

***“It's your attitude not your aptitude that  
determines your altitude”***

**Achtergronden bij de  
ontwikkeling van de  
planningattitude van het  
management van  
waterschappen**

***Afstudeeropdracht opleiding Master of  
Science Managementwetenschappen  
Studierichting Accounting and Finance Open  
Universiteit Nederland***

Hans Nederend  
Studentnummer 838620265

Begeleider en examiner:  
Prof. dr. A.C.N. van de Ven RA  
Medebeoordelaar:  
drs. T. Börner

---

## Voorwoord

Deze scriptie is het resultaat van mijn onderzoek naar de achtergronden van de ontwikkeling van de planningattude van het management van waterschappen. Dit proces van het schrijven van een afstudeerscriptie heeft door uiteenlopende oorzaken maar liefst drie jaar geduurd. Achteraf realiseer ik mij dat dit waarschijnlijk de enige gelegenheid in een mensenleven is om aan de wetenschap te snuffelen.

Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar mijn begeleider Arco van de Ven, die er op een positief kritische wijze (en altijd bijzonder snel) voor zorgde dat ik niet te ver afdwaalde van de rode draad. Daarnaast heeft hij mij diverse malen op een stimulerende wijze over de onvermijdelijke “doeie” punten heen geholpen.

Het onderzoek had niet kunnen plaatsvinden zonder de medewerking van managers van de zes onderzochte waterschappen. De interviews heb ik als zeer open en constructief ervaren. De respondenten van de waterschappen wil ik dan ook hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek en de tijd en documenten die zij beschikbaar stelden.

De bijeenkomsten in de studiering zijn voor mij altijd zeer stimulerend en leerzaam geweest en hebben mij een gevoel van lotsverbondenheid gegeven. Ik wil Johan van de Boomen, Arco van de Ven en Bernard Verstegen bedanken voor de inspirerende wijze waarop zij inhoud hebben gegeven aan deze kringbijeenkomsten.

Steeds heb ik geprobeerd een redelijke balans te vinden tussen werk, privé en studie. Zonder het begrip, de onvoorwaardelijke steun en vooral het geduld van Ingrid had ik eindstreep vast niet bereikt.

Voorburg, juli 2008

**INHOUDSOPGAVE**

Samenvatting.....	4
1. Inleiding .....	5
1.1 Inleiding.....	5
1.2 Leeswijzer .....	5
2. Onderzoeksopzet.....	6
2.1 Doelstelling van het onderzoek.....	6
2.2 Vraagstelling .....	6
2.3 Verantwoording van de onderzoeksmethode .....	7
2.4 Beschrijving analyse empirisch onderzoek.....	10
3. De relatie van planningattitude met prestaties van overheden .....	11
3.1 Operationalisering van het begrip planningattitude .....	11
3.2 Bevindingen van G.J. van Helden ten aanzien van de ontwikkeling van de planningattitude bij gemeenten.....	12
3.3 Vergelijking van gemeenten met waterschappen .....	14
3.4 Samenstelling vragenlijst empirisch onderzoek.....	16
4. De elementen die een rol spelen bij de ontwikkeling van de planningattitude .....	20
4.1 Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied .....	20
4.2 De rol van kenmerken van overheidsorganisaties.....	27
4.3 De rol van de prestatie management.....	30
4.4 De rol van de ontwikkeling van het instrumentarium .....	34
4.5 De rol van de expertise van de financiële functie .....	38
5. Resultaten empirisch onderzoek .....	42
5.1 Algemeen .....	42
5.2 Casus Waterschap Veluwe.....	42
5.3 Casus Waterschap Rivierenland.....	44
5.4 Casus Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.....	47
5.5 Casus Hoogheemraadschap van Rijnland .....	50
5.6 Casus Wetterskip Fryslân .....	53
5.7 Casus Waterschap De Dommel.....	56
6. Analyse casusonderzoek.....	59
6.1 Algemeen .....	59
6.2 Deelvraag 1 Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied .....	60
6.3 Deelvraag 2 De rol van kenmerken van overheidsorganisaties .....	61
6.4 Deelvraag 3 De rol van de prestatie management .....	62
6.5 Deelvraag 4 De rol van de ontwikkeling van het instrumentarium.....	63
6.6 Deelvraag 5 De rol van de expertise van de financiële functie.....	64
7. Conclusies, beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen.....	66
7.1 Conclusie: antwoord op de centrale vraag .....	66
7.2 Beperkingen van het onderzoek .....	67
7.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek .....	67
Bijlage 1. Selectie waterschappen voor het onderzoek .....	68
Bijlage 2. Respondenten .....	69
Bijlage 3. Documenten gebruikt bij het onderzoek .....	70
Bijlage 4. Bronnenoverzicht .....	71

---

## Samenvatting

De doelstelling van het onderzoek is naar achterliggende oorzaken te zoeken bij een matig ontwikkelde planningattitude van het management van waterschappen. Van Helden (2000) definieert het begrip planningattitude kort als de mate waarin politici en managers bij hun besluitvorming expliciet rekening houden met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend.

Er zijn vijf aspecten onderzocht waarvan verwacht werd dat deze een rol spelen bij deze matig ontwikkelde planningattitude, te weten de ontwikkeling van het instrumentarium, de expertise van de financiële functie, kenmerken van overheidsorganisaties, deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied en prestatie management.

Het onderzoek is als exploratief te typeren. In het onderzoek zijn zes waterschappen betrokken. Er zijn twee cases met hoger dan gemiddeld, twee met een gemiddeld en twee waterschappen met een lager dan gemiddeld prestatieniveau geselecteerd. Dit prestatieniveau is ontleend aan verschillende bedrijfsvergelijkingen die onder waterschappen worden gehouden. Er is tevens onderzocht wat de relatie tussen de vijf onderzochte aspecten en het prestatieniveau van de organisaties is.

Als respondenten zijn managers van waterschappen gekozen die direct betrokken zijn bij het primaire proces. Om van de geselecteerde personen de benodigde informatie te verkrijgen, zijn deze geraadpleegd door middel van interviews met ongestructureerde open vragen. Deze vragen zijn ontleend aan de theorie. Er is derhalve sprake van de aansluiting tussen de theorie en de vragen (zie hoofdstuk 3 en bijlage I, vragenlijst).

Aan de hand van de interviews zijn de verkregen gegevens geanalyseerd en geïnterpreteerd. Om validiteit van de informatie te verhogen zijn de aan de hand van aantekeningen en opnamen uitgewerkte verslagen van de interviews aan de geïnterviewde personen teruggekoppeld. Daarnaast zijn ter beschikking gestelde documenten uit de planning en controlcyclus van de respondenten onderzocht om de antwoorden uit de interviews te toetsen (bronnentriangulatie).

In eerste instantie is per waterschap de analyse en de omschrijving gegeven, daarna zijn over de cases heen de deelvragen beantwoord. In de conclusie bij de beantwoording van de centrale vraag aangegeven wat de aspecten zijn die het verschil maken waarbij ook het prestatieniveau in beschouwing is genomen.

In de analyse van de casussen zijn een aantal conclusies getrokken met betrekking tot aspecten die een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management. De belangrijkste aspecten blijken te zijn specifieke kenmerken van overheidsorganisaties, de ontwikkeling van het instrumentarium en de expertise van de financiële functie. Bij de laatste twee aspecten is er een duidelijke relatie met het prestatieniveau van de waterschappen te leggen zoals dat uit bedrijfsvergelijkingen blijkt.

Bij de conclusies en interpretaties moeten de beperkingen van het onderzoek zoals beschreven in paragraaf 7.2 in acht genomen worden.

## **1. Inleiding**

### **1.1 Inleiding**

Net als bij andere overheden is ook bij waterschappen het planning en controlinstrumentarium volop in ontwikkeling. Er wordt veel tijd, geld en energie in gestoken met als doel een betere publieke verantwoording, het verbeteren van efficiency en effectiviteit, het realiseren van besparingen en bij te dragen aan veranderingsprocessen in het algemeen.

Deze inspanningen worden maar ten dele beloond, sterker nog, het gebruik van planning en controlinstrumenten bij de overheid is in het algemeen niet bijzonder succesvol. Slechts in beperkte mate wordt bijgedragen aan de hiervoor genoemde doelstellingen.

Van Helden (2000) heeft uitgebreid onderzoek gedaan bij gemeenten naar het beperkte succes van planning en control. Hierbij heeft hij geconstateerd dat de dimensie planningattitude van managers en bestuurders de grootste bottleneck is voor het succes van een planning en controlsysteem. Planningattitude is de mate waarin managers en bestuurders bij hun beslissingen bewust rekening houden met de informatie die aan het planning en controlinstrumentarium kan worden ontleend.

Op grond hiervan heb ik verder onderzoek naar de achterliggende oorzaken van een matig ontwikkelde planningattitude zinvol geacht. Wanneer hierover meer bekend is, kunnen daaruit mogelijk conclusies worden getrokken over de beïnvloedbaarheid van de planningattitude en daarmee het succes of de benadering van planning & control bij overheden in het algemeen. Naar achterliggende oorzaken van een slecht ontwikkelde planningattitude bij het management van overheden is nog niet veel onderzoek gedaan. Om hierin inzicht te verkrijgen is een praktijkonderzoek uitgevoerd bij een zestal bewust geselecteerde waterschappen.

### **1.2 Leeswijzer**

Deze scriptie begint met de samenvatting van het onderzoek.

In hoofdstuk 2 zijn de doelstelling, de onderzoeksvraag en de deelvragen uitgewerkt.

In de hoofdstukken 3 is het algemene en in hoofdstuk 4 het meer specifieke theoretische resultaat van literatuuronderzoek naar de achtergronden van de planningattitude uitgewerkt.

In hoofdstuk 5 zijn de resultaten van het empirisch onderzoek bij zes geselecteerde waterschappen weergegeven.

In hoofdstuk 6 zijn de resultaten geanalyseerd per deelvraag.

Tenslotte zijn in hoofdstuk 7 de conclusies, de beperkingen van het onderzoek en de aanbevelingen geformuleerd.

---

## 2. Onderzoeksopzet

### 2.1 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is achterliggende oorzaken te vinden bij de theorie van G.J. van Helden dat de planningattitude van managers bij de overheid slecht ontwikkeld is.

Mijn onderzoek moet een bijdrage leveren aan de bovenliggende vraag waarom het gebruik van planning en controlinstrumenten bij de overheid niet bijzonder succesvol is. Slechts in beperkte mate wordt bijgedragen aan een betere publieke verantwoording, het verbeteren van efficiency en effectiviteit, het realiseren van besparingen (M. Bolton, 2003 en G. Bouckaert, 1999) en aan veranderingsprocessen bij overheden in het algemeen. De planningattitude van managers bij overheden kan hierbij een belangrijke rol spelen. Door Van Loon, Van Helden en Tillema is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de planningattitude in relatie tot andere grootheden zoals de ontwikkeling van het planning & controlinstrumentarium. Naar achterliggende oorzaken van een slecht ontwikkelde planningattitude bij het management van overheden is nog niet veel onderzoek verricht.

De door Van Helden onderzochte gemeenten geven zelf aan dat de dimensie planningattitude het meeste als een bottleneck voor het succes van een planning en controlsysteem wordt gezien (Van Helden, 2000).

Op basis hiervan is verder onderzoek zinvol. Er wordt als het ware uitgenodigd om naar de achterliggende oorzaken van een slecht ontwikkelde planningattitude op zoek te gaan. Wanneer hierover meer bekend is, kunnen daaruit mogelijk conclusies worden getrokken over de beïnvloedbaarheid van de planningattitude en daarmee het succes of de benadering van planning & control bij overheden in het algemeen.

### 2.2 Vraagstelling

De vraagstelling die richting moet geven aan het onderzoek en voorwaarden moet scheppen om inzicht te krijgen in de materie, laat zich als volgt samenvatten:

#### ***Wat zijn de achterliggende oorzaken van een matig tot slecht ontwikkelde planningattitude bij het management van waterschappen?***

Om inzicht te krijgen in de verschillende aspecten en om verklarende factoren te identificeren, is de hoofdvraag opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. *Hoe kan het begrip planningattitude worden geoperationaliseerd?*
2. *Wat is de staat van de planningattitude en de mate van het succes van planning en control bij gemeenten?*
3. *In hoeverre kunnen gemeenten en waterschappen vergelijkbaar worden geacht?*
4. *Welke elementen spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de planningattitude bij het management van waterschappen?*
  - a. *In hoeverre spelen de deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?*
  - b. *In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?*
  - c. *In hoeverre speelt prestatie management een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?*
  - d. *In hoeverre speelt de ontwikkeling van het accounting instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?*
  - e. *In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?*

## 2.3 Verantwoording van de onderzoeksmethode

### 2.3.1 Onderzoeksstrategie

De vraag wat de achterliggende oorzaken zijn van een matig tot slecht ontwikkelde planningattitude bij het management van waterschappen laat zich deels beantwoorden door bestudering van de literatuur.

Zowel uit de Nederlandstalige als de Engelstalige literatuur zijn achtergronden gehaald van de relatie tussen planningattitude en het succes van planning en control.

Daarnaast wordt een empirisch, praktijkgericht onderzoek bij een aantal waterschappen uitgevoerd om naast verklaringen in de theorie, exploratief te zoeken naar verklaringen bij de in paragraaf 2.2 genoemde vragen. Het praktijkgericht onderzoek zal mogelijk conclusies uit het theoretisch kader ondersteunen dan wel tegenspreken en daarmee het reeds verrichte onderzoek naar planning & control bij de overheid uitbreiden. Van Helden heeft zijn conclusies ten aanzien van de ontwikkeling van de planningattitude gebaseerd op onderzoek bij gemeenten. Dat het praktijkonderzoek wordt verricht bij waterschappen acht ik gerechtvaardigd omdat gemeenten en waterschappen als lagere overheden in bepaalde opzichten vergelijkbaar zijn. Deze vergelijking wordt in paragraaf 3.3 nader uitgewerkt met inbegrip van de beperkingen die hieruit voortvloeien.

Overwegingen bij de keuze voor een casusonderzoek zijn:

- een beperkt aantal onderzoeksobjecten;
- meer diepte dan breedte;
- kwalitatieve gegevens en analyse.

Als methode van gegevensverzameling wordt gebruik gemaakt van interviews met behulp van een vragenlijst met open vragen, enerzijds om de vergelijkbaarheid van de resultaten te verhogen en anderzijds om open te staan voor als relevant ervaren toepassingen in de praktijk en nieuwe ontwikkelingen. Deze aanpak bevordert de consistentie tussen de verschillende interviews.

In het onderzoek zal de validiteit van het onderzoek nagestreefd worden met behulp van theoretisch onderzoek, interviews en documentanalyse van relevante interne documenten. Door gebruik te maken van verschillende methoden met meerdere metingen wordt verondersteld dat waarnemingen worden herhaald en de validiteit wordt vergroot. Met data triangulatie kan het verschijnsel van verschillende kanten worden belicht.

Interne validiteit betreft het leggen van causale verbanden tussen variabelen. Yin (2003) bespreekt de mogelijkheid van patternmatching; het vergelijken van de op voorhand verwachte patronen met de in de empirie gevonden patronen van gegevens. Bij meerdere casussen kunnen overeenkomstige of juist tegenstrijdige verklaringen gevonden worden. Om de interne validiteit te waarborgen, zijn op grond van de theorie de verwachtingen geformuleerd en op basis van deze verwachtingen de vragen gekozen. De theorie zal bij de vragen, empirische data, analyse en conclusie aansluiten. Bij het onderzoeken van zes waterschappen zullen overeenkomstige of tegenstrijdige verklaringen gevonden worden.

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van de bevindingen van casusonderzoek naar andere situaties. Yin (2003) maakt hierbij onderscheid tussen statistische en theoretische generaliseerbaarheid. Bij casusonderzoek gaat het om theoretische generaliseerbaarheid. De resultaten worden gegeneraliseerd naar de, in dit geval bouwstenen van een theorie. Yin beschrijft de replicatieloga bij meervoudige casusonderzoeken. Resultaten van de ene casus worden vergeleken met de resultaten van andere casussen. De casussen moeten gelijke resultaten opleveren (letterlijke replicatie) of door theorie voorspelde tegengestelde resultaten (theoretische replicatie). De kracht van meervoudig casusonderzoek zit dus niet in

---

een versterking van de conclusies door een grotere steekproef, maar in de mogelijkheid door replicatie de (bouwstenen van een) theorie te onderbouwen.

### 2.3.2 Selectie van de cases

Ten aanzien van de selectie van de onderzoeksobjecten is gekozen voor een doelgerichte steekproef. Uit bestaande benchmarks als de Integrale Prestatievergelijking Waterschappen (IPWater), de Begrotingsvergelijking en de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer kan globaal worden opgemaakt hoe de verschillende waterschappen ten opzichte van elkaar presteren. Hoewel er veel beperkingen zijn verbonden aan het trekken van absolute conclusies uit deze benchmarks, kunnen deze als een indicatie worden beschouwd voor het prestatieniveau van de waterschappen. Op basis van zes bedrijfsvergelijkingen zijn twee waterschappen geselecteerd die hoger dan gemiddeld, twee die lager dan gemiddeld en twee die min of meer gemiddeld presteren. Dit onderscheid is gemaakt om een evenwichtige populatie op te bouwen. Hiermee kan mogelijk worden voorkomen dat het relatief goed of relatief slecht slecht presteren een doorslaggevend effect heeft op de resultaten van het onderzoek.

De geselecteerde waterschappen zijn:

- Hoger dan gemiddeld:
  - Waterschap Veluwe
  - Waterschap Rivierenland
- Gemiddeld:
  - Hoogheemraadschap van Rijnland
  - Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden
- Lager dan gemiddeld:
  - Waterschap De Dommel
  - Wetterskip Fryslân

Bij zes organisaties kan niet van een breed onderzoek gesproken worden. Mogelijk kunnen aan de uitkomsten toch geldige uitspraken worden ontleend omdat de populatie is vrij homogeen gezien de taakuitvoering waarvoor de waterschappen zijn gesteld.

### 2.3.3 Beknopte typering van de onderzochte organisaties

#### **Algemeen**

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving van de onderzochte waterschappen gegeven waarbij aan de orde komen de ligging van het beheergebied, het aantal inwoners, de oppervlakte de taken en de bestuurs- en personeelsomvang.

#### **Waterschap Veluwe**

Waterschap Veluwe werkt in Nederlands grootste aaneengesloten natuurgebied, de Veluwe. Waterteknisch wordt het beheergebied deels begrensd door de rivier de IJssel en de Randmeren.

Het totale beheergebied van Waterschap Veluwe omvat 1.360 km<sup>2</sup>. In het gebied wonen ruim 400.000 mensen in 19 gemeenten. Het gebied omvat de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer (ten westen van de IJssel), Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek, Putten, Voorst en Zutphen (ten westen van de IJssel). Ook kleine delen van de gemeenten Arnhem, Barneveld, Nijkerk en Rheden en delen van de gemeenten Olst-Wijhe ten westen van de IJssel, zoals Marle en Welsum, horen hierbij.

De taken van dit waterschap bestaan uit waterkering-, waterkwantiteits- en waterzuiveringsbeheer. Hiervoor beschikt het waterschap over een personeelsformatie van ongeveer 200 fte en 30 bestuurders.

### ***Waterschap Rivierenland***

Waterschap Rivierenland beheert het stuk Nederland tussen de grote rivieren vanaf de Duitse grens tot aan Dordrecht. Dat is het rivierengebied waarin Waterschap Rivierenland werkt aan veilige dijken, een goed waterbeheer en het zuiveren van rioolwater. De zorg voor de grote rivieren (Maas, Waal, Merwede, Rijn) behoort hier niet toe. Dit is een taak van Rijkswaterstaat.

Ruim 700 medewerkers en 37 bestuurders zorgen voor veiligheid, voldoende water en schoon water door te werken aan de taken als waterbeheer, de zorg voor dijken en kades, het beheer van een aantal wegen en vaarwegen, het zuiveren van rioolwater en het bestrijden van muskus- en beverratten in Gelderland.

Het beheergebied omvat 2.010 km<sup>2</sup>. In het gebied wonen ca. 950.000 mensen in 38 gemeenten.

### ***Hoogheemraadschap van Rijnland***

Het hoogheemraadschap van Rijnland is een waterschap. Het gebied waarin Rijnland werkt, strekt zich uit van Wassenaar tot Amsterdam en van IJmuiden tot Gouda. In deze streek, die aan de westkant wordt begrensd door de Noordzee, liggen ongeveer tweehonderd polders, plassen, rivieren en vaarten.

De taken van dit waterschap bestaan uit waterkering-, waterkwantiteits- en waterzuiveringsbeheer. Hiervoor beschikt het waterschap over een personeelsformatie van ruim 600 fte en 37 bestuurders.

Het beheergebied omvat 1.800 km<sup>2</sup>. In dit gebied wonen ca. 1,3 mln. mensen in 42 gemeenten.

### ***Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden***

Waterschap Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zorgt voor het lokale en regionale waterbeheer in Midden-Nederland, te weten het zuidelijk deel van de provincie Utrecht en een klein deel van Zuid-Holland.

Voor de uitvoering van haar taak beschikt Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden over 30 bestuursleden en 280 medewerkers. De taken van dit waterschap bestaan uit waterkering-, waterkwantiteits- en waterzuiveringsbeheer en voor sommige watergangen het beheer van vaarwegen.

Daarnaast is het waterschap ook verantwoordelijk voor de verkeersregeling te water.

Het beheergebied omvat oppervlakte 820 km<sup>2</sup>. In het gebied wonen 750.000 mensen in 22 gemeenten.

### ***Waterschap De Dommel***

Waterschap De Dommel zorgt voor schoon en voldoende water in de Dommel en alle oppervlaktewateren in De Kempen en De Meierij in het midden van de provincie Noord-Brabant. In het hele stroomgebied van de Dommel, vanaf de Belgische grens tot aan Den Bosch, is Waterschap De Dommel actief. Dit gebied telt ca. 900.000 inwoners.

De oppervlakte van het beheergebied is ruim 1.500 km<sup>2</sup>. Aantal gemeenten in het gebied (geheel en gedeeltelijk) 34.

Het aantal bestuursleden is 45, het aantal medewerkers ca. 375.

### ***Wetterskip Fryslân***

Het beheergebied van Wetterskip Fryslân valt in grote lijnen samen met de provincie Friesland.

De taken van dit waterschap bestaan uit waterkering-, waterkwantiteits- en waterzuiveringsbeheer. Hiervoor beschikt het waterschap over een personeelsformatie van ruim 500 fte en 32 bestuurders. Het beheergebied omvat 3.550 km<sup>2</sup>, ca.650.000 inwoners en 34 gemeenten.

---

### **2.3.4 Beschrijving van het empirisch onderzoek**

Het praktijkonderzoek is verricht in het vierde kwartaal van 2007 en het eerste kwartaal 2008 bij zes waterschappen zoals beschreven in paragraaf 2.3.2. Er is geen onderzoek gedaan onder bestuurders van waterschappen. Ten aanzien van de planningattitude zal dit naar verwachting niet tot veel nieuwe inzichten leiden. Zorgvuldig heb ik uitgezocht welke managers ik wilde interviewen. Naar verwachting leveren interviews met de managers die verantwoordelijk zijn voor het instrumentarium te weinig op. De kans op 'wenselijke antwoorden' is dan groot. Daarom heb ik gekozen voor gesprekken met managers die verantwoordelijk zijn voor de beleidsvorming en de uitvoering.

De respondenten zijn directeuren of afdelinghoofden van de eerder genoemde waterschappen, afhankelijk van de door het waterschap gekozen organisatiestructuur. In eerste instantie zijn alle leidinggevendenden bij de zes organisaties benaderd. Aangezien deze allemaal bereid waren medewerking te verlenen, zijn geen andere waterschappen meer benaderd.

Desgewenst zijn, voorafgaand aan het interview, de vragen aan de respondenten toegestuurd. Met toestemming van de respondenten zijn van de interviews geluidsopnamen gemaakt. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt van de antwoorden. Van de geluidsopnamen en de aantekeningen zijn per casus samenvattingen gemaakt. De samenvattingen zijn gebruikt bij het beschrijven van de onderzoeksresultaten. De samenvattingen van de interviews zijn aan de respondenten ter controle voorgelegd. De meeste respondenten hebben hierop gereageerd.

Daarnaast zijn verschillende documenten geraadpleegd. Dit zijn documenten uit de afgelopen twee jaar die in de planning & controlcyclus van de waterschappen worden gebruikt (zoals voorjaarsnota, begroting, management rapportages, bestuursrapportages, jaarrekening) om de uitkomst van de interviews te toetsen of beter te kunnen duiden. De betrouwbaarheid van de uitkomsten wordt hierdoor bevorderd.

In bijlage 4 is een lijst van de geraadpleegde bronnen opgenomen.

### **2.4 Beschrijving analyse empirisch onderzoek**

Na de uitvoering van het onderzoek zoals hierboven is beschreven in paragraaf 2.3.5, zijn de uitkomsten samengevat in een tabel. Deze tabel is opgenomen in paragraaf 6.1. Het onderdeel van deze presentatie is dat zowel horizontaal als verticaal door de matrix kan worden gekeken. Hieruit blijkt per waterschap wat de belangrijkste factoren zijn die een rol spelen bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management maar kan ook snel worden vastgesteld welke van de theoretische oorzaken doorslaggevend is.

De tabel geeft inzicht in verschillen per categorie met een bepaald prestatieniveau. Wanneer blijkt dat voor bepaalde categorieën factoren een rol spelen die verschillen van de andere categorieën, kunnen hieraan (met de voorbehouden van casusonderzoek) conclusies worden verbonden. Daarnaast is vastgesteld of voor elk van de onderzochte elementen een relatie met het prestatieniveau van de waterschappen kan worden aangetoond.

Op grond hiervan is een gefundeerd oordeel gegeven over de invloed van de verschillende onderzochte elementen op de planningattitude van het management van waterschappen. Ook is geprobeerd een verband te leggen tussen de aspecten die er in dit opzicht toe doen.

### 3. De relatie van planningattitude met prestaties van overheden

#### 3.1 Operationalisering van het begrip planningattitude

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 1:

*Hoe kan het begrip planningattitude worden geoperationaliseerd?*

Van Helden (2000) definieert het begrip planningattitude kort als de mate waarin politici en managers bij hun besluitvorming expliciet rekening houden met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend. Hierbij verwijst hij naar het door P.J.J.M. van Loon (1993) ontwikkelde kader. Dit kader is nader uitgewerkt door S. Tillema (2002), waarbij zij zich richt op de ontwikkeling van accountinginstrumenten. Van Loon beschrijft drie dimensies waarlangs de financieel-economische besturing zich moet ontwikkelen, wil de organisatie met succes een volgend stadium van ontwikkeling bereiken:

1. De *planmatigheid* waarmee het management de externe middelenvererving en de interne middelenverdeling in de besluitvorming meeneemt. Het management moet voldoende gemotiveerd en deskundig zijn om in de besturing de financieel-economische aspecten mee te nemen die bij een volgende ontwikkelingsfase passen;
2. de *professionaliteit* van de financieel-economische functionarissen, met name blijkend uit de aanwezige taken, de omvang en kwaliteit van de financieel-economische formatie. De functionarissen moeten de bij een volgende ontwikkelingsfase behorende taakuitbreiding aankunnen en in staat zijn de ontwikkeling vaktechnisch te ondersteunen;
3. het *instrumentarium* dat de financieel-economische functionarissen ter beschikking staat, onder andere blijkend uit de aanwezige financiële systemen, documenten en gebruikte financiële instrumenten op geld- en kapitaalmarkt. Dit instrumentarium dient voldoende adequaat te zijn voor uitoefening van de taken.

De belangrijkste conclusie van Van Loon is dat, indien aan één van deze drie voorwaarden niet is voldaan, de ontwikkeling stagneert. Van Helden (2000) ziet, net als Van Loon, een onderontwikkelde planningattitude (door Van Loon de dimensie planmatigheid genoemd) als een belemmerende factor voor het succes van planning & control. In de praktijk zouden politici te veel geïnteresseerd zijn in de waan van de dag en ambtenaren te weinig prestatiegericht zijn. Van Helden gaat iets verder dan Van Loon door een onderontwikkelde planningattitude als de meest belemmerende factor te zien.

