

Het duale stelsel en de VBTB als basis voor sturing

De gemeentelijke overheid en prestatie management

Binnen de overheid is een duidelijke trend waarneembaar naar prestatie management. Door de introductie van het duale stelsel en de VBTB, 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording', worden overheidsinstanties meer en meer gedwongen hun prestaties te managen. Een methodiek die hierbij van pas kan komen is de zogenaamde ketenmanagementbenadering. Met ketenmanagement kan een overheidsinstantie komen tot heldere doelstellingen, kritische succesfactoren, normen en prestatie-indicatoren. In dit artikel beschrijft de auteur een toepassing van ketenmanagement bij de gemeentelijke overheid.

Prestatiemanagement is een managementstijl die binnen het bedrijfsleven veelvuldig wordt toegepast. Het kan binnen een organisatie een aantal vormen aannemen zoals:

- Human Resource Management, waarbij men de individuele prestatie van de medewerker definieert, meet en bijstuurt;
- procesmanagement, waarbij de performance van de processen wordt gemeten en bijgestuurd;
- management gericht op het formuleren en realiseren van beleid;
- management gericht op het kunnen afleggen van verantwoording (transparantie).

Ook binnen de overheid is een duidelijke trend waarneembaar naar prestatie management. Het gaat hierbij primair om prestatie management gericht op het formuleren en realiseren van beleid en gericht op het kunnen afleg-

gen van verantwoording (transparantie). Daarnaast hecht de overheid belang aan het tijdig kunnen bijsturen, hetgeen betekent dat er regelmatig moet worden gerapporteerd om de prestaties te kunnen monitoren. In dit kader is prestatie management dus een proces gericht op het formuleren en realiseren van beleid - financieel en niet-financieel - het controleren en sturen van de uitvoering en het afleggen van verantwoording (transparantie) over het beleid.

Waarom prestatie management?

De noodzaak van het gebruik van prestatie management binnen de overheid is ontstaan door de inrichting van het duale stelsel (zie kader 'Duale stelsel'). Dit stelsel dwingt overheidsinstanties onder meer tot een goed gebruik van rapportages. Die rapportages moeten inzicht geven in de prestatie- en sturingsge-

gevens van alle bestuurslagen en maken een transparante begroting en jaarrekening met financiële en niet-financiële prestatiegegevens noodzakelijk. Ook heeft de introductie van het duale stelsel ervoor gezorgd dat de scheiding van taken en verantwoordelijkheden strikter is geworden. De raad heeft een politieke, het college een bestuurlijke en het ambtelijk apparaat een uitvoerende verantwoordelijkheid. Toch zijn deze organen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Waar de raad afspraken maakt met de burger of een maatschappelijk effect nastreeft is het aan het college om hier beleid voor te formuleren en aan het ambtelijk apparaat om dit beleid uit te voeren. Een dergelijke structuur vereist een nauwe samenwerking, goede afspraken en vooral een goede afbakening van verantwoordelijkheden. Bij menig gemeente ontbreekt het echter aan dit bewustzijn, terwijl het cruciaal is voor een goede verantwoordelijkheidsstructuur en een goede processturing.

Gemeentelijke organisatie

Wat betekent de introductie van het duale stelsel nu voor prestatie management bij een gemeente? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we eerst de structuur binnen een gemeentelijke organisatie helder hebben. Er is hier sprake van drie niveaus in bestuurslagen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat. De gemeenteraad is een coalitie van politieke partijen die rechtstreeks zijn

gekozen door de burger. De wethouders worden benoemd door de coalitiepartijen voor een periode van vier jaar. Het ambtelijk apparaat is een uitvoerend orgaan en is onafhankelijk van politieke partijen en regeerperiodes. Aan het hoofd van het ambtelijk apparaat staat de gemeentesecretaris.

De gemeenteraad is verplicht de beloften die zij aan de burger doet na te komen, verantwoording af te leggen aan de rijksoverheid en de maatschappelijke doelen die zij nastreeft te halen. Om deze reden is de gemeenteraad kaderstellend, normerend, controlerend en budgetbepalend. Het college van burgemeester en wethouders heeft een bestuurlijke verantwoordelijkheid en moet vanuit de kaderstelling en normering beleid formuleren voor de diverse beleidsvelden. Het ambtelijk apparaat is vanuit het beleid verantwoordelijk voor de uitvoering. Deze drie niveaus zorgen ervoor dat er een keten ontstaat waarbij men vanuit strategische doelstellingen moet komen tot operationele acties.

Prestatie management binnen een gemeente is een cascade die begint bij de raad en eindigt bij het ambtelijk apparaat. Het bestaat uit een aantal acties dat door elk niveau separaat en volgordelijk moet worden uitgevoerd. De acties bestaan uit het invulling geven aan de factoren die van belang zijn bij prestatie management, het koppelen van de baten en lasten hieraan en het definiëren van gewenste rapportages en de jaarrekening.

Bij een methode voor prestatie management binnen een gemeentelijke overheidsinstantie is het van belang de hiervoor geschetste ketenstructuur als leidraad te nemen. Elk niveau zal worden beoordeeld op zijn prestaties door het eerstvolgende

Duale stelsel

Vanuit de roep naar transparantie is door een Staatscommissie onderzoek gedaan naar de huidige vorm van gemeentelijk bestuur³. Uit dit onderzoek is een viertal hoofdproblemen naar voren gekomen dat uiteindelijk heeft geleid tot de invoering van een dualistisch stelsel.

De hoofdproblemen zijn:

1. de onder druk staande positie van politieke partijen, waardoor het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt bedreigd;
2. de discrepantie tussen de formele monistische structuur en de meer dualistische bestuurspraktijk;
3. de gebrekkige herkenbaarheid van het lokale bestuur en de lokale democratie als gevolg van een onduidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke organen;
4. de onder druk staande collegialiteit binnen het college van burgemeester en wethouders.

Het vraagstuk van de onduidelijke rolverdeling vormt volgens de analyse van de Staatscommissie de kern van de problematiek van de gemeentelijke democratie. Met name het feit dat het complex van bestuursbevoegdheden is verdeeld over college en raad, is weinig bevorderlijk voor de transparantie van het stelsel. Bovendien

hogere niveau. Zo zal het ambtelijk apparaat verantwoording afleggen aan het college, het college aan de raad en de raad aan de burger en de overheid. Cruciaal is dat men op elk niveau de doelstellingen en eisen helder kan formuleren en duidelijk kan vertalen naar de volgende partij in de keten. Op die manier weet men wat er wordt verwacht, waaraan men

zijn raadsleden niet alleen controleurs maar ook nog eens bestuurder.

Dualisering van het stelsel is allereerst gericht op verduidelijking van de rollen van het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging en een heldere verdeling van bevoegdheden over deze organen, zodat de onderlinge verhoudingen binnen het stelsel eenduidiger worden als ook de herkenbaarheid van het bestuur toeneemt.

Enkele concrete punten die van belang zijn bij de invoering van het dualistisch stelsel zijn:

- > de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening krijgen een betere inzichtelijkheid en een grotere informatiewaarde;
- > nieuwe vormen van verantwoording, met name gericht op het meten van kwaliteit van het gemeentelijk beleid en de dienstverlening, moeten worden ontwikkeld;
- > de raad functioneert als kaderstellend, controlerend, vertegenwoordigend en budgetbepalend orgaan;
- > concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college;
- > het ambtelijk apparaat moet in een gedualiseerd bestel nog meer op het college zijn gericht;
- > het ambtelijk apparaat moet de raad en raadsleden ondersteunen.

zich heeft te houden en op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd.

VBTB

De overheid heeft voor ministeries een vorm van prestatie management voorgeschreven die ook door veel gemeenten wordt overgenomen, namelijk Van Beleidsbegroting Tot

Beleidsverantwoording (VBTB)¹. Centraal bij VBTB staat de ambitie om te komen tot een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld. Dit betekent dat de begroting een antwoord moet geven op de vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen en wat mag het kosten?

Om een begrotingsmodel - geënt op VBTB - te ontwerpen heeft het platform *fin fun* dual - bestaande uit het ministerie van BZK, Vereniging van Nederlandse gemeenten en een aantal gemeenten een handreiking duale begroting samengesteld waarin richtlijnen worden gegeven voor de inrichting van een programmabegroting². In deze handreiking definieert men een programma als "een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en geldmiddelen die gericht is op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten, waaraan idealiter indicatoren gekoppeld kunnen worden". Deze vorm van inrichting van de programmabegroting wordt door veel gemeenten overgenomen.

VBTB is een begrotingsvorm die in beginsel geschikt is voor de gemeenteraad, omdat het op het hoogste abstractieniveau (de raad) inzicht

geeft in de maatschappelijke effecten en de kosten van de doelstellingen zoals de raad die heeft benoemd. De methode biedt de raad echter geen sturings- en controlemiddelen (kritische succesfactoren) die gericht zijn op het halen van de benoemde doelstellingen. Het geeft slechts een toelichting op de financiële doelstellingen (wat willen we bereiken en wat gaan we daar voor doen). Een ketenbenadering komt bij VBTB niet duidelijk naar voren.

