



- lerende overheid
- doelstellingen en indicatoren
- beleidstheorie
- tweede orde benadering

# Resultaatgerichte overheid

## Over collectieve leerprocessen en de behoefte aan tweede orde control en audit

**Resultaatgericht sturen. Evidence-based policy. VBTB. Planning & control. Monitors. Voor sommigen is het een geloof in een betere overheid en doelmatig beleid. En met het beleidsprogramma van het vierde kabinet Balkenende wordt het ook politiek interessant. Voor anderen overheersen de nadelen: VBTB zou vooral tot bureaucratie leiden, planning & control zou zijn verworpen tot een 'betonnen zwemvest' en wie meten gelijk stelt aan weten moet haast wel een public controller zijn.**

**In deze bijdrage – gebaseerd op een bijdrage aan de controllersdag 2007 – breekt de auteur een lans voor het blijven streven naar een resultaatgerichte rijksoverheid. Over mee- en tegenwind, collectieve leerprocessen en – zoals onze zuiderburen zeggen – de nood aan tweede orde control en audit.**

*Peter van der Knaap*

### 'Samen werken, samen leven'

Op 14 juni 2007 presenteerde het kabinet haar beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven'. Het programma onderscheidt zich qua vormgeving: veel

grafieken, tekstkaders en foto's. Met gepaste trots stond het driemanschap Balkenende-Bos-Rouvoet bij het Catshuis de pers te woord. De presentatie oogde wat onwennig, maar de boodschap was helder: dit zijn onze ambities, op zes

pijlers willen we concrete resultaten bereiken. Het beleidsprogramma bevat 74 doelen en 10 projecten verspreid over zes pijlers waar het kabinet zich voor wil inzetten. En, voor ons controllers en auditors relevant: waar ze ook op wil worden aangesproken.

In eerste instantie leidt het hoge glossy-gehalte wat af van de inhoud. Frank Kalshoven van De Volkskrant vindt het bijvoorbeeld maar een kleurenfolder. Marianne Thieme (Partij voor de Dieren) spreekt van het 'zespijler-prenntenboek' en Femke Halsema van Groen Links heeft het denigrerend over de 'Jan Peter-variant op de Linda'. In tweede instantie valt heel Nederland over de 100 dagen en de paar miljoen euro die het gekost heeft om het coalitieakkoord uit te werken. Pas daarna volgt de reactie op de inhoud. Het programma krijgt lof en kritiek: de oppositiepartijen vinden de voorgestelde plannen te mager en te vaag. De coalitiepartijen vinden juist dat het kabinet erin is geslaagd in samenspraak met de bevolking concrete oplossingen aan te dragen. Wat daarna volgt is een breed arsenaal aan sectorgewijze bespiegelingen over de merites en tekortkomingen van de plannen. De doelstelling om het aantal gestolen fietsen met 100.000 terug te dringen krijgt in de media de meeste aandacht.

Een politieke stunt? Allemaal bedoeld voor de Bühne? Daarmee wordt het beleidsprogramma naar mijn smaak tekort gedaan. Hoewel het inderdaad niet heel veel nieuws bevat als je het vergelijkt met het coalitieakkoord, is een aantal zaken toch echt nader uitgewerkt en

### Samenvatting

In de relatie tussen bestuurders en managers aan de ene kant en controllers en auditors aan de andere lijkt de laatste tijd veel mis te gaan. Zo leidt 'platte' kritiek op het ontbreken van indicatoren of het niet halen van doelstellingen vaak tot het verguizen van resultaatgericht beleid. Erger nog: er treedt duikgedrag op! Tegelijkertijd is het te veel relativiseren van doelen en indicatoren ook niet goed. Zij bieden immers focus voor het beleidsdebat en voor uitvoeringsprocessen. In deze bijdrage wordt een tweede orde benadering van control en audit voorgesteld. Bestuurders en managers worden daarbij nog steeds aangesproken op tegenvallende resultaten maar er wordt tegelijkertijd rekening gehouden met (1) het realiteitsgehalte van doelen en indicatoren, (2) omstandigheden die de kans op succes hebben beïnvloed, en (3) de manier waarop door bestuur en/of management is geïnvesteerd in tussentijds monitoren, leren en bijstellen.