Van Loon onderscheidt binnen de dimensie planmatigheid vijf fasen. Door te bepalen in welke fase een organisatie zich bevindt, kan op min of meer objectieve gronden iets worden gezegd over het ontwikkelingsniveau binnen de dimensie planmatigheid. Vooral indirect is af te leiden hoe het met de planningattitude is gesteld. Uiteindelijk gaat het om de bereidheid en de wil om planmatig en prestatiegericht te werken en hierover verantwoording af te leggen.

De vijf fasen worden hierna in volgorde van ontwikkeling beschreven:

1. De ontwikkeling begint met het *non-planning* stadium waarin het management niet verder komt dan het verwerven van fondsen, het regelen van huisvesting, het aantrekken van personeel etc. Het management opereert van dag tot dag en heeft geen tijd om formele plannen op te stellen;
2. In het *financiële budgettering* stadium richt de organisatie een begrotingsproces in. Deze begroting luidt nog uitsluitend in financiële termen en is nog niet gebaseerd op achterliggende plannen;
3. In het *jaarplanning/planmatige budgettering* stadium richt het management een samenhangende planningprocedure in, resulterend in een jaarplan. Er is dan sprake

- 
- van een taakstellende begroting waarin de taken van de budgethouder gekoppeld zijn aan de hem daarvoor ter beschikking gestelde middelen;
4. Het *meerjarenplanning* stadium wordt bereikt wanneer het management binnen het begrotingsproces onderscheid gaat maken tussen de lange- en de korte termijnplanning;
  5. In het *strategische planning* stadium bouwt het management in het planningproces strategische keuzes ten aanzien van het handhaven, afstoten of te ontplooiën activiteiten. Het planningproces wordt zodanig ingericht dat de organisatie kan inspelen op kansen en bedreigingen die zich in een steeds veranderende omgeving voordoen.

### **3.2 Bevindingen van G.J. van Helden ten aanzien van de ontwikkeling van de planningattitude bij gemeenten**

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 2:

*Wat is de staat van de planningattitude bij gemeenten en mate van succes van planning en control?*

Bedrijfsmatig werken is een wijdverbreide gedachte bij de overheid sinds de jaren tachtig. Balanced Scorecard, benchmarking en het INK-managementmodel doen hun intrede bij de overheid. Onder de vlag van New Public Management (NPM) worden steeds nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Kort gezegd komt dit laatste neer op het importeren van sturings- en beheersingsmechanismen uit het private domein in de publieke sector. Een exponent hiervan is de invoering van het BBI-instrumentarium bij gemeenten. Dit is inmiddels een afgesloten hoofdstuk waarvan evaluaties beschikbaar zijn. G.J. van Helden (2000) heeft onderzoek gedaan naar de resultaten van de invoering van het BBI bij acht middelgrote gemeenten waarbij is geconstateerd dat het succes hiervan beperkt is. Concreet is hij tot de conclusie gekomen dat de planningattitude van politici en managers onderontwikkeld is. Dit heeft een negatieve invloed op de doorwerking (gebruik en effect) van het BBI-instrumentarium.

Van Helden concludeert, met veel voorbehoud, dat een samenhang bestaat tussen enkele planning en controlkenmerken: naarmate instrumenten beter ontwikkeld zijn, wordt een grotere bijdrage geleverd aan de realisatie van de BBI-doelen, zijn de opvattingen van het management hierover positiever en is ook de planningattitude van politici en managers sterker ontwikkeld. De eerder genoemde samenhang is vrij los aangezien deze niet voor alle acht gemeenten optreedt en bij alle genoemde kenmerken van planning en control van uiterst "zachte" vormen van kwantificering gebruik is gemaakt. Dit is niet nader uitgewerkt en daarom maakt Van Helden uitgebreid zijn voorbehoud.

Verder in zijn rapport wordt een model (fig. 1) getoond waaruit moet blijken dat een onderontwikkelde planningattitude een belemmering vormt voor het succes van planning en control.

Het achterliggende uitgangspunt van Van Helden (en met hem andere onderzoekers) is, dat actoren bereid en in staat dienen te zijn zich te gedragen naar centraal gemaakte regels en plannings. Ze moeten het alleen vaak nog "leren" maar dit kan tot stand worden gebracht door middel van een cultuurverandering met behulp van trainingen en opleidingen (Aardema, 2000).

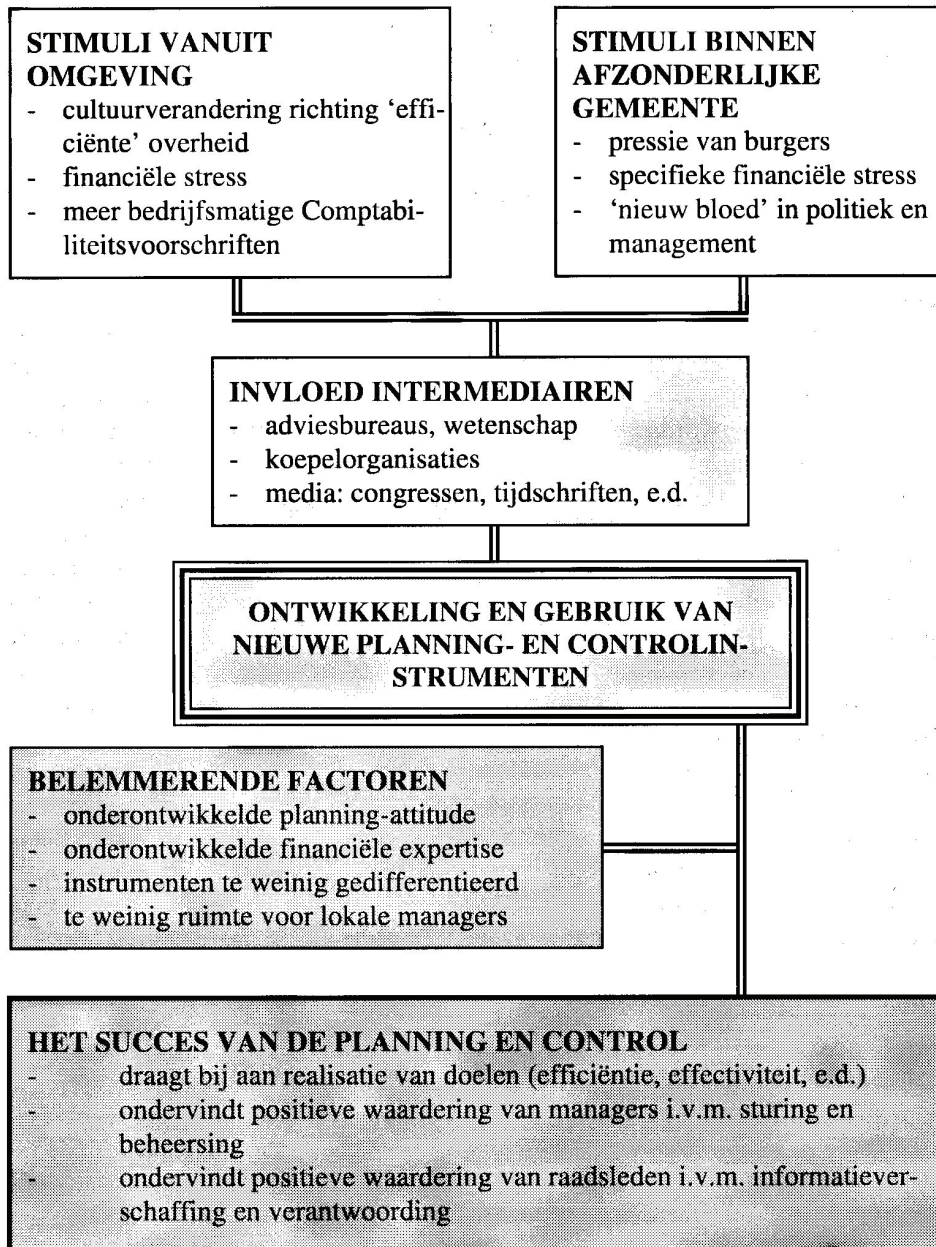


Fig. 1 Stimuli en belemmerende factoren voor het succes van planning en control

Van Helden heeft de invoering van het BBI (Beleids- en Beheerinstrumentarium) onderzocht. Dit instrumentarium had zes doelstellingen in zich:

1. een betere informatievoorziening voor de politieke organen;
2. meer aandacht voor de efficiency van het beleid;
3. meer aandacht voor de effectiviteit van het beleid;
4. een sterkere oriëntatie op de omgeving, met name op burgers en/of klanten;
5. verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de politiek en de ambtelijke organisatie;
6. verzakelijking van de relaties tussen organisatie-onderdelen.

In de loop van de tijd is de nadruk meer komen te liggen op de besturingsfilosofie: sturing op afstand door de politiek, bedrijfsmatig denken en handelen, delegeren en centraliseren. Hierbij horen begrippen als outputsturing, klantgerichtheid, flexibiliteit en organisatiecultuur. Dit sluit aan op New Public Management. De regels van NPM bevatten betrokkenheid van de

---

burgers, klantgerichtheid, resultaatgerichtheid, ondernemerschap bij de overheid en het bevorderen van decentralisatie. BBI heeft zich daarmee ontwikkeld van een gereedschapskist tot een integrale besturingsvisie met bijhorende “tools” voor gemeenten. De nadruk kwam vervolgens te liggen op de besturingsfilosofie: sturing op afstand door de politiek, bedrijfsmatig denken en handelen, delegeren en centraliseren.

Op basis van onderzoek komt van Helden tot de conclusie dat met verbetering van planning en control wordt bijgedragen aan een betere informatievoorziening voor politieke organen. In mindere mate is er ook meer aandacht gekomen voor efficiency en een verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen politiek en ambtelijke organisatie. Niet gerealiseerd zijn meer aandacht voor effectiviteit, een sterkere oriëntatie op burgers/klanten en een verzakelijking tussen organisatieonderdelen.

Er wordt een voorzichtig verband geconstateerd tussen planningattitude en de realisatie van doelstellingen. Een slechte ontwikkeling van de planningattitude van bestuurders en managers vormt een belemmering voor een succesvol gebruik van planning en controlinstrumenten. Vertegenwoordigers van onderzochte gemeenten geven aan dat de planningattitude hiervoor zelfs de bottleneck is en daarbij dat onvoldoende prestatiegericht wordt gehandeld.

Van Helden pleit voor opleiding en training van politici, managers en medewerkers gericht op het gebruik van planning- en controlinstrumenten. Verder moet het adagium “rekenschap afleggen” op de agenda komen van politici en managers en voldoende tijd en aandacht worden besteed aan de opstelling van goede plannen en prestatie-indicatoren opdat de kans op mislukking in het uitvoeringstraject wordt verkleind.

Concluderend kan worden gesteld dat de ontwikkeling van de planningattitude van groot belang is voor het succes van planning en control en dat deze volgens Van Helden door training en opleiding (op een positieve manier) beïnvloed kan worden. Uit paragraaf 4.1 blijkt dat er onder onderzoekers verschil van inzicht bestaat over de mate waarin dit het geval is.

### **3.3 Vergelijking van gemeenten met waterschappen**

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 3:

*In hoeverre kunnen gemeenten en waterschappen vergelijkbaar worden geacht?*

De theorieën van Van Helden zijn gebaseerd op onderzoek bij gemeenten. Wanneer vervolgens empirisch onderzoek wordt gedaan naar achtergronden bij deze theorie is het van belang dat dit onderzoek gebeurt bij organisaties die hetzelfde of in hoge mate vergelijkbaar zijn met de onderzochte gemeenten. Dit moet het geval zijn om gevonden verklaringen te kunnen generaliseren dan wel de beperkingen van de uitkomsten te kunnen duiden. Het is daarom de vraag in hoeverre de genoemde theorieën op waterschappen van toepassing kunnen worden geacht. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vergelijkbaarheid en daarmee de generaliseerbaarheid van uitkomsten van mijn onderzoek.

In de eerste plaats valt op dat gemeenten een veel bredere taakstelling hebben dan waterschappen. Deze laatste overheden zijn functionele bestuursorganen die oppervlaktewateren, watergangen, dijken en kunstwerken beheren en het afvalwater van huishoudens en bedrijven zuiveren.

In de onderstaande tabel worden aspecten vergeleken die ontleend zijn aan Van Helden (2005) en Tillema (2006) die indicatief zijn voor de vergelijkbaarheid van overheden. Hierbij is ingedeeld in drie klassen, nl. hoog, gemiddeld en laag.

Onderwerp	Gemeente	Waterschap
Mate van politisering van beleid	Gemiddeld	Laag
Bestuurssamenstelling	Gemeenteraad en college van Burgemeester & Wethouders	Verenigde vergadering en college van Dijkgraaf & Hoogheemraden
Budgettaire druk	Gemiddeld	Laag
Financiële zelfstandigheid	Gemiddeld	Hoog
Bronnen van inkomsten	Rijk, gemeentelijke belastingen en diensten	Waterschapslasten en beperkte diensten
Toezicht door andere overheden	Hoog	Gemiddeld
Aandacht van de burger	Gemiddeld	Laag
Zelfstandigheid bij het bepalen van beleid	Laag	Laag
Diversiteit in taken	Gemiddeld	Laag

Gemeenten en waterschappen kunnen beide als lagere overheden worden aangemerkt. De mate waarin zij zelfstandig beleid kunnen bepalen, is beperkt.

Een groot verschil is de mate waarin budgettaire druk wordt ervaren. Tillema (2006) constateert ook dat de budgettaire druk die door waterschappen wordt ervaren, erg laag is. Er zijn altijd ruim voldoende middelen om de taken uit te voeren wat stevast leidt tot exploitatieoverschotten. Door de provincies wordt toezicht op de waterschappen uitgeoefend, maar dit vindt op vrij grote afstand plaats. Met de eigen belastingheffing als belangrijkste inkomstenbron nemen de waterschappen een uitzonderlijke positie in tussen de lagere overheden.

De politieke organisatie is in grote mate vergelijkbaar. Het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van waterschappen (meestal college van dijkgraaf en hoogheemraden geheten) en de gemeenteraad en de verenigde vergadering lijken veel op elkaar. Toch is de rol van de politiek verschillend. In de gemeentepolitiek kunnen meerderheden minderheden worden en andersom en daardoor de relatieve machtsverhoudingen zich wijzigen. Dit is bij waterschappen niet het geval. Door de reglementair gefixeerde zetelverdeling tussen de verschillende belangencategorieën (gebouwd, ongebouwd, ingezetenen en bedrijven) heeft de verkiezingsuitslag geen effect op de relatieve invloed van deze categorieën. De invloed van de agrarische sector is daardoor bij waterschappen nog groot terwijl deze invloed in de landelijke en gemeentepolitiek steeds kleiner wordt. Verder is (nog) sprake van een personenstelsel en niet van een lijstenstelsel waardoor het systeem sterk individualistisch is. Ook de lage opkomst (20 tot 25%) bij de verkiezingen geeft aanleiding tot kanttekeningen bij het democratisch proces. Desondanks ontlenen de algemene besturen van waterschappen hun legitimiteit aan de stemmen van belanghebbenden in het beheergebied. Hun rol als belangenafweger mag daarom wel gelijk worden gesteld aan die van een gemeente.

Een substantieel verschil is dat bij gemeenten in 2002 het duale stelsel is ingevoerd. In het kort betekent dit dat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders duidelijk gescheiden rollen hebben gekregen. Ze besturen op afstand van elkaar. In de praktijk geeft dat enige verschillen.

De wethouders zijn geen lid van de gemeenteraad. De gemeenteraad benoemt de wethouders. Wethouders hoeven niet perse op de kandidatenlijst bij de gemeenteraadsverkiezingen te staan. Zij kunnen dus 'van buitenaf' aangetrokken worden. De hoogheemraden worden altijd door de leden van het algemeen bestuur van waterschappen uit eigen kring gekozen.

---

Een ander verschil is dat de gemeenteraad zelf de agenda van de commissie- en raadsvergadering bepaalt. De commissievergadering wordt voorgezeten door een raadslid. Bij de waterschappen wordt de agenda bepaald door het dagelijks bestuur waarbij de commissievergaderingen worden voorgezeten door een lid van het dagelijks bestuur.

Ook op het gebied van de ontwikkeling van planning en control zijn er overeenkomsten en verschillen. Globaal kan gesteld worden dat gemeenten en waterschappen hetzelfde ontwikkelingstraject doorlopen zijn het dat de waterschappen de gemeenten volgen met een 'achterstand' van vijf tot tien jaar. In navolging van het BBI-project hebben waterschappen het BBP-instrumentarium ingevoerd. BBP staat voor Beleids- en BeheerProces bij waterschappen. De doelstellingen hierbij waren om een samenhangend instrumentarium in te richten, inzicht te verkrijgen in doelmatigheid en een resultaatgerichte cultuur te stimuleren. Vooropgesteld werd dat de invoering geen financieel project zou zijn maar gericht op effectiviteit, doelmatigheid, meetbare prestaties en het mogelijk maken van benchmarking. Het project richt zich meer op de interne werkwijze en organisatie (kortom het management) van de waterschappen dan op het bestuur. Vervolgens is de nadruk van BBP steeds meer komen te liggen op bedrijfsvergelijking tussen waterschappen onderling (signaleren van verschillen, bepalen van de eigen positie en het zoeken naar verbeterpunten). Dit moet leiden tot inzicht in de tarieven, de lastendruk, het ambitieniveau en de mate van doelmatigheid. BBP is een afspraak geworden over uniformering van gegevensvastlegging. Voor de gemeenten speelde het bestuurlijke element een belangrijkere rol dan voor de waterschappen.

Verder worden, net als bij BBI, doelstellingen genoemd als output centraal stellen, sturen op hoofdlijnen en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie leggen (integraal management). Om deze doelstellingen te realiseren zijn producten ontwikkeld, kritische succesfactoren bepaald en wordt steeds meer niet-financiële informatie in de rapportages opgenomen. Ook zijn elementen uit de Balanced Scorecard en het INK-model geïntroduceerd zoals een meer-perspectievenbenadering (afnemer/klant, wettelijke aspecten, kennis en innovatie, maatschappelijke aspecten) door het gebruik van prestatie-indicatoren op deze gebieden. Gemeenten hebben BBI inmiddels achter zich gelaten en hebben inmiddels de programmabegroting algemeen ingevoerd. Ook dit traject wordt door de waterschappen overgenomen en bevindt zich nu in het stadium van voorbereiding. De programmabegroting zal met de invoering van het nieuwe waterschapsbestel in 2009 worden ingevoerd.

Concluderend kan worden gezegd dat op basis van de genoemde overwegingen en de tabel gemeenten en waterschappen in bepaalde mate vergelijkbaar mogen worden geacht. Op grond van de verschillen zal ten aanzien van de conclusies een voorbehoud moeten worden gemaakt, zeker wanneer uit het onderzoek bijvoorbeeld zou blijken dat de mate van budgettaire druk en financiële zelfstandigheid een belangrijke rol speelt bij de ontwikkeling van de planningattitude.

### **3.4 Samenstelling vragenlijst empirisch onderzoek**

De volgende ongestructureerde vragenlijst is gebruikt als basis bij de afgenomen interviews bij managers van waterschappen. Naast enkele algemene vragen om de achtergronden van de organisatie en de respondent te duiden, lopen de vragen van algemeen naar specifiek voor een bepaald thema. Deze vragenlijst is opgebouwd rond de in paragraaf 2.2 genoemde deelvragen. De vragen 1 tot met 7 hebben betrekking op deelvraag 1, de vragen 8 tot en met 10 op deelvraag 2, 11 tot en met 14 op deelvraag 3, 15 tot en met 18 op deelvraag 4 en 19 tot en met 24 op deelvraag 5.

De inhoudelijke vragen vinden hun oorsprong in de literatuur. De relatie met de literatuur is benoemd door middel van bronvermelding. De vragen zijn getoetst door het raadplegen van documenten die door de verschillende waterschappen ter beschikking zijn gesteld en die onderdeel uitmaken van de planning en controlcyclus van de waterschappen. Een overzicht van deze documenten is opgenomen in bijlage 3.

## Hoofdstukindeling vragenlijst:

- A. Algemeen
- B. Deelvraag 1 Deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied
- C. Deelvraag 2 Kenmerken van overheidsorganisaties
- D. Deelvraag 3 Prestatiemanagement
- E. Deelvraag 4 De ontwikkeling van het instrumentarium
- F. Deelvraag 5 De expertise van de financiële functie
- G. Afsluiting

### A. Algemene gegevens

1. *Persoonlijke gegevens*
  - a. Naam:
  - b. Leeftijd: .... jaar
  - c. Functie:
  - d. Geslacht: man / vrouw
  - e. Aantal jaren ervaring in huidige functie: .... jaar
  - f. Aantal jaren ervaring in huidige beroep: .... jaar
  - g. Aantal jaren werkzaam bij deze organisatie: ... jaar
2. *Leidinggevende positie*
  - a. Hoeveel uur per week besteedt u aan managementtaken? .... uur
  - b. Voor hoeveel medewerkers bent u direct verantwoordelijk? .... medewerkers
  - c. Hoeveel organisatorische eenheden (afdelingen) vallen direct onder uw verantwoordelijkheid? ... sectoren/afdelingen/teams

### B. Deelvraag 1 Deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied

1. *In hoeverre worden medewerkers verantwoordelijk gehouden voor hun prestaties? Welke rol speelt beloning hierbij?*  
*Emmanuel (1990), Hegewisch (1996), Polhuis (2004), De Waal (2004), Van Helden t al. (2005), De Waal (2002)*
2. *Hoe staat u zelf ten opzichte van prestatiegericht werken? (idem)*
3. *Kunt u aangeven hoe u uw managementvaardigheden op het gebied van planning & control hebt ontwikkeld?*  
*De Waal (2002), Cavalluzzo (2004), Bordewijk & Klaassen (2000)*
4. *Wat kunt u zeggen over de houding van bestuurders ten aanzien van prestatiegericht en resultaatgericht werken?*  
*Bordewijk & Klaassen (2000), Emmanuel (1990), Ter Bogt (2001), Van Helden et al. (2005)*
5. *In hoeverre ervaart u druk van het bestuur om prestatiegericht te werken? (idem)*
6. *In welke mate ervaart u dat u verantwoording aan bestuurders en hoger management moet afleggen over uw prestaties?*  
*Tillema (2006), Van Helden (2000)*
7. *Kunt u het belang van informele informatiebronnen ten opzichte van de formele voor uw functioneren als manager aangeven?*  
*Emmanuel (1990), Ter Bogt (2001)*

---

### **C. Deelvraag 2 Kenmerken van overheidsorganisaties**

8. *Welke rol speelt het budget bij het realiseren van de doelstellingen van uw organisatie/sector?*  
*Tillema (2006)*
9. *Welke rol speelt efficiency bij het uitvoeren van de taken van uw organisatie/sector? Kunt u dit onderbouwen?*  
*Boland & Fowler (2000)*
10. *In hoeverre ervaart u dat bestuurders focus bepalen en bewust keuzes maken dan wel prioriteren? Kunt u dit onderbouwen?*  
*De Waal (2004)*

### **D. Deelvraag 3 Prestatiemanagement**

11. *In hoeverre acht u de beschikbare managementinformatie volledig en betrouwbaar?*  
*Mol (2004)*
12. *Welke rol speelt de buitenwereld (burgers en belangengroepen) bij het bepalen en realiseren van uw doelstellingen? Waaruit blijkt dit?*  
*Van Helden et al. (2005), Sanderson (2001)*
13. *Welke rol speelt de Unie van Waterschappen bij het bepalen en realiseren van uw doelstellingen?*  
*Van Helden et al. (2005)*
14. *In welke mate bent u betrokken (geweest) bij de totstandkoming en inrichting van het P&C-instrumentarium en het definiëren van prestaties (KPI's en KSF's) bij uw organisatie?*  
*Bouckaert (1999), Ter Bogt 2000), Lapsley en Wright (2004)*

### **E. Deelvraag 4 De ontwikkeling van het instrumentarium**

15. *Hoe zou u het ontwikkelingsniveau van het P&C-instrumentarium willen typeren (hoog, gemiddeld, laag) en waarom?*  
*Tillema (2002)*
16. *Wat kunt u zeggen over de rol van de Unie van Waterschappen bij de ontwikkeling van het instrumentarium?*  
*Tillema (2002)*
17. *Welke rol spelen de prestatiegegevens in de planning & controlcyclus?*  
*Bordewijk & Klaassen (2000), Van Helden & Johnsen (2002)*
18. *Wat kunt u zeggen over de criteria waarop bestuurders uw functioneren beoordelen?*  
*Ter Bogt (2000)*

### **F. Deelvraag 5 De expertise van de financiële functie**

19. *Hoe zou u de verhouding tussen financiële en niet-financiële informatie in de P&C-cyclus willen typeren?*  
*Van Loon (1993)*
20. *In hoeverre ervaart u de rol van de controller in uw organisatie als partner op strategisch niveau?*  
*Van Loon (1993)*
21. *In hoeverre slaagt de controller in uw organisatie erin om een goede controlrelatie met u te ontwikkelen door control en verslaglegging samen met u vorm te geven?*  
*Huys (2002), Van der Tak (2003)*
22. *Wat kunt u zeggen over de rol van KSF's en KPI's in de P&C-cyclus?*  
*Huys (2002)*

23. *Wat kunt u zeggen over de invulling van de adviesrol van de financiële functie? Hoe zou u een ideale rolvervulling van de financiële / controlfunctie willen beschrijven?*  
*Van der Tak (2003)*
24. *In hoeverre lukt het uw organisatie om de controlfunctie met de juiste mensen kwantitatief en kwalitatief voldoende te vervullen?*  
*Bordewijk & Klaassen (2000)*

---

## 4. De elementen die een rol spelen bij de ontwikkeling van de planningattitude

### 4.1 Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 4a:

*In hoeverre spelen de deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?*

Deze paragraaf behandelt twee onderwerpen nl. in hoeverre het management getraind is op financieel-economisch gebied en de rol van verdere opleiding hierbij. Daarnaast komt de motivatie van het management op dit gebied aan bod en de verbinding tussen training en motivatie.

Van Helden (2000) constateert dat politici en ambtenaren onvoldoende prestatiegericht handelen waardoor het mogelijk succes van planning en controlsystemen wordt geschaad. Suggesties voor verbetering zijn:

- besteed meer tijd aan de opleiding en training van politici, managers en medewerkers, gericht op de ontwikkeling van het gebruik van planning- en controlinstrumenten.
- probeer het adagium “rekenschap afleggen” op de agenda te krijgen bij politici en managers.
- Voorkom een te grote afstand tussen het politiek-bestuurlijke niveau en de concrete uitvoering van de gemeentelijke activiteiten (beperking politieke sturing op afstand)
- Besteed meer tijd en aandacht aan de opstelling van goede plannen of prestatie-indicatoren, opdat de kans op mislukking in het uitvoeringstraject wordt verkleind.

Ten aanzien van training en opleiding toont zich het verschil van inzicht van verschillende onderzoekers naar de achtergronden van een tekortschietende planningattitude. In het kader van dit onderzoek voert het te ver om hier dieper op in te gaan. Vooralnog wordt de planningattitude zoals deze wordt aangetroffen, als een gegeven beschouwd.

Ook Aardema (2000) constateert dat de doorwerking (gebruik en effect) van het instrumentarium bleek tegen te vallen. BBI heeft nauwelijks tot niet bijgedragen aan het verbeteren van de effectiviteit, de externe gerichtheid en de verzakelijking van interne relaties.

Aardema constateert twee “kampen”. Het ene kamp waartoe Van Helden kan worden gerekend, veronderstelt een bereidheid van actoren om zich te gedragen naar centraal gemaakte regels en planningen die vaak alleen nog aangeleerd moet worden, terwijl in het andere kamp pretenties van stuurbaarheid, beheersbaarheid en maakbaarheid worden bestreden. Bordewijk en Klaassen (2000) behoren tot het tweede kamp en zijn hierin niet erg optimistisch en ook Aardema zelf heeft in dit opzicht zijn reserves. P&C-rapportages zorgen vooral voor veel extra werk dat niet aan het primaire proces besteed kan worden. Het is een dictaat van de staf met een resultaat dat vaak niet aansluit bij de informatiebehoefte van bestuur en management. In de dagelijkse praktijk is planning en control nauwelijks een hulpmiddel gebleken om de organisatie beter te laten functioneren. De betrokkenen zijn in grote lijnen niet bereid en in staat tot volledige en open verantwoording van de door hen bereikte resultaten. Officiële managementinformatie wordt gekleurd en gefilterd door degenen die bij de totstandkoming zijn betrokken en geeft niet de werkelijkheid weer. Effectiviteit van control hangt meer af van communicatietechniek dan van instrumenten.

