen: dat H_1 wordt aanvaard, terwijl H_0 waar is). Tenzij anders vermeld, wordt in dit artikel gewerkt met een significantieniveau van 5%.

Bij de chi-kwadraatanalyse duidt df het aantal graden van vrijheid ('degrees of freedom') aan. Het aantal vrijheidsgraden is gelijk aan: (aantal rijen minus 1) \times (aantal kolommen minus 1). In het geval van de ervaringsjaren van gemeenten en gebruiksfrequentie door wethouders bedraagt het aantal graden van vrijheid dus $(3 - 1) \times (3 - 1) = 4$.