

**ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM**

**BESTUURSKUNDE**

**FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN**

Eerste Lezer: dr. A. van Sluis

Tweede Lezer: dr. H.L. Klaassen

# In control of Out of control

---

EEN ONDERZOEK NAAR DE CONTROLFUNCTIE VAN HET DIRECTORAAT-GENERAAL JEUGD EN SANCTIETOEPASSING

**Auteur: Marlene Malschaert**

**Studentennummer: 371750**

# Voorwoord

Beste lezer,

Met dit afstudeeronderzoek rond ik mijn opleiding Publiek Management aan de Erasmus Universiteit af. Deze opleiding heeft mij de kans geboden om door middel van een stage werkervaring in het veld op te doen. Deze kans werd werkelijkheid toen ik in februari 2013 mocht beginnen met een stage op de afdeling control-overall op het ministerie van Veiligheid en Justitie, directoraat-generaal Jeugd en Sanctietoepassing. Tijdens mijn stage heb ik hoorcolleges van de Erasmus Universiteit tot leven kunnen zien komen en heb ik ook zelf mogen meewerken in een dynamische ambtelijke en politieke omgeving.

Tijdens mijn stage op het ministerie heb ik de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar prestatie indicatoren in de planning en control-cyclus. Ik wil Sabine Blokhuis bedanken voor het geven van deze opdracht. Ook bedank ik Joost Kerdijk en Frank Klomp voor de begeleiding van mijn onderzoek. Ik hoop dat mijn onderzoek een praktische bijdrage kan leveren aan het functioneren van de planning en control-cyclus.

Ik wil graag dr. Arie van Sluis bedanken voor de begeleiding van mijn scriptie. Onze bijeenkomsten hebben mij geholpen scherp te blijven en iets harder te lopen, waardoor ik nu een product kan afleveren dat naast praktische relevantie ook wetenschappelijk onderbouwd is. Hiervoor bedank ik tevens mijn tweede lezer, dr. Henk Klaassen.

Tot slot bedank ik mijn familie en vrienden voor een constante flow van support die mij geholpen heeft om dit onderzoek af te ronden.

Brussel, juli 2014

Marlene Malschaert

# Samenvatting

Dit afstudeeronderzoek is gericht op planning en controle vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie op haar uitvoerende organisaties. De uitvoerende organisaties in dit onderzoek zijn overheidsorganisaties die verzelfstandigd zijn. Verzelfstandiging levert een interessante paradox op: terwijl een organisatie meer vrijheid krijgt, moet het tegelijkertijd verantwoording afleggen aan het departement. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen een ministerie en een organisatie. Een voorbeeld hiervan is de scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij een ministerie afhankelijk is van een organisatie om beleid uit te voeren. Tegelijkertijd is de organisatie afhankelijk van de financiële hulpbronnen vanuit het ministerie.

Een instrument van een ministerie om *in control* te zijn van de uitvoering van beleid is de planning en control-cyclus. Een planning en control-cyclus bestaat globaal uit een jaarplan waarin doelstellingen en afspraken van een organisatie worden gegeven. Vervolgens wordt er doormiddel van tussentijdse rapportages en gesprekken op de voortgang van de afspraken gemonitord. Uiteindelijk wordt in een jaarverslag de resultaten van een jaar gepresenteerd.

Dit mechanisme van plannen en controleren is op het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2013 aangescherpt. De aanscherping houdt concreet in dat de uitvoerende organisaties vaker en meer moeten rapporteren. Dit onderzoek spitst zich toe op de rapportages in de planning en control-cyclus waarbij onderzocht wordt in hoeverre de informatie in de rapportages bijdraagt aan het *in control* zijn over de uitvoering van beleid. Om dit te onderzoeken zijn verschillende theoretische standpunten gehanteerd die op twee zaken gericht zijn; ten eerste de informatie in de rapportages en ten tweede het effect van de informatie op *in control* zijn. De theoretische veronderstellingen beginnen met brede concepten om zich vervolgens steeds dichter op de informatie in de rapportages toe te spitsen.

De eerste assumptie richt zich op de vraag wat control is. Theoretisch gezien kan control niet absoluut zijn. Control is hooguit een bepaalde mate van zekerheid over zaken, het nastreven van een absolute control is niet mogelijk en niet wenselijk. Om vast te stellen in hoeverre absolute control of juist een bepaalde mate van zekerheid wordt nagestreefd in de casus, worden de volgende theoretische assumpties gehanteerd.

- Er zijn twee gradaties control: tight control en loosely coupled-control. De tight control streeft een hoge mate van zekerheid na en de loosely coupled-control legt meer verantwoording bij de gecontroleerde partij.

De gradaties worden zichtbaar door het type bedrijfsinformatie dat gevraagd wordt in de rapportages: in een organisatie circuleren verschillende soorten informatie. Een onderscheid dat in deze casus relevant is, is het onderscheid tussen enerzijds managementinformatie en anderzijds beleidsinformatie. Managementinformatie (beheerinformatie) kan gedefinieerd worden als informatie over de voortgang en bestaat uit resultaten van een organisatie, overzichten met indicatoren, productiecijfers of klanttevredenheidsmetingen. Beleidsinformatie omvat onderwerpen die de koers van een organisatie betreffen. Hierbij kan gedacht worden aan de missie van een organisatie, de verhuizing naar een nieuwe locatie of nieuws over een reorganisatie.

Om de kwaliteit van de indicatoren in de rapportages te beoordelen worden de volgende theoretische standpunten overgenomen.

- Verschillende typen indicatoren moeten op verschillende wijzen gemeten worden: theoretisch gezien kunnen de indicatoren in de rapportages twee zaken aangeven. Ten eerste kan een indicator een resultaat weergeven. Bij een resultaatmeting wordt verwacht dat er absolute eenheden worden ingezet. Ten tweede kan een indicator een prestatie weergeven. Om een prestatiemeting effectief te laten zijn moet er een indexcijfer worden ingezet.
- Informatie moet kwalitatief op orde zijn.

Het samenspel van de kwaliteit van informatie, meting en gradatie van control brengt onverwachte effecten met zich mee, zowel in positieve als negatieve zin. In positieve zin kunnen de volgende effecten optreden. Ten eerste

kan er een prikkel voor productie gegeven worden. Ook kan prestatiemeting een vorm van verantwoording zijn. Er kunnen echter ook onverwachte negatieve effecten optreden zoals strategisch gedrag, verminderde innovatie en bestraffing van prestaties.

De belangrijkste bevindingen in de casus betreffen de basisvraag wat control is, het type control, de kwaliteit van meting in de rapportages en de effecten van de planning en control.

Uit interviews met controllers op het bestuursdepartement is gebleken dat er geen eenduidige definitie heerst over het begrip control. Samengevat is er de volgende tweedeling: control is alles op orde hebben en control is kennis hebben van alle zaken.

Een groot aandeel van de indicatoren waarop wordt gemeten zijn gericht op managementinformatie. Slechts een klein deel van de indicatoren zijn gericht op beleidsinformatie. Dit beeld wordt tevens in het type indicatoren herkend; 72% van de indicatoren zijn gericht op prestaties. Dit beeld van redelijk strakke control wordt overwegend herkend bij de taakorganisaties waar een hoge leverdruk van informatie ervaren wordt.

De meting van resultaten in de rapportages gebeurt doormiddel van mijlpalen, deadlines. Per indicator wordt doormiddel van een drie-puntenschaal (conform planning/vertraging/aanzienlijke vertraging) aangegeven in hoeverre men op schema loopt. De meting van prestaties gebeurt doormiddel van percentages die informatie geven over productieaantallen, bezettingen in penitentiaire inrichtingen en doorlooptijden.

De negatieve effecten van planning en control zijn niet herkend in de casus vanwege een interessant verschijnsel. Uit interviews met de taakorganisaties is naar voren gekomen dat er niet veel draagvlak is voor de huidige (aangescherpte) vorm van planning en control. Hierin is de verantwoording paradox van uitvoerende organisaties herkend. Omdat er weinig draagvlak onder de taakorganisaties is worden tevens negatieve effecten zoals strategisch gedrag en verminderde innovatie afgezwakt.

Een sterk punt van de planning en control-cyclus is de relatie tussen het bestuursdepartement en de taakorganisaties. Uit interviews met beide partijen is gebleken dat er een goede band is tussen de partijen.

De belangrijkste aanbevelingen teneinde de control te verhogen zijn als volgt:

Om *in control* te kunnen zijn is het van belang dat de controllers op het bestuursdepartement een eenduidig begrip van control hebben. Er wordt geadviseerd om naast de vraag of control kennis van alle zaken hebben of juist alle zaken op orde te hebben, ook een overweging te maken of control tevens kan liggen in een bepaalde mate van zekerheid in plaats van absolute zekerheid.

Aangaande het type informatie dat in de rapportages is teruggevonden wordt geadviseerd om een overweging te maken welk type informatie op verschillende organisatieonderdelen verwacht mag worden. Concreet wordt geadviseerd om in de rapportages op Directoraat Generaal (DG) niveau zowel managementinformatie als beleidsinformatie op te nemen. Daarnaast wordt geadviseerd om de rapportages die aan de Secretaris Generaal (SG) worden aangeboden te beperken tot beleidsinformatie.

De kwaliteit van meting is op orde, echter kan er nog een slag gemaakt worden. Door in prestatiemeting niet alleen een vergelijking te maken tussen bijvoorbeeld instroom en productie, kan het interessant zijn om een indexering te maken die tevens een vergelijking maakt in tijdseenheden. Door een indexcijfer in te stellen wordt een platform geboden aan de organisaties om groei weer te geven en is de informatie voor het bestuursdepartement toegankelijker.

Tot slot wordt geadviseerd om de goede relatie tussen bestuursdepartement en taakorganisaties te benutten om meer draagvlak voor de planning en control-cyclus te genereren onder de taakorganisaties.

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Opdracht	9
1.3 Doelstelling	10
1.4 Relevantie	10
1.5 Vraagstelling	10
1.6 Afbakening	11
1.7 Leeswijzer	11
<b>Hoofdstuk 2: Theoretische Kader</b>	<b>12</b>
2.1 <i>Verzelfstandiging van overheidsorganisaties</i>	12
2.1.1 New Public Management	12
2.1.2 Controle op agentschappen	12
2.2 <i>Control</i>	12
2.2.1 In control zijn	12
2.2.2 De In control Statement (ICS)	14
2.3 <i>De planning en control-cyclus</i>	14
2.3.1 De cyclus	14
2.3.2 Doelen en voordelen van planning en control	16
2.3.3 Onverwachte effecten en nadelen van planning en control	16
2.4 <i>De rol van informatie in de planning en control-cyclus</i>	17
2.4.1 Soorten informatie binnen een organisatie	17
2.4.2 Soorten indicatoren in de planning en control-cyclus	18
2.5 <i>Conceptueel model</i>	19
<b>Hoofdstuk 3: Methodologie</b>	<b>22</b>
4.1 <i>Theoretische concepten: Operationalisatie</i>	22
4.2 <i>Onderzoeksstrategie en Dataverwerking</i>	24
4.4 <i>Betrouwbaarheid en Validiteit</i>	25
4.4.1 Betrouwbaarheid	25
4.4.2 Validiteit	26
<b>Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving</b>	<b>27</b>
4.1 <i>Actoren</i>	27
4.1.1 Bestuursdepartement.	29
4.1.2 Taakorganisaties	30
4.2 <i>Actualiteiten planning en control-cyclus VenJ-breed</i>	31
4.3 <i>Programmering: planning en control DGJS:</i>	32
4.3.1 Werkprocesplanning en control DGJS	32
4.3.2 De aangescherpte planning en control DGJS	32

<b>Hoofdstuk 5: Onderzoeksresultaten</b>	<b>34</b>
5.1 <i>Wat is in control?</i>	34
5.2 <i>De juiste informatie: gradatie van control(e)</i>	35
5.2.1 <i>Bewegingsvrijheid</i>	35
5.2.2 <i>Control op processen &amp; control op resultaten</i>	36
5.3 <i>Kwaliteit van informatie</i>	38
5.4 <i>Kwaliteit van meting</i>	39
5.5 <i>Relatie</i>	40
5.5.1 <i>Positieve effecten</i>	40
5.5.2 <i>Negatieve effecten</i>	40
5.5.3 <i>Aanvullende bevindingen</i>	41
<b>Hoofdstuk 6: De deelvragen en hoofdvraag beantwoord</b>	<b>43</b>
6.1 <i>Wat is planning en control en wanneer is een organisatie in control vanuit een theoretisch perspectief?</i>	43
6.2 <i>Hoe is de planning en control vanuit DGJS op haar taakorganisaties medio 2013 ingericht?</i>	43
6.2.1 <i>Gradatie in control</i>	43
6.2.2 <i>Kwaliteit van informatie</i>	44
6.2.3 <i>Kwaliteit van meting</i>	44
6.3 <i>Hoe ervaren de betrokken actoren de aanscherping in de planning en control?</i>	45
6.4 <i>Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om de planning en control vanuit DGJS op haar taakorganisaties te optimaliseren</i>	47
6.4.1 <i>Gradatie in control</i>	47
6.4.2 <i>Kwaliteit informatie</i>	47
6.4.3 <i>Kwaliteit meting</i>	47
<b>Literatuur</b>	<b>50</b>

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Dit afstudeeronderzoek is gericht op de complexe wereld van *planning en control* binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) zorgt voor de rechtsstaat in Nederland zodat mensen in vrijheid kunnen samenleven (rijksoverheid.nl). In 2012 gaf het ministerie ongeveer € 11,5 miljard uit en had ruim 30% van de ambtenaren van het Rijk in dienst: 33 561 FTE (rekenkamer.nl). Het ministerie is opgebouwd uit vijf directoraten (DG's); DG Politie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), DG Rechtspleging en rechtshandhaving, DG Jeugd en Sanctietoepassing en uiteindelijk DG Vreemdelingenzaken. Het DG Vreemdelingenzaken is sinds het aantreden kabinet-Rutte/Asscher weer ondergebracht bij het Ministerie van VenJ (rekenkamer.nl). Een directoraat-generaal bestaat uit directies die beleid schrijven (beleidsdirecties) en in sommige gevallen ook uit uitvoerende diensten (agentschappen). Het ministerie telt in totaal ruim 23 beleidsdirecties en zes uitvoerende diensten.

De grootste uitvoerende dienst onder het ministerie van Veiligheid en Justitie, en tevens een van de grootste organisaties van Nederland, is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). DJI heeft ongeveer 85 vestigingen in Nederland en herbergt jaarlijks zo'n 70.000 'gasten' (DJI.nl). Wat ook bekende uitvoerende diensten zijn die onder het ministerie van Veiligheid en Justitie vallen zijn het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), die onder andere verkeersboetes incasseert, en de Dienst Justis die onder andere de Verklaring omtrent Gedrag levert.

In algemene zin is een ministerie verantwoordelijk voor het ondersteunen van de minister teneinde beleid te schrijven en vervolgens doelmatig uit te voeren. Wat wellicht minder bekend is, is dat de minister jaarlijks aan de Tweede Kamer moet kunnen aangeven dat hij of zij *in control* is van de organisatie doormiddel van een In control Statement (ICS). Voor VenJ houdt dit in dat de minister *in control* moet zijn over onder andere de 23 beleidsdirecties en zes agentschappen die gezamenlijk in 2012 een bestedingsruimte van ruim € 11,5 miljard hadden. Dat is een enorme financiële administratie.

Een ICS is een formele verklaring van het bestuur over de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de interne beheersing van processen (Klop & van der Voort,2009:4). Op haar website geeft Deloitte de volgende uitwerking van een ICS;

(..) 'Het bestuur verklaart dat de interne risicobeheersings- en controlesystemen een redelijke mate van zekerheid geven dat de financiële verslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat en dat deze systemen in het verslagjaar naar behoren hebben gewerkt. Verder wordt verklaard dat er geen indicaties zijn dat de betreffende interne risicobeheersings- en controlesystemen in het lopende jaar niet naar behoren zullen werken.'(deloitte.com)

Een ICS is gericht op *verantwoording*; is de bedrijfsvoering van het ministerie kwalitatief op orde. Het verantwoordingselement ligt in lijn met de begrotingsopzet die in 1999 werd ingevoerd: 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording'. Waar voor 1999 het gebruikelijk was om de aandacht op de begroting te leggen, werd dit verlegd naar de verantwoordingen (tweedekamer.nl).

De verantwoording over het bereiken van doelstellingen en de bedrijfsvoering wordt in een jaarverslag afgelegd. In 2012 constateerde de Algemene Rekenkamer (AR) dat het ministerie van Veiligheid en Justitie niet in control was bij het opstellen van de jaarrekening (AR:2013). In haar rapport geeft de AR aan dat het ministerie te weinig zicht had op de hoeveelheid geld die het ministerie kon besteden. Dit werd mede veroorzaakt door een nieuw financieel systeem dat VenJ in 2012 in gebruik had genomen. Het financieel administratiesysteem (genaamd Leonardo) is een systeem dat voor het gehele ministerie is ingezet, inclusief de uitvoerende diensten. Omdat dit systeem niet naar behoren functioneerde moesten medewerkers op het ministerie handmatig berekeningen maken buiten de boekhouding om.

De Rekenkamer geeft aan dat er een grote achterstand was in het doen van betalingen en er was geen overzicht van de omvang financiële verplichtingen die het ministerie was aangegaan (Algemene Rekenkamer,2013:18).

Een concreet voorbeeld van financiële onduidelijkheden is de onzekerheid over de rechtmatigheid van afgerekende voorschotten. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat beleidsdirecties niet in alle gevallen de controlehandelingen van vaststellingen van subsidies en bijdragen voldoende hebben vastgelegd. Hierdoor is er onzekerheid of bij de vaststelling van subsidies aan subsidievoorwaarden is voldaan en of er terecht is afgerekend. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat er van de afrekening van de voorschotten een bedrag van € 124,8 miljoen onzeker is (Algemene Rekenkamer,2013:29).

Een korte reflectie op de eisen die aan een ICS worden gesteld laat zien dat onduidelijkheden in een financiële administratie een *in control* statement ondermijnen, de AR heeft onjuistheden aangetroffen in onder andere de administratie van VenJ. In haar rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan bezwaar te maken tegen het financiële beheer van het ministerie van Veiligheid en Justitie;

‘In het kader van de ernstige onvolkomenheid hebben wij bezwaar gemaakt tegen het financieel beheer van het ministerie, op grond van artikel 88, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2001.’ (Algemene Rekenkamer, 2013:4)

De Algemene Rekenkamer heeft vervolgens aan de minister van Veiligheid en Justitie gevraagd een verbeterplan op te stellen. In dit verbeterplan moesten de volgende zaken aan bod komen. Ten eerste een functioneel ontwerp van het nieuwe financieel administratiesysteem. Ten tweede de implementatie van verbeteringen. Ten derde de capaciteit en kennis die nodig is om tot een goed gebruik van het systeem te komen en ten vierde de organisatiecultuur en discipline op het gebied van het financieel beheer (Algemene Rekenkamer,2013:4).

Het ministerie heeft naar aanleiding van het bezwaar een verbeterplan financieel beheer opgesteld dat aangeeft dat de minister met veel inzet aan de slag gaat om de problemen op zijn ministerie aan te pakken, hetgeen voor de Algemene Rekenkamer voldoende reden was het bezwaar bij het jaarverslag 2012 van het ministerie van Veiligheid en Justitie op te heffen(ibid:21).

De voorgaande beschrijving maakt twee zaken duidelijk. Ten eerste heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie met een omvangrijk probleem te kampen. Mede door het niet optimaal functioneren van het financieel administratiesysteem was het opstellen van de jaarrekening problematisch, er waren onduidelijkheden en miscalculaties. Ten tweede vereist het probleem een adequate oplossing, terwijl de Algemene Rekenkamer over de schouders van de minister blijft meekijken.