## DUURZAME LEEFOMGEVING

Voor de pijler Duurzame Leefomgeving stelt het kabinet in het Beleidsprogramma dat het zich in zal zetten voor een duurzame leefomgeving: "Het kabinet wil forse stappen zetten naar een schoner en zuiniger Nederland én een mooi en sterk Nederland." Als het gaat om minder energieverbruik stelt de beleidsagenda van de begroting 2008 van het ministerie van Economische Zaken vervolgens: "De doelstellingen van het project 'Schooner en zuiniger' zijn 2% energiebesparing per jaar, een verhoging van het aandeel duurzame energie tot 20% in 2020 en toewerken naar 30% minder broeikasgassen." De toelichting bevat diverse initiatieven die zullen worden ondernomen. (Overigens zal de Algemene Rekenkamer op Verantwoordingsdag 2008 een rapport uitbrengen over de beschikbaarheid en kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie op de zes pijlers.)

concreet gemaakt. Je kunt twisten over ambities en prioriteiten, maar juist die maken het beleidsprogramma zo interessant. Vooral als je bedenkt dat de maatregelen in de begrotingen voor 2008 van financiële middelen zijn voorzien.

Maar behalve mooie plannen en vooruitkijken lukt het ook steeds beter om met departementale jaarverslagen politiek te bedrijven. Frank Kalshoven liet dat mooi zien in Vrij Nederland: naast onverklaarde verschillen tussen begroting en realisatie (soms van meer dan vijftig procent, in het geval van de 'toezichthouder consumenten' zelfs honderd procent!) plaatst hij vraagtekens bij de aangegeven relatie tussen 'bestuurlijke contacten met het CBS en het CPB' en de 'economische groei' in Nederland. Zijn slotsom: "Een echt handig parlement zegt natuurlijk: als je je doelstellingen niet fatsoenlijk kunt opschrijven en operationaliseren, krijg je ook geen schaars belastinggeld."<sup>1</sup>

### Tegenwind

Mijn voorlopige conclusie: in de zomer van 2007 lijkt de resultaatgerichte overheid volop 'alive and kicking'. Tegelijkertijd is er echter ook iets anders aan de hand. Afgelopen Verantwoordingsdag waarschuwde nota bene de minister van Financiën voor 'cijferfetisjisme'. En inderdaad: het doel van VBTB is nooit geweest om alles in cijfers te vatten. Net als dat de dikte van de stapel jaarverslagen een indicatie is voor de resultaatgerichtheid van de rijksoverheid. Integendeel zelfs! Wie wil sturen op resultaat moet juist durven kiezen. Zoals Van Schoten en Stafleu in het vorige

nummer van dit blad al schreven gaat het om focus aanbrengen en kiezen voor doelmatigheid.<sup>2</sup>

En de kritiek op 'sturen op resultaat' is breder. Harrie Aardema, bijzonder hoogleraar Publiek management aan de Open Universiteit Nederland, vergelijkt planning & control met een betonnen zwemvest: "Ontzettend veel mensen zijn bezig met informatie vragen aan anderen, die dat met de pest in hun lijf aanleveren (...). Dat komt allemaal in een systeem terecht waar beleidsmakers en overheidsbestuurders betrekkelijk weinig mee kunnen."<sup>3</sup> Het eindresultaat volgens Aardema? Teleurstelling: politici menen dat het systeem, de bureaucratie en de ambtelijke organisatie niet kloppen, terwijl ambtenaren stellen dat de politiek geen prioriteiten stelt.