Prestatiemanagement met ketenbenadering

Een methodiek voor prestatie management met een ketenbenadering is in de afbeelding weergegeven. Hierbij komt men in separate sessies met de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat tot voor elk niveau heldere doelstellingen, kritische succesfactoren, normen en prestatie-indicatoren. Deze vertaalt men vervolgens naar operationele acties, rapportages, de begroting en de jaarrekening.

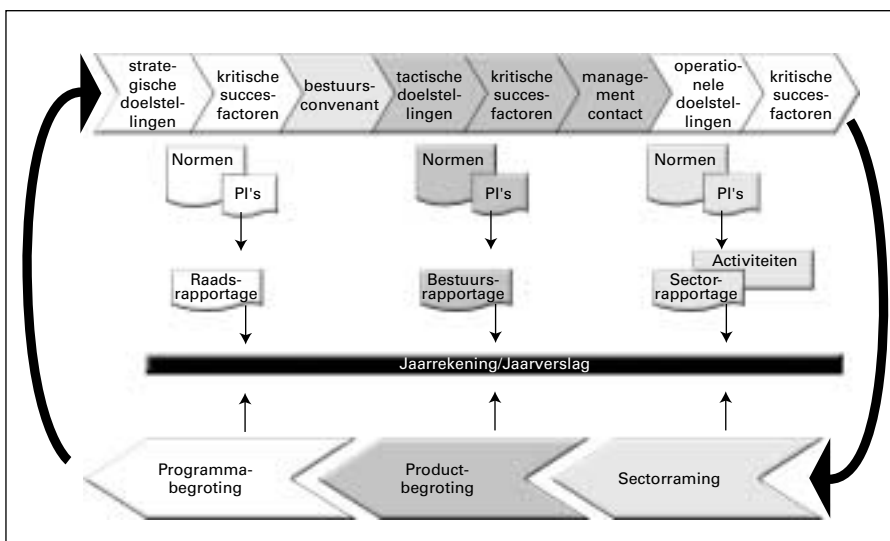
Bij prestatie management met een ketenbenadering moet - nadat de doelstellingen concreet zijn geformuleerd - alles erop gericht zijn die doelstellingen te halen. Met kritische suc-

cesfactoren kan men bepalen wat van cruciaal belang is om de doelstelling te halen. Er is een duidelijk onderscheid tussen resultaat-, inspannings- en prestatiekritische succesfactoren. Resultaatkritische succesfactoren zijn gericht op het resultaat van een doelstelling (de outcome). Inspanningskritische succesfactoren laten nog een bepaalde vrijheid met betrekking tot de prestatie (een optimale inspanning is geen garantie voor een goede prestatie). Bij ketenprestatie management gaat het over de te leveren prestatie. De kritische succesfactoren moeten om deze reden dan ook gericht zijn op de te leveren prestatie. Om de prestatiekritische succesfactoren te bepalen, moet voor elk doel één van de volgende vragen worden gesteld: welke activiteiten zijn van cruciaal belang om het doel te bereiken, waartoe moet ik in staat zijn om het doel te bereiken, of waarover moeten we beschikken?

Het gaat - per doelstelling - om een beperkt aantal factoren "maximaal vijf waar het echt vanaf hangt". Elk van de factoren moet noodzakelijk zijn, gezamenlijk moeten ze voldoende zijn om de doelstellingen te realiseren. Ze zijn dus in principe allemaal even belangrijk. Algemeen geldende kritische succesfactoren voor een gemeentelijke organisatie die wetten uitvoert, zijn onder andere rechtmatigheid, efficiëntie en effectiviteit.

In de afbeelding is het proces schematisch weergegeven, waarbij de te nemen stappen en de afhankelijkheid van de verschillende niveaus duidelijk worden. De stappen die de gemeente voor goed prestatie management volgorde moet uitvoeren zijn (te beginnen bij de raad):

1. vaststellen van de strategische doelstellingen: met welke doelen wil ik een bepaald maatschappelijk effect bereiken;
2. bepalen van de kritische succesfac-



Ketenprestatie management bij een gemeentelijke overheidsinstantie.

toren: welke prestatie moet ik leveren om de doelstelling te halen;

3. bepalen van de normen: wanneer heb ik de prestatie geleverd;

4. de prestatie-indicatoren benoemen: wat moet ik meten om te zien of ik de norm bereikt heb.

Hieruit kan eventueel een bestuursconvenant worden opgesteld.