Naar aanleiding van het bezwaar van de Algemene Rekenkamer en het verbeterplan financieel beheer is er op het ministerie besloten dat de planning en control-cyclus aangescherpt moest worden. De planning en control-cyclus is een jaarlijkse cyclus waarin er doormiddel van rapportages en gesprekken de voortgang van het uitvoeren van beleid maar ook de bedrijfsvoering gemonitord wordt. De rapportages die in de planning en control-cyclus worden gemaakt worden aangeboden aan de Secretaris Generaal (SG). De Secretaris Generaal is de hoogste ambtenaar van het ministerie. Doormiddel van de rapportages in de planning en control-cyclus kan de SG op de hoogte gesteld worden van de voortgang van het uitvoeren van doelstellingen en de bedrijfsvoering van alle directies en uitvoerende organisaties.

In de praktijk levert ieder DG (het ministerie telt er vijf) een rapportage aan die informatie over de eigen directies bevat. De planning en control-cyclus is dus een gelaagd proces waarbij rapportages op verschillende ambtelijke niveaus worden beoordeeld en besproken. Begin 2013 is besloten (door de SG) dat de planning en control-cyclus scherper moest zijn. Er werd besloten dat er vaker gerapporteerd moest worden en dat de SG per Directoraat Generaal een rapportage van het formaat van twee A-4 verwachtte. De kern van de aanscherping was dat de SG beter moest worden geïnformeerd, een gevleugelde uitspraak op het ministerie werd: ‘De SG wil niet verrast worden’.

Het Directoraat Generaal Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS) is een directoraat met vier uitvoerende organisaties onder zich. Deze vier organisaties voeren beleid uit voor verschillende opdrachtgevers waaronder het ministerie van Veiligheid en Justitie, drie van de vier organisaties zijn agentschappen.



De directeur van DGJS (de DG) is zowel eigenaar als opdrachtgever van de organisaties. Dit levert vanuit bestuurskundig perspectief een interessante situatie op; uitvoerende organisaties hebben een bepaalde zelfstandigheid van het departement. Tegelijkertijd wordt in de casus de planning en control-cyclus, waar de uitvoerende organisaties onderdeel van zijn, aangescherpt. Deze aanscherping werkt zodoende door op organisaties die een bepaalde autonomie hebben in de uitvoering van beleid.

Zoals op ieder directoraat, is er op DGJS nagedacht over de invulling van een aangescherpte planning en control-cyclus. Verschillende gegevens waren al bekend, zoals de verhoogde frequentie van de rapportages. De rapportages van DGJS hebben een speciale indeling omdat het directoraat de prestaties van de uitvoerende organisaties monitort (de uitvoeringsprioriteiten). Aan de vier organisaties is gevraagd om zelf nieuwe prestatie indicatoren aan te dragen die de organisaties zelf als belangrijke informatie over hun prestaties/organisatie achten. Deze nieuwe indicatoren zijn vervolgens in de rapportages opgenomen. Het doel van de aangescherpte planning en control-cyclus, en van de nieuwe prestatie indicatoren, is om meer control te hebben op de bedrijfsvoering en uitvoering van opdrachten. Control wordt zodoend gelieerd aan de hoeveelheid aanwezige informatie.

Een terugblik op de bovenstaande beschrijving laat het volgende verband zien. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft te kampen met een financieel administratiesysteem dat niet naar behoren functioneert. Hierdoor zijn er problemen met de jaarrekening ontstaan. In reactie op deze problematiek is de Algemene Rekenkamer overgegaan op bezwaar tegen het financiële beheer van het ministerie. De minister van Veiligheid en Justitie heeft het probleem serieus opgepakt en is doormiddel van een verbeterplan financieel beheer de problematiek aan het aanpakken. Ook de SG neemt het probleem serieus en geeft aan dat de planning en control-cyclus scherper moet worden ingericht. Hierdoor neemt het risico van een te late signalatie van achterstanden en problemen af, waardoor er ook eerder gehandeld kan worden indien zich problemen voordoen. In reactie hierop voert ieder Directoraat Generaal de aangescherpte planning en control-cyclus uit, waaronder DGJS. Omdat DGJS vier uitvoerende organisaties onder zich heeft, wordt de control op de organisatie tevens opgevoerd. De verscherpte planning en control op de uitvoerende organisaties is paradoxaal; het is een scherpe control op verzelfstandigde organisaties.

De basisgedachte die wordt herkend in de ontwikkelingen op het ministerie is dat een verhoogde vraag naar informatie de control binnen het ministerie verhoogt. De rapportages in de planning en control bieden grip op een situatie; indien iets uit de pas loopt weet de SG het snel. Ook biedt het aan beleidsdirecties en uitvoerende organisaties mogelijkheden om eerder bij te sturen indien er problemen zijn. Deze observatie van een kettingreactie aan veranderingen die zich heeft voorgedaan op het ministerie nodigt uit om na te denken over het begrip control, wat zijn hier de basisvoorwaarden voor? Onder welke voorwaarden heeft men optimale control, en kan er sprake zijn van teveel control? Ook nodigt het uit om na te denken over de positie van de uitvoerende organisaties (vanaf nu: taakorganisaties). Deze organisaties hebben een bepaalde onafhankelijkheid omdat het agentschappen zijn. Hoe gaat deze positie samen met de control die vanuit het bestuursdepartement wordt uitgevoerd?

## 1.2 Opdracht

De opdracht voor dit onderzoek is vanuit DGJS ingegeven. Dit directoraat heeft globaal twee taken; Sanctie- en Preventie beleid en Justitieel Jeugdbeleid. Deze taken zijn onderverdeeld in de beleidsdirecties Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) en de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ). Een derde directie binnen DGJS is verantwoordelijk voor de Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken die gelieerd zijn aan de beleidsdirecties DSP en DJJ. Dit is de Directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische zaken (CBJ). Binnen CBJ voert de afdeling Control (CBJ-C) controle uit op de beleidsdirecties. Ook voert CBJ-C control uit op de taakorganisaties.

In het kader van de aangescherpte planning en control is vanuit CBJ-C de opdracht gegeven om te onderzoeken welke *prestatie indicatoren* ingezet kunnen worden in de planning en control op de taakorganisaties. Het betreft de volgende organisaties: de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de Dienst Justis. Zoals eerder opgemerkt is de planning en control-cyclus een middel om *in control* te zijn.

*In control* zijn beslaat binnen VenJ zowel financiële control (blijven organisaties binnen budget?) als beleidsinhoudelijke control (worden beleidsdoelstellingen behaald?) en bedrijfsvoerings control (worden bijvoorbeeld facturen binnen de gestelde norm betaald?). Om op de hoogte te blijven van de stand van zaken betreffende financiën, beleidsuitvoering en bedrijfsvoering stelt CBJ-C periodiek rapportages op. In deze rapportages worden de directies (DSP en DJJ) en de taakorganisaties (DJI, CJIB, RvdK en Dienst Justis) op een aantal punten gevraagd informatie over de stand van zaken aan te leveren. Dit gebeurt door middel van *prestatie indicatoren*. De opdracht die vanuit CBJ-C gegeven is, is een verdieping in de prestatie indicatoren die vanuit CBJ-C ingezet worden in de rapportages binnen de planning en control op de taakorganisaties. Hierbij wordt gevraagd of de huidige prestatie indicatoren afdoende informatie bevatten over de organisaties en met welke indicatoren de rapportage eventueel aangevuld kan worden.

Deze opdracht vanuit CBJ-C wordt in dit onderzoek overgenomen, maar voordat er een uitspraak gedaan kan worden over de inzet van prestatie indicatoren moet er helderheid zijn over de context en het doel van de indicatoren. De opdracht die vanuit CBJ gegeven is roept namelijk een aantal vragen op zoals; aan wie wordt gerapporteerd; de eigenaar van de organisaties of aan de opdrachtgever? Hoe leidt de inzet van de prestatie indicatoren zoals in de huidige situatie tot een hogere control vanuit het bestuursdepartement? Wat is *control* eigenlijk, uitsluiten van risico's of kennis hebben van risico's?

Dit onderzoek richt zich op de basis van planning en control. Om een uitspraak te kunnen doen over prestatie indicatoren moet duidelijk zijn wat planning en control inhoudt, en hoe het effectief ingezet kan worden om prestaties te verbeteren.

### **1.3 Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan CBJ-C in het inzicht in het functioneren van de planning en control aangaande het uitvoeren van beleid op de genoemde taakorganisaties, teneinde de inzet van prestatie indicatoren te optimaliseren.

Dit onderzoek brengt in kaart waar medio 2013 (het jaar van de aangescherpte planning en control) risico's liggen in de planning en control op taakorganisaties en waar sterke punten liggen. Hieruit volgt hoe prestatie indicatoren effectief ingezet kunnen worden teneinde het *in control* zijn met betrekking tot de taakorganisaties te verhogen.

### **1.4 Relevantie**

Dit onderzoek heeft een relevante maatschappelijke insteek om drie redenen; ten eerste is er binnen het ministerie de urgentie om de planning en control te optimaliseren en dit onderzoek levert daar een bijdrage aan. Ten tweede ligt er een maatschappelijke relevantie in het feit dat het ministerie vanuit de samenleving wordt gefinancierd, en haar taken zijn tevens gericht op de samenleving. De control op financiën en beleidsuitvoering heeft dus een maatschappelijke waarde. De taakorganisaties die in dit onderzoek worden betrokken zijn ten derde bekende organisaties die direct en indirect regelmatig vanuit de politiek en de media aandacht krijgen. Voorbeelden hiervan zijn: Dienst Justis die in 2013 is gestart met de screening in de kinderopvang, het CJIB dat in het nieuws kwam vanwege het interieur van het nieuwe hoofdkantoor en natuurlijk de demonstraties vanuit het gevangeniswezen tegen de voorgenomen bezuinigingen op de Dienst Justitiële Inrichtingen. De taakorganisaties van dit onderzoek zijn overwegend grote organisaties waar vanuit de maatschappij regelmatig aandacht voor is.

### **1.5 Vraagstelling**

Uit het voorgaande volgt de hoofdvraag:

In hoeverre hebben de inspanningen van DGJS om de planning en control op haar taakorganisaties aan te scherpen tot het resultaat geleid meer *in control* te zijn en welke onderdelen binnen de planning en control kunnen aangepast worden teneinde de control te verhogen?

De hoofdvraag wordt ondersteund door de volgende deelvragen:

1. Wat is planning en control en wanneer is een organisatie *in control* vanuit een theoretisch perspectief?
2. Hoe is de planning en control vanuit DGJS op haar taakorganisaties medio 2013 ingericht?
3. Hoe ervaren de betrokken actoren de aanscherping in de planning en control?
4. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om de planning en control vanuit DGJS op haar taakorganisaties te optimaliseren?

Het antwoord op deelvraag een: het antwoord op deelvraag een geeft weer wat vanuit een theoretisch perspectief planning en control is en wanneer een organisatie *in control* is.

Het antwoord op deelvraag twee: het antwoord op deze vraag geeft de stand van zaken medio 2013 weer. In 2013 zijn verschillende acties ondernomen teneinde de planning en control aan te scherpen.

Het antwoord op deelvraag drie: nadat de theoretische bevindingen en de 'harde' data weergegeven zijn is het zaak om de meningen en inzichten van de betrokken actoren in kaart te brengen zodat er een totaalbeeld ontstaat van de planning en control medio 2013.

Het antwoord op deelvraag vier: maakt een vergelijking tussen enerzijds het antwoord op deelvraag vier (de sterke en zwakke punten van de planning en control) en anderzijds het *doel* van de aanscherpte planning en control. Hieruit volgt welke aanbevelingen gedaan kunnen worden teneinde de planning en control dermate in te richten dat het doel om *in control* wordt nagestreefd.

## **1.6 Afbakening**

Het onderzoek is gericht op de control-kant van de planning en control-cyclus aangaande de taakorganisaties van het bestuursdepartement. Zodoende worden documenten die op de planning gericht zijn wel meegenomen in het onderzoek, ze zijn echter niet het onderwerp van het onderzoek. Om control te kunnen onderzoeken ligt de focus op de control-documenten; tussentijdse rapportages van de planning en control-cyclus. In de casus zijn dit kwartaalrapportages. Deze tussentijdse rapportages zijn opgedeeld in drie hoofdstukken: de beleidsprioriteiten, de uitvoeringsprioriteiten en de bedrijfsvoering prioriteiten. De beleidsprioriteiten zijn gericht op de beleidsdirecties; DJJ en DSP. De uitvoeringsprioriteiten zijn gericht op de taakorganisaties. De bedrijfsvoering prioriteiten zijn op zowel de beleidsdirecties als de taakorganisaties gericht. Het onderzoek richt zich uitsluitend op de uitvoeringsprioriteiten. Deze keuze is gemaakt omdat de beleidsprioriteiten gericht zijn op beleidsdirecties. Deze directies zijn niet onderwerp van dit onderzoek. Ook de bedrijfsvoeringsaspecten worden niet onder de loep genomen omdat hier weinig speling is. Normen worden veelal buiten het Directoraat-Generaal om vastgesteld, het zijn Rijksbrede normen. De kwartaalrapportages die in dit onderzoek zijn gebruikt betreffen het eerste kwartaal (Q1) en het tweede kwartaal (Q2) 2013.

## **1.7 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee wordt de theoretische basis van het onderzoek weergegeven. Hieruit volgen het conceptueel model en de begripsbepalingen. In hoofdstuk drie volgt de methodologie die in het onderzoek is aangehouden. Hoofdstuk vier geeft informatie over de casus; hier is weergegeven wie de actoren zijn en wat de planning en control-cyclus DGJS zoal omvat. Hoofdstuk vijf is een weergave van de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk zes volgt uiteindelijk de analyse van de onderzoeksresultaten en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2: Theoretische Kader

### 2.1 Verzelfstandiging van overheidsorganisaties

#### 2.1.1 New Public Management

Het New Public Management (NPM) is een verzamelnaam voor modellen, inzichten en praktijken die als gemeenschappelijk doel hebben om organisaties binnen de overheid resultaatgerichter en kostenbewust te laten opereren. In de basis in het NPM een bedrijfseconomisch perspectief dat in het openbaar bestuur wordt toegepast (Bovens, 't Hart, van Twist, M.J.W,2007:75). De concrete invulling van het NPM varieert. Zo kan de nadruk liggen op efficiency, waarbij instrumenten als planning en control en benchmarking worden ingezet. Ook kan de nadruk liggen op het vormgeven van de relatie tussen de overheid en de burger als klant, waarbij instrumenten als klachtenregelingen en kwaliteitsmodellen worden ingezet. De bedrijfsmatige invalshoek blijft echter de basis van het gedachtegoed en de uitwerking van het NPM (ibid:75). Het NPM heeft tot tal van overheidshervormingen geleid, waaronder de oprichting van agentschappen. Agentschappen zijn intern-verzelfstandigde organisaties die een uitvoerende taak hebben.

Verzelfstandiging van een overheidsorganisatie kan een paradox opleveren: terwijl een organisatie meer vrijheid krijgt, moet het tegelijkertijd verantwoording afleggen aan het departement (Smullen, van Thiel, Pollitt, 2001:1). Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen een ministerie en een organisatie. Een voorbeeld hiervan is de scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij een ministerie afhankelijk is van een organisatie om beleid uit te voeren. Tegelijkertijd is de organisatie afhankelijk van de financiële hulpbronnen vanuit het ministerie (ibid:7).

#### 2.1.2 Controle op agentschappen

De basis voor de zelfstandigheid van (Nederlandse) agentschappen ligt in het baten-lastenstelsel. Dit stelsel geeft managers vrijheid om budgetten toe te wijzen en om besluiten te nemen omtrent investeringen (Smullen, van Thiel, Pollitt, 2001:11). Deze financiële autonomie viel al vanaf het begin samen met controlemechanismen om na te gaan hoe de agentschappen gebruik maken van de gegeven zelfstandigheid. Controle over agentschappen was in eerste instantie mogelijk via een aantal voorzieningen in de Comptabiliteitswet over agentschappen. Deze waren: producten en diensten van een organisatie moesten meetbaar zijn, er moest een goedgekeurde accountantsverklaring worden afgegeven en er moesten mogelijkheden zijn om efficiëntie te verbeteren. Een extra controlemechanisme dat aan het begin werd ingesteld is de horizonbepaling, waarbij iedere vijf jaar een agentschap wordt geëvalueerd. (ibid:11). In 1998 constateerde de Algemene Rekenkamer bij negen van de negentien agentschappen tekortkomingen in de financiële verantwoording (ibid:12). Naar aanleiding van deze constatering zijn er aanvullingen op de Comptabiliteitswet voorgesteld waardoor er striktere voorwaarden werden gesteld aan de oprichting van een agentschap. De strengere voorwaarden kwamen voort uit de evaluatie van agentschapsvorming door het Ministerie van Financiën in 1998. De positie van prestatiemeting en prestatie evaluatie werd naar aanleiding van deze evaluatie sterker verankerd; kandidaat organisaties werden verplicht vooraf een beschrijving van producten en diensten, inclusief geschatte kostprijzen, te geven (ibid:13).

### 2.2 Control

#### 2.2.1 In control zijn

*In control* zijn kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Twee definities van control zijn internationaal toonaangevend. De eerste definitie (tevens de oudste definitie) is een economisch-bedrijfskundige benadering van control. Volgens deze definitie wordt control gevormd door een combinatie van interne en externe control (Strikwerda,2012:32). Onder interne control wordt een efficiënte organisatie verstaan. Onder externe control wordt marktmacht in relatie tot concurrenten, toeleveranciers en afnemers verstaan.

Strikwerda definieert control als volgt:

‘In deze benadering is een onderneming *in control* als ze zich steeds die (nieuwe) productiemiddelen weet te verschaffen en met succes weet te exploiteren die ze nodig heeft voor haar continuïteit. (Strikwerda,2012:32).

Productiemiddelen wordt hier ruim gedefinieerd: kennis, mensen, technologie, kapitaal toegang tot markten etc. De continuïteit van een onderneming is *in control* als de onderneming in een veranderende omgeving (economie, technologie, consumentenpreferenties) zich kan handhaven. Factoren die hier van belang zijn, zijn een efficiënte organisatie, het vermogen van de organisatie om zich aan te passen aan operationele veranderingen en het vermogen van de onderneming om het business model te transformeren (Strikwerda,2012: 33). Een organisatie moet dus flexibel met haar omgeving om kunnen gaan om continuïteit te waarborgen.

In de lijn van deze economisch-bedrijfskundige definitie wordt tevens aangegeven wanneer een organisatie *out of control* is. Deze definitie is gericht op hiërarchische organisaties, waarbij tussen de (management) lagen sprake is van programmering (Strikwerde,2012:34). De programmering bestaat uit onder andere missie, strategische doelen, budgetten, werkvoorschriften etc. (ibid.). Indien in de programmering weinig ruimte wordt gelaten voor eigen initiatief van de verschillende lagen, wordt er gesproken over tight-control. Aan de andere kant wordt programmering die ruimte biedt voor inventief reageren op veranderende vragen uit de markt of het experimenteren om doelen efficiënter te realiseren als loosely coupled-control genoemd. Bij ondernemingen die zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden (en dus continuïteit waarborgen) blijkt de programmering loosely coupled te zijn. Strikwerde stelt dat ondernemingen waarin tight-control wordt nageleefd juist *out of control* zijn (Strikwerde,2012:34).

De tweede definitie van *in control* zijn wordt gedefinieerd volgens het Committee of Sponsoring Organizations; het COSO-raamwerk. Het COSO-raamwerk is in 1992 ontwikkeld naar aanleiding van een aantal boekhoudschandalen in de Verenigde Staten (actueel.pwc.nl). Het COSO rapport uit 1992 gaat op twee punten in. Ten eerste een beschrijving van een gemeenschappelijke definitie van internal control. Ten tweede een kader om interne beheersingssystemen te beoordelen en te verbeteren (Soeting,Spoor,,2003:410). Het COSO-raamwerk richt zich op interne control; het is een instrument voor de beoordeling van de ‘interne beheersing’ van een organisatie. Interne beheersing wordt als volgt gedefinieerd:

‘Interne beheersing is een proces, uitgevoerd door de directie van een organisatie, het management of ander personeel, gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen in de volgende categorieën:

- de effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen;
- de betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging;
- de naleving van relevante wet en regelgeving (uit: Renes,2004:10).

De kern van de definitie van *in control* (interne beheersing) volgens het COSO-raamwerk is dat control een proces is dat door mensen wordt uitgevoerd op alle niveaus in de organisatie en niet door maatregelen, formulieren en procedures. Er is zodoende niet sprake van absolute control, echter van redelijke zekerheid over het realiseren van doelstellingen (ibid:10).

Volgens het COSO-raamwerk is de interne beheersing van een organisatie opgebouwd uit vijf componenten die onderling samenhangen. De essentie van de vijf componenten kunnen met de volgende vragen worden getypeerd;

- Besturingskader: hoe kan de organisatie er zeker van zijn dat de onderneming op de juiste wijze wordt bestuurd?
- Risicobeoordeling: hoe gaat de organisatie om met de interne en externe risico's die het realiseren van de organisatiedoelstellingen in de weg staan?
- Beheersingsmaatregelen: hoe zorgt de organisatie ervoor dat datgene wat moet gebeuren ook werkelijk wordt uitgevoerd?

- Informatie & Communicatie: hoe waarborgt de organisatie dat de informatie die nodig is om werkzaamheden goed uit te voeren bij de juiste personen aanwezig is en wordt gebruikt?
- Bewaking: hoe zorgt de organisatie ervoor dat de werkprocessen tot de gewenste effectiviteit en efficiëntie leiden (uit: Renes & Pruijm,2013:2)?

In mei 2013 heeft het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission een ge-update versie van het interne control model uitgebracht : het IC-framework 2013 (Droogsma). In deze nieuwe versie wordt meer aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van onder andere niet-financiële informatie en het gebruik van soft controls.

De twee genoemde definities van *in control* zijn hebben een gemeenschappelijk aspect; de afwezigheid van absolute control. De eerste, economisch-bedrijfskundige, definitie erkent het individu en hecht belang aan input en een bepaalde handelingsvrijheid van de managementlagen (loosely coupled-control). De COSO benadering erkent dat absolute control niet mogelijk is omdat er hooguit sprake kan zijn van een redelijke zekerheid van *in control*.

### 2.2.2 De In control Statement (ICS)

Een In control Statement is niet vast omljnd, er is geen uniform format voor de vorm en inhoud van de statement. In hun onderzoek definiëren Klop en van der Voort de ICS als volgt.

‘Wij menen dat een organisatie in een ICS verklaart dat haar bedrijfsvoering op alle niveaus dusdanig op orde is dat met redelijke mate van zekerheid kan worden gesteld dat de doelstellingen (strategisch, operationeel, rapportage, compliance) worden gerealiseerd (Klop & van der Voort, 2009:8).

Een ICS kan het management van een organisatie handvaten bieden tot het nemen van beslissingen en het uitvoeren van activiteiten. Hierdoor kan de interne beheersing verbeteren en de organisatie zich naar buiten toe verantwoorden over de kwaliteit van de interne beheersing (ibid:8). Gebaseerd op het COSO-raamwerk is een nieuw raamwerk ontwikkeld dat in vier stappen *in control* weergeeft. Deze vier stappen zijn:

1. Strategisch: doen we de juiste dingen?
2. Operationeel: doen we de dingen goed?
3. Rapportage: hebben we de juiste stuur-en verantwoordingsinformatie?
4. Compliance: is alles conform wet en regelgeving (Klop & van der Voort, 2009:8)?

Een ICS levert met name voor de interne bedrijfsvoering verschillende voordelen op zoals: mogelijkheden tot tijdig bijsturen, redelijke zekerheid dat processen op orde zijn, een verbeterde besluitvorming door toename van kwaliteit van informatie en een versterking van de betrokkenheid van het management en medewerkers bij de organisatie (ibid:9). Uit de praktijk zijn echter een aantal negatieve aspecten naar voren gekomen. Omdat een ICS geen normatief kader biedt, kan niet worden bepaald wat goed is in welke omstandigheden. Ook is er in de praktijk een neiging om de aandacht op proces in plaats van inhoud te leggen. Hierdoor worden risico's op hoofdlijnen genoemd in plaats van het benoemen van inhoudelijke risico analyses en beheersmaatregelen. Uiteindelijk blijkt ook dat risico's niet honderd procent uit zijn te sluiten, het is dus geen waterdicht systeem (ibid:9).

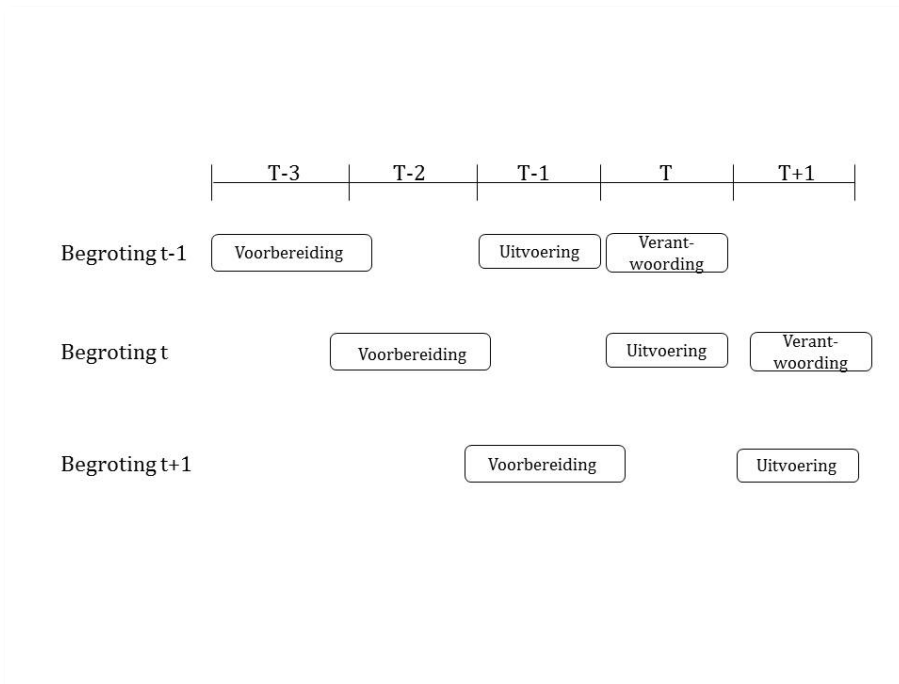
## 2.3 De planning en control-cyclus

### 2.3.1 De cyclus

De planning en control-cyclus biedt inzicht in prestaties en beheersing van een organisatie. Een planning en control systeem kan interne beheersing verhogen.

Een planning en control-cyclus beslaat één jaar en is gericht op het bedrijfsvoering- of managementsysteem van een organisatie. Deze cyclus is een onderdeel van de begrotingscyclus.

De begrotingscyclus beslaat drie jaar en bestaat uit begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



**Afbeelding 1: Begrotingscyclus. Uit: handboek AO,2012:12**

Bovenstaande figuur geeft verschillende zaken weer. Ten eerste dat een begrotingscyclus drie jaar beslaat. In het jaar t-1 wordt de begroting voorbereid, in het jaar t wordt deze uitgevoerd en in het jaar t+1 wordt verantwoording afgelegd. Ten tweede volgt uit de figuur dat de drie fasen door elkaar lopen. Bijvoorbeeld: in het jaar t-1 (rij één in de figuur) wordt de begroting voorbereid voor het begrotingsjaar t. In het jaar t-1 wordt tevens uitgevoerd wat in de voorgaande begroting is voorbereid. Uiteindelijk wordt in het jaar t-1 ook verantwoording afgelegd over de voorgaande begrotingsuitvoering.

In vrijwel iedere organisatie, publiek en privaat, zijn drie clusters herkenbaar die gezamenlijk een bedrijfsvoering- of managementsysteem vormen;

- Strategische keuzen, vertaling naar planning, koppeling tussen planning en financiën (begrotingsvoorbereiding);
- Vertaling van planning naar bedrijfsactiviteiten, monitoring en bijsturing van uitvoering (begrotingsuitvoering);
- Evaluatie van resultaten en verantwoording over resultaten (begrotingsverantwoording)(Bordewijk & Klaassen, 2011: 96).

Planning en control-cyclus bestaat uit vijf fasen;

- Strategische planningsfase: de programma's worden op grote lijnen vastgesteld en de budgettaire mogelijkheden worden in beeld gebracht;
- Programmeringsfase: er wordt besloten welke programma's uitgevoerd worden en er wordt een koppeling gemaakt met de in te zetten middelen. Hierbij wordt ook afgesproken hoe de ex post evaluatie vorm krijgt en hoe er met eventuele tegen- en meevallers omgegaan wordt;
- Budgetteringsfase: hier wordt een koppeling gemaakt tussen enerzijds de uitvoering van een programma, en anderzijds de kosten die gemaakt worden;
- Uitvoering- en monitoringsfase: realisatie van programma, en beschrijving van verloop. Deze fase kan zich zowel op beleidsinhoud als financiën richten;

- Evaluatie- en rapportage fase: het verzamelen, samenvoegen en analyseren van rapportages (Bordewijk & Klaassen, 2011: 97).

Doeleman en van Heumen geven de volgende definitie van de planning en control-cyclus binnen de Rijksoverheid:

‘Het geheel van activiteiten dat uitgevoerd wordt om duidelijk te maken wat er in een bepaalde periode moet gebeuren als uitkomst van een bestuurlijk proces (planning), de rapportage daarover en de uiteindelijke verantwoording over de behaalde resultaten aan het bestuur (control).’ (Bossert, 2003. Uit: Doeleman en van Heumen, 2008:8).

De planning en control-cyclus is onderverdeeld in verschillende taken en bevoegdheden. Het bestuur of de directie is de grootste belanghebbende in de cyclus omdat ze eindverantwoordelijke zijn voor het wel of niet behalen van doelstellingen. Het lijnmanagement stelt samen met het bestuur en de medewerkers jaarplannen op. Gedurende een jaar wordt vervolgens op de voortgang van de gestelde doelen in het jaarplan gerapporteerd. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de toelichting van de cijfers in de tussentijdse rapportages. Hoewel het lijnmanagement verantwoordelijk is voor toelichtingen op cijfers, worden de rapportages op een aparte afdeling opgesteld. Uiteindelijk beoordeelt een onafhankelijke adviseur de kwaliteit en inhoud van de rapportages (oldebijvank.eu).

### **2.3.2 Doelen en voordelen van planning en control**

Het doel van planning en control kan in vijf dimensies worden weergegeven:

- Transparantie;
- Leerproces;
- Vergelijking met andere organisaties;
- Oordelen;
- Afrekenen op prestaties (De Bruijn, 2008: 14).

Indien de planning en control-cyclus op transparantie, leerproces of vergelijking met andere organisaties is ingericht kunnen overwegend positieve effecten optreden. Transparantie binnen een organisatie is nodig om sterktes en zwaktes op te sporen. Doormiddel van de planning en control worden managers in staat gesteld om efficiënt te kunnen sturen, verantwoorden en het ontwikkelen van de organisatie. In de planning en control-cyclus stellen managers vooraf doelen vast. Vervolgens is het aan een leidinggevende om de voortgang van het behalen van doelen te beoordelen. Hierdoor wordt er aandacht besteed aan oorzaken van het niet behalen van doelen. Met deze kennis worden vervolgens nieuwe doelen vastgesteld (Doeleman en van Heumen, 2008:8). Opgemerkt moet worden dat transparantie ook negatieve gevolgen kan hebben. Een gevolg van transparantie kan zijn dat de opdrachtgever tot het inzicht komt dat een gelijke output met een verminderde input mogelijk is, waarna het budget verlaagd wordt. Hier ligt een risico van het bestraffen van prestaties (Bordewijk en Klaassen 2011:143).

Uit de beschrijving blijkt dat er twee typen informatie zijn; sturingsinformatie en verantwoordingsinformatie. Sturingsinformatie is op de toekomst gericht en beslaat de planning van activiteiten en doelstellingen. Verantwoordingsinformatie reflecteert behaalde resultaten en prestaties.

Naast transparantie, sturing, verantwoording en het ontwikkelen van een organisatie kan de planning en control tevens een prikkel voor productie geven. Indien de planning en control op outputsturing gericht is kan als gevolg hiervan de productie van een organisatie omhoog gaan. Dit wordt tevens in de hand gewerkt door een beloning voor hogere productie (de Bruijn, 2002).

### **2.3.3 Onverwachte effecten en nadelen van planning en control**

Indien de planning en control-cyclus meer op oordelen en afrekenen op prestaties is ingericht kunnen er negatieve effecten optreden zoals strategisch gedrag en verminderde innovatie. Strategisch gedrag kan ontstaan als de organisatie zich –te veel- concentreert op prestaties die gemeten worden. Hierdoor kunnen andere taken op de achtergrond gezet worden.



Naast strategisch gedrag kunnen organisaties de werkprocessen die relevant zijn voor de prestatiemeting optimaliseren, en minder relevante werkprocessen verwaarlozen. In de bewoording van de Bruijn: prestatiemeting 'beloont het voortdurend reproduceren van het bestaande'. Het gevolg hiervan is verminderde innovatie (De Bruijn, 2002:143).

Het opstellen van prestatie indicatoren in de planning en control kan in de publieke sector problematisch zijn. Het definiëren van een product kan problematisch zijn omdat overheidstaken niet altijd op productie gericht zijn waarbij er geen tegenprestaties worden gevraagd (Bordewijk en Klaassen 2011:115). Een voorbeeld hiervan zijn de bezettingspercentages van penitentiaire instellingen. Hoe hoger het percentage, hoe meer gedetineerden opgesloten zitten. Dit vervult een maatschappelijk doel zoals een veilige samenleving. Er is hier echter geen sprake van een product omdat de gedetineerden geen tegenprestatie leveren, terwijl er wel kosten gemaakt worden.

Hetzelfde voorbeeld kan aangehaald worden om de externe invloeden op productie te illustreren. De samenleving, en niet de organisatie, bepaalt vaak de productie (ibid:119). Het product bezettingspercentages in penitentiaire inrichtingen wordt door verschillende factoren beïnvloed, zoals het aantal misdrijven in een regio, de reactiviteit van het OM, samenwerking tussen inrichtingen etc. Een daling in de bezettingspercentages impliceert zodoende niet dat een organisatie minder is gaan presteren (ibid:119).

De bezettingspercentages van penitentiaire inrichtingen zijn geen homogene producten, een indicator die uitsluitend het percentage weergeeft is een versimpelde versie van de werkelijkheid. Een homogeen product is een product waarbij het niet mogelijk is om binnen de productdefinitie een verschuiving aan te brengen die het productieproces vereenvoudigd, zonder het maatschappelijk effect aan te passen (ibid:117). Er kan een pervers effect optreden als er bijvoorbeeld sterk gestuurd wordt op het aantal cellen in een inrichting, zonder een indicator voor kwaliteitseisen op te stellen. Er kan strategisch gedrag ontstaan als de organisatie zich –te veel- concentreert op prestaties die gemeten worden. Hierdoor kunnen andere taken op de achtergrond gezet worden (de Bruijn,2002).

## **2.4 De rol van informatie in de planning en control-cyclus**

Zowel de positieve kanten als de risico's die planning en control kunnen opleveren worden beïnvloed door interne communicatie in een organisatie. Hoewel het onderwerp van dit onderzoek niet de interne communicatie van een gehele organisatie beslaat is het relevant om stil te staan bij het belang van informatie die in een organisatie intern wordt uitgewisseld en welke informatie doormiddel van indicatoren kan worden overgebracht.

### **2.4.1 Soorten informatie binnen een organisatie**

'Informatie zijn gegevens die de ontvanger bereiken en die voor die ontvanger van belang zijn' (Reijnders,2006:125). Aan informatie kunnen kwaliteitseisen gesteld worden:

- Tijdig verstrekt en ontvangen;
- Inhoudelijk correct;
- Relevant en bruikbaar;
- Helder en toegankelijk;
- Compleet (ibid:125).

De interne communicatie van een organisatie beslaat vier soorten informatie;

1. Informatie ten behoeve van het primaire proces (taakinformatie);
2. Informatie ten behoeve van de organisatie (beleidsinformatie);
3. Informatie over de voortgang (beheerinformatie);
4. Informatie over personeels-en sociale zaken (sociale informatie)( Reijnders,2006:126).

Taakinformatie is informatie op een gedetailleerd niveau. Voorbeelden zijn werkinstructies en afspraken over verdeling van werk (ibid:126). Beleidsinformatie omvat onderwerpen die de koers van een organisatie betreffen.

Hierbij kan gedacht worden aan de missie van een organisatie, de verhuizing naar een nieuwe locatie of nieuws over een reorganisatie. Managementinformatie (beheerinformatie) kan gedefinieerd worden als informatie over de voortgang en bestaat uit resultaten van een organisatie, overzichten met indicatoren, productiecijfers of klanttevredenheidsmetingen. Beheerinformatie kan zowel schriftelijk als mondeling worden gecommuniceerd. Sociale informatie betreft informatie over personeelsthema's als informatie over pensioenregelingen en huisregels (ibid:126).

De vier genoemde soorten informatie beslaan verschillende lagen van een organisatie. Taakinformatie beslaat de kern van een organisatie, het primaire proces. Sociale- en beheerinformatie zijn gericht op processen in een organisatie die erop gericht zijn te ondersteunen in het behalen van doelstellingen. De beleidsinformatie is gericht op de buitenste, strategische, laag van een organisatie.

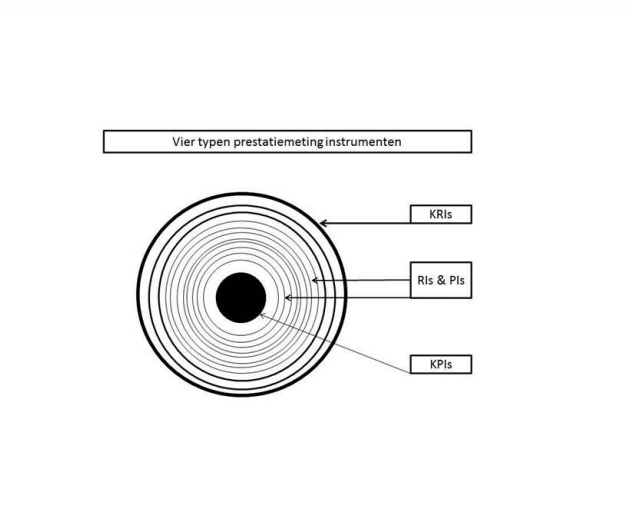
#### 2.4.2 Soorten indicatoren in de planning en control-cyclus

In de planning en control-cyclus kunnen de drie soorten informatie (kern van een organisatie, processen in de organisatie en de buitenste laag van een organisatie) door vertaald worden naar verschillende soorten indicatoren.

Het detail- of juist abstractieniveau van indicatoren wordt uiteengezet doormiddel van het onderscheid dat Parmenter in zijn boek (Key Performance Indicators :2010) maakt in indicatoren. Hij stelt dat er vier soorten indicatoren zijn die zich elk op andere onderdelen van het voortbrengingsproces richten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen korte- en lang termijn, specifiek niveau en strategisch niveau en financieel en niet-financieel. In dit onderdeel worden de vier indicatoren van Parmenter uiteengezet.

1. Key Result Indicators (KRIs).
2. Result Indicators (RIs).
3. Performance Indicators (PIs).
4. Key Performance Indicators (KPIs) (Parmenter, 2010:1).

In zijn boek geeft Parmenter een illustratie van de onderlinge samenhang van deze vier vormen van indicatoren.



Afbeelding 2: Indicatoren Parmenter. Uit: Parmenter,2010:3

Parmenter maakt een vergelijking met de verschillende lagen van een ui. De buitenste laag geeft de overall-conditie van een organisatie weer. De lagen er onder (RIs en PIs) geven informatie over acties die ondernomen zijn om tot het eindresultaat te komen, of juist welke acties nog vereist zijn. De kern (KPI) geeft informatie over de acties die nog ondernomen moeten worden om prestaties te verhogen (ibid: 1).

## Key Result Indicators

Key Result Indicators (KRIs): KRIs zijn een weergave van een totaal aan acties binnen een organisatie, ze geven een overall beeld weer. KRIs geven echter geen informatie over acties die ondernomen moeten worden om resultaten te verbeteren en beslaan in tegenstelling tot KPIs een langere periode (zoals een maand/kwartaalcyclus in plaats van een dagelijks/wekelijkse). KRIs verschaffen informatie op strategisch niveau (Parmenter, 2010:3). Om een brug te slaan tussen KRIs (lange termijn/ strategische indicatoren) en KPIs (hierover later meer) bieden Result- en Performance indicators een uitweg.

## Result & Performance Indicators

Result- en Performance Indicators (RIs & PIs): tussen de KRIs en uiteindelijke KPIs liggen de Result- en Performance indicatoren. Performance indicatoren bieden teams binnen een organisatie een tool om in lijn met de strategie te handelen. PIs zijn niet-financieel en complementeren de KPIs. De Result indicatoren zijn juist wel financieel van aard, en een opsomming van een totaal aan activiteiten binnen de organisatie (ibid:3).

## Key Performance Indicators

Key Performance Indicators (KPIs): KPIs zijn indicatoren waar op dagelijkse of wekelijkse basis gemeten wordt omdat het kernelementen van de organisatie betreft. Zaken waar maandelijks of per kwartaal op gemeten wordt kunnen automatisch geen KPIs zijn, dan zou men achter de feiten aanlopen. KPIs zijn gericht op activiteiten binnen een organisatie, niet de resultaten van activiteiten. KPIs richten zich op de toekomst en reflecteren niet op het verleden. Het zijn zodoende handelingstargets (ibid:8).

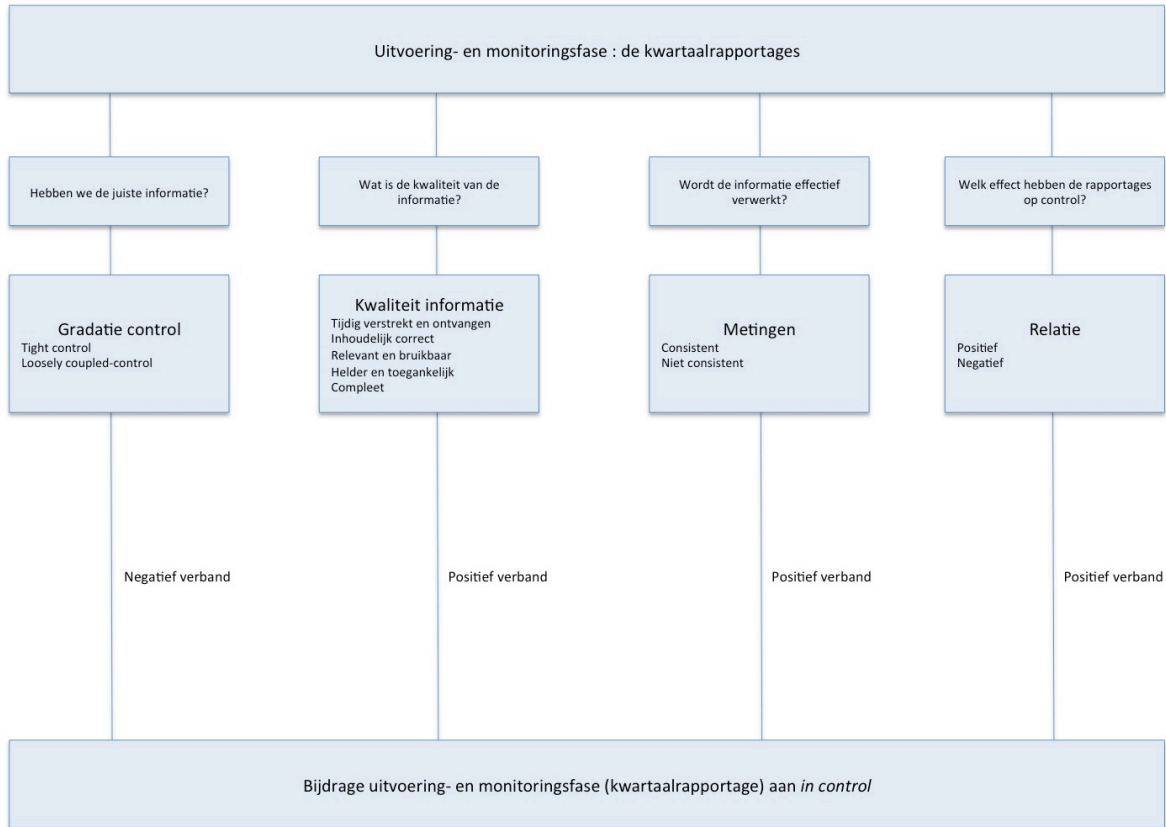
Parmenter maakt een onderscheid in de verschillende managementlagen van een organisatie (de 'ui'), bestaande uit indicatoren gericht op dagelijkse werkzaamheden, indicatoren gericht op het geheel van werkzaamheden en uiteindelijk indicatoren die op de strategie en doelstellingen van een organisatie gericht zijn. Een tweede onderscheid dat Parmenter maakt is tussen enerzijds prestaties en anderzijds resultaten. Dit onderscheid wordt nader uitgewerkt.

Het voortbrengen van goederen en diensten kent verschillende fasen, te kennen; input, throughput, output en outcome. De input bestaat uit de inzet van productiemiddelen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen duurzame middelen (gebouw, kennis) en niet-duurzame middelen (arbeid, grondstoffen). Tijdens het proces wordt de input omgezet in output. De vraag hierbij is, is in hoeverre de output bijdraagt aan de bepaalde doelstelling, wat de outcome is (Bordewijk & Klaassen, 2011: 99).

Bovenstaande proces kan in kaart gebracht worden door middel van prestatie indicatoren. Getallen krijgen betekenis als ze verbonden worden aan een referentiepunt. Absolute getallen zijn zodoende geen kengetallen, omdat ze geen informatie geven over de bedrijfsvoering of het management. Indicatoren en kengetallen krijgen betekenis zodra factoren met elkaar vergeleken worden: het zijn ratio's (Bordewijk & Klaassen, 2011: 100). Ratio's kunnen op verschillende aspecten binnen het voortbrengingsproces opgesteld worden door onderdelen aan elkaar te koppelen. Deze koppeling geeft een prestatie weer. Zonder de inzet van een ratio wordt resultaat weergegeven.

## **2.5 Conceptueel model**

Uit het theoretische kader blijkt dat *in control* zijn van verschillende zaken afhangt. Onderstaande figuur geeft weer welke onderdelen van belang zijn om *in control* te zijn. Deze concepten worden in het volgende hoofdstuk nader operationaliseerd.



**Afbeelding 3: Conceptueel model**

**Toelichting conceptueel model**

Het uitgangspunt van *in control* in dit onderzoek is het hebben van een bepaalde mate van zekerheid omtrent de uitvoering van beleid door de taakorganisaties. Uit het theoretische kader is gebleken dat vier factoren de *in control* (de onafhankelijke variabele) beïnvloeden. De eerste factor is de mate van *in control* zijn die wordt nagestreefd. Een hoge mate van control nastreven is tight control, een lossere control is de loosely coupled-control. Om vast te stellen hoe sterk de controlfunctie is ingericht wordt zodoende de vraag gesteld: hebben we de juiste informatie? Op basis van de informatie die wordt teruggevonden, wordt een uitspraak gedaan over het type control. Hieruit volgt de eerste onafhankelijke variabele: gradatie control. Deze variabele staat in negatief verband tot het *in control* zijn. Hoe hoger/dichter de controle (tight control) hoe minder daadwerkelijke *in control* zijn. Dit verband is begrensd; te losse controle heeft tevens een negatief effect op *in control*. Concreet is de controlfunctie ‘te hoog’ indien KPIs (specifieke handelingstargets) worden teruggevonden in de kwartaalrapportages. De controlfunctie is ‘te los’ indien er uitsluitend KRIs worden teruggevonden in de kwartaalrapportages.

Een tweede factor die invloed heeft op *in control* is de kwaliteit van informatie in de controledocumenten. Kwaliteit van informatie hangt van vijf onderdelen af, hoe hoger de kwaliteit van de informatie hoe hoger de *in control*. Hieruit volgt de tweede onafhankelijke variabele: kwaliteit informatie. De kwaliteit van informatie staat in positief verband met *in control*. Hoe hoger de kwaliteit van de informatie, hoe beter de kwaliteit van de controlfunctie.

De derde factor die invloed heeft op *in control* is de kwaliteit van prestatie/resultaatmetingen in de kwartaalrapportages. De informatie die gegeven wordt over een resultaat of een prestatie bepaalt de handelingsruimte van de controleur en het *in control* zijn.

Hieruit volgt de derde onafhankelijke variabele: kwaliteit meting. De kwaliteit van meting staat in positief verband met *in control*. Hoe hoger de kwaliteit van de meting, hoe beter de kwaliteit van de controlfunctie.

De vierde factor die invloed heeft op *in control* is de relatie tussen het bestuursdepartement en de taakorganisaties. De planning en control-cyclus heeft invloed op de relatie tussen het bestuursdepartement en haar taakorganisaties. Planning en control is een systeem waarin twee partijen betrokken zijn: de controleur en de gecontroleerde. Verschillende factoren hebben invloed op de relatie tussen de actoren; planning en control kan enerzijds positieve effecten hebben op de relatie maar kan anderzijds ook een relatie onder druk zetten. De relatie tussen controleur en gecontroleerde is van invloed op het uiteindelijke *in control* zijn. Zodoende wordt onderzocht hoe de planning en control-cyclus positieve invloed uitoefent op de relatie tussen bestuursdepartement en taakorganisaties en welke factoren druk zetten op de relatie en *in control* verlagen. Hieruit volgt de vierde onafhankelijke variabele: relatie. De variabele relatie staat in positief verband tot *in control*: positieve effecten op de relatie verhogen de controlfunctie. Negatieve effecten op de relatie kunnen de controlfunctie echter ondermijnen.

*In control* zijn van een organisatie wordt in dit onderzoek niet in een cijfer of een eenheid uitgedrukt. Per variabele wordt onderzocht wat de sterke of zwakke punten zijn en hoe er verbeteringen aangebracht kunnen worden om *in control* te verhogen.

## Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk worden verschillende zaken weergegeven. Ten eerste worden de concepten uit het theoretische kader nader uitgewerkt waarbij wordt weergegeven hoe de concepten zich in de werkelijkheid kunnen manifesteren. Ten tweede wordt uiteengezet hoe het onderzoek is opgebouwd, welke data verzameld wordt en hoe de gevonden data wordt geanalyseerd. Ten derde worden de sterke punten en zwakke punten ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek weergegeven.

### 4.1 Theoretische concepten: Operationalisatie

Uit de beschreven theorie blijkt dat *in control* zijn op verschillende manieren gedefinieerd kan worden. In dit onderzoek wordt de definitie van *in control* volgens het COSO-raamwerk aangehouden. Hier is voor gekozen omdat de bedrijfseconomische definiëring van control sterk op de continuïteit van een organisatie gericht is, een aspect dat in een casus van uitvoerende overheidsorganisaties minder relevant is dan voor organisaties die moeten overleven in de vrije marktwerking. De definitie van control van het COSO-raamwerk is gericht op interne control waarbij de nadruk ligt op de aanname dat absolute control niet mogelijk is, er kan hooguit sprake zijn van een redelijke zekerheid over het realiseren van doelstellingen. Door deze aanname wordt de menselijke kant van control belicht; control is een proces dat door mensen wordt uitgevoerd. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de rapportages in de planning en control-cyclus bijdragen aan een mate van zekerheid over de beheersing van de uitvoering van beleid, gelegen bij de taakorganisaties. Hier wordt vanuit de derde stap van het raamwerk dat Klop en van der Voort aanreikte gewerkt; hebben we de juiste stuur-en verantwoordingsinformatie?

Het streven naar teveel zekerheid kan onbedoelde negatieve effecten met zich meebrengen en het bestuursdepartement juist *out of control* maken. Om tot een bepaalde mate van zekerheid te kunnen komen worden verschillende verbanden verondersteld in dit onderzoek waarbij bepaalde variabelen een positief effect hebben op de bepaalde mate van zekerheid en waarbij bepaalde variabelen een negatief effect hebben op de bepaalde mate van zekerheid.

De eerste variabele die aan een ‘bepaalde mate van zekerheid’ over beleidsuitvoering door de taakorganisaties wordt gesteld is de gradatie *in control* die wordt nagestreefd door het bestuursdepartement. Dit streven kan er op gericht zijn om erg ‘dicht’ op de organisaties te controleren en sturen, of juist om een bepaalde mate van autonomie aan de organisaties te verlenen. De mate van control wordt gemeten op twee punten:

1. Loosely coupled-control.
2. Tight control.

Uit het theoretische kader is gebleken dat een bepaalde mate van vrijheid een positief effect kan hebben op *in control*, dit werd omschreven als loosely coupled-control. Loosely coupled-control wordt beoordeeld op basis van het type informatie in de rapportages. Indien er in de rapportages informatie over algemene doelstellingen en strategie van de organisatie geven wordt, is de controlfunctie los ingericht. Dit uit zich in Key Result Indicators.

Om vast te stellen in hoeverre in de kwartaalrapportages op resultaat (ook wel beleidsinformatie) dan wel proces (managementinformatie) wordt gerapporteerd, wordt de herkomst van de indicatoren onderzocht. Hiervoor worden de volgende documenten naast de kwartaalrapportage gelegd: SG-DG afspraken 2013, DGJS Jaarplan 2013, DJI jaarplan 2013, CJIB jaarplan 2013, Dienst Justis jaarplan 2013 en Raad voor de Kinderbescherming jaarplan 2013.

Per indicator wordt onderzocht of deze een SG-DG afspraak is, of de indicator in het DGJS jaarplan voorkomt en uiteindelijk of deze in het individuele jaarplan van de betreffende organisatie is teruggevonden. Indien een indicator een SG-DG afspraak is geeft deze indicator informatie over een strategisch doel, het is in de top van de hiërarchie vastgesteld. Indien de indicator niet een SG-DG afspraak is dan geeft de indicator veelal informatie over een proces om een doel te kunnen bereiken.

Een strakke controlfunctie (ticht control) kan negatieve effecten met zich meebrengen die de mate van zekerheid over de beleidsuitvoering kunnen ondermijnen. De analyse van deze variabele geeft antwoord op de vraag: hebben we de juiste informatie?

De tweede variabele die aan een ‘bepaalde mate van zekerheid’ over beleidsuitvoering door de taakorganisaties wordt gesteld is de kwaliteit van de informatie in de rapportages. De kwaliteit wordt beoordeeld op vijf punten:

1. Tijdig verstrekt en ontvangen.
2. Inhoudelijk correct.
3. Relevant en bruikbaar.
4. Helder en toegankelijk.
5. Compleet.

De analyse van deze variabele geeft antwoord op de vraag: wat is de kwaliteit van de informatie?

De derde variabele die aan een ‘bepaalde mate van zekerheid’ over beleidsuitvoering door de taakorganisaties wordt gesteld is de kwaliteit van meting. De kwaliteit van meting wordt verondersteld een positief verband te hebben met de mate van zekerheid. Hoe hoger de kwaliteit, hoe hoger de mate van zekerheid. De kwaliteit van meting wordt beoordeeld doormiddel van consistentie met het onderwerp van meting. Indien een indicator in een rapportage beoogd is om een prestatie in kaart te brengen, wordt verwacht dat er gemeten wordt doormiddel van een index, een vergelijking tussen twee eenheden. Indien een indicator in een rapportage echter een resultaat weergeeft wordt verwacht dat er in absolute eenheden wordt gemeten. De beoordeling vindt plaats op basis van twee punten:

1. Hoge consistentie type meting en doel meting.
2. Lage consistentie type meting en doel meting.

De analyse van deze variabele geeft antwoord op de vraag: wordt de informatie effectief verwerkt?

De vierde variabele: uiteindelijk wordt naast een analyse van de informatie in de rapportages onderzocht hoe de relatie tussen het bestuursdepartement en de taakorganisaties is. Planning en control heeft invloed op de relatie tussen bestuursdepartement en taakorganisaties omdat er sprake is van controle en gecontroleerd worden. Dit kan zowel positieve als negatieve effecten op de relatie oproepen. Zowel positieve effecten als negatieve effecten op de relatie tussen de actoren zijn van invloed op *in control* zijn.

Om de relatie in kaart te brengen wordt de vierde variabele relatie, onderzocht doormiddel van twee punten;

1. Positieve effecten.
2. Negatieve effecten.

Positieve effecten worden herkend aan onderling vertrouwen, goede communicatie, transparantie en draagvlak voor planning en control. Negatieve effecten worden herkend aan strategisch gedrag en een gebrek aan innovatie. De analyse van deze variabele geeft antwoord op de vraag: welk effect hebben de rapportages op de relatie tussen de actoren en op *in control* zijn?

<b>Begripsbepaling</b>
<i>In control</i> : de kern van de definitie van <i>in control</i> (interne beheersing) volgens het COSO-raamwerk is dat control een proces is dat door mensen wordt uitgevoerd op alle niveaus in de organisatie en niet door maatregelen, formuleren en procedures. Er is zodoende niet sprake van absolute control, echter van redelijke zekerheid over het realiseren van doelstellingen.
Interne beheersing: interne beheersing is een proces, uitgevoerd door de directie van een organisatie, het management of ander personeel, gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen in de volgende categorieën: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen.</li> <li>2. De betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging.</li> <li>3. De naleving van relevante wet en regelgeving.</li> </ol>
Tight control: programmering waarbij weinig ruimte wordt gelaten voor eigen initiatief van de verschillende lagen.
Loose coupled-control: programmering die ruimte biedt voor inventief reageren op veranderende vragen uit de markt of het experimenteren om doelen efficiënter te realiseren.
Planning en control-cyclus: het geheel van activiteiten dat uitgevoerd wordt om duidelijk te maken wat er in een bepaalde periode moet gebeuren als uitkomst van een bestuurlijk proces (planning), de rapportage daarover en de uiteindelijke verantwoording over de behaalde resultaten aan het bestuur (control).
Programmering: programmering tussen managementlagen bestaat uit onder andere missie, strategische doelen, budgetten, werkvoorschriften etc.
Informatie: gegevens die de ontvanger bereiken en die voor die ontvanger van belang zijn.
Indicatoren: kern / proces / doel.
Indicatoren: prestatie / resultaat.
Managementinformatie: informatie over de voortgang , bestaande uit o.a. resultaten van een organisatie, overzichten met indicatoren, productiecijfers of klanttevredenheidsmetingen.
Taakinformatie: informatie over taken, op gedetailleerd niveau.
Sociale informatie: informatie over personeelsthema's als informatie over pensioenregelingen en huisregels.
Beleidsinformatie: onderwerpen die de koers van een organisatie betreffen. Hierbij kan gedacht worden aan de missie van een organisatie, de verhuizing naar een nieuwe locatie of nieuws over een reorganisatie.
Relatie: verhouding tussen bestuursdepartement en taakorganisaties. Relatie wordt beïnvloedt door zowel positieve effecten als negatieve effecten van planning en control.

#### **4.2 Onderzoeksstrategie en Dataverwerking**

Dit onderzoek richt zich op de planning en control vanuit DGJS op haar taakorganisaties: de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Centraal Justitieel Incassobureau, de Raad voor de Kinderbescherming en de Dienst Justis. Binnen deze casus worden de ontwikkelingen medio 2013 onderzocht, het jaar van de aangescherpte planning en control VenJ-breed. Het onderzoek is kwantitatief ingericht waarbij twee methoden toegepast worden. Ten eerste worden documenten geanalyseerd en getoetst aan de theorie. Ten tweede worden interviews afgenomen met betrokken actoren.



## Documentenanalyse

De documenten die gebruikt worden in dit onderzoek zijn:

1. Kwartaalrapportages.
2. Memo's omtrent aangescherpte planning en control: deze documenten bieden inzicht in de context en de acties die ondernomen zijn binnen DGJS.
3. Jaarplannen: de jaarplannen van de afzonderlijke organisaties en het jaarplan DGJS bieden informatie over de planningsfase van de planning en control cyclus. Deze documenten bieden inzicht in afspraken tussen de organisaties en het Directoraat (managementafspraken). Tevens worden hierin de indicatoren vastgesteld.

## Interviews

De documentenanalyse geeft geen volledig beeld van de werkelijkheid, vaak zit er een verhaal achter indicatoren en cijfertjes. Ook informatie over de relatie tussen bestuursdepartement en organisaties kan niet uit de documenten gehaald worden. Zodoende worden interviews afgenomen met de betrokken actoren. Er worden zowel op het directoraat als bij de organisaties interviews afgenomen. De interviews zijn semigestructureerd, een aantal basisvragen staan vast en worden in ieder interview gesteld. De volgorde van de vragen staat echter niet vast waardoor het voor de geïnterviewde mogelijk is om nieuwe informatie en inzichten aan te leveren. In bijlage vier staan de basisvragen.

### *Interviews Bestuursdepartement*

Op het bestuursdepartement (BD) worden met verschillende actoren interviews afgenomen. Ten eerste de accountmanagers van de taakorganisaties. Accountmanagers zijn de schakel tussen directoraat en organisatie, zij vertalen vanuit het departement de planning en control door richting de organisaties. Tevens wordt een interview met de account-overall afgenomen. Account overall vormt de schakel tussen enerzijds de accountmanagers op het BD (met in hun achterban de taakorganisaties) en anderzijds met de Directeur-Generaal en de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ). Account-overall vervult binnen DGJS een coördinerende rol voor de planning en control. Vanwege de coördinerende rol die de Directie Financieel Economische Zaken VenJ-breed vervult aangaande de aanscherping van de planning en control wordt tevens een interview met een medewerker van DFEZ afgenomen.

### *Interviews Taakorganisaties*

Naast de interviews op het BD worden tevens interviews afgenomen bij de taakorganisaties zelf. Hierbij wordt gesproken met de controllers van de organisaties.

Alle interviews worden op een semigestructureerde wijze afgenomen. Van te voren staan bepaalde zaken vast waarover tijdens de interviews gesproken wordt. Echter is er ook ruimte voor een gesprek waaruit nieuwe inzichten en onderwerpen kunnen voortvloeien.

## Participerende Observatie

Een derde onderzoekstechniek is participerende observatie van de onderzoeker. Doormiddel van een meerwerkstage op de afdeling Control is met name het proces van rapportages opstellen van dichtbij geobserveerd. Deze observaties zijn niet structureel en worden zodoende sporadisch ingezet.

## **4.4 Betrouwbaarheid en Validiteit**

### **4.4.1 Betrouwbaarheid**

Dit onderzoek is gebaseerd op kwalitatieve gegevens, hetgeen een impact heeft op de uitkomsten van het onderzoek. Het is immers onvermijdelijk dat de gegevens door de onderzoeker geïnterpreteerd worden.

Interne betrouwbaarheid wordt gevormd door de consistentie in de onderzoeksmethode en dataverzameling (www.myravanzwieten.nl.) De interne betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door alle jaarplannen op een gelijke wijze te beschrijven en analyseren. Ook de structuur van de interviews is er op gericht om van iedere groep respondenten dezelfde informatie te vragen.

De externe betrouwbaarheid wordt gevormd door de herhaalbaarheid van het onderzoek(ibid). Hoewel de gehanteerde methodiek voor de data analyse geüniformeerd is, zal een herhaling van dit onderzoek een ander beeld opleveren. Dit komt omdat de planning en control anno 2013 zich in een transitiejaar bevindt, waarbij de vorm en inhoud van de rapportages aan verandering onderhevig zijn.

#### **4.4.2 Validiteit**

De interne validiteit wordt vastgesteld door de vraag; onderzoekt men wat men beoogt te onderzoeken? Voor dit onderzoek geldt dat de mate van *in control* onderzocht wordt aan de hand van een theoretisch construct. Dit construct is niet slechts toegepast op een documenten analyse, maar ook tijdens de interviews met de betrokken actoren op zowel het ministerie als bij de taakorganisaties. Deze interviews vormen naast een informatiebron ook een check op het theoretische construct.

Er is een bewuste keuze gemaakt om observaties sporadisch mee te laten wegen in de thesis. Tijdens interviews is gevraagd aan de actoren naar 'bekende wegen' om uit te sluiten dat interpretaties van de onderzoeker foutief zijn. Om openheid tijdens de interviews aan te moedigen is de afspraak gemaakt dat interviews met enerzijds de controllers van de taakorganisaties anoniem zijn, en anderzijds de interviews met de controllers op het bestuursdepartement anoniem zijn. Zodoende vormen de interviews twee clusters; interview taakorganisatie en interview bestuursdepartement.

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek naar een andere setting (ibid). Het onderdeel van de documentenanalyse kan naar een andere setting worden gegeneraliseerd. Echter zullen interviews en context per situatie verschillend zijn.

## Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving

### 4.1 Actoren

#### Bevoegdheden minister

De rol en verantwoordelijkheden van ministers worden in de Grondwet beschreven. De ministers zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de regering en het leiden van een ministerie. In de comptabiliteitswet 2001 worden de verantwoordingsplichten van ministers nader bepaald. In artikel 51 van de wet is bepaald dat de ministers na afloop van een begrotingsjaar verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering, aan de hand van departementale jaarverslagen en niet-departementale jaarverslagen(overheid.nl). In deze jaarverslagen wordt in een aparte staat voor elke baten-lastendienst opgenomen wat het totaal van de gerealiseerde baten en van de gerealiseerde lasten is; het gerealiseerde saldo van baten en lasten en het totaal van de gerealiseerde kapitaaluitgaven en van de gerealiseerde kapitaalontvangsten (artikel 52). Jaarlijks onderzoekt de accountantsdienst het jaarverslag op de volgende onderdelen (artikel 66):

- de deugdelijke weergave van de in het jaarverslag en de saldibalans opgenomen financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag opgenomen informatie over de naleving van de eis van rechtmatigheid;
- de naleving van de verslaggevingsvoorschriften inzake de onder a en b bedoelde informatie;
- de niet-strijdigheid van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie met de financiële informatie.

#### Accountantscontrole bij het Rijk

Iedere minister is verplicht een accountantsverklaring af te leveren. In de comptabiliteitswet 2001 is de verplichting als volgt vastgelegd in artikel 66. 'Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, dragen aan de accountantsdienst van hun ministerie de controle op van:

- het gevoerde financieel en materieelbeheer;
- de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- de financiële informatie in de jaarverslagen, bedoeld in artikel 51;
- de departementale saldibalansen;
- de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (artikel 66:1).

De resultaten van de controle worden jaarlijks vastgelegd in rapporten die zijn gericht aan de minister. Het samenvattende rapport bevat, behalve de belangrijkste bevindingen van de controle, een accountantsverklaring (artikel 66:5). De accountantsverklaring heeft op de volgende zaken betrekking.

- de deugdelijke weergave van de in het jaarverslag en de saldibalans opgenomen financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag opgenomen informatie over de naleving van de eis van rechtmatigheid;
- de naleving van de verslaggevingsvoorschriften inzake de onder a en b bedoelde informatie;
- de niet-strijdigheid van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie met de financiële informatie (artikel 66:6).

## **Bevoegdheden Algemene Rekenkamer**

In de comptabiliteitswet 2001 zijn onder andere de bevoegdheden en verplichtingen van de Algemene Rekenkamer vastgelegd. In artikel 85 wordt haar taak als volgt omschreven: ‘De Algemene Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de doelmatigheid van het financieel en het materieelbeheer, de daartoe bijgehouden administraties en de organisatie van het Rijk’ (overheid.nl). Indien uit onderzoek blijkt dat een jaarverslag niet aan de gestelde normen voldoet kan de Algemene Rekenkamer overgaan op bezwaar. In artikel 88 en 89 wordt is traject als volgt vastgelegd. Na ontvangst van het bezwaar heeft een minister een maand de tijd om de Algemene Rekenkamer ‘in kennis te stellen van hetgeen tot opheffing van haar bezwaar kan leiden’(artikel 88:2). Na afloop van de termijn van een maand neemt de Rekenkamer een beslissing, indien het bezwaar gehandhaafd wordt doe de Rekenkamer hiervan mededeling aan de minister van Financiën (artikel 88:4).

## **Mandaten Organisaties**

Dienst Justitiële Inrichtingen. In artikel drie van de mandaatregeling directeuren DJI 2006 worden de volgende bevoegdheden uiteengezet.

1. Aan de sectordirecteur of stafdirecteur blijft voorbehouden:

- a. de bevoegdheid tot het nemen van besluiten van kwantitatieve of kwalitatieve aard betreffende functies die zijn of dienen te worden ingedeeld in salarisschaal 12 of hoger van bijlage B het BBRA 1984;
- b. de bevoegdheid tot het nemen van besluiten betreffende een herinrichting van de organisatie van (een deel van) een cluster, de inrichting of de dienst die leiden tot inhoudelijke, kwalitatieve of kwantitatieve wijzigingen van de onder het eerste lid genoemde functies;
- c. onverminderd artikel 3, onder b, van de Mandaat regeling sectordirecteuren en stafdirecteuren DJI 2006, de bevoegdheid tot het nemen van besluiten inzake de rechtspositie van individuele medewerkers wier functie is of wordt ingedeeld in salarisschaal 14 en hoger van bijlage B van het BBRA 1984;
- d. de bevoegdheid tot het nemen van besluiten die afwijken van door het Bureau Integriteit en Veiligheid aan de directeur afgegeven adviezen naar aanleiding van uitgevoerde antecedenten- en/of veiligheidsonderzoeken.

2. Aan de directeur Concernstaf Bedrijfsvoering blijft voorbehouden:

- a. de bevoegdheid tot het nemen van besluiten van kwantitatieve of kwalitatieve aard betreffende functies binnen het Shared Service Center DJI;
- b. de bevoegdheid tot het nemen van besluiten betreffende een inrichting van de organisatie van het Shared Service Center DJI dan wel een regionaal gevestigd onderdeel daarvan (Staatscourant,2006).

Centraal Justitieel Incassobureau. In artikel vier van de mandaatregeling CJIB 2014 worden de volgende bevoegdheden uiteengezet.

Aan de algemeen directeur blijft voorbehouden:

- a. de bevoegdheid tot het vaststellen van de kwalitatieve formatie;
- b. de bevoegdheid tot het nemen van niet-individuele personeelsbeslissingen;
- c. de bevoegdheid tot inhuur van interim-management, organisatie- en formatieadvies, communicatieadvies en beleidsadvies (overheid.nl).

Raad voor de Kinderbescherming. In artikel vier van de mandaatregeling Raad voor de Kinderbescherming 2013 worden de volgende bevoegdheden uiteengezet.

Aan de algemeen directeur blijft voorbehouden:

- a. de bevoegdheid om besluiten te nemen of privaatrechtelijke rechtshandelingen en andere handelingen te verrichten van medewerkers die zijn ingedeeld in een organieke functie met schaal 13, dan wel zijn ingedeeld in een organieke functie met een lager niveau dan schaal 13 maar conform schaal 13 of hoger worden bezoldigd;
- b. huisvesting zoals huur, gebruikersvergoeding en investering;
- c. de bevoegdheid tot inhuur van interim-management, organisatie- en formatieadvies, communicatieadvies en beleidsadvies;
- d. het verlenen van ontslag, niet zijnde eervol ontslag;
- e. artikel 69 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement voor zover de schadeloosstelling betrekking heeft op schadeloosstelling van materiële schade;
- f. het beslissen op verzoeken van cliënten van de Raad voor de Kinderbescherming om schadevergoeding, indien deze verzoeken het bedrag van € 2.500 te boven gaan (Staatscourant, 2013).

Dienst JUSTIS: In artikel vier van de mandaatregeling sector Productie Dienst Justis 2013 worden de volgende bevoegdheden uiteengezet.

1. De afdeling Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag is het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag als bedoeld in de Beleidsregels VOG np 2013(COVOG) en is belast met de voorbereiding en uitvoering van beslissingen van de minister aangaande:

- a. het verlenen, weigeren of intrekken van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke persoon of rechtspersoon als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;
- b. het verstrekken van gegevens aan buitenlandse autoriteiten als bedoeld in artikel 10 en 12 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;
- c. Het verlenen, weigeren of intrekken van een gedragsverklaring aanbesteding als bedoeld in de Aanbestedingswet 2012.

2. De afdeling is tevens belast met het namens de minister uitvoeren van de controle op de verklaringen omtrent het gedrag als bedoeld in de artikelen 22a en 22b van het Besluit Justitiële en strafvorderlijke gegevens.

#### **4.1.1 Bestuursdepartement.**

Aan de top van de hiërarchie staat de secretaris-generaal (SG). De secretaris-generaal is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de leiding van de dienstonderdelen (Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011: artikel 3).

Het ministerie is onderverdeeld in vijf directoraten, waaronder het directoraat-generaal Jeugd- en Sanctietoepassing (DGJS). In de organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, wordt het takenpakket als volgt omschreven:

- 1. Het directoraat-generaal Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS) is belast met:
  - a. het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor de bescherming en begeleiding van jeugdigen in onveilige opvoedsituaties en voor een persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak van jeugdigen die in aanraking komen of dreigen te komen met politie en Justitie;
  - b. het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor slachtoffers van geweld en criminaliteit;
  - c. de bescherming van personen en instellingen tegen criminaliteit, recidive en onveiligheid;

d. een effectieve en integrale tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen inclusief de regie op dit deel van de strafrechtketen (Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011: artikel 23).

Binnen DGJS is de directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken (CBJ) belast met de uitvoering van de planning en control. In de organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, wordt het takenpakket van CBJ als volgt omschreven:

1. De directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken (CBJ) is belast met een integrale controltaak en advisering daarover aan de directeur-generaal Jeugd en Sanctietoepassing en de directeuren Sanctie- en Preventiebeleid en Justitieel Jeugdbeleid. De controltaak omvat in ieder geval de financiële en beleidsmatige control ten aanzien van de taakorganisaties, rechtspersonen met een wettelijke taak, zelfstandige bestuursorganen en gesubsidieerde organisaties en instellingen op het terrein van DGJS.

2. Daarnaast is de directie belast met het gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over bedrijfsvoerings- en juridische vraagstukken, het ondersteunen bij en voeren van juridische procedures en de verzorging van de interne bedrijfsvoering.

3. De uitvoering van de werkzaamheden van de Centrale autoriteit interlandelijke adoptie, de Centrale autoriteit internationale kindbescherming en de Centrale autoriteit internationale kinderontvoering is binnen de directie belegd bij de in het vierde lid, onder c, genoemde afdeling.

4. De directie bestaat uit:

- a. de afdeling Control;
- b. de afdeling Bedrijfsvoering;
- c. de afdeling Juridische en Internationale Zaken (Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011: artikel 27).

Op de afdeling Control zijn verschillende accountmanagers. Deze managers vormen het contact/de relatie met onder andere de taakorganisaties. Iedere taakorganisatie heeft een SPOC, Single Point of Contact. De afdeling Control-Overall vormt de overkoepelde factor. Control-Overall is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van de kwartaalrapportage DGJS.

#### **4.1.2 Taakorganisaties**

Het Directoraat heeft vier taakorganisaties onder zich.

DJI is veruit de grootste organisatie. Haar taak is als volgt omschreven: ‘de baten-lastendienst Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) is belast met het tenuitvoerleggen van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en met het voorbereiden van de aan de zorg van de minister toevertrouwde personen op hun succesvolle terugkeer naar de maatschappij, binnen of buiten Nederland. Tevens is DJI belast met het behandelen van rechtshulpverzoeken inzake de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen op grond van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. ‘(Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011: artikel 29).

De organisatie telt ongeveer 85 vestigingen en 17.000 medewerkers (DJI.nl). Dit maakt DJI een van de grootste organisaties van Nederland. Over het eigenaarschap en de verplichtingen die DJI heeft is het volgende gevonden in de Penitentiaire beginselenwet. ‘Het opperbeheer van de inrichtingen ligt bij de minister. De minister kan mandaat verlenen betreffende de hem bij of krachtens deze wet toegekende bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het beheer van de inrichtingen berust bij de directeur ‘(Penitentiaire beginselenwet.: artikel 3). In artikel 5a is aangegeven dat de directeur verplicht is alle verlangde inlichtingen aan de minister te verstrekken (ibid: artikel 5a).

Het CJIB heeft de volgende taak:

De baten-lastendienst Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft tot taak het openbaar ministerie en de departementsleiding te ondersteunen bij hun werkzaamheden ten behoeve van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke en administratieve sancties alsmede met betrekking tot het beheer en de verwerking van gegevens dienaangaande. Het CJIB heeft tevens tot taak door de minister aangewezen andere werkzaamheden te verrichten ter ondersteuning van het Rijk bij de uitvoering zijn taken (Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011: artikel 29a).

De RvdK heeft de volgende taak:

De raad voor de kindbescherming (RvdK) is belast met het waarborgen van het fundamentele recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar volwassenheid. De raad voert de volgende taken uit: beschermingszaken, scheiding en omgang, adoptie en strafzaken (Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011: artikel 30). De RvdK is geen baten-lasten dienst maar heeft een kas-verplichtingen stelsel. Hierdoor kan de Raad niet op lange termijn budgetteren.

Dienst Justis heeft de volgende taak:

De baten-lastendienst Dienst JUSTIS is belast met het namens de minister nemen van besluiten en verwerken van informatie ter bevordering van een betrouwbare, veilige en rechtvaardige samenleving in sectoren met kwetsbare belangen (Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011: artikel 28).

#### **4.2 Actualiteiten planning en control-cyclus VenJ-breed**

In 2012 heeft de Departementale Auditdienst (DAD) uitgesproken dat het departement in 2012 niet over betrouwbare financiële en niet-financiële informatie beschikte. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer (AR) bezwaar gemaakt tegen het financieel beheer van het ministerie van Veiligheid en Justitie over 2012 (Verbeterplan Financieel Beheer,2013:3). De bevindingen van de DAD en AR zijn als volgt.

DAD: het huidige systeem van control functioneert niet goed, dit volgt uit onvoldoende grip op de kwaliteit van financieel beheer en het niet beschikken over betrouwbare financiële en niet-financiële informatie. De DAD heeft knelpunten geconstateerd op de volgende onderdelen: stuur- en beleidsinformatie, inkoopbeheer, subsidiebeheer, de mandatering binnen het personeelsbeheer, vertrouwensfuncties, informatiebeveiliging en betaalgedrag. Daarnaast heeft de invoering van het financieel software systeem Leonardo geleid tot het ontbreken van sturingsinformatie (Verbeterplan Financieel Beheer,2013:3).

AR: ook voor de AR ligt het zwaartepunt op het nieuwe financiële systeem (Leonardo).De AR heeft geconstateerd dat na de invoering van dit systeem (medio 2012)grote achterstanden van betalingen, niet afgerekende voorschotten en niet geregistreerde verplichtingen hebben opgetreden (ibid:3).

#### Actiepunten VenJ breed

De directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) heeft naar aanleiding van de bevindingen van de DAD en AR op het niveau van bestuursdepartement (BD) het Verbeterplan Financieel Beheer opgesteld. De doelstelling van het Verbeterplan is als volgt omschreven:

‘Het financieel beheer van VenJ is in 2012 ernstig verslechterd. Dit verbeterplan beschrijft de probleemgebieden, de bijbehorende verbeterdoelen en -acties en de organisatie t.a.v. de verbetering van de kwaliteit en de efficiency van het financieel beheer. De uitvoering van het verbeterplan moet er toe leiden dat het financieel beheer weer op orde is. Op 2 april 2013 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) besloten bezwaar te maken tegen het financieel beheer bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit verbeterplan dient er ook voor om de AR te overtuigen het bezwaar op te heffen.’ (Verbeterplan Financieel Beheer,2013:3)

In haar Verbeterplan geeft DFEZ aan dat zeven actiepunten prioriteit hebben, dit zijn: 1. Planning & Control cyclus, 2. Verplichten, 3. Betalen, 6. Periode afsluitingen en 7. Autorisaties & Accounts (ibid:3). Dit onderzoek richt zich op de eerste prioriteit van DFEZ, namelijk de planning & control cyclus. In het Verbeterplan Financieel beheer worden de volgende actiepunten betreffende de planning en control VenJ breed uitgezet:

1. De huidige vijf- en twaalfmaandsrapportages worden vervangen door maandrapportages binnen een DG en driemaandsrapportages aan de SG. Over de driemaandsrapportage zal een SG-DG-gesprek plaatsvinden. Eens per kwartaal kan dan besluitvorming plaatsvinden in de Bestuursraad over afwijkingen.
2. De P&C-cyclus als stuur- en monitoringsinstrument gebruiken zodat risico's e.d. tijdig worden gesignaleerd en beheersmaatregelen worden getroffen waar nodig.
3. Een andere verbetering is het opzetten van een administratie van toezeggingen en aanbevelingen van de AR en DAD door de directie FEZ.
4. Het ontwikkelen van een dashboard managementinformatie in 2013 waarmee de bestuurder/integraal manager op een relatief eenvoudige en overzichtelijke wijze periodiek een integraal inzicht wordt verschaft in de bedrijfsvoeringsindicatoren die hij/zij nodig heeft om te kunnen bepalen of er sprake is van 'in control' dan wel bijsturing gewenst is. De financiële informatievoorziening ten behoeve van het concern maakt hier integraal onderdeel van uit. De bedoeling is om de bedrijfsvoeringselementen uit de P&C-cyclus op basis waarvan al monitoring plaatsvindt zoveel mogelijk te integreren met het nieuwe dashboard.
5. De ADR voert dit jaar – in opdracht van het Ministerie van Financiën - een audit uit naar de controlfunctie. VenJ zal de ADR vragen om deze audit in het voorjaar te laten uitvoeren en vragen om een duidelijke probleemanalyse. Aanbevelingen van de ADR worden toegevoegd aan de verbeteracties in dit verbeterplan.
6. Onderzoek laten doen naar het functioneren van het huidige (management) controlsysteem binnen VenJ. In dit onderzoek zouden de vier control lagen (concerncontrol, DG-control, control op niveau van de hoofdkantoren, control op niveau van de decentrale uitvoeringsorganisaties) onderwerp van onderzoek moeten zijn (advies DAD; mogelijk te combineren met voorgaand actiepunt).
7. Acties ontwikkelen en starten om het financieel bewustzijn in de organisatie te vergroten (tone at the top, masterclasses over ontwikkelingen in de financiële functie voor directeuren, heroverweeg besluit samenstelling AC). (Verbeterplan Financieel Beheer,2013:5).

Het Verbeterplan Financieel Beheer is VenJ breed opgesteld en vervolgens per afzonderlijk directoraat uitgewerkt.

#### **4.3 Programmering: planning en control DGJS:**

##### **4.3.1 Werkprocesplanning en control DGJS**

De planning en control-cyclus is opgebouwd uit een jaarplan, tussentijdse rapportages, gesprekken en uiteindelijk een jaarverslag. In aanvang van een jaar stellen de directies en taakorganisaties jaarplannen op. De directie Control geeft doormiddel van een jaarplanaanschrijving aan welke informatie in de jaarplannen verwacht wordt. In de jaarplannen worden onder andere managementafspraken weergegeven. Dit zijn de afspraken die de DG met de organisaties en directies maakt over de te leveren prestaties van een jaar.

Zodra een jaarplan (na een proces van hoor-en wederhoor) een feit is volgt een DGO. Een DGO is een overleg tussen bestuursdepartement en taakorganisatie waarbij ook de DG aanwezig is. Ook na de oplevering van de tussentijdse rapportages en het jaarverslag volgen DGO's.

##### **4.3.2 De aangescherpte planning en control DGJS**

Ruim tien jaar geleden bestond de planning en control-cyclus uit een jaarplan, twee viermaandrapportages en het jaarverslag. Na verloop van tijd is de tweede viermaandrapportage vervallen en de eerste viermaandrapportage omgezet in een vijfmaandrapportage. De stand van zaken voordat in 2013 de planning en control-cyclus werd aangescherpt was zodoende: jaarplan (+DGO), vijfmaandrapportage(+DGO), jaarverslag(+DGO). In 2013 is de planning en control aangescherpt.

De aangescherpte planning en control-cyclus beslaat medio 2013 de volgende veranderingen. De vijfmaandrapportage is volledig vervallen en vervangen door vier rapportagemomenten per jaar; de kwartaalrapportage. De kwartaalrapportage wordt opgeleverd op de tiende werkdag van de nieuwe maand.



Deze rapportage geeft informatie over drie zaken: beleidsprioriteiten, uitvoeringsprioriteiten en bedrijfsvoering. De taakorganisaties leveren input op punt twee en drie. Na iedere kwartaalrapportage volgt nog steeds een DGO.

Voor de input voor de eerste kwartaalrapportage is aan de taakorganisaties gevraagd om zelf additionele prestatie indicatoren aan te leveren. Deze zijn vervolgens in de kwartaalrapportages opgenomen in het hoofdstuk uitvoeringsprioriteiten. Naast de kwartaalrapportage wordt maandelijks de maandrapportage opgeleverd aan de SG. De maandrapportage is vorm vrij (het mag in de vorm van een email, een rapport of zelfs een telefoontje) en is aan de SG gericht. De maandrapportage is een uitzonderingenrapport. In dit rapport (ook wel de letter of exception genoemd) geeft de DG aan welke zaken fout lopen. Hierbij moet opgemerkt worden dat 2013 een transitiejaar is voor de planning en control waarbij er gezocht is naar een nieuwe invulling. In eerste instantie mocht de letter of exception zowel positieve als negatieve uitzonderingen bevatten. Ten tijde van het onderzoek is dit omgezet naar uitsluitend negatief nieuws. Medio 2013 beslaat de planning en control-cyclus de volgende rapportagemomenten: jaarverslag (+DGO), maandrapportages, kwartaalrapportages (+DGO's) en uiteindelijk het jaarverslag (+DGO).

## Hoofdstuk 5: Onderzoeksresultaten

### 5.1 Wat is in control?

Voordat de vier variabelen van het onderzoek (gradatie in control, kwaliteit van de informatie, kwaliteit van meting, relatie) worden uitgewerkt is het interessant om vast te stellen wat volgens de betrokken actoren *in control* zijn is. Tijdens de interviews was dit telkens de eerste vraag, hieruit zijn de volgende antwoorden naar voren gekomen.

‘De cijfers moeten gewoon netjes op orde zijn. En daarbij moeten ze voldoen aan de verplichtingen die vanuit FEZ worden gesteld. Ze worden allerlei rapportages gevraagd, nu heb je natuurlijk de kwartaalrapportages. Zolang ze aan die voorwaarden blijven voldoen zijn ze voor mij in control.’ (interview BD)

‘Het gaat erom dat je aangeeft dat de DG moet weten wat er speelt. Niet alles hoeft goed te gaan, maar als iets niet goed gaat moet er wel gewerkt worden aan verbeteringen. Het niet weten dat iets niet goed gaat is ‘niet in control’. (interview BD)

‘Je kunt zeggen dat je in control bent als je aan alle normen voldoet, je kan ook zeggen dat je in control bent als je weet waar normen niet behaald worden. Het verwachte beeld van wat wij bij control hebben, is de eerste’ (interview BD).

Een algemeen uitgangspunt dat uit de interviews naar voren is gekomen, is dat de uitvoering van beleid op schema moet lopen, de cijfers moeten op orde zijn. De stand van zaken in de tweede kwartaalrapportage laat zien dat van de 67 indicatoren er 31 indicatoren op schema lopen, zestien indicatoren met vertraging, tien indicatoren achter op schema/ niet gerealiseerd en van (dezelfde) tien indicatoren is geen norm bekend (Zie bijlage 1 voor een overzicht).

#### Werkproces kwartaalrapportages DGJS

De SG ontvangt elke drie maanden van ieder directoraat een kwartaalrapportage, en iedere maand een uitzonderingsrapportage. DGJS levert kwartaalrapportages en maandrapportages aan de SG. De rapportages worden aangeboden aan de SG namens de Directeur-Generaal (DG). De DG staat aan het hoofd van het directoraat. Naast de verantwoordelijkheid die de DG heeft over de directies DJJ en DSP, is de DG tevens eigenaar en een opdrachtgever van taakorganisaties.

Op basis van observatie kan de volgende informatie gegeven worden over het werkproces van de kwartaalrapportages. De afdeling control-overall verstuurt tijdig een aanschrijving aan de accountmanagers op de afdeling Control. In deze aanschrijving staat welke informatie van de organisaties wordt verwacht, en wat de deadline is voor de aanlevering van de informatie. Vervolgens zetten de accountmanagers deze aanvraag door naar de afzonderlijke organisaties. De organisaties verzamelen de gevraagde informatie en stemmen de informatie af met de accountmanagers. De accountmanagers geven de –afgestemde- informatie op hun beurt door aan de account-overall. Account-overall is verantwoordelijk voor de oplevering het totaalproduct. De account-overall voegt alle informatie samen en produceert de kwartaalrapportage. De eerste versie van de kwartaalrapportage wordt vervolgens afgestemd met het afdelingshoofd van CBJ. Na eventuele aanpassingen (die mogelijk tot op het niveau van taakorganisatie doorspelen) wordt een tweede versie aangeleverd aan het afdelingshoofd. Deze versie wordt, mits afgestemd, aan de directeur CBJ voorgelegd ter afstemming. Na eventuele aanpassingen wordt de eindversie namens de DG aan de SG aangeboden. Simultaan wordt ter informatie een eindversie van de rapportage naar DFEZ gestuurd. De rapportage moet op de tiende werkdag van de nieuwe maand aan de SG worden aangeboden. Er kan zodoende onder hoge tijdsdruk gewerkt worden.

## 5.2 De juiste informatie: gradatie van control(e)

### 5.2.1 Bewegingsvrijheid

De formele frequentie van de rapportages binnen de planning en control DGJS is niet statisch. Momenteel zijn er vier tussentijdse rapportagemomenten; de kwartaalrapportages. Deze bevinding is echter onvolledig, de frequentie van de rapportagemomenten kent een dynamische geschiedenis. Het aantal rapportagemomenten is mede afhankelijk van het belang dat de ambtelijke top stelt in de planning en control. Een wisseling van de wacht in de ambtelijke top kan de planning en control zwaar beïnvloeden.

De formele frequentie van de rapportages kent de volgende geschiedenis. Ruim tien jaar geleden bestond de cyclus uit een jaarplan, twee viermaandsrapportages en het jaarverslag. Toentertijd werd er door de ambtelijke top weinig gestuurd op de frequentie en inhoud van de rapportages. Vervolgens is de eerste viermaands rapportage omgezet in een vijfmaandsrapportage, waarbij de achtmaandsrapportage verviel (Interview DFEZ).

‘Dan laat je eigenlijk de boel los, (...)bijstuurmogelijkheden zijn er dan al bijna niet meer.’ (interview DFEZ).

De bijstuurmogelijkheden die in bovenstaande citaat worden vermeld slaan op gesprekken die plaatsvinden naar aanleiding van de rapportages: de DGO's. DGO's zijn gesprekken tussen de DG en haar taakorganisatie waarin onder andere de prestaties en algemene voortgang van een organisatie of directie besproken wordt. In het verleden vonden deze gesprekken in verband met vakanties laat plaats en werden de gesprekken over de zomer getild. De huidige SG heeft de planning en control geïntensiveerd waarbij wel gestuurd wordt op inhoud van de rapportages: in het huidige format dienen de bedrijfsvoering aspecten worden opgenomen.

‘Om beter te kunnen sturen is de frequentie opgevoerd zodat na de eerste rapportage afspraken gemaakt kunnen worden hoe we verder gaan en dan kun je al vrij snel laten zien of er veranderingen zichtbaar zijn en of afspraken nagekomen worden.’(interview DFEZ)

De frequentie is vanaf begin 2013 opgevoerd naar kwartaalrapportages, waar voorheen doormiddel van een vijfmaandsrapportage gerapporteerd werd. Dit zijn echter niet de enige rapportagemomenten. Vanaf begin 2013 is de maandrapportage, ook wel bekend als de letter of exception, ingevoerd. De letter of exception is een vormvrije rapportage waarbij uitsluitend uitzonderingen in negatieve zin worden gerapporteerd. Nu staat de teller als volgt: Bij aanvang van het jaar een jaarverslag, maandelijks een uitzonderingsrapportage en om de drie maanden een uitgebreide rapportage, en uiteindelijk wordt het jaar afgesloten met een jaarverslag.

Naast de formele rapportagemomenten wordt tevens op informele wijze gerapporteerd. Tijdens een interview met een taakorganisatie is dit als volgt omschreven.

‘We zijn bepaald niet zelfstandig. Er is wel wij en zij. Maar je wordt niet met rust gelaten tussen de rapportages door. Bijna continu krijgen we tussendoor vragen en bijsturing. (...) Je moet een afweging maken, je moet niet willen dat absoluut niets mis kan gaan.’ (interview TO)

Over de frequentie van de rapportages is tijdens de interviews aan de zijde van de accountmanagers het volgende naar voren gekomen:

‘Het is vaker en vroeger. Het was drie keer per jaar en nu twaalf keer per jaar. Sommige maanden een verlicht regime. Onder de streep is het zwaarder. Het proces van informatie opvragen kost veel tijd, en dan is tien dagen heel kort<sup>1</sup>. Echter zijn het identieke vragen die terugkomen. Dat proces (van informatie ophalen binnen de organisatie) verloopt dus steeds soepeler, er treed een leereffect op.’ (interview BD)

Naast deze genuanceerde uitspraak wordt er op het bestuursdepartement ook positief gereageerd op de verhoogde frequentie:

---

<sup>1</sup> De tien dagen waarover gesproken wordt is de oplevertijd; een rapportage moet op de tiende werkdag van de nieuwe maand opgeleverd worden aan de SG.

Het is goed om na drie maanden te kijken of de afspraken die bijvoorbeeld voor het derde kwartaal gepland zijn nog op schema lopen/ realistisch blijken te zijn. Na drie maanden kun je al aan zien komen of iets 'uit de pas gaat lopen'. En dat stelt je in staat om bij te sturen. Als je wacht tot vijf maanden is een deel van de bijsturing al niet meer mogelijk. (interview BD)

Tijdens de interviews met de taakorganisaties is tevens gevraagd naar hun visie op de verhoogde frequentie van de rapportages. Hieruit volgen de volgende bevindingen:

'Het is mij tot op de dag van vandaag nog niet helemaal helder welke rapportageplichten we nou allemaal hebben. De officiële DFEZ lijn die geldt voor heel VenJ. Dat is drie maandelijks en maandelijks een comply or explain idee. Dat gaat in ieder geval voor 2014 gelden. Dat is voor ons ook weer een werkje, dat doet een directie ook niet alleen maar die vraag moet uitgezet worden in onderliggende geledingen. Dus we doen nu mee aan de driemaandsrapportage maar daar hebben we ons niet echt op kunnen voorbereiden. Dat is handelen en ondervinden. We worden soms ook wel weer verrast door dingen die we moeten leveren.' (interview TO)

'Of daar Nederland nu veiliger van wordt, die indruk heb ik nou niet. Of we bijdragen aan de overheidsdoelstelling om zuiniger te worden, om taakstellingen te realiseren, dat geloof ik ook niet want als we zo doorgaan dan moet ik twee fte aantrekken om het allemaal voor elkaar te krijgen. Dus die bedrijfsvoering kolom wordt dan duurder terwijl je productieapparaat daar de dupe van wordt. En dat gaat ten koste van je veiligheid, waarvoor je op aarde bent. Ik zie het als een uitholling van waarvoor je op aarde bent. Het gaat niet helpen. En dat is mijn aversie tegen al dat gedoe.' (interview TO)

'Het heeft geen kans van slagen op dit moment, teveel in control willen zijn. De vraag die gesteld moet worden is wat is in control zijn. Er zijn geen problemen, of juist in het control van het probleem zijn.' (interview TO)

Tijdens een interview op het bestuursdepartement is het volgende antwoord gegeven op de vraag hoe de kwartaalrapportage is ontvangen bij de taakorganisatie.

'Dat wordt wel als een last gezien. Met name het bijhouden van de stand van zaken van managementafspraken, dat moet intern afgestemd worden en dat kost veel tijd'. (interview BD)

Om dieper op de gradatie van controle in te gaan worden nu de resultaten weergegeven van het type indicator dat ingezet wordt in de kwartaalrapportages. Hierbij wordt het onderscheid tussen proces (binnenste lagen van een organisatie) en resultaat (buitenste laag van een organisatie) aangehouden.

### **5.2.2 Control op processen & control op resultaten**

De indeling die Parmenter maakt wordt als volgt vertaald naar de casus. De strategische top wordt gevormd door de Secretaris Generaal en de Directeur Generaal. De SG en DG maken in aanvang van een jaar afspraken met elkaar over de te leveren prestaties; de SG-DG afspraken. Deze afspraken worden gebundeld in een document genaamd SG-DG afspraken. Tevens worden deze afspraken weergegeven in het jaarplan DGJS. Deze afspraken worden overgenomen in dit onderzoek als de Key Result Indicators.

Naast de afspraken die de DG maakt met de SG, worden er tevens afspraken gemaakt tussen de DG en haar taakorganisaties: de managementafspraken. Deze afspraken worden in twee documenten weergegeven; het DGJS jaarplan en de individuele jaarplannen van de taakorganisaties. Deze afspraken worden overgenomen als Performance- en Result Indicators. In bijlage twee staat een overzicht van de gevonden resultaten.

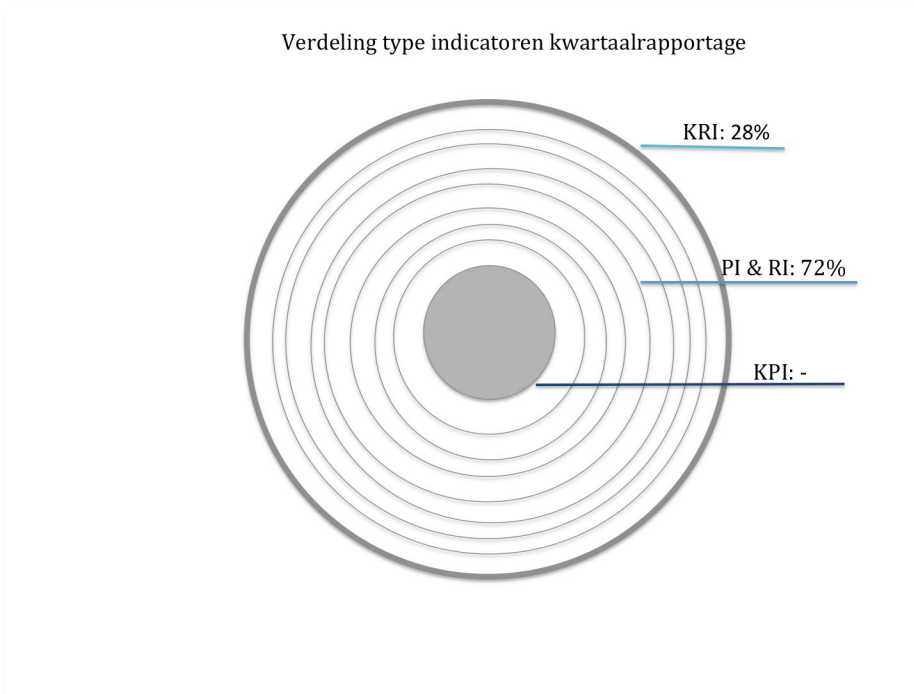
De indicatoren die voor DJI zijn ingezet in de kwartaalrapportage zijn als volgt teruggevonden in de documenten van de planning en control. Van de veertien indicatoren zijn er vijf een SG-DG afspraak. Dit zijn tevens alle SG-DG afspraken. Twee indicatoren zijn teruggevonden in zowel het DGJS jaarplan als het DJI jaarplan. Zeven indicatoren zijn niet in het DGJS jaarplan gevonden, en ook niet in het onderdeel managementafspraken van DJI. Op basis van deze informatie wordt gesteld dat er vijf KRIs zijn, en negen PI/RIs. De specifieke en actie gebonden KPIs zijn niet teruggevonden in de kwartaalrapportage.

De indicatoren die voor het CJIB zijn ingezet in de kwartaalrapportage zijn als volgt teruggevonden in de andere documenten binnen de planning en control. Uit de vergelijking blijkt dat van de twaalf indicatoren er vijf SG-DG afspraken zijn en zeven indicatoren uit het jaarplan CJIB afkomstig zijn. In totaal zijn er zes SG-DG afspraken opgesteld voor het CJIB. Op basis van deze informatie kunnen vijf indicatoren als KRI gekenmerkt worden en zeven indicatoren op processen gericht zijn; PIs en RIs. De specifieke en actie gebonden KPIs zijn niet teruggevonden in de kwartaalrapportage.

Uit de vergelijking voor Dienst Justis blijkt dat van de acht indicatoren er een indicator een SG-DG afspraken is en zeven indicatoren niet in het DGJS jaarplan of in de managementafspraken van het jaarplan zijn teruggevonden. Voor Dienst Justis is er een SG-DG afspraak opgesteld voor 2013. Op basis van deze informatie kan er een indicator als KRI gekenmerkt worden en zeven indicatoren op processen gericht zijn; PIs en RIs. De specifieke en actie gebonden KPIs zijn niet teruggevonden in de kwartaalrapportage.

Uit de vergelijking voor de RvdK blijkt dat van de negentien indicatoren er twee indicatoren SG-DG afspraken zijn, zeven indicatoren afkomstig zijn uit het individuele jaarplan en tien indicatoren (instroom en productie) niet zijn teruggevonden in de documenten/ in de bijlage van het jaarplan staat. Voor de RvdK zijn twee SG-DG afspraken voor 2013 gemaakt. Op basis van deze informatie kunnen er twee indicatoren als KRI gekenmerkt worden en zeventien indicatoren op processen gericht zijn; PIs en RIs. De specifieke en actie gebonden KPIs zijn niet teruggevonden in de kwartaalrapportage.

Uit het voorgaande blijkt dat een klein aandeel van de indicatoren in de kwartaalrapportage op strategische doelen zijn gericht, de KRIs. Een groot aandeel van de indicatoren is gericht op processen binnen een organisatie, zoals de instroom en productie van diensten/producten. Dit is niet geheel onverwachts, de organisaties zijn vanuit DGJS gevraagd om zelf prestatie indicatoren aan te leveren die iets zeggen over hun organisatie. In reactie hierop zijn een redelijk aantal RIs en PIs naar voren gekomen. Desalniettemin levert dit het volgende resultaat op: 28% KRI en 72% RI of PI. De 'ui' die Parmenter illustreerde, waarbij de buitenste ring gericht is op strategie, en de lagen op processen in een organisatie, ziet er als volgt uit aan de hand van deze resultaten:



**Afbeelding 4: Overzicht abstractieniveau indicatoren**

Hoewel aan de organisaties is gevraagd om meer indicatoren lijkt er een onduidelijkheid te zijn waarom bepaalde informatie moet worden aangeleverd.

Deze mening wordt deels op het bestuursdepartement gedeeld:

‘Op een gegeven moment is de vraag of je hoofd- of bijzaak hebt. Dus daar zit de uitdaging, anders zou onze ambtelijke top alle bijzaken moeten weten’ (interview BD).

### **5.3 Kwaliteit van informatie**

#### Tijdig verstrekt en ontvangen

Uit observatie van het werkproces van de kwartaalrapportage is gebleken dat de informatie tijdig wordt verstrekt en ontvangen. In aanloop op een rapportage wordt door de control-overall een aanschrijving verstuurd naar de accountmanagers. Hierin wordt aangegeven welke informatie de taakorganisaties moeten aanleveren, en wat de deadline voor aanlevering is. Vervolgens zetten de accountmanagers deze aanvraag door naar de organisaties. Nadat de informatie is aangeleverd bij control-overall wordt de kwartaalrapportage opgesteld. Deze moet de tiende werkdag van de nieuwe maand aan de SG worden aangeboden. Hoewel de aanlevering van informatie tijdig verloopt zijn er wel knelpunten geconstateerd, deze zijn ook tijdens de interviews naar voren gekomen.

Het eerste knelpunt betreft het werkproces binnen de taakorganisaties en wordt veroorzaakt door het proces van afstemming. Voordat informatie naar het bestuursdepartement gestuurd kan worden moet de informatie verzameld worden vanuit ‘onder’ in de organisatie waarbij verschillende bestuurslagen in de organisatie akkoord moeten geven. Dit proces neemt veel tijd in beslag en legt druk op de deadline voor aanlevering.

Het tweede knelpunt betreft het werkproces op het bestuursdepartement. Ook hier speelt tijdsdruk een grote rol vanwege de noodzaak tot intern afstemmen. Voordat de kwartaalrapportage aan de SG aangeboden wordt, wordt ook hier op verschillende lagen de rapportage afgestemd. Uit observatie blijkt dat een kwartaalrapportage verschillende keren aangepast wordt voordat deze doorgestuurd kan worden naar de SG.

#### Inhoudelijk correct

Het is moeilijk om vast te stellen in hoeverre de informatie in de kwartaalrapportages inhoudelijk correct is. Er zijn echter twee bevindingen die relevant zijn en inzicht bieden in deze kwaliteit van informatie.

Ten eerste is uit de beschrijving van het eerste aspect van informatie (tijdigheid) dat er een omvangrijk proces van afstemming plaatsvindt, zowel in de taakorganisaties als op het bestuursdepartement. Deze ‘filters’ leggen een druk op de aanlevertijd van informatie maar dienen het doel dat de informatie inhoudelijk correct is. De filters zijn zodoende enerzijds een belemmering, anderzijds hebben ze een positief effect op de kwaliteit van informatie.

Niet alle organisaties hebben hun interne planning en control-cyclus aangepast aan de nieuwe cyclus. Hierdoor ontstaan informatie achterstanden. Een concreet voorbeeld is de cyclus van DJI. Deze organisatie houdt een viermaands-cyclus aan. Als resultaat wordt informatie voor de tweede kwartaalrapportage (zes-maands) gebaseerd op de interne viermaandsrapportage, en de derde kwartaalrapportage wordt gebaseerd op de achtmaandsrapportage van DJI. De inhoudelijke correctheid kan hierdoor onder druk komen te staan omdat de informatie achterhaald kan zijn.

#### Relevant en bruikbaar

De vraag in hoeverre de informatie relevant en bruikbaar is hangt samen met enerzijds de bevindingen over het type informatie dat in de rapportages weergegeven wordt en anderzijds hoe deze informatie verwerkt wordt. De relevantie is in onderdeel 5.2.2 besproken. Onderdeel 5.4 gaat in op de kwaliteit van meting, de bruikbaarheid van informatie.

#### Helder en toegankelijk

De toegankelijkheid van de informatie (indicatoren) ligt hoog. Hoewel de organisaties gespecialiseerde producten leveren is het duidelijk wat met een indicatoren gemeten wordt, en wat het resultaat is.

De beoordeling van het resultaat echter is niet altijd helder. Hierover volgt meer in het onderdeel kwaliteit van meting dat in gaat op het onderscheid tussen prestatie en resultaat.

### Compleet

De informatie die moet worden aangeleverd voor de kwartaalrapportage moet vanuit de onderste bestuurslagen van een organisatie geëscaleerd worden. Mede vanwege de omvang van de organisaties (met name DJI) en de verhoogde frequentie van rapporteren is het aannemelijk dat de compleetheid van informatie onder druk komt te staan. Dit is echter niet vastgesteld in de casus, incompleetheid wordt wel teruggevonden bij de bedrijfsvoeringsinformatie. De informatie over de uitvoering van beleid lijkt geen problemen in dit kader op te leveren.

## **5.4 Kwaliteit van meting**

De uitvoeringsprioriteiten zijn in de kwartaalrapportage per organisatie geclusterd. In bijlage een is een overzicht te vinden met de indicatoren en de bijbehorende normering.

De kwartaalrapportage bevat twee soorten indicatoren; enerzijds indicatoren die op resultaat gericht zijn en anderzijds de indicatoren die op prestaties gericht zijn. Van de indicatoren die op resultaat gericht zijn (de KRIs) wordt verwacht dat deze niet genormeerd worden doormiddel van een ratio. Een voorbeeld is het opstellen van een Masterplan DJI. Deze indicator is gericht op een resultaat, hier kan geen prestatie gemeten worden. Wel kan er doormiddel van een normering voortgang waargenomen worden. In de kwartaalrapportage worden de KRIs beoordeeld op voortgang door enerzijds een planning weer te geven (indicator x moet in april 2013 zijn afgerond) en anderzijds door tussentijds te meten of de indicator conform planning wordt uitgevoerd, vertraging oploopt of een forse achterstand dreigt op te lopen. Voor alle KRIs in de kwartaalrapportage wordt een normering gebaseerd op een planning toegepast. Hier is een mooie overlap waar te nemen met de theoretische verwachting dat een resultaat indicator geen kengetal kan zijn. Over de effectiviteit van deze normering kan echter een kanttekening geplaatst worden. Van de vijftien indicatoren die genormeerd worden aan de hand van een tijdsplanning, hebben zeven indicatoren een deadline op december 2013 liggen. Indien er niet op tussentijdse mijlpalen wordt gemeten is het zodoende mogelijk om drie kwartaalrapportages lang aan te geven dat de indicator conform planning verloopt waarna in de laatste kwartaalrapportage blijkt dat er een forse achterstand is opgelopen.

De indicatoren die op prestatie gericht zijn worden niet genormeerd aan de hand van een tijdslijn. In de kwartaalrapportage worden deze indicatoren expliciet aangeduid als prestatie-indicatoren en als volgt genormeerd.

DJI heeft acht prestatie indicatoren die gericht zijn op de bezettingsgraden van instellingen. De norm die hier gehanteerd wordt zijn absolute getallen, vervolgens is het aan DJI om aan te geven –in een ratio- wat de stand van zaken is. Deze ratio's worden door het bestuursdepartement niet genormeerd.

De raad voor de Kinderbescherming rapporteert op 19 prestatie indicatoren die zich enerzijds op doorlooptijden richten en anderzijds op instroom en productie. De doorlooptijden worden als volgt gemeten en genormeerd. Doorlooptijden beslaan de gewenste tijdspanne van een onderzoek (een van de producten van de RvdK). Bij elk afzonderlijk type onderzoek wordt het percentage van het aantal onderzoeken aangegeven dat binnen een tijdspanne moet zijn afgerond. Een voorbeeld is de indicator schoolverzuim; 80% binnen 40 dagen. De instroom en productie wordt weergegeven aan de hand van een ratio van de instroom en productie.

Het CJIB rapporteert op 15 prestatie indicatoren die zich enerzijds op inningspercentages richten en anderzijds op een ratio van productie. De inningspercentages worden genormeerd en gemeten op dezelfde wijze als de doorlooptijden van de RvdK; een tijdspanne waarbinnen een percentage geïnd moet worden. Een voorbeeld is boetenvonnissen: binnen 1 jaar moet 95% geïnd zijn door het CJIB. De productie wordt genormeerd doormiddel van een ratio van een norm die op voorhand vast staat. Een voorbeeld hier is coördinatie Vrijheidsstraffen, waarbij de norm op 21.000 vastgesteld is.

Dienst Justis rapporteert op negen indicatoren, ook hier wordt op productie en doorlooptijden gerapporteerd. Productie wordt genormeerd op basis van een vooropgestelde norm. Een voorbeeld is VOG (Verklaring Omtrent Gedrag) Natuurlijke Personen (NP), dat op 570.000 vastgesteld is. Een voorbeeld van doorlooptijden is dat 95% van de aangevraagde VOG NP binnen vier weken moet worden afgegeven.

## 5.5 Relatie

### 5.5.1 Positieve effecten

De Bruijn (2002) noemt de volgende effecten van planning en control (specifiek gericht op prestatiemeting) die een positieve invloed kunnen hebben op een sturingsrelatie:

1. Prikkel voor productie: indien de planning en control op outputsturing gericht is kan als gevolg hiervan de productie van een organisatie omhoog gaan. Dit wordt tevens in de hand gewerkt door een beloning voor hogere productie.
2. Prestatiemeting als vorm van verantwoording: om zicht te behouden op de prestaties van een organisatie worden *prestatieafspraken* gemaakt. Vervolgens vormt prestatiemeting een terugkoppeling waardoor een organisatie zich kan verantwoorden. Randvoorwaarden hiervoor zijn dat de informatie communiceerbaar is en de informatie met regelmaat kan worden aangeleverd (ibid).

De prikkel voor productie wordt teruggevonden in de prestatie indicatoren in de kwartaalrapportage die op proces gericht zijn (RI&PI). Deze indicatoren beslaan productiecijfers en doorlooptijden. Het lijkt vanzelfsprekend dat goede resultaten tot een positieve beoordeling leiden. Echter is in dit onderzoek niet bekend in hoeverre een organisatie hiervoor beloond kan worden. De inzet van de Result- en Performance indicatoren bieden een platform aan organisaties om prestaties (output) zichtbaar te maken.

De prestatiemeting in de vorm van verantwoording wordt goed teruggevonden in de planning en control-cyclus. In aanvang van een jaar worden de SG-DG afspraken en managementafspraken gemaakt. Deze worden vastgelegd in documenten (de SG-DG afspraken en de jaarplannen). Vervolgens vormen de kwartaalrapportages een terugkoppeling op de gemaakte afspraken. De prestaties worden zichtbaar gemaakt door de inzet van de indicatoren in de rapportages en de informatie wordt tevens met regelmaat aangeleverd. Een kanttekening hier is dat uit de interviews met organisaties is gebleken dat het ophalen van informatie veel tijd kan kosten. Iedere organisatie is capabel om tijdig informatie aan te leveren, echter kan dit een kostelijk proces zijn.

### 5.5.2 Negatieve effecten

De Bruijn (2002) noemt de volgende effecten van planning en control (specifiek gericht op prestatiemeting) die van negatieve invloed kunnen zijn op een sturingsrelatie:

1. Strategische gedrag: strategisch gedrag kan ontstaan als de organisatie zich –te veel- concentreert op prestaties die gemeten worden. Hierdoor kunnen andere taken op de achtergrond gezet worden.
2. Verminderde innovatie: organisaties kunnen de werkprocessen die relevant zijn voor de prestatiemeting optimaliseren, en minder relevante werkprocessen verwaarlozen. In de bewoording van de Bruijn: prestatiemeting ‘beloont het voortdurend reproduceren van het bestaande’ (De Bruijn, 2002:143).
3. Bestrafing van prestaties: door de transparantie binnen een organisatie kan voor de opdrachtgever tot inzicht in de effectiviteit leiden. Een gevolg hiervan kan zijn dat de opdrachtgever tot het inzicht kan komen dat een gelijke output met een verminderde input mogelijk is, waarna het budget verlaagd wordt. Hier ligt een risico voor de uitvoerende organisatie (De Bruijn, 2002:143).

De eerste negatieve prikkel, strategisch gedrag, is moeilijk om te meten. Tijdens de interviews met de taakorganisaties is indirect gevraagd naar de focus op taken; of deze voornamelijk ligt op de taken die gemeten worden in de rapportages of op alle taken. Wel zijn de jaarplannen bestudeerd van de afzonderlijke organisaties en is naar de visies op de kwartaalrapportages gevraagd. Uit de bestudering van de jaarplannen is naar voren gekomen dat de taakorganisaties organisaties zijn die naast de beschrijving van taken en verplichtingen waaraan zij moeten voldoen ook duidelijk ambitieuze doelstellingen beschrijven in de jaarplannen.



Deze variëren van zich ontwikkelen tot een betrouwbare ketenpartner tot het onderschrijven van ambities om als bedrijf te groeien en professionaliseren. Deze observatie werd bevestigd tijdens de interviews. Uit de gegevens kan geen strategisch gedrag opgemaakt worden.

De tweede negatieve prikkel, verminderde innovatie, ligt in het verlengde van strategisch gedrag. Een gevolg van een te hoge focus op werkprocessen –of in deze situatie output- die relevant zijn voor de kwartaalrapportages kan als gevolg hebben dat juist die processen of output geoptimaliseerd worden en dat minder relevante werkprocessen worden verwaarloosd. Een interessante bevinding uit de interviews is hier dat vanuit een deel van de taakorganisaties een ongenoegen is geuit over het werkproces van de planning en control zelf. Uit de interviews is gebleken dat de hoeveelheid informatie, de tijdsdruk om de informatie op te leveren en de inhoud van de rapportages voor een aanzienlijke werkdruk zorgt. De indruk is echter niet gewekt dat hierdoor andere werkprocessen in het geding komen. De planning en control lijkt niet een vermindering van innovatie in de hand te werken.

De derde negatieve prikkel is de bestraffing van prestaties. Voordat ingegaan wordt op het effect van de planning en control moet opgemerkt worden dat drie van de vier organisaties agentschappen zijn. Agentschappen zijn per definitie in het leven geroepen om efficiënt te werken, waarbij input en output aan elkaar gekoppeld moet worden (<http://www.rijksoverheid.nl>). In de kwartaalrapportage wordt voor de taakorganisaties budget/input niet gekoppeld aan te leveren prestaties waardoor bestraffing van prestaties niet in de hand wordt gewerkt.

### **5.5.3 Aanvullende bevindingen**

#### Communicatie

Uit de interviews die zijn afgenomen bij zowel de accountmanagers als de taakorganisaties is een aspect duidelijk naar voren gekomen: alle actoren zijn positief gestemd over het onderlinge contact. Er is regelmatig contact tussen de organisaties en de accountmanagers en dit contact verloopt goed. Er heerst een sfeer van overleg en samenwerking die door allen goed ontvangen wordt. Ook is duidelijk geworden dat de accountmanagers hun strategische positie goed kunnen handhaven, er is samenwerking met de taakorganisaties maar de accountmanagers blijven adviseurs voor de Directeur-Generaal en vinden zodoende een balans in hun relatie met zowel de organisaties als de DG.

Dit is een belangrijke bevinding omdat de link tussen het ministerie en de taakorganisaties een basis vormt voor samenwerking en vertrouwen. Deze basis lijkt solide te zijn en een platform te kunnen bieden voor een goed functioneren planning en control-cyclus.

Een tweede belangrijk aspect van planning en control is communicatie. Uit de bovenstaande bevinding blijkt dat er regelmatig contact is tussen het bestuursdepartement en de taakorganisaties, en dat de partijen het contact positief beoordelen. Uit dezelfde interviews is echter gebleken dat zowel aan de kant van het bestuursdepartement als de taakorganisaties onduidelijkheid kan zijn over de inhoud van de planning en control-cyclus: wat wordt er verwacht aan rapportageplichten, wat kan men verwachten aan veranderingen binnen de planning en control en met name de taakorganisaties (hoewel niet allemaal) hebben vraagtekens bij het aantal indicatoren en zelfs het nut ervan.

#### Effect sturingsrelatie op planning en control

##### 1. Transparantie.

De planning en control verhoogt transparantie. Zowel de geschreven documenten in de cyclus als de gesprekken die gevoerd worden tussen het bestuursdepartement en de organisaties, verhogen het inzicht in het functioneren van de organisaties.

##### 2. Leerproces.

Ten tijde van dit onderzoek is de planning en control-cyclus zelf een leerproces.

Tijdens de interviews op het bestuursdepartement is aangegeven dat er een leerproces moet optreden om met de veranderingen om te kunnen gaan. Door de informatievraag te stabiliseren weten de organisaties wat er verwacht wordt en kunnen zij de informatiestroom voor de rapportages efficiënt gaan inrichten.

### 3. Vergelijking met andere organisaties.

Hoewel er vier organisaties betrokken zijn in de planning en control-cyclus wordt er –zover bekend- geen vergelijking tussen de organisaties gemaakt. De oorzaak hiervoor is dat de organisaties zeer uitlopende taken en omvang hebben. Een benchmark tussen bijvoorbeeld DJI en Dienst Justis levert weinig nuttige informatie op wat betreft de uitvoering van beleid.

### 4. Oordelen.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de taakorganisaties beoordeeld worden op hun geleverde prestaties. In de praktijk gebeurt dit tijdens de DGO's, de gesprekken die na rapportages gehouden worden. Tijdens de interviews is gevraagd naar het werkproces van deze gesprekken. Een DGO wordt tot in detail voorbereid, waarbij onderwerpen van te voren geschift worden zodat uitsluitend hoofdzaken aan bod komen tijdens het gesprek met de DG. Zowel de taakorganisaties als de accountmanagers zijn het er over eens dat een DGO een overleg is, en niet zozeer een afrekening op prestaties.

Een belangrijke observatie die gemaakt is tijdens het opstellen en versturen van de kwartaalrapportages, is dat vrijwel iedere prestatie die significante vertraging heeft opgelopen wordt begeleid met een uitleg waarom de prestatie niet op schema loopt. Hoewel de kwartaalrapportage er op gericht is om doormiddel van indicatoren (op de drie-punt schaal) de stand van zaken weer te geven is er ruimte voor toelichtingen. De organisaties krijgen zodoende een kans om zich te verantwoorden. Dit zwakt een regime van oordelen en afrekenen op prestaties af en geeft een positieve inslag aan de rapportage.

### 5. Afrekenen op prestaties.

Het afrekenen op prestaties is tijdens het onderzoek niet naar voren gekomen. Het is voor het bestuursdepartement belangrijk dat de uitvoeringsprioriteiten op schema uitgevoerd worden. De prestaties van het productieproces, de corebusiness van de RvdK, het CJIB en Dienst Justis, wordt tevens in de rapportages gemonitord. Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld het CJIB over het algemeen goed presteert. Er is niet waargenomen dat hierdoor een efficiëntieslag overwogen wordt. Ten tijde van taakstellingen lijkt dit overigens niet onmogelijk. De taakstellingen vormen echter de context waarin de planning en control-cyclus opereert en niet het *uitgangspunt* van planning en control zoals geobserveerd in het Directoraat.

## Hoofdstuk 6: De deelvragen en hoofdvraag beantwoord

### 6.1 Wat is planning en control en wanneer is een organisatie in control vanuit een theoretisch perspectief?

Uit de theorie is gebleken dat de planning en control-cyclus een middel is om *in control* te zijn. *In control* zijn komt tot uiting doormiddel van een In control Statement, de ICS. De ICS wordt door verschillende onderdelen gevormd, dit onderzoek richt zich op het onderdeel rapportage: hebben we de juiste stuur en verantwoordingsinformatie (om *in control* te zijn).

*In control* zijn kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Dit onderzoek gaat uit van de theorie dat *in control* zijn geen absolute kennis is, maar een bepaalde mate van zekerheid omtrent de stand van zaken. Control kan zich op interne en op externe beheersing richten, waarbij externe control sterk omgevingsgericht is. Interne *in control* zijn heeft verschillende kernaspecten. De eerste is het hebben van de juiste informatie; hier wordt een onderscheid gemaakt in abstractieniveaus. Een laag abstractieniveau richt zich op processen, de middelste bestuurslagen van een organisatie. Dit staat theoretisch gezien in verband met een strakke controlfunctie (tight control). Een hoog abstractieniveau richt zich op resultaten, de buitenste bestuurslaag van een organisatie. Dit staat theoretisch gezien in verband met loosely coupled-control.

Naast de soort informatie in de rapportage is tevens belangrijk wat de kwaliteit is van de informatie, de kwaliteit van de meting (verwerking van de informatie) en last but not least de relatie tussen de verschillende actoren die gezamenlijk de rapportage mogelijk maken.

### 6.2 Hoe is de planning en control vanuit DGJS op haar taakorganisaties medio 2013 ingericht?

De planning en control DGJS is medio 2013 aangescherpt. Om een beeld te kunnen krijgen van de juistheid van de informatie in de rapportages wordt hier geanalyseerd in hoeverre er gecontroleerd wordt op de programmering (het abstractieniveau), wat de kwaliteit van de informatie in de rapportages is en wat de kwaliteit van meting is. Dit betreft drie variabelen die gezamenlijk bijdragen aan *in control* (doormiddel van de rapportages). De variabelen waren als volgt ingedeeld.

1. Gradatie in control: loosely coupled-control & tight control.
2. Kwaliteit van de informatie: tijdig verstrekt en ontvangen, inhoudelijk correct, relevant en bruikbaar, helder en toegankelijk, compleet.
3. Kwaliteit van meting: hoge consistentie type meting en doel meting & lage consistentie type meting en doel meting.

Voordat de variabelen uiteengezet worden is het van belang om stil te staan bij het begrip control zelf. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat controllers op het bestuursdepartement verschillende opvattingen hebben over dit begrip. Centraal staat de tweedeling tussen enerzijds ‘alles willen weten’ en anderzijds ‘alles op orde hebben’.

#### 6.2.1 Gradatie in control

De aangescherpte planning en control-cyclus is hiërarchisch ingesteld. De DFEZ stelt in opdracht van de SG richtlijnen, formats en deadlines voor opleveringen op. De aanpassingen worden vervolgens binnen DGJS door de afdeling Control doorvertaald richting de taakorganisaties. Uit observatie van dit proces is gebleken dat de afdeling Control weinig invloed kan uitoefenen op de beslissingen die door DFEZ gemaakt worden. Hoewel er VenJ-breed werkgroepen zijn ingesteld hebben deze –voor zover bekend in dit onderzoek– geen doorslaggevende invloed op de planning en control-cyclus. De oorzaak hiervoor ligt in de sterk afgebakende opdracht die DFEZ heeft ontvangen van de SG. Waar echter wel een overlegstructuur is gevonden, is op de afdeling Control. Zo is aan de taakorganisaties gevraagd om zelf nieuwe indicatoren aan te leveren die zij van belang achten voor de rapportages.

Ook het frequente overleg tussen de taakorganisaties en de accountmanagers zorgt ervoor dat de hiërarchische structuur enigszins wordt verzacht omdat de accountmanagers er op gericht zijn om in overleg met de organisaties tot resultaten te komen.

Uit de gegevens blijkt dat de indicatoren in de kwartaalrapportage slechts voor een klein deel gericht zijn op strategische doelstellingen. Een groot deel van de indicatoren is op specifiekere zaken gericht binnen de organisaties. Deze afweging kan gemaakt zijn om verschillende redenen. Naast een hogere druk voor de organisaties bieden deze indicatoren een kans om te laten zien hoe goed er gepresteerd wordt, hier kan een positief effect door optreden; de kwartaalrapportage kan een platform bieden aan de organisaties. Ook bieden de PIs en RIs een gestructureerde informatie-flow richting de DG die immers zowel eigenaar als opdrachtgever is van de organisaties. Binnen deze kaders kunnen de specifiekere indicatoren een positief effect hebben op de planning en control. Een cruciale succesfactor is hier heldere communicatie met de organisaties waarom bepaalde informatie gevraagd wordt, en welke kansen dit biedt aan een organisatie.

Een overweging die gemaakt kan worden is welke informatie betreffende uitvoeringsprioriteiten nuttige informatie is voor de SG, en of in de huidige vorm niet teveel informatie wordt aangeboden. Het is een optie om een afgeslankte versie van de kwartaalrapportage aan de SG aan te bieden waarin uitsluitend over KRIs wordt gerapporteerd, aangevuld met zwaar wegende uitschieters in prestaties.

De afwezigheid van de KPIs is positief. Een KPI is op dagelijkse werkzaamheden gericht en heeft zodoende geen plaats in een kwartaalrapportage die de werkzaamheden van drie maanden beslaat. Indien er desondanks KPIs zouden worden weergegeven in de kwartaalrapportage zou dit op tight control kunnen duiden: weinig bewegingsvrijheid in de programmering.

### **6.2.2 Kwaliteit van informatie**

Er zijn twee knelpunten geconstateerd bij de kwaliteit van informatie. Ten eerste kan het tijdig verstrekken en ontvangen van informatie onder druk staan omdat er strakke deadlines worden gehanteerd. Ook de inhoudelijke correctheid van informatie kan onder druk staan omdat er met de ingang van de aangescherpte driemaands-cyclus een informatie achterstand wordt opgelopen. Omdat niet alle cycli op elkaar zijn aangepast ontstaat het risico dat er achterhaalde informatie in de kwartaalrapportage wordt weergegeven.

### **6.2.3 Kwaliteit van meting**

#### Resultaat indicatoren

Het ontbreken van de tussenmijlpalen van bijna de helft van de resultaat indicatoren kan tot gevolg hebben dat vertragingen te laat worden opgemerkt. Ondanks een hoge rapportagefrequentie voor het tijdig signaleren van achterstanden ligt hier een risico in de normering van de resultaat indicatoren. Dit risico wordt enigszins opgevangen door de letter of exception omdat organisaties een maandelijks rapportageplicht hebben aangaande zaken/afspraken die niet behaald dreigen te worden. Desalniettemin biedt de normering de mogelijkheid om in drie kwartaalrapportages aan te geven dat een indicator conform planning verloopt, en in de laatste kwartaalrapportage blijkt dat de deadline van december niet behaald kan worden of vertraging oploopt.

#### Prestatie indicatoren

De prestatie indicatoren die ingezet worden voor DJI worden niet genormeerd, het is puur een weergave van de bezettingspercentages van de inrichtingen. Een indicator die niet wordt genormeerd geeft sturings- noch verantwoordingsinformatie. De indicatoren zijn op bezettingsgraden gericht, dit zijn getallen waar DJI weinig invloed op heeft omdat er een sterke afhankelijkheid is van de strafrechtketen. De indicator kan sturingsinformatie of verantwoordingsinformatie geven indien er een index wordt gehanteerd. Door een basisjaar in te stellen met voor elke instelling waarover gerapporteerd wordt een index 100 kan in de daaropvolgende jaren verandering zichtbaar gemaakt worden.

De overige prestatie indicatoren in de kwartaalrapportage vertonen gelijke kenmerken. Er wordt om een stand van zaken gevraagd; zijn de doorlooptijden van onderzoeken van de RvdK conform planning, zijn de inningspercentages van het CJIB op orde, levert Dienst Justis haar producten binnen de gestelde termijnen?

Omdat hier geen kengetallen worden ingezet bieden de resultaten die in de kwartaalrapportage een momentopname; de stand van zaken. Hoewel deze momentopnamen informatie geven over prestaties van de taakorganisaties, bieden de indicatoren geen contextinformatie over de organisaties. Er kan geen lijn gevonden worden in de prestaties omdat er geen vergelijkingen gemaakt worden. Om op basis van de rapportages te kunnen stellen of een organisatie aan het groeien is zouden alle rapportages naast elkaar gelegd moeten worden. Deze bevinding wordt ook teruggevonden in de rapportage; doorlooptijden met een flinke achterstand hebben het bijschrift dat een organisatie wel een stijgende lijn vertoont en aan het verbeteren is. Om een slag te maken in het aantonen van prestaties kunnen indexcijfers gehanteerd worden. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste biedt het inzicht in de ontwikkeling van een organisatie, en kan er in een enkele index aangetoond worden of een organisatie haar productie in de loop der jaren aan het verbeteren is of niet. Ten tweede kunnen er concrete lange termijn afspraken gemaakt worden over te leveren prestaties.

Een voorbeeld: het CJIB heeft de prestatie indicator WAHV-sancties: 96% binnen 1 jaar afdoen. In het huidige model geeft het CJIB de stand van zaken weer: het inningspercentage dat behaald is. Dit percentage is een momentopname van hetgeen gepresteerd is, los van het principe van een voortschrijdend gemiddelde van een jaar. Het geeft geen informatie over lange termijn prestaties van het CJIB. Een manier om de ontwikkeling van het CJIB op meerjarig termijn weer te geven is een indexering. Hierbij wordt een basisjaar gehanteerd van index 100. Deze index is een weergave van de stand van zaken in het basisjaar. In dit voorbeeld zou dat 95,5 % kunnen zijn (de prestatie van het CJIB op deze indicator). De index  $100=95,5\%$ . Idealiter wordt 96% van de OM-aftoeningen geïnd. Door in de kwartaalrapportages aan te geven welke index behaald is, kan er direct gezien worden of er sprake is van verbetering. Indien de index hoger ligt dan 100 is er een verbetering opgetreden. Indien de index lager ligt dan 100 is er een verslechtering in prestatie. Door inzichtelijk te maken wat de ontwikkeling in prestatie is kan er enerzijds gestuurd worden op resultaat (bijvoorbeeld een normering dat index 101 wenselijk is) en wordt anderzijds de controlfunctie verhoogd omdat het indexcijfer meer informatie biedt over prestatie.

### **6.3 Hoe ervaren de betrokken actoren de aanscherping in de planning en control?**

De taakorganisaties zijn verplicht om te participeren in de planning en control-cyclus. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat verschillende organisaties nog niet het nut van een aangescherpte planning en control inzien en er een 'u vraagt wij leveren' opvatting heerst. De kosten om rapportages op te leveren lijken medio 2013 erg hoog te zijn voor de organisaties. Iedere verandering in informatieaanvraag of frequentie werkt door in alle lagen van een organisatie.

#### Positieve effecten planning en control op relatie:

Zowel de prikkel voor productie als de inzet van prestatiemeting in de vorm van verantwoording zijn duidelijk terug te vinden in de planning en control-cyclus. De prikkel voor productie wordt teruggevonden in de proces indicatoren in de kwartaalrapportages die op doorlooptijden en productiecijfers zijn gericht. Dit kan een platform bieden aan de taakorganisaties om prestaties zichtbaar te maken. Het is van belang dat de taakorganisaties dit herkennen als een platform, uit de databeschrijving is gebleken dat dit niet altijd het geval is. De inzet van prestatiemeting in de vorm van verantwoording wordt teruggevonden in de structuur van de planning en control-cyclus waarbij afspraken gemaakt worden en er vervolgens op gerapporteerd wordt. Hoewel het proces van informatieophalen binnen een organisatie kostelijk kan zijn wordt verwacht dat dit met name een probleem is in de transitiefase van 2013.

#### Negatieve effecten planning en control op relatie

Strategisch gedrag: uit de bevindingen blijkt dat de planning en control niet direct strategisch gedrag in de hand werkt. Hoewel het moeilijk is om strategisch gedrag in te schatten of te meten kan wel een inschatting gemaakt worden in hoeverre de organisaties gefocust zijn op de indicatoren in de kwartaalrapportages. De bevindingen wijzen niet op strategisch gedrag omdat de organisaties (overwegend) de kwartaalrapportages eerder als een verplichting zien dan als een platform.

Verminderde innovatie: uit de bevindingen blijkt niet direct dat er sprake is van verminderde innovatie door toedoen van de planning en control. Er is naar voren gekomen dat hoewel het werkproces van de planning en control zelf wel een aanzienlijke werkdruk met zich meebrengt, dit geen gevaar oplevert voor andere werkprocessen. De planning en control-cyclus is anno 2013 aangescherpt, organisaties moeten vaker en meer aanleveren. Zodoende is de verhoogde werkdruk een logisch gevolg. De verwachting is dat er een leerproces zal optreden naarmate de cyclus stabiliseert.

Bestraffing van prestaties: het negatieve effect van het bestraffen van prestaties is niet herkend in de casus.

### Communicatie

Aangezien de planning en control-cyclus anno 2013 zich in een transitiefase bevindt is het niet verwonderlijk dat er onduidelijkheid is over de verplichtingen en de inhoud van de rapportages. De basis voor de communicatie tussen het bestuursdepartement en de taakorganisaties is solide. Wat de planning en control sterker zou kunnen maken is het onderwerp van de planning en control teneinde meer draagvlak te creëren voor de rapportageplichten van de organisaties.

### Effect relatie op planning en control

De relatie tussen het bestuursdepartement en haar organisaties is overwegend op transparantie gericht. Er wordt meer informatie gevraagd en deze moet vaker aangeleverd worden. Niet alleen uitvoeringsprioriteiten worden opgenomen in de rapportages, ook de corebusiness van de organisaties komt aan bod. Door deze ontwikkelingen wordt de transparantie in het functioneren van de organisaties aanzienlijk verhoogd. Door meer inzicht in het functioneren van de organisaties wordt de effectiviteit van planning en control verhoogd, er is meer controle. De twee types relatie die een negatief effect kunnen hebben op planning en control zijn sterk afgezwakt in de cyclus. Het contact tussen bestuursdepartement en taakorganisatie is overwegend gebaseerd op een horizontale overlegstructuur. Ook tijdens de DGO's heerst er een overlegstructuur. Het spreekt voor zich dat een organisatie zich moet verantwoorden tegenover de DG, echter zijn beide partijen dermate voorbereid op een gesprek dat verrassingselementen of onverwachte wendingen vrijwel uitgesloten zijn. Ook het afrekenen op prestaties is niet teruggevonden in de casus. Hoewel organisaties die over het algemeen sterk presteren het risico van een efficiëntieslag zouden kunnen lopen lijkt dit eerder door de context dan door de insteek van de planning en control veroorzaakt te worden.

### Tot slot

Uit de gegevens blijkt dat de visie op de aangescherpte planning en control van het bestuursdepartement overwegend verschilt van de visies van de taakorganisaties. Hoewel niet alle taakorganisaties op een lijn staan, is tijdens de interviews naar voren gekomen dat er onbegrip heerst over zowel de verhoogde frequentie van de rapportages, als over de totale rapportage plicht. Waar op het bestuursdepartement het nut van een verhoogde rapportageplicht wordt ingezien (het tijdig kunnen signaleren van afwijkingen en zodoende ook tijdig maatregelen kunnen nemen) is bij de taakorganisaties niet duidelijk waarom er vaker gerapporteerd moet worden.

Een belangrijke factor die niet los staat van de aangescherpte planning en control, zijn de ontwikkelingen in de begrotingscyclus. Zowel het bestuursdepartement als de taakorganisaties hebben ten tijde van het onderzoek te maken met taakstellingen; bezuinigingen. Deze ongelukkige samenloop van omstandigheden veroorzaakt bij de taakorganisaties onbegrip omdat de aangescherpte planning en control meer werkzaamheden vereist van de organisaties in een tijd dat er bezuinigd moet worden. Deze paradox vereist van het bestuursdepartement sterke communicatie skills waarbij er moet worden getracht om draagvlak te genereren bij de taakorganisaties.

## **6.4 Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om de planning en control vanuit DGJS op haar taakorganisaties te optimