

Managementrapportage binnen de overheid

Een praktisch model voor verbetering: deel 1

Drs. A.A. de Waal MBA en drs. J. K. Poot RA

- Gepubliceerd in *Overheidsmanagement*, 1995/11 –

1. Inleiding

Recente ontwikkelingen binnen de overheid wijzen op het ontstaan van een overheid die de burger in het middelpunt plaatst en waarbij de manager wordt afgerekend op de geleverde prestaties. De informatievoorziening is één van de belangrijke instrumenten die de overheidsmanager in handen heeft voor de besturing van de “nieuwe” overheidsorganisatie. Een goede informatievoorziening geeft inzicht in het verloop van de strategie-implementatie en de operationele gang van zaken en is een hulpmiddel bij het opsporen van de oorzaken van veranderingen in de in- en externe omgeving. Helaas moet worden vastgesteld dat de huidige managementrapportage die binnen de overheid wordt gehanteerd in veel situaties tekort schiet. Wij noemen de volgende belangrijke tekortkomingen [2]:

- ! vooral gericht op inputs, weinig gericht op resultaten (budget-indicatoren versus output-indicatoren);
- ! geen directe koppeling met het beleid, alleen met input (budget);
- ! teveel nadruk op financiële kengetallen;
- ! te weinig operationele sturingsindicatoren;
- ! te gedetailleerd, managers komen om in het papier (figuur 1);
- ! te laat beschikbaar;
- ! onvoldoende betrokkenheid van het lijnmanagement;
- ! geen actiegerichtheid;
- ! beperkte aandacht voor effecten van het beleid (“outcome”).

Door ontwikkelingen als decentralisatie, sturen op hoofdlijnen en contract-management hebben overheidsorganisaties een grotere zelfstandigheid gekregen en is de behoefte aan het adequaat meten van de door de overheidsorganisaties geleverde prestaties toegenomen. In de afgelopen jaren zijn echter wel de nodige vorderingen gemaakt [3]. Daarbij wordt gestreefd om naast de reguliere financiële gegevens ook operationele en kwalitatieve gegevens op te nemen in de managementrapportage. Hierdoor kan deze verbeterde rapportage, naast andere formele beoordelingsinstrumenten zoals beleidsevaluaties en organisatieonderzoeken en informele beoordelingsinstrumenten zoals managementcontract-onderhandelingen en (evaluatie)besprekingen, een grotere rol spelen in het meten en sturen van de prestaties van overheidsorganisaties.

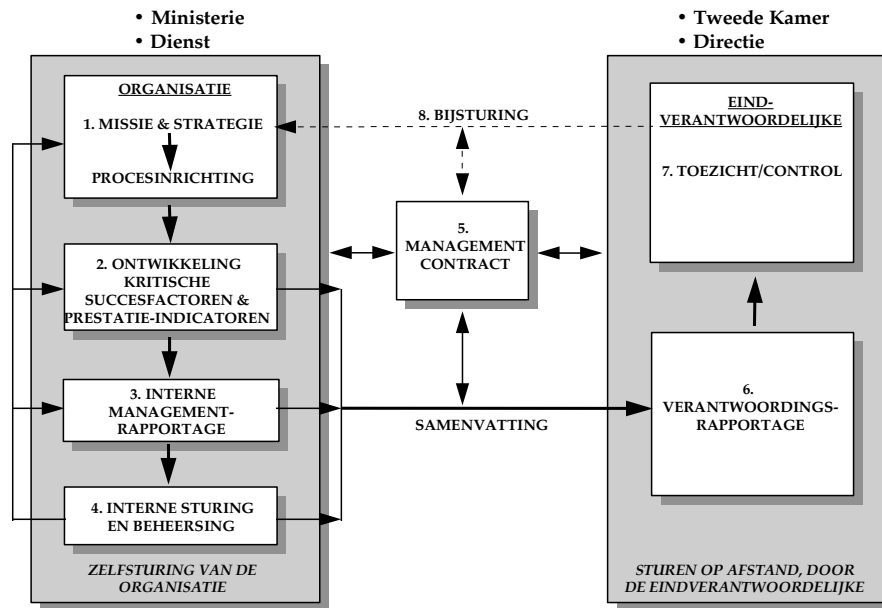
2. Raamwerk voor een betere managementrapportage

Een nieuw onderdeel van prestatiemeting, afkomstig uit het bedrijfsleven, is het concept van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren [4]. Een kritische succesfactor is een organisatievariabele die van doorslaggevend belang is voor de realisatie van de missie en de strategie. Deze geeft een kwalitatieve omschrijving van een element uit de strategie waarin de organisatie moet uitblinken om succesvol te zijn. Succes is de mate waarin de organisatie er in slaagt de doelstellingen te realiseren. Een prestatie-indicator is een maatstaf voor het meten van de kritische succesfactor. Deze geeft informatie over de kritische succesfactor op basis van (geaggregeerde) gegevens. De prestatie-indicator is een kwantitatief gegeven en wordt uitgedrukt in een getal.

Deze twee bovengenoemde typen parameters stellen managers met name in staat hun eigen presteren te meten en daardoor te verbeteren, en zijn primair bedoeld voor *zelfsturing*, niet voor het afleggen van verantwoording. De parameters meten de kritische gebieden waarin een organisatie en de managers goed moeten presteren om succesvol te zijn. Hierbij wordt een duidelijke relatie gelegd met de missie en strategie van de organisatie. Het voordeel is dat deze parameters zijn bedoeld voor de managers *zelf* en aansluiten bij de wensen en behoeften van het management ten behoeve van de interne bedrijfsvoering. Zeker wanneer de prestatie-indicatoren niet meteen bij implementatie verbonden zijn met de beloningsstructuur van managers vormen ze voor hen geen bedreiging: integendeel, ze helpen managers hun algehele presteren te verbeteren.

Wij pleiten voor de toepassing van een fundamenteel nieuw raamwerk voor de ontwikkeling van een verbeterde managementrapportage in de overheid, waarin naast financiële cijfers ook kritische succesfactoren een belangrijke rol spelen. Een belangrijk voordeel van het gebruik van laatstgenoemde parameters is dat deze ook kunnen worden gebruikt voor de externe rapportage aan eindverantwoordelijken, waaronder ministers. De parameters meten per slot van rekening de kritische gebieden waarop de gehele organisatie goed moet presteren. Dit zijn juist de gebieden waarover de eindverantwoordelijke (in veel gevallen de minister) wil worden geïnformeerd. Deze parameters hebben een signaleringsfunctie. Echter, indien de eindverantwoordelijke constateert dat de verantwoordelijke manager nalaat adequate acties te ondernemen op slecht verlopende parameters, kan deze besluiten de manager daar op aan te spreken en op af te rekenen! Door de methode die wij hierna voorstellen is het mogelijk de externe rapportage-set af te leiden uit de totale set van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren die in eerste instantie is bedoeld voor de manager zelf.

Het door ons voorgesteld raamwerk voor de ontwikkeling van een verbeterde interne managementrapportage voor de overheid bestaat uit de volgende onderdelen (figuur 2), waarbij de organisatie in het linker deel wordt aangestuurd door, respectievelijk verantwoording afdelt aan, het rechter deel (de eindverantwoordelijke):



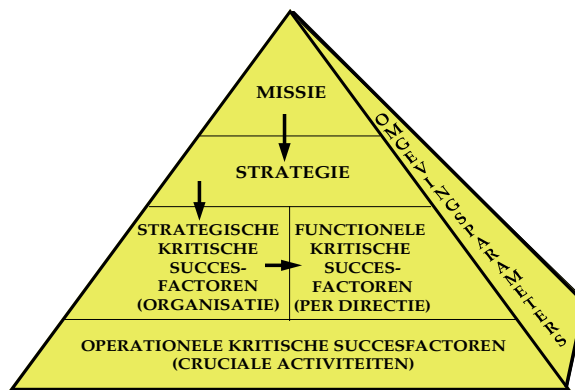
Figuur 2: Raamwerk voor verbeterde interne managementrapportage

Het raamwerk bestaat uit de volgende onderdelen:

- ① De organisatie heeft op basis van de geformuleerde missie en strategie de bedrijfsprocessen ingericht. De organisatie wil de uitvoering van de strategie en de processen volgen met behulp van prestatiemeting.
- ② De gewenste prestatiemeting wordt ingevuld door de ontwikkeling van *kritische succesfactoren* en *prestatie-indicatoren*. De ontwikkelingsmethode van deze parameters wordt hierna beschreven.
- ③ De kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren worden opgenomen in de *interne managementrapportage*. Deze rapportage bevat ook financiële gegevens.
- ④ Met behulp van de verbeterde interne managementrapportage stuurt de organisatie zichzelf aan. Op basis van actiegerichte informatie kan bijstelling van de missie, strategie en/of procesinrichting, alsmede van de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren plaats vinden.
- ⑤ Het managementcontract is een geformaliseerde zakelijke afspraak tussen het centrale management en het op afstand geplaatste (decentrale) management. Met behulp van deze zakelijke afspraak dient het centrale management (de eindverantwoordelijke) de decentrale organisatie, op basis van een aantal in het contract vastgelegde stuurvariabelen, aan te sturen. De rol van het centrale management naar het decentrale management dient ook te worden vastgelegd in het contract. Dit om duidelijkheid te verschaffen in welke mate het decentrale management de vrijheid heeft om beslissingen te nemen en in welk kader dit dient te gebeuren.
- ⑥ Uit de parameterset, ontwikkeld ten behoeve van zelfsturing, wordt een *aparte set* kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren afgeleid (samengevat). Deze set bevat die parameters die het voor het centrale management van de organisatie inzichtelijk maken hoe de organisatie presteert op de voor haar kritische gebieden en het haar mogelijk maakt gericht(er) acties te ondernemen. Deze parameters worden naast de reguliere financiële informatie opgenomen in de externe rapportage naar het centrale management (de eindverantwoordelijke). De parameters in deze aparte set geven extra informatie en hebben met name een signaleringsfunctie.
- ⑦ Afhankelijk van het *management-contract* dat is afgesloten tussen de organisatie en de eindverantwoordelijke kunnen de indicatoren worden aangevuld met parameters die informatie geven over die specifieke elementen uit het contract die niet reeds worden gedekt door de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren in de hiervoor besproken aparte set. Met behulp van deze informatie oefent het centrale management toezicht en control uit.
- ⑧ Op basis van de informatie die alle parameters geven, kan de het centrale management (eindverantwoordelijke) besluiten dat (alsnog) *bijsturing* van de organisatie nodig is. Dit gebeurt door onderhandeling over het managementcontract en door het vervolgens door de organisatie bijstellen van de strategie. Vervolgens past de organisatie de interne rapportage en de indicatoren aan de nieuwe situatie aan. De eindverantwoordelijke kan nu op effectieve wijze op afstand en op hoofdlijnen sturen.

3. Kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Centraal in het verbeteringsproces van de interne managementrapportage staan de ontwikkeling en het gebruik van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren [5].



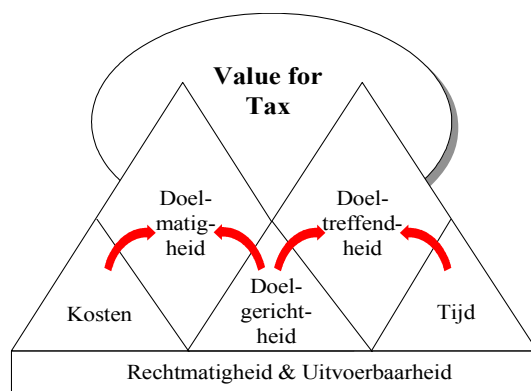
Figuur 3: Ontwikkelingsmethode kritische succesfactoren

De ontwikkeling van deze parameters kent een logisch verloop (zie figuur 3):

- ! Gestart wordt met de *missie*. De organisatie formuleert haar missie door het beantwoorden van de vraag: “Wat willen wij als organisatie bereiken?”, binnen de geldende randvoorwaarden en mogelijkheden (takenpakket en wettelijke regelingen).
- ! Uit de missie wordt de *strategie* afgeleid. De organisatie formuleert de strategie door het beantwoorden van de vraag: “Hoe willen wij als organisatie ons doel bereiken?”, met de ter beschikking staande middelen.
- ! De uitvoering van de strategie wordt gevolgd met *strategische* kritische succesfactoren en gemeten met *strategische* prestatie-indicatoren. Deze strategische parameters worden door de hoogste leiding van de organisatie (bijvoorbeeld de directeur-generaal) gebruikt.
- ! Een directie kan het bereiken van de missie ondersteunen door de geformuleerde strategie naar activiteiten binnen de eigen directie te vertalen en deze vervolgens zo goed mogelijk uit te voeren. De uitvoering wordt gevolgd met *functionele* kritische succesfactoren en gemeten met *functionele* prestatie-indicatoren. Deze functionele parameters worden door het middenkader (bijvoorbeeld de directeur) van de organisatie gebruikt.
- ! Naast de missie en strategie heeft de organisatie ook te maken met *cruciale activiteiten*. Een cruciale activiteit is een activiteit die de organisatie **altijd**, ongeacht de gekozen missie, goed moet uitvoeren om haar bestaansrecht te rechtvaardigen. De uitvoering van cruciale activiteiten wordt gevolgd met *operationele* kritische succesfactoren en gemeten met *operationele* prestatie-indicatoren. Deze operationele parameters worden vooral gebruikt door het lager management (bijvoorbeeld de afdelingshoofden).
- ! Tenslotte zijn *omgevingsparameters* indicatoren die iets zeggen over de omgeving waarin de organisatie opereert. Het zijn belangrijke indicatoren die door de organisatie slechts voor een gedeelte en soms zelfs helemaal niet zijn te beheersen maar die wel een invloed op de organisatie kunnen hebben. Deze indicatoren geven signalen over het verloop van voor de organisatie relevante ontwikkelingen uit de omgeving.

Het uitgangspunt voor de ontwikkeling van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren is de missie en de strategie die de organisatie heeft geformuleerd (“het beleid”). In de missie geeft de organisatie in kwalitatieve termen het doel aan dat de organisatie wil bereiken. In de strategie beschrijft de organisatie de manier waarop zij de missie wil realiseren. Een goede strategie geeft *tenminste* aan op welke wijze de organisatie invulling wil geven aan de aspecten kosten, doelgerichtheid en tijd met betrekking tot de door de organisatie aangeboden diensten. Hierbij moet elke strategie binnen de overheid op rechtmatige en uitvoerbare wijze verricht (kunnen) worden. Door gelijktijdig te kijken naar kwaliteit, kosten, tijd, rechtmatigheid en uitvoerbaarheid kunnen de resultaten (“output”) van de organisatie worden geoptimaliseerd [6].

