

Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur

1

HOOFDSTUK

Rick J. Anderson, Henk L. Klaassen en Herbert Maks

Hogeschool INHolland, Erasmus Universiteit Rotterdam & Hogeschool INHolland

Inleiding	28
1. Definities van doelmatigheid: naar een eenduidige invulling?	30
2. Doelmatigheid in de bedrijfsvoeringpraktijk	33
2.1. Knelpunten van methodisch-technische aard	33
2.2. Knelpunten van organisatorische of gedragsmatige aard	34
2.3. Knelpunten van facilitaire aard	36
3. Doelmatigheid in relatie tot het voortbrengingsproces: de differentiatie	37
4. Beheersbaarheid van het voortbrengingsproces	41
4.1. De verhouding tussen doelmatigheid en beheersbaarheid	41
4.2. Individuele versus organisatiebrede doelstellingen	42
4.3. Beheersbaarheid en doelmatigheid, conceptualisering voor onderzoek	43
5. Een illustratie van doelmatigheidsdoorlichting	44
5.1. Opzet van de illustratie	44
5.1.1. <i>Introductie</i>	44
5.1.2. <i>Concretisering van de begrippen</i>	44
5.1.3. <i>De methodische aanpak</i>	47
5.2. Resultaten van de illustratie	48
5.3. Analyse	50
Conclusies	53
	54
Bijlage: de enquête	56

Inleiding

De afgelopen decennia zien we in de publieke sector een steeds krachtiger roep om een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering. In de jaren tachtig leidde de wereldrecessie tot een groeiend wantrouwen over vermogen van de overheid om efficiënt te produceren. Dit wantrouwen richting overheid stimuleerde de omschakeling naar meer marktgericht denken. Dit denken werd voor het eerst duidelijk tijdens de Reagan regering in de Verenigde Staten. In de Verenigde Staten is deze twijfel aan het functioneren van de overheid sterk gevoed door de bevindingen van de door president Reagan ingestelde Commissie-Grace (1984). Deze commissie kwam met bijna komische voorbeelden van inefficiënties binnen de overheidssector. Zo was er het

luchtmacht die een honderdvoud van de marktprijs waren en van schroeven die bij diezelfde luchtmacht 90 dollar kostten, terwijl die in de plaatselijke ijzerwinkel 3 dollarcent kosten. De commissie becijferde een potentiële besparingsmogelijkheid binnen de publieke sector van 400 miljard dollar in drie jaar en gerekend tot het jaar 2000 (vanaf 1984 toen het rapport uitkwam) een besparing van 1,9 biljoen dollar! (Presidents private sector survey on cost control, 1984, 1). De bevindingen van de commissie-Grace zijn al direct na het uitkomen van het rapport, sterk gerelativeerd. Desondanks hebben ze grote impact gehad: het bedrijfsleven werd tot voorbeeld van de overheid. Een grote privatiseringsgolf was het gevolg.

Ook in Nederland werden op grote schaal overheidsonderdelen afgestoten. Ten tijde van het kabinet Lubbers-1 (1982-1986) wordt privatisering genoemd als een belangrijk instrument ter beheersing van de omvang van de overheid (zowel in financieel als in personeel opzicht) en als middel tot versterking van de marktsector. Dit beleid wordt voortgezet tijdens het kabinet Lubbers-2 (1986-1989). Uitgangspunt was dat de overheid geen activiteiten moet verrichten die de marktsector even goed of beter kan doen. Tegelijkertijd werd bij de activiteiten die de overheid zelf moet blijven verrichten gekeken naar technieken uit het bedrijfsleven. Dit laatste is bekend geworden onder de naam New Public Management.

Het is lastig de veranderingen in het publieke domein als gevolg van NPM precies te duiden. Pollitt e. a. (2007) benoemen een zevental gemeenschappelijke trends die deels overeenkomen met de thema's die Hood heeft genoemd:

- Slanke en sterk gedecentraliseerde overheidsstructuren. Verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld uitvoering worden zo veel mogelijk bij verzelfstandigde organisaties neergelegd.
- Het opdelen van organisaties met een veelheid van taken in kleinere delen waarbij deze kleinere delen weer verbindingen aangaan met organisaties in het private domein (bijvoorbeeld in de vorm van een *public private partnership*). Hierdoor ontstaan structuren die meer langs functionele lijnen zijn georganiseerd. Tegelijkertijd worden de scheidslijnen tussen het publieke en private domein onduidelijker.
- Een nadruk op contracten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in plaats van een hiërarchie over de prijzen, volumes en kwaliteiten zijn hier een voorbeeld van.
- Een verdere introductie van marktmechanismen, zoals aanbestedingen en veilingen. Het gaat daarbij om het selecteren van aanbieders die de gevraagde dienst of het goed kan aanbieden met de meest gunstige prijs of prijs-kwaliteitverhouding.
- Meer aandacht bij het management van organisaties en het aansturen van personeel als het gaat om klantoriëntatie. Er treedt een verschuiving op van regelgestuurd aanbieden, waar-

bij waarden als rechtsgelijkheid en democratisch gehalte domineren, naar klantgestuurd aanbieden, waarbij getracht wordt meer in te spelen op de individuele preferenties.

- Een verschuiving van een oriëntatie op inputs en processen naar een oriëntatie op outputs en outcomes. De focus ligt niet meer op de middelen die worden ingezet of op indicatoren van het voortbrengingsproces, zoals doorlooptijd of aantallen gemaakte fouten, maar op de prestaties (volume, kwaliteit) of de mate waarin het handelen heeft bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen.
- Een verschuiving van een oriëntatie waarbij het ging om vertrouwen in inzet en handelen

verricht of wat dat tot gevolg heeft. Het registreren van kwaliteit van scholen door het bijhouden van slagingspercentages, het aantal behandelde zaken dat meeweegt in de bekostiging van rechtbanken, het registreren van wachtlijsten in ziekenhuizen.

Ontegenzeggelijk heeft NPM het denken in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid enorm gestimuleerd. Paradoxaal genoeg is er echter weinig eenduidigheid als het gaat om de betekenisgeving van het begrip doelmatigheid (Haselbekke, 1998). In deze bijdrage wordt getracht enige duidelijkheid te scheppen. Centraal staat de vraag: *Welke mogelijkheden zijn er om het begrip doelmatigheid te operationaliseren teneinde dit begrip functioneel te gebruiken voor sturing, beheersing en verantwoording van organisaties binnen de publieke sector?*

De uitwerking vindt op drie niveaus plaats. Allereerst wordt het begrip doelmatigheid nader uitgewerkt en afgebakend (paragraaf 1). De mogelijkheden doelmatigheid te bepalen zijn sterk afhankelijk van het soort voortbrengingsproces waarin het wordt gebruikt. Bij sommige voortbrengingsprocessen in de publieke sector is hetgeen wordt voortgebracht goed in maat en getal te vangen. Dat is echter lang niet altijd het geval. De output is vaak onhelder, of er bestaat onduidelijkheid over het transformatieproces, of de doel-middel relaties zijn niet duidelijk. Paragraaf 2 gaat in op een aantal knelpunten van methodisch-technische, organisatorische en facilitaire aard bij de vertaling van het begrip doelmatigheid naar de praktijk van het openbaar bestuur. Voor de vraag hoe om te gaan met de verschillende contexten waarin het relevant is om tot bepaling van doelmatigheid te komen en ook te gebruiken als basis voor sturing, wordt aansluiting gezocht bij zogenoemde differentiatie modellen. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 3. De koppeling naar een handelingsperspectief wordt gemaakt in paragraaf 4. Daar worden de mogelijkheden tot beheersing van het voortbrengingsproces aan de orde gesteld. Een illustratie van deze operationalisatie is opgenomen in paragraaf 5, waarin een onderzoek naar de verlening van bouwvergunningen door gemeenten gepresenteerd wordt. Het geheel sluit af met enkele conclusies.

In schema zou men het theoretische deel van de opbouw van de bijdrage als volgt kunnen weergeven.

Figuur 1.1 – *Theoretische opbouw*

In het schema staat in het centrum het begrip doelmatigheid. In de schil erom heen staat de context, dat wil zeggen de relatie tussen het begrip doelmatigheid en karakteristieken van het voortbrengingsproces. In de schil daaromheen staat de mate van beheersing, dat wil zeggen de mogelijkheden om het proces concreet te beïnvloeden.

1. Definities van doelmatigheid: naar een eenduidige invulling?

Haselbekke e.a. (1990, 12) werken het begrip doelmatigheid specifiek uit voor de overheid. De auteurs onderscheiden verschillende stadia in het productieproces: input, throughput (proces), output en outcome (effect). De verhouding tussen output en input wordt als productiviteit

gerekende en de gewenste productiviteit. De relatie tussen effect en output wordt dan betiteld als effect-productiviteit, terwijl de gerealiseerde versus de gewenste effect-productiviteit als effectiviteit (of doeltreffendheid) wordt geduid.

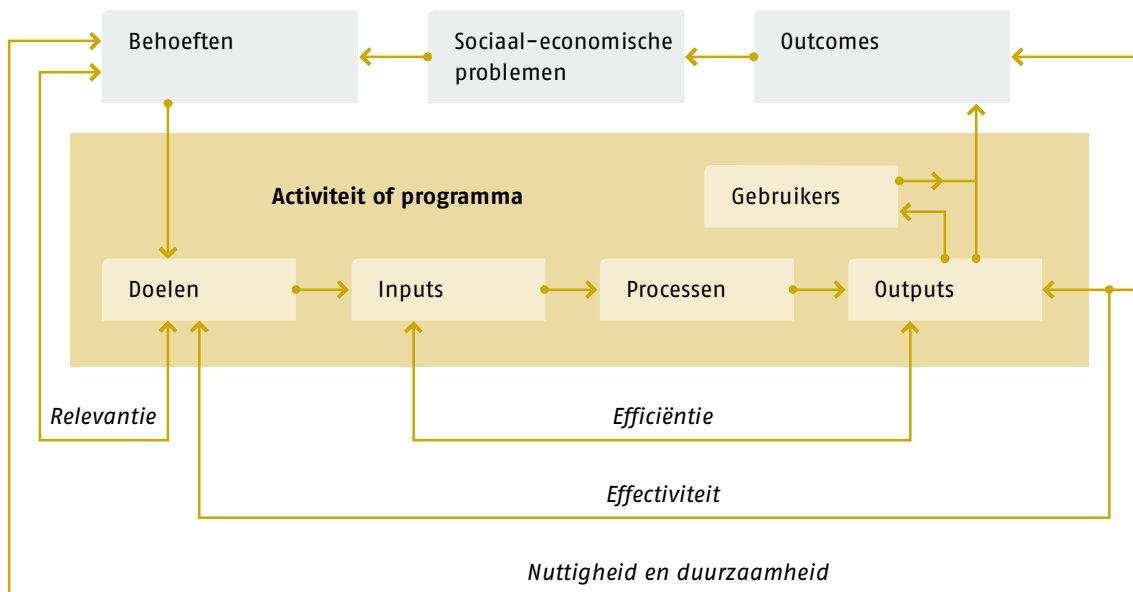
Doelbereik wordt door Haselbekke c.s. synoniem aan doeltreffendheid gesteld. Deze insteek wordt niet door iedereen gedeeld. Weliswaar betitelt Dolmans de output-input verhouding als efficiëntie en de effect-output verhouding als effectiviteit, maar vervolgens voert hij doelmatigheid op als verzamelterm voor efficiëntie en effectiviteit (Dolmans, 2000). Ook het "Platform Doelmatigheid" hanteert het begrip doelmatigheid als containerbegrip, zij het, dat de container hier nog groter is: naast de Angelsaksische begrippen economy, efficiëntie en effectiviteit bevat de container nog twee E's: equity en emotions (Kordes e.a., 1997). Onder equity wordt dan het maatschappelijke eigen vermogen verstaan, waarbij essentiële waarden als gelijkwaardigheid, rechtvaardigheid, billijkheid en rechtsbescherming aan de orde komen. Met emotions wordt bedoeld op de invloed van motivatie van medewerkers bij het streven naar doelmatig handelen (ibid). Het begrip wordt hier dus verbreed en bevat nu ook maatschappelijke kosten en baten.