Dit is globaal in lijn met de conclusies die door de Algemene Rekenkamer (2001) zijn geformuleerd. Gewaakt moet worden voor een eenzijdige instrumentele invalshoek (invoering van een modern-formeel bedrijfsvoeringsinstrumentarium). De kwaliteit en het gebruik en effect ervan zijn minstens even belangrijk. Er is dus veel aandacht nodig voor veranderings- en leerprocessen en ‘zachtere’ managementelementen, zoals cultuur- en attitudeverandering.

In dit kader voert het te ver om diep in te gaan op de gedragsaspecten.

Hatry et al. (1994) acht training op het gebied van prestatie-management zinvol. Hierbij moet aan de orde komen het proces van prestatie-meting, het gebruik van informatie, toerekening van middelen, prestatiecontracten, het formuleren en onderbouwen van budgetten. In het beginstadium is met name 1-op-1 advies managers behulpzaam gebleken om prestatie-maatstaven te ontwikkelen. Overweeg om kwaliteit van dienstverlening en voortgang onderdeel te maken van het beloningssysteem. Dit kan alleen wanneer het PMS voldoende uitgewerkt is en door betrokkenen als redelijk, valide en betekenisvol wordt gezien. Effecten worden door veel verschillende factoren beïnvloed. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het bepalen van realistische effectdoelstellingen.

Vermijd valse verwachtingen over effecten. Deze informatie geeft alleen een score en niet het verband tussen beleid, maatregelen en effecten. Het is maar de vraag of dit de belangrijkste oorzaak is van de waargenomen effecten.

Managers zijn de belangrijkste gebruikers van informatie over prestaties en spelen daarom een sleutelrol in het tot een succes maken van prestatie-meting. Wanneer managers echte voordelen oogsten, neemt hun betrokkenheid bij de soms moeizame taak van het bepalen en rapporteren van prestatiegegevens toe. Voor een nadere uitwerking van de rol van prestatie-management wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

Cavalluzzo (2004) is overtuigd van het belang van de training van managers. Om prestatie-management tot een succes te maken is management commitment van groot belang. Beperkingen voor het succes ervan zijn een inadequate training, het onvermogen om tijdige, betrouwbare en valide informatie te produceren en beperkte besluitvormende autoriteit.

Ook De Waal (2002) onderschrijft het belang van de opleiding van managers. Hij richt zich hierbij ook in het bijzonder op prestatie-management. Vijf aspecten spelen een rol.

*Begrip:* Managers moeten een goed begrip van het karakter en het doel van prestatie-management hebben. Hiervoor moeten ze de betekenis van prestatie-indicatoren begrijpen waardoor ze inzicht hebben in het effect dat hun acties hebben op de resultaten van die indicatoren. Managers zie de relatie tussen de bedrijfsprocessen en de prestatie-indicatoren waardoor ze zien dat hun resultaten op de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren van belang zijn voor de continuïteit van de organisatie. Managers zijn het eens met veranderingen in de KSF en PI zodat acceptatie ervan gehandhaafd blijft en managers zich verantwoordelijk blijven voelen voor de resultaten.

*Houding:* Managers hebben een positieve houding ten opzichte van prestatie-management, het prestatie-managementsysteem en het project. Managers zijn het eens over het moment van aanvang van het project, waardoor ze bereid zijn mee te werken. Managers hebben eerdere (positieve) ervaringen met prestatie-management opgedaan waardoor ze zich een goed beeld hebben gevormd van het nieuwe systeem. Zij dragen dit beeld ook uit. Managers zien het belang van KSF en PI en de Balanced Scorecard voor hun eigen functioneren waardoor het onderdeel wordt van de reguliere werkzaamheden. Ze zien dit niet als bedreigend waardoor ze niet terughoudend zijn in het gebruik van het nieuwe systeem.

*Afstemming van het systeem:* Managers kunnen de resultaten op hun prestatie-indicatoren beïnvloeden wat acceptatie en gebruik ervan vergroot. Managers maken hun eigen analyses van hun resultaten hierop waardoor de kwaliteit van de analyses beter is en ze geaccepteerd worden. Managers kunnen de KSF, PI en BSC daadwerkelijk gebruiken voor de aansturing van hun medewerkers wat regelmatig gebruik van het systeem bevordert.

*Organisatiecultuur:* Resultaten op prestatie-indicatoren van managers worden openlijk gecommuniceerd waardoor iedereen op de hoogte blijft van de status van de organisatie en kennis kan worden gedeeld. Managers worden gestimuleerd om hun resultaten te verbeteren met behulp van het prestatie-meetsysteem, waardoor ze niet bang hoeven te zijn "afgerend" te worden op basis van informatie uit het systeem. De informatie uit het systeem is betrouwbaar wat acceptatie vergroot. Managers zien dat de promotor (het topmanagement)

---

het prestatie-managementsysteem zichtbaar gebruikt waardoor ze zien dat het besturend orgaan het nieuwe systeem van groot belang acht.

*Focus van het prestatie-managementsysteem:* Het prestatie-managementsysteem heeft een duidelijk intern beheers- en controledoel. Managers vinden het systeem relevant omdat het duidelijk voor interne control bedoeld is en het daardoor hun activiteiten daadwerkelijk kan ondersteunen.

Naar de mate van prestatiegericht handelen door overheidsmanagers is veel onderzoek gedaan.

Budding (2004) heeft onderzoek gedaan naar accountability bij Nederlandse gemeenten. Onderdeel van NPM is managers af te rekenen op hun resultaten. Dit leidt alleen onder bepaalde voorwaarden tot verbeterde prestaties. De houding van managers ten opzichte van accountability en onzekerheden hangt voor een groot gedeelte af van de wijze waarop informatie wordt gebruikt. Organisatorische voorwaarden zoals de benadering van hoger geplaatsten, een resultaatgeoriënteerd klimaat en het scheppen van een game spirit lijken het presteren door de overheid te verbeteren. Er wordt nog veel meer afgerekend op procesindicatoren dan op output-indicatoren. Organisaties die bewust met NPM bezig zijn tonen een groter kostenbewustzijn. De traditioneel ingestelde organisaties tonen zich meer betrokken bij het voorkomen van budgetoverschrijdingen en zijn daarmee vooral gericht op input.

Ook Bordewijk en Klaassen (2000) zijn uitermate kritisch over het prestatiegericht handelen van overheidsmanagers.

Er is weerstand, geen bereidheid om taken daadwerkelijk te kwantificeren. De productbegroting uit het BBI is nauw gerelateerd aan het gebruik van kengetallen, sturen op afstand en op output, contractmanagement en afrekenen op resultaat.

Bestuurders en managers moeten de beperkingen van prestatiegegevens erkennen en ze overeenkomstig interpreteren. Het aantal geproduceerde eenheden berust niet altijd op een bestuurlijke beslissing maar is afhankelijk van externe factoren. De definiëring van producten en diensten ten behoeve van outputsturing verloopt moeizaam. De belangstelling van bestuurders en ambtenaren voor het proces is vaak gering. Ambtenaren ervaren het aanleveren van gegevens voor de P&C-cyclus als een belasting en niet als een regulier aspect van hun werk. Hierbij worden cultuurelementen verwaarloosd. Er is een gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid.

Toetsing van doelmatigheid op basis van inzicht in bedrijfsprocessen. P&C is niet geschikt voor inzicht in beleidsprocessen terwijl deze de meeste bestuurlijke aandacht hebben. Het ontwikkelen van prestatiekengetallen vergroot de kwetsbaarheid van politici wanneer doelstellingen niet worden gehaald. Juist de slecht meetbare activiteiten zijn politiek relevant, Vanuit de politiek krijgt men weinig steun, maar de meeste auteurs geloven nog in het instrument evenals de meeste financiële ambtenaren.

In gemeenten is het draagvlak voor outputsturing gering met uitzondering van de financiële afdelingen. Lang niet alles is geschikt voor outputsturing en daarmee gaat het draagvlak verloren.

Onderuitputting van het budget wordt gestraft met een korting in volgende jaren. De interne motivatie voor kostenbesparingen en efficiënter werken verdwijnen daarmee. Saldosturing wordt belangrijker gevonden dan het realiseren van de productie. Budget is belangrijker dan prestaties, waarmee wordt bevestigd dat overheidsorganisaties nog steeds inputgericht handelen.

De condities voor het ontwikkelen en vergelijken van kengetallen zijn het gunstigst in een betrekkelijk open cultuur. Zodra kengetallen gebruikt worden voor bezuinigingsdoeleinden zal de neiging ontstaan zich daartegen in te dekken. Er moet helderheid zijn over het beoogde gebruik van kengetallen. Er mag geen straf staan op goed gedrag.

Managers verantwoordelijk maken is niet voldoende. Men moet zich ook verantwoordelijk voelen. Daarbij goede realistische randvoorwaarden stellen en concrete opdrachten geven.

Ook Ter Bogt (2000) concludeert dat bestuurders en managers weinig gebruik maken van de informatie uit de P&C-cyclus.

Ter Bogt (2005) onderkent een modieus aspect aan de introductie van managementveranderingen.

Het zou een overlevingsstrategie van politici en managers kunnen zijn om de aandacht te richten op initiatieven die bedoeld zijn om prestaties en efficiency te verbeteren. Motivatie is niet altijd gebaseerd op rationele argumenten maar ook op de wens om een nieuwe trend te volgen.

Overheidsorganisaties worden ook beïnvloed door institutionele factoren: regels, waarden, gewoonten, macht, interne en externe krachten. Managers willen kritische vragen vermijden door zich te conformeren aan veelgebruikte organisatievormen en werkmethoden.

Veranderingen worden niet altijd zorgvuldig geïmplementeerd uit angst achter te blijven bij ontwikkelingen elders. Bestuurders en managers hebben een kritische houding ten opzichte van kwaliteit en effecten van output-budgets incl. prestatie-indicatoren en of de pretenties ten aanzien van efficiency en effectiviteit we worden waargemaakt. De winst zit erin dat managers en bestuurders zijn gaan denken in termen van producten en kwaliteit van diensten. Deze vorm van denken is een voorwaarde voor het introduceren van managementinstrumenten als kwaliteitsmodellen, integraal management, en performance-based HRM, die aan het eind van de 90-er jaren zijn geïntroduceerd. De focus verschuift naar "soft changes" zoals een door de organisatiecultuur bepaalde houding en competenties van werknemers. Deze veranderingen worden waardevoller geacht. Er wordt een behoefte gevoeld om prestaties te verbeteren.

De meeste organisaties evalueren niet regelmatig en uitvoerig/veelomvattend efficiency en effectiviteit en het effect van veranderingen. Politici willen concrete resultaten laten zien. Ook uit een gevoel dat burgers verhoogde eisen stellen.

Externe factoren spelen een belangrijke rol bij de introductie van managementveranderingen. De belangstelling van burgers voor efficiency en effectiviteit is geringer dan voor concrete resultaten.

De ervaringen met outputbudgets en andere vormen van performance management zijn niet erg positief. Politici en managers prefereren (in)formele mondelinge informatie boven schriftelijke, meestal kwantitatieve informatie uit P&C en andere rapportages. Toch wordt doorgaan met benchmarking en qualitymanagementmodellen. Benchmarking wordt als zinvol gezien voor de beoordeling van de relatieve performance en om de transparantie en accountability te verbeteren.

Veel politici en managers vinden het essentieel dat organisaties transparanter worden met betrekking tot hun prestaties of dat de kwaliteit van prestatie-informatie verbetert.

Prestatiegerichtheid wordt minder kwantitatief dan kwalitatief gezien. Competenties, houding en gedrag, klantgerichtheid, bedrijfsmatig werken, professionalisme worden gewaardeerd. Er zijn teveel veranderingen geweest die niet allemaal afgemaakt zijn. Het is belangrijk dat er een sterke naar buiten gerichte en prestatiegeoriënteerde organisatiecultuur is. Met wijzigingen in de organisatiestructuur en P&C-systemen wordt weinig bereikt. Meer succes wordt bereikt met aandacht voor competenties, houding en gedrag en kwaliteitsmodellen. Soms wordt druk van de burger hierop ervaren.

Polhuis en van Elsacker (2004) hebben specifiek de waterschappen bestudeerd.

Een verandering die is doorgevoerd om managers meer aanspreekbaar te maken op hun prestaties is de invoering van de productbegroting geweest. Menig manager heeft moeite om in de beleidsproducten zijn eigen werkomgeving te herkennen. Bestuurders hebben een geringe behoefte aan een administratieve productstructuur maar hebben gewoonlijk meer interesse in de uit te voeren acties, maatschappelijk herkenbare gewenste resultaten of effecten en zien de productindeling als iets van organisatorische aard. Het doel van een hiërarchische productstructuur, het kunnen aggregeren van belangrijke sturingsinformatie lijkt hierdoor ondergraven te worden. Van een instrument als de productenstructuur gaat dus nauwelijks een motiverende werking uit.

---

Bedrijfsmatige processen en instrumenten zullen minder effectief zijn als de gewenste resultaten op meerdere manieren uitgelegd kunnen worden en op verschillende manieren gerealiseerd kunnen worden. In zulke, politiek georiënteerde, situaties heeft planning & control een veel beperkte betekenis dan wanneer er sprake is van relatieve voorspelbaarheid, van routinematige activiteiten en van een stabiele omgeving. Als organisaties in staat zijn de verschillen in werkprocessen en besluitvorming te onderkennen, en planning & control hierop aan te passen, zal de waardering voor planning & control toenemen door de integrale manager en de politieke bestuurder.

Huys (2002) relateert het belang van bedrijfsvoeringcontrol. Aandacht voor beleidscontrol moet er voor zorgen dat de aandacht komt te liggen bij de zaken waarom het gaat.

Beleidsvorming en beleidsevaluatie staan vaak nog te los van het proces van sturing en control in een organisatie. Beleidscontrol heeft tot doel om de politiek inzicht te geven in de uitkomsten van het gevoerde beleid en is gericht op ontwikkeling, sturing en verantwoording van het beleid. Bedrijfsvoeringcontrol is gericht op rechtmatigheid, in die zin dat beheersing plaatsvindt in de relatie tussen de geleverde producten, diensten of prestaties en de daartoe ingezette middelen. In de politiek is beleidscontrol het belangrijkste omdat verkiezingen hebben aangetoond dat de burger de politiek afrekent op de waargenomen behaalde resultaten van het beleid. Dat er hard gewerkt is en dat middelen efficiënt zijn ingezet om diensten, producten of prestaties te leveren, is minder interessant. Uiteindelijk gaat het erom dat de beleidsvoornemens zijn gerealiseerd en de beoogde effecten hebben opgeleverd. Dit speelt bij waterschappen een geringere rol aangezien de belangstelling van de burger voor de politieke component hiervan heel beperkt is. De opkomst bij waterschapsverkiezingen bedraagt nog geen 20%.

Voor beleidscontrol is het noodzakelijk specifieke systemen van monitoring, visitatie, audits en zelfanalyse op te zetten. In de praktijk zijn veel organisaties nog schuw in het ontwikkelen en hanteren van deze instrumenten en vluchten in toenemende bedrijfsvoeringcontrol. Uit het BBI-project is gebleken dat het in het algemeen eenvoudiger is om een ver doorontwikkeld systeem van control op producten, diensten of prestaties op te zetten dan om de samenhang tussen deze producten, diensten of prestaties met het al dan niet realiseren van de gewenste beleidseffecten helder te krijgen. Geconcludeerd kan worden dat de bedrijfsvoeringcontrol veelal beter uitgewerkt is dan de beleidscontrol.

Aardema (2000) bevestigt dit: bij P&C gaat het niet alleen om de middelen (input) maar ook om proces (throughput), productie (output) en effecten (outcomes). Voor dit laatste is men de term beleidscontrol gaan hanteren.

Polhuis en Hiemstra (2004) leggen de nadruk op de cultuur van de organisatie. Verbetering van het P&C-instrumentarium is nuttig maar als managers en medewerkers vervolgens niet worden aangesproken op de informatie in de rapportages, betreft het slechts een papieren vooruitgang.

HRM-instrumenten als systematische functionerings- en beoordelingsgesprekken met medewerkers en managers zijn goed, maar als geen duidelijk beeld bestaat van de gewenste prestaties van de afdeling, als er geen referentiekader is om medewerkers te motiveren en te coachen en als de mogelijkheden om te belonen ontbreken, gaat het om voorspelbare en weinig inhoudsvolle rituelen.

Het veranderen van de structuur kan nuttig zijn maar wanneer niet expliciet gemaakt kan worden wat de resultaatverbetering moet zijn, kan dit al snel leiden tot verandering van de inrichting zonder dat dit leidt tot echte prestatieverbetering.

Een cultuurtraject waarin medewerkers en managers een aantal bijeenkomsten bijwonen om bijvoorbeeld de samenwerking te verbeteren, zal slechts een tijdelijk effect sorteren als de medewerkers en managers niet consequent en langdurig worden aangesproken op hun gedrag.

Centraal staat gedragsverandering die bereikt kan worden door consistent leiderschap, het juist toedelen van beslisbevoegdheden, prestatiebesturing en adequaat human resource management. Het definiëren van prestaties werpt alleen vruchten af wanneer iemand ook daad-

werkelijk verantwoordelijk is voor deze prestaties (beslisbevoegdheden), gecoacht wordt bij het realiseren ervan en uiteindelijk daarvoor wordt beloond (human resource management). Prestatieverbetering van waterschappen is veel meer het resultaat van individuele prestatieverbetering van medewerkers dan van een wijziging van structuren en systemen. Het politiek leiderschap bepaalt de maatschappelijke doelstellingen en het ambtelijk leiderschap draagt zorg voor het realiseren van die doelstellingen.

De expectancy theory of motivation (OU, 1991) is een door organisatiepsychologen ontwikkeld model dat tracht het beslissingsgedrag van individuen te verklaren. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat elk subject of individu op basis van de voor hem beschikbare informatie zelfstandig beslist of, en zo ja in welke mate hij zich zal inspannen om gegeven taken te volbrengen. Motivatie wordt gezien als een sommatie van twee bronnen die voor- en nadelen voor het individu kunnen genereren. De eerste bron levert intrinsieke motivatie die met het uitvoeren van de taak samenhangt. Het subject kan plezier hebben van of juist een hekel hebben aan het werk dat moet worden gedaan. De tweede bron betreft de motivatie die expliciet is gerelateerd aan de resultaten van de taakuitvoering. Deze motivatie hangt af van de door het subject ingeschatte kans dat zijn inspanningen ook daadwerkelijk leiden tot de verwachte prestaties. Mochten deze prestaties zich voordoen, dan kan het subject daaraan intrinsieke voldoening ontnemen. Behalve tot intrinsieke motivatie kan taakrealisatie ook tot extrinsieke motivatie leiden. Dit gebeurt als taakrealisatie leidt tot materiële of immateriële beloningen. De motivatie van het subject wordt door deze beloningen beïnvloed naar de mate waarin hij verwacht dat de door hem geleverde prestaties ook daadwerkelijk zullen leiden tot de gewenste resultaten. Een prestatie kan tot meerdere resultaten leiden, bijvoorbeeld tot financiële vergoedingen, andere verhoudingen binnen de werkomgeving, enz. Elk resultaat heeft zijn specifieke extrinsieke beloning, die positief of negatief kan zijn. Het subject kan pas achterhalen in hoeverre hij gemotiveerd is een taak uit te voeren als hij alle mogelijke resultaten met bijbehorende extrinsieke beloningen heeft beoordeeld.

De expectancy theory geeft aan dat accounting controls op zich weinig effect hebben op de motivatie. Het enige stimulerende effect dat ervan uitgaat, ligt in de intrinsieke tevredenheid wanneer een strak budget gehaald wordt. Veel meer invloed kent de theorie toe aan extrinsieke beloningen als motivators.

Formele accounting- en informatiesystemen zijn weinig geschikt voor de ondersteuning van het werk van managers. Training does not solve motivational problems (Emmanuel et al, 2001). Het is goed voorstelbaar dat training wel helpt bij het oplossen van motivatieproblemen. Als iemand bijvoorbeeld aan een bepaalde taak wordt gezet zonder dat een adequate training heeft plaatsgevonden om die taak te kunnen uitvoeren, zal de motivatie na verloop van tijd gaan dalen. Training kan in zo'n geval zowel de onduidelijke taakstelling als het motivatieprobleem verhelpen. Managers hebben een voorkeur voor zachte informatie.

Volgens Hegewisch (1996) worden nieuwe eisen gesteld aan managers Dit is een breuk met reeds lang bestaande werkpatronen. Bezuinigingen vereisen een nauwkeuriger planning en meer prioritering, hogere meetbare prestaties, groter kostenbewustzijn en behoefte aan hogere productiviteit. In de meeste Europese landen wordt onderkend dat er daarom meer behoefte is aan training en opleiding van managers vooral op het gebied van people management, business administration en strategie. In sommige landen wordt ook bij de overheid een vorm van prestatiebeloning ingevoerd. Dit sluit aan bij de expectancy theory die ook veel belang hecht aan extrinsieke beloningen.

Het belang van de organisatiecultuur mag niet worden onderschat. Van Dijk en Hiemstra (2007) schetsen een ideaalbeeld van de sleutelrol van het management:

- heeft een inspirerende visie op het extern presteren van de organisatie en op de organisatieontwikkeling.
- heeft heldere doelen voor het organisatieontwikkeltraject geformuleerd.
- biedt een veilige omgeving waarin medewerkers kritisch kunnen kijken naar het eigen presteren.

- 
- heeft duidelijke randvoorwaarden neergezet.
  - er heerst geen machtscultuur in de organisatie maar een cultuur in de organisatie maar een cultuur waarin men open staat voor van en met elkaar leren.
  - als de gewenste situatie is om meer resultaatgericht te werken moet het management reeds tijdens het traject gaan sturen op resultaten in de organisatie: bijvoorbeeld in de lopende P&C-cyclus.

Emmanuel, Otley, Merchant (1990) onderschrijven het belang van informele informatiebronnen.

Managers maken gebruik van allerlei andere, vaak informele informatiebronnen naast de informatie naast de informatie uit het formele management accountingsysteem.

Zij beschrijven drie perspectieven op het werk van managers:

*Op de aard van het werk*

Managers maken voor hun beslissingen veel gebruik van gegevens uit informele bronnen. Ook voor hun feedback moeten ze vaak terecht bij hun eigen informatiebronnen., omdat het formele informatiesysteem geen volledig of accuraat beeld geeft van de uitkomsten van een proces. Dit laatste wordt misschien veroorzaakt door het feit dat het formele informatiesysteem gericht is op de doelstellingen van de organisatie, terwijl managers meer gericht zijn op het voorkomen van mislukkingen.

*Op basis van de cultuur van de organisatie*

De informatie die managers gebruiken bij hun werk is afhankelijk van de cultuur van de organisatie of de afdeling. In een clubcultuur zullen de beslissingen sterker leunen op informele informatiebronnen. Bij een taakcultuur en een existentiële cultuur is dit ook het geval, zij het waarschijnlijk in mindere mate. In een rolcultuur daarentegen zullen de managers overwegend op het formele informatiesysteem leunen, dat hier ook sterk ontwikkeld is.

*Vanuit een politieke dimensie*

De rol die informatie speelt is in dit geval moeilijker te omschrijven. Managers zullen die informatie gebruiken die hen in staat stelt de beslissingen zodanig te beïnvloeden dat hun eigen positie ermee gebaat is. Managers gaan hierbij zeer flexibel om met informatie.

De perspectieven vertonen overeenkomsten aanzien van de visie dat managers veel gebruik maken van gegevens uit informele bronnen. Ze verschillen van mening op het punt van het doel dat managers met behulp van informele informatie willen bereiken: het nastreven van de organisatiedoelinden en beheersen van de organisatie, of het voorkomen van mislukkingen dan wel het nastreven van eigenbelang.

Een management control system is een systeem waarmee het topmanagement van een organisatie de prestaties van managers van de verschillende verantwoordelijkheidscentra meet, volgt en de managers zelf motiveert. Dit geeft aan dat de schrijvers ervan overtuigd zijn dat een management controlsysteem managers kan motiveren.

*Conclusie*

De volgende factoren gerelateerd aan de motivatie en deskundigheid op financieel-economisch gebied van het management spelen een rol bij de ontwikkeling van de planningsgattitude van overheidsmanagers. Deze factoren hebben invloed op de noodzaak voor managers om bij hun besluitvorming expliciet rekening houden met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend.

*Het definiëren en meten van prestaties werpt alleen vruchten af wanneer iemand verantwoordelijk wordt gesteld voor deze resultaten en er ook overeenkomstig voor wordt beloond. Er is bij de overheid nog te weinig sprake van prestatiegericht gedrag. Er worden nog vrijwel geen individuele prestaties bepaald. De houding van bestuurders en management is nog te weinig gericht op het behalen van prestaties (Hegewisch 1996, Polhuis 2004, Emmanuel et al. 1990)*

*Opleiding en training op het gebied van planning & control en prestatiegericht/resultaatgericht werken heeft volgens sommige auteurs wel zin en volgens andere niet (Van Helden 2000, Aardema 2000, Bordewijk & Klaassen 2000, Cavalluzzo 2004, De Waal 2002)*

*Geringe bestuurlijke betrokkenheid leidt ertoe dat managers zich niet prestatiegericht gedragen. Managers laten zich leiden door zachte informatie en veel minder door de formele informatie uit de P&C-cyclus. Er is weinig druk van het bestuur op het management om prestaties te verbeteren (Bordewijk & Klaassen 2000, Ter Bogt 2001)*

*Managers laten zich leiden door zachte informatie en veel minder door de formele informatie uit de P&C-cyclus (Ter Bogt 2001, Emmanuel et al. 1990)*

*Rekenschap afleggen is nog geen vast punt op de agenda van managers en bestuurders wat resultaatgericht handelen belemmert. Verantwoording afleggen over de geleverde prestaties is nog geen gemeengoed bij de overheid. Hiervoor bestaat nog veel angst (Van Helden et al. 2005, Tillema 2006, Bordewijk & Klaassen 2000).*

## **4.2 De rol van kenmerken van overheidsorganisaties**

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 4b:

*In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?*

Tussen de publieke en private sector bestaan belangrijke verschillen. Deze verschillen kunnen een verklaring geven voor een minder ontwikkelde planningattitude van overheidsmanagers.

Rainey e.a. (1976) onderscheidt 25 verschillen tussen publieke en private organisaties. Tillema (2006) gebruikt zes van deze verschillen om te beargumenteren dat ze van invloed zijn op de mate waarin overheidsorganisaties met bijvoorbeeld benchmarkinginformatie omgaan. Het is aannemelijk dat deze verschillen in een groter verband van invloed zijn op de wijze waarop het management van een overheidsorganisatie met planning en controlinstrumenten omgaat. Aan de zes verschillen is als zevende toegevoegd het ontbreken van budgettaire druk. Tillema geeft aan dat dit bij waterschappen een belangrijk verschil is ten opzichte van veel andere publieke organisaties is en kan daarom van invloed zijn op de bedrijfsvoering.

Universele kenmerken van overheidsorganisaties die tot verschillen leiden, zijn:

### *1. Een geringe mate van marktwerking*

De meest voor de hand liggende is dat publieke organisaties in mindere mate gebruik kunnen maken van de markt als bron van informatie en van inkomsten. De markt geeft relatief heldere, kwantitatieve informatie over de vraag naar de producten en diensten, de doelstellingen en de prestaties van een organisatie. De markt straft en beloont automatisch. Voor overheidsinstellingen geldt dit veel minder omdat er vaak geen andere aanbieders zijn.

Aan de andere kant kan het gebrek aan concurrentie een voordeel zijn bij het uitwisselen van informatie. Mededingingsregelgeving of de angst dat concurrentievoordelen verloren gaan, speelt geen rol.

### *2. Institutionele beperkingen*

Publieke organisaties worden in sterkere mate dan private organisaties, geconfronteerd met (wettelijke) bepalingen en tradities die beperkingen met zich meebrengen voor hun doelstellingen en activiteiten. Dergelijke beperkingen kunnen tot gevolg hebben dat een organisatie uit een minder groot aantal alternatieven kan kiezen om de bedrijfsvoering te veranderen of

---

bij te sturen. In het algemeen kan gezegd worden dat publieke organisaties hierbij minder vrijheid hebben dan de markt.