De relaties tussen rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, kosten, doelgerichtheid en tijd worden in figuur 4 als volgt weergegeven:

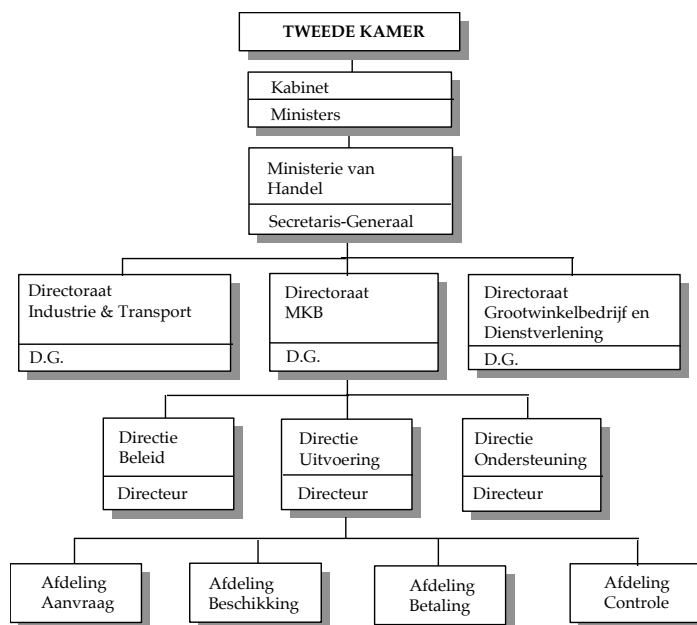


Figuur 4: Elementen van een goede strategie

Rechtmatigheid en uitvoerbaarheid zijn absolute voorwaarden voor activiteiten van overheidsorganisaties en zijn daarom te beschouwen als de basis voor het functioneren van een overheidsorganisatie. Wanneer de organisatie doelgericht werkt, dus gericht op het bereiken van de missie van de organisatie en dit tegen redelijke kosten doet, opereert de organisatie doelmatig. Wanneer de organisatie doelgericht werkt en de ontwikkeling en uitvoering van het beleid op tijd en tijdig geschiedt, is sprake van doeltreffend opereren (met tegengaan van onbedoelde neveneffecten). De combinatie van doelmatig en doeltreffend handelen levert uiteindelijk de burger “waar voor zijn belastinggeld” (*value for tax*) op! Bovenstaande elementen zijn kritisch voor een overheidsorganisatie om een goede dienstverlening aan de burgers te kunnen verschaffen en zullen dus terug moeten komen in de kritische succesfactoren van elke overheidsorganisatie.

4. Een voorbeeld: het Ministerie van Handel - directoraat MKB

Het concept omtrent het raamwerk voor een verbeterde managementrapportage voor overheidsorganisaties zoals door ons voorgestaan, hebben wij in de vorige paragraaf beschreven. Aan de hand van een directoraat “Midden- en kleinbedrijf”, binnen een fictief “Ministerie van Handel” (zie figuur 5), illustreren wij in deze paragraaf de totstandkoming van de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren, welke zowel in de interne managementrapportage als (uiteindelijk) ook in de externe rapportage (samengevat) volgens onze methode worden opgenomen. Het betreft hier uiteraard een gestileerd voorbeeld waarbij in het kader van dit artikel slechts enkele parameters zullen worden ontwikkeld. Vooraf wordt opgemerkt dat het niet zo zeer gaat om de effectiviteit van de gekozen situatie en regeling, als wel om de adstructie van de uitwerking ervan.



Figuur 5: Organisatieschema Ministerie van Handel

Het directoraat MKB heeft in ons voorbeeld als missie geformuleerd: “Het bevorderen van de concurrentiepositie van het gehele midden- en kleinbedrijf”. Met behulp van de volgende strategie wordt getracht deze missie te verwezenlijken: “Het ontwerpen van beleid gericht op het verbeteren van de positie van het midden- en kleinbedrijf door het stimuleren van kostenbeheersing, kennisvergroting en kwaliteitsverhoging, en het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van dit beleid”.

Een belangrijke stimuleringsregeling die onder het directoraat Midden- en kleinbedrijf valt is de regeling “Herintreders in de Detailhandel” (HID). Deze stimuleringsregeling is in het leven geroepen in verband met de wijziging van de winkelsluitingswet. Als gevolg van de mogelijkheid om van 6 uur ‘s ochtends tot 10 uur ‘s avonds open te zijn dreigt de detailhandel terrein te verliezen ten opzichte van het grootwinkelbedrijf. De hogere salarispost in verband met het extra personeel dat nodig is om langer open te blijven, is voor veel detaillisten niet op te brengen. Daardoor zullen waarschijnlijk vele detaillisten besluiten toch op de oude tijd (6 uur ‘s avonds) dicht te gaan. Hierdoor bestaat de kans dat een deel van de potentiële omzet verschuift naar het grootwinkelbedrijf dat wel ‘s avonds open blijft. Het directoraat MKB heeft daarom de HID-regeling in het leven geroepen. Op basis van deze regeling kunnen detaillisten een tegemoetkoming in de gestegen salariskosten krijgen. Bovendien stimuleert de regeling het in dienst nemen van herintreders, waardoor de werkloosheid in deze categorieën naar verwachting zal dalen en (relatief) ervaren mensen kunnen worden aangetrokken.

Voor het directoraat MKB leiden wij hierna als voorbeeld een aantal kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren af.

Strategische kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Zoals wij hiervoor zagen is de strategie van het directoraat MKB het ontwerpen van beleid gericht op het verbeteren van de positie van het midden- en kleinbedrijf door het stimuleren van kostenbeheersing, kennisvergroting en kwaliteitsverhoging, en het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van dit beleid.

Het directoraat heeft als belangrijkste activiteit het *voeren van een goed beleid*. Met behulp van de juiste mix van regelingen moet de positie van het MKB worden verbeterd ten opzichte van onder andere het grootwinkelbedrijf. Het is daarom belangrijk te weten wat de bijdrage van het beleid in een bepaalde periode is geweest aan de verbetering van de concurrentiepositie, kortom hoe *doeltreffend* het beleid van het directoraat MKB is geweest. Bovendien is het belangrijk te weten tegen welke kosten deze positieverbetering is bereikt, met andere woorden hoe *doelmatig* het directoraat te werk is gegaan.

Het effect van de stimulering van kostenbeheersing kan worden afgeleid uit het *kostenniveau van de subsidie-aanvragers* en de *kostenontwikkeling*. Dit laatste is van belang om te zien of er werkelijk sprake is van kostenbeheersing of kostenverlaging. Het effect van de stimulering van kennisvergroting kan worden gemeten door te kijken naar het *opleidingsniveau* van de werknemers van de subsidie-aanvragers. Dit moet immers hoger worden onder invloed van de stimuleringsregelingen. Om het effect van de stimulering van de kwaliteit te meten kan worden gekeken naar hoe de consument de kwaliteit van de verschillende bedrijven beoordeelt. Samengevat kan de volgende strategische parameter matrix worden opgesteld, van waaruit de strategische managementrapportage wordt samengesteld.

Strategische Kritische Succesfactor	Strategische Prestatie-indicator	Definitie Strategische Prestatie-indicator	Meetbaar in/door
Doeltreffendheid beleid	Bijdrage beleid	Bijdrage van het beleid aan de vergroting van het marktaandeel, zoals ervaren door het MKB, over een bepaalde periode	Waarderingsonderzoek
Doelmatigheid beleid	Kosten beleid	Kosten van het beleid per periode	Financiële administratie
Kostenniveau	Bedrijfskosten subsidie-aanvragers	Kosten als percentage van de bruto-omzet, gemiddeld over alle subsidie-aanvragers, ten opzichte van gemiddelde kosten van de bedrijfstak	Onderzoek onder subsidie-aanvragers CBS gegevens
Opleidingsniveau	Opleidingsniveau	Percentage werknemers bij subsidie-aanvrager met relevante (MBO) opleiding ten opzichte van percentage in bedrijfstak	Branche onderzoek
Door consumenten ervaren kwaliteit	Klanten reacties	Gemiddeld aantal positieve reacties van consumenten over subsidie-aanvragers ten opzichte van het gemiddelde aantal over de bedrijfstak, per periode	Consumenten onderzoek

Figuur 6: Voorbeelden van strategische parameters

Om een goede inschatting van de effecten van het beleid te kunnen maken dient het directoraat in eerste instantie de resultaten van de subsidie-aanvragers en de resultaten van de detaillisten die de subsidie niet hebben aangevraagd, te vergelijken. Op termijn, wanneer de regeling enige tijd is uitgevoerd en voldoende deelnemers heeft getrokken, kan een vergelijking worden gemaakt ten opzichte van andere bedrijfstakken (met name het grootwinkelbedrijf).

Functionele kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

Aan de hand van de hiervoor afgeleide strategische kritische succesfactoren en de strategische prestatie-indicatoren kan de uitvoering van de strategie worden gevolgd. De hoogste leiding (de directeur-generaal) gebruikt deze set van parameters als stuurinformatie. Eén niveau lager in de organisatie, op het niveau van de drie directies Beleid, Uitvoering en Ondersteuning, wordt het bereiken van de missie ondersteund door de strategie naar activiteiten te vertalen en die activiteiten goed uit te voeren. Op directieniveau bestaat daarom behoefte de uitvoering van deze activiteiten te volgen. Functionele kritische succesfactoren en functionele prestatie-indicatoren zijn daarbij een belangrijk hulpmiddel.

De directie Beleid kan het beleid van het directoraat ondersteunen door goede regelingen te ontwerpen. Een goede HID-regeling moet *doeltreffend* zijn, met andere woorden moet winkels opleveren die, juist doordat de ondernemers subsidie hebben aangevraagd, 's avonds open blijven. Door de HID-regeling wordt daarnaast ook kennisvergroting binnen het MKB gestimuleerd doordat ervaren herintreders worden aangenomen voor de avonduren.

De directie Uitvoering kan het beleid dat het directoraat voert ondersteunen door de HID-regeling zo goed mogelijk uit te voeren. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een *rechtmatige uitvoering*. Rechtmatigheid is een absolute voorwaarde voor de activiteiten die een overheidsorganisatie verricht.

De directie Ondersteuning voert alleen activiteiten uit ten bate van de ondersteuning van de andere twee directies. Deze activiteiten moeten *altijd* goed worden uitgevoerd, ongeacht het beleid en de uitvoering daarvan. De directie Ondersteuning heeft daarom geen functionele kritische succesfactoren (maar alleen operationele - zie hierna). Samengevat kan de volgende functionele parameter matrix worden opgesteld, van waaruit de functionele managementrapportage wordt samengesteld.

Functionele Kritische Succesfactor	Functionele Prestatie-indicator	Definitie Functionele Prestatie-indicator	Meetbaar in/door
Directie Beleid			
Doeltreffendheid beleid	"Overgehaalde" winkels	Percentage winkels dat zonder HID-regeling 's avonds niet open zouden gaan ten opzichte van winkels met HID-subsidie,	Branche onderzoek.

		per periode	
	Ervaringsniveau	Gemiddeld aantal werknemers bij de subsidie-aanvragers met meer dan 3 jaar ervaring ten opzichte van gemiddeld aantal in de bedrijfstak.	Document informatie systeem.
Directie Uitvoering			
Rechtmatigheid uitvoering	Rechtmatige afhandelingen	Aantal afhandelingen volgens de richtlijnen/ procedures ten opzichte van totaal aantal afhandelingen.	- Rapportage afhandeling controle. - Steekproeven.

Figuur 7: Voorbeelden van functionele parameters

Operationele kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren

De uitvoering van de cruciale activiteiten van de drie directies wordt gevolgd met operationele kritische succesfactoren en gemeten met operationele prestatie-indicatoren. De cruciale activiteit van de directie Beleid is *het ontwerpen van uitvoerbare regelingen*. Met onuitvoerbare regelingen kan per slot van rekening de missie niet worden gerealiseerd. De cruciale bedrijfsactiviteiten van de directie Uitvoering hebben allen te maken met het uitvoeringsproces, waarbij de *doelmatigheid* van de uitvoering van de regelingen ten alle tijden moet zijn gewaarborgd. De cruciale activiteiten van de directie Ondersteuning zijn allen van administratief/organisatorische aard, namelijk het verzorgen van een goede *informatievoorziening* en een goed *personeelsbeheer*. Dit geheel resulteert in de operationele parameter matrix uitmondend in de operationele managementrapportage.

Operationele Kritische Succesfactor	Operationele Prestatie-indicator	Definitie Operationele Prestatie-indicator	Meetbaar in/door
Directie Beleid			
Uitvoerbaarheid HID regeling	Klachten	Aantal klachten van de Directie Uitvoering met betrekking tot HID regeling per periode	Klachtensysteem
Directie Uitvoering			
Doelmatigheid Uitvoering	Kosten uitvoering	Gemiddelde apparaats-kosten aangewend voor de afhandeling van subsidie- aanvragen	Financieel systeem
	Doorlooptijd uitvoering	Gemiddelde tijd nodig voor afhandeling van subsidieaanvragen	Documentatie informatie systeem
Directie Ondersteuning			
Kwaliteit informatievoorziening	Tijdigheid rapportage	Gemiddeld aantal dagen na maandafsluiting dat de rapportage beschikbaar is.	Financieel systeem
	Relevantie rapportage	Aantal klachten van gebruikers per periode	Klachten systeem
Personeelsbeheer	Arbeidsatisfactie	% tevreden werknemers	Personeelonderzoek
	Kwaliteit personeelsbestand	Aantal posities niet gevuld door personen met juiste kwalificaties	Personeel systeem

Figuur 8: Voorbeelden van operationele parameters

Omgevingsparameters

Naast de hierboven geïdentificeerde parameters zijn er andere parameters te onderkennen die relevant zijn voor het directoraat, bijvoorbeeld de concurrentiepositie van het MKB. Het beleid van het directoraat heeft hier ongetwijfeld invloed op, echter de mate waarin kan zodanig beperkt zijn, c.q. er zijn andere buiten de invloedssfeer van het directoraat werkende factoren die deze parameters mede beïnvloeden, dat het onredelijk is de organisatie hiervoor verantwoordelijk te stellen. Deze zogenoemde omgevingsparameters geven echter wel informatie over zaken die van belang zijn voor het beleid van het directoraat. De parameters kunnen, in meer of mindere mate, een indicatie zijn voor de resultaten van het beleid van het directoraat (de "outcome"). Door het opnemen van deze parameters in de rapportage krijgt het management waardevolle aanvullende informatie die tevens voor het centrale management (de eindverantwoordelijke minister) relevant zal zijn. In figuur 9 is een aantal van dergelijke omgevingsparameters in de vorm van de omgevingsparameter matrix opgenomen.

Omgevings Succesfactor	Omgevingsindicator	Definitie Omgevingsindicator	Meetbaar in/door
Concurrentiepositie MKB	Marktaandeel MKB	Omzet MKB ten opzichte van de bedrijfstak per periode	CBS gegevens Bedrijfstak gegevens
Kosten niveau MKB	Bedrijfskosten MKB	Kosten als percentage van de bruto-omzet, gemiddeld over de bedrijfstak, per periode	CBS gegevens Bedrijfstak gegevens

Opleidingsniveau MKB	Opleidingsniveau	Percentage werknemers met relevante opleiding in de bedrijfstak	Branche onderzoek
Imago MKB	Klanten reacties	Aantal positieve reacties over het MKB ten opzichte van totaal aantal reacties per periode	Consumenten/ marktonderzoek

Figuur 9: Voorbeelden van omgevingsparameters

Slot

Het directoraat Midden- en kleinbedrijf van het Ministerie van Handel beschikt in ons voorbeeld over een coherente set van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. De parameters zijn alle duidelijk omschreven. Tevens is aangegeven op basis van welke gegevensbronnen deze in de tijd kunnen worden gevolgd. Aan de hand van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren wordt de relatie tussen prestatiemeting en missie/ doelstellingen gelegd. Overheidsmanagers krijgen daarmee een krachtig instrument voor zelfsturing in handen. Tevens kunnen met deze methode belangrijke verbeteringen in de managementrapportage worden gerealiseerd: helderder, korter en krachtiger.