Haselbekke (1997) maakt vanuit zijn concept van doelmatigheid bezwaar tegen een te brede de-

beleid dat is gericht op efficiëntiebevordering rekening kan worden gehouden met aspecten als rechtvaardigheid, is voor velen incorporatie van rechtvaardigheid in het begrip doelmatigheid een contradictio in terminis (Haselbekke, 1997). Dit geldt evenzeer voor incorporatie van het begrip emotions in het concept van doelmatigheid. Bovendien bieden equity, emotions, alsook effectiviteit weinig houvast voor kwantitatieve informatie.

Wezenlijk bij het zicht krijgen op het functioneren van overheden is om de effecten van het beleid af te zetten tegen de prestaties (output) die daaraan ten grondslag liggen, ofwel dat een verband wordt gelegd met de kosten die zijn gemaakt voor het tot stand brengen van die effecten (input). Uiteraard is dit maar één, zij het een belangrijke, van de ratio's die bepaald kan worden. Er zijn vele andere mogelijkheden. Om dit te verduidelijken keren we terug naar de fasen van het voortbrengingsproces. Worden deze in een iets bredere context geplaatst, dan kan het volgende schema worden gemaakt.

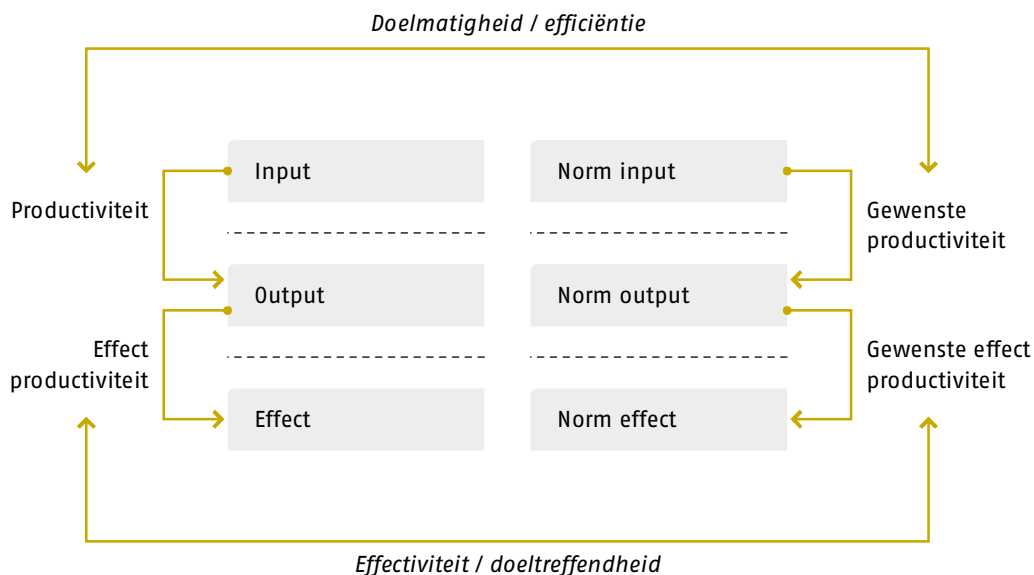
Figuur 1.2 – Ratio's ten aanzien van het voortbrengingsproces



tussen respectievelijk outputs en doelen en input en output. Het is goed om dieper op beide begrippen in te gaan. Daarvoor is het nodig eerst stil te staan bij het begrip productiviteit. In zijn algemeenheid geldt dat productiviteit wordt gevormd door de verhouding tussen output en input. Een productiviteitsverhoging betekent dat meer output gegeven een bepaalde input wordt bereikt, dat een gegeven output bereikt wordt met minder input, of dat een gunstiger verhouding wordt bereikt door een (positieve) verandering van teller én noemer. Productiviteit zegt met andere woorden iets over het omzetten van inputs in outputs. Een zelfde relatie kan worden gelegd tussen output en effecten. Er wordt dan niet gesproken over productiviteit, maar over effectproductiviteit. Ook hier geldt dat een stijging van productiviteit tot stand kan komen door meer effecten gegeven een bepaalde output, minder output gegeven bepaalde effecten, of een gelijktijdige verandering in teller en noemer. Een bepaalde waarde van productiviteit of

effectproductiviteit zegt nog niets over de doelmatigheid of de doeltreffendheid van een voortbrengingsproces. Slechts wanneer wordt gerelateerd aan een norm waaraan de productiviteit of een norm waaraan de effectproductiviteit moet voldoen, ontstaan inzichten in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het proces. In figuur 1.3. is de verhouding tussen de gewenste productiviteit (de norm) en de feitelijke productiviteit een maat voor de doelmatigheid (de efficiëntie); de verhouding tussen de gewenste effectproductiviteit (de norm) en de feitelijke effectproductiviteit is een maat voor de doeltreffendheid (de effectiviteit).

Figuur 1.3 – De begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid



Hoewel vele auteurs definities van doelmatigheid hanteren die min of meer overeenkomen met die van Haselbekke c.s., is een nadere toelichting op zijn plaats waar het de begrippen zuinigheid en doelbereiking betreft. Zuinigheid wordt doorgaans niet als synoniem met doelmatigheid opgevoerd. Het gaat bij zuinigheid om de meest gunstige verhouding tussen prijs en kwaliteit bij de verwerving c.q. inkoop van de middelen (input). Doelbereiking dient bovendien zorgvuldig te worden onderscheiden van doeltreffendheid. Bij doelbereiking gaat het om de vraag of de beoogde effecten zijn gerealiseerd, los van de vraag of deze effecten het gevolg zijn van gevoerd beleid. Deze laatste vraag staat nu juist wel centraal bij het begrip doeltreffendheid of effectiviteit.

In deze bijdrage wordt aangesloten bij de definities van Haselbekke c.s. Ook andere auteurs volgen de vooral op doelmatigheid in economische zin gerichte lijn van Haselbekke, gezien enkele citaten. *‘Doelmatigheid is het bereiken van het geplande productievolume tegen zo laag mogelijke kosten. Doeltreffendheid is het bereiken van de gestelde beleidsdoelen met*

heid, effectiviteit is een synoniem van doeltreffendheid.’ (Bonnema e.a., 1996, 38). *‘Een beleid is doeltreffend naarmate het bijdraagt tot het bereiken van de gestelde doeleinden. Een beleid is doelmatig naarmate de verhouding tussen kosten en baten positiever is, dus naarmate*

bepaalde baten met minder kosten worden bereikt of naarmate met bepaalde kosten meer baten worden bereikt.' (Hoogerwerf, 1995, 226). Nog concreter geformuleerd wordt ten behoeve van deze bijdrage onder doelmatigheid de gerealiseerde output-input verhouding verstaan, afgezet tegen een normverhouding.

2. Doelmatigheid in de bedrijfsvoeringpraktijk

De vertaling van het begrip doelmatigheid heeft in de praktijk van het openbaar bestuur tot de nodige problemen geleid. Onderscheiden kunnen worden knelpunten van methodisch-technische, van organisatorische of gedragsmatige en van facilitaire aard.

2.1. Knelpunten van methodisch-technische aard

Het is niet altijd duidelijk wat overheden en organisaties binnen de collectieve sector nu eigenlijk voor producten voortbrengen en kosten kunnen niet altijd eenduidig aan een product worden toegerekend (Henzel, 1998). De onherkenbaarheid en daarmee samenhangend de ondefinieerbaarheid en onvergelykbaarheid van output in een overheidsorganisatie is één van de meest gesignaleerde problemen in de literatuur in dit verband. Men kan prestaties binnen het openbaar bestuur vaak niet eenduidig duiden, zeker niet als men kwalitatieve aspecten hierbij betreft (Bordewijk & Klaassen, 2000; Lovell, 1998). Voorts zullen processen nooit in één kengetal gevat kunnen worden, hetgeen een probleem van selectie en aggregatie oplevert. De vraag rijst in hoeverre een kengetal niet een al te eenvoudige samenvatting betreft van een soms complexe werkelijkheid. *'Hoewel eenvoudig, gemakkelijk te begrijpen en weinig gegevens vergend, verschaft een dergelijke analyse uitsluitend tweedimensionale karakteriseren van een inherent meerdimensionaal fenomeen. Bovendien kunnen verschillende partiële kengetallen tot tegenstrijdige signalen leiden.'* (Lovell, 1998, 24). De problematiek leidt in sommige gevallen tot het abstraheren van output. Zo constateert Geurtsen in een begroting van een overheidsorganisatie een gebrek aan concrete projecten en beleidsdoelstellingen en mist hij doorgaans de koppeling van doelstellingen aan activiteiten (Geurtsen, 2000).

Ook aan de kostentoerekeningskant doemen problemen op. Zo levert een overheidsorganisatie soms een dermate divers en variërend aanbod aan diensten en producten, dat een grote wissel wordt getrokken op het toerekenen van input aan output. Het toepassen van bijvoorbeeld *Activity Based Costing*, om deze input adequaat toe te rekenen, levert doorgaans veel administratief werk op. Het toerekeningsprobleem vindt ook haar neerslag in pogingen overheidsorganisaties inter-organisatorisch te vergelijken. Iedere organisatie binnen het openbaar bestuur gaat toch weer anders met haar kostenverdeel-problematiek om en zo worden inter-organisatorische vergelijkingen bemoeilijkt. De weinige benchmarks die onder Nederlandse overheden het licht hebben gezien, hebben hier dan ook redelijk veel last van ondervonden. Weliswaar zijn overheidsorganisaties doorgaans in staat om historische kostprijzen te vergelijken (binnen dezelfde organisatie), maar daarmee kan toch "budgettaire lucht" in de begroting blijven zitten. Haselbekke stelt in dit verband: *'Reeds de eenvoudigste kengetallen, absolute getallen omtrent inputs zoals aantallen ambtenaren, kunnen misleidend zijn bij vergelijking.*

ting van de begroting en de wijze van boekhouding kunnen de oorzaak zijn van verschillen,

terwijl het erop lijkt dat effectiviteit dan wel efficiency uiteenliepen.' (Haselbekke, 1990, 153). Geurtsen verzucht: *'Het lijkt alsof de middelenparagraaf losstaat van de genoemde activiteiten. Indien activiteiten genoemd worden, wordt hier geen relatie gelegd met de benodigde financiën voor de uitvoering van die specifieke activiteit'* (Geurtsen, 2000, 14).

Men zal zich bovendien moeten realiseren dat kengetallen die betrekking hebben op doelmatigheid geen eeuwige levensduur hebben en als afgeleide van beleidsprocessen kunnen worden beschouwd. Naarmate beleid in de tijd wordt gewijzigd en opnieuw wordt geformuleerd, zal men andere kengetallen nodig hebben. Tevens wordt soms gesteld, dat outputsturing een scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de producten en de bedrijfsvoering veronderstelt, die niet altijd aanvaard wordt. Ambtelijk verantwoordelijken hebben immers ideeën over de wenselijke aard en omvang van de te leveren output, terwijl bestuurders zich soms inlaten in de manier waarop output geleverd moet worden. Bovendien leidt outputsturing soms tot grote tekorten bij het concern (wanneer door externe factoren meer output geleverd kon worden dan gepland en feitelijk een vorm van open-eind regeling is ontstaan). Een en ander noopt tot een zeer voorzichtig en zorgvuldig gebruik van doelmatigheidsoperationalisatie en het gebruik van prestatiemeting in overheidsorganisaties om het gevaar van quasibehersing tegen te gaan (Van Helden, 1991). Andere auteurs wijzen op het verschil tussen begroten op output en sturen op output (Haselbekke, 1997; Geurtsen, 2000). Zo is een indicator als het aantal echtscheidingen iets waar de organisatie lastig op kan sturen. Zo ook impliceert een stijging van de kosten per eenheid prestatie in de loop van de tijd niet automatisch dat minder doelmatig wordt gewerkt. Dit laatste kan immers eveneens veroorzaakt worden door het feit dat de afgenomen prestaties teruglopen. De vaste kosten en de overhead zullen dan over steeds minder prestaties moeten worden toegerekend met als gevolg dat de kostprijs per eenheid prestatie stijgt.