De opdracht aan het college is nu duidelijk; het leveren van de genoemde prestatie, waarbij de gegeven norm geldt en rapportage plaatsvindt met de genoemde prestatie-indicator. De doelstellingen van het college liggen na het doorlopen van deze stappen ook vast. Zij moet bij de opgelegde doelstellingen vervolgens de kritische succesfactoren, normen en prestatie-indicatoren bepalen. Hieruit kunnen eventueel managementcontracten met de diverse sectoren worden opgesteld. Ook de opdracht aan het ambtelijk apparaat is nu duidelijk. Zij moet de genoemde prestatie leveren, waarbij de gegeven norm geldt en rapportage plaatsvindt met de genoemde prestatie-indicator. Tot slot liggen ook de doelstellingen van het ambtelijk apparaat vast. Ook zij moet bij de opgelegde doelstellingen stap twee tot en met vier doorlopen en daarbij acties bepalen. Bij de acties die hieruit volgen worden de baten en lasten geraamd om een sectorraming te krijgen.

Op deze wijze komt men vanuit heldere doelstellingen uit de raadsagenda tot relevante operationele acties (waarbij de koppeling tussen de verschillende niveaus steeds de kritische succesfactoren zijn), sturing door middel van actiegerichte rapportages, een transparante begroting op verschillende niveaus en verantwoording naar de maatschappij met een leesbaar jaarverslag.

Onmiskenbaar belang

Gemeentelijke overheden hebben een onmiskenbaar belang bij presta-

Balanced scorecard in de gemeente

Een rapportage is een krachtig besturingsinstrument aan de hand waarvan men de financiële en niet-financiële prestaties kan controleren en sturen. Een veel gebruikte rapportagevorm bij prestatiemanagement is de balanced scorecard⁴. Dit is een rapportagevorm waarbij niet-financiële en financiële gegevens in één rapportageset worden verenigd. Concreet rapporteert men bij de balanced scorecard-methode vier soorten informatie, *financiële* informatie, informatie met betrekking tot *innovatie*, informatie over de *interne bedrijfsvoering*, informatie over de *markt of klanten*.

Deze combinatie van indicatoren geeft de manager een 'gebalanceerde' weergave van de situatie in zijn organisatie. Hierdoor worden belangrijke bezwaren van de traditionele managementrapportage weggenomen, namelijk het onvoldoende volgen van de bedrijfsstrategie, de te grote nadruk op finan-

ciële cijfers en de onderbelichting van de externe omgeving.

De balanced scorecard biedt echter geen oplossing voor het probleem dat de huidige wijze van managementrapportage bij gemeentes niet toekomstgericht is en onvoldoende aanzet tot het nemen van noodzakelijke acties. Het feit dat de balanced scorecard gebaseerd is op vier standaard rapportage-elementen geeft een beperking aan de vrijheid om de managementrapportage precies af te stemmen op de eisen die de organisatie daaraan stelt. Rapportages dienen te zijn afgestemd op de drie niveaus van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren (de strategische, tactische en operationele niveaus)⁵. De balanced scorecard is dus minder geschikt als concept voor rapportage in het kader van prestatiemanagement bij gemeentelijke overheden. Prestatiemanagement zoals hier bedoeld vereist een eigen vorm van rapportage.

tiemanagement ingebed te krijgen in hun organisatie. Door middel van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren kan men meten of "de dingen goed worden gedaan". Door een ketenbenadering bouwt men vervolgens de zekerheid in dat ook op elk niveau "de goede dingen worden gedaan".

Noten

1. N.L. Ministerie van Financiën. Van beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Den Haag, 2002. Beschikbaar op http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&tid=DA2A90BAB9834DA1830303CCDC0.
2. N.L. Min. van BZK. Handreiking duale begroting. Den Haag, 2002. Beschikbaar op http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale_begroting_3-02.pdf.
3. N.L. Kabinet. Kabinetstandpunt dualisme en lokale democratie. Opbouw van het kabinetstandpunt. Opgesteld door de Staatscommissie.

Den Haag, 2002. Beschikbaar op <http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl/publicaties/bzk/kabinetstandpunt/13.htm>.

4. Robert S. Kaplan en David P. Norton. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston, Harvard Business School Press, 1996.

5. de Waal en J.K. Poot. Een praktisch model voor verbetering: deel 2. Gepubliceerd in Overheidsmanagement, 1996/2.



Glenn de Vries

Glenn de Vries Bc, MBA (vmc.glenn@wanadoo.nl) is ruim tien jaar werkzaam als management consultant in de publieke sector. De Vries is onlangs afgestudeerd als MBA aan de Newport University op het onderwerp 'Prestatiemanagement voor gemeentelijke overheden'. Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op de bevindingen van zijn afstudeeronderzoek.