Aardema is in zijn kritiek – laten we zeggen – functioneel eenzijdig (zijn analyse is rijker). Maar ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst op de risico's: "Zodra over politiek gesproken wordt vormt de verticale traditie de maatstaf. (...) Normatieve vragen en inhoudelijke afwegingen verdwijnen naar de achtergrond ten gunste van een benadering die de transparantie van het proces, het correct volgen van de procedures, en het meten en controleren van het resultaat centraal stellen. In zo'n klimaat wint de keuze voor stellige uitspraken het van lastige boodschappen, de constructieve dialoog, de bezinning en het onderzoek."<sup>4</sup>

De WRR plaatst zichzelf in de lange rij van vertolkers van de tekortkomingen van kwantitatieve, op vaststaande

doelstellingen geënte sturingsconcepten. We leven in een complexe wereld die continue verandert en waar iedereen van iedereen afhankelijk is. Wetenschappers als Guba en Lincoln en in ons eigen land Van Gunsteren en Frissen stellen daarom dat simplistische doelstellingen en indicatoren nooit zullen werken. In plaats daarvan moet gericht worden gezocht naar de inzichten en zorgen van belanghebbenden uit de praktijk. Alleen kwalitatieve evaluaties, waarbij meningen en waarderingen van betrokkenen zwaar wegen, leiden tot rijk inzicht en 'wijs' beleid.

De oplossing van de WRR is een benadering waarin de overheid leert hoe met 'ongetemde problemen' om te gaan. Een benadering waarin 'de inhoudelijke en normatieve oriëntatie op problemen centraal komt te staan'. Gezocht moet worden naar passende probleemdefinities, actieve betrokkenheid van verschillende publiek en het verzamelen van verschillende bronnen van kennis en ervaring. Vooral bij 'ongetemde problemen', zo stelt de raad, moeten we meer oog en waardering krijgen voor het idee dat politiek ook een zaak is van collectieve leerprocessen. Daarbij wordt veel belang gehecht aan de dialoog zelf.

### Resultaatgerichte collectieve leerprocessen?

Als we het in Nederland ergens over eens zijn, dan is dat wel over de wenselijkheid van een 'lerende overheid'. Organisaties moeten leren. Leren is goed, leren moet! Er zijn weinig begrippen die zoveel positieve reacties oproepen. Om met de oude Wildavsky te spreken: "Learning is a golden concept. Everyone is for it!" Dat geldt misschien ook voor het gebied rond de Hofvijver. Niet alleen de WRR maar ook de commissie innovatie openbaar bestuur – beter bekend als Inaxis – geeft jaar in jaar uit dezelfde boodschap: leren vraagt om responsiviteit en we moeten het niet erg vinden als een experiment mislukt.

Het gevaar van al die positieve associaties is begripserosie. De term 'leren' is en blijft aan inflatie onderhevig. 'Leren'

wordt steeds vaker als een ‘excustruus’, een gemakkelijke uitweg gebruikt. Vooral wanneer fouten aan het licht komen. Je hoort dan vaak dingen van: “Ja, het was wel niet zo fraai allemaal – misschien was het zelfs wel een beetje dom –, maar we hebben er van geleerd. Vanaf nu zal het beter gaan.” Iemand die veel nadruk legt op ‘leren’, hoopt zichzelf daarmee in feite onschendbaar te maken.

Tegelijkertijd schuilt in deze uitleggen rond leren het risico van te veel vrijblijvendheid. Even ouderwets: een overheid

verkennen hoe ernstig een bepaald probleem is, welke kosten ermee gepaard gaan en voor wie, welke actoren kunnen bijdragen aan oplossingen, hoeveel middelen daarvoor nodig zijn en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan.

Bovenstaande opsomming maakt al duidelijk, dat een intelligent geformuleerde doelstelling nooit ‘plat’ kan zijn. Integendeel: het formuleren van goede doelstellingen en het uitvoeren van uitgestippeld beleid moet gepaard gaan met een streven om recht te doen aan

lingen en indicatoren aan te koppelen. De inmiddels overbekende drie w-vragen van VBTB (“Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?”) vormen samen een archetypische beleidstheorie.

Tot zover – hoop ik – geen nieuws. De rationele kijk op beleid zit trouwens diep in onze nationale genen: we geven onderscheidingen voor moed, beleid en trouw. Het woord ‘beleid’ is daarbij onlosmakelijk verbonden met ratio. Van Dale’s Groot Woordenboek rept van ‘weloverwogen’ en ‘bedachtzaam’. Het woordenboek koppelt dit aan ‘beginse-len voor handelen’. En eigenlijk vinden we ook dat het zo hoort. De Algemene Rekenkamer hanteert bijvoorbeeld als norm dat vooraf moet worden vastgesteld of, en zo ja in welke mate, het beleid kan bijdragen aan het bereiken van doelstellingen.