In het tweede artikel gaan wij in op de relatie tussen onze kritische succesfactoren-methode en de "balanced business scorecard"-methode alsook op de relatie met "business process re-engineering" (het herontwerpen van kritische processen). Daarnaast behandelen wij het opzetten en implementeren van actiegerichte rapportage. Tevens haken wij in op een hoogst actueel thema, de verzelfstandiging van een directie. Wij gaan daarbij in op het effect dat een verzelfstandiging van de directie Uitvoering zal hebben op de interne en externe managementrapportage.

Drs. A.A. de Waal MBA en drs. J.K. Poot RA zijn respectievelijk senior manager en vennoot bij Arthur Andersen Business Consulting.

Noten

- [1] De auteurs danken de heren drs. E. Gerritsen (Centrale directie FEZ, Ministerie van Financiën), C. Klop (Centrale Financiën Instellingen, Ministerie van OC&W), drs. A. Sorber (Directie Begrotingszaken, Ministerie van Financiën) en R.G. Vonck RA (Arthur Andersen) voor hun constructieve commentaar op een eerder concept van dit artikel.
- [2] "Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden", H.J. ter Bogt, G.J. van Helden, Bestuurskunde, 1994/1.
"Maatwerk door meetwerk", Werkgroep productiviteit- en prestatiemeting, Platform Beleidsanalyse, Intern document Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990.
"On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", P. Smith, The international journal of public administration, 18(2&3), 1995.
- [3] Zie voor een overzicht van methodische en institutionele aspecten:
"Handleiding Kengetallen", Ministerie van Financiën, 1994;
"Evaluatie onderzoek in de Rijksdienst", brief van de minister van financiën, 31 augustus 1994;
"Zorg voor Informatie, case-beschrijvingen en analyse", werkgroep bestuurlijke informatievoorziening, Platform Beleidsanalyse, Den Haag, 1995.
- [4] "Productiviteit en de meting daarvan bij overheid en onderneming", J.G.A. Mierlo, Hoofdstuk 7 van "Overheid & Onderneming", Stenfert Kroeze, 1991.
- [5] "Cijfers zeggen niet alles!", A.A. De Waal, H. Bulthuis, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1995.
- [6] De methode voor de ontwikkeling van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren is functioneel gericht. Dit heeft een praktische reden omdat het overgrote deel van de overheidsorganisaties langs functioneel/hiërarchische lijnen is ingericht. De methode werkt echter ook als de organisatie procesmatig is ingericht. Dit komt duidelijk tot uiting bij de strategische parameters. Deze gelden namelijk voor de gehele organisatie en zijn daarom vooral procesgericht. Voor de functionele en operationele parameters geldt dat deze de prestaties in een bepaald verantwoordelijkheidsgebied volgen. Een dergelijk gebied is persoonsgebonden, ongeacht of er nu een functionele of procesgerichte organisatie-indeling is gemaakt.

Managementrapportage binnen de overheid

Een praktisch model voor verbetering: deel 2

Drs. A.A. de Waal MBA en drs. J. K. Poot RA

- Gepubliceerd in *Overheidsmanagement*, 1996/2 -

In deel 1 van dit artikel (*Overheidsmanagement*, nr. 11, november 1995) werd met de bepaling van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren de eerste stap gezet naar verbetering van de managementrapportage binnen de overheid. Dit geschiedde aan de hand van een voorbeeld inzake het directoraat MKB van het fictieve ministerie van Handel. De tweede stap bestaat uit het verbeteren van de rapportageset zelf door deze meer toekomst- en actiegericht te maken. Dat is goed mogelijk met behulp van de zogenoemde "STAP-rapportage" (combinatie van Strategie, Toekomst en ActiePlan in één rapportageset). Met een dergelijke rapportageset wordt het voor de overheidsmanager beter mogelijk te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en tijdig actie te ondernemen. De STAP-rapportage kan zowel gebruikt worden voor interne managementrapportage als de basis voor externe verantwoordingsrapportage.

De auteurs zijn respectievelijk senior manager en venoot bij Arthur Andersen Business Consulting [1].

1. Inleiding/samenvattingdeel 1

In het eerste deel van het artikel over managementrapportage binnen de overheid (*Overheidsmanagement* 1995/10, pag. 296-302) constateerden wij dat aan deze rapportage nieuwe en bovendien hogere eisen worden gesteld. Dit wordt veroorzaakt door een aantal recente ontwikkelingen, zoals het afrekenen van individuele managers op geleverde prestaties, het meten van de door overheidsorganisaties als geheel geleverde prestaties, decentralisatie, sturen op hoofdlijnen en contractmanagement. De informatievoorziening is één van de belangrijkste instrumenten die de overheidsmanager in handen heeft voor de besturing van zijn organisatie. Helaas moet worden vastgesteld dat de huidige wijze van interne managementrapportage belangrijke tekortkomingen vertoont (zie deel 1).

Wij pleiten daarom voor de toepassing van een fundamenteel nieuw raamwerk voor de ontwikkeling van een verbeterde interne managementrapportage. In de rapportage zoals wij die voor ogen hebben, spelen naast financiële cijfers zogenoemde kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren een belangrijke rol. Een kritische succesfactor is een organisatievariabele die van doorslaggevend belang is voor de realisatie van de missie en de strategie. Een prestatie-indicator is een maatstaf voor het meten van de kritische succesfactor [2].

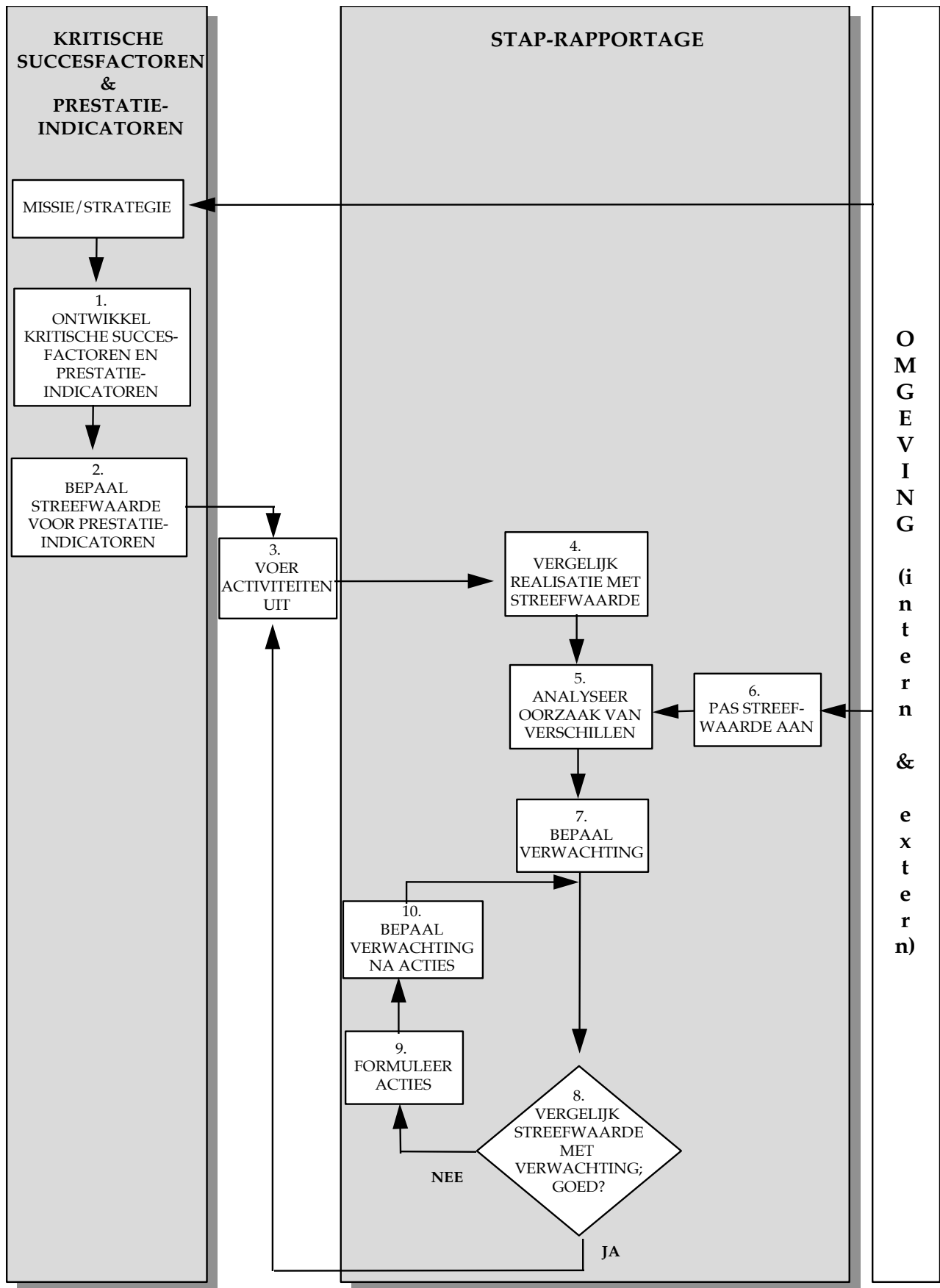
Aan de hand van het directoraat 'Midden- en kleinbedrijf', binnen het fictieve 'Ministerie van Handel', illustreerden wij de totstandkoming van de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. Het directoraat Midden- en kleinbedrijf beschikt aan het slot van deel 1 van dit artikel over een coherente set van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. In dit artikel gaan wij in op de verbetering van de rapportageset door het opnemen van beide soorten parameters in een toekomst- en actiegerichte rapportage lay-out. Vervolgens wordt het gebruik van deze verbeterde rapportage voor de interne sturing en de externe verantwoording besproken.

2. Toekomst-enactiegerichtheid: de STAP-rapportage

Het ontwikkelen van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren is de eerste stap in het verbeteringsproces van de managementrapportage. De tweede stap is de verbetering van de rapportageset zelf door deze meer toekomst- en actiegericht te maken. Dat is hard nodig. Managementrapportages geven over het algemeen alleen uitsluitel over de in het (recente) verleden bereikte resultaten. De managementrapportage binnen de overheid vormt hier geen (gunstige) uitzondering op [3]. Echter, goede resultaten in het verleden garanderen geenszins goede resultaten in de toekomst! Zeker niet, gezien de vele veranderingen die zich voordoen en het tempo waarin die veranderingen zich aandienen. Voor de overheid geldt nog eens de extra dynamiek van de politiek: de minister mag altijd ingrijpen door bij voorbeeld nieuwe taken op te dragen en het toegestane budget ter compensatie van tegenvallers elders, te beperken. Informatiesystemen en rapportages dienen de gevolgen van deze wijzigingen direct te kunnen doorgeven [4].

Door de prestaties voor de komende periode(n) in te schatten, kan voorkomen worden dat men voor (onaangename) verrassingen komt te staan. Wij realiseren ons terdege dat rapportages over prestaties in het verleden in principe betrouwbaarder zijn dan die welke betrekking hebben op de toekomst. Het gaat er ons echter niet om de toekomst exact te voorspellen, maar een goede indicatie te krijgen van de resultaten die men kan verwachten.

In de literatuur wordt slechts in beperkte mate aandacht besteed aan het opnemen van *toekomstverwachtingen en corrigerende acties* in de managementrapportage. Daarom introduceren wij de 'STAP-rapportage'. De STAP-rapportage is een methode die de uitvoering van de strategie ('S'), toekomstige verwachtingen ('T') en actieplannen ('AP') combineert in één rapportageset (figuur 1). De STAP-rapportage is, onder meer door zijn toekomstgerichtheid, een grote 'stap' voorwaarts ten opzichte van de huidige managementrapportage. De basis van de STAP-rapportage wordt gevormd door de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren die in het eerste deel van dit artikel zijn afgeleid. De samenhang is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: Samenhang kritische succesfactoren, prestatie-indicatoren en STAP-rapportage [2]

Het iteratieve proces in deze figuur verloopt als volgt:

1. Uit de strategie en de doelstellingen van de organisatie zijn kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren afgeleid.

2. Voordeprestatie-indicatoren worden streefwaarden / normen vastgesteld.
3. De organisatie voert haar werkzaamheden uit. De STAP-rapportage meet per rapportageperiode in welke mate de organisatie de streefwaarden realiseert.
4. De realisaties worden vergeleken met de streefwaarden.
5. De oorzaken van de verschillen worden door de *manager* geanalyseerd. De manager is de verantwoordelijke voor het resultaat van de prestatie-indicator en is uit dien hoofde het best in staat tot het maken van de analyse. Dit betekent dat de controller of de afdeling FEZ deze analyse niet uitvoeren!
6. De streefwaarden kunnen eventueel aangepast worden als gevolg van informatie afkomstig uit de analyse en/of omgeving. Dit gebeurt echter alleen in het geval van extreme, niet te voorziene omstandigheden. Bij alle andere verschillen gaat de manager *direct* naar stap 7.
7. De manager bepaalt vervolgens de verwachting voor de realisatie van de prestatie-indicator(en) in de komende periode (n).
8. Wijkt deze verwachting in negatieve zin af van de streefwaarde, dan formuleert de manager acties om ervoor te zorgen dat de streefwaarde alsnog kan worden gerealiseerd in de komende periode(n).
9. De manager maakt een actieplan waarin prioriteiten zijn gesteld.
10. Voor de komende periode(n) geeft de manager de verwachte effecten aan van de geformuleerde acties. De STAP-rapportage over de komende periode(n) zal aangeven in hoeverre de streefwaarden nu wel worden gehaald.

Wat opvalt is de grote rol van de manager bij deze stappen: *behalve stap 1 en 2 verricht de manager alle werkzaamheden*. Naar onze mening geven juist deze stappen inhoud aan de managementfunctie waarvoor de manager is aangesteld. De manager verschaft zichzelf hierdoor de instrumenten om een sterke rol te kunnen vervullen richting lijn- en staffunctionarissen!

Iedere organisatie heeft te maken met permanente veranderingen in de in- en externe omgeving. Ontwikkelingen kunnen aanleiding geven de streefwaarden, de verwachtingen en zelfs de strategie aan te passen. Deze interacties zijn in figuur 1 aangegeven. Door aanpassing van de streefwaarden naar boven of beneden wordt voorkomen dat de voor een prestatie-indicator verantwoordelijke manager aan inmiddels onrealistische doelstellingen gebonden blijft en zich (noodgedwongen) gaat verschuilen achter verslechterende factoren die buiten zijn verantwoordelijkheid liggen. Aan de andere kant hoeft geen genoegen te worden genomen met het behalen van de streefwaarden indien betere prestaties mogelijk waren geweest door gunstigere omstandigheden.