### *3. Politieke invloeden*

Beslissingsprocessen binnen publieke organisaties zijn vaak ingewikkelder dan private bedrijven doordat allerlei belanghebbenden zoals individuele politici, belangengroepen en andere overheden hierop invloed proberen uit te oefenen. Vergeleken met de situatie in de private sector is de invloed van belanghebbenden in de publieke sector niet alleen sterker, maar ook meer divers. Dit leidt ertoe dat er meer compromissen moeten worden gesloten om tot een voor alle partijen acceptabele beslissing te komen. Daarnaast is de reactietijd vaak langer door de aard van besluitvormingsproces en inspraakprocedures.

### *4. Publieke bemoeienis*

In het algemeen is de bemoeienis van externe belanghebbenden in publieke organisaties sterker dan in private organisaties. Zaken als openbaarheid, verantwoording en toezicht zijn van essentieel belang in de publieke sector. Dit kan ertoe leiden dat externe belanghebbenden druk uitoefenen op de organisatie om te veranderen of de prestaties te verbeteren. Het kan er ook toe leiden dat de organisatie zich gaat verdedigen door aan te voeren dat externe omstandigheden van doorslaggevend belang zijn en een oorzaak van matig of slecht presteren.

### *5. Meervoudige doelstellingen*

De doelstellingen van publieke organisaties zijn vaak meervoudig en onderling tegenstrijdig. De uitkomsten van controlprocessen zijn daardoor afhankelijk van machtsstructuren, onderhandelingsprocessen en de noodzaak tot het verdelen van schaarse middelen.

### *6. Beperkt vermogen tot veranderingen*

De publieke sector kent een cyclus van verkiezingen en benoemingen van politieke bestuurders. Dit kan ertoe leiden dat het beleid van publieke organisaties regelmatig verandert en dat de implementatie van plannen en projecten voortijdig wordt beëindigd. Verder hebben overheidsorganisaties vaak gebrekkige informatie over nieuwe ontwikkelingen en maar beperkte middelen om de bedrijfsprocessen te verbeteren. Er is meestal geen ruimte voor kostbare en tijdrovende research- en developmentactiviteiten.

### *7. Beperkte budgettaire druk*

Overheidsorganisaties kennen een bepaalde vrijheid bij het genereren van inkomsten. Voor waterschappen geldt dit in het bijzonder omdat zij zelf beslissen over de hoogte van de heffingen die zij in rekening brengen. De hoogte van deze belastingen ook niet zodanig is dat dit tot veel aandacht van de burger leidt. Iets vergelijkbaars geldt bijvoorbeeld ook voor gemeenten voorzover het heffingen voor afvalinzameling of rioolbeheer betreft. In het algemeen worden de inkomsten bij veel publieke organisaties in bepaalde mate extern vastgesteld of beperkt door bijvoorbeeld de Rijksoverheid. Voor waterschappen geldt dit laatste niet zodat zij hierin een uitzonderlijke positie innemen. De geringe belangstelling van het publiek kan hierbij mogelijk een rol spelen. Dit blijkt ook uit de geringe opkomst bij waterschapsverkiezingen. Er is daardoor geen pressie om verandering in de bestaande situatie te brengen.

Boland en Fowler (2000) formuleren het karakter van overheidsorganisaties als volgt. Overheidsorganisaties zijn niet gericht op winstmaximalisatie, een beperkte mogelijkheid om zelf inkomsten te genereren en in het algemeen is er geen bottom line waartegen prestaties uiteindelijk kunnen worden gemeten, nl. voldoende aandeelhouderswinst te genereren. De meerderheid van de overheidsorganisaties krijgen het grootste deel van hun inkomsten van de staat en zijn geen verantwoording schuldig aan verschillende stakeholders. Dit wijkt af van wat Tillema en Rainey beweren, nl. dat er sprake is van aanzienlijke publieke bemoeienis.

Tot voor kort werd het als onmogelijk beschouwd om aan prestatie meting in de publieke sector te doen. Het is immers belangrijker de goede dingen te doen dan de dingen goed te doen. Dit impliceert dat het belangrijker is de effecten te bereiken die door de burger gewenst worden dan een optimale efficiëntie te bereiken bij de uitvoering.

Benadrukt wordt dat de publieke sector heterogeen en complex is met een groot scala aan belanghebbenden met soms tegenstrijdige belangen. Dit blijkt ook uit het feit dat maar weinig pogingen zijn gedaan om een generiek systeem te ontwikkelen voor het gehele scala aan publieke en non-profitorganisaties (Micheli, 2005).

Omdat uiteindelijk niet naar de winst wordt gekeken, is prestatie meting een van de weinige mogelijkheden om feedback te organiseren om zo te voorzien in informatie over het eigen functioneren. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.

De bureaucratie ontlokt gedrag waarbij de organisatie zich bezighoudt met procedures, beleidsnota's (plannenmakerij) en intern gerichte organisatorische discussies zonder dat dit leidt tot zichtbare en betere prestaties (Baerends, 2004)

De Waal (2002) richt zich bij het benoemen van de verschillen tussen publieke en private sector met name op de prestatie management technieken. De technieken die in de private sector in zwang zijn, kunnen niet zomaar door de publieke sector worden toegepast. De belangrijkste verschillen tussen publieke en private organisaties waarmee rekening moet worden gehouden zijn en sluit daarbij gedeeltelijk aan bij Rainey en Tillema:

- ander verantwoordelijkheidsmodel;
- andere strategie en waardecreatie;
- andere relatie tot klanten en klanttevredenheid;
- beschikbare middelen;
- de rol van de politiek is belangrijk.

Voor de invoering prestatie management is een cultuuromslag nodig. De overheid toont te weinig prestatie gericht gedrag. Overheidsmanagers moeten aanzienlijk meer dan nu de verantwoordelijkheid nemen (en voelen) voor alle fasen van het beleidsproces, dus ook voor het realiseren van de beleidsvoornemens en zij moeten hiervoor ex-post verantwoording afleggen. Een obstakel daarbij is de angst van veel overheidsmanagers om onjuist te worden beoordeeld. Deze angst wordt verder gevoed omdat bij de overheid het beoordelingsproces in de volle publiciteit plaatsvindt terwijl in het bedrijfsleven veel meer intern kan worden opgelost. Het is daarom belangrijk te bereiken dat angst wordt vervangen door commitment. De Waal doet een aantal aanbevelingen hoe het prestatie management van de toekomst er bij de overheid uit kan zien;

- Stel de manager uitsluitend verantwoordelijk voor output niet voor outcome. Prestatie management bij de overheid moet wel uitgaan van outcome, het uiteindelijk beoogde effect. De overheidsmanager kan hiervoor echter niet volledig verantwoordelijk worden gesteld. Outcome wordt immers ook beïnvloed door een groot aantal factoren die de overheidsmanager niet direct kan beheersen.
- Motiveer de politiek om duidelijker focus te bepalen. Bouw de normen veel meer van onder naar boven op met de kennis die er is. Kom met voorstellen, inclusief hun consequenties, waarover de politiek zich kan (en moet) uitspreken. Wanneer er prestaties worden afgesproken, moet dat worden vastgelegd, inclusief de randvoorwaarden en de uitgangspunten (zoals beschikbare middelen).
- Herleid de doelstellingen voor de organisatie naar individuele prestaties. Doelstellingen voor organisaties worden pas gerealiseerd als voor iedereen duidelijk is welke prestatie concreet van hem of haar wordt verwacht. Abstracte doelstellingen moeten in een proces van beleidsanalyse zodanig worden geconcretiseerd dat binnen de organisatie tevens betrokkenheid en prestatie gerichtheid worden ontwikkeld.
- Accepteer dat de politiek een voortdurend wisselende focus heeft. De oplossing is dat de ambtelijke leiding een krachtiger eigen koers gaat varen, gericht op grotere tevredenheid van het publiek, waardoor de prestaties van de eigen organisatie minder politiek gevoelig worden.

---

Veel diensten worden juist door de publieke sector geleverd omdat ze moeilijk te meten zijn. Dit komt voort uit de onmogelijkheid om deze diensten te verdelen in afzonderlijk te beprijzen eenheden, die door afzonderlijke klanten worden gekocht en uitkomsten die gestandaardiseerd kunnen worden. Voor productieprocessen als drinkwatervoorziening en afvalwaterbehandeling is dit nog wel mogelijk en hiervoor zijn maatstaven ontwikkeld. Deze diensten lijken nog het meest op private ondernemingen en zijn dan ook soms geprivatiseerd (Gianakis, 2002).

#### *Conclusies*

De volgende factoren gerelateerd aan de kenmerken van overheidsorganisaties spelen een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van overheidsmanagers. Deze factoren hebben invloed op de noodzaak voor managers om bij hun besluitvorming expliciet rekening houden met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend.

*Geringe budgettaire druk is er de oorzaak van dat weinig prestatiegericht wordt gewerkt (Tillema 2006)*

*Het is belangrijker de goede dingen te doen dan de dingen goed te doen (Boland & Fowler 2000, Gianakis 2002)*

*Er is bij de overheid nog te weinig sprake van focus (Tillema 2006, De Waal 2004)*

### **4.3 De rol van de prestatie management**

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 4c:

*In hoeverre speelt prestatie management een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?*

Bouckaert (1999) geeft drie redenen voor prestatie meting, te weten het realiseren van besparingen, het verbeteren van de efficiency en effectiviteit van het beleid en het beheer en het verbeteren van rekenschap en verantwoording.

Prestatie meting geeft invulling aan transparantie en verantwoording door bestuur van overheidsorganisaties. Burgers en maatschappelijke instellingen eisen inzicht in besluitvormingsprocessen, kosten en prestaties van politiek en overheid.

Er zijn uiteenlopende redenen die ervoor zorgen dat prestatie management vaak geen succes is. Bij een ontwikkelde planningattitude hoort dat het management gebruik maakt van de informatie zoals die uit het prestatie managementsysteem (PMS) komt en deze van invloed laat zijn op besluitvorming en sturing. Er zijn verschillende voorwaarden voor het slagen van prestatie management.

Er moet een duidelijke positie worden ingenomen tegenover het PMS. Is dit een neutrale thermometerfunctie die enkel afstandelijk registreert of speelt het een gewilde positieve (functionele) of negatieve (dysfunctionele) rol in de organisatie? Het management moet de (dys)functionele effecten van het meten van prestaties onderkennen en deze doelbewust trachten onder controle te houden en eventueel gunstig beïnvloeden. De ontwikkeling verloopt van vrijblijvend gebruik naar basis voor beloning tot uiteindelijk het oriënteren van middelen. Prestatie-informatie zou moeten bijdragen tot de continuïteit en de ontwikkeling van een overheidsorganisatie. Goede prestatie-informatie draagt bij tot een beter inzicht en een beter beheer van operationele processen en systemen.

Meetsystemen moeten ondersteuning bieden ten aanzien van alle managementfuncties zoals o.a. personeel, financiën en operationeel beheer. Wanneer het PMS niet inspeelt op de behoeften en verwachtingen van deze managementfuncties, wordt prestatie-informatie nutte-

loos en waarschijnlijk dysfunctioneel. Prestatie-informatie moet daarom een integraal onderdeel worden van de managementprocessen in de overheidsorganisatie.

Belangrijk is dat de objectieven van het meetsysteem expliciet gemaakt worden. Een meetstelsel richt zich potentieel op middelen, activiteiten, prestaties en effecten. Afhankelijk van de mate waarin men de intentie heeft beheersaspecten dan wel beleidsaspecten te meten, zal het accent van het meetsysteem meer verschuiven van de middelen naar de effectenzijde.

De evaluatie van de efficiency van het beheer en de effectiviteit van het beleid zijn de beoordelingsmomenten van de beleidscyclus en staan daarmee ten doel aan verbetering van beleid en beheer.

Hiernaast wordt steeds meer de nadruk gelegd op de herdefinitie van systemen en instrumenten waarmee verantwoording wordt afgelegd, de zgn. accountability. In de westerse landen worden politici onder druk gezet om een grotere transparantie te creëren over de werking en prestaties van de overheidsorganisaties onder hun voogdij. Deze grotere transparantie heeft niet enkel betrekking op de wijze waarop het management van de betrokken organisatie functioneert, maar ook op de manier waarop ambtenaren verantwoording moeten afleggen aan functioneel bevoegde bestuurders. Ook de wijze waarop bestuurders verantwoording afleggen aan instanties als algemene besturen en rekenkamers, staat ter discussie. Hiervoor is het nodig dat instrumenten beschikbaar komen waarin vooraf doelstellingen worden afgesproken en de realisatie ervan periodiek wordt geëvalueerd. Deze instrumenten moeten tijdens de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering met voldoende zorg en aandacht worden samengesteld om achteraf correcte en afdoende evaluatie mogelijk te maken.

Baerends (2004) geeft aan dat de gemeente geen koekjesfabriek is waar volgens voorgescreven receptuur koekjes worden gebakken. Ook de indicatoren zullen dus moeten verschillen, bij voorkeur zijn ze kwantitatief, maar soms moet volstaan worden met kwalitatieve indicatoren of zelfs met input- en procesindicatoren, waarbij voor een overkill van indicatoren moet worden gewaakt. In het ideale geval wordt een systeem ontwikkeld met enkele treffende effect-indicatoren.

Er wordt benadrukt dat de invoering van prestatiemeting meer kans van slagen heeft als het wordt ingebed in een breder veranderingstraject, zodat het geen doel op zich meer is. Verder dient binnen het duale bestel van de gemeenten geen eenzijdige nadruk meer worden gelegd op prestatiegegevens van de output (producten en diensten), maar moeten effectgegevens gecombineerd worden met output- en procesgegevens. De kans op creaming, waarbij men zich richt op gemakkelijk bereikbare prestaties, neemt daarmee af.

Hatry et al. (1994) maakt hierbij de kanttekening dat gezorgd moet worden voor tusseneffecten en eindeffecten in het prestatieproces. Weinig eindeffecten zijn volledig in handen van het management. Er gaat vaak veel tijd voorbij voordat effecten zichtbaar worden. Op tussenresultaten valt het management veel beter te beoordelen. Participatie van de managers bij het bepalen van de indicatoren is van groot belang.

Benoem de kwaliteit en effecten expliciet bij het beoordelen van diensten en programma's. Informeer tijdig over prestatiegegevens. Pas op met aggregeren van gegevens om misleiding te voorkomen. Zorg voor bruikbare en beïnvloedbare indicatoren. Ook Bordewijk en Klaassen (2000) benadrukken het belang van de kwaliteit.

Meetproblemen leiden ertoe dat het problematisch is om tot een zuivere duiding van de prestaties van overheidsorganisaties te komen. Het past bij een productbegroting dat ook de kwaliteit wordt inbegrepen. Als voorbeeld wordt genoemd de sociale dienst van de gemeente. Niet alleen het aantal cliënten dat aan een uitkering wordt geholpen is van belang maar ook het aantal gemaakte fouten.

Volgens Lapsley en Wright (2004) moeten kpi's worden gezien als de meest succesvolle accounting techniek omdat ze nuttig zijn bij het voldoen aan externe verslaggevingsverplichtingen en toepasbaar op de interne informatiebehoefte. De effectiviteit van accountingtech-

---

nieken wordt niet bewaakt. Non-financial managers hebben weinig tot geen invloed op de ontwikkeling van het instrumentarium. Wanneer zij specifiek worden uitgenodigd om bij te dragen aan verbetering van het systeem, is de betrokkenheid groter. De betrokkenheid is erg verschillend waarmee kan worden verondersteld dat de effectiviteit van hun bijdrage aan de accounting technieken voornamelijk afhankelijk is van de organisatiecultuur. Als vernieuwingen op het gebied van management accounting afhankelijk zijn regulering door hogere overheden, zal dit effect bij waterschappen niet erg sterk zijn, gezien de beperkte invloed van Rijk en provincie.

De implementatie van performance-managementsystemen wordt vooral door politieke en culturele achtergronden bepaald. Een flexibele benadering is nodig, vooral wanneer doelstellingen dubbelzinnig zijn en oorzaak-en-effectrelaties niet duidelijk. Mission statements, doelstellingen en concrete doelen zijn wenselijk maar wel met gevoel voor context en het bewustzijn dat het opzetten van een goed systeem creativiteit en experimenten nodig heeft en periodieke herziening.

Sinds de 90-er jaren is de balanced scorecard (BSC) het populairste prestatie-meetsysteem (PMS) in de private sector geworden. De reden hiervan is dat het financiële met niet-financiële gegevens combineert. Sindsdien zijn er veel initiatieven geweest om de BSC geschikt te maken voor de overheidssector. In het algemeen wordt de basis van de BSC wel geschikt bevonden maar voor een juiste balans is het nodig om meer aandacht te besteden aan het verschil dat een organisatie maakt voor haar "klanten" dan nu het geval is.

Een beperking van een PMS is dat het onderwerp is van politieke en sociale keuzes. Ieder systeem moet worden aangepast aan de verschillende organisaties en intern moet capaciteit worden ontwikkeld om het gedurende de tijd te managen. Een PMS heeft belangrijke beperkingen als aanjager van verandering en verbetering, zeker wanneer het systeem van buitenaf is opgelegd.

Er moet ook aandacht zijn voor de risico's van het beschouwen van publieke diensten als commerciële zaken. Dit zou bijvoorbeeld een grote invloed kunnen hebben op de functie van onderwijs of gezondheidszorg.

Wanneer de overeenkomsten en verschillen tussen de private en de publieke sector juist worden geadresseerd, kan een PMS ontwikkeld worden dat past in de juiste context. Daarnaast is het van belang om alle belanghebbenden aan te wijzen. Verder moeten oorzaak en effectrelaties binnen het PMS-model benoemd worden. De meeste concepten zijn in dit opzicht nog zwak en er is behoefte aan verbetering.

Samengevat: een PMS-model moet aan hoge eisen voldoen en voldoende complex en allesomvattend zijn om alle belangrijke aspecten van de organisatie te bevatten, maar tegelijkertijd ook begrijpelijk en flexibel waardoor aanpassing mogelijk is door hen die ermee moeten werken (Micheli, 2005).

Performance management is niet succesvol ondanks alle inspanningen (Mol, 2004). Doelstellingen worden niet gehaald omdat de onderliggende informatie niet goed is. Deze informatie geeft niet aan waaraan het geld echt wordt besteed. De basis is vaak niet op orde.

Ook volgens Ter Bogt (2005) wordt de beschikbare prestatie-informatie vaak niet erg gewaardeerd. Gewenst wordt een beknopt, helder en vergelijkbaar pakket met prestatie-informatie. Men realiseert zich dat het lastig is om zoiets te maken voor alle belanghebbenden dat kwantitatief en kwalitatief acceptabel is. De beperkingen ervan moeten ingezien worden zodat realistische verwachtingen gewekt worden. Politici en managers willen soms ook gedetailleerde informatie hebben en niet altijd op een hoog aggregatieniveau.

Prestatieverbetering gebaseerd op indicatoren en meetsystemen is in een aantal opzichten controversieel gebleken. Wat gemeten kan worden, wordt gemeten en wat gemeten wordt, krijgt alle aandacht en wordt dus uitgevoerd. De vraag blijft of dit noodzakelijkerwijs leidt tot de gewenste effecten en het doel waarvoor organisaties oorspronkelijk in het leven zijn geroepen. Er is een risico van misbruik en contraproductieve effecten. Ook Gianakis (2002) waarschuwt hiervoor. Adcroft (2005) wijst erop dat de uitkomsten niet optimaal zijn en dat de

worstelingen in de organisatie niet opwegen tegen de winst voor de externe klanten. Dit heeft tot gevolg dat managers meetgegevens blijven opstapelen en steeds meer tijd steken in het meten en monitoren van gegevens en niet voldoende in het echte managen van de processen. Deze beperkte aandacht voor de bedrijfsprocessen wordt ook door Kloot (2000) als een knelpunt genoemd.

Volgens Kloot & Martin (2000) is de aandacht voor prestatie-indicatoren niet voldoende. Het PMS in het Victoria local government omvat wel alle relevante indicatoren maar is niet in evenwicht aangezien financiële en gemeentelijke belangen veel groter zijn dan aandacht voor bedrijfsprocessen, innovatie en leren. Deze zijn van groot belang voor verbeteringen op lange termijn en kwaliteitsverbetering en het leveren van value for money.

De Waal (2002) is positiever gestemd over prestatie-management. Studies naar de publieke sector in het buitenland tonen aan dat door het invoeren van prestatie-management doelstellingen eerder worden behaald, betere service aan burgers en bedrijven wordt geleverd en efficiënter wordt gewerkt.

In de praktijk blijkt vooral het ontwikkelen van draagvlak en meer prestatiegericht gedrag binnen de organisatie een knelpunt te zijn.

In de overheidspraktijk zien we dat de bestuurlijke en ambtelijke cultuur zijn gericht op het maken van nieuw beleid en het claimen van nieuw geld. Aan de uitvoering en het afleggen van verantwoording wordt minder aandacht besteed.

Overheidsorganisaties hebben daarnaast ook politieke macht die tot uiting komt in activiteiten als belastinginning en handhaving van wetgeving. Dit betekent dat een prestatie-managementsysteem in een overheidsorganisatie, in tegenstelling tot een systeem van een private organisatie, een extra taak heeft, nl. het controleren of de publieke macht niet misbruikt wordt. Daardoor zou het invoeren van prestatie-management minder eenvoudig te realiseren zijn dan bij het bedrijfsleven. Een snelle invoering ligt niet voor de hand omdat meer aandacht voor uitvoering en meer prestatiegerichtheid een ambtelijke cultuuromslag vergen.

Van cruciaal belang is hoe de politiek omgaat met de prestatie-informatie van overheidsorganisaties. Een verkeerde opstelling van de politiek ten opzichte van het overheidsbedrijf, dat wil zeggen prestatie-informatie vooral gebruiken om schuldigen aan te wijzen, leidt onvermijdelijk tot ongewenste effecten zoals de performance paradox. Er zullen dan uitkomsten worden geproduceerd die aannemelijk maken dat de fout bij anderen ligt of men gaat strategisch gedrag ontwikkelen.

Om prestatie-meting te kunnen toepassen moet een overheid in staat zijn de output met het eigen functioneren in verband te brengen, tijdig gegevens te verzamelen, personeel hebben dat prestatiegegevens kan analyseren, terwijl afdelingshoofden en gekozen bestuurders achter prestatie-meting moeten staan. Aan de hand van deze punten is na te gaan of een overheid over de capaciteit beschikt om prestatie-meting toe te passen. Een effectief gebruik van prestatie-meting vereist belangrijke veranderingen in de houding van gekozen en benoemde overheidsfunctionarissen en hun achterban.

Van Helden et al. (2005) heeft specifiek onderzoek gedaan naar waterschappen met de volgende bevindingen.

Wil er sprake zijn van een oorzakelijk verband tussen prestatie-meting en prestatieverbetering, dan moeten de betrokken organisaties in elke geval het prestatie-meetsysteem appreciëren en accepteren.

Verder is van belang dat er interne en externe pressie aanwezig is om prestaties te verbeteren.

Bij interne en externe pressie worden verschillende belanghebbenden onderscheiden zoals de burgers, de pers, het algemeen bestuur en het management. Er is weinig druk ervaren om de prestaties te verbeteren. Bestuurlijke aandacht richt zich voor wat betreft het zuiveringsbeheer vooral op de financiële aspecten hiervan.

---

Er wordt een positieve relatie verondersteld tussen de financiële kwetsbaarheid van organisaties en hun bereidheid om moderne planning- en controltechnieken te gebruiken teneinde deze kwetsbaarheid te verminderen. Hierbij wordt aangenomen dat de kwetsbaarheid groter wordt geacht naarmate het prestatieniveau lager is. Het geboden inzicht in de prestaties wordt hoger gewaardeerd dan de geboden aanknopingspunten voor verbeteringen. Zodra het resultaat als aanvaardbaar wordt ervaren, valt de prikkel om te verbeteren blijkbaar snel weg. Toch is het verband in het onderzoek van deze schrijvers niet onomstotelijk aangetoond. De minder goed presterende waterschappen tonen een beperkte actiebereidheid tot verbetering. Dit kan ermee te maken hebben dat matige prestaties van een waterschap niet direct leiden tot financiële kwetsbaarheid. Hier valt een verband te leggen met de eerder genoemde lage budgettaire druk.

De schrijvers geven aan dat, bij gebrek aan externe pressie, waterschappen zelf druk op de ketel moeten zetten om tot prestatieverbetering te komen. Zoals gezegd gebeurt dit in de praktijk nauwelijks en daarom zou een organisatie als de Unie van Waterschappen hierin een stimulerende rol kunnen spelen, met andere woorden, de brancheorganisatie moet in dit geval de externe druk creëren.

Sanderson (2001) ziet in deze externe druk juist belangrijke beperkingen. Als maatstaven en doelstellingen niet de essentie van primaire waarden en doelen van de organisatie omvatten, is het gevaar groot dat de aandacht van deze doelen wordt afgeleid. Het gevolg is een mechanistisch proces (zonder participatie) dat onderhevig is aan manipulatie en ontwijking.

#### *Conclusie*

De volgende factoren gerelateerd aan prestatie management spelen een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van overheidsmanagers. Deze factoren hebben invloed op de noodzaak voor managers om bij hun besluitvorming expliciet rekening houden met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend.

*De basisinformatie is vaak niet op orde waardoor prestatie management niet goed werkt (Mol 2004, Gianakis 2002, Adcroft 2005)*

*Er is weinig druk van de buitenwereld (burgers en belangengroepen) op het waterschap om prestaties te verbeteren (Van Helden et al. 2005, Sanderson 2001)*

*Er is weinig druk van de overkoepelende organisatie van waterschappen (UVW) om prestaties te verbeteren (Van Helden et al. 2005)*

*Prestatie management bij de overheid werkt niet goed omdat verantwoordelijke managers te weinig zijn betrokken bij de inrichting ervan. Wanneer non-financial managers worden betrokken bij de ontwikkeling van het instrumentarium, zijn ze meer gemotiveerd om ermee te werken (Bouckaert 1999, Ter Bogt 2001, Lapsley en Wright 2004, de Waal 2002)*

#### **4.4 De rol van de ontwikkeling van het instrumentarium**

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 4d:

*In hoeverre speelt de ontwikkeling van het instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?*

Tillema (2002) heeft veel onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het accounting instrumentarium. Ze borduurt hierbij voort op het werk van Van Loon. Van Loon (1993) concludeert dat de drie dimensies planningattitude, accounting instrumentarium en financieel-economische deskundigheid in evenwicht moeten zijn. Tillema maakt ze daarentegen meer afhankelijk van elkaar; de ontwikkeling van de planningattitude en de accounting expertise leiden tot een bepaald ontwikkelingsstadium van het accounting instrumentarium. Tillema

acht wel de planningattitude en de accounting expertise wederzijds afhankelijk van elkaar. In het volgende eenvoudige model is dit schematisch weergegeven:

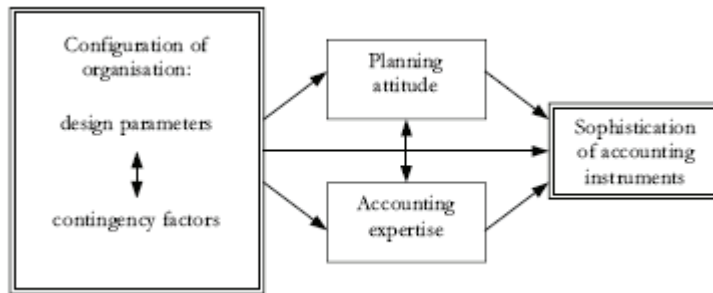


Fig. 2 De relatie tussen accountinginstrumenten en planningattitude

Voor dit onderzoek is het belang om te constateren of een gevorderd ontwikkelingsstadium van het instrumentarium stimulerend werkt op de ontwikkeling van de planningattitude van het management dan wel dat een weinig gevorderd instrumentarium hierop een remmende werking heeft. Hierin volg ik de samenhang zoals aangegeven door Van Loon. Als het instrumentarium niet erg ontwikkeld is, mag voor het evenwicht niet verwacht worden dat de andere twee elementen wel ver ontwikkeld zijn. Dit is in lijn met de conclusie van Van Helden (2000), die concludeert dat naarmate instrumenten beter ontwikkeld zijn, een grotere bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van doelstellingen, de opvattingen van het management hierover positiever zijn en de planningattitude van politici en managers sterker ontwikkeld is.

Van Helden geeft indicaties voor de geavanceerdheid van het instrumentarium in zijn rapport BBI in de praktijk. Tillema (2002) heeft dit verder uitgewerkt. Op basis hiervan kunnen uitspraken worden gedaan over de mate van geavanceerdheid van de instrumenten die door een organisatie worden gebruikt. Accounting instrumenten zijn elementen van de in een organisatie geproduceerde financiële en niet-financiële informatie die met een specifiek doel worden verstrekt aan participanten van die organisatie. Deze instrumenten kunnen zeer verschillend zijn, afhankelijk van het doel waarvoor ze worden gebruikt. Tussen accounting instrumenten bestaat verschil in de mate van geavanceerdheid. Ruwweg kan worden gesteld dat accounting instrumenten meer geavanceerd zijn wanneer:

- Interne informatie wordt gecombineerd met externe informatie;
- financiële informatie wordt gecombineerd met niet-financiële informatie;
- ze betrekking hebben op toekomstige (in plaats van historische) gebeurtenissen;
- ze informatie per activiteit (in plaats van bijvoorbeeld per kostensoort) classificeren.

Aan het gebruik van (zeer) geavanceerde instrumenten worden voorwaarden verbonden. Een stabiele omgeving en betrekkelijk eenvoudige activiteiten gaan samen met zeer geavanceerde instrumenten. Het belang dat wordt gehecht aan inzicht in de financiële consequenties van activiteiten en beslissingen wordt daarmee rechtstreeks gekoppeld aan het gebruik van geavanceerde instrumenten waarmee het verband dat Van Helden legt, wordt bevestigd.

Tillema (2002) deelt in drie hoofdcategorieën in, te weten eenvoudige, tamelijk geavanceerde en zeer geavanceerde accounting instrumenten. De mate van het gebruik van geavanceerde instrumenten wordt beïnvloed door een betrekkelijk groot aantal organisatie- en omgevingskenmerken welke in vijf groepen worden ingedeeld nl.:

- institutionele,
- het belang dat wordt gehecht aan financiële doelstellingen,
- de mate waarin de financiële consequenties van beslissingen en activiteiten significant zijn voor een organisatie,

- 
- factoren die van invloed zijn op de complexiteit van de operationele taken,
  - factoren die van invloed zijn op de dynamiek van de omgeving.

De taakuitvoering van waterschappen onderling verschilt in beperkte mate. Bovendien valt voor een aantal factoren een verwachting uit te spreken in hoeverre deze een rol spelen bij de waterschappen. Daaruit kan vooraf op theoretische gronden een verwachting worden uitgesproken over de mate van geavanceerdheid van het instrumentarium.

Uit onderzoek van Bordewijk en Klaassen (2000) komt naar voren dat vraagtekens geplaatst mochten worden bij de relevantie en beheersbaarheid van de in de begrotingen en andere planning en controlstukken vermelde prestatiegegevens van gemeenten. Als de vermelde gegevens geen betrekking hebben op werkelijk belangrijk geachte prestaties, of als de organisatie deze niet of beperkt kan beïnvloeden via het eigen beleid, hebben ze slechts beperkte betekenis voor de sturing en beheersing van de besluitvorming. De vermelde prestatiegegevens hebben een zekere betekenis ter illustratie van de activiteiten en de producten van de organisatie maar de werkelijke planning en control van gemeenten was nog steeds grotendeels gebaseerd op financiële budgetten en dus op input.

Bij gemeenten is geen sprake van een echte productbegroting die kan worden gebruikt voor het sturen op output, terwijl nergens sprake is van een sluitend systeem van afrekenen op prestaties. Er is geen norm waaraan het kengetal kan worden getoetst.

Kengetallen hebben een illustratieve functie bij de P&C-documenten. Ze fungeren niet als ijkpunten voor de bedrijfsvoering. Ze worden ook niet onderling systematisch in verband gebracht. De gemeenteraad wordt systematisch geïnformeerd over financiële afwijkingen t.o.v. de begroting conform de traditionele verschillenanalyse. De huidige structuur van begroting en rekening biedt onvoldoende aanknopingspunten om bedrijfsmatig werken daadwerkelijk in te voeren en op basis van prestaties af te rekenen. De formulering van output en doelstellingen kan nog sterk verbeterd worden. Toedeling van overhead en personeelskosten is vaak een probleem. Er is geen sturing door de raad op producten en prestaties.

Prestatie-indicatoren en kengetallen beogen de weerslag van de producten in meetbare eenheden te zijn. Er wordt geen systematisch onderscheid gemaakt naar input-, throughput- of output-kengetallen. De keuze welke worden opgenomen doet vrij willekeurig aan. Vaak zijn het absolute aantallen, doelmatigheids- of doeltreffendheidskengetallen ontbreken. Relatering aan technische normen ontbreekt en ook is er geen koppeling met best practice.

Ook andere Nederlandse onderzoekers zijn kritisch over het succes van planning en control. Van Helden en Johnsen (2002) stelden vast dat gebruikte prestatiegegevens feitelijk eigenlijk voornamelijk aantallen en hoeveelheden betreffen die nauwelijks beheersbaar zijn en daarom maar zeer beperkt van betekenis zijn voor sturing en besluitvorming. Gegevens over de kwaliteit en de kostprijs van producten, die van belang kunnen zijn voor een beoordeling van efficiëntie en effectiviteit, ontbreken grotendeels. Met de verbetering van de informatievoorziening is wel wat meer aandacht gekomen voor efficiëntie van de organisatie. Er is echter nauwelijks meer aandacht gekomen voor de effectiviteit, de externe gerichtheid van de organisatie en de verzakelijking van de interne verhoudingen.

Aardema (2002) bevestigt dit beeld en constateert dat veel gemeenten “op papier” een productbegroting hadden ingevoerd, maar dat de praktische meetbaarheid en bruikbaarheid van prestatiegegevens voor politiek, bestuur en management twijfelachtig waren. De matige kwaliteit werd mede veroorzaakt doordat sommige gemeenten zich gezien de ontwikkelingen in andere gemeenten genoodzaakt voelden prestatiegegevens te vermelden, maar niet in staat of bereid waren veel tijd en/of geld te investeren in een goede ontwikkeling ervan, laat staan de beschikbare gegevens te gebruiken. Volgens Aardema kwam dit doordat het BBI-project sterk gericht was op het introduceren en perfectioneren van technieken.

Bolton (2003) voegt hieraan toe dat betrokkenheid bij de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van het prestatie-meetsysteem essentieel is om het te laten slagen. Het is van belang dat het prestatie-meetsysteem inzicht geeft in onderliggende oorzaken van het prestatieniveau om geaccepteerd te worden.

Budding (2004) verrichtte onderzoek onder ambtelijk managers van enkelen Nederlandse gemeenten. Op basis van hiervan constateerde hij dat de mate waarin een gemeente gebruik maakte van aan het BBI-project ontleende bedrijfsmatige principes van beperkte invloed was op de druk die zij voelden om goed te presteren en zich te verantwoorden voor bijvoorbeeld budgetoverschrijdingen.

Ter Bogt (2000) heeft onderzocht dat wethouders van gemeenten in het algemeen weinig waardering hadden voor de cijfermatige prestatiegegevens in planning en controldocumenten en er dan ook weinig gebruik van maakten. Zij beoordelen de prestaties van managers meer op kwalitatieve en wellicht subjectieve aspecten zoals het tonen van een resultaatgerichte en initiatiefvolle houding, de interne organisatie van de dienst van de manager, het tijdig voorzien van nieuwe en externe ontwikkelingen, een coöperatieve houding en gevoeligheid voor de wensen en behoeften van de politiek en de bestuurder. Op grond hiervan is het niet aannemelijk dat er grote druk op de manager bestaat zich te laten leiden door de genoemde gegevens.

Uit interviews is gebleken dat modernisering vaak van bedrijfskundigen en adviseurs komen die allerlei blauwdrukken neerleggen en weinig rekening houden met de schaal en specifieke kenmerken van de betrokken organisatie. Veranderingen in structuur en planning en control worden als instrumenteel van aard ervaren en van weinig invloed op het functioneren van de organisatie en de medewerkers. Het invoeren van instrumenten zonder daarbij aandacht te schenken aan de organisatiecultuur en het functioneren van medewerkers, wordt als onvoldoende gezien. Een verbetering van de interne informatievoorziening en een betere administratieve organisatie helpen wel als belangrijke hulpmiddelen voor het goed functioneren van de organisatie.

Lapsley en Wright (2004) leggen de nadruk op pressie van buiten de eigen organisatie. De belangrijkste randvoorwaarden voor de ontwikkeling van management accounting bij de overheid zijn wetgeving, regulering en druk vanuit andere, hogere overheid. Lagere overheden krijgen regels opgelegd, vaak ook door centrale organisaties zoals Vereniging Nederlandse Gemeenten of Unie van Waterschappen.

### *Conclusie*

De volgende factoren gerelateerd aan de ontwikkeling van het instrumentarium spelen een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van overheidsmanagers. Deze factoren hebben invloed op de noodzaak voor managers om bij hun besluitvorming expliciet rekening houden met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend.

*Een hoog ontwikkelingsniveau van het accountinginstrumentarium stimuleert de planningattitude (Tillema 2002, Van Loon 1993)*

*Ontwikkeling van het instrumentarium wordt vaak opgelegd door centrale organisaties (Lapsley en Wright 2004)*

*Prestatiegegevens hebben slechts een illustratieve functie maar spelen geen rol voor het sturen op prestaties. Kengetallen fungeren niet als ijkpunten voor de bedrijfsvoering en worden niet onderling systematisch in verband gebracht (Bordewijk & Klaassen 2000, Van Helten & Johnsen 2002)*

*Bestuurders beoordelen managers nauwelijks op cijfermatige prestatiegegevens maar veel meer op een resultaatgerichte houding, een coöperatieve instelling en gevoeligheid voor de wensen en behoeften van de politiek en de bestuurder (Ter Bogt 2001)*

---

#### 4.5 De rol van de expertise van de financiële functie

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 4e:

*In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?*

Ook hierin kan het model van Van Loon en Tillema verklaringen geven. In de verschillende stadia van ontwikkeling van de planningattitude stellen managers en beslissers uiteenlopende eisen aan accounting instrumenten. De beschikbare instrumenten kunnen afwijken van de instrumenten waarover zij zouden willen beschikken.

Van Loon stelt dat drie dimensies met elkaar in evenwicht moeten zijn:

1. Het management van de organisatie moet voldoende gemotiveerd en deskundig zijn om in de besturing de financieel-economische aspecten mee te nemen met het (toenemende) gewicht dat bij een volgende ontwikkelingsfase van de organisatie past.
2. De financieel-economische functionarissen moeten de bij een volgende ontwikkelingsfase behorende taakuitbreiding aankunnen (zowel qua menskracht als qua professionaliteit) en in staat zijn de ontwikkeling vaktechnisch te ondersteunen.
3. De financieel-economische functie (staf en betrokken management) dient een adequaat instrumentarium ter beschikking te staan voor het uitoefenen van haar taken.

Indien aan één van deze voorwaarden niet is voldaan, stagneert de ontwikkeling. En, omgekeerd, wil de organisatie haar financiering en/of economische beoordeling op een hoger plan brengen, dan zal zij op alle drie genoemde fronten voortgang moeten weten te boeken.

Een van de aspecten van een stagnerende ontwikkeling is de expertise van de financiële functie. De ontwikkeling hiervan kan zich in een ander stadium bevinden dan de ontwikkeling van de planningattitude. Het zou kunnen zijn dat de administrateurs de gewenste instrumenten niet kunnen of willen leveren of instrumenten leveren die het management niet nodig heeft.

Van Loon onderscheidt een drietal groep van taken:

1. primair: economische beoordeling, financiering;
2. secundair: verzekeringen, risicomanagement, fiscale zaken;
3. facilitaire zaken: werkvoorbereiding, productie, administratief kwaliteitsmanagement

Daarnaast onderscheidt hij vijf stadia in de ontwikkeling van de financiële functie:

##### **Stadium 1 (unplanned stage)**

De administratieve functie en kasbeheer staat voorop. In dit stadium is de financiële functie vooral registrerend van aard.

##### **Stadium 2 (budgeting system stage)**

Hierbij is sprake van bewust gebruik van interne informatie. Hiervoor zijn diplomatieke en communicatieve vaardigheden nodig. Geen experts die het de klant wel eens zullen vertellen, maar adviseurs die met de klant meedenken. Er komen nieuwe rapportagetechnieken en normen. Het overleg aan de hand van rapportages wordt geïntensiveerd.

##### **Stadium 3 (annual planning stage)**

Dit is de overgang van expert naar adviseur. Er kan een conflict ontstaan tussen de controller uit hoofde van de economische beoordeling en de managementadviseur bij het opstellen van plannen en budgetten. De controller moet beschikken over sociale vaardigheden en blijkt geven van klantgerichtheid. Het adviesterrein wordt uitgebreid naar het meten van niet-financiële activiteiten en het leggen van de relatie tussen het activiteitsniveau en de kosten en opbrengsten. De interne auditfunctie wordt ingericht. Er vindt decentralisatie van de controlfunctie en de financiële administratie plaats. De financieel-economische functie groeit verder in de rol van meedenkend adviseur en informatieverschaffer van het management.

#### **Stadium 4 (long range planning stage)**

Er ontstaat een aparte stafafdeling P&C. De financiële functie neemt als één van de mono-disciplinaire experts deel. Treasury ontwikkelt zich tot een planmatig bestuurd afdeling. Informatievoorziening bestaat uit een combinatie van financiële met niet-financiële informatie. De administratieve organisatie en de interne controle krijgen een meer planmatige aanpak.

#### **Stadium 5 (strategic planning stage)**

Dit is het stadium van de opkomst van het strategisch planningcircuit. De controller heeft geen specifiek financieel-economisch profiel meer. Hij moet strategische kaders vertalen in lange termijnplannen en –budgetten. Bij de overgang naar strategische planning is er aandacht voor financiële flexibiliteit van de organisatie.

De drie aspecten moeten in evenwicht zijn, dus bij onvoldoende ontwikkeling van de financieel-economische functie kan de planningattitude van het management zich ook niet goed ontwikkelen. Drie taken zijn belangrijk: de productie van informatie, de economische beoordeling en de werkvoorbereiding.

Op grond van het uitgangspunt dat alle dimensies met elkaar in evenwicht moeten zijn, draagt de een juiste invulling van de financiële functie bij aan een goed ontwikkelde planningattitude van het management. Dit betekent dat de controller blijf moet geven van (sociale) adviesvaardigheden, zijn aandacht moet verleggen naar niet uitsluitend financiële informatie en een partner voor het management op strategisch niveau moet zijn.

Van Loon (1993) benadrukt dat de financieel-economische functie zich ontwikkelt of zich zou moeten ontwikkelen parallel aan de ontwikkeling van de organisatie zelf.

Tijdens het ontwikkelingsproces wordt het instrumentarium voortdurend aangepast. Dit betreft vnl. de kwaliteit van de financieel-economische informatie. De “zachte kant” van control gaat een steeds belangrijkere rol spelen. Ook Rouhof (2004) vindt dat de controller niet meer de administrateur moet zijn maar zich in de huidige organisatie moet richten op het behalen van de beleids- en bedrijfsdoelstellingen. Hij vervult de rol van “navigator” tussen sturing van de organisatie en de daarbij behorende informatievoorziening. Als staffunctionaris is hij bij de besluitvorming aanwezig en vervult hierbij alleen een adviserende en informerende rol. De controller moet betrokken en onafhankelijk blijven.

Andere auteurs hanteren het begrip planningattitude niet maar beschrijven wel hoe de financieel-economische functie zich moet ontwikkelen om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelstellingen van de organisatie.

Aardema (2000) ziet risico's tijdens het ontwikkelingsproces van control en het toenemende gewicht van de rol van de controller. Hij waarschuwt daarbij voor tien neveneffecten van bedrijfsmatig werken: instrumentalisme, financialisme, navelstaren, verkokering, performance paradox, tunnelvisie, window dressing, myopia en McDonaldization.

Bordewijk en Klaassen (2000) noemen als risico bij de ontwikkeling van de financiële functie dat gemeenten moeite hebben om aan alle (toenemende) financiële verplichtingen te voldoen. Ze ondervinden daarbij problemen bij de werving van geschikt personeel.

Huys (2002) heeft samengevat waar een goede controlfunctie aan moet voldoen.

De controlrelatie met de takken van dienst moet worden verbeterd door het uitbouwen van de permanente control:

- meer gespreid door het jaar heen en mede gericht op het afvlakken van de piekbelasting;
- het nader vormgeven van het permanente control-overleg met de diensten;
- het maken van goede afspraken over het vormgeven van een bredere interne en externe verslaglegging.

---

Concerncontrol houdt meer in dan de informatie die op het bestuur is gericht. Concerncontrol bewaakt ook informatie die niet wordt doorgeleid, maar die wel een signaalfunctie kan hebben. De scope van de control bestaat dan ook vaak uit een combinatie van de bestuurlijke informatiebehoefte en de monitoringfunctie.

Het bestuurlijk strategische deel van de control, ook wel beleidscontrol genoemd, behoeft verdere ontwikkeling. In publieke organisaties ligt de nadruk bij concerncontrol nogal eens op bedrijfsvoeringniveau of middelenniveau. Bij de ontwikkeling van concerncontrol wordt managementinformatie ontwikkeld die doelen/kerntaken, producten en middelen zoveel mogelijk integreren.

Vanuit de praktijk van het ontwikkelen van meerjarenbeleidplannen en jaarplannen en vanuit de opzet van de managementinformatie, blijkt het toch goed mogelijk om de doelen/kerntaken van een dienst in een aantal concreet meetbare doelstellingen om te zetten. De kunst hierbij is om enerzijds tot voldoende dekking te komen over de gestelde doelen/kerntaken en anderzijds het aantal producten of prestaties te beperken.

Concerncontrol kan zich alleen bezighouden met de meest essentiële zaken van een dienst:

- de realisatie van doelen (kerntaken);
- de realisatie van belangrijke veranderdoelstellingen (nieuw beleid, bedrijfsvoeringsaspecten);
- de realisatie van de meest kritische succesfactoren in de bedrijfsprocessen;
- de realisatie van een aantal hoofdproductgroepen en de meest relevante aspecten van de afzonderlijke inzet van middelen.

Veel organisaties streven er naar om de verschijningsvorm van de P&C-producten aan te passen: het is te veel, te omvangrijk, ontoegankelijk en soms niet te hanteren. Centraal in de managementrapportage staan de doelstellingen van de dienst en de daarbij behorende meting van kritische succesfactoren aan de hand van prestatie-indicatoren. Of een dienst succesvol is op taakstelling- of doelstellingsniveau wordt afgemeten aan het presteren op product- of prestatieniveau.

Van der Tak (2003) benadrukt dat control zich richt op de kern van de zaak en een ondersteunende rol heeft voor het management.

De ontwikkeling van P&C kan men als uitsluitend een P&C-vraagstuk benaderen. De rol van de controller bestaat er dan uit nieuwe procedures, systemen en verantwoordelijkheden te bedenken. De controllers worden gezien als lastige vliegen die alleen maar zoemen over formulieren, comptabiliteitsvoorschriften, managementrapportages, planning- en andere voortgangsrapportages. Dat roept vaak veel weerstand en irritatie op. Controllers moeten zich realiseren dat de gemeentelijke beleidsdiensten een hele kluit hebben aan het voeden van de P&C-cyclus want het formuleren en vastleggen van gewenste effecten is oneindig veel moeilijker dan het afspreken van producten. De controller kan beter een helpende, faciliterende rol kiezen en zich concentreren op de volgende vier issues:

- vooraf in effecten en in bijdragen van producten daaraan denken;
- vooraf in lange termijn denken, dus over begrotingsjaren heen;
- over product- en afdelingsgrenzen heen denken;
- in marges en flexibiliteit denken, nodig om te besturen.

Effecten zoals bedoeld in programma's treden over het algemeen pas over de langere termijn op. Als men in de begroting baten wil toekennen aan producten en effecten, vallen deze zeker niet in hetzelfde jaar: als de controller hierop teveel stuurt, mist hij de ware bedoeling van programma's.

De controller kan de programmamanager helpen met het vertalen van doelen naar SMART-doelen, het meten van de voortgang van inspanningen, het meten van het gebruik van de middelen en het gebruik van de uitkomsten. Verder met het monitoren van de effecten: niet alleen kijken of de gewenste effecten tot stand komen, maar ook kijken naar de ontwikkelingen die de effecten kunnen versterken of verzwakken.

Ook kan de controller helpen de flexibiliteit in de toewijzing en besteding van de middelen zo groot mogelijk te maken. Wil een programmamanager kunnen sturen dan heeft hij marges

nodig. Allerlei procedureregels, comptabiliteitsvoorschriften, juridische en wettelijke verplichtingen werken negatief op flexibiliteit en verhinderen dat een programma leidt tot het dichterbij brengen van door de politiek gewenste effecten.

#### *Conclusie*

De volgende factoren gerelateerd aan de expertise van de financiële functie spelen een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van overheidsmanagers. Deze factoren hebben invloed op de noodzaak voor managers om bij hun besluitvorming expliciet rekening houden met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend.

*Om een nuttige rol te vervullen voor het management moet de financiële functie zich voldoende richten op niet-financiële informatie (Van Loon 1993, Tillema 2002)*

*De controller moet een partner voor het management zijn op strategisch niveau en niet langer de administrateur (Van Loon 1993, Rouhof 2004)*

*Om succesvol te zijn moet de controller een goede controlrelatie ontwikkelen met de managers door het vermijden van onnodige piekbelasting en de control en de verslaglegging in overleg met hen vorm te geven (Huys 2002, Van der Tak 2003)*

*De P&C-cyclus moet efficiënt ingericht zijn die zich richt op KSF's en de belangrijkste kpi's (Huys 2002, Van der Tak 2003, Rouhof 2004)*

*Om een waardevolle rol te vervullen voor het management moet de controller te beschikken over adviesvaardigheden, het vermogen te hebben mee te groeien met de ontwikkeling van de organisatie, gevoel te hebben voor de juiste informatie en niet te verzanden in instrumentalisme (Aardema 2002, Van Loon 1993, Tillema 2002)*

*De gewenste functionarissen zijn niet in voldoende mate beschikbaar voor overheidsorganisaties (Bordewijk & Klaassen 2000)*

---

## 5. Resultaten empirisch onderzoek

### 5.1 Algemeen

In de volgende paragrafen worden per onderzocht waterschap de resultaten uiteengezet van de interviews met managers uit het primaire proces en de bestudering van documenten die betrekking hebben op de planning & controlcyclus. Vanuit de praktijk moet de vraag beantwoord worden wat de achterliggende oorzaken zijn van een matig tot slecht ontwikkelde planningattitude bij het management van waterschappen. Met andere woorden waarom houden managers bij hun besluitvorming nog weinig expliciet rekening met informatie die aan het planning- en controlinstrumentarium wordt ontleend. In iedere deelvraag wordt een aspect benoemd dat een rol kan spelen bij de ontwikkeling van de planningattitude. Omdat deze aspecten in zowel in zowel positieve als in negatieve zin een rol kunnen spelen wordt dit bij iedere vraag als eerste aangegeven. Hierbij zijn de volgende gradaties gebruikt: belangrijke rol, vrij belangrijke rol, vrij onbelangrijke rol en onbelangrijke rol. Vervolgens wordt dit nader toegelicht. Aan het eind van elke casus wordt aangegeven welke van de vijf aspecten voor het onderzochte waterschap van de grootste invloed zijn.

### 5.2 Casus Waterschap Veluwe

#### 5.2.1 Algemeen

In de onderstaande tabel is weergegeven welke rol de verschillende onderzochte aspecten een rol spelen voor Waterschap Veluwe. De verzameltabel met alle zes onderzochte waterschappen is opgenomen in paragraaf 6.1

<b>Schema uitkomsten empirisch onderzoek</b>	<b>Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied</b>	<b>Kenmerken van overheidsorganisaties</b>	<b>Prestatiemanagement</b>	<b>De ontwikkeling van het instrumentarium</b>	<b>De expertise van de financiële functie</b>
Waterschap Veluwe	3	2	3	1	1
Gemiddelde	2,5	1,2	3,0	2,0	2,8
Mediaan	2,5	1,0	3,0	1,5	3,0

#### **Verklaring**

- 1 = belangrijke rol
- 2 = vrij belangrijke rol
- 3 = vrij onbelangrijke rol
- 4 = onbelangrijke rol
- 5 = rol is niet vast te stellen

### **5.2.2 Deelvraag 1 In hoeverre spelen deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?**

Dit speelt een vrij onbelangrijke rol. Prestatiegericht werken krijgt veel aandacht. De beoordelingssystematiek is erop afgestemd. Er is in beperkte mate sprake van een gedifferentieerde beloning. In de lagere functies gaat hiervan wel een prikkel uit, in de hogere functies niet. Prestatiebeloning staat nog in de kinderschoenen.

De geïnterviewde manager heeft geen specifieke opleiding op het gebied van planning en control gevolgd. Het management heeft een trainingsprogramma doorlopen maar niet kan worden aangetoond dat dit invloed heeft op de motivatie van het management. Veluwe heeft het nodige aan training en ontwikkeling van het management gedaan. Er zijn geen aanwijzingen voor gevonden dat dit invloed heeft gehad op de attitude van de manager en aanzien van planning & control.

De invloed van het bestuur richt zich vooral op de kostenaspecten van de bedrijfsvoering. Het management en niet het bestuur is leidend voor wat betreft prestatiegericht en resultaatgericht werken. Verantwoording aan bestuur en hoger management speelt zeker een rol, het wordt in ieder geval zo ervaren door de managers. Het management wordt door het bestuur voor de kostenaspecten en de efficiency van de bedrijfsvoering op de rapportages afgerekend. In dit opzicht gaat er een motiverende werking van het bestuur op het management uit. De stelling van Emmanuel en Ter Bogt dat managers zich liever door informele en zachte informatie laten leiden en niet de door de planning en controlrapportages, wordt niet bevestigd. De manager heeft zijn overlegstructuur in hoge mate gestructureerd en gaat bewust voorzichtig om met informele informatie.

### **5.2.3 Deelvraag 2 In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?**

Dit speelt een vrij belangrijke rol. Het budget en kostenniveau zijn bij Veluwe belangrijk. Kostenbewustzijn leeft bij het bestuur. Toch kan er maar beperkt van budgettaire druk worden gesproken. Overschrijdingen zijn mogelijk en niet begrote plannen mogen soms toch worden uitgevoerd. In dit opzicht worden de bevindingen van Tillema bevestigd.

Efficiency speelt een rol bij Veluwe al is er verschil tussen het watersysteembeheer en het waterzuiveringsbeheer. Bij het waterzuiveringsbeheer speelt het een grotere rol dan voor het watersysteembeheer. Dit heeft er mee te maken dat bestuurders meer affiniteit hebben met dit laatste beleidsveld en daarover een uitgesproken mening hebben. Gezien de beperkte pressie van het bestuur is de noodzaak om veel aandacht te besteden aan het planning en controlinstrumentarium niet groot.

Het is niet duidelijk of bestuurders focus bepalen en bewust keuzes maken. Per belangengroepering kan de aandacht voor specifieke taken, activiteiten en resultaten verschillend zijn. Er zijn geen aanwijzingen voor dat bestuurders veel gerichte aandacht hebben voor rapportages over specifieke prestaties of resultaten.

### **5.2.4 Deelvraag 3 In hoeverre speelt prestatiemanagement een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Dit speelt een vrij onbelangrijke rol.

Dat de basisinformatie niet op orde is, wordt bevestigd door de geïnterviewde manager. Dit stimuleert het gebruik van het instrumentarium niet. Ondanks dat de proceseigenaren direct betrokken zijn bij de inrichting van het instrumentarium is de beschikbare informatie niet altijd de gewenste. Het instrumentarium is uitgebreid maar omvat niet altijd de belangrijkste indicatoren of de kern van de zaak.

De organisatie is van goede wil om andere partijen bij haar werk te betrekken maar er zijn geen aanwijzingen dat dit leidend is of invloed afgedwongen wordt door de stakeholders. Het initiatief voor betrokkenheid ligt blijkbaar bij Veluwe. Er gaat daardoor ook geen druk van uit om het instrumentarium te gebruiken.

---

De rol van de UvW wordt vooral gezien als lobbyist. Niet merkbaar is dat de UvW aanjager is voor prestatieverbetering.