Het begrip ‘beleidstheorie’ is in Nederland al langere tijd verbonden aan evaluatieonderzoek. Beleidsevaluatie wordt dan opgevat als het analyseren en waarderen van de bijdrage van beleidstheorieën aan het oplossen of beheersbaar houden van maatschappelijke problemen. Die analyse en waardering dient in een democratie twee doelen: het draagt bij aan het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en het draagt bij aan het verbeteren van beleid en uitvoering. Aan, inderdaad: collectieve leerprocessen. Doelstellingen en indicatoren vormen in beide functies de initiële maatstaf voor succes of falen. Doelen gehaald? Dan was het beleid succesvol. Kennelijk.

### Valkuilen van doelstellingen en indicatoren

Naast voordelen kennen doelstellingen en indicatoren ook valkuilen. Simplificatie en tunnelvisie zijn daarvan de bekendste – de toevoeging ‘kennelijk’ doelde daar al op. De dwingende en vaak simplificerende werking van een beleidstheorie en bijbehorende prestatie- en effectindicatoren kan leiden tot selectieve waarneming, rigiditeit en weerstand

## Afgelopen Verantwoordingsdag waarschuwde nota bene de minister van Financiën voor ‘cijferfetisjisme’

ontleent haar bestaansrecht volgens mij aan het oplossen – of beheersbaar houden – van maatschappelijke problemen. Hobbes schreef het meer dan 350 jaar geleden al: ‘de staat’ biedt het beste antwoord van de samenleving op moeilijkheden die het oplossingsbereik van eenlingen of de onzichtbare hand van de markt te boven gaan. Als we veronderstellen dat dit anno 2008 nog steeds klopt, hebben we – volgens mij – meteen de essentie van een resultaatgerichte rijksoverheid te pakken.

Want wat zijn doelstellingen nou eigenlijk helemaal? In wezen is een doelstelling niets meer dan de uiting van de ambitie om een maatschappelijk probleem op te lossen, te verkleinen dan wel beheersbaar te maken. Wat dat betreft is die ‘passende probleemdefinitie’ van de WRR natuurlijk een hele belangrijke stap in het temmen van die problemen. Het beleidsprogramma van Balkenende IV biedt daarbij – stoelende op eerder uitgevoerde verkenningen en dialoog – met de 74 doelen in ieder geval aanzetten.

En als het gaat om collectieve leerprocessen bieden doelstellingen als ‘5% groei van het openbaar vervoer per spoor in 2010’ of ‘een energiebesparing van 2% per jaar’ zowel in de besluitvormingsfase als in de verantwoordingsfase een geschikt aangrijpingspunt. Het maakt het immers mogelijk om met elkaar te

verscheidenheid en dynamiek. Roel in ’t Veld stelt dat dit vooral geldt wanneer:

- een beleidstraject lang zal duren,
- de overheid geen dominante, allesbepalende positie inneemt.

Wie langer dan twee seconden nadenkt over deze twee condities zal moeten beamen dat zij niet bijster zeldzaam zijn. In ’t Veld meent dat collectieve leerprocessen vorm moeten krijgen in ‘trajectmanagement’, met als karakteristieke indirectheid en samenwerking, een gerichtheid op internalisering van waarden en normen en aandacht voor synergie.<sup>5</sup>

### Scherp stellen: de waarde van doelstellingen en indicatoren in ‘beleidstheorieën’

Beleid en bestuur zijn doordrenkt met ‘als, dan’-redeneringen. Als we de dijken hoger maken, dan overstroomt het land niet zo snel. Als we meer toezicht houden, dan neemt de kans op ongewenst gedrag af. Als we de taximarkt liberaliseren, dan verbetert de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Deze ‘als, dan’-redeneringen vormen elk een beleidstheorie: een stelsel veronderstellingen over het verband tussen de inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van doelstellingen.<sup>6</sup> Vervolgens kunnen we deze theorieën op scherp zetten door er SMART-C geformuleerde doelstel-

tegen vernieuwing. Een reëel risico is dat alles wat niet in theorieën, doelstellingen en indicatoren valt uit te drukken, minder belangrijk wordt (of wordt gevonden). Tunnelvisie is niet alleen een risico voor beleidsmakers of lijnmanagers. Ook de controleur staat eraan bloot. Albeda en Castenmiller stellen dat nieuwe lokale rekenkamers nog al eens ‘onder de lantaarn zoeken’, terwijl daar de accountant, de interne audit-dienst en B&W zelf ook al speuren.<sup>7</sup>

Een tweede valkuil is dat uitvoeringsprocessen met teveel voorschriften en indicatoren ‘dichtgeregeld’ raken. De uitvoering van beleid verwordt dan tot een proces met automatische piloot waarbinnen geen ruimte over is voor professionals. De afgelopen drie jaar hebben het Sociaal en Cultureel Planbureau (‘Bestuur aan banden’), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (‘Bevrijdende kaders’) en de Algemene Rekenkamer (‘Tussen beleid en uitvoering’) op dit risico gewezen. In 2006 concludeerde de WRR (‘Bewijzen van goede dienstverlening’) dat de kwaliteit van de dienstverlening lijdt onder onnodige regeldruk, de grote hoeveelheid verantwoordingsplichten en een te grote afstand tussen beleid en uitvoering.

De derde valkuil vloeit deels voort uit de tweede: wanneer professionals doelstellingen en indicatoren als een ‘juk’ ervaren, kunnen zij strategisch gedrag gaan vertonen. Zij kunnen zich richten op relatief makkelijke doelen en prestaties (kersen plukken), bewust ‘onder-streven’ of vervallen in ‘presenteren in plaats van presteren’. In deze gevallen stimuleert resultaatgericht management geen betere, maar juist mindere prestaties. Vooral bij een niet-responsieve, ‘platte’ aansturing, waarbij beleid en uitvoering elkaar niet

### TE SNEL TREKKEN VAN CONCLUSIES

Een mooi voorbeeld van het te snel trekken van conclusies over succes of falen is te vinden in een door Martin Bel en Renée Boswinkel eerder in dit blad aangehaald persbericht over veiligheid in Leeuwarden. De plaatselijke politie slaagde er daar niet in het afgesproken aantal verdachten op te pakken. De reden? Een ‘platte denker’ zal al gauw denken dat de politie haar werk niet goed doet. De ware reden is verrassend: er waren te weinig inbraken!<sup>8</sup>

scherp houden, is dit risico niet denkbeeldig. Het is een beetje te vergelijken met een garagehouder die feitelijk slecht werk aflevert, maar wel een lekker kopje koffie schenkt en de APK regelt. Een platte hand is immers gauw gevuld. De vierde valkuil is het leren van de verkeerde lessen. Zo is het denkbaar dat er, bij het uitblijven van resultaten, nog meer wordt geïnvesteerd in de maatregelen die bewezen niet-effectief zijn, terwijl een heroverweging van het beleid en de doelen meer op zijn plaats is. Omgekeerd kan ook: beleid wordt

### The best of both worlds: collectieve leerprocessen rond een beleidstheorie

Robert Palmer (1949-2003) zong het al: “we want the best of both worlds.” Dat geldt ook voor resultaatgericht sturen: we willen scherpste en responsiviteit, stabiliteit en flexibiliteit, het bestaande verbeteren maar ook kunnen loslaten.

De essentie van beleidsgericht leren bestaat volgens mij in belangrijke mate uit het analyseren en beoordelen van de mate waarin beleid heeft geresulteerd in

### RUIMTE VOOR DE RIVIER

Meer ruimte voor het water om het riviereengebied beter te beschermen tegen overstromingen. Dat is waar het om gaat bij ‘Ruimte voor de Rivier’. Dat is nodig, want het klimaat verandert en we moeten rekening houden met nattere winters. Een gevolg is dat rivieren meer water te verwerken krijgen, waardoor de kans op overstromingen toeneemt. Het alleen verhogen van dijken biedt geen duurzame oplossing. Een nieuw soort maatregelen is nodig: de rivier moet meer ruimte krijgen, bijvoorbeeld door het verleggen van dijken, of het verlagen van uiterwaarden. ([www.ruimtevoordrivier.nl](http://www.ruimtevoordrivier.nl))

heroverwogen op precies het moment dat de eerste resultaten zichtbaar worden.

Bij het stelselmatig uitblijven van succes is het zinvol om na te gaan waar dat aan ligt en welke verandering er (dus) nodig is rond doelstellingen, wijze van instrumentatie of wijze van uitvoering van het beleid. Het Ministerie van Financiën probeert dat momenteel met beleidsdoorlichtingen structureel vorm te geven.<sup>9</sup>

het realiseren van beleidsdoelstellingen. De hamvraag is: klopten de veronderstellingen? Werkte het beleid? Leidde het verhogen van de dijken inderdaad tot minder overstromingen? Een tweede oogmerk is een beter begrip van de achterliggende mechanismen: waarom werkte de maatregel wel of niet? Op basis van de antwoorden op deze vragen kunnen niet alleen de beleidsuitvoering en de veronderstellingen ter discussie worden gesteld, maar ook de doelstellingen van het beleid zelf. Is het nog steeds een goede doelstelling om helemaal geen overstromingen te hebben of moeten we zorgen voor meer ‘Ruimte voor de rivier’

Een goed uitgewerkte beleidstheorie biedt volgens mij in potentie een nuttig en bruikbaar instrument voor zowel het ontwikkelen als het op systematische

### EEN NEGATIEF EFFECT VOOR PRESTATIESTURING

Een bekend voorbeeld van een negatief effect van prestatiesturing biedt de NS. In de jaren negentig werd gestuurd op vertrek- en aankomstpunctualiteit waardoor het percentage gemiste aansluitingen omhoog schoot. Het gevolg? Treinen kwamen wel op tijd aan op de eindbestemming, maar veel reizigers niet. Inmiddels hebben de NS en Prorail hiervan geleerd en haar doelstellingen en indicatoren verrijkt met onder meer klanttevredenheid.

wijze beoordelen van beleid. Dit geldt vooral wanneer de te leveren prestaties en de te bereiken effecten duidelijk zijn benoemd in doelen en indicatoren. Ray Pawson vat het mooi samen: “A theory tells us where to look for evidence, theories drive learning. Evaluation tests programmes, programmes are theories, evaluation is policy-testing.”<sup>10</sup>

Het punt hier is dat doelstellingen – zowel voor prestaties als voor effecten – leiden tot een focus in denken, doen en het bediscussiëren en afspreken van mogelijke beleidsopties. Ze vormen als het ware een brandpunt voor intellect en actie, voor denken en doen. En hoewel het risico wel degelijk bestaat: duidelijke doelstellingen en open, collectieve leerprocessen sluiten elkaar niet per definitie uit. Zij kunnen elkaar juist ‘aanjagen’. Ik zie lijnen waarlangs leerprocessen juist dankzij resultaatgericht sturen vorm kunnen krijgen:

1. Doelstellingen en indicatoren worden toegepast als middel om scherp te krijgen bij (discussies over) beleid en instrumenten.
2. Plannen en convenanten met doelstellingen en indicatoren worden gebruikt als een referentiekader voor (discussies over) uitvoering en bijsturing van die uitvoering.
3. Oorspronkelijke en bijgestelde doelstellingen en indicatoren gelden als ijkpunten voor (discussies over) evaluatie en verantwoording.

Ook de jongste voorstellen van de minister van Financiën om het begrotings- en verantwoordingsproces te verbeteren bieden wat dat betreft perspectief. Behalve focus – de 74 doelen van het Beleidsprogramma nemen een centrale plaats in – wordt voor ieder begrotingshoofdstuk tenminste één beleidsdoorlichting naar de Kamer gestuurd waarin naast doelmatigheid ook de *raison d’être* van het beleid kritisch tegen het licht zal worden gehouden.<sup>11</sup>

### **Tweede orde control en audit: van plat afrekenen naar intelligent aanspreken**

De crux in het bovenstaande schuilt in

de toevoeging ‘discussies over’. Vaak ontbreekt het aan die discussie. Of kunnen vraagtekens worden gezet bij (1) de manier waarop geprobeerd wordt de discussie te vermijden en (2) de manier waarop de discussie wordt ingezet. Zo stelde een raadsadviseur van het huidige kabinet recentelijk onomwonden dat doelstellingen en indicatoren meestal leiden tot het op voorhand naar beneden bijstellen van ambities. Uit vrees voor kritiek uit die vermaledijde controletoren gaat de bestuurder op veilig spelen. En dat is natuurlijk het slechtste wat we kunnen bereiken.

En nu? Wat zijn uit het voorgaande de lessen voor controllers en auditors die daar niet op uitzijn? Controllers en auditors die juist collectieve leerprocessen willen uitlokken in plaats van ze te frustreren? Die gericht willen bijdragen aan verbetering van beleidsresultaten zonder de maatschappelijke complexiteit uit het oog te verliezen?

De belangrijkste les is volgens mij deze: wees geen platte foutenvinder. Een belangrijk deel van de angst voor en weerstand tegen resultaatgericht sturen schuilt in het risico van *eager faultfinders* oftewel gretige foutenvinders. Als controllers en auditors er als de kippen bij zijn om – bij niet gehaalde doelstel-

## **Een belangrijk deel van de angst voor en de weerstand tegen resultaatgericht sturen schuilt in het risico van *eager faultfinders* oftewel gretige foutenvinders**

lingen – bestuurders en managers af te rekenen zonder verder na te denken, zal dat zijn uitwerking niet missen. De angst om afgerekend te worden zit diep. Terwijl, zoals Robert Mul – directeur van de Rekenkamer Rotterdam – terecht stelt: afrekenen is iets voor criminelen en niet voor bestuurders.

Met plat afrekenen bewijst niemand het openbaar bestuur een goede dienst. Tegelijkertijd is het te veel relativeren van doelen en indicatoren ook niet goed. Een te veel op beheersing gerichte, centraal

directieve opstelling werkt ontwijking in de hand, terwijl een te meegaande, relativerende opstelling vrijblijvendheid bevordert.<sup>12</sup>

Het gaat er dus om bestuurders en managers aan te spreken op tegenvallende resultaten en tegelijkertijd oog te hebben voor:

- het realiteitsgehalte van de oorspronkelijke doelen en indicatoren (te weinig ambitieus of juist onhaalbaar?);
- een eventueel teveel aan doelstellingen en indicatoren;
- interne en externe omstandigheden die de kans op succes hebben beïnvloed (is er sprake van wind mee of wind tegen?);
- de manier waarop door bestuur en/of management is geïnvesteerd in tussentijds monitoren, leren en bijstellen.

Met name het laatste punt is van belang als we hechten aan een lerende overheid. Als men beseft dat het niet goed is gegaan en men probeert dat te verbeteren, dan is het disfunctioneel om op digitale wijze met platte kritiek te komen. Goed, je haalt er misschien de kranten mee maar je draagt niet bij aan leren.

Na een fase waarin het beschikken over doelstellingen en indicatoren centraal heeft gestaan is het hoog tijd voor een

tweede fase in control en audit. Tweede orde control en audit, zo u wilt. Natuurlijk, ook op het vlak van de beschikbaarheid en de benutting van betrouwbare beleidsinformatie moet nog veel verbeteren, maar de legitimiteit van control en audit staat op het spel. Wat ik waarneem is dat politici en ambtenaren elkaar anno 2007 ruimhartig weten te vinden in hun weerzin tegen wat als een ‘cultuur van meten en scoren’ wordt gezien. Een van de deelnemers van het ABD-kandidatenprogramma stelt: “De huidige manier waarop op fouten gereageerd wordt, is