2.2. Knelpunten van organisatorische of gedragsmatige aard

Verschillende auteurs wijzen op het gevaar om los van de context een kengetaloperatie in een organisatie te lanceren om de doelmatigheid te duiden en te verbeteren. Zo zal een orga-

zijn met het verstrekken van informatie met betrekking tot efficiëntie aan derden en moet er vertrouwen bestaan in een dergelijke operatie (Haselbekke e.a., 1990, 131). Naast vertrouwen, voert deze laatste auteur in dit verband een drietal andere factoren op: *'Investeren in kengetalensystemen zal risicodragender zijn, naarmate de beleidsoriëntaties sterker uiteenlopen. In het bijzonder wanneer rationaliteitsstreven en symboliek scherp tegenover elkaar staan, zijn*

effectiviteit gerichte benadering en een sterk op verdelende rechtvaardigheid gerichte beleidsopvatting tegenover elkaar staan. Analoge knelpunten zullen ontstaan indien naast elkaar groeperingen aanwezig zijn waarvan de ene sterk gericht is op ingrijpende veranderingen en de andere op incrementele verbeteringen.' (Haselbekke 1990, 129). Zeker indien een kengetalensysteem gezien wordt als prestatie-meetsysteem bestaat het gevaar van disfunctioneel gedrag als reactie op de manier waarop managers deze systemen hanteren (Briers & Hirst, 1990). Dit laatste fenomeen is al eerder gesignaleerd door Ouchi en Hopwood: *'A control system based on such measurements is likely to systematically reward a narrow range of maladaptive behavior, leading ultimately to organizational decline.'* (Ouchi, 1979, 845). Hopwood wijst in

dit verband op principal agent gedragspatronen en andere vormen van strategisch of tactisch gedrag. In het ergste geval worden data gemanipuleerd en worden schaduwadministraties aangelegd om onwelgevallige gegevens vanuit het informatiesysteem te weerleggen (Hopwood, 1972, 1973). Om dergelijke ongewenste effecten te vermijden, kan het raadzaam zijn de operatie (om kengetallen te introduceren en de efficiëntie te verhogen) los te koppelen van bezuinigingsoperaties en dergelijke. Auteurs staan in dit verband een integratie van deze pogingen voor binnen een breder concept van strategisch management accounting, waarbij expliciet ook de nadruk wordt gelegd op proces- en veranderingsmanagement (Lapsley & Pettigrew, 1994). Deze laatste suggestie wordt niet expliciet opgepakt in de New Public Management stroom: *'However, the introduction of NPM instruments in the public sector seems to lag somewhat behind such developments. Apart from the introduction of new organizational structures, in many (Dutch) government organizations the control changes especially implied that the formal emphasis shifted from inputs to outputs.'* (Ter Bogt, 2001, 53).

Er kunnen problemen kleven aan het gebruik van doelmatigheidskengetallen als onderdeel van een prestatie-meetsysteem. En dit terwijl de ontwikkeling van prestatie-meetsystemen nu juist als onlosmakelijk thema van het breed onderschreven New Public Management wordt beschouwd (Osborne e.a., 1995). Organisaties die met forse financiële krapte te kampen hebben, worden welhaast gedwongen om hun management en planning en control instrumentarium (inclusief de toepassing van doelmatigheidskengetallen) te verbeteren (Van Helden, 2000). Aan de andere kant kan juist in deze situaties angst bestaan voor bezuinigingsoperaties en opgelegde taakstellingen, waardoor de effectiviteit van het nieuwe instrumentarium hinder kan ondervinden.

Ter Bogt constateert dat er binnen de overheid weinig aandacht is voor het gebruik van outputgeoriënteerde informatie die betrekking heeft op doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo al voorhanden wordt deze vorm van informatie nauwelijks gebruikt door politiek of management (Ter Bogt, 1999, 2000, 2001). Het geringe gebruik van dit soort informatie heeft dan wellicht meer te maken met het mindere belang dat aan kwantitatieve data wordt gehecht, dan aan de technische mogelijkheid om deze informatie te leveren. Bovendien wordt relatief veel gebruik gemaakt van mondelinge informatie in vergelijking tot formele, op schrift gestelde, rapporten (budgetoverzichten, jaarrekeningen, et cetera).

Hoewel men bij op afstand gezette of decentraliseerde organisatie-onderdelen anders zou kunnen verwachten, blijft economische informatie vooralsnog vooral beperkt tot financiële informatie. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de omgeving van dit soort type organisaties nog steeds redelijk stabiel is. Men zou kunnen verwachten dat naarmate de omgeving dyna-

wordt en het belang van economische informatie groeit. Voorts kan gewezen worden op het feit dat politiek aangestuurde organisaties (zelfs als zij op afstand zijn gezet) niet enkel op het realiseren van economische doelmatigheid worden beoordeeld (Ter Bogt, 1999). Deze stelling slaat terug op de informatiebehoefte die bij politiek bestuur en management bestaat. Ook maakt het bestaan van niet altijd even expliciete doelstellingen bij het politiek bestuur het aansturen van organisaties en het aanleggen van heldere criteria niet makkelijker en transparanter. Men zou zelfs kunnen stellen dat de mogelijkheid voor politici om te interveniëren in overheidsorganisaties, het draagvlak bij managers om objectieve en heldere afspraken te maken en daadwerkelijk conform te managen doet verminderen (ibid). Ook door anderen wordt deze

laatste gedachte onderschreven. Zo wijst Hazeu erop dat onderwerpen waarvoor de politieke belangstelling groot is, moeilijker in termen van heldere outputafspraken zijn aan te sturen (Hazeu, 1999).

Van Helden signaleert hetzelfde gebrek aan belangstelling voor informatie met betrekking tot output: *'Hierbij valt op dat de belangstelling voor de begroting hoog wordt geacht, maar dat dit niet geldt voor de sturing op basis van prestatiegegevens in de begroting. Hiermee hangt*

zou kunnen blijken uit de planning- en controldocumenten, betrekkelijk laag wordt ingeschat.' (Van Helden, 1999, 29). Ook op managementniveau worden de planning- en controldocumenten slechts beperkt gebruikt om hiermee een oordeel over de efficiëntie en effectiviteit van het beleid te kunnen geven. Een oorzaak hiervoor kan mede gevonden worden in de decentrale weerstand die bestaat tegen het in gebruik nemen van centraal ontwikkelde planning- en controlsystemen, zoals een BBI-systeem (Beleids- en Beheersinstrumentarium, Van Helden, 1999). Ook de souplesse waarmee men het instrumentarium kan differentiëren en oog kan houden voor de context kan hierbij een rol spelen, alsmede de planningattitude van de gebruikers van het instrumentarium.

Kuipers (1995, 24) wijst in dit verband op een informatieparadox die zich voordoet bij de ontwikkeling van kengetallen die betrekking hebben op de doelmatigheid van op afstand te zetten organisaties: *'Hoe meer beheersvrijheid een dienst tijdens de begrotingsuitvoering wil hebben en hoe meer er behoefte is aan afstand bij het sturen, des te hoogwaardiger (niet meer, wel beter) zal de geleverde informatie vooraf, tijdens en aan het einde van de rit moeten zijn.'*

2.3. Knelpunten van facilitaire aard

Om kengetallen ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen ontwikkelen en om periodiek over deze kengetallen te kunnen rapporteren, zal naast de nodige inspanning op het gebied van opleiding en informatisering en automatisering tevens ambtelijke capaciteit beschikbaar moeten zijn (Ter Bogt & Van Helden, 2000, 276). Zo vereist een goede introductie en ontwikkeling van kengetallen andere vaardigheden dan de meer traditionele vaardigheden die oorspronkelijk lagen op het terrein van financieel beheer. Deze laatste functie richt zich immers eerder op de onderuitputting van budgetten (het niet aanwenden van budgetten), terwijl

richte instrumenten. Dit maakt aandacht voor een adequaat opleidingsplan noodzakelijk. Ook zal de organisatie doorgaans minder goed kunnen volstaan met de inputgerichte formats om de op output gerichte informatie te kunnen structureren. Een andere manier van informatisering zal daartoe soms wenselijk zijn. Op het gebied van ambtelijke capaciteit doen zich een aantal dilemma's voor. Ten eerste zal de ontwikkeling en de interpretatie van kengetallen wellicht beter kunnen plaatsvinden vanuit de vakinhoudelijke afdelingen waar de kengetallen betrekking op hebben. Zeker gezien de bovenbeschreven nuances van methodische aard, neemt het belang van een adequate analyse van kengetallen met voldoende oog voor de context toe. Het is de verwachting dat de vakinhoudelijke afdelingen (die de processen voeren waar de kengetallen betrekking op hebben) zelf een scherper oog voor deze context hebben dan een stafafdeling die niet dagelijks betrokken is bij deze primaire processen. Aan de andere kant kan dit soms ten koste gaan van de betrouwbaarheid van het beoogde informatiesysteem, zeker indien bij

deze vakinhoudelijke afdelingen de bovenbeschreven angst voor bezuinigingen bestaat. Gezien dit laatste aspect worden kengetallen soms vanuit concernbrede stafafdelingen ontwikkeld en hiermee stuit men op een ander dilemma. Vanuit dezelfde angst voor bezuiniging of afrekening, genieten concernbrede stafafdelingen niet altijd het vertrouwen van de vakinhoudelijke afdelingen, terwijl dat vertrouwen nu juist nodig is om toegang te krijgen tot de juiste informatie en om zinvolle kengetallen te ontwikkelen. Er kan dan een vicieuze cirkel ontstaan, waarbij de ontwikkelde kengetallen steeds minder zinvol zijn, de vertrouwensbasis steeds kleiner wordt, de verstrekte informatie van de vakinhoudelijke afdelingen uiteindelijk steeds minder relevant wordt en de kengetallen vervolgens nog minder zinvol worden. De knelpunten van facilitaire aard kennen hun basis dan in het feit dat vakinhoudelijke afdelingen en concernbrede stafafdelingen soms vermeende verschillende doelstellingen nastreven. Dit kan een wissel trekken op het facilitaire gezicht van het concern richting vakinhoudelijke afdelingen, terwijl dit soms tevens de toegankelijkheid van de vakinhoudelijke afdelingen belemmert.

Het gevolg van bovenstaande knelpunten is dan ook dat de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen (in de zin van output-input verhoudingen) weliswaar breed heeft plaatsgevonden binnen Nederlandse overheidsorganisaties, maar niet direct heeft geleid tot een daadwerkelijke verbetering van de doelmatigheid (Van Helden, 2000).

3. Doelmatigheid in relatie tot het voortbrengingsproces: de differentiatie

Om de bovenbeschreven knelpunten het hoofd te bieden brengen sommige auteurs noodgedwongen een conceptuele nuance aan en volstaan soms met inputsystemen, al naar gelang de output moeilijker te identificeren is en het proces minder homogeen is. Mol analyseert het begrip doelmatigheid op input, proces en output. *'Deze analyse richt zich op tweeërlei samenhangen: de bepaling van de samenhang van de middelen met de activiteiten en de bepaling van de samenhang van de activiteiten met de geproduceerde goederen en diensten. Bij het onderzoek naar de eerste samenhang staat de vraag centraal in hoeverre de functies in het productieproces in homogene activiteiten kunnen worden uiteengelegd. Homogene activiteiten kunnen immers eenduidig aan de input worden gerelateerd, zodat voor die activiteiten standaardkosten kunnen worden gecalculeerd. Bij het onderzoek naar de tweede samenhang staat de vraag centraal in hoeverre de functies in het productieproces uit een te identificeren output kunnen worden afgeleid. Bij een aanwijsbare output kunnen de activiteiten op basis van de verlangde prestaties worden genormeerd.'* (Mol, 1989, 243). Deze analyse leidt dan ook tot verschillende budgetvormen (aspiratieniveaus van budgettering en sturen op prestaties). De matrix die aldus ontstaat, ziet er als volgt uit:

Figuur 1.4 – De matrix van Mol

		Output te identificeren?	
		↓	
Activiteiten Homogeen?		Ja	Nee
	Ja	Prestatiebudget	Procesbudget
	Nee	⇒ Opdrachtbudget	Inputbudget

Bron: Mol (1989, 2006).

Mol legt dus verschillende gradaties aan, waar het de operationalisatie van doelmatigheid betreft. Naarmate output niet altijd even helder gedefinieerd kan worden en input niet altijd eenduidig aan output kan worden toegerekend, neemt het aspiratieniveau ten aanzien van doelmatigheidsbepaling en sturen op prestaties af (van prestatiebudgettering naar inputbudgettering).