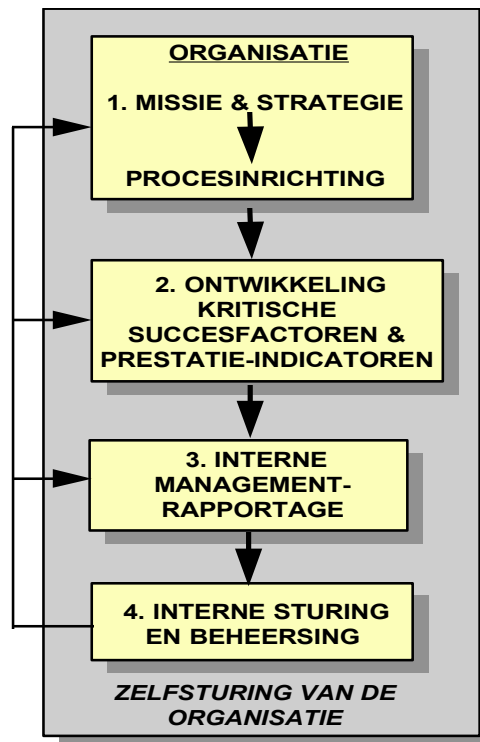
De managementrapportage 'nieuwe stijl' dient naar onze mening te bestaan uit twee onderdelen:

- realisatierapportage en
- toekomst-enactiegerichte rapportage

In de realisatierapportage wordt aangegeven hoe ten aanzien van de geformuleerde prestatie-indicatoren is gepresteerd. De realisaties worden met de streefwaarden vergeleken en de verschillen worden zichtbaar gemaakt. In feite is dit de traditionele manier van rapporteren waarbij wordt teruggekeken. Op zich levert dit nuttige informatie voor de manager op: deze weet namelijk wat is bereikt. De realisatierapportage geeft echter geen impulsen voor gerichte acties. Dat doet de toekomst- en actie-gerichte rapportage nu juist wel. Hierin worden voor de prestatie-indicatoren streefwaarden aangegeven en verwachtingen geformuleerd als geen actie zou worden ondernomen. Acties worden geformuleerd wanneer blijkt dat de streefwaardenniet gerealiseerd kunnen worden. Bovendien wordt aangegeven wat de verwachte effecten in de tijd zullen zijn als de acties zijn uitgevoerd.

3. "STAP" voor intern managementrapportage

De STAP-rapportage kan zowel voor interne (sturings)rapportage als voor externe (verantwoordings)rapportage (bijvoorbeeld aan de minister / secretaris-generaal) worden gebruikt. Allereerst gaan wij in op het gebruik van de STAP-rapportage binnen de eigen organisatie. De besturing op basis van de interne managementrapportage ziet er als volgt uit (figuur 2):



Figuur 2: Raamwerk voor verbeterde interne managementrapportage

De organisatie richt de bedrijfsprocessen in op basis van de geformuleerde missie en strategie (1). De uitvoering van de strategie wordt gevolgd met kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren (2). Deze parameters worden, samen met financiële gegevens, in de interne managementrapportage opgenomen (3). Op basis van de informatie in de STAP-rapportage stuurt de organisatie zichzelf aan, en kan eventueel aanpassing van missie, strategie en parameters plaatsvinden (4).

Hoe de interne managementrapportage er concreet uitziet en op welke wijze zelfsturing plaatsvindt, illustreren wij aan de hand van de directie Beleid van het in deel 1 van dit artikel geïntroduceerde (fictieve) Ministerie van Handel. Een beknopte *realisatierapportage* voor de directie Beleid is in figuur 3 weergegeven.

DIRECTORAAT MKB				periode : januari '96 aanmaak : 01-02-'96	
KRITISCHE SUCCESFACTOR	PRESTATIE INDICATOR	STREEFWAARDE JANUARI	REALISATIE JANUARI	VERSCHIL	
DOOR CONSUMENTEN ERVAREN KWALITEIT	KLANTEN REACTIES	70 %	60 %	- 10 %	
	KLACHTEN	150	400	+ 250	

Figuur 3: Voorbeeld realisatierapportage directie Beleid

Uit de realisatierapportage over januari blijkt dat er een probleem is met de door consumenten ervaren kwaliteit van de detaillisten die subsidies ontvangen van het directoraat MKB. Het aantal positieve reacties van klanten over deze detaillisten blijven achter bij de streefwaarde (norm). Ook het aantal klachten over deze detaillisten is veel te hoog. De directie Beleid, belast met het ontwerpen en bijstellen van de stimuleringsregelingen zal, om de prestatie-indicatoren weer op hun streefwaarden te kunnen krijgen, een aantal corrigerende acties moeten initiëren. In figuur 4 is de *toekomst- en actiegerichte rapportage* van de directie uitgewerkt. Deze geeft aan welke acties worden ondernomen en wat de verwachte effecten hiervan zijn.

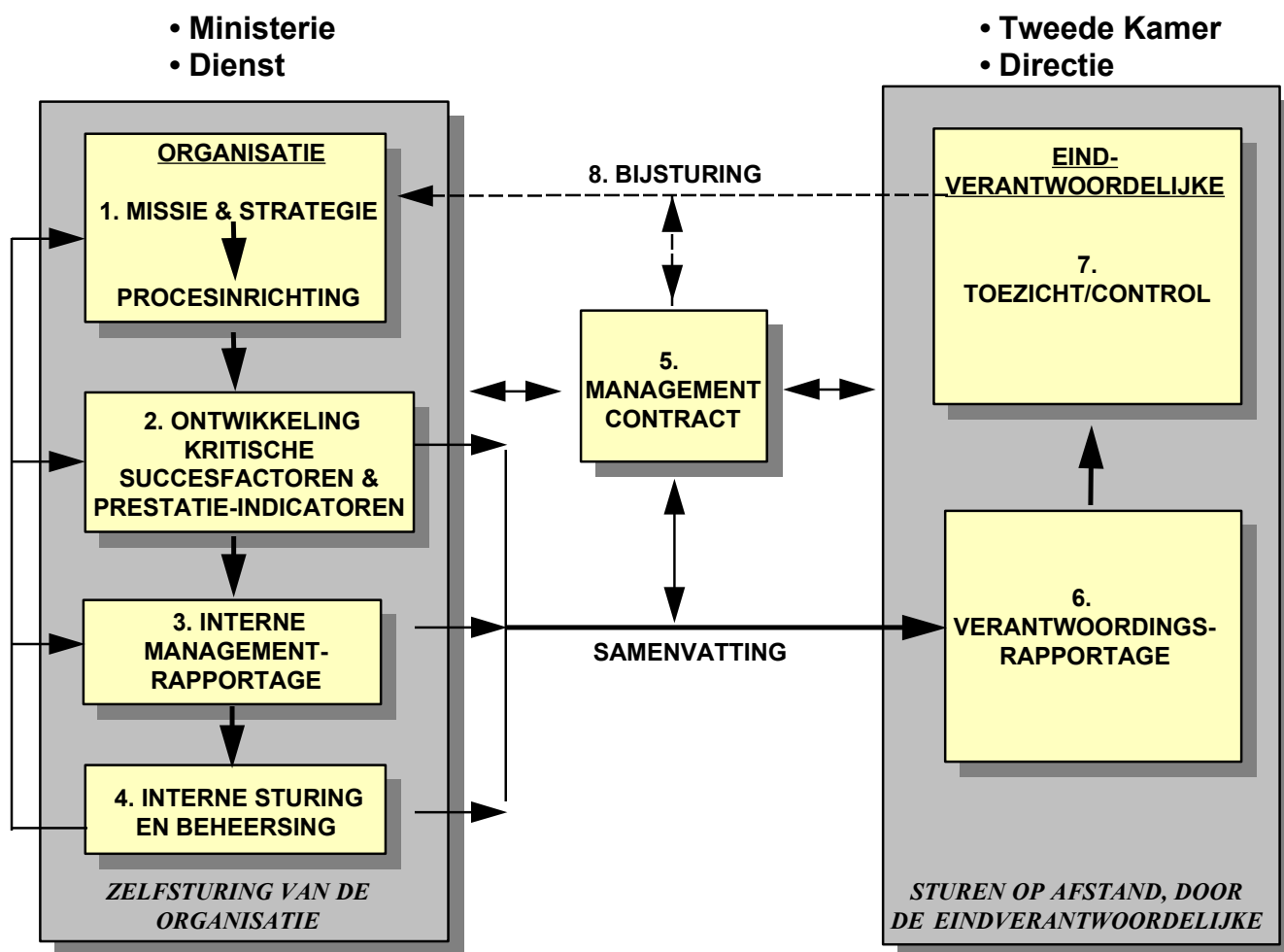
DIRECTORAAT MKB						periode : februari '96 aanmaak : 04-02-'96		
KRITISCHE SUCCES FACTOR	PRESTATIE INDICATOR	REALISATIE JANUARI	STREEF- WAARDE FEBRUARI	VERWACHT ZONDER ACTIE	ACTIE OMSCHRIJVING	VERWACHT EFFECT		
						FEB	MRT	APR
DOOR CONSU- MENTEN ERVAREN KWALITEIT	KLANTEN REACTIES	60 %	80 %	60 %	AANSCHERPEN OPLEIDINGS- PROGRAMMA MKB PERSONEEL	60 %	70 %	80 %
	KLACHTEN	400	150	400	ONDERZOEK NAAR ERVARINGS- NIVEAU PERSONEEL HID WINKELS	375	250	150

Figuur 4: Voorbeeld toekomst- en actiegerichte rapportage directie Beleid

De directie heeft besloten om een aanvullende regeling in te stellen waardoor meer aandacht kan worden besteed aan het opleidingsprogramma van het MKB personeel. Er komt extra subsidie beschikbaar voor het bijscholen van het MKB personeel. Daarnaast heeft de directie het vermoeden dat de ervaringsgrens van drie jaren, die in het kader van de HID-regeling aan herintreders wordt gesteld, te laag is waardoor de herintreders klanten onvoldoende goed kunnen helpen (hetgeen het aantal klachten verhoogt). De directie Beleid gaat een onderzoek instellen naar een betere ervaringsgrens. De acties zullen niet onmiddellijk (voldoende) effect sorteren. De uitvoering van de acties vergt namelijk enige tijd. Daarom neemt de directie het verwachte effect van de acties op de prestatie-indicatoren voor de komende drie maanden op. Zolang de gerealiseerde waarden inderdaad overeenkomen met deze verwachtingen, weet de directie dat zij op het goede spoor zit!

4. "STAP"voorexternemanagementrapportage [5]

Doorontwikkelingen als decentralisatie, sturen op afstand en contractmanagement hebben overheidsorganisaties een grotere zelfstandigheid gekregen. Zoals wij zullen aantonen, is de managementrapportage nieuw stijl een uitermate geschikt instrument om een organisatie, of een onderdeel daarvan, op afstand te sturen. Het besturingsraamwerk zoals wij dat in figuur 2 presenterden, wordt daarom als volgt uitgebreid (figuur 5):



Figuur 5: Raamwerk voor verbeterde externe rapportage

De externe (verantwoordings)rapportage wordt afgeleid van de interne rapportage. Niet alle informatie uit de interne managementrapportage zal voor de eindverantwoordelijke (minister / secretaris-generaal) even relevant zijn. Een samenvatting van deze rapportage voldoet (6). Deze samenvatting geeft informatie op hoofdlijnen aan de eindverantwoordelijke over het presteren van de organisatie, maar is niet toereikend om de processen van de organisatie in detail te kunnen sturen. Dat is echter ook niet wenselijk. De gedachte achter "sturen op afstand" is dat de eindverantwoordelijke alleen op hoofdlijnen stuurt (7). De manager heeft de bevoegdheden gekregen om de processen in te vullen, in lijn met de missie en strategie van de organisatie, die zijn afgeleid van die van het ministerie. Pas wanneer de resultaten uit de pas gaan lopen en de organisatie onvoldoende corrigerende maatregelen (acties!) neemt, is de tijd voor bijsturing door de eindverantwoordelijke gekomen (8). Het verdient aanbeveling de verantwoordingsrapportage te formaliseren door een afspraak daarover op te nemen in het managementcontract (5). Naast informatie over de prestaties kunnen in het managementcontract ook afspraken worden vastgelegd over het rapporteren van aanvullende informatie, zoals bijvoorbeeld nodig voor politieke gevoelige zaken.

Voor de samenstelling van de verantwoordingsrapportage grijpen wij terug op de in het eerste deel van dit artikel ontwikkelde set van parameters (pagina 300-302). Uit deze set van strategische, functionele, operationele en omgevingsparameters kan een samenvatting met *informerende* parameters worden samengesteld die, aangevuld met financiële informatie, naar de secretaris-generaal wordt gestuurd. De functie van deze rapportage is het verstrekken van *extra informatie* en het leggen van een basis voor goed, op feiten gebaseerd, *overleg*.

In figuur 6 is een voorbeeld uitgewerkt van de rapportage-samenvatting. In dit geval betreft het een rapportage van het directoraat MKB aan de secretaris-generaal. In principe vinden wij dat aan dit hoogste niveau informatie over alle strategische parameters gerapporteerd dient te worden [6]. Deze parameters geven immers informatie over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Rapportage over functionele parameters geschiedt op basis van uitzondering (indien er bijvoorbeeld problemen zijn bij de uitvoering van een bepaald onderdeel van het beleid), alsmede in geval van bijzondere politieke wensen zoals aangegeven in het managementcontract. Operationele parameters worden in principe niet gerapporteerd omdat deze niet het beleid maar de operationele bedrijfsvoering meten (alleen uitzonderingsrapportage). Het detailniveau van deze parameters is te hoog voor de secretaris-generaal om hierin geïnteresseerd te moeten zijn. Omgevingsparameters worden alleen dan gerapporteerd wanneer dat nodig blijkt te zijn voor de toelichting van behaalde resultaten of te ondernemen acties. Per saldo betekent dit een korte, heldere en krachtige rapportage over ongeveer 10 factoren, die hooguit twee pagina's omvat!