## RECHTSGELIJKHEID OF MAATWERK

Onze kroonprins sloeg in een recente toespraak voor overheidsmanagers de spijker boven op de kop: "U kent de dilemma's van uw ambt. Mensen willen aan de ene kant beleid dat voorspelbaar is. Duidelijke regels. Gelijke monniken, gelijke kappen. Maar aan de andere kant verlangt men maatwerk: beleid mag niet blind zijn voor de omstandigheden van het individu."<sup>14</sup>

bepaald geen aanmoediging voor het nemen van risico's, of zelfs maar voor het ondernemen van pogingen om complexe problemen op te lossen."<sup>13</sup>

Mijn stelling is dat controllers en auditors daar voor een deel zelf schuldig aan zijn door te eendimensionaal te opereren. De uitdaging is dus om te komen van 'plat afrekenen' naar 'intelligent aanspreken'. De vraag die daarbij voor tweede orde control en audit centraal staat is tweeledig. In de eerste plaats gaat het om de beoordeling van gekozen doelstellingen en indicatoren. Daarnaast staat de vraag centraal hoe deze zijn ingebed en worden benut in discussies en besluitvorming over beleid en uitvoering?

Bij de beantwoording van die vragen past de control- en auditfunctie een zekere mate van evenwichtskunst. Het gaat er vaak om te balanceren tussen de positieve functie van doelstellingen en indicatoren en het rekening houden met de valkuilen. Wat dat betreft zou de gereedschapskist van control en audit niet

alleen meetlinten moeten kennen, maar ook waterpassen:

- Is het aantal doelstellingen en indicatoren functioneel of disfunctioneel? Kan het minder, politieker, minder gedetailleerd en beleidsmatiger of is er een tekort aan duidelijk omschreven ambities en bijbehorende SMART-C geformuleerde doelstellingen en indicatoren?
- Hoezeer gaat het gebruik van doelstellingen en indicatoren ten koste van de professionele habitus? Worden professionals te veel ingeperkt of juist te veel vrijgelaten? En wat is daarbij het zwaarwegende belang: rechtsgelijkheid of maatwerk?

De tweede orde opdracht voor control en audit is niet makkelijk, maar – om de Belastingdienst te parafraseren – wel leuker dan louter plat afrekenen. We moeten verleiden tot resultaatgericht sturen, maar al te enthousiaste meters en wetters ook afremmen. We moeten bestuurders die het lef hebben en SMART-C opereren waarderen, maar we moeten ze ook scherp houden en tegelijkertijd

van de nodige luwte voorzien om te kunnen leren.

### Auteur

Sinds 2004 is dr. P. van der Knaap onderzoeksdirecteur bij de Algemene Rekenkamer.

### Noten

- 1 Vrij Nederland, 26 mei 2007.
- 2 In: *TPC*, Jrg. 5, Nr. 6: pp. 10-13.
- 3 In: *Overheidsmanagement*, Jrg. 20, Nr. 6, 2007: pp. 5-9.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, WRR-Rapport nr. 75.
- 5 Zie: Veld, R.J. in 't, *De verguisde staat*, Den Haag: VUGA, 1989; zie ook: Knaap, P. van der e.a. (red.), *Trajectmanagement*, Den Haag: Boom, 2004.
- 6 Vergelijk, uiteraard, Hoogerwerf 1984.
- 7 *Binnenlands Bestuur*, Vol. 28, No. 23: pp. 2-3.
- 8 *TPC*, Jrg. 4, Nr. 4: pp. 35-39.
- 9 Zie voor een toelichtende brief over de beleidsdoorlichtingen van 7 december 2007: [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).
- 10 Keynote speech van Ray Pawson tijdens de EES-conferentie van 2002 in Sevilla; vergelijk: Pawson, R. & Tilley, N., *Realistic evaluation*, London: Sage, 1997.
- 11 Zie voor de brief over Verantwoordingsproces, toleranties en subsidies van 20 december 2007: [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).
- 12 Vergelijk: Anderson, R., 'Het gevaar van samenwerken', in: *Overheidsmanagement*, Jrg. 20, Nr. 11, 2007.
- 13 ABD Jaarbericht 2006.
- 14 Zie: Tijdschrift inPUBLIC, Jrg. 3, Nr. 5, 2007.