De gedachte om afhankelijk van het type product en het type activiteit het begrip doelmatigheid qua operationalisatie te laten variëren wordt vrij breed gedeeld en is zeker niet nieuw. Ook Van Helden onderkent het outputprobleem en waarschuwt voor een te snelle aggregatie van niet vergelijkbare output, een neiging die zich in de praktijk nogal eens voordoet. Hij opteert dan liever voor een selectie van de politiek meest relevante outputs, een en ander afhankelijk van de vraag hoe heterogeen de output is (Ter Bogt & Van Helden, 1994; Van Helden, 1991).

de mate van aggregeerbaarheid van de output. Bij een hoge mate van kwantificeerbaarheid en aggregeerbaarheid, kunnen outputs worden gespecificeerd door middel van gemiddelden of

kwaliteitsaspecten beginnen toe te nemen (Ter Bogt & Van Helden, 1994).

Hirst stelt al in een eerdere publicatie dat de mate van taakonzekerheid een bepalende variabele kan zijn bij het gebruik van prestatie-meetsystemen. Hoe hoger deze taakonzekerheid is, des te groter de kans dat het systeem niet een daadwerkelijk ondersteunende rol kan vervullen, gezien het feit dat in deze situaties sprake is van soms zeer veel interdependenties welke niet in het systeem te vatten zijn (Hirst, 1981; Hopwood, 1972). De verwijzing naar taakonzekerheid vindt steun. Ook Govindarajan (1984) legt een verband tussen onzekerheid en het gebruik van prestatie-meetsystemen. De kennis van causale verbanden is immers in situaties van grote onzekerheid incompleet. Het gevolg daarvan is dat een systeem dat een accent legt op output en effect in deze situaties niet adequaat gehanteerd wordt, aangezien men juist in deze situaties output en effecten minder kan beheersen (Govindarajan, 1984). Van Helden acht een differentiatie raadzaam: de ene taak kent immers een ander karakter dan de andere en zou dus ook anders gestuurd en beheerst kunnen worden dan de andere. Zo zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen enerzijds standaardtaken, waarvan de kenmerken zijn: sturing op hoofdlijnen door de politiek, een ruim ambtelijk mandaat en periodieke rapportage van resultaten en aan de andere kant projecten of bestuursopdrachten, waarvan de gewenste resultaten moeilijk vooraf te bepalen zijn en die zich mogen verheugen in een intensieve politieke bemoeienis (Van Helden, 1999). Ondanks de mogelijkheden die concrete en meetbare taken bieden, is het overigens nog maar de vraag of daadwerkelijk van de outputgeoriënteerde informatie gebruik wordt gemaakt: *'Aldermen with more concrete and more highly measurable tasks in their portfolio, do not always make a more frequent use of formal performance information in planning and control documents.'* (Ter Bogt, 2001, 39).

Ouchi hanteert als één van de eerste auteurs een differentiatie-model, dat in eerste instantie gelijkenis vertoont met de matrix van Mol (Ouchi, 1979, 843). Deze auteur stelt de mate van meetbaarheid van prestaties centraal: *'The essential element which underlies any bureaucratic or market form of control is the assumption that it is feasible to measure, with reasonable precision, the performance that is desired.'* (Ouchi, 1979, 843). Deze meetbaarheid wordt bepaald door de mate waarin output valt te meten. Voorts speelt de mate waarin inzicht bestaat in het transformatieproces (de middel-doel relatie) een grote rol. Zo ontstaat de volgende matrix,

waarbij meetbaarheid van output welhaast samenvalt met identificeerbaarheid, terwijl inzicht in het transformatieproces kan samenhangen met de homogeniteit van activiteiten:

Figuur 1.5 – Differentiatiemodel van Ouchi

		Inzicht in het transformatieproces?	
		↓	
Output te meten?		Ja	Nee
Ja		Sturing op gedrag of output	Sturing op output
Nee	→	Sturing op gedrag	Sturing via "Clan" control

Bron: Ouchi, 1979, 843.

Waar Mol een vorm van procesbudgettering voorstaat in een situatie waarbij de activiteiten ho-

vorm die aangrijpt op gedrag ("behavior measurement"). Opvallend in het model van Ouchi is de introductie van "clan" control, waar Mol eerder sturing op input verwacht. Deze vorm van sturing vindt plaats via onder meer een nauwgezet selectie- en personeelsbeleid: *'What happens in such circumstances is that the organization relies heavily on ritualized, ceremonial forms of control. These include the recruitment of only a selected few individuals, each of whom has been through a schooling and professionalization process which has taught him or her to internalize the desired values and to revere the appropriate ceremonies.'* (Ouchi, 1979, 844). Clan control laat zich kenmerken door een zeer grote mate van sociale controle en een zeer selectief toetredingsbeleid. Anders dan Mol voert Ouchi, naast de twee bovenbeschreven factoren van meetbaarheid ook de mate van doelcongruentie op als bepalende factor voor een geschikte aansturingsvorm. De vraag rijst dan, of de gangbare vormen van control passend zijn in organisaties die zich eerder laten kenmerken door een hoge mate van ambiguïteit en weinig mogelijkheden tot meten bieden.

Hofstede voert een viertal factoren op die bepalend kunnen zijn bij het zoeken naar een passende aansturingsvorm (Hofstede, 1981, 194). De eerste is de mate waarin doelstellingen ambigu zijn, waarbij hij aansluit op Ouchi (cf. supra). De tweede en vierde factor zijn terug te vinden bij Mol: de mate waarin output meetbaar is en de mate waarin de activiteiten homogeen, repe-terend van karakter zijn. De derde factor is de mate waarin de effecten van managementinter-venties bekend zijn. Deze vier factoren leiden dan tot een zestal ideaaltypische aansturingsvor-men: routinematig, expert control, trial and error control, intuïtieve control, "judgemental" control en politieke control. Indien sprake is van een eenduidige doelstelling, meetbare output en homogene activiteiten, dan is outputbudgettering geschikt om invulling te geven aan de aansturingsvorm (routinematig of trial and error control) (Hofstede, 1981, 203).

Door Van Helden en Johnsen wordt eveneens een differentiatiemodel in stelling gebracht waar-bij onzekerheid en meerduidigheid een niet onbelangrijke rol spelen (Van Helden & Johnsen, 2002). Onzekerheid met betrekking tot de middel-doel relatie en meerduidigheid met betrek-king tot de te realiseren doelstellingen zijn de bepalende factoren in dit model (vanuit de con-tingency theorie geredeneerd). Onzekerheid hangt dan samen met bijvoorbeeld de omvang van de organisatie die de nodige complexiteit met zich mee kan brengen, of met een informatie-voorsprong die agenten hebben op principalen (vanuit de principal-agent gedachte geredeneerd).

Meerduidigheid verwijst naar problemen die kunnen ontstaan bij het bereiken van overeenstemming over de te realiseren doelstellingen. Wanneer nu een situatie van relatieve zekerheid en eenduidigheid bestaat, dan wordt het gebruik van zowel input- als outputgeoriënteerde informatie opportuun geacht om als verantwoordelijke control te kunnen uitoefenen. Wanneer sprake is van eenduidigheid over de te bereiken doelstellingen, maar zich een situatie van relatieve onzekerheid voordoet, dan zal de verantwoordelijke geneigd zijn om outputgeoriënteerde informatie te gebruiken. In een situatie van zekerheid waarin tevens meerduidigheid bestaat met betrekking tot de doelstellingen, zal men geneigd zijn om standaardprocedures overeen te komen om grip te kunnen houden als verantwoordelijke. Deze procedures hebben dan eerder betrekking op de te volgen handelswijze en gedragingen van ambtenaren. Doet zich nu een situatie voor waarin onzekerheid bestaat en geen overeenstemming over de te bereiken doelstellingen kan worden bereikt, dan is het de verwachting dat outputgeoriënteerde informatie eerder een symbolische functie vervult, gericht op het bereiken van externe legitimiteit (Van Helden & Johnsen, 2002, 12). In deze laatste situatie wordt dan eerder gebruik gemaakt van een vorm van control via aanstellings- en personeelsbeleid ("clan control", Ouchi, 1979), procedure-afspraken en onderhandelingen ("political control", Hofstede, 1981).

Figuur 1.6 – Differentiatiemodel volgens Van Helden en Johnsen

		Zekerheid over middel-doel relatie	
		↓	
Eenduidigheid over te bereiken doelstelling	Hoog	Input (output is facultatief)	Output
	Laag	Standaardprocedures m.b.t. gedrag	Output kent symbolische waarde

Bron: Van Helden & Johnsen (2002).

Hoewel de factoren eenduidigheid en zekerheid ook door andere auteurs worden onderschreven, rijst de vraag in hoeverre men op output kan sturen als de middel-doel relatie niet zeker is. De bovenstaande gedachte van Van Helden en Johnsen is deels terug te vinden in een eerdere publicatie van Hoogerwerf: *'Doeltreffendheid van overheidsbeleid is onder meer afhankelijk van vier bestuurlijke omstandigheden: de doelgerichtheid, de informatie, de macht en de coördinatie van de betrokkenen. Iets dergelijks lijkt ook voor de doelmatigheid en de aanvaardbaarheid van het beleid op te gaan.'* (Hoogerwerf, 1995, 71). Hiermee wordt met name

doelgerichtheid: de mate waarin doeleinden weloverwogen zijn gekozen en de middelen meer op het bereiken van de doeleinden zijn afgestemd (ibid, 226). Opvallend is overigens, dat deze auteur meerduidigheid niet zozeer ziet als medebepalend voor de invulling van doelmatigheid, maar deze factor (onder het begrip aanvaardbaarheid) eerder afzet tegenover het begrip doelmatigheid: *'Eén van de fundamentele dilemma's van de politiek is dan ook dat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid aan de ene kant en de aanvaardbaarheid van dat beleid aan de andere kant.'* (ibid, 227).

De problemen die zich voordoen bij de implementatie van het begrip doelmatigheid, worden doorgaans bestreden door het begrip doelmatigheid te differentiëren. Daarmee neemt de

vertaling van doelmatigheid, maar ook de budgettering en sturing op doelmatigheid verschillende vormen aan. In de volgende paragraaf wordt gezien in hoeverre de gedachte van differentiëren daadwerkelijk in staat is om de knelpunten op te lossen en om de doelmatigheid van handelen te optimaliseren.

4. Beheersbaarheid van het voortbrengingsproces

4.1. De verhouding tussen doelmatigheid en beheersbaarheid

In de voorgaande paragrafen is invulling gegeven aan het begrip doelmatigheid en is de koppeling gemaakt naar het voortbrengingsproces door middel van differentiatie modellen. In deze paragraaf wordt de koppeling gemaakt met de factor beheersbaarheid. De mate van beheersbaarheid geeft de mate aan waarin het proces is te sturen door de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders. Beheersbaarheid van het proces vereist dat overeenstemming bestaat over het te voeren proces en er bovendien weinig interveniërende variabelen zijn die zich buiten de invloedssfeer van de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken bevinden, maar wel invloed kunnen uitoefenen op het proces. Beheersbaarheid vereist ook een goed inzicht in het transformatieproces.

Deze mate van beheersbaarheid kan van verstrekkend belang zijn. Zo is het aan de outputkant soms belangrijker om te weten in hoeverre men de geopteerde output breed ondersteunt als

goed valt te identificeren, maar waar nog forse discussies over plaatsvinden met betrekking tot de wenselijkheid om daadwerkelijk te sturen op deze output, zal naar vermoeden een andere uitwerking van het begrip doelmatigheid kennen dan de matrix van Mol doet suggereren. Het inzicht geboden door andere auteurs leverde immers op dat men bij een hoge mate van onenigheid over de te leveren prestatie niet zonder meer over kan gaan op prestatie sturing. Aan de andere kant kan men zich afvragen of men zich bij een hoge mate van overeenstemming over de te leveren prestatie of activiteit niet na verloop van tijd een oordeel zou kunnen vormen

Het kan ook in sommige gevallen van meer belang zijn om deze beheersbaarheid te traceren, dan om aan te geven in hoeverre de activiteiten homogeen van aard zijn. Indien de activiteiten op zich een hoge mate van homogeniteit kennen, maar het proces zeer veel interveniërende variabelen kent, zal noodgedwongen toch naar een andere uitwerking van het doelmatigheidsbegrip moeten worden omgezien dan waar de beschreven matrix van Mol op uitkomt. In een dergelijke situatie kan men immers niet zonder meer de doelmatigheid van de betreffende processen en activiteiten duiden. Ook hier geldt de redenering vice versa: bij een proces waarbij zich niet of nauwelijks interveniërende variabelen voordoen kan men altijd via een interorganisatorische vergelijking pogen om het begrip doelmatigheid zo zuiver mogelijk uit te werken (i.e. een output-input norm waartegen de realiteit kan worden afgezet en waar daadwerkelijk op gestuurd kan worden), ook al zijn de processen niet homogeen van aard.