Kritische Succesfactor	Prestatie-indicator	Streef-waarde	Realisatie	Toelichting
Doeltreffendheid beleid (strategisch)	Bijdrage beleid	75%	73%	Het aantal ondernemers dat van mening is dat ons beleid een duidelijk aandeel heeft gehad in hun positieverbetering is, na 2 slechte kwartalen, nagenoeg weer volgens budget. We verwachten dat het percentage volgende kwartaal weer geheel hersteld is.
Doelmatigheid beleid (strategisch)	Kosten beleid (als percentage uitputting per maand)	100 %	117 %	Doordat de laatste maanden het aantal subsidieaanvragers achterbleef waren wij genoodzaakt een extra voorlichtings-campagne op touw te zetten alsmede enige aanpassingen in de regeling aan te brengen. Dit bracht additionele kosten met zich mee waarvan we verwachten dat die nog 2 tot 3 maanden zullen doorgaan.
Door consumenten ervaren produkt-kwaliteit (strategisch)	Klantenreacties	70 %	60 %	Doordat de grote ketens al langer opereren met een avondopenstelling zijn de verwachtingen en eisen van consumenten hoog gespannen. Dit heeft een negatief effect op het aantal positieve reacties over subsidie-aanvragers, omdat het MKB pas recent ervaring aan het opdoen is met avondopenstelling.
Rechtmatigheid uitvoering (functioneel - directie Uitvoering)	Rechtmatige afhandelingen	98 %	80 %	Door het recent aanvullen van vacatures zijn relatief veel onervaren mensen aangenomen. Dit veroorzaakte een groter aantal fouten waardoor relatief veel tijd nodig was om problemen op te lossen.
Concurrentiepositie MKB (omgeving)	Marktaandeel	50 %	35 %	Het totale marktaandeel van het MKB blijft nog achter. De verwachting is dat na de voorlichtingscampagne zich meer aanvragers zullen aanmelden. Daardoor zullen meer MKB winkels 's avonds opengaan hetgeen tot een vergroting van het marktaandeel kan leiden.

Figuur6: Voorbeeldrapportage-samenvatting (realisatiedeel)

Door ook een toekomst- en actiegericht deel in de rapportage-samenvatting op te nemen wordt voor de eindverantwoordelijke zichtbaar in welke mate het management acties heeft ondernomen en wat de verwachte effecten van die acties zijn. Dit neemt de onzekerheid bij de eindverantwoordelijke weg of de organisatie adequaat reageert. Is dit laatste niet of onvoldoende het geval, dan kan de eindverantwoordelijke beargumenteerd bijsturen en de organisatie hierop aanspreken. Overigens is onzekerheid naar onze mening een belangrijke bron voor veel van de detailvragen die nu vaak (noodgedwongen) door de eindverantwoordelijke aan de organisatie worden gesteld. In figuur 7 is een voorbeeld opgenomen van het toekomst- en actiegerichte rapportagedeel, gebaseerd op de parameters uit figuur 6.

Naam : Actierapportage Directoraat Periode: Februari 1996					aanmaak: 04-02-'96			
KRITISCHE SUCCES FACTOR	PRESTATIE INDICATOR	REALISATIE JANUARI	STREEF- WAARDE FEBRUARI	VERWACHT ZONDER ACTIE	ACTIE OMSCHRIJVING	VERWACHT EFFECT		
						FEB	MRT	APR
DOOR CONSU- MENTEN ERVAREN KWALITEIT	KLANTEN REACTIES	60 %	80 %	60 %	1.AANSCHERPEN OPLEIDINGS- PROGRAMMA MKB PERSONEEL 2. VOORLICHTING OPVOEREN OM MEER BEDRIJVEN TE KRIJGEN	60 %	70 %	80 %
RECHT- MATIGHEID UIT- VOERING	RECHT- MATIGE AFHANDE- LINGEN	80 %	98 %	85 %	1. EXTRA KWALITEITS- CONTROLES 2. EXTRA OPLEIDING + BEGELEIDING PERSONEEL	90 %	95 %	98 %

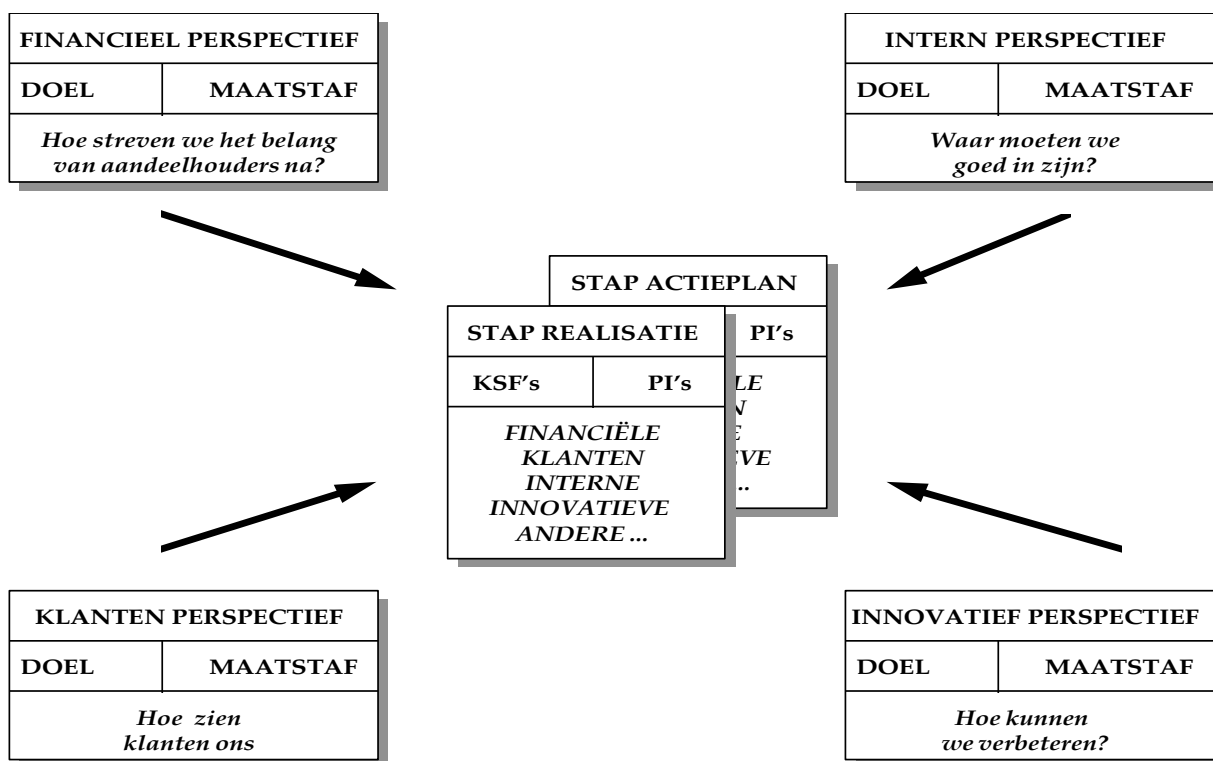
Figuur 7: Voorbeeld rapportage-samenvatting (toekomst-en actiegericht deel)

De rapportage 'nieuwe stijl' legt tevens de basis voor versterking van het wederzijds vertrouwen door periodiek (mondeling) overleg. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor het management van de organisatie: zij zal het sturen op afstand door het hogere management met name zelf moeten "verdienen".

5. Relatie STAP-rapportage en Balanced Scorecard

Een rapportagevorm die enigszins lijkt op de STAP-rapportage is de zogenoemde 'Balanced Scorecard' [7]. Ook dit is een rapportagevorm waarbij niet-financiële en financiële gegevens in één rapportageset worden verenigd. Concreet worden bij de Balanced Scorecard-methode vier soorten informatie gerapporteerd: *financiële* informatie (winst, 'shareholder value' e.d.), informatie met betrekking tot *innovatie* (o.a. snelheid introductie nieuwe producten), informatie over de *interne bedrijfsvoering* (uitval, ziekteverzuim e.d.) en informatie over de *markt/klanten* (o.a. marktaandeel, klanttevredenheid). Recent is een lans gebroken voor de toevoeging een vijfde rapportage-invalshoek aan de Balanced Scorecard, vanwege het specifieke karakter van de overheid, namelijk de 'resultaten' [8].

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 financiële cijfers en de onderbelichting van de externe omgeving. *De Balanced Scorecard biedt echter geen oplossing* voor het probleem dat de huidige wijze van managementrapportage niet toekomstgericht is en onvoldoende aanzet tot het nemen van noodzakelijke acties. Dat doet de STAP-rapportage wel. Een tweede belangrijk voordeel van de STAP-rapportage is dat deze niet is gebaseerd op de vier standaard rapportage elementen van de Balanced Scorecard, maar dat deze gebruik maakt van drie niveaus van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren (namelijk de strategische, functionele en operationele niveaus, zie deel 1). Dit geeft een grotere vrijheid om de managementrapportage precies af te stemmen op de eisen die de organisatie daaraan stelt, waardoor de STAP-rapportage minder een keurslijf vormt. Tevens wordt voorkomen dat mogelijk onnodig lang wordt stil gestaan bij de minder relevante vraag tot welk perspectief (financieel, innovatie, interne bedrijfsvoering, markten/klanten en eventueel resultaten) een bepaalde indicator dient te worden gerekend. Wij pleiten er dan ook voor om de concepten van de Balanced Scorecard en de STAP-rapportage samen te voegen (figuur 8).



Figuur 8 Samenhang Balanced Scorecard en STAP-rapportage [9]

6. Implementatie van de rapportage 'nieuwe stijl'

Het veranderen van de managementrapportage is een ingrijpende zaak. Het verbeteringsproject zal vaak niet zonder horten of stoten verlopen. Dit is ook begrijpelijk want het betreft hier een belangrijk instrument, dat alle managers binnen een organisatie aangaat. Gebaseerd op onze ervaringen tijdens verbeteringsprojecten van interne en externe managementrapportage, kunnen wij een aantal adviezen geven waardoor het verbeteringsproject binnen een organisatie gemakkelijker kan verlopen.

- *Betrek alle managers van het begin af aan bij het project.* Iedereen die verantwoordelijk wordt voor een prestatie-indicator moet betrokken zijn bij de identificatie van de parameters en bij het vaststellen van de normen. Dit is de **enige** manier om draagvlak te creëren voor dit nieuwe meetinstrument en om de manager "eigenaar" te maken van de indicator.
- *Kies een "voortrekker".* Dit is een lid van het managementteam (bij voorkeur een lijnfunctionaris) dat nauw betrokken is bij het project. Deze persoon moet zorgen voor de benodigde middelen, en zorgt ervoor dat het topmanagement op de hoogte blijft van de voortgang van het project.
- *Maak de parameters voor managers een onderdeel van hun dagelijkse gang van zaken.* Indien de managers veel tijd moeten besteden aan het verzamelen van informatie voor het samenstellen van de prestatie-indicatoren, dan wordt dit al gauw gevoeld als extra werk, boven op het eigenlijke werk. Daarom moeten informatiesystemen geïnstalleerd worden die de gegevens zoveel mogelijk automatisch opleveren. Managers moeten, als onderdeel van hun dagelijks werk, regelmatig beslissingen nemen en acties initiëren. Het opnemen van de parameters in een toekomst- en actiegerichte rapportage zal deze activiteiten ondersteunen.
- *Gebruik de rapportage niet voor afrekenen maar voor zelfsturing.* Zodra prestatie-indicatoren worden gezien als een gemakkelijk middel voor de manager om zijn ondergeschikte mee in de gaten te houden en te beoordelen, zal manipulatie van de cijfers gaan plaatsvinden. Immers, er mogen geen fouten meer worden gemaakt (deze worden onmiddellijk 'afgestraft') dus moeten de resultaten altijd positief zijn. De eigenlijke doelen van de rapportage, leren van eigen fouten, zelfsturing en zelf beter presteren, gaan daarmee verloren. Gebruik de parameters (zeker het eerste jaar) **niet** als basis voor (een vorm van) prestatiebeloning. Wanneer de organisatie voldoende ervaring heeft opgedaan met het gebruik van prestatie-indicatoren zou gestart kunnen worden met (een vorm van) prestatiebeoordeling op basis van de resultaten van de prestatie-indicatoren.
- *Hou de vaart in het project.* Identificeer, zodra de set van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren is vastgesteld, de parameters die gelijk in het begin reeds gemeten kunnen worden, met bestaande registratieprocedures en reeds aanwezige informatiesystemen. Neem de resultaten voor deze parameters zo snel mogelijk op in de rapportage, om deze tastbaar en "levend" te maken en te houden voor de managers. Indien nieuwe informatiesystemen nodig zijn om de gegevens te kunnen aanleveren, communiceer het verloop van het project regelmatig naar de organisatie. Train de managers uitgebreid in het gebruik van en de communicatie over de parameters.
- *Ga niet te snel!* Dit laatste punt geldt met name voor het topmanagement. Een verbeteringsproject duurt al gauw drie tot zes maanden, afhankelijk van de situatie binnen de organisatie (omvang, veranderingsgezindheid, mogelijkheden van reeds aanwezige informatiesystemen etc.). Daarna duurt het nog minstens drie tot zes maanden voordat managers binnen de organisatie gewend zijn met het werken met de nieuwe rapportage. De voordelen van dit nieuwe rapportage-concept mogen voor zichzelf spreken, de implementatie zal niet zomaar vanzelf gaan!

7. Slot

Door het gebruik van kritische succesfactoren, prestatie-indicatoren en de STAP-rapportage lay-out kan de kwaliteit van de managementrapportage binnen de overheid aanzienlijk worden verbeterd. Deze 'managementrapportage nieuw stijl' heeft de volgende voordelen:

- ! De rapportage is geënt op de *missie* en *strategie* van de organisatie.
- ! De rapportage is *toekomstgericht*. Met veranderingen in de interne en externe omgeving wordt rekening gehouden.
- ! De rapportage is *actiegericht*. De rapportage motiveert de medewerkers tot het verrichten van zinvolle acties. 'Zinvol' in die zin dat het acties betreft die een bijdrage leveren aan het realiseren van de missie en strategie van de organisatie.
- ! De rapportage is *flexibel*. Precies die kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren kunnen worden opgenomen waaraan de organisatie behoefte heeft.
- ! De rapportage vormt een instrument voor *zelfsturing*, door middel van de interne rapportage.
- ! De rapportage vormt een instrument om een organisatie / organisatie-eenheid op hoofdlijnen *op afstand te sturen* door middel van de externe rapportage. De externe rapportage is een logische afgeleide van de interne rapportage.
- ! De rapportage is zeker voor het topmanagementniveau (secretaris-generaal) *helder* en *beknopt* van opzet.

Samenvattend zijn wij van mening dat de overheidsorganisatie die de managementrapportage op de beschreven wijze inricht beter kan voldoen aan de hogere eisen die aan haar worden gesteld. *In het derde artikel gaan wij in op het effect dat een verzelfstandiging van de directie Uitvoering zal hebben op de interne en externe managementrapportage.* Wij behandelen hierbij de verschillende vormen van verzelfstandiging (privatisering, extern, intern en zelfbeheer). Tevens gaan wij dan in op de relatie tussen belangrijke onderdelen van de STAP-rapportage (kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren) en de herinrichting van de organisatie, aangeduid met 'business process reengineering'.