#### **5.2.5 Deelvraag 4 In hoeverre speelt de ontwikkeling van het instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Dit speelt een belangrijke rol. Prestatiegegevens worden wel als belangrijk gezien maar zijn nog onvoldoende uitontwikkeld om richting te geven. Voor het management komen de prestaties in relatie tot de financiële gegevens inmiddels op de eerste plaats. De beschikbare gegevens zijn in ruime mate van niet-financiële aard. Er is veel informatie maar niet altijd de juiste of de gewenste waardoor de waarde voor de dagelijkse praktijk nog beperkt is.

De rol van de UvW bij de ontwikkeling van het instrumentarium is niet heel prominent maar wordt wel als waardevol gezien.

De rol van rapportages van het management aan bestuurders is maar beperkt. De conclusie van Ter Bogt wordt bevestigd dat bestuurders managers niet beoordelen op cijfermatige prestatiegegevens maar vertrouwen en een coöperatieve houding zijn belangrijker.

#### **5.2.6 Deelvraag 5 In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Dit speelt een belangrijke rol. De invulling van de financiële functie heeft geen stimulerende werking op de ontwikkeling van de planningattitude van het management. De door Van Loon gewenste situatie is nog niet bereikt. De controller wordt niet als een partner op strategisch niveau beschouwd en ook het samen vorm geven aan control en verslaglegging door management en controller kan beter naar de mening van de manager. Dit kan te maken hebben met een kleine bezetting. De ondersteuning wordt als onvoldoende ervaren, vooral in kwantitatieve zin.

In de planning & controlcyclus heeft niet-financiële informatie een belangrijke plaats. De doelstellingen kunnen vaak nog niet echt als KPI's worden aangeduid. Daarvoor zijn ze niet concreet genoeg.

Er zijn geen aanwijzingen voor bevestiging van de conclusie van Bordewijk en Klaassen dat financieel personeel onvoldoende voor de overheid beschikbaar is. De organisatie heeft de personeelsomvang voor de financiële functie (en mogelijk de volledige overhead) bewust beperkt gehouden.

#### **5.2.7 Beantwoording van de onderzoeksvraag voor Waterschap Veluwe**

De belangrijkste elementen die een rol spelen zijn de nog beperkte ontwikkeling van het instrumentarium en de expertise en vaardigheden van de financiële functie. Ook de kenmerken van een overheidsorganisatie spelen een vrij belangrijke rol. De deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied en prestatie management spelen een minder belangrijke rol.

### **5.3 Casus Waterschap Rivierenland**

#### **5.3.1 Algemeen**

In de onderstaande tabel is weergegeven welke rol de verschillende onderzochte aspecten een rol spelen voor Waterschap Rivierenland. De verzameltabel met alle zes onderzochte waterschappen is opgenomen in paragraaf 6.1

<b>Schema uitkomsten empirisch onderzoek</b>	<b>Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied</b>	<b>Kenmerken van overheidsorganisaties</b>	<b>Prestatiemanagement</b>	<b>De ontwikkeling van het instrumentarium</b>	<b>De expertise van de financiële functie</b>
Waterschap Rivierenland	2	1	3	1	1
Gemiddelde	2,5	1,2	3,0	2,0	2,8
Mediaan	2,5	1,0	3,0	1,5	3,0

**Verklaring**

- 1 = belangrijke rol
- 2 = vrij belangrijke rol
- 3 = vrij onbelangrijke rol
- 4 = onbelangrijke rol
- 5 = rol is niet vast te stellen

**5.3.2 Deelvraag 1 In hoeverre spelen deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?**

Dit speelt een vrij belangrijke rol. Prestatiegerichtheid en resultaatgerichtheid ontwikkelt zich bij Rivierenland. Het gedeelte hiervan dat invloed heeft op de beloning is nog beperkt. Het gaat hierbij nog vooral om de wat zachtere prestaties en afspraken die niet direct op het primaire proces zijn gericht. Sommige managers houden hun medewerkers aan wat is afgesproken in de begroting. Het is in de organisatie nog niet breed gedragen dat afspraken worden nagekomen. Prestatiegericht werken heeft aandacht. Het initiatief hiervoor ligt bij het management maar niet bij het bestuur dat het overigens wel ondersteunt. Er zijn aanwijzingen dat er bewust met prestatiegericht en resultaatgericht werken wordt omgegaan o.a. door gebruik van het kwaliteitsoverhedenmodel. Verantwoording aan bestuurders en andere overheden is belangrijk en daarom spelen de rapportages ook een belangrijke rol. Op basis hiervan zou verwacht mogen worden dat formele rapportages belangrijk zijn maar dit blijkt niet het geval. De conclusies van Ter Bogt en Emmanuel worden bevestigd. De geïnterviewde manager stuurt veel minder op basis van de informatie uit de P&C-cyclus dan aan de hand van informatie uit de informele en zachte informatiebronnen.

Specifieke opleiding en training op gebied van planning en control spreekt de geïnterviewde manager niet aan.

**5.3.3 Deelvraag 2 In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?**

Dit speelt een belangrijke rol.

Het budget is bij Rivierenland van prominent belang. Het bestuur heeft een taakstelling voor bezuiniging opgelegd en houdt de ambtelijke organisatie eraan. Efficiency speelt een belangrijke rol en doelstellingen hiervoor zijn opgelegd middels een bestuursbesluit. Er wordt bewust met efficiency omgegaan en er worden externe kengetallen gehanteerd. Hierover wordt periodiek gerapporteerd. De bedrijfsvoering wordt periodiek tegen het licht gehouden.

Efficiency en aandacht voor de bedrijfsvoering is een belangrijke stimulans voor de planningattitude van het management. Het bestuur en externe toezichthouders vereisen rapportages en houden het management eraan.

---

De geïnterviewde manager is tevreden met het bestuur maar onderkent dat de bewuste focus er niet altijd is. Dat er in het algemeen te weinig focus bij bestuurders is, wordt niet bevestigd.

#### **5.3.4 Deelvraag 3 In hoeverre speelt prestatie management een rol bij de ontwikkeling van de planning attitude van het management?**

Dit speelt een vrij onbelangrijke rol.

De management informatie biedt te weinig ondersteuning voor het management. De gewenste informatie is te weinig voorhanden, zeker op het gebied van prestaties. Ondanks dat de inhoudelijk deskundigen bij het inrichten van het instrumentarium naar hun mening voldoende betrokken zijn geweest, is de prestatie informatie ontoereikend en niet doordacht. Er is heel veel informatie maar vaak niet de juiste.

De buitenwereld speelt een steeds belangrijker wordende rol. Rivierenland is hierbij initiatiefnemer. Er zijn geen aanwijzingen dat belangengroepen anders dan via het bestuur druk uitoefenen tot prestatieverbetering en daarmee tot intensief gebruik van het instrumentarium. Ook zijn er geen aanwijzingen voor dat de UvW een rol speelt bij prestatieverbetering. De controllers zijn de aanjagers van het neerzetten van het planning & control instrumentarium.

#### **5.3.5 Deelvraag 4 In hoeverre speelt de ontwikkeling van het instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planning attitude van het management?**

De ontwikkeling van het instrumentarium speelt een belangrijke rol.

De prestatiegegevens zijn belangrijk voor Rivierenland, in ieder geval meer dan uitsluitend illustratief in de begroting, voorjaarsnota en de jaarrekening. De geïnterviewde manager heeft niet zoveel affiniteit met rapportages. De verhouding tussen financiële en niet-financiële informatie lijkt vrij evenwichtig maar kan naar de zin van het management nog meer gericht worden op niet-financiële informatie. Dit is mogelijk mede een verklaring voor het beperkte gebruik ervan. Op managementniveau bestaat meer behoefte aan programma-achtige rapportages. Prestaties spelen een belangrijke rol in de begroting, jaarrekening en voorjaarsnota. In de bestuursrapportages nemen deze een minder prominente rol in.

De Unie van Waterschappen is initiatiefnemer geweest van het gebruik van het BBP-instrumentarium. Dit wordt niet als erg waardevol gezien maar inmiddels verouderd.

De conclusie van Ter Bogt wordt bevestigd dat bestuurders managers niet beoordelen op cijfermatige prestatiegegevens maar vertrouwen en een coöperatieve houding zijn veel belangrijker.

#### **5.3.6 Deelvraag 5 In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planning attitude van het management?**

De expertise van de financiële functie speelt een belangrijke rol. De door Van Loon gewenste situatie is nog niet bereikt. De controller wordt zeker niet ervaren als een partner op strategisch niveau. De wens bestaat om efficiënter om te gaan met de P&C-cyclus en deze te ontdoen van onnodige ballast. Naar de mening van de geïnterviewde manager richt de P&C-cyclus zich nog niet op de belangrijkste kritische succesfactoren en de belangrijkste prestatieindicatoren.

Op tactisch en operationeel niveau is de rolvervulling goed. De uitgevoerde audits worden gewaardeerd. De ideale controlrelatie om gezamenlijk tot de gewenste invulling van planning en control te komen is er niet. De benadering van de manager en de controller ligt te ver uiteen, ook al gezien het beperkte gebruik van P&C-documenten door de manager.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de financieel adviseur en de controller. De adviseur wordt door de manager als meer waardevol in de ondersteuning voor zijn functioneren gezien dan de controller. De klantgerichte opstelling wordt erg op prijs gesteld. De controller slaagt er op deze manier niet in een bijdrage te leveren aan een verbetering van de planning attitude van het management. De conclusie van Bordewijk en Klaassen dat het de overheid niet lukt om de financiële functie adequaat te vervullen wordt niet bevestigd. Wel

verlangt het management van de controllers meer competenties die aansluiten bij de functie van adviseur.

### 5.3.7 Beantwoording van de onderzoeksvraag voor Waterschap Rivierenland

De belangrijkste elementen die een rol spelen bij de minder goed ontwikkelde planningattitude van het management zijn de kenmerken van overheidsorganisaties, de ontwikkeling van het instrumentarium en de expertise van de financiële functie.

Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied speelt een minder belangrijke rol en voor prestatie management geldt dit in nog sterkere mate.

## 5.4 Casus Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

### 5.4.1 Algemeen

In de onderstaande tabel is weergegeven welke rol de verschillende onderzochte aspecten een rol spelen voor Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. De verzameltabel met alle zes onderzochte waterschappen is opgenomen in paragraaf 6.1

Schema uitkomsten empirisch onderzoek	Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied	Kenmerken van overheidsorganisaties	Prestatiemanagement	De ontwikkeling van het instrumentarium	De expertise van de financiële functie
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	3	1	3	1	3
Gemiddelde	2,5	1,2	3,0	2,0	2,8
Mediaan	2,5	1,0	3,0	1,5	3,0

#### Verklaring

- 1 = belangrijke rol
- 2 = vrij belangrijke rol
- 3 = vrij onbelangrijke rol
- 4 = onbelangrijke rol
- 5 = rol is niet vast te stellen

### 5.4.2 Deelvraag 1 In hoeverre spelen deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?

Dit speelt een vrij onbelangrijke rol.

Rapportages zijn nog van ondergeschikt belang bij prestatiegericht werken. Prestatiegericht werken wordt door de geïnterviewde manager als noodzakelijk ervaren en ook dat een beloningsinstrument wordt ingezet maar dit staat nog in de kinderschoenen. De organisatie wil zelf de resultaatgerichtheid verbeteren. Omdat een vorm van prestatiebeloning met ingang van 2009 landelijk via de Unie van Waterschappen wordt geregeld, wordt hierop gewacht.

---

Bestuurders oefenen voor bepaalde aansprekende resultaten pressie uit. Het lijkt er niet op dat het bestuur de organisatie bewust aan alle SMART gemaakte afspraken in de begroting en de voorjaarsnota wil houden. Er bestaat een verschil in gedrag tussen bestuurders, afhankelijk van hun professionele achtergrond. Echte verantwoordelijkheid afleggen over de gerealiseerde doelstellingen aan hoger management en bestuur staat nog in de kinderschoenen. Het overleg binnen de directie heeft een collegiaal karakter. Er is weinig noodzaak tot verbetering van de planningattitude anders dan dat het management zelf constateert dat doelstellingen concreter kunnen worden geformuleerd. Er is daarmee een beperkte noodzaak tot het gebruik van planning en control.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat specifieke opleiding en training op het gebied van planning en control bij Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden een rol speelt bij het vergroten van de affiniteit met planning en control.

De stelling dat het management zich laat leiden door informele informatie, wordt gedeeltelijk bevestigd. Dat dit informele circuit een grotere rol zou spelen dan de formele informatie kan niet worden gezegd.

#### **5.4.3 Deelvraag 2 In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?**

De kenmerken van overheidsorganisaties spelen een belangrijke rol.

Het budget is belangrijk maar een forse overschrijding blijft mogelijk. De tariefsontwikkeling wordt bewaakt. Efficiency speelt een beperkte rol. De organisatie is zich bewust van het belang maar het komt nauwelijks terug in de beschikbare documenten. Met name omvang van de personeelsformatie en besparingen op de inkoop krijgen veel aandacht.

Dat er te weinig focus is bij bestuurders wordt bevestigd. Kiezen is bijzonder lastig. Alle belangengroepen willen zoveel mogelijk van hun voorkeuren terugzien. Soms worden uitvoeringswerken wel getemporiseerd of uitgesteld maar dit wordt ingegeven door praktische overwegingen. Het management onderkent dat het goed zou zijn om oud beleid periodiek tegen het licht te houden om te bepalen of het nog wel nodig is of dat bijsturing nodig is in plaats van doelstellingen te blijven opstapelen.

Zowel de beperkte budgettaire druk als het gebrek aan bestuurlijke focus zorgen ervoor dat de rol en noodzaak van planning en control beperkt is.

#### **5.4.4 Deelvraag 3 In hoeverre speelt prestatie management een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Prestatiemanagement speelt een vrij onbelangrijke rol.

De basisinformatie is op orde. Ondanks dat de direct betrokkenen een belangrijke rol vervullen bij het inhoudelijk inrichten van het instrumentarium is de beschikbare informatie nog niet helemaal de gewenste.

Het management zou graag andere, meer passende informatie zien dan nu voorhanden is. Ook de juiste informatievoorziening op het juiste sturingsniveau is nog niet voorhanden. De wens is om te komen tot een passend dashboard voor iedereen die dat nodig heeft.

De organisatie is van goede wil om andere partijen bij haar werk te betrekken maar er zijn geen aanwijzingen dat dit leidend is of dat belangengroepen pressie uitoefenen op het realiseren van doelstellingen of bepaalde prestaties. Gezien het ontbreken van pressie van stakeholders op het realiseren van de doelstellingen, gaat hiervan geen stimulans uit op de planningattitude van het management. Ook de Unie van Waterschappen speelt geen belangrijke rol. Er gaat zeker geen pressie van uit voor verbetering van de prestaties. Haar rol wordt vooral als politieke lobbyist gezien en een coördinator bij benchmarking tussen waterschappen onderling. Samengevat zijn er geen stimulerende factoren op het gebruik van het instrumentarium.

#### **5.4.5 Deelvraag 4 In hoeverre speelt de ontwikkeling van het instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

De ontwikkeling van het instrumentarium speelt een belangrijke rol maar dan in negatieve zin.

De prestatiegegevens spelen nog geen prominente rol en zijn zeker nog niet naar de wens van de gebruikers. Met name de juiste prestaties op het juiste niveau vastleggen en erover rapporteren gebeurt nog nauwelijks. De planning & controlcyclus is nog vooral financieel en daarmee inputgeoriënteerd. De doelstellingen hebben maar betrekking op een gedeelte van de activiteiten, zijn niet direct aan middelen gekoppeld en niet altijd concreet genoeg. De organisatie onderkent dat zelf ook. Het is onduidelijk is hoe de prestaties uit de begroting worden vertaald naar de werkvloer omdat er geen afdelingsplannen zijn. Op basis hiervan is een matig ontwikkelde planningattitude verklaarbaar. De ondersteunende waarde van planning en control is voor het management nog klein.

Het instrumentarium is gedeeltelijk opgelegd door de overkoepelende organisatie (Unie van Waterschappen) in de vorm van het BBP. Op dit moment speelt de UvW bij de verdere ontwikkeling van het instrumentarium geen belangrijke rol.

De conclusie van Ter Bogt dat managers door bestuurders niet op cijfermatige prestaties worden beoordeeld, wordt bevestigd. Vertrouwen en oplossingsgerichtheid is belangrijk. Ze willen hun vragen tijdig naar tevredenheid beantwoord zien en verwachten inhoudelijke kennis van zaken. Ook hierin heeft planning en control geen belangrijke rol.

#### **5.4.6 Deelvraag 5 In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

De expertise van de financiële functie speelt vrij onbelangrijke rol. De geïnterviewde manager is positief over de ontwikkeling van de financiële functie en deze zou gaandeweg een positieve invloed op de ontwikkeling van de planningattitude van het management kunnen hebben. De controllers ontwikkelen zich in de richting van een adviseur op het gebied van de totale bedrijfsvoering en verwacht dat controller de rol van een adviseur op strategisch niveau en sparring partner op termijn zou kunnen vervullen. Hiervoor zijn nieuwe medewerkers met een financiële achtergrond aangetrokken. Het lukt steeds beter om de planning & controlcyclus in samenwerking tussen de direct betrokkenen en de controllers te ontwikkelen in de gewenste richting. Hierbij moet ervoor worden gewaakt dat de controllers in hun rol van adviseur blijven en niet het eigenlijke werk gaan overnemen. De positieve benadering van de controllers kan een positieve invloed hebben op de planningattitude van het management.

Er is nog geen goede verhouding tussen financieel en niet-financieel in de planning & controlcyclus. Het is nu nog vooral financieel en inputgericht. De geïnterviewde manager zou graag willen zien wat voor het geld gedaan is.

Het waterschap slaagt er nog niet in om de KPI's goed vorm te geven. Voor waterzuivering lukt dit beter dan voor watersysteembeheer en planvorming.

De conclusie van Bordewijk en Klaassen dat de gewenste functionarissen niet in voldoende mate voorhanden zijn voor overheidsorganisaties, wordt hiermee niet bevestigd. De werving van gekwalificeerd personeel wordt niet als een probleem ervaren.

#### **5.4.7 Beantwoording van de onderzoeksvraag voor Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden**

Bij Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden spelen de kenmerken van overheidsorganisaties en de ontwikkeling van het instrumentarium de belangrijkste rol bij een matige ontwikkeling van de planningattitude van het management.

Minder belangrijk is de expertise van de financiële functie. De deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied en prestatie management komen op de laatste plaats.

## 5.5 Casus Hoogheemraadschap van Rijnland

### 5.5.1 Algemeen

In de onderstaande tabel is weergegeven welke rol de verschillende onderzochte aspecten een rol spelen voor Hoogheemraadschap van Rijnland. De verzameltabel met alle zes onderzochte waterschappen is opgenomen in paragraaf 6.1

Schema uitkomsten empirisch onderzoek	Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied	Kenmerken van overheidsorganisaties	Prestatiemanagement	De ontwikkeling van het instrumentarium	De expertise van de financiële functie
Hoogheemraadschap van Rijnland	2	1	3	5	4
Gemiddelde	2,5	1,2	3,0	2,0	2,8
Mediaan	2,5	1,0	3,0	1,5	3,0

#### Verklaring

- 1 = belangrijke rol
- 2 = vrij belangrijke rol
- 3 = vrij onbelangrijke rol
- 4 = onbelangrijke rol
- 5 = rol is niet vast te stellen

### 5.5.2 Deelvraag 1 In hoeverre spelen deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?

Dit speelt bij Rijnland een vrij belangrijke rol.

Resultaatgerichtheid krijgt aandacht, meer dan prestatiegericht gedrag. Op de leidinggevend-niveaus worden afspraken gemaakt over concrete resultaten. Deze worden vastgelegd in afdelingsplannen. Rekenschap afleggen is niet de term die de lading dekt. De beloning is hieraan nog maar in zeer beperkte mate gekoppeld. Bestuurders hebben wel aandacht voor concrete resultaten maar houden het management niet systematisch aan de in de planning & controlrapportages vastgelegde prestaties. De politieke gevoeligheid van een onderwerp speelt een belangrijke rol bij de druk van bestuurders op de realisatie ervan.

Specifieke opleiding en training op gebied van planning en control spreekt niet aan. De conclusies van Ter Bogt en Emmanuel worden bevestigd. In dit geval vindt sturing veel minder op basis van de informatie uit de P&C-cyclus plaats dan aan de hand van informatie uit de informele informatiebronnen. Het geheel van bevindingen maakt dat de urgentie van planning en control niet groot is.

### 5.5.3 Deelvraag 2 In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?

De kenmerken van overheidsorganisaties spelen een belangrijke rol maar dan in negatieve zin. De conclusie van Tillema ten aanzien van de beperkte budgettaire druk wordt gedeeltelijk bevestigd. Er is sprake van onderuitputting van het budget en dus geen schaarste. In de

begroting, de afdelingsplannen en de bestuursrapportages heeft het budget wel een prominente plaats maar dit lijkt meer ingegeven door de inputgerichte traditie van waterschappen en overheden in het algemeen.

Efficiency speelt geen belangrijke rol. Het wordt in ieder geval niet prominent vermeld in de beschikbare documenten.

Bestuurders bepalen in beperkte mate waar de focus van de organisatie ligt en niet is gebleken dat bewust keuzes worden gemaakt. Ook in dit opzicht is de urgentie van planning en control niet groot.

#### **5.5.4 Deelvraag 3 In hoeverre speelt prestatie management een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Prestatiemanagement speelt een vrij onbelangrijke rol bij een matig ontwikkelde planningattitude van het management.

De informatie en dan vooral de financiële wordt niet als volledig betrouwbaar ervaren. De hoeveelheid informatie is groot maar het is niet altijd de gewenste informatie.

De druk van de buitenwereld zoals burgers en belangengroeperingen is niet groot. Deze is in ieder geval niet leidend bij het realiseren van doelstellingen. De rol van de mensen in het beheergebied is kleiner dan gewenst. Er kan niet gezegd worden dat er pressie wordt uitgeoefend op het realiseren van vastgelegde prestaties. Hetzelfde geldt voor de Unie van Waterschappen. De Unie speelt geen rol bij het realiseren van doelstellingen en prestaties.

Hoewel het planning & controlinstrumentarium wordt bedacht en ingericht door de controllers, hebben de direct betrokkenen een belangrijke rol bij de inrichting ervan en met name bij het bepalen van de relevante prestaties die gerealiseerd en daarom gemeten moeten worden. De geïnterviewde manager vindt planning en control te instrumenteel ingericht. Op grond hiervan, de beperkte kwaliteit van de informatievoorziening en het ontbreken van druk van de buitenwereld kan geen positieve bijdrage aan de ontwikkeling van de planningattitude van het management geconstateerd worden.

#### **5.5.5 Deelvraag 4 In hoeverre speelt de ontwikkeling van het instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Welke rol de ontwikkeling van het instrumentarium speelt, is niet vast te stellen. Naar de mening van de geïnterviewde manager is het instrumentarium goed ontwikkeld. Deze mening is gebaseerd op wat zij hoort van anderen over het instrumentarium van Rijnland. Dit ontwikkelingsniveau wordt door de beschikbaar gestelde documenten niet bevestigd want de jaarrekening, voorjaarsnota, begroting en de bestuursrapportage zijn bijvoorbeeld nog overwegend financieel van aard. Er wordt wel veel informatie in de vorm van tekst gegeven. Echte prestatie-indicatoren zijn schaars en worden niet aan geld gekoppeld. Van een productenbegroting en –evaluatie is nog geen sprake. Prestatie-informatie speelt nog een ondergeschikte, vooral illustratieve rol. Sturing vindt nog erg op de traditionele manier, dat wil zeggen aan de hand van het budget, plaats. Echte prestatie-indicatoren zijn schaars en worden niet aan geld gekoppeld.

De planning & controlcyclus is nog overwegend inputgericht wat betekent dat er nog weinig aandacht is voor output en effecten van beleid. Ook is de cyclus nog te weinig gericht op niet-financiële informatie om voldoende waardevol te zijn voor het management. Over de rol van de Unie van Waterschappen bij de ontwikkeling van het instrumentarium is de geïnterviewde manager niets bekend.

Bestuurders beoordelen managers niet op hun managementkwaliteiten en de cijfermatige prestaties maar laten zich leiden door een persoonsgebonden vertrouwen dat al of niet aanwezig is. Ze willen adequaat worden geïnformeerd en verwachten van de manager veel inhoudelijke kennis. Bij het informeren van bestuurders speelt planning en control een beperkte rol en voor de geïnterviewde manager spelen beschikbare prestatiegegevens een ondergeschikte rol.

---

### **5.5.6 Deelvraag 5 In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

De expertise van de financiële functie speelt een onbelangrijke rol.

De verhouding in aandacht tussen financiële informatie en niet-financiële informatie is naar de mening van de geïnterviewde manager ongeveer fifty-fifty. Het is te financieel en erg inputgericht. De wens bestaat om de aandacht meer op niet-financiële informatie te richten. Kritische succes factoren en de belangrijkste prestatieindicatoren spelen nog een beperkte rol in de planning & controlcyclus. Voor afvalwaterzuivering, vergunningverlening en handhaving zijn de prestatiegegevens concreet en controleerbaar, maar voor de overige beleidsvelden nog niet.

De concerncontroller wordt niet ervaren als een partner op strategisch niveau en zelfs niet als een gewaardeerde adviseur. De rolvulling wordt als instrumenteel ervaren. De controller en het management zijn er nog niet in geslaagd om control en verslaglegging samen op een adequate wijze vorm te geven.

Er zijn geen aanwijzingen voor dat het Rijnland niet lukt om de controlfunctie met de juiste mensen kwantitatief en kwalitatief voldoende te vervullen. De rolvulling door de controller levert geen bijdrage aan de ontwikkeling van de planningattitude van het management.

Voor de conclusie van Bordewijk en Klaassen dat de gewenste functionarissen niet in voldoende mate voorhanden zijn voor overheidsorganisaties, zijn geen aanwijzingen.

### **5.5.7 Beantwoording van de onderzoeksvraag voor Hoogheemraadschap van Rijnland**

Voor Rijnland spelen met name de kenmerken van overheidsorganisaties een belangrijke rol. De deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied en prestatie management spelen een onbelangrijke rol terwijl de rol van het instrumentarium niet goed is vast te stellen.

## 5.6 Casus Wetterskip Fryslân

### 5.6.1 Algemeen

In de onderstaande tabel is weergegeven welke rol de verschillende onderzochte aspecten een rol spelen voor Wetterskip Fryslân. De verzameltabel met alle zes onderzochte waterschappen is opgenomen in paragraaf 6.1

Schema uitkomsten empirisch onderzoek	Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied	Kenmerken van overheidsorganisaties	Prestatiemanagement	De ontwikkeling van het instrumentarium	De expertise van de financiële functie
Wetterskip Fryslân	3	1	3	2	3
Gemiddelde	2,5	1,2	3,0	2,0	2,8
Mediaan	2,5	1,0	3,0	1,5	3,0

#### Verklaring

- 1 = belangrijke rol
- 2 = vrij belangrijke rol
- 3 = vrij onbelangrijke rol
- 4 = onbelangrijke rol
- 5 = rol is niet vast te stellen

### 5.6.2 Deelvraag 1 In hoeverre spelen deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?

Dit speelt een vrij onbelangrijke rol.

De cultuur is toenemende mate prestatiegericht en resultaatgericht. Op de leidinggevende niveaus worden afspraken gemaakt over prestaties en deze worden ook vastgelegd. Een afdelingsplan wordt gezien als een contract tussen het afdelingshoofd en de directie. Over de voortgang wordt periodiek gerapporteerd. De organisatie heeft de intentie dit verder door te voeren door zoveel mogelijk met iedereen afspraken te maken over concrete resultaten. Tot nu toe richten de doelstellingen zich op de wat zachtere kanten van de bedrijfsvoering zoals telefonische bereikbaarheid en het verplicht houden van functioneringsgesprekken. Het management vindt dat de doelstellingen ambitieuzer kunnen worden bepaald. De koppeling van de beloning aan resultaten is nog beperkt vooral omdat de speelruimte hiervoor niet groot is.

Het strategisch meerjarenperspectief is leidend. Hierin zijn targets afgesproken tussen directie en dagelijks bestuur. Deze zijn in het algemeen (met enkele uitzonderingen) niet SMART geformuleerd. Het bestuur probeert wel de ambtelijke organisatie hieraan te houden. Verantwoording afleggen is goed verankerd in de organisatie maar er is ruimte om hieraan een eigen invulling te geven.