Beheersbaarheid en doelmatigheid liggen dicht tegen elkaar aan, maar zijn zeker niet synoniem. Waar doelmatigheid refereert naar organisatiebrede doelstellingen, hangt beheersbaarheid samen met de mate waarin managers en bestuurders in staat zijn het proces te beheersen.

Het begrip beheersbaarheid wordt dan deels ingevuld vanuit de individuele doelstellingen en voorkeuren van deze managers en bestuurders.

4.2. Individuele versus organisatiebrede doelstellingen

De meest gangbare operationalisatie van doelmatigheid die in de bestudeerde literatuur is aangetroffen gaat veelal uit van een gerealiseerde output-input verhouding die tegen een norm wordt afgezet. Deze gedachte is echter niet altijd door te trekken in de praktijk en ook op dit punt is de bestudeerde literatuur redelijk eenduidig. Problemen doen zich veelal voor waar het

proces niet altijd een goed beeld van de gewenste output. De beschreven problemen hangen bij een nadere beschouwing samen met de ingesloten “eis van vergelijkbaarheid”. De gangbare definitie van doelmatigheid houdt een vergelijking in tussen de gerealiseerde verhouding en de normverhouding en hiertoe zullen de componenten van de beide verhoudingen bekend moeten zijn. De gewenste output ziet men daarbij als de output, zoals deze door de gehele organisatie wordt voorgestaan en die concrete aanknopingspunten op het vlak van meetbaarheid biedt. Deze organisatiebrede benadering levert in de praktijk soms problemen op.

Als verschillende actoren a priori verschillende voorkeuren hebben ten aanzien van een bepaald proces, zal ook de perceptie van doelmatigheid verschillend kunnen zijn. Hoewel het mogelijk is om op een goed moment overeenstemming te bereiken zullen de verschillende individuele voorkeuren daarmee niet automatisch verdwijnen. De geboden inzichten van doelmatigheid richten zich doorgaans op de overeenstemming, die (als zij breed tot stand is gekomen) betiteld kan worden als het organisatiebrede belang of een organisatiedoelstelling. Overigens zij gesteld, dat individuele voorkeuren van actoren niet verwijzen naar het eigen belang van actoren. Onder een individuele voorkeur wordt in dit verband de wens verstaan om budget in te zetten voor een bepaalde (legitieme) doelstelling. Het concept staat centraal in de principaal-agent theorie (Anderson, 2006). Vaak is een individuele voorkeur een doelstelling binnen het beleidssterrein van een afdeling of een directie. Ook de wens om een afdelings- of directiebudget te maximaliseren kan tot een individuele voorkeur gerekend worden.

In deze bijdrage wordt de spanning tussen individuele doelstellingen en organisatiebrede doelstellingen onderkend en dient deze spanning feitelijk als uitgangspunt. Waar doelmatigheid zich richt op de realisatie van organisatiebrede doelstellingen, staat bij het concept beheersbaarheid de individuele doelstellingen van actoren centraal. Het expliciet aandacht schenken aan doelstellingen van individuele actoren via het concept beheersbaarheid levert een aantal voordelen op. Ten aanzien van de gewenste output is de mate van organisatiebrede overeenstemming nu geen conditie meer. De door de actor gewenste output wordt als ijkpunt voor beheersbaarheid gehanteerd. Uitgaande van een individuele actor behoeft de norm verhouding niet objectief, extern te worden bepaald, maar kan dat door de actor zelf worden bepaald. Ook op het gebied van meetbaarheid kunnen een aantal problemen worden opgelost. De verwachting is immers, dat één actor zeer wel in staat is om zijn of haar gewenste output van een proces te concretiseren en meetbaar te maken. Een volgend voordeel betreft de reikwijdte van uitspraken met betrekking tot de gerealiseerde beheersbaarheid. Op basis van de veronderstelling

beheerst en conform zijn of haar norm, mits de actor geheel zelf invulling aan het proces heeft

kunnen geven. Dit stelt de onderzoeker naar beheersbaarheid in staat de mate van gerealiseerde beheersbaarheid te beschrijven en niet te volstaan met de manier waarop beheersbaarheid uitgewerkt kan worden. Het grootste voordeel ligt evenwel in het feit dat het handelen van actoren naar verwachting beter kan worden verklaard vanuit de verschillende preferenties van deze actoren dan vanuit de organisatiebrede doelstellingen.

4.3. Beheersbaarheid en doelmatigheid, conceptualisering voor onderzoek

Het feit alleen al dat beheersbaarheid wordt ingekleurd vanuit individuele doelstellingen en doelmatigheid zich richt op doelstellingen die organisatiebreed zijn neergelegd, levert de vraag op hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. Daarnaast rijst de vraag welke factoren de mate van beheersbaarheid kunnen beïnvloeden.

Om met de laatste vraag te beginnen, hangt beheersbaarheid samen met de mate waarin managers of bestuurders in staat zijn een proces naar eigen inzicht en eigen voorkeur vorm te geven. Dit vereist eerst en vooral inzicht in het proces. Het betreft dan niet enkel technisch inzicht, maar ook inzicht in de belangenstructuur ten aanzien van het proces. Daarnaast toont eerder onderzoek aan, dat de betreffende manager of bestuurder voldoende betrokkenheid moet zien te creëren ten aanzien van zijn voorkeur (Anderson, 2006). Betrokkenheid hangt samen met de vraag in hoeverre de verschillende actoren dezelfde doelstelling nastreven. De afwezigheid van betrokkenheid kan leiden tot een actief gebruik van hindermacht, waardoor het proces stagneert. Hij of zij zal immers altijd aangewezen zijn op de actieve steun van andere actoren ten aanzien van het proces. Tot slot dient de manager of bestuurder over voldoende aansturmingsmogelijkheden te beschikken om het proces en de relevante actoren toereikend vorm te geven (ibid). Deze aansturing kan overigens zowel formeel als informeel plaatsvinden.

Aangezien de mate van beheersbaarheid wordt getraceerd aan de hand van de voorkeuren van een individuele actor, kan niet gesteld worden dat een hoge mate van beheersbaarheid automatisch leidt tot een hoge mate van doelmatigheid. Dit is uiteraard afhankelijk van de vraag in hoeverre de voorkeuren van de individuele actor consistent aansluiten op de organisatiebrede doelstellingen zoals die formeel zijn opgetekend. Het volgende conceptueel model doet zich voor:

Figuur 1.7 – *Conceptueel model*



De gedachte om het begrip doelmatigheid te differentiëren levert niet altijd voldoende basis om de aangegeven knelpunten op te lossen en om de doelmatigheid te optimaliseren. Zo gaan de differentiatiemodellen doorgaans uit van een organisatiebrede doelstelling, welke niet altijd te concretiseren valt. Ook geven de differentiatiemodellen niet aan in hoeverre nu doelmatig gehandeld is en welke verklaringen daarvoor te vinden zijn. In dit hoofdstuk wordt daarom een factor opgevoerd, welke bepalend kan zijn voor de mate van doelmatigheid: beheersbaarheid. Dit begrip refereert naar een individuele voorkeur, zodat de knelpunten die zich voordoen met een organisatiebrede vergelijking kunnen worden vermeden. Beheersbaarheid vereist een voldoende inzicht in het proces, betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden om een proces vorm te kunnen geven. In de volgende paragraaf zal een illustratie worden opgevoerd om het verband tussen beheersbaarheid en doelmatigheid te kunnen duiden.

5. Een illustratie van doelmatigheidsdoorlichting

5.1. Opzet van de illustratie

5.1.1. Introductie

De navolgende illustratie betreft de behandeling van bouwaanvragen door gemeenten. Van een twintigtal gemeenten is gezien hoeveel tijd men gemiddeld besteed aan de behandeling van een bouwaanvraag van de reguliere categorie. Deze exercitie dient ertoe het bovenbeschreven conceptueel model in de praktijk te illustreren en om te bezien in hoeverre dit model in staat is de doelmatigheid van procesvoering te verklaren. Conform het conceptueel model kunnen de volgende vragen voor deze illustratie worden geformuleerd:

1. Hoe verhouden binnen een gemeentelijke organisatie de concepten beheersbaarheid en doelmatigheid zich tot elkaar?
2. Welke rol spelen de factoren inzicht, betrokkenheid en aansturingsmogelijkheden ten opzichte van de factor beheersbaarheid?
3. Welke andere factoren beïnvloeden de mate van beheersbaarheid en doelmatigheid?

Het onderzoek is begin januari 2010 uitgevoerd bij een twintigtal middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners), welke ad random zijn geselecteerd en specifiek gesteld bij de afdelingen bouw- en woningtoezicht van deze gemeenten. Deze afdelingen zijn immers verantwoordelijk voor de behandeling van bouwaanvragen. Het tijdvak van onderzoek betreft 2009. Het object van onderzoek betreft de behandeling van een reguliere bouwaanvraag, een proces dat start bij het indienen van een aanvraag en stopt bij het afgeven van de beschikking. Mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures vallen buiten het object van onderzoek, maar vormen wel indicaties van de juridische kwaliteit van de beschikking.

5.1.2. Concretisering van de begrippen

Voor dit proces zal eerst een operationele definitie van doelmatigheid moeten worden gefor-

uitwerking van het begrip. In zijn meest simpele vorm kan de definitie van doelmatigheid dan als volgt worden weergegeven:

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\frac{\# \text{ afgegeven beschikkingen}}{\# \text{ fte}}}{\text{normverhouding}^1}$$

Daarbij wordt de outputcomponent gevormd door het aantal afgegeven beschikkingen in een bepaald tijdvak, terwijl als input de benodigde ambtelijke capaciteit wordt gebruikt (uitgedrukt in fte). Als normverhouding wordt het gemiddelde in de twintig gemeenten genomen. De uitwerking laat zien dat de doelmatigheid wordt vergroot als bij een gelijke ambtelijke formatie het aantal beschikkingen toeneemt. Nu is echter ook de gemiddelde doorlooptijd van behandeling van belang: de organisatie zal immers snelheid van behandeling nastreven. Aan de andere kant zal het nastreven van snelheid niet mogen leiden tot een ongeremde groei van ambtelijke formatie. Doelmatigheid wordt dan gemaximaliseerd als de gemiddelde doorlooptijd het aantal ambtenaren in fte geminimaliseerd wordt:

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\# \text{ afgegeven beschikkingen}}{\# \text{ fte}} \times \text{gemiddelde doorlooptijd}$$

Deze uitwerking laat zien dat doelmatigheid niet wordt vergroot als de doorlooptijd wordt verkort door het inzetten van meer capaciteit. Enkel als de doorlooptijd wordt verkort bij een gelijke ambtelijke capaciteit, neemt de doelmatigheid toe. Naast snelheid is uiteraard de juridische kwaliteit van belang, evenals de klanttevredenheid. De definitie van doelmatigheid neemt dan uiteindelijk de volgende vorm aan:

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\frac{\# \text{ afgegeven beschikkingen}}{\# \text{ fte}} \times \text{klanttevredenheid} \times \text{juridische kwaliteit}}{\text{gemiddelde doorlooptijd}}$$

of

$$\text{Doelmatigheid} = \frac{\text{klanttevredenheid} \times \text{juridische kwaliteit}}{\# \text{ fte per beschikking}} \times \text{gemiddelde doorlooptijd}$$

normverhouding. Het gemiddelde van de twintig gemeenten of de “best in class” kan gebruikt worden als norm. De doelmatigheid in deze vorm kan bepaald worden aan de hand van een documentenanalyse. Daarbij wordt de doorlooptijd, de zorgvuldigheid en de klantvriendelijkheid als volgt getraceerd. De doorlooptijd wordt gemeten als gemiddelde doorlooptijd in weken per beschikking over het jaar 2009. Uiteraard zullen aan het eind van het jaar 2009 aanvragen nog openstaan. Aan de andere kant zullen in 2009 aanvragen worden afgehandeld die al in 2008 zijn ingediend. Deze twee types aanvragen blijven buiten beschouwing in het onderzoek. Het gaat dus om de beschikkingen die in 2009 worden afgegeven en waarvan de aanvraag in 2009 is

¹ Als normverhouding kan in dit geval het gemiddelde gelden. Ook is mogelijk om de “best in class” te nemen.

ingediend. Het aantal fte per beschikking wordt bepaald door de gemiddelde ambtelijke bezetting die in 2009 is ingezet om aanvragen te behandelen, te delen door het aantal beschikkingen.² Deze variabele wordt uitgedrukt in het aantal productieve uren per beschikking. De juridische kwaliteit wordt bepaald aan de hand van het percentage bezwaarschriften en beroepschriften dat wordt ingediend tegen deze beschikkingen en waarbij de gemeente in het ongelijk wordt gesteld. De juridische kwaliteit betreft dus het percentage dat succesvol bezwaar en/of beroep wordt ingediend. Daarbij is de score A minder dan 5% succesvol, B minder dan 10%, C minder dan 15% en D 15% of hoger succesvol. Ook hier gaat het om de procedures die zijn opgestart en afgerond in 2009. De klanttevredenheid wordt gemeten aan de hand van bevolkingsenquêtes omgerekend naar een schaal van 1 tot en met 10. Dit soort enquêtes wordt periodiek door gemeenten veelal in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgezet.³

Beheersbaarheid hangt samen met de mate waarin de manager bouw- en woningtoezicht in staat is het proces van bouwvraagbehandeling naar zijn of haar eigen voorkeur in te richten en te voeren. Beheersbaarheid kan leiden tot doelmatigheid, maar is niet gelijk daaraan. De uitwerking van het begrip beheersbaarheid mag dan ook niet leiden tot een tautologie, waarbij een optimalisatie van beheersbaarheid automatisch leidt tot een maximalisatie van doelmatigheid. Daarom worden in de uitwerking weliswaar dezelfde doelstellingen opgevoerd als bij het begrip doelmatigheid, maar wordt de inputcomponent achterwege gelaten. De manager kan dus de volgende voorkeuren hebben ten aanzien van dit proces:

- snelheid van afhandeling
- juridische zorgvuldigheid
- klanttevredenheid

De ambtelijke capaciteit die daartoe nodig is, is minder relevant voor de beheersbaarheid van het proces. Om de voorkeur van de manager te traceren zal deze een voorkeursvolgorde moeten aanbrengen in de bovenstaande voorkeuren. Vervolgens zullen de medewerkers aangeven in welke volgorde zij denken dat hun manager prioriteert. Hoewel het om de eerste keuze gaat, is toch een volgorde gevraagd. Op die manier kan immers bij de medewerkers een meer zuiver beeld worden verkregen van de eerste keuze (door nummers toe te kennen aan de eerste, de tweede en de derde keuze). De daadwerkelijke mate van beheersbaarheid vindt daarna via dezelfde documentenanalyse plaats die is verricht om inzicht in de doelmatigheid te verkrijgen. Zo is de doorlooptijd een indicator voor snelheid en kunnen dezelfde indicatoren voor zorgvuldigheid en klanttevredenheid worden gebruikt als de indicatoren die voor doelmatigheid zijn gebruikt. Expliciet wordt de capaciteit die nodig is om tot een beschikking te komen buiten beschouwing gelaten: anders zou beheersbaarheid immers automatisch tot doelmatigheid leiden.

Inzicht in het transformatieproces kan gekoppeld worden aan het aantal jaar ervaring dat de manager heeft. Daarbij zij gesteld dat ervaring in de functie van manager bouw- en woningtoezicht

² Er is bij deze illustratie afgezien van het meenemen van de kwaliteit van de arbeidsinzet.

³ Uiteraard gaat deze techniek van meten voorbij aan het feit dat de assertiviteit van de bevolking per gemeente kan verschillen met als gevolg dat in de ene gemeente wellicht sneller bezwaarschriften worden ingediend dan in de andere gemeente. Ook veronderstelt deze techniek dat dezelfde perceptie van inwoners zich laat vertalen in eenzelfde cijfer in de bevolkingsenquête, een veronderstelling die in de praktijk niet altijd opgaat. Tot slot is de benodigde ambtelijke capaciteit bepaald aan de hand van het aantal productieve uren dat geschreven, hetgeen

registratie adequaat gevoerd wordt.

iets zegt over het technische inzicht dat de manager heeft. Voor het sociaal inzicht telt het

Betrokkenheid heeft van doen met de mate waarin de relevante actoren dezelfde voorkeuren en doelstellingen hebben als de manager. Daarbij worden de medewerkers van de afdeling bouw- en woningtoezicht aangemerkt als relevante actoren en wordt hen dezelfde keuzemogelijkheid ten aanzien van de voorkeursvolgorde voorgelegd als de managers.

Het concept aansturingsmogelijkheden kent twee complicaties. Ten eerste betreft het hier zowel formele als informele aansturingsmogelijkheden. Ten tweede houdt het bewust niet inzetten van aansturingsmogelijkheden niet in, dat deze mogelijkheden afwezig zijn. Gekozen is om het voorhanden zijn van aansturingsmogelijkheden te traceren via de perceptie die de medewerkers hiervan hebben.

5.1.3. De methodische aanpak

Om de gemiddelde doorlooptijd per bouwaanvraag bij de twintig gemeenten te traceren, zijn bronnen binnen het Centraal Bureau voor de Statistiek geraadpleegd en zijn de afdelingen Planning en Control van deze gemeenten benaderd. Dit levert een overzicht op van de gemiddelde doorlooptijd van een reguliere bouwaanvraag per gemeente. Ook zijn de afdelingen Planning en Control gevraagd gegevens te verstrekken met betrekking tot de gemiddelde ambtelijke formatie die zich bezighoudt met de behandeling van bouwaanvragen. Daarnaast zijn via de afdelingen Juridische Zaken van de gemeenten het aantal bezwaar- en beroepschriften getraceerd alsook de uitkomsten van deze procedures. Via de afdelingen Algemene Zaken zijn mogelijke bevolkingsenquêtes opgevraagd. Met behulp van deze documenten kan een beeld verkregen worden van de mate waarin het proces bouwaanvraagbehandeling binnen de gemeenten in 2009 doelmatig is verlopen. Daarnaast geven deze documenten een beeld van de mate waarin het proces beheerst is verlopen.

Vervolgens zijn enquêtes uitgezet bij de twintig gemeenten. Deze enquêtes hebben tot doel de voorkeursvolgorde van de managers te traceren. Naast de managers zijn hiertoe ook de medewerkers geënuquêteerd. Ook moeten de enquêtes een beeld opleveren van het inzicht van de manager, de mate van betrokkenheid en het voorhanden zijn van aansturingmogelijkheden. De enquête is opgenomen in bijlage.

De volgende twee werkhypothesen zijn voor dit onderzoek opgesteld:

- H1 Het proces van bouwaanvraagbehandeling verloopt niet doelmatig als de manager het proces niet beheerst laat verlopen.*
- H2 Beheersbaarheid is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om doelmatigheid af te dwingen.*

Deze werkhypothesen zijn gebaseerd op de gedachte dat een zekere mate van beheersbaarheid noodzakelijk, maar niet voldoende is om uiteindelijk doelmatig te kunnen zijn. Beheersbaarheid kan dus tot doelmatigheid leiden, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Beheersbaarheid is ech-

ter wel noodzakelijk. Immers, zonder een beheerst procesverloop zal de beschikbare capaciteit ondoelmatig worden ingezet.

De paradox in deze werkhypothesen ligt in het gegeven dat het voor de beheersbaarheid van een proces minder uitmaakt hoeveel ambtelijke capaciteit wordt ingezet, terwijl dit voor de doelmatigheid nu juist wel van belang is. De manager die zijn processen beheerst laat verlopen kan zijn eigen voorkeuren laten prevaleren. Het proces kent dan wellicht een korte doorlooptijd, een grote zorgvuldigheid of een grote klanttevredenheid, maar kan dan ook gemaximaliseerd zijn in de budgettering. Aan de andere kant kan de manager de organisatiebrede doelstellingen internaliseren. De procesbeheersing wordt dan ingezet om het proces doelmatig te laten verlopen. Dit zal de manager echter niet automatisch doen. Omdat zijn individuele voorkeur in alle gevallen een zekere vorm van budgetmaximalisatie impliceert en omdat doelmatigheid budgetten juist minimaliseert, bestaat er een soort trade off tussen beheersbaarheid en doelmatigheid. De manager zal daarom enkel geneigd zijn om zijn voorkeuren af te zwakken ten gunste van de optimalisatie van doelmatigheid, indien hij hier een zeker profijt van verwacht en indien er stimuli binnen de organisatie hiertoe aanwezig zijn.

5.2. Resultaten van de illustratie

In tabel 5.2 zijn de resultaten van de enquête opgenomen. Daarbij staat de eerste kolom voor het nummer dat aan de gemeente is toegekend (van 1 tot en met 20). Het aantal uren per vergunning betreft het gemiddeld aantal productieve uren dat ambtenaren besteed hebben aan de behandeling van de aanvraag. Het gaat hier dus ook om de concipiëring van het college-advies (mocht dat noodzakelijk zijn). De gemiddelde doorlooptijd betreft de tijd in weken dat een aanvraag wordt omgezet in een definitieve beschikking. De juridische kwaliteit betreft het percentage dat succesvol bezwaar en/of beroep wordt ingediend. Daarbij is A minder dan 5%, B minder dan 10%, C minder dan 15% en D 15% of hoger. De score op klanttevredenheid is ontleend aan een enquête, welke in samenwerking met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten onder de gemeenten is uitgezet. Het voordeel hiervan is dat steeds dezelfde enquêtemethode is gebruikt en dat ook de respons steeds op dezelfde manier verwerkt is. Voor het traceren van de doelmatigheid zijn vanuit de eerder gegeven definitie de juridische kwaliteit en de klanttevredenheid nodig. Daarnaast dient de gemiddelde doorlooptijd zo kort mogelijk te zijn, evenals het aantal uren dat ambtelijk besteed is aan de aanvraag.⁴ De vier variabelen zijn als volgt gekwantificeerd. Voor klanttevredenheid is de behaalde score op de enquête gebruikt. Bij de variabele kwaliteit is A in 4, B in 3, C in 2 en D in 1 omgezet. Voor de twee variabelen doorlooptijd en aantal uren per beschikking zijn de opgegeven aantallen als waarde gehanteerd.

4 Er bestaat een verband tussen behandeltijd en doorlooptijd. Indien een medewerker sneller gaat werken, reduceert hij de behandeltijd. Uitgaande van een continue stroom aanvragen, kan hij in de resterende tijd beginnen aan een volgende aanvraag. Daarmee reduceert hij eveneens de doorlooptijd. Dit houdt in dat sneller werken zowel de behandeltijd als de doorlooptijd kan reduceren en de illustratie heeft dit dubbele effect buiten beschou-

begint met een bepaalde voorraad aanvragen, welke gedurende het jaar nooit geheel wordt weggewerkt en dat het jaar eindigt met een bepaalde voorraad.

Tabel 1.1 – Basisgegevens van het onderzoek, bronbestand

Gemeente, nummer	Doelmatigheid			Manager			Medewerker			Doel manager volgens medewerker	Doel manager volgens medewerker (in praktijk)	Overige factoren	
	Aantal uren per vergunning	Gemiddelde doorlooptijd	Juridische kwaliteit (A = hoog, D = laag)	Aantal jaren werker bij deze gemeente	Aantal jaren manager van dit proces	Doel volgens manager	Aantal jaren werker bij deze gemeente	Aantal jaar ervaring	Doel volgens medewerker				
1	17	8 weken	A	8	12	16	zorgvuldigheid	4	6	zorgvuldigheid	fuge's	bonus/malus	
2	30	12 weken	B	6		7	snelheid	15	17	zorgvuldigheid	fuge's		
3	25	10 weken	B	7		9	zorgvuldigheid	12	13	klanttevredenheid	zorgvuldigheid		
4	19	8 weken	A	9		15	zorgvuldigheid	13	15	zorgvuldigheid	fuge's	bonus/malus	
5	18	8 weken	A	8	11	13	snelheid	6	7	snelheid	fuge's	bonus/malus	
6	25	13 weken	B	9	12	16	klanttevredenheid	8	10	klanttevredenheid	fuge's		
7	26	12 weken	B		7	7	snelheid	9	15	klanttevredenheid	fuge's		
8	27	15 weken	B	7	5	8	zorgvuldigheid	8	12	snelheid	zorgvuldigheid		
9	19	8 weken	A	8	12	18	zorgvuldigheid	8	15	zorgvuldigheid	fuge's	prest.bel.	
10	27	9 weken	B	6	11	12	snelheid	7	10	snelheid	fuge's		
11	27	12 weken	B	7	8	9	klanttevredenheid	9	12	zorgvuldigheid	klanttevredenheid		
12	18	7 weken	A	8	11	13	zorgvuldigheid	9	13	zorgvuldigheid	fuge's	bonus/malus	
13	26	12 weken	B	6		4	zorgvuldigheid	5	7	snelheid	zorgvuldigheid		
14	25	15 weken	A	6		18	zorgvuldigheid	9	10	zorgvuldigheid	fuge's		
15	17	8 weken	A	9		10	snelheid	6	12	snelheid	fuge's	bel. op output	
16	25	13 weken	B	6	5	7	snelheid	10	15	zorgvuldigheid	fuge's		
17	18	7 weken	A	8	11	13	klanttevredenheid	4	8	klanttevredenheid	fuge's	bonus/malus	
18	29	8 weken	C	7	10	12	snelheid	7	11	snelheid	fuge's		
19	27	13 weken	B	6	5	7	klanttevredenheid	6	12	snelheid	klanttevredenheid	fuge's	
20	16	7 weken	A	8	14	20	zorgvuldigheid	9	11	zorgvuldigheid	zorgvuldigh	fuge's	

Beheersbaarheid is dan de mate waarin de manager in staat is zijn eigen voorkeur te realiseren. Indien de manager snelheid prioriteert, zal de doorlooptijd dus zo kort mogelijk moeten zijn. Zorgvuldigheid moet leiden tot een hogere juridische kwaliteit, terwijl klanttevredenheid zich zal moeten vertalen in een hogere score bij de bevolkingsenquête. Inzicht is vertaald naar het aantal jaren werkervaring, terwijl betrokkenheid de mate van doelcongruentie betreft tussen de medewerkers en de manager. De aanwezigheid van aansturingsmogelijkheden is te ontleen aan de vraag in hoeverre de manager maatregelen kan nemen richting de medewerkers.

Het onderdeel “Manager” begint met de kolom waarin het aantal jaar werkervaring staat vermeld, dat de manager bouw- en woningtoezicht heeft in deze functie en bij deze gemeente. In de volgende kolom staat het totaal aantal jaar werkervaring vermeld, dat de manager heeft als manager bouw- en woningtoezicht (dus inclusief werkervaring bij andere gemeenten). In de derde kolom staat de eerste voorkeur van de manager vermeld die hij of zij heeft aangegeven ten aanzien van het betreffende proces. Het onderdeel “Medewerker” kent dezelfde opbouw, maar voegt hier nog een kolom aan toe: de voorkeur van de manager volgens de medewerker. Ook voegt dit onderdeel de aansturingsmogelijkheden toe, die de manager in de ogen van de medewerker zou kunnen gebruiken. De kolommen bij het onderdeel “Medewerker” geven gemiddelden weer (bij het aantal jaren werkervaring) of de meest voorkomende scores (bij voorkeuren en aansturingsmogelijkheden). Het laatste onderdeel betreft overige factoren die van invloed zijn op het proces. Het betreft hier factoren die door de manager zijn aangegeven.

5.3. Analyse

Uit de bovenstaande tabel zijn wel enige verbanden te destilleren die betrekking hebben op het conceptueel model. Zo is een relatie te leggen tussen de ervaring van de manager en de mate van doelcongruentie tussen de manager en de medewerkers. Overal waar de manager meer dan tien jaar ervaring heeft als manager bouw- en woningtoezicht binnen de betreffende gemeente, bestaat een grote mate van doelcongruentie: de voorkeursvolgorde van de medewerkers stemt dan overeen met die van de manager. Het omgekeerde doet zich ook voor: waar de manager minder dan tien jaar ervaring heeft, houden de medewerkers er een andere voorkeursvolgorde op na dan de manager. Dit verband bevestigt de relatie die kan bestaan tussen inzicht en betrokkenheid. Helaas zijn er onder de respondenten geen managers die een ruime werkervaring hebben, maar slechts kort bij de betreffende gemeente werken. Deze respondenten zouden immers het verschil tussen technisch en sociaal inzicht duidelijk kunnen maken. Verder is er geen directe relatie te leggen tussen de gemiddelde werkervaring van de medewerkers en de mate van betrokkenheid. Tevens wordt in alle gevallen het houden van functioneringsgesprekken door de medewerkers als aansturingsmogelijkheid genoemd. In die zin is de vraagstelling te weinig onderscheidend gesteld en dus ook minder valide.

Opvallend is dat bij een mindere mate van doelcongruentie, de benodigde capaciteit in alle gevallen boven de 20 uur per beschikking ligt. Ook ligt de doorlooptijd in al deze gevallen boven de 10 weken en komt de juridische kwaliteit niet boven een B. De klanttevredenheid bij deze gemeenten ligt tussen de 6 en de 7. Onderstaande berekeningen laten zien dat er een relatie is tussen de mate van doelcongruentie en de klanttevredenheid, de kwaliteit en de doorlooptijd, los van de voorkeuren van de manager zelf. Een lage vorm van doelcongruentie leidt tot een lagere klanttevredenheid, een lagere juridische kwaliteit en een langere doorlooptijd. In alle

gevallen is het verband significant in de zin dat een Fisher Exact toets een score lager dan 0,05 oplevert.

Het omgekeerde geldt bij een hogere mate van doelcongruentie. Indien er overeenstemming bestaat over het belang van snelheid, dan duurt de gemiddelde doorlooptijd niet langer dan 8 tot 9 weken. Als universeel het belang van zorgvuldigheid wordt onderkend, dan komt de juridische kwaliteit op een A. Hetzelfde geldt voor klanttevredenheid: als medewerkers en manager klanttevredenheid zeer belangrijk vinden, dan komt de score hiervoor tussen de 8 en de 9 te liggen. Dit bevestigt de gedachte dat doelcongruentie het realiseren van een individuele voorkeur (van de manager in dit geval) in de hand werkt: betrokkenheid verhoogt dus de mogelijkheid tot beheersbaarheid. Anders gesteld: bij het ontbreken van doelcongruentie wordt de doelstelling van de manager in mindere mate gerealiseerd. Ook hier valt op dat doelcongruentie niet alleen een positief effect heeft op de individuele voorkeur van de manager, maar ook op de andere mogelijke doelstellingen. In bijna alle gevallen van doelcongruentie was de doorlooptijd korter dan 10 weken, de klanttevredenheid hoger dan 7 en de juridische kwaliteit A of B. Aangezien de relatie tussen ervaring en doelcongruentie sterk is en de relatie tussen doelcongruentie en beheersbaarheid eveneens sterk is, bestaat er ook een hechte relatie tussen

boven het gemiddelde ($n = 12$), we kunnen spreken van beheersing. Daarnaast zien we dat in alle cases met een ervaring lager dan het gemiddelde ($n = 8$) er geen beheersing is.

Bovenstaande constatering betreft de beheersbaarheid, maar niet de doelmatigheid. Beheersbaarheid geeft immers aan in hoeverre de voorkeur van de manager gerealiseerd wordt, maar zegt bewust niets over de doelmatigheid van het proces. Daartoe dient immers ook de capaciteit die nodig is om tot een beschikking te komen in de analyse te worden betrokken.

Doelmatigheid kan berekend worden door de A-D-scores voor juridische kwaliteit om te zetten in een 4-1-score. Op deze manier berekend doet de vraag zich voor of als gevolg van een bepaalde schaalgrootte een bepaalde variabele niet te veel invloed op de uiteindelijke doelmatigheidsscore zou hebben. De kwaliteit van vergunning loopt immers van 1 tot en met 4, terwijl klanttevredenheid bijvoorbeeld loopt van 1 tot en met 10. In de praktijk van deze steekproef blijkt dit echter niet het geval te zijn. De meeste gemeenten scoren op zorgvuldigheid een A en een B. Een wisseling hiertussen heeft een mutatie van 33% in de doelmatigheid tot gevolg. Verder scoren de meeste gemeenten ten aanzien van klanttevredenheid een 6/7 of een 8/9. Een wisseling hiertussen heeft een vergelijkbare mutatie (31%) tot gevolg. Deze redenering doortrekkend naar doorlooptijd leidt tot de conclusie dat een switch van lange naar korte doorlooptijd (van 11-15 weken naar 7-10 weken) een mutatie in doelmatigheid van 53% tot gevolg heeft.

Het mag evenwel duidelijk zijn dat de variabele doelmatigheid met de nodige omzichtigheid gebruikt moet worden waar het kwantitatieve exercities betreft. Mede om deze reden is ervoor

gekozen om bij het toetsen van verbanden uitsluitend non-parametrische⁵ toetsen te gebruiken (de andere reden ligt in het feit, dat de steekproef te klein is voor t-toetsen).

Een uitsluitend dichotome presentatie van variabelen leidt overigens tot dezelfde conclusies waar het de relaties tussen de variabelen betreft. De zorgvuldigheid is dan hoog bij een A en laag bij een B, C of D. De klanttevredenheid is hoog bij een 8 of hoger en laag in de andere gevallen. De doorlooptijd is kort bij minder dan 10 weken of lang in de andere gevallen. Ook beheersbaarheid kan dan twee vormen aannemen: een 1 bij afwezigheid en een 2 bij aanwezigheid. Bij een voorkeur voor zorgvuldigheid moet een A gescoord worden om van een beheerst proces te spreken. Een voorkeur voor klanttevredenheid moet leiden tot een score hoger dan 8 of hoger. Een voorkeur voor snelheid moet een doorlooptijd laten zien van maximaal 10 weken. Uiteindelijk neemt doelmatigheid dan de vorm aan van hoger dan 0,20 (een doelmatig proces) of lager dan 0,10 (een ondoelmatig proces) en kan deze variabele als dichotoom worden weergegeven. Tussen de 0,10 en de 0,20 doen zich geen waarden voor. De continue benadering leidt tot eenzelfde oordeel met betrekking tot doelmatigheid als de dichotome benadering, zij het, dat de scores in absolute zin uiteraard verschillen.

In alle 8 de cases die we kunnen catalogeren onder de noemer “geen beheersing” kunnen we ook stellen dat er geen doelmatigheid werd vastgesteld. Bij gemeenten waarin er wel sprake is van beheersing ($n = 12$), zien we dat een derde niet doelmatig werkt, terwijl twee derden wel doelmatig werkt. Het is duidelijk dat er een sterk verband bestaat tussen de mate van beheersing en de doelmatigheid.

Een grote mate van beheersbaarheid is noodzakelijk om tot doelmatigheid te komen, maar dat is niet voldoende. De aanwezigheid van een bonus-malussysteem of een systeem dat gericht is op output- of prestatiesturing is een tweede voorwaarde om tot een doelmatig verloop te komen. Bij alle acht doelmatige processen blijkt sprake van een dergelijk systeem. Bij de processen die geen doelmatig verloop kennen, maar waarbij wel sprake is van beheersing, is een dergelijk sturingssysteem afwezig. Het bovenstaande biedt een bevestiging voor beide werkhypothesen.

De steekproef wijst uit dat een aantal jaar ervaring als manager vereist is om voldoende betrokkenheid te verkrijgen en dat deze betrokkenheid weer nodig is om het procesverloop voldoende te beheersen. Voor een doelmatig verloop is beheersbaarheid niet voldoende: de aanwezigheid van prestatiesturing is een tweede voorwaarde. Kennelijk moet de manager worden “aangezet” om het organisatiebrede concept van doelmatigheid te laten prevaleren boven zijn eigen voorkeuren. De nodige voorzichtigheid is hier gepast, gelet op de beperkte omvang van de steekproef. Een grotere steekproef levert vermoedelijk een beter inzicht op in de bovenstaande relaties en biedt ongetwijfeld meer duidelijkheid over de invloed van de factoren beheersbaarheid en prestatiesturing enerzijds en doelmatigheid anderzijds. Daarbij zouden bestaande verbanden

⁵ Meestal worden bij kwantitatieve variabelen t-toetsen, gebaseerd op een normale verdeling, gebruikt. Deze testen zijn parametrisch. In sommige situaties worden echter non-parametrische toetsen gebruikt. Bij een non-parametrische toets worden niet de gemiddelden vergeleken maar worden globale rangordes vergeleken. Deze toetsen zijn bij de inschatting van de overschrijdingskans voorzichtiger. Het komt dus voor dat er volgens de t-toets wel sprake van een verband is en volgens de non-parametrische toets niet. Men gebruikt de non-parametrische toets, wanneer ofwel duidelijk is dat de variabele niet metrisch is en het slechts een rangorde betreft ofwel het een kleine steekproef betreft, waardoor niet zeker is dat de kansverdelingen zich als een normale verdeling gedragen. Beide redenen zijn hier van toepassing.

ook beter kunnen worden geduid. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ervaren manager beter in staat zijn een bonus-malusregeling af te dwingen bij hun werkgever dan minder ervaren managers. De steekproef is expliciet te beschouwen als een illustratie en dient niet om algemene conclusies op te baseren.

Conclusies

Hoewel de gedachte van New Public Management de concepten van doelmatigheid en doeltreffendheid zeer duidelijk op de bestuurlijke kaart heeft gezet, heeft de daadwerkelijke implementatie van deze concepten in de praktijk van het openbaar bestuur tot zeer veel problemen geleid. Los van de technische beperkingen die veelal samenhangen met het feit dat output niet

ambtelijke en bestuurlijke weerstand op en kan zelfs leiden tot zeer ongewenste effecten. De meeste auteurs werken als reactie hierop differentiatie modellen uit, waarbij de mate waarin het concept van doelmatigheid vorm wordt gegeven afhankelijk wordt gemaakt van een aantal variabelen. Hoewel deze reactie op het eerste oog logisch lijkt, geeft een differentiatie model geen antwoord op de vraag in hoeverre nu daadwerkelijk doelmatig en doeltreffend gehandeld wordt en welke verklaringen daarvoor zijn aan te wijzen. Bovendien gaan de meeste differentiatie modellen uit van de veronderstelling dat actoren universeel de formeel opgetekende organisatiebrede doelstellingen onderschrijven. In dit onderzoek wordt het bestaan van individuele voorkeuren als uitgangspunt genomen. Actoren zijn in eerste instantie geneigd zich door deze individuele voorkeuren te laten leiden. Waar doelmatigheid verwijst naar formele en organisatiebrede doelstellingen, refereert beheersbaarheid naar het realiseren van individuele voorkeuren. Het onderzoek toont aan de hand van een illustratie aan dat beheersbaarheid samenhangt met het inzicht dat managers hebben in een bepaald proces. Inzicht is nodig om voldoende betrokkenheid te verkrijgen en een toereikend niveau van doelcongruentie tussen medewerkers en de manager. Doelcongruentie, de mate waarin medewerkers de voorkeur van een manager onderschrijven, is noodzakelijk om een proces beheerst te laten verlopen en om de individuele voorkeur van een manager te realiseren. Een voldoende niveau van beheersbaarheid is op zijn beurt weer noodzakelijk om uiteindelijk doelmatig te kunnen werken, maar niet de enige noodzakelijke factor. Managers moeten via een systeem van prestatiesturing aangezet worden om hun individuele voorkeuren ondergeschikt te maken aan het organisatiebrede concept van doelmatigheid. Pas als een dergelijk systeem aanwezig is, zal een manager tot doelmatig handelen in staat zijn, mits de manager zijn processen weet te beheersen.

BIBLIOGRAFIE

- Anderson, R.J. (2006). *Tussen Schakelen en Switchen*. Gildeprint: Enschede.
- Bogt, H.J. ter (1999). Financial and economic management in autonomized Dutch public organisations. In: *Financial Accountability & Management*, 15 (3/4), 329-351.
- Bogt, H.J. ter (2001). Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities. In: *The European Accounting Review*, 10 (3), 621-643.
- Bogt, H.J. ter (2000). Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders. In: *Overheidsmanagement*, 13 (7/8), 183-187.
- Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van (2000). Accounting change in Dutch government: Exploring the gap between expectations and realizations. In: *Management Accounting Research*, 11 (2), 263-279.
- Bogt, H.J. ter, Helden, G.J. van (1994). Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden. In: *Bestuurskunde*, 3 (1), 2-12.
- Bonnema, W. e.a. (1996). *Gemeentefinanciën*. Alphen aan den Rijn: Samson Tjeenk Willink.
- Bordewijk, P., Klaassen, H. L. (2000). *Wij laten ons niet kennen, Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Briers, M., Hirst, M. (1990). The role of budgetary information in performance evaluation. In: *Accounting, Organizations and Society*, 15 (4), 373-98.
- Dolmans, L. (2000). Haalt control de tweeëntwintigste eeuw? In: *Overheidsmanagement*, 13 (10), 248-251.
- Geurtsen, A. (2000). De fictie van planning & control binnen gemeenten. In: *Overheidsmanagement*, 13 (12), 328-331.
- Govindarajan, V. (1984). Appropriateness of Accounting Data in Performance Evaluation: An Empirical Examination of Environmental Uncertainty as an Intervening Variable. In: *Accounting, Organizations and Society*, 9 (2), 125-135.
- Grace Commission, (1984). *Report of the Presidents private sector survey on cost control (Grace Commission Report)*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Haselbekke, A.G.J. e.a. (1990). *Prestaties Tellen, Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Haselbekke, A.G.J. (1997). Doelmatigheid te ruim bemeten. In: *Overheidsmanagement*, 10 (12), 312-317.
- Hazeu, C.A. (1999). De uitvoering van overheidsbeleid in transactiekostenperspectief. In: *Openbare Uitgaven*, 31, 22-30.
- Helden, G.J. van (1999). Planning en control bij de provincies. In: *Openbare Uitgaven*, 31 (5), 226-233.
- Helden, G.J. van (1991). Prestatiemeting bij de overheid en management control. In: *Beleidsanalyse*, 20 (4), 11-20.
- Helden, G.J. van (2000). Is Financial Stress An Incentive For The Adoption Of Businesslike Planning And Control In Local Government? A Comparative Study Of Eight Dutch Municipalities. In: *Financial Accountability & Management*, 16 (1), 83-100.
- Helden, G.J. van & Johnsen, A. (2002). *A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch en Norwegian local government*. In: *International Public Management Journal*, 5, 75-95.
- Henzel, F. (1998). Bedrijfsvergelijking. In: *Overheidsmanagement*, 11 (6), 153-154.
- Hirst, M.K. (1981). Accounting Information and the Evaluation of Subordinate Performance: A Situational Approach. In: *The Accounting Review*, 26 (4), 771-84.
- Hofstede, G. (1981). Management Control of Public Accounting, *Organizations and Society*, 6 (3), 193-211.
- Hoogerwerf, A. (1995), *Politiek als Evenwichtskunst*. Alphen aan den Rijn: Samson Tjeenk Willink.
- Hopwood, A.G. (1972). An Empirical Study of the Role of Accounting Data in Performance Evaluation. In: *Journal of Accounting Research*, 10, 156-182.
- Hopwood, A.G. (1973). *An Accounting System and Managerial Behaviour*. London: Saxon House.
- Kordes, F.G., Goyen, M.C.E. & Oosteroom, R.P. van (1997). Naar een doelmatiger overheid. In: *Overheidsmanagement*, 10 (12), 324-331.

- Kuipers, R. (1995). Lessen in verzelfstandiging. In: *Openbare Uitgaven*, 4, 191-197.
- Lapsley, I. & Pettigrew, A. (1994). Meeting the challenge: accounting for change. In: *Financial Accountability & Management*, 10 (2), 79-92.
- Lovell, C (1998). Doelmatigheidsonderzoek in de publieke sector In: *Openbare Uitgaven*, 30 (1), 6-13.
- Mol, N.P. (1989). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Den Haag: Samson Vuga.
- Osborne, S. P., Bovaird, T., Martin, S., Tricker, M. & Waterston, P. (1995), Performance management and accountancy in complex public programmes. In: *Financial Accountability and Management*, 11 (1), 19-38.
- Ouchi, W.G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. In: *Management Science*, 25 (9), 833-848.
- Pollitt, C. S. van Thiel & Homburg, V. (2007). *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Houdsmills: Palgrave Macmillan.
- Wolfson, D.J. (1988). Publieke sector en economische orde. Groningen: Wolters-Noordhoff.

BIJLAGE: DE ENQUÊTE

Vragen voor de manager bouw- en woningtoezicht

Inzicht

- ☞ Hoe lang werkt u als manager bouw- en woningtoezicht bij deze gemeente? Deze vraag verwijst naar het technische, maar ook naar het sociale inzicht.
- ☞ Was u hiervoor al elders werkzaam als manager bouw- en woningtoezicht? Zo ja, voor hoe lang? Deze vraag verwijst naar het technische inzicht en is een aanvulling op vraag 1.

Betrokkenheid

- ☞ Welke doelstelling zou het proces van bouwaanvraagbehandeling moeten realiseren volgens u? Geef een voorkeursvolgorde aan. Deze vraag verwijst naar de voorkeur van de manager, maar wordt ook aan de medewerkers gesteld ter controle. Om niet geconfronteerd te worden met een veelvoud aan doelstellingen, staan de volgende keuzen open:
 - Snelheid van afhandeling.
 - Zorgvuldigheid.
 - Klanttevredenheid.

Beheersbaarheid

- ☞ Welke factoren beïnvloeden volgens u het procesverloop van bouwaanvraagbehandeling en hoe?
- ☞ Doen deze factoren zich in de praktijk ook vaak voor? Deze twee vragen trachten een beeld te krijgen van de mate van beheersbaarheid.

Overigens zal aan de hand van een documentenanalyse gezien moeten worden in hoeverre het proces nu daadwerkelijk conform de voorkeur van de manager is verlopen.

Vragen voor de medewerkers bouw- en woningtoezicht

Inzicht

- ☞ Hoe lang bent u al werkzaam op de afdeling bouw- en woningtoezicht van deze gemeente? Deze vraag verwijst naar het technische, maar ook naar het sociale inzicht.
- ☞ Was u hiervoor al elders werkzaam op een dergelijke afdeling bij een andere gemeente? Zo ja, voor hoe lang? Deze vraag verwijst naar het technische inzicht en is een aanvulling op vraag 1.

Betrokkenheid

- ☞ Welke doelstelling zou het proces van bouwaanvraagbehandeling moeten realiseren volgens u? Geef een voorkeursvolgorde aan. Deze vraag gaat in op de betrokkenheid. Als medewerkers bij deze vraag dezelfde doelstellingen opgeven als de manager, zal de betrokkenheid groter zijn.
- Snelheid van afhandeling.
 - Zorgvuldigheid.
 - Klanttevredenheid.

Beheersbaarheid

- ☞ Welke doelstellingen hanteert uw manager ten aanzien van dit proces? Geef een volgorde aan.
- Snelheid van afhandeling.
 - Zorgvuldigheid.
 - Klanttevredenheid.
- ☞ Worden deze doelstellingen gerealiseerd? Deze vragen zeggen iets over de beheersbaarheid van het proces vanuit de optiek van de medewerker. Daarnaast vormen deze vragen de controlevragen van de vragen 3 en 4 die aan de manager worden gesteld.
- ☞ Welke factoren beïnvloeden het verloop van het proces? Deze vraag verwijst naar mogelijke overige factoren die van invloed kunnen zijn op het proces.

Aansturing

- ☞ Kan uw manager maatregelen nemen om het proces naar eigen inzicht vorm te geven? Zo ja, welke zijn dat dan? Deze vraag verwijst naar de aansturingsmogelijkheden die een manager heeft.
- ☞ Neemt uw manager deze maatregelen soms ook daadwerkelijk? Deze vraag verwijst naar de aansturingsmogelijkheden die een manager daadwerkelijk gebruikt.