Noten

- [1] De auteurs danken de heren drs. E. Gerritsen (Centrale directie FEZ, ministerie van Financiën), C. Klop (Centrale Financiën Instellingen, ministerie van OCW), drs. A. Sorber (Afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie, ministerie van Financiën) en R.G. Vonck RA (Arthur Andersen) voor hun constructieve commentaar op een eerder concept van dit artikel. De auteurs zijn eindverantwoordelijk voor de inhoud.
- [2] Cijfers zeggen niet alles!, Methoden ter verbetering van de interne managementrapportage, A.A. de Waal, H. Bulthuis, Arthur Andersen, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1995.
- [3] "Kwaliteit van prestatie meting bij gemeentelijke overheden", H.J. ter Bogt, G.J. van Helden, Bestuurskunde, 1994/1. "Maatwerk door meetwerk", Werkgroep productiviteit en prestatie meting, Platform Beleidsanalyse, Intern document ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990. "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", P. Smith, The international journal of public administration, 18 (2&3), 1995.
- [4] "Contract management en zelfstandige bestuursorganen", J.W. van der Dussen, Overheidsmanagement, 1993/10.
- [5] Het woord 'extern' wordt hier gebruikt in de betekenis van 'buiten de specifieke organisatie': in ons voorbeeld het directoraat MKB. Wij doelen met name op de rapportage aan de minister en de secretaris-generaal (inclusief stafdiensten). Met 'extern' wordt nadrukkelijk niet de rapportage bij externe verzelfstandiging bedoeld. Het effect van verzelfstandiging (alsmede de verschillende vormen - privatisering, extern, intern en zelfbeheer) op de interne en externe managementrapportage wordt in het volgende deel (3) behandeld.
- [6] Zie deel 1 van het artikel, pagina's 300 - 302, voor een overzicht.
- [7] "The balanced scorecard, measures that drive performance", R.S. Kaplan, D.P. Norton, Harvard Business Review, January-February 1992. "Putting the balanced scorecard to work", R.S. Kaplan, D.P. Norton, Harvard Business Review, September-October 1993. "Using the balanced scorecard as a strategic management system", R.S. Kaplan, D.P. Norton, Harvard Business Review, January-February 1996.
- [8] De rijksoverheid in balans. Over zin en onzin van financieel beheer, verslaggeving en prestatie meting: deel 2, Systeem van prestatie meting, E. Gerritse, S.J. Blokdijk, Beleidsanalyse 1995-3, Sdu Uitgeverij.
- [9] "STAP-rapportage: de praktische toepassing van de Balanced Scorecard", A.A. de Waal, H. Bulthuis, E.J. Bergman, De Accountant, nr. 11, 1994.

Managementrapportage binnen de overheid

Een praktisch model voor verbetering: deel 3

drs A.A. de Waal MBA, drs J.K. Poot RA en P.A.M. Thijssen RA

- Gepubliceerd in Overheidsmanagement, 1996/5 –

In deel 1 van dit artikel (Overheidsmanagement, nr. 11, november 1995) werd met de bepaling van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren de eerste stap gezet naar verbetering van de managementrapportage binnen de overheid. In deel 2 (Overheidsmanagement, nr. 1, februari 1996) stond centraal het verbeteren van de rapportageset zelf, door deze meer toekomst- en actiegericht te maken.

In deel 3 wordt de managementrapportage nader uitgewerkt. Hierbij wordt het effect nagegaan dat de verschillende vormen van verzelfstandiging hebben op de interne managementrapportage en externe verantwoordingsrapportage. De concrete uitwerking wordt geïllustreerd aan de hand van het fictieve directoraat MKB van het Ministerie van Handel.

Drs J.K. Poot RA, drs A.A. de Waal MBA en P.A.M. Thijssen RA zijn respectievelijk vennoot en senior managers bij Arthur Andersen Business Consulting [1].

Introductie

Verzelfstandiging wordt veelal aangegrepen als middel om de bedrijfsvoering te verbeteren, waaronder de interne managementrapportage en externe verantwoordingsrapportage. Het op orde zijn van de bedrijfsvoering, inclusief de daarbij behorende rapportage, is daarentegen juist een voorwaarde om te kunnen verzelfstandigen. Alleen en voor zover de missie en strategie van de organisatie door verzelfstandiging wijzigen, heeft dit naar de mening van de auteurs effect op de rapportages; de andere verbeteringslagen betreffen 'achterstallig onderhoud'.

1. Inleiding/samenvatting deel 1 en 2

In het eerste deel van het artikel over managementrapportage binnen de overheid (Overheidsmanagement 1995 / 11, pag. 296-302) is geconstateerd dat aan deze rapportage nieuwe en bovendien hogere eisen worden gesteld. Dit wordt veroorzaakt door een aantal recente ontwikkelingen, zoals het beoordelen van individuele managers op hun geleverde prestaties, het meten van de door overheidsorganisaties als geheel geleverde prestaties, decentralisatie, sturen op afstand en op hoofdlijnen, contractmanagement en veranderingen in de omgeving van de organisatie. De informatievoorziening is één van de belangrijkste instrumenten die de overheidsmanager in handen heeft voor de besturing van zijn organisatie. Helaas moet worden vastgesteld dat de huidige wijze van interne managementrapportage belangrijke tekortkomingen vertoont (zie deel 1).

Wij pleiten daarom voor de toepassing van een fundamenteel nieuw raamwerk voor de ontwikkeling van een verbeterde interne managementrapportage. In de rapportage zoals wij die voor ogen hebben, spelen naast financiële cijfers zogenoemde kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren een belangrijke rol [2]. Aan de hand van het directoraat 'Midden- en kleinbedrijf', binnen het fictieve 'Ministerie van Handel', illustreerden wij de totstandkoming van de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren. Het directoraat Midden- en kleinbedrijf beschikt aan het slot van deel 1 over een coherent set van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren.

In deel 2 (Overheidsmanagement 1996 / 2, pag. 48-56) zijn wij vervolgens ingegaan op de verbetering van de rapportageset door het opnemen van bovengenoemde parameters in een toekomst- en actiegerichte rapportage lay-out. Hierbij werd toegewerkt naar een zogenoemde "STAP-rapportage" (combinatie van Strategie, Toekomst en ActiePlan in één rapportageset). Met een dergelijke rapportageset wordt het voor de overheidsmanager beter mogelijk te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en tijdig actie te ondernemen.

In het nu volgende derde en laatste deel wordt het effect bepaald van verzelfstandiging op de interne managementrapportage en de externe verantwoordingsrapportage. Eerst wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot verzelfstandiging. Hiertoe hebben wij eisen geformuleerd waarmee kan worden bepaald in welk geval de keuze voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging het meest voor

de hand ligt. De onderscheiden vormen zijn achtereenvolgens: zelfbeheer, agentschap (interne verzelfstandiging), zelfstandig bestuursorgaan (externe verzelfstandiging) en privatisering. Vervolgens worden de eisen toegepast op de verzelfstandiging van directie Uitvoering (van het fictieve Ministerie van Handel). Daarna wordt beschreven welk effect verzelfstandiging - in elk van de hiervoor genoemde vormen - heeft op de interne managementrapportage en externe verantwoordingsrapportage. Tevens worden de effecten van de verzelfstandiging op de managementrapportage aan de hand van het fictieve voorbeeld nader toegelicht.

2. Verzelfstandiging als middel tot bestuurlijke vernieuwing.

Er zijn in het verleden uiteenlopende redenen genoemd om tot verzelfstandiging te komen. Enkele hiervan zijn: verkleining van de departementen, scheiding van beleid en uitvoering, verlaging van kosten, verhoging van efficiency, een grotere betrokkenheid van belanghebbenden. Per verzelfstandiging worden, min of meer willekeurig, verschillende redenen gehanteerd. Het gemeenschappelijk kader waarbinnen al deze redenen vallen wordt gevormd door het begrip "*bestuurlijke vernieuwing*". Bestuurlijke vernieuwing is overigens één van de belangrijke speerpunten van het huidige kabinet. Het beoogt de vorming van een overheid die op een democratisch *controleerbare* wijze zo *efficiënt* en *effectief* mogelijk de overheidstaken uitvoert. In hun artikel stellen Horrevorts en Verhoeven [3] dat het essentieel is eerst te bepalen wat wel en geen overheidstaken zijn, alvorens te discussiëren over verzelfstandiging. Wij onderschrijven deze fundamentele benadering, maar vinden tevens dat deze discussie de aandacht niet mag afleiden van de efficiënte en effectieve uitvoering van overheidstaken. Indien het intern beheer niet op orde is, is naar onze mening verzelfstandiging niet aan de orde. Deze laatste stelregel is in het recente verleden regelmatig met voeten getreden. Zo is gebleken dat de wens om bedrijfsmatiger te werken een motief was om tot interne verzelfstandiging over te gaan, met alle problemen van dien [4].

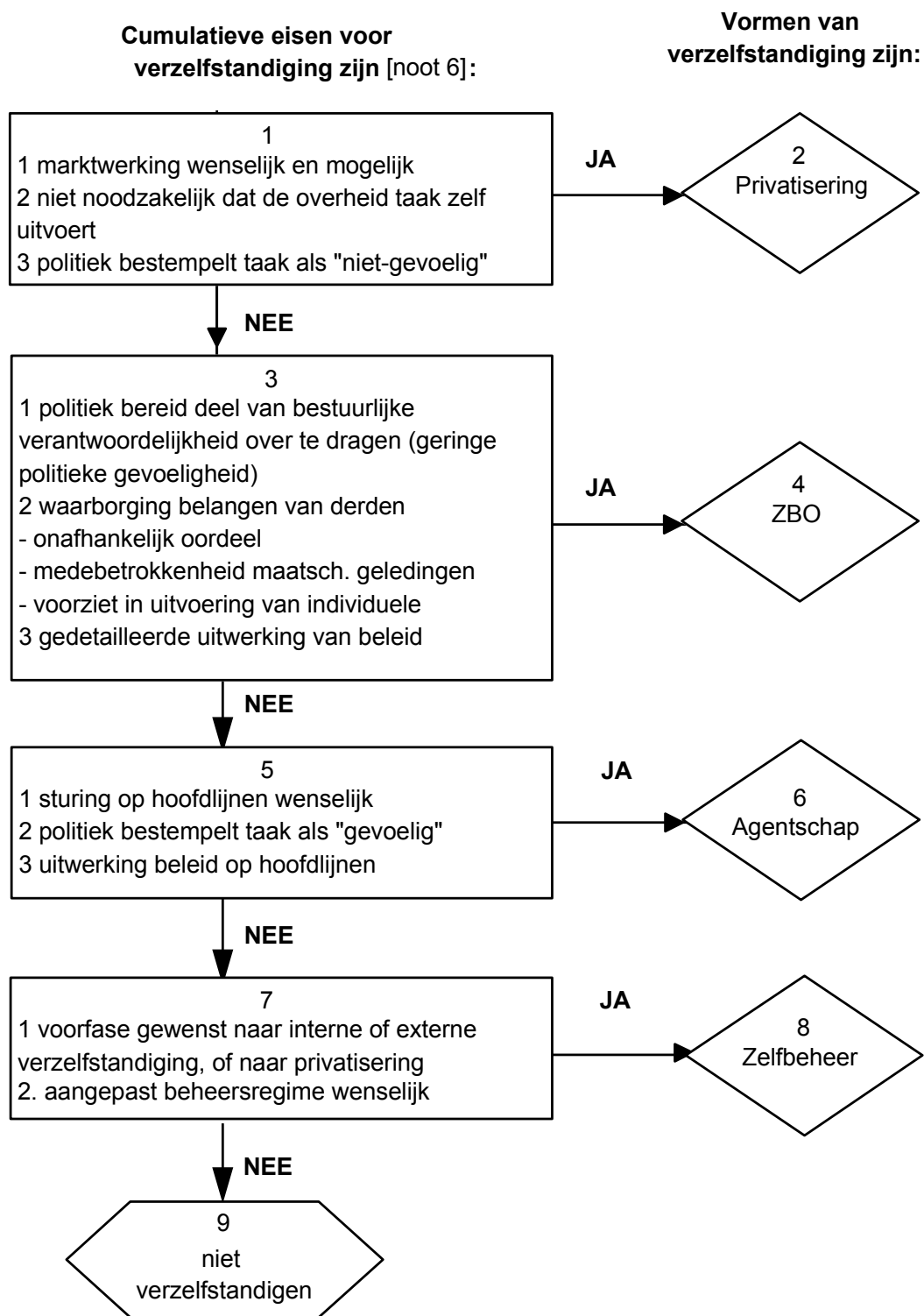
In het rapport "Verantwoord Verzelfstandigen" van de commissie- Sint wordt de stand van zaken ten aanzien van verzelfstandiging geëvalueerd [5]. Ook deze commissie constateert dat verzelfstandiging te veel als panacee voor allerlei problemen is gehanteerd. Tevens stelt de commissie vast dat de discussie bij verzelfstandigingstrajecten te veel toegespitst wordt op de (juridische) vorm en hierdoor de primaire doelstellingen op de achtergrond raken:

- het verbeteren van de sturingsrelaties (op hoofdpunten, meer op output dan op input);
- het nauwkeuriger definiëren van verantwoordelijkheden tussen de onderscheiden organisatie-eenheden.

Over de wijze waarop aan deze doelstellingen gestalte moet worden gegeven is de commissie minder uitgesproken. Met name daar waar het de informatie-uitwisseling betreft. Hierdoor wordt voorbijgegaan aan de rol die een uitgebalanceerde managementrapportage speelt bij de besturing en beheersing van te verzelfstandigen organisaties. Tevens is in het eindrapport van de commissie niet een zodanig kader geschapen dat helder is in welke situatie een bepaalde verzelfstandigingsvorm prevaleert.

Omdat wij duidelijk willen maken welke verschillen er optreden ten aanzien van de managementrapportages bij de verschillende vormen van verzelfstandiging, wordt hierna eerst nader op de criteria van de verschillende verzelfstandigingsvormen ingegaan. Wij onderscheiden hierbij de volgende vier vormen van verzelfstandiging bij de rijksoverheid: zelfbeheer, agentschap, zelfstandig bestuursorgaan en privatisering.

In het onderstaande figuur zijn de hoofdeisen en de vormen van verzelfstandiging weergegeven (het vertrekpunt is dat met een taak een bepaald collectief belang is gemoeid).



Figuur 1: Algemeen kader voor vormen van verzelfstandiging.

Privatisering is een vorm van verzelfstandiging die overwogen zal worden indien marktwerking wenselijk en mogelijk is en de taken door de politiek als niet-gevoelig worden bestempeld. Daarnaast moet men het er over eens zijn dat de taken niet door de overheid zelf uitgevoerd moeten worden. Nederland is met de gedachtebepaling over de verzelfstandiging van overheidstaken nog niet zo ver gevorderd als Nieuw-Zeeland. In de gezondheidszorg functioneren in Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld 60 ambtenaren. Het betreft alleen beleidsmakers en toezichthouders, geen ambtenaren voor de uitvoering [7].