Er kan niet worden aangetoond dat opleiding en training op het gebied van planning & control en prestatimanagement effectief is. De affiniteit ermee is erg persoonsafhankelijk.

---

Dat managers zich maar te dele laten leiden door de formele planning & controlcyclus wordt bevestigd. Informele informatiebronnen zijn net zo belangrijk om in control te blijven. Gezien de verantwoording kan planning en control hierin een nuttige functie vervullen maar er is ruimte voor managers voor een eigen invulling.

### **5.6.3 Deelvraag 2 In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?**

De kenmerken van overheidsorganisaties spelen een belangrijke rol.

De budgettaire druk is beperkt. Het budget staat in ieder geval de uitvoering van het werk niet in de weg. Daarom is het opmerkelijk dat budgethouders huiverig zijn voor budgetoverschrijdingen. Het is onduidelijk welk mechanisme dit veroorzaakt omdat er geen uitgesproken sancties op staan. Er is sprake van onderuitputting over 2007 waaruit geconcludeerd kan worden dat het budget voor dat jaar te ruim is vastgesteld.

Het bestuur heeft zich een doelstelling voor efficiencyverbetering opgelegd die door de ambtelijke organisatie wordt gedragen. Het speelt een belangrijke rol en komt dan ook alle officiële documenten als de begroting en de jaarrekening naar voren. Voorbeelden hiervan zijn het terugbrengen van de personeelsformatie en het sluiten van districtskantoren.

Voor het bestuur is het soms moeilijk bewust keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Bestuurders houden managers niet bewust en systematisch aan de afspraken die vooraf worden vastgelegd in de begroting en het meerjarenperspectief.

Met uitzondering van de bestuurlijke druk op efficiency, zijn er geen aanjagende effecten op de planningattitude van het management te onderkennen.

### **5.6.4 Deelvraag 3 In hoeverre speelt prestatie management een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Prestatiemanagement speelt een vrij onbelangrijke rol.

Hoewel het planning & controlinstrumentarium wordt bedacht en ingericht door de controllers, hebben de direct betrokkenen een belangrijke rol bij de inrichting ervan en met name bij het bepalen van de relevante prestaties die gerealiseerd en daarom gemeten moeten worden. Het instrumentarium bevat nog niet de door het management gewenste prestatie-informatie.

De informatie en dan vooral de financiële wordt als overwegend betrouwbaar ervaren.

Druk van de buitenwereld zoals burgers en belangengroeperingen is beperkt en wordt vooral ervaren bij calamiteiten en wanneer zich overlastsituaties voordoen. Er kan niet gezegd worden dat er pressie wordt uitgeoefend op het realiseren van vastgelegde prestaties. Hetzelfde geldt voor de Unie van Waterschappen. De Unie speelt geen rol bij het realiseren van doelstellingen en prestaties. Op grond hiervan kunnen geen effecten op de planningattitude van het management aangewezen worden.

### **5.6.5 Deelvraag 4 In hoeverre speelt de ontwikkeling van het instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

De ontwikkeling van het instrumentarium speelt een vrij belangrijke rol maar in negatieve zin. Prestatie-informatie speelt nog een ondergeschikte, vooral illustratieve rol. De prestaties worden in wisselende mate SMART vastgelegd waarbij de koppeling met geld nog niet wordt gelegd. Het gebruik ervan is sterk afhankelijk van de betrokken manager. Sturing vindt nog erg op de traditionele manier, dat wil zeggen aan de hand van het budget, plaats.

De planning & controlcyclus is nog overwegend inputgericht wat betekent dat er minder aandacht is voor output en effecten van beleid. Omdat het ontwikkelingsniveau van het instrumentarium volgens de geïnterviewde manager laag is, mag er geen motiverende werking op de planningattitude van het management van worden verwacht.

De stelling van Tillema dat het instrumentarium vaak wordt opgelegd door externe organisaties wordt bevestigd. Het BBP-instrumentarium dat door de Unie van Waterschappen is geïntroduceerd, wordt maar ten dele gedragen en komt voor aanpassing in aanmerking.

Bestuurders beoordelen managers niet op hun managementkwaliteiten en de cijfermatige prestaties maar vooral op een oplossingsgerichte houding en gevoeligheid voor hun specifieke wensen. Ook dit draagt eraan bij dat de urgentie van planning en control niet groot is.

#### **5.6.6 Deelvraag 5 In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

De expertise van de financiële functie speelt een vrij onbelangrijke rol.

De planning & controlcyclus is voor ca. 75% financieel en 25% niet-financieel georiënteerd. Naar de mening van de geïnterviewde manager zou dit andersom moeten zijn. Het is nog teveel inputgericht. Ik zet niet voor niets het financiële gedeelte achteraan in mijn afdelingsplan en de jaarrapportage. Opmerkelijk is de scheiding tussen financieel advies en control. De concerncontroller, een staffunctie, wordt nadrukkelijk niet als een adviseur of partner op strategisch niveau ervaren. De financieel adviseur, die in de lijn is ondergebracht, speelt een belangrijke rol bij het functioneren van de manager. De controller slaagt er niet in een goede controlrelatie met de manager op te bouwen. Hiervan mag daarom geen positieve bijdrage aan de ontwikkeling van de planningattitude verwacht worden.

Kritische succesfactoren en de belangrijkste prestatieindicatoren zijn nog niet erg belangrijk en vooral illustratief. Leidinggevenden blijven op de traditionele wijze sturen.

De organisatie heeft geen probleem om de financiële functie kwantitatief en kwalitatief goed ingevuld te krijgen. Er zijn geen aanwijzingen dat de arbeidsmarkt in dit opzicht een belemmering voor de taakuitoefening vormt. De mogelijkheid om parttime te werken is een aantrekkelijke secundaire arbeidsvoorwaarde.

#### **5.6.7 Beantwoording van de onderzoeksvraag voor Wetterskip Fryslân**

De kenmerken van overheidsorganisaties en vervolgens de ontwikkeling van het instrumentarium zijn toonaangevend. De deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied, de expertise van de financiële functie en prestatie management zijn aanmerkelijk minder belangrijk.

## 5.7 Casus Waterschap De Dommel

### 5.7.1 Algemeen

In de onderstaande tabel is weergegeven welke rol de verschillende onderzochte aspecten een rol spelen voor Waterschap De Dommel. De verzameltabel met alle zes onderzochte waterschappen is opgenomen in paragraaf 6.1

Schema uitkomsten empirisch onderzoek	Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied	Kenmerken van overheidsorganisaties	Prestatiemanagement	De ontwikkeling van het instrumentarium	De expertise van de financiële functie
Waterschap De Dommel	2	1	3	2	5
Gemiddelde	2,5	1,2	3,0	2,0	2,8
Mediaan	2,5	1,0	3,0	1,5	3,0

#### Verklaring

- 1 = belangrijke rol
- 2 = vrij belangrijke rol
- 3 = vrij onbelangrijke rol
- 4 = onbelangrijke rol
- 5 = rol is niet vast te stellen

### 5.7.2 Deelvraag 1 In hoeverre spelen deskundigheid en de motivatie van het management van waterschappen op financieel-economisch gebied een rol?

Dit speelt een vrij belangrijke rol.

Medewerkers worden verantwoordelijk gesteld voor hun prestaties. De beloning is er nog maar zeer ten dele aan gekoppeld en het gaat om relatief lage bedragen. Hiervan zal niet altijd een prikkel tot prestatieverbetering uitgaan. Prestatiemanagement en resultaatgericht gedrag staat duidelijk op de kaart, in ieder geval bij de geïnterviewde manager.

Het bestuur stelt zich resultaatgericht op, prestatiegericht kan niet worden gezegd. In de bestuurlijke documenten zoals begroting en voorjaarsnota zijn relatief weinig concrete prestaties opgenomen. Deze komen meer in de afzonderlijke procesplannen naar voren.

De verantwoording is verankerd in de vorm van managementrapportages en bestuursrapportages. De managementrapportages verschillen sterk in de mate waarin prestaties of financiën de boventoon voeren of SMART zijn geformuleerd.

De organisatie is aan een uitgebreid trainingsprogramma begonnen voor het management. In hoeverre dit een positieve invloed heeft op de resultaatgerichte en prestatiegerichte houding van het management, lijkt erg afhankelijk van de affiniteit van de betrokken manager hiermee. Met andere woorden; een vruchtbare voedingsbodem lijkt een voorwaarde voor het succes van een dergelijk programma.

De stelling van Emmanuel en Ter Bogt dat managers zich vooral door zachte, informele informatie laten leiden, wordt niet bevestigd. De ontwikkeling van de planningattitude van de

manager is persoonsgebonden en beperkt afhankelijk van druk van het bestuur of van training of opleiding.

### **5.7.3 Deelvraag 2 In hoeverre spelen kenmerken van overheidsorganisaties een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management van waterschappen?**

De kenmerken van overheidsorganisaties spelen een belangrijke rol. De budgettaire druk wordt niet als hoog ervaren. Er bestaat geen beleving van schaarste. Toch is er voor de financiële kant van de bedrijfsvoering veel aandacht. Middelen zijn niet meer ongelimiteerd beschikbaar. De tariefsontwikkeling wordt bewaakt maar het kost tot op heden weinig moeite deze onder controle te houden.

Vanuit de prestatieovereenkomst met de provincie Noord-Brabant en het ministerie van LNV gaat enige druk uit om een prestatie te leveren tegen een bepaalde prijs. Het management belijdt dat efficiency een belangrijke rol in de bedrijfsvoering moet spelen. In de praktijk is dat wat minder sterk ontwikkeld. Het komt terug in rapportages en er wordt bewust met de personeelsformatie omgegaan. Efficiency speelt geen uitgesproken rol in de managementrapportages. Een kostenbewuste cultuur is een aandachtspunt. Er is geen druk geweest op de belastingtarieven en ook zijn geen grote tariefstijgingen nodig geweest om de doelstellingen te behalen. De urgentie van planning en control is daardoor niet groot.

Dat er te weinig focus is bij bestuurders en dat ze niet bewust keuzes maken wordt bevestigd. De noodzaak hiervoor lijkt de afgelopen tijd niet aanwezig te zijn geweest.

### **5.7.4 Deelvraag 3 In hoeverre speelt prestatiemanagement een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Prestatiemanagement speelt een vrij onbelangrijke rol.

De informatie en dan vooral andere dan de financiële wordt niet als volledig betrouwbaar ervaren. De koppeling tussen verschillende informatiesystemen werkt nog niet goed.

De druk van de buitenwereld zoals burgers en belangengroeperingen is beperkt. De organisatie is bijzonder actief om andere partijen bij haar werk te betrekken. Opvallend is dat dit een eigenschap is die vooral voorkomt bij de waterschappen uit de bovengemiddelde categorie. Voorbeelden van deze initiatieven van De Dommel zijn de samenwerking in de afvalwaterketen met gemeenten, accountmanagement en de actieve benadering van bedrijven. Er zijn geen aanwijzingen voor druk van buitenaf, anders dan van de belangengroepen die in het in het bestuur zijn vertegenwoordigd. Er kan niet gezegd worden dat er pressie wordt uitgeoefend op het realiseren van vastgelegde prestaties. Hetzelfde geldt voor de Unie van Waterschappen. Deze speelt geen rol bij het realiseren van doelstellingen en prestaties.

De direct betrokkenen spelen een belangrijke rol bij de inrichting van het planning & control-instrumentarium en met name bij het bepalen van de relevante prestaties die gerealiseerd en daarom gemeten moeten worden. Desondanks wordt de prestatie-informatie nog als ontoereikend ervaren.

### **5.7.5 Deelvraag 4 In hoeverre speelt de ontwikkeling van het instrumentarium een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

De ontwikkeling van het instrumentarium speelt een vrij belangrijke rol.

Op het laagste niveau (in procesplannen) komen prestatiegegevens vrij prominent aan de orde. In de documenten die ook naar het bestuur gaan zoals de beleidsbegroting en de voorjaarsnota nog niet zo. In de procesplannen en managementrapportages spelen concrete acties, doelen en prestatie-indicatoren een belangrijke rol. De ontwikkeling is nog gaande. Er wordt door verschillende managers in verschillende mate belang gehecht aan adequate prestatie-informatie. Over de rol van de Unie van Waterschappen bij de ontwikkeling van het instrumentarium is de geïnterviewde manager niets bekend.

De conclusie van Ter Bogt wordt bevestigd. Bestuurders beoordelen managers beperkt op cijfermatige prestatiegegevens en dan vooral op de financiële. Het vertrouwen is belangrijk en bestuurders verwachten van de managers niet alleen procesmanagement maar ook in-

---

houdelijke kennis. De bestuurlijke druk is volgens de geïnterviewde manager voldoende hoog zorg te dragen voor adequate planning en controlrapportages.

#### **5.7.6 Deelvraag 5 In hoeverre speelt de expertise van de financiële functie een rol bij de ontwikkeling van de planningattitude van het management?**

Welke rol dit speelt, is niet goed vast te stellen.

De planning & controlcyclus is vooral financieel georiënteerd. Naar de mening van de geïnterviewde manager is de verhouding tussen financiële en niet-financiële informatie wel evenwichtig. De ontwikkeling van de juiste prestatieindicatoren is nog niet afgerond.

Het management is tevreden over de ontwikkeling van de controllers in de richting van een adviseur op het gebied van de totale bedrijfsvoering en als partner op strategisch niveau, maar vindt dat het nog beter kan. Ook over de ontwikkeling van het instrumentarium samen met de controller is men redelijk tevreden. De geïnterviewde manager zou de controller graag zien als partner in de ontwikkeling van een adequaat instrumentarium.

De conclusie van Bordewijk en Klaassen dat de gewenste functionarissen niet in voldoende mate voorhanden zijn voor overheidsorganisaties, wordt niet bevestigd. De werving van gekwalificeerd personeel wordt niet als een probleem ervaren. De toegewezen formatie voor de financiële functie wordt als te krap ervaren om de adviesrol adequaat te kunnen vervullen.

#### **5.7.7 Beantwoording van de onderzoeksvraag voor Waterschap De Dommel**

De belangrijkste rol is weggelegd voor de kenmerken van overheidsorganisaties gevolgd door de deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied en de ontwikkeling van het instrumentarium. Prestatiemanagement speelt geen belangrijke rol en de rol van de expertise van de financiële functie valt niet goed vast te stellen.

## 6. Analyse casusonderzoek

### 6.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het empirisch onderzoek verder geanalyseerd. Per deelvraag is over de cases heen een analyse uitgevoerd zoals beschreven in paragraaf 3.3. In de afzonderlijke paragrafen wordt per deelvraag antwoord gegeven op de vraag of en in welke mate de afzonderlijke conclusies uit paragraaf 4.1 tot en met 4.5 worden bevestigd. Tevens wordt een relatie gelegd met de indeling in het prestatieniveau van de waterschappen zoals dat is beschreven in paragraaf 2.3.2. Hierin is toegelicht dat de onderzochte waterschappen op basis van benchmarking zijn ingedeeld in drie prestatieniveaus, te weten hoger dan gemiddeld, gemiddeld en lager dan gemiddeld. In de eerste genoemde paragraaf is al uiteengezet dat deze indeling met de nodige terughoudendheid moet worden benaderd, gezien de uitgebreide beperkingen van de uitgevoerde bedrijfsvergelijkingen.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten van het in hoofdstuk 5 beschreven casusonderzoek overzichtelijk samengevoegd:

Schema uitkomsten empirisch onderzoek			Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied	Kenmerken van overheidsorganisaties	Prestatiemanagement	De ontwikkeling van het instrumentarium	De expertise van de financiële functie
Bovengemiddeld presterende waterschappen	1	Waterschap Veluwe	3	2	3	1	1
	2	Waterschap Rivierenland	2	1	3	1	1
Gemiddeld presterende waterschappen	3	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	3	1	3	1	3
	4	Hoogheemraadschap van Rijnland	2	1	3	5	4
Lager dan gemiddeld presterende waterschappen	5	Wetterskip Fryslân	3	1	3	2	3
	6	Waterschap De Dommel	2	1	3	2	5
Gemiddelde			2,5	1,2	3,0	2,0	2,8
Mediaan			2,5	1,0	3,0	1,5	3,0

#### Verklaring

- 1 = belangrijke rol
- 2 = vrij belangrijke rol
- 3 = vrij onbelangrijke rol
- 4 = onbelangrijke rol
- 5 = rol is niet vast te stellen

Fig. 3 Schema uitkomsten empirisch onderzoek

---

## 6.2 Deelvraag 1 Deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied

Bij de factor deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied varieert de rol tussen vrij belangrijk en vrij onbelangrijk. Dit blijkt in belangrijke mate een persoonsafhankelijke variabele te zijn en is o.a. afhankelijk van de persoonlijke interesse en affiniteit van de manager met financiën en planning en control. Omdat de verdeling tussen vrij belangrijke en vrij onbelangrijke rol gelijk over de prestatiecategorieën is verdeeld, kan niet worden gesteld dat het prestatieniveau in dit opzicht enige relatie heeft met het onderzochte aspect van de planningattitude. Daarom wordt hier bij de eerste deelvraag niet verder op het prestatieniveau ingegaan.

De conclusies uit de theorie zoals opgenomen in paragraaf 4.1 zijn de volgende.

*Het definiëren en meten van prestaties werpt alleen vruchten af wanneer iemand verantwoordelijk wordt gesteld voor deze resultaten en er ook overeenkomstig voor wordt beloond. Er is bij de overheid nog te weinig sprake van prestatiegericht gedrag. Er worden nog vrijwel geen individuele prestaties bepaald. De houding van bestuurders en management is nog te weinig gericht op het behalen van prestaties.*

Alle managers tonen zich een voorstander van prestatiegericht en resultaatgericht werken maar hebben niet altijd planning en controlinstrumenten nodig om dit onder hun medewerkers te effectueren. Vrijwel alle respondenten vinden dat prestatie- en resultaatgericht verder moet worden ontwikkeld en dat de beloning daaraan in grotere mate moet worden gekoppeld dan nu het geval is. Aan deze ontwikkeling wordt gewerkt. Individuele prestaties worden nog weinig bepaald en dan gaat het vaak om zachtere prestaties die niet direct met primaire proces te maken hebben. De stellingen uit de theorie worden daarmee bevestigd.

Ook de stelling dat bestuurders managers niet systematisch aan de afgesproken prestaties houden, wordt gedeeltelijk bevestigd. Bestuurders houden de ambtelijke organisatie wel aan specifieke resultaten.

Op grond van deze nog beperkte prestatie- en resultaatgerichtheid, is verklaarbaar dat de informatievoorziening uit de planning en controlcyclus nog een beperkte rol speelt en er daardoor nog niet of nauwelijks een stimulerende rol van uit gaat op de planningattitude van het management.

*Opleiding en training op het gebied van planning & control en prestatiegericht/resultaatgericht werken heeft volgens sommige auteurs wel zin en volgens andere niet.*

In het algemeen kan niet gesteld worden dat opleiding en training op dit gebied effectief is. Verschillende managers nemen deel aan een managementontwikkelingsprogramma waarin genoemde onderwerpen aan de orde komen. Wanneer de interesse groot is, draagt opleiding en training bij aan een vergroting van de planningattitude maar wanneer de interesse niet zo groot is, draagt opleiding en training op financieel-economisch gebied niet hieraan bij.

*Managers laten zich leiden door zachte informatie en veel minder door de formele informatie uit de P&C-cyclus.*

De mate waarin managers zich laten leiden door zachte, informele informatie loopt door de categorieën heen. Er kan niet gesteld worden dat dit bijvoorbeeld sterker is in de lager dan gemiddeld presterende waterschappen. Dit lijkt erg gebonden aan persoonlijke voorkeur. Voorstelbaar is, dat naarmate de manager meer belang hecht aan deze informatiebronnen, de planningattitude lager is. De kern van de planningattitude is nl. de mate waarin de manager zich laat leiden door planning en controlinformatie.

*Rekenschap afleggen is nog geen vast punt op de agenda van managers en bestuurders wat resultaatgericht handelen belemmert. Verantwoordelijkheid afleggen over de geleverde prestaties is nog geen gemeengoed bij de overheid. Hiervoor bestaat nog veel angst.*

Alle managers van waterschappen ervaren dat zij rekenschap moeten afleggen aan hoger management en bestuur. De rapportages zijn voor vrijwel alle waterschappen belangrijk. De conclusie over rekenschap afleggen wordt daarmee niet bevestigd. Het wordt in ieder geval door de respondenten ervaren als verantwoording afleggen. Voor deze verantwoording zijn de rapportages noodzakelijk en dit kan daarom als een stimulerend effect op de planningattitude van managers worden gezien.

### **6.3 Deelvraag 2 De rol van kenmerken van overheidsorganisaties**

De grootste overeenkomst tussen de onderzochte waterschappen is waar te nemen bij de factor kenmerken van overheidsorganisaties. Het prestatieniveau speelt bij dit aspect van planningattitude geen onderscheidende rol. Alleen bij Waterschap Veluwe is er een kleine afwijking waar te nemen in die zin dat de rol van kenmerken van overheidsorganisaties als vrij belangrijk kan worden aangemerkt terwijl deze bij alle andere respondenten als belangrijk wordt beschouwd.

Hoewel op basis van het onderzoek de kenmerken van overheidsorganisaties als belangrijk kunnen worden beschouwd, spelen deze geen rol bij het verklaren van de verschillen in prestatieniveaus van de verschillende waterschappen. Met andere woorden, er is sprake van geringe budgettaire druk, er is een gebrek aan focus bij bestuurders en de aandacht voor efficiency wisselt maar er is geen relatie met het verschil in prestatieniveau. Hiervoor moet naar andere oorzaken worden gezocht. Daarom kunnen geen conclusies getrokken worden over de invloed van een verhoging van de budgettaire druk of meer focus van bestuurders. Voorstelbaar is dat deze factoren een positieve invloed kunnen hebben op het prestatieniveau van de waterschappen maar dit kan op grond van dit onderzoek niet worden aangetoond.

De conclusies uit de theorie zoals opgenomen in paragraaf 4.2 zijn de volgende.

*Geringe budgettaire druk is er de oorzaak van dat weinig prestatiegericht wordt gewerkt.*

De beperkte budgettaire druk geldt voor alle zes onderzochte waterschappen. Er is geen sprake van schaarste aan middelen. Verschillende waterschappen houden aanzienlijke bedragen op hun exploitatierekening over. In de planning en controlcyclus neemt het budget daarentegen een belangrijke rol in. Het komt prominent in alle onderzochte documenten terug. Ondanks deze belangrijke formele rol, blijven overschrijdingen op bepaalde posten mogelijk. Het budget wordt blijkbaar niet als een strak keurslijf ervaren.

De belangrijke formele rol van het budget kan als stimulerende factor op de planningattitude worden gezien maar de geringe budgettaire druk niet. Door deze geringe druk is de urgentie van planning en control minder groot.

*Het is belangrijker de goede dingen te doen dan de dingen goed te doen.*

Het bestuur van sommige waterschappen legt de organisatie efficiencydoelstellingen op. De mate waarin dit gebeurt is verschillend maar niet direct te relateren aan de eerder genoemde prestatie categorieën. Voor bijvoorbeeld Rivierenland en De Dommel spelen efficiency en kostenbewustzijn een belangrijke rol maar deze waterschappen zijn in verschillende categorieën ingedeeld. Opvallend is dat kostenbewustzijn en efficiency belangrijk zijn voor de bovengemiddeld en de ondergemiddeld presterende waterschappen maar een minder belangrijke rol spelen voor de gemiddeld presterende categorie. Er kan worden vastgesteld dat het bestuur van het waterschap hierin de drijvende kracht is. Naarmate de aandacht voor efficiency en kostenbewustzijn sterker zijn ontwikkeld is de stimulerende invloed op de planningattitude van het management groter.

---

*Er is bij de overheid nog te weinig sprake van focus.*

Het gebrek aan focus van bestuurders draagt niet bij aan goede planningattitude van het management. Het fenomeen dat bestuurders niet goed zijn in het bepalen van focus en moeite hebben met het maken van bewuste beleidskeuzes, komt in alle prestatiecategorieën voor.

#### **6.4 Deelvraag 3 De rol van de prestatie management**

De factor prestatie management speelt voor alle onderzochte waterschappen zonder onderscheid een vrij onbelangrijke rol. Er zijn geen aanwijzingen voor dat het prestatieniveau van de waterschappen enige rol speelt. Aangezien de rol voor alle onderzochte waterschappen hetzelfde is en er sprake is van een verschil in prestatieniveau, staat de aandacht voor prestatie management het leveren van een goede prestatie daarentegen ook niet in de weg.

De conclusies uit de theorie zoals opgenomen in paragraaf 4.3 zijn de volgende.

*De basisinformatie is vaak niet op orde waardoor prestatie management niet goed werkt.*

De mate waarin de basisinformatie op orde is, verschilt in enige mate. In enkele gevallen is de informatie niet helemaal betrouwbaar. Algemeen gedeeld wordt dat de beschikbare informatie vaak niet de gewenste is of de informatie nog niet op maat is gesneden. Met name op het gebied van prestaties is de gewenste informatie in onvoldoende mate beschikbaar. Naarmate de tevredenheid met planning en controlinformatie groter is, zal de motivatie om deze te gebruiken groter zijn en daarmee de planningattitude worden gestimuleerd.

*Er is weinig druk van de buitenwereld (burgers en belangengroepen) op het waterschap om prestaties te verbeteren. Er is weinig druk van de overkoepelende organisatie van waterschappen (UVW) om prestaties te verbeteren.*

In alle gevallen wordt de buitenwereld betrokken bij de realisatie van de doelstellingen maar dit is maar beperkt leidend voor de bedrijfsvoering. De bovengemiddeld presterende waterschappen zijn hierin naast Waterschap De Dommel uit een andere categorie, iets actiever dan de andere waterschappen. In geen enkel geval wordt druk van burgers en belangengroepen of van de Unie van Waterschappen ervaren om de doelstellingen zoals vastgelegd in bijvoorbeeld de begroting te realiseren. Naarmate de druk van andere partijen groter is, zal over de prestaties verantwoording moeten afgelegd en daarmee de urgentie van planning en control groter zijn.

*Prestatie management bij de overheid werkt niet goed omdat verantwoordelijke managers te weinig zijn betrokken bij de inrichting ervan. Wanneer non-financial managers worden betrokken bij de ontwikkeling van het instrumentarium, zijn ze meer gemotiveerd om ermee te werken.*

Belangrijker is dat, hoewel verantwoordelijke managers zijn betrokken bij de inrichting van het instrumentarium, zij in alle gevallen niet of niet helemaal tevreden zijn over de mate waarin relevante informatie over prestaties of de realisatie van doelstellingen beschikbaar is. Hierin valt geen verschil tussen de categorieën waar te nemen. De conclusie dat de betrokkenheid bij de inrichting van het prestatie management te klein is, wordt niet bevestigd. Deze betrokkenheid is echter ook geen garantie voor succes van prestatie management. Omdat het ook met betrokkenheid niet helemaal lukt om de gewenste informatievoorziening te realiseren, zal dit niet bijdragen aan een positieve ontwikkeling van de planningattitude van het management.

## 6.5 Deelvraag 4 De rol van de ontwikkeling van het instrumentarium

De factor ontwikkeling van het instrumentarium speelt een vrij belangrijke tot belangrijke rol. Dit is iets sterker bij de bovengemiddeld presterende waterschappen dan bij de lager dan gemiddeld presterende waterschappen. Ook voor een gemiddeld presterend waterschap (de Stichtse Rijnlanden) is er sprake van een belangrijke rol terwijl er bij het andere gemiddeld presterende waterschap (Rijnland) niets over valt te zeggen. Het verschil is gelegen in de mate waarin men erin slaagt prestatiegegevens en in het algemeen andere dan financiële gegevens in de planning en controlcyclus te verwerken. Gezien de relatie tussen het belang dat aan eraan wordt gehecht de juiste informatie in de planning en controlcyclus op te nemen en de mate waarin het waterschap daarin slaagt enerzijds en de het prestatieniveau anderzijds, mag voorzichtig worden geconcludeerd dat de inrichting van het instrumentarium van groot belang is bij de ontwikkeling van een goede planningattitude van het management. Hierbij moet een voorbehoud worden gemaakt omdat voor De Stichtse Rijnlanden de ontwikkeling van het instrumentarium een belangrijke rol speelt maar dit waterschap niet tot de bovengemiddeld presterende waterschappen behoort. Blijkbaar zijn er meer factoren die een rol spelen of moet er sprake zijn van een combinatie hiervan.