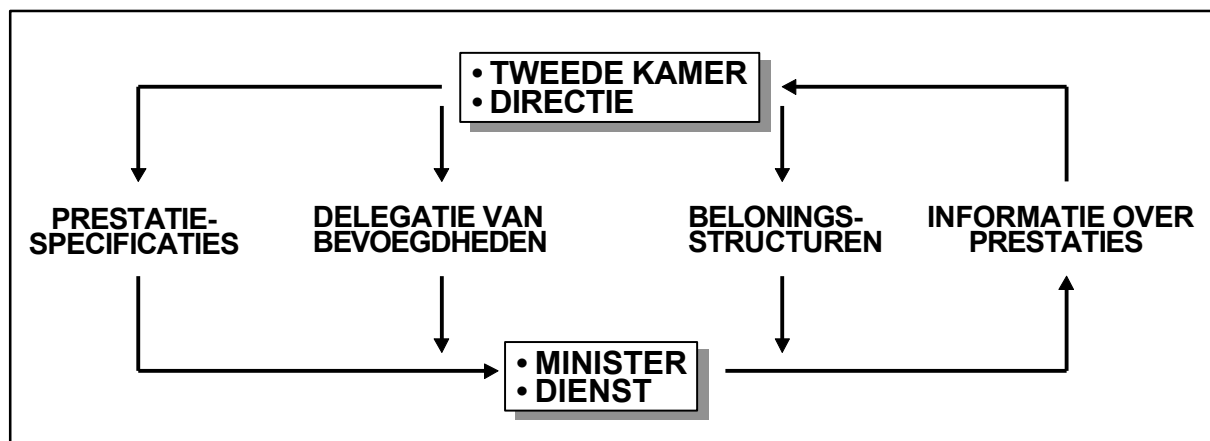
Voor de uitoefening van taken door een ZBO gelden andere eisen: de kernvraag is of de politiek bereid is een deel van de ministeriële verantwoordelijkheid over te dragen. Indien dit het geval is vindt verzelfstandiging in de vorm van een ZBO plaats. In Nederland worden taken van ZBO's bij wet geregeld. Hierdoor genieten burgers volledige rechtsbescherming en worden belangen van derden gevrijwaard van directe politieke bemoeienis. Dit laatste is in principe niet het geval bij een *agentschap*. Ten aanzien van deze taken heeft de politiek te kennen gegeven dat men vindt dat de aard van de taken dit rechtvaardigt ("politiek gevoelig"). Bij een agentschap blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volledig overeind. Dit is ook het geval bij *zelfbeheer*. De redenen om voor deze laatste vorm van verzelfstandiging te kiezen zijn veelal in de bedrijfsvoering gelegen. Indien de eisen in blok zeven met nee beantwoord worden is er naar onze mening geen reden om tot verzelfstandiging over te gaan.

Bovenstaand schema zal in de paragrafen hierna worden gebruikt om de directie Uitvoering van het directoraat MKB in de naar onze mening juiste vorm te verzelfstandigen en de consequenties hiervan op de managementrapportage te bepalen.

3. Effect van verzelfstandiging op de "accountability & performance measurement" - keten.

Los van de vraag in welke vorm een organisatie kan worden verzelfstandigd is het van belang dat bij de verzelfstandiging de verantwoordelijkheidsstelling en prestatie meting tussen het kerndepartement en de te verzelfstandigen organisatie adequaat wordt geregeld. Het is daarbij de kunst een samenhangend geheel van wederzijds geaccepteerde en gerespecteerde afspraken te maken, passend bij de verzelfstandigingsvorm.

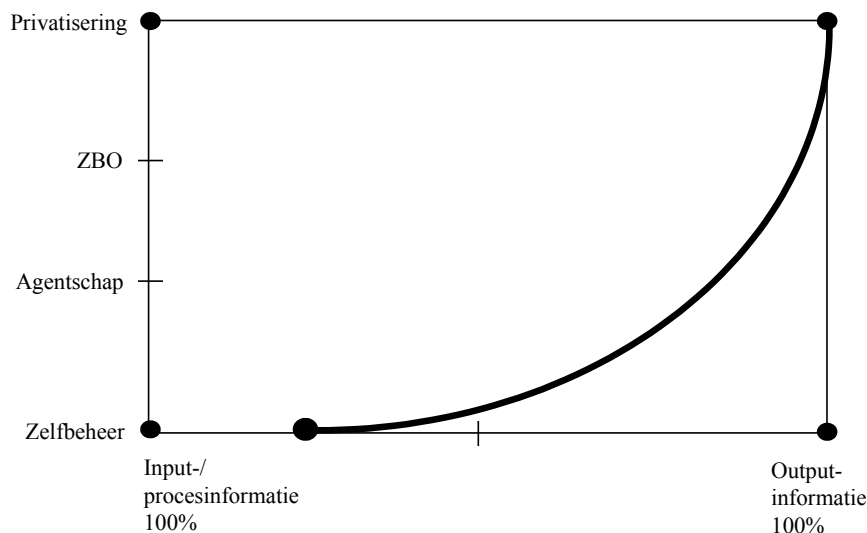
In figuur 2 is de keten weergegeven. De keten bevat de basiselementen voor 'accountability & performance measurement' met betrekking tot werkzaamheden tussen twee opeenvolgende niveaus van overheidsorganisaties [8]. De keten geldt dus bijvoorbeeld zowel voor de verhouding tussen de Tweede Kamer en minister als ook voor de relatie tussen de directie en dienst.



Figuur 2: 'Accountability & performance measurement' -keten

De verschillende vormen van verzelfstandiging hebben met name effect op bevoegdheden (vrijheidsgraden) en beloningsstructuren (financieel en niet-financieel). Naarmate de bevoegdheden en de beloningsstructuren ruimer worden, dient de externe informatievoorziening (vaststellen specificaties en rapporteren over prestaties) [9] navenant anders en beperkter te worden: als gevolg van de sterkere gerichtheid van de aansturende organisatie op prestaties en resultaten van de uitvoerende organisatie zal het accent verschuiven van input- en processturing naar sturing op output [10]. Dit betekent niet alleen een accentverschuiving (de informatie wordt anders), maar ook dat de aansturende organisatie met minder informatie moet volstaan. In de praktijk zien wij dat dit laatste meestal niet van meet af aan het geval is, maar de resultante is van een groeiproces en dat optreedt op basis van opgebouwd vertrouwen.

In het onderstaande schema is de (theoretische) verandering van de externe rapportage, gerelateerd aan de vorm waarin wordt verzelfstandigd, gevisualiseerd.



Figuur 3: Relatie tussen aard van externe rapportage en de vorm van verzelfstandiging

We zullen aan de hand van de “accountability & performance measurement”-keten met haar vier aspecten, de verschillen aangeven tussen de vier verzelfstandigingsvormen.

! **Prestatiespecificaties.**

De hoofdlijnen van het beleid, die vanuit het kerndepartement naar de verzelfstandigde organisatie worden gecommuniceerd, dienen uitgewerkt en vertaald te worden naar specifieke doelen en prestatienormen die leidend zijn voor de uitvoeringsorganisatie. Hiervan is sprake bij zelfbeheer, agentschap en vooral bij ZBO en privatisering. Het beleid en de uitvoering is bij de laatste geheel gescheiden, zodat er op het niveau van de uitvoering geen zelfstandige invulling van de beleidsdoelen en prestatienormen plaatsvindt (worden gedicteerd door de markt). Juist omdat bij een ZBO en bij privatisering de politiek voor een grotere afstand heeft gekozen (beperking ministeriële verantwoordelijkheid) is de aanwezigheid van eenduidige prestatiespecificaties van groot belang voor alle betrokkenen. Daar waar de ZBO gebruik maakt van haar vrijheid om relaties met andere partijen, zowel binnen als buiten de overheid, aan te gaan ligt dit naar onze mening niet anders. In deze gevallen zal de partij die deze diensten afneemt, de prestaties eveneens specificeren en normeren. Bij privatisering vindt de prestatiespecificatie tevens plaats door middel van consessieverlening, contractbepalingen en subsidievoorwaarden. In die gevallen waar het niet mogelijk is de prestaties eenduidig te normeren (er is bijvoorbeeld een grote ruimte voor interpretatie bij een “beslissing”, door gebrek aan referentiemateriaal in geval van een nieuw beleidsveld (toekenning beschikking, vaststelling aangifte), zal als vorm voor verzelfstandiging veelal worden gekozen voor zelfbeheer en agentschap. De sturing vindt dan, zoals hiervoor reeds betoogd, op basis van input en monitoring van het totstandkomingsproces plaats.

! **Delegatie van bevoegdheden.**

Verzelfstandiging gaat altijd gepaard met delegatie van bevoegdheden. Dit is het directe gevolg van sturen op hoofdlijnen door de minister / directeur. Toch is er op dit punt wel degelijk onderscheid tussen de verschillende vormen van verzelfstandiging te ontdekken. Dit hangt samen met de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze is volledig aanwezig bij zelfbeheer en agentschap. Hier is dan ook sprake van minimale delegatie van bevoegdheden, hetgeen leidt tot een strakke en éénduidige aansturing. Bij ZBO's is sprake van beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. De hoofdlijnen van het beleid dienen uiteraard, net als bij zelfbeheer en agentschap, nageleefd te worden. Daarnaast mag de ZBO in beperkte mate de markt betreden en bewerken. De minister is niet verantwoordelijk voor de behaalde resultaten op de markt. Bij privatisering is sprake van een nog ruimere mate van delegatie van bevoegdheden vanuit het ministerie, binnen de kaders van de wet en overeenkomsten.

! **Beloningsstructuur.**

Met de ruimere bevoegdheden dient tevens de beloningsstructuur te worden verruimd (tegenpool), zoals prestatiebeloningen, vrijere mogelijkheden voor aanname en ontslag, training en opleiding. Bij zelfbeheer en agentschap zijn de werknemers ambtenaar en kunnen ze als zodanig, voorzover

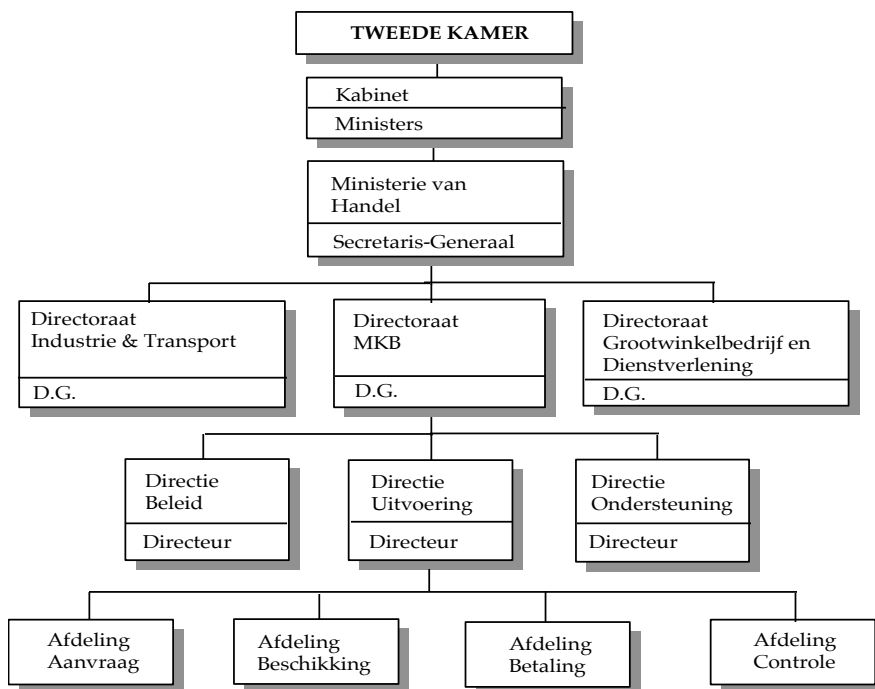
dat is toegestaan, beloond worden aan de hand van de geleverde prestaties. De verruiming op dit punt is dus nog beperkt. Bij een ZBO gaat momenteel in de praktijk de voorkeur uit naar een ambtelijke status door de angst voor loonstijgingen, als gevolg van het feit dat een deel van het personeel belast is met markttaken [11]. Bij privatisering worden de beloningsstructuren geheel vrij gelaten. In de praktijk wordt door ons geconstateerd dat managers en politiek slechts in zeer beperkte mate gebruik maken van de bestaande mogelijkheden om de variatie in beloning (in brede zin) toe te passen als instrument dat veranderingsgezindheid stimuleert. Te vaak ontbreekt de duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor een resultaat, óf de moed om aan het onderscheid tussen goed, gemiddeld, of slecht functioneren consequenties te verbinden. Met andere woorden, naast een beloningsstructuur die weliswaar beperkt is, bestaat er zeker nog onvoldoende een *beloningscultuur*. De ervaringen in Nieuw-Zeeland wijzen uit dat dit echter een belangrijke bouwsteen is.

! **Informatieoverprestaties.**

Dit is een essentieel onderdeel in verband met het kunnen sturen en bijsturen door het hogere niveau op basis van verantwoordingsinformatie over de geleverde prestaties. Deze informatie vormt mede de input voor toekomstig beleid. Indien sprake is van toereikende en betrouwbare verantwoordingsrapportage kan er een onderbouwd beleid worden gevoerd. Zoals hierboven is beargumenteerd (zie figuur 3) verandert de aard en de omvang van de informatie in samenhang met de vorm waarin wordt verzelfstandigd. In de paragraaf 5 gaan we nader op de inhoud van deze rapportage in.

4. VerzelfstandigingdirectieUitvoering

Hierna zullen we het tot nu toe gevoerde betoog over criteria voor verzelfstandiging en de consequenties van de verzelfstandigingsvormen voor de managementrapportage toepassen op het fictieve Ministerie van Handel. Allereerst in het kort het organisatieschema en de karakteristiek van het Ministerie van Handel uit de voorgaande artikelen.



Figuur 4: Organisatieschema Ministerie van Handel

Het directoraat MKB heeft in ons voorbeeld als missie geformuleerd: "Het bevorderen van de concurrentiepositie van het gehele midden- en kleinbedrijf". Met behulp van de volgende strategie wordt getracht deze missie te verwezenlijken: "Het ontwerpen van beleid gericht op het verbeteren van de positie van het midden- en kleinbedrijf door het stimuleren van kostenbeheersing,

kennisvergroting en kwaliteitsverhoging, en het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van dit beleid”.

Een belangrijke stimuleringsregeling die onder het directoraat Midden- en kleinbedrijf valt is de regeling “Herintreders in de Detailhandel” (HID).

Deze stimuleringsregeling is in het leven geroepen in verband met de wijziging van de winkelsluitingswet. Als gevolg van de mogelijkheid om van 6 uur ‘s avonds tot 10 uur ‘s avonds open te zijn dreigt de detailhandel terrein te verliezen ten opzichte van het grootwinkelbedrijf. De hogere salarispost in verband met het extra personeel dat nodig is om langer open te blijven, is voor veel detaillisten niet op te brengen. Daardoor zullen waarschijnlijk vele detaillisten besluiten toch op de oude tijd (6 uur ‘s avonds) dicht te gaan. Hierdoor bestaat de kans dat een deel van de potentiële omzet verschuift naar het grootwinkelbedrijf dat wel ‘s avonds open blijft. Het directoraat MKB heeft daarom de HID-regeling in het leven geroepen. Op basis van deze regeling kunnen detaillisten een tegemoetkoming in de gestegen salariskosten krijgen. Bovendien stimuleert de regeling het in dienst nemen van herintreders, waardoor de werkloosheid in deze categorieën naar verwachting zal dalen en (relatief) ervaren mensen kunnen worden aangetrokken.

Tot zover het schetsen van de uitgangssituatie. Bij het bepalen van de meest voor de hand liggende verzelfstandigingsvorm voor de directie Uitvoering, wordt het stroomdiagram uit paragraaf 2 gehanteerd.

De eerste vraag uit blok 1 van het diagram luidt of marktwerking bij de uitvoering van deze taak wenselijk is en mogelijk is. Indien als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de “tucht van de markt” effectiever inwerkt op het functioneren van een organisatie dan de “tucht van het budget” kan de vraag voor de directie Uitvoering omgedraaid worden: Waarom hier geen marktwerking van toepassing laten zijn? Waarschijnlijk zijn er voldoende partijen op de markt die deze uitvoeringshandelingen (administratie en inhoudelijk technisch beoordelen) zouden kunnen en willen uitvoeren.

Hierna komt de vraag aan de orde of het noodzakelijk is dat de overheid deze taak zelf uitvoert. Ook op dit punt lijken er ten aanzien van deze taak weinig argumenten tegen te bestaan. Hierbij gaan we er van uit dat de omgeving van het directoraat redelijk stabiel is. Tevens laten wij ons hierbij enigszins leiden door voorbeelden uit de Angelsaksische landen, waarbij men mentaal enige stappen vooruit is op de Nederlandse situatie en de “bewijslast” reeds heeft omgekeerd. Dit heeft bijvoorbeeld in Nieuw-Zeeland geleid tot een zeer beperkte centrale overheid, waarbij de overheidstaken alleen noch maar bestaan uit het maken van beleid, dat vervolgens door derden wordt uitgevoerd. Alle uitvoeringstaken (inclusief onderwijs, gezondheidszorg e.d.) worden in principe uitbesteed aan op afstand staande uitvoeringsorganisaties, of aan de markt. Uiteraard speelt bij bovenstaande overwegingen een rol of er na verloop van tijd - zeker indien de uitvoering van een taak kapitaalintensief is - nog wel echte alternatieven (lees: (potentiële) concurrenten) zijn voor de organisatie die belast is met het uitvoeren van de betreffende taak. Bij de uitvoering van een relatief eenvoudige taak als het uitvoeren van de HID-regeling lijkt het antwoord op deze vraag bevestigend te kunnen zijn.

Tot slot rest alleen nog de vraag of de HID-regeling aan te merken is als een politiek gevoelige taak. Het antwoord op deze vraag is enigszins subjectief en tijdgebonden, maar in vergelijking tot bijvoorbeeld het asielbeleid en zorgbeleid, waar meer ethische problemen een rol spelen, steekt de HID-regeling hierbij relatief gunstig (politiek niet gevoelig) af.

Indien verder wordt verondersteld dat het mogelijk is om duidelijke richtlijnen en heldere normen voor de uitvoering te formuleren lijkt privatisering van de uitvoerende werkzaamheden van het directoraat van het MKB naar onze inschatting alleszins mogelijk. In dat geval is uiteraard wel een adequate toezichtfunctie nodig, net als trouwens bij de andere verzelfstandigingsvormen. Als specifiek punt geldt hierbij de controle op de rechtmatige betaling door de verzelfstandigde organisatie van de ter beschikkinggestelde subsidiegelden.

De directie Uitvoering zal hierbij waarschijnlijk samen met een deel van de directie Ondersteuning worden geprivatiseerd, om de directie Uitvoering ook in de nieuwe situatie bij te kunnen staan.

Aan bovenstaande ontwikkeling valt naar onze mening op termijn voor de Nederlandse overheid niet te ontkomen. De huidige vorming van kerndepartementen en de verzelfstandiging van overheidstaken is hier een voorbode van.

5. Effect op de managementrapportage door verzelfstandiging

De directie Uitvoering heeft als missie (zie deel 1) het zo goed mogelijk uitvoeren van wet- en regelgeving, in ons voorbeeld (beperkt tot) de HID-regeling. Wij hebben daarvoor als functionele kritische succesfactoren voor de directie Uitvoering rechtmatigheid en doelmatigheid als voorbeelden

genoemd, die als volgt zijn uitgewerkt en verder in de managementrapportage worden opgenomen (met de daarbij behorende prestatie-indicatoren en acties).

DirectieUitvoering

FunctioneleKritische Succesfactor	FunctionelePrestatie-indicator	DefinitieFunctionele Prestatie-indicator	Meetbaarin/door
Rechtmatigheid uitvoering	Rechtmatige afhandelingen	Aantalafhandelingen volgende derichtlijnen/ procedures ten opzichte van totaal aantal afhandelingen	-Rapportage afhandeling controle -Steekproeven

Figuur 5: Voorbeeld van functionele parameters

DirectieUitvoering

OperationeleKritische Succesfactor	OperationelePrestatie-indicator	DefinitieOperationele Prestatie-indicator	Meetbaarin/door
DoelmatigheidUitvoering	Kostenuitvoering	Gemiddeldeapparaatskosten aangewend voor de afhandeling van subsidie-aanvragen	Financieelsysteem
	Doorlooptijduitvoering	Gemiddelde tijd nodig voor afhandeling van subsidie-aanvragen	Documentatieinformatie systeem

Figuur 6: Voorbeeld van operationele parameters

Om het effect van verzelfstandiging te bepalen op de managementrapportage is het van belang eerst te bepalen of, en zo ja in welke mate, de missie en strategie van de organisatie (directie Uitvoering) wijzigt door verzelfstandiging. In verband met de verzelfstandiging (in welke vorm dan ook) krijgt de organisatie een nieuwe naam: *DienstUitvoeringOverheidsRegelingen* (DUOR). In de door ons onderkende verzelfstandigingsvormen en op basis van de in figuur 1 onderkende eisen wijzigt de missie en strategie als volgt:

DienstUitvoeringOverheidsRegelingen

Verzelfstandigingsvorm	Karakteristiekorganisatie	Aanpassingmissie?	Opmerkingen
Privatisering	Marktorganisatie	Ja	Geheel los van de overheid, op eigen benen staan
ZBO	Taak-/marktorganisatie	Ja	Binnen grenzen eigen marktverantwoordelijkheid (beperkt deel)
Agentschap	Taakorganisatie	Nee	Meer vrijheid ten aanzien van bedrijfsvoering
Zelfbeheer	Taakorganisatie	Nee	Beperkttere vrijheid ten aanzien van bedrijfsvoering

Figuur 7: Verzelfstandiging en aanpassing missie en strategie

Ervan uitgaande dat elke overheidsorganisatie als onderdeel van een ministerie een afgeleide missie heeft, blijkt uit bovenstaande figuur dat indien de karakteristiek van de organisatie niet wijzigt, verzelfstandiging niet leidt tot een aanpassing van de missie van de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie. Het leidt daarentegen wel tot aanpassing van de strategie omdat, ten opzichte van de niet-verzelfstandigde situatie, door de verkregen vrijheid ten aanzien van de bedrijfsvoering de middelen op een andere wijze kunnen worden ingezet (o.a. toepassing integraal management, introductie van baten-lastenstelsel).

Uit paragraaf 2 kunnen we concluderen dat verzelfstandiging in principe drie kernvraagstukken oproept:

1. Wat gebeurt er met het takenpakket (meer markt?);
2. Welke vrijheid in de wijze van bedrijfsvoering is er (ruimer beheerregime?);
3. Hoe wordt aan scheiding tussen beleid en uitvoering vormgegeven (ministeriële verantwoordelijkheid?).

Afhankelijk van de mate waarin de specifieke verzelfstandigingsvorm door deze kernvraagstukken wordt geraakt, wordt daarmee de interne aansturing en de externe aansturing geraakt, hetgeen vervolgens van invloed is op de interne verantwoordingsrapportage en de externe managementrapportage.

De effecten van verzelfstandiging op de interne managementrapportage van de Dienst Uitvoering OverheidsRegelingen (opgesteld op basis van de strategische, functionele en operationele en parameters ten opzichte van figuur 5 en 6 kan als volgt worden aangegeven.

DienstUitvoeringOverheidsRegelingen

Verzelfstandigingsvorm	Strategischeparameters	Functioneleparameters	Operationeleparameters
Privatisering	Nieuw: gericht op o.a. marktgroei, klantgerichtheiden winstgevendheid Doelmatigheiden rechtmatigheiduitvoering	* Nieuw: door klant geaccepteerde prijs/kwaliteitverhouding (marketing-functie)	Doelmatigheiduitvoering (specifiek) Rechtmatigheiduitvoering (specifiek)
ZBO	Idemprivatisering (markt relatief minder belangrijk), gesplitst in taak- en marktontwikkelingen, klantgerichtheid kostendekkendheid Doelmatigheiden rechtmatigheiduitvoering	* Idemprivatisering (beperkt marketing-functie)	Idemprivatisering
Agentschap	Nieuw: taakontwikkelingen, kostendekkendheid Doelmatigheiden rechtmatigheiduitvoering	* Nieuw: Marketingfuctie (indien meerdere opdrachtgevers)	Idemprivatisering
Zelfbeheer	Idemagentschap	*	Idemprivatisering

Figuur 8: Effecten van verzelfstandiging op de interne managementrapportage

Als verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie wordt het doelmatig en rechtmatig uitvoeren van overheidsregelingen van strategisch belang ("core competence"): zij "promoveren" daarmee tot strategische parameters die tevens op het operationele vlak verder specifiek worden uitgewerkt en gevolgd.

* N.B. Daar de DUOR nu als één organisatie wordt gezien zijn functionele parameters (gericht op het specifieke bedrijfsfunctie-onderdeel zoals voor de afdeling Aanvraag, Beschikking, Betaling en Controle) niet separaat getoond. Deze parameters zijn wel degelijk relevant voor de afdelingen binnen de DUOR, maar daarvan is in dit voorbeeld afgezien. Als nieuwe functie ontstaat bij privatisering en ZBO (beperkt) de Marketing afdeling door de (gedeeltelijke) overgang naar marktorganisatie. Hierdoor zijn nieuwe functionele parameters noodzakelijk.

De effecten van verzelfstandiging op de externe verantwoordingsrapportage naar de minister / secretaris-generaal (afgeleid uit de interne managementrapportage) is daarmee als volgt:

DienstUitvoeringOverheidsRegelingen

Verzelfstandigingsvorm	Strategischeparameters	Functioneleparameters	Operationeleparameters
------------------------	------------------------	-----------------------	------------------------

Privatisering	Geen (geen ministeriële verantwoordelijkheid) Uitzonderingsrapportage over doelmatigheid en rechtmatigheid uitvoering	Geen (uitzonderingsrapportage)	Geen (uitzonderingsrapportage)
ZBO	Idem interne managementrapportage (samenvatting) Uitzonderingsrapportage over doelmatigheid en rechtmatigheid uitvoering	Geen (uitzonderingsrapportage)	Geen (uitzonderingsrapportage)
Agentschap	Doelmatigheid en rechtmatigheid uitvoering (uitgebreiderapportage) Kostendekkendheid	Geen (uitzonderingsrapportage)	Geen (uitzonderingsrapportage)
Zelfbeheer	Idem agentschap	Geen (uitzonderingsrapportage)	Geen (uitzonderingsrapportage)

Figuur 9: Effecten van verzelfstandiging op de externe verantwoordingsrapportage

6. Slot

Wij concluderen dat verzelfstandiging alleen effect heeft op de interne managementrapportage en externe verantwoordingsrapportage indien en voor zover er sprake is van een aanpassing van de missie en strategie (verandering in taak- / marktorganisatie). Daarnaast neemt de informatievoorziening naar de minister / secretaris-generaal af naarmate deze minder verantwoordelijkheid voor de betreffende organisatie heeft (hoeft minder te weten over input en het procesverloop). De aanpassing van de rapportages hebben dan ook uitsluitend hierop betrekking. De toekomst- en actiegerichte rapportage zoals in deel 2 beschreven conform de STAP-rapportage (Strategie, Toekomst, ActiePlan), geeft naar onze mening een adequate invulling van sturen op hoofdlijnen, op basis van wederzijds vertrouwen en afgebakende verantwoordelijkheden. Indien deze rapportage wat inhoud en vorm betreft vastligt, heeft de verzelfstandigingsvorm waarin de organisatie opereert hierop geen invloed, tenzij de missie en strategie wijzigt (zie hierboven). Tevens merken wij op dat verzelfstandiging in welke vorm dan ook niet de aanleiding dient te zijn de interne en externe sturing te verbeteren. Indien dit wel het geval is betreft het reparatie van "achterstallig onderhoud", hetgeen helaas bij verschillende verzelfstandigingsoperaties nog steeds is te constateren.

Noten

- [1] De auteurs danken de heren drs. E. Gerritsen (Centrale directie FEZ, ministerie van Buitenlandse Zaken), C. Klop (Centrale Financiën Instellingen, ministerie van OCW), drs. A. Sorber en drs. G. Janssen (Afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie, ministerie van Financiën) en R.G. Vonck RA (Arthur Andersen) voor hun constructieve commentaar op een eerder concept van dit artikel. De auteurs zijn eindverantwoordelijk voor de inhoud.
- [2] Cijfers zeggen niet alles!, Methoden ter verbetering van de interne managementrapportage, A.A. de Waal, H. Bulthuis, Arthur Andersen, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1995.
- [3] "Een nieuwe start, verzelfstandiging als bijdrage aan bestuurlijke vernieuwing", drs A.A.M. Horrevorts en dr. C.J. Verhoeven, Overheidsmanagement, 1995/9.
- [4] "Vorzelfstandiging en kerndeptementen", A. Bestebreuer, Bestuurskunde jrg. 5, 1-1996.
- [5] "Verantwoord verzelfstandigen", rapportage van de commissie-Sint, uitgave ministerie van Binnenlandse Zaken, januari 1995.
- [6] Opgemerkt wordt dat niet alle vragen met ja behoeven te worden beantwoord om voor de betreffende vorm van verzelfstandiging in aanmerking te komen.
- [7] "Contractmanagement, financieel beheer, prestatie metingen verslaggeving", managementbijeenkomst 21 maart 1996 (Arthur Andersen), R. Richardson (voormalig minister van Financiën, Nieuw-Zeeland) en J.K. Poot.
- [8] Financieel beheer en prestatie meting bij de rijksoverheid, Arthur Andersen, september 1994.
- [9] Het woord extern wordt hier gebruikt in de betekenis van "buiten de specifieke organisatie": in het voorbeeld het directoraat MKB. Wij doelen met name op de rapportage aan de minister

en de secretaris-generaal. Met extern wordt nadrukkelijk niet de rapportage bij externe verzelfstandigingenprivatisering bedoeld.

- [10] Dat in de recente en huidige verzelfstandigingen deze organisaties ook meer informatie dan voorheen dienen te rapporteren, komt met name door de beperkte aandacht die dit in het verleden heeft gekregen. Het betreft in feite het repareren van 'achterstallig onderhoud'. Zie ook: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, Algemene Rekenkamer, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1995.
- [11] "Ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's. Een rijksbeeld van de algemene rekenkamer", Projectteam Centraal Thema 1994, Bureau Europees en Rijksbreed doelmatigheidsonderzoek (ERDMO) van de Algemene Rekenkamer, Overheidsmanagement 1995/9.