De conclusies uit de theorie zoals opgenomen in paragraaf 4.4 zijn de volgende.

*Een hoog ontwikkelingsniveau van het accountinginstrumentarium stimuleert de planningattitude.*

Deze conclusie wordt bevestigd. Naarmate in het planning en controlinstrumentarium meer aandacht is voor andere informatie dan vooral of uitsluitend financiële gegevens zoals prestatiegegevens, is de rol van het ontwikkelingsniveau van het instrumentarium groter. Dit valt te verklaren doordat deze informatie meer tegemoet komt aan de behoefte van het management aan betere sturingsinformatie. Alle respondenten hebben aangegeven dat zij in verschillende mate behoefte hebben aan andere informatie dan nu beschikbaar is. Deze beschikbare informatie is vooral nog financieel en daarmee inputgericht. Een geringe affiniteit met het instrumentarium zal niet bijdragen aan een positieve planningattitude van het management.

*Ontwikkeling van het instrumentarium wordt vaak opgelegd door centrale organisaties.*

Het BBP-instrumentarium is ontwikkeld door de Unie van Waterschappen. De waardering hiervoor is wisselend maar niet onverdeeld positief. Enkele respondenten vinden dat dit instrumentarium niet goed aansluit op de taken en werkzaamheden van het waterschap. De achtergrond van deze conclusie is dat centraal opgelegde instrumenten niet gedragen worden door de gebruikers ervan en daardoor geen motiverende invloed op de planningattitude van het management hebben. Op grond van de verschillende wijze waarop er tegenaan wordt gekeken, kan deze conclusie niet worden bevestigd.

*Prestatiegegevens hebben slechts een illustratieve functie maar spelen geen rol voor het sturen op prestaties. Kengetallen fungeren niet als ijkpunten voor de bedrijfsvoering en worden niet onderling systematisch in verband gebracht.*

Prestatiegegevens spelen een belangrijke rol maar zijn in nog bij geen enkel onderzocht waterschap naar tevredenheid beschikbaar voor het management. Naarmate het prestatieniveau hoger is, is de rol van de prestatiegegevens en andere dan financiële informatie in het algemeen groter in de onderzochte documenten. In de organisaties met een gemiddeld of lager dan gemiddeld prestatieniveau zijn de prestatiegegevens vooral nog illustratief. Een uitzondering hierop is Waterschap De Dommel. In de zgn. procesplannen van dit waterschap spelen de prestatiegegevens een belangrijke rol. In de documenten die ook voor het bestuur bestemd zijn, is dit in mindere mate het geval.

Naarmate de prestatiegegevens een grotere ondersteunende waarde voor het management hebben, zal de motiverende invloed op de planningattitude groter zijn.

---

*Bestuurders beoordelen managers nauwelijks op cijfermatige prestatiegegevens maar veel meer op een resultaatgerichte houding, een coöperatieve instelling en gevoeligheid voor de wensen en behoeften van de politiek en de bestuurder.*

De stelling van Ter Bogt dat bestuurders managers nauwelijks op cijfermatige prestatiegegevens beoordelen maar veel meer op een resultaatgerichte houding, een coöperatieve instelling en gevoeligheid voor de wensen en behoeften van de politiek en de bestuurder, wordt door alle respondenten bevestigd. Deze houding van bestuurders schept draagt niet bij aan de noodzaak van planning en control en heeft daarom geen stimulerende invloed op de planningattitude van managers van waterschappen.

## **6.6 Deelvraag 5 De rol van de expertise van de financiële functie**

De factor expertise van de financiële functie laat een uiteenlopend beeld zien. Voor de bovengemiddeld presterende waterschappen speelt deze factor een belangrijke rol. Bij de andere categorieën speelt deze factor een onbelangrijke tot vrij onbelangrijke rol. Het grote verschil bestaat in de mate waarin planning en control zich richt op de niet-financiële informatie. Dit is aantoonbaar beter ontwikkeld bij de waterschappen met een hoger dan gemiddeld prestatieniveau. Hier valt een directe relatie te leggen met de vorige deelvraag. Ook bij de deelvraag die zich richt op het instrumentarium is een verschil waar te nemen tussen de bovengemiddeld presterende waterschappen en de overige waterschappen en de rol van het onderzochte aspect. Dit is niet zo vreemd omdat voor beide deelvragen geldt dat het gewicht van de rol gerelateerd is aan de mate waarin managementinformatie zich richt op (niet financiële) prestatieinformatie. Naarmate de financiële functie en het instrumentarium meer tegemoetkomt aan deze informatiebehoefte van het management, is de planningattitude van dat management sterker ontwikkeld.

De conclusies uit de theorie zoals opgenomen in paragraaf 4.5 zijn de volgende.

*Om een nuttige rol te vervullen voor het management moet de financiële functie zich voldoende richten op niet-financiële informatie.*

De managers leggen de nadruk liever op de prestaties en resultaten dan op de financiële gegevens terwijl de ontwikkeling van de planning en controlcyclus zich nog in die richting aan het ontwikkelen is. De nadruk van de planning en controlcyclus ligt nu nog vooral op de financiën. Er is een duidelijk verschil tussen de bovengemiddeld presterende waterschappen en de andere waterschappen in de mate waarin planning en control zich richt op niet-financiële informatie. Dit loopt parallel met deelvraag 4, het instrumentarium. Veluwe en Rivierenland zijn aantoonbaar verder in deze ontwikkeling. Desalniettemin zijn de respondenten van deze waterschappen net als de andere respondenten nog niet tevreden. Op grond van deze ontevredenheid mag een beperkt motiverende werking op de planningattitude worden verwacht.

*De controller moet een partner voor het management zijn op strategisch niveau en niet langer de administrateur.*

Dat de controller wordt gezien als een partner op strategisch niveau is nog bij geen enkel waterschap het geval. In sommige gevallen wordt wel een verandering in positieve zin geconstateerd. Er is hierbij geen onderscheid tussen de verschillende prestatieniveaus.

*Om succesvol te zijn moet de controller een goede controlrelatie ontwikkelen met de managers door het vermijden van onnodige piekbelasting en de control en de verslaglegging in overleg met hen vorm te geven. De P&C-cyclus moet efficiënt ingericht zijn die zich richt op kritische succesfactoren en de belangrijkste prestatieindicatoren.*

De klachten van de respondenten richten zich op de omvang van de planning en controlcyclus die naar de mening van verschillende managers efficiënter kan zonder veel piekbelas-

tingen en die zich richt op de belangrijkste prestaties en resultaten. Ook wordt planning en control in enkele gevallen als te instrumenteel ervaren. De ontevredenheid loopt door alle prestatieniveaus. Alleen de manager van De Stichtse Rijnlanden is uitgesproken positief en verwacht dat de controllers de gewenste rol binnen afzienbare tijd kunnen vervullen. Daarnaast is alleen de manager van De Dommel redelijk tevreden. Volgens alle managers ligt de aandacht nog niet bij de belangrijkste prestaties. Om een motiverende invloed op de planningattitude van het management te hebben moet de controller oog hebben voor een efficiënte inrichting van de planning en controlcyclus waarin een kernachtige informatievoorziening wordt nagestreefd.

*Om een waardevolle rol te vervullen voor het management moet de controller beschikken over adviesvaardigheden, het vermogen te hebben mee te groeien met de ontwikkeling van de organisatie, gevoel te hebben voor de juiste informatie en niet te verzanden in instrumentalisme.*

Opvallend is dat de tevredenheid over de financieel-economische ondersteuning groter is bij de lager dan gemiddeld presterende waterschappen dan bij de bovengemiddeld presterende waterschappen. Algemeen gesteld is er veel behoefte aan een financiële adviesrol, meer dan aan een financiële controlrol. De behoefte aan ondersteuning in dit opzicht is bij de meeste respondenten groter dan beschikbaar is. In de gevallen dat de adviesfunctie binnen het waterschap gescheiden is van de controlfunctie is de tevredenheid over de adviesfunctie groter dan over de controlfunctie. Dit is begrijpelijk omdat de controlrol kan conflicteren met de belangen van de manager. Dat de vervulling van de gewenste adviesrol een positieve invloed op de planningattitude van het management kan hebben, is voorstelbaar. In dit onderzoek is aan de verschillende rollen van de controller geen aandacht besteed. Daarom kan niet gesteld worden in hoeverre de adviesrol succesvol door de controller vervuld kan worden. Wanneer de controller niet als adviseur wordt gezien, is het niet aannemelijk dat de controller een positieve bijdrage kan leveren aan de planningattitude van het management.

*De gewenste functionarissen zijn niet in voldoende mate beschikbaar voor overheidsorganisaties.*

De stelling van Bordewijk en Klaassen dat de overheid er niet in slaagt de financiële functie kwantitatief en kwalitatief voldoende te vervullen, wordt voor de waterschappen niet bevestigd. Wanneer de behoefte aan ondersteuning in financieel-economische zin groter is dan beschikbaar, ligt de beperking in de vastgestelde omvang van de personeelsformatie.

---

## 7. Conclusies, beperkingen van het onderzoek en aanbevelingen

### 7.1 Conclusie: antwoord op de centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek zoals geformuleerd in paragraaf 2.2 luidt als volgt:

*Wat zijn de achterliggende oorzaken van een matig tot slecht ontwikkelde planningattitude bij het management van waterschappen?*

Er zijn vijf elementen onderzocht die hierbij een rol kunnen spelen, te weten de ontwikkeling van het instrumentarium, de expertise van de financiële functie, kenmerken van overheidsorganisaties, deskundigheid en motivatie van het management op financieel-economisch gebied en prestatie management.

De factoren die hierbij de belangrijkste rol spelen zijn *de ontwikkeling van het instrumentarium* en *de expertise van de financiële functie*. Deze factoren zijn belangrijker naarmate het waterschap relatief beter presteert ten opzichte van de andere onderzochte waterschappen. Het grote verschil bestaat in de mate waarin planning en control zich richt op de niet-financiële informatie. Hoewel managers hierover in het algemeen niet tevreden zijn, kan worden gesteld dat de waterschappen met een hoger dan gemiddeld prestatieniveau hierin verder zijn ontwikkeld dan de andere onderzochte waterschappen. Ook ten aanzien van de ontwikkeling van het planning en controlinstrumentarium is een verschil waar te nemen tussen de bovengemiddeld presterende waterschappen en de overige waterschappen. Dit is niet zo vreemd omdat voor beide deelvragen geldt dat het gewicht van de rol gerelateerd is aan de mate waarin managementinformatie zich richt op niet financiële prestatie informatie. Naarmate de financiële functie en het instrumentarium meer tegemoetkomt aan deze behoefte van het management, is de planningattitude van dat management sterker ontwikkeld.

Hier valt een relatie te leggen met het element *kenmerken van overheidsorganisaties*. Dit aspect speelt voor de onderzochte waterschappen een belangrijke rol, zij het in negatieve zin. Voor waterschappen geldt dat de budgettaire druk laag is, met andere woorden de financiën spelen geen bijzonder grote rol. Dit kan eraan bijdragen zoals hierboven is aangegeven dat de planningattitude van het management beter is ontwikkeld naarmate planning en control beter aansluit bij andere prestatie informatie dan de financiële.

Omdat er ten aanzien van het aspect *kenmerken van overheidsorganisaties* geen verschil tussen de onderzochte waterschappen bestaat, kan er geen relatie met het prestatieniveau worden gelegd. Gezien de relatie met de elementen *ontwikkeling van het instrumentarium* en *expertise van de financiële functie*, is het denkbaar dat deze elementen elkaar ondersteunen.

Het element *deskundigheid en motivatie op financieel-economisch gebied* speelt een wisselende, maar een minder belangrijke rol dan de drie eerder genoemde aspecten. Niet is aangetoond dat het prestatieniveau dat gebaseerd is op benchmarking een relatie heeft met dit aspect van de planningattitude.

De onderzochte aspecten van *prestatie management* spelen een vrij onbelangrijke rol bij waterschappen op de ontwikkeling van de planningattitude van het management. Op dit aspect verschillen de waterschappen niet van elkaar. Dit betekent dat niet is aangetoond dat het prestatieniveau hiermee een relatie heeft. Omdat er geen onderscheid bestaat, kan ook niet worden gesteld dat aandacht voor specifieke aspecten van prestatie management leidt tot een relatief hoger of lager prestatieniveau.

## 7.2 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek is een casestudy en levert dan ook kwalitatieve gegevens op. Het gebruik maken van een beperkt aantal casussen (twee casussen met een bovengemiddeld prestatieniveau, twee met een gemiddeld prestatieniveau en twee casussen met een lager prestatieniveau) kan beperkingen opleveren voor de generaliseerbaarheid van de mogelijke verklaringen en conclusies.

Er zijn alleen Nederlandse waterschappen onderzocht. De mogelijke verklaringen die gevonden zijn, kunnen dan ook niet zo maar op andere overheden worden toegepast. Er zijn alleen waterschappen onderzocht welke aan meerdere bedrijfsvergelijkingen tussen waterschappen hebben deelgenomen. Hoewel waterschappen in veel opzichten vergelijkbaar zijn, kunnen de mogelijke verklaringen die gevonden zijn, niet zonder meer op alle waterschappen worden toegepast.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat alle antwoorden gebaseerd zijn op de waarnemingen van één manager per waterschap, waardoor slechts de meningen, visies en percepties van een beperkte aantal personen naar voren komen. Het raadplegen van meerdere respondenten voor elk bestudeerd waterschap, zou ook de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroten.

De respondenten zijn mondeling geïnterviewd. Het opnemen van de interviews kan als een beperking worden gezien. Door het opnemen van de interviews kunnen sociaal wenselijke antwoorden naar voren komen. Hierdoor kunnen vertrouwelijke zaken worden vermeden of worden verdraaid door de respondenten.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van documenten van de onderzochte organisaties, interviews en tenslotte is er literatuur gebruikt met betrekking tot behandeld onderwerp. Er is een poging gedaan om de validiteit van de onderzoeksresultaten te laten steunen op triangulatie.

De gegevens zijn verzameld en geanalyseerd door een en dezelfde persoon. Dit kan de betrouwbaarheid en validiteit beïnvloeden.

## 7.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Veel auteurs leggen de nadruk op de adviesrol van de controller die verder ontwikkeld zou moeten worden. Het is de vraag in hoeverre dit te combineren is met de taken van de controller die zich richten op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van audits.

Veel rapportages hebben een plichtmatig karakter. Er wordt veel tijd, geld en energie in gestoken terwijl deze rapportages tot weinig enthousiasme bij managers en bestuurders leiden. Deze inspanningen kunnen beter ingezet worden op een beperkt instrumentarium met de echte "key performance indicators". Hierbij moet onderkend worden dat het blijkbaar nog verre van eenvoudig is deze te bepalen.

Bij organisaties met een beperkte budgettaire druk zoals waterschappen verdient het aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken om deze budgettaire druk kunstmatig te creëren. Het resultaat hiervan kan zijn dat er meer focus en daardoor meer resultaatgerichtheid ontstaat. Daarnaast kan dit ook een stimulans zijn voor efficiency en kostenbewustzijn.

## Bijlage 1. Selectie van de waterschappen voor het onderzoek

Op basis van de volgende tabel zijn zes waterschappen geselecteerd om aan het onderzoek mee te werken. Op grond van de uitkomsten van zes bedrijfsvergelijkingen is geconcludeerd of deze waterschappen in totaal hoger dan gemiddeld, gemiddeld of lager dan gemiddeld presteren. Vervolgens zijn uit elk van deze drie categorieën twee waterschappen gekozen.

Selectie waterschappen voor onderzoek		Begrotings- vergelijking 2005	Begrotings- vergelijking 2006	IPWater 2003	IPWater 2004	IPWater 2005	Bedrijfsvergelijking Zuivering 2002	Conclusie totaal	Conclusie selectie	kandidaat selectie
1	Regge & Dinkel	-	-	-	-	-	B	-	-	-
2	Rijnland	G	G	-	G	G	B	G	G	x
3	De Stichtse Rijnlanden	-	-	G	G	O	B	G	G	x
4	Hollandse Delta	-	G	-	-	G	-	G	-	-
5	Veluwe	B	B	G	G	-	G	B/G	B	x
6	Schieland en de Krimpenerwaard	-	G	-	-	G	-	G	-	-
7	De Zeeuwse Eilanden	G	B	B	G	G	O	B/G	G	x
8	De Dommel	G	O	G	G	O	O	G/O	O	x
9	Rivierenland	G	B	B	G	G	G	B/G	B	x
10	Fryslân	O	O	-	-	-	G	O	O	x
11	Vallei & Eem	B	B	G	B	B	G	B	B	x
12	Hunze en Aa's	-	O	-	-	-	O	O	-	-
13	Zuiderzeeland	B	G	-	-	-	O	B/G	-	-
14	Noorderzijlvest	O	O	-	G	-	O	G/O	O	x
15	Brabantse Delta	B	B	-	G	G	-	B/G	B	-
16	Hollands Noorderkwartier	G	-	-	-	-	G	G	-	-

B = prestaties op basis van de benchmark liggen boven het gemiddelde niveau

G = prestaties op basis van de benchmark liggen ongeveer op het gemiddelde niveau

O = prestaties op basis van de benchmark liggen onder het gemiddelde niveau

- = geen gegevens bekend

## **Bijlage 2. Respondenten**

### ***Waterschap Veluwe***

Ir. D.J. Tilkema, directeur Waterzuiveringsbeheer

### ***Waterschap Rivierenland***

Dr. Ir. J. Bakker, directeur Waterbeheer

### ***Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden***

Drs. Ing. J. Rouhof, directeur

### ***Hoogheemraadschap van Rijnland***

Dr. Ir. E.H.S. van Duin, directeur Beheer & Uitvoering

### ***Wetterskip Fryslân***

Ir. R.A.V. Jongejans, afdelingshoofd Beheer Watersystemen

### ***Waterschap De Dommel***

H.W.M. Elemans, hoofd watersystemen

---

### Bijlage 3. Documenten gebruikt bij het onderzoek

De volgende documenten zijn gebruikt om de antwoorden op de vragen te toetsen:

1. Waterschap Veluwe: Beleidsbegroting 2008
2. Waterschap Veluwe: Meerjarenbeleidsbegroting 2008-2012
3. Waterschap Veluwe: Jaarverslag 2006
4. Waterschap Veluwe: Voorjaarsnota 2007
5. Waterschap Veluwe: Managementrapportage 2007-2
6. Waterschap Rivierenland: Begroting 2008
7. Waterschap Rivierenland: Jaarrekening 2006
8. Waterschap Rivierenland: Voorjaarsnota 2007
9. Waterschap Rivierenland: Besturingsfilosofie Waterschap Rivierenland
10. Waterschap Rivierenland: 1<sup>e</sup> bestuursrapportage 2007
11. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden: Begroting 2008
12. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden: Jaarrekening 2006
13. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden: Voorjaarsnota 2007 (voor 2008-2011)
14. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden: Afdelingsplan Ingenieursbureau 2008
15. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden: Bestuursrapportage 2006 no. 1
16. Hoogheemraadschap van Rijnland: Begroting 2008 – 2012
17. Hoogheemraadschap van Rijnland: Jaarrekening 2006
18. Hoogheemraadschap van Rijnland: Voorjaarsnota 2007
19. Hoogheemraadschap van Rijnland: Jaarplan afdeling Bouwzaken 2008
20. Hoogheemraadschap van Rijnland: 2<sup>e</sup> Tussentijdse rapportage 2007
21. Wetterskip Fryslân: Begroting 2008
22. Wetterskip Fryslân: Jaarrapportage 2006
23. Wetterskip Fryslân: Strategisch Meerjaren Perspectief 2008-2012
24. Wetterskip Fryslân: Afdelingsplan afdeling Beheer Watersystemen 2008
25. Wetterskip Fryslân: Verantwoordingsmemo 2007 afdeling Beheer Watersystemen
26. Waterschap De Dommel: Beleidsbegroting 2008
27. Waterschap De Dommel: Jaarverslag 2006
28. Waterschap De Dommel: Voorjaarsnota 2007
29. Waterschap De Dommel: Managementrapportage Beheren watersysteem 2007
30. Waterschap De Dommel: Procesplan Beheren, instandhouden en bestrijden watersysteem 2008
31. Waterschap De Dommel: Procesmarap 3, jaar 2007 Plannen, ontwerpen en realiseren watersysteem
32. Waterschap De Dommel: Procesmarap 3, jaar 2007 Instandhouden en beheren watersysteem
33. Waterschap De Dommel: Directieplan 2008

## Bijlage 4. Bronnenoverzicht

1. Aardema, H.: *Bedrijfsmatige schijnbewegingen: over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme*, BMC, Leusden, 2002.
2. Aardema, H.: *Doorwerking van BBI*, BMC, Leusden 2000
3. Adcroft, A. en R. Willis: *The (un)intended outcome of public sector performance measurement*, International Journal of Public Sector Management, Volume 18, No.5, 2005, pp. 386-400
4. *Afspraken voor de bedrijfsvergelijking van waterschappen op basis van BBP*, Unie van Waterschappen, 2002.
5. Algemene Rekenkamer: *Achtergrondstudie Bedrijfsvoering, Een perspectief op bedrijfsvoering bij de overheid in Nederland en daarbuiten*, 16 mei 2001.
6. Baerends, J.: *Prestatiemeting en prestatiebesturing bij gemeenten*, Overheidsmanagement, No. 2, 2004, pp. 40-42.
7. Baker, M.J.: *Data Collection – Questionnaire Design*, The Marketing Review 2003, No. 3, pp. 343-370.
8. Bogt, H.J. ter en G.J. van Helden: *Accounting change in Dutch government: Exploring the gap between expectations and realizations*, Management Accounting Research, 2000, No. 11, pp. 263-279.
9. Bogt, H.J. ter: *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden*, Rijksuniversiteit Groningen, 2005.
10. Bogt, H.J. ter: *Politicians, output-budgets and performance evaluation, case research in three Dutch municipalities*, 2001.
11. Boland, T. en A. Fowler: *A systems perspective of performance management in public sector organisations*, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 13 No. 5, 2000, pp. 417-446.
12. Bolton, M.: *Public sector performance measurement: delivering greater accountability*, Work Study, Volume 52, No. 1, 2003, pp. 20-24.
13. Bordewijk, P. en H.L. Klaassen: *Wij laten ons niet kennen; een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij Den Haag, 2000.
14. Bouckaert, G.: *Prestatiemeting in de overheid*, Die Keure, Leuven 1999.
15. Braster, J.F.A.: *De kern van casestudy's*, Van Gorcum & Comp., Assen, 2000.
16. Bruijn, H. de en G.J. van Helden: *Performance-based Management in the Dutch Public Sector*, Paper presented at the 18th Scandinavian Academy of Management Conference, Aarhus, Denmark, 18-20 August 2005 on "Scandinavian perspectives on Performance Measurement".
17. Bruijn, H. de: *Output steering in public organizations: about the use of a product approach and a process approach*, Managerial Auditing Journal, Volume 18, No. 4, 2003, pp. 303-312.
18. Budding, G.J.: *Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities*, Management Accounting Research, Vol. 15, 2004, pp. 285-304.
19. Cavalluzzo, K.S. en C.D. Ittner: *Implementing performance measurement innovations: evidence from government*, Accounting Organizations and Society, Vol. 29, 2004, pp. 243-267.
20. Dijk, J.R. van en A. Hiemstra: *Prestatiegerichte organisatieontwikkeling bij Waterschap Regge en Dinkel*, B&G maart 2007, pp. 25-29.
21. Emmanuel, C., D. Otley en K. Merchant: *Accounting for management control*, Thomson Learning, London 1990.
22. Geleijns, P.J.M.G.: *BBI en de organisatie: de productverantwoordelijke organisatie*, Stichting BBI, Leusden, 1992.
23. Gianakis, G.A.: *The promise of public sector performance management: Anodyne or placebo?*, Public Administration Quarterly; Spring 2002, Vol. 26, No. 1/2, pp. 35-64.

- 
24. Hatry, H.,C. Gerhart en M. Marshall: *Eleven ways to make performance measurement more useful to public managers*, Public Management 76, No.9, 1994, pp. S15.
  25. Hegewisch, A.: *Performance management, decentralization and management development: local government in Europe*, The Journal of Management Development, 1996, Vol. 15, Issue 2 pp. 6-17.
  26. Helden, G.J. van en A. Johnsen: *A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government*, International Public Management Journal, Vol. 5, 2002, pp. 75-95.
  27. Helden, G.J. van en P.J.J.M. van Loon: *Financiële aspecten van non-profit management*, Samsom Bedrijfsinformatie, Alphen a/d Rijn 1994.
  28. Helden, G.J. van, S. Tillema, M.M. Kuppens en J.W.C. Dekking: *Werkt benchmarking bij de waterschappen?* in: Bestuurskunde 3-2005.
  29. Helden, G.J. van: *BBI in de praktijk, een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker Publishing, Maastricht, 2000.
  30. Helden, J. van, H. de Jong & P. Vriends: *Opvattingen over de financiële functie bij overheidsorganisaties*, in Overheidsmanagement 3/2005, pp. 80-83.
  31. Huys, G.: *De organisatie op koers*, Controllers Magazine, mei 2002, pp. 34-37.
  32. Huys, G.: *Public controlling in spagaat*, Controllers Magazine, april 2002, pp. 61-64.
  33. Kloot, L. en J. Martin: *Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government*, Management Accounting Research, 2000, Vol. 11, pp. 231-251.
  34. Lapsley, I. en E. Wright: *The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda*, Management Accounting Research 15 (2004), pp. 355-374.
  35. Loon, P.J.J.M. van: *De ontwikkeling van het financieel-economisch management in organisaties; op weg naar de meetbaarheid ervan*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1993.
  36. Micheli, P. en M. Kennerley: *Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors*, Production Planning & Control, Vol. 16, No. 2, March 2005, pp. 125-134.
  37. Mol, N.P. en J.A.M. de Kruijf: *Performance management in Dutch Central Government*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 70(1), 2004, pp. 33-50.
  38. Mol, N.P. en R.J.M. Beeres: *Performance management in a setting of deficient output controls*, International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 54 No.7, 2005, pp. 533-550.
  39. Open Universiteit, *Cursus interne verslaggeving*, Heerlen, 1991.
  40. Polhuis, P.L. & J. Hiemstra: *Presterende waterschappen: Wat zijn hun prestaties en hoe kunnen die beter?*, in: B&G september 2004, pp. 24-28.
  41. Polhuis, P.L. en W.J. van Elsacker: *Planning & control van waterschappen, Kinderziekten of dwaalspoor* In: Tijdschrift B&G jaargang 31(2004) 9 pp. 17-20.
  42. Rainey, H.G., R.W. Backoff en C.H. Levine, Comparing public and private organizations, in: Public Administration Review, Vol. 36, No.2, 1976, pp. 233-244.
  43. Rouhof, G.: *Waterschap in Control* in: Het Waterschap, november 2004, pp. 20-26.
  44. Sanderson, I.: *Performance management, evaluation an learning in 'modern' local government*, Public Administration, Vol. 79, No.2, 2001, pp. 297-313.
  45. Tak, Th. Van der: *Laat de flexibele controller opstaan*, ControllerMagazine, december 2003, pp. 35-38.
  46. Tillema, S. en G.J. van Helden: *Van vergelijking naar verbetering, Onderzoek naar de actiebereidheid van waterschappen naar aanleiding van de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer 1999*, RUG, Groningen, 2001.
  47. Tillema, S.: *Gebruik van benchmarkinginformatie in de publieke sector, Case-onderzoek onder waterschappen naar het gebruik van benchmarkinginformatie voor prestatieverbetering*, Management Accounting, juni 2006 pp. 300-308.
  48. Tillema, S.: *Sophistication of accounting instruments, An integrated framework for explaining the use of simple and advanced management accounting information*, RUG 2002, Labyrint Publication, Capelle a/d IJssel, 2002.

49. Waal, A.A. de en L.A.F.M. Kerklaan: *De resultaatgerichte overheid: op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, Holland Consulting Group, Amsterdam, 2002.
50. Waal, A.A. de en L.A.F.M. Kerklaan: *De resultaatgerichte overheid*, Public Controlling, Sdu september 2004.
51. Yin, R.K.: *Case study research, design and methods*, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Sage Publications, 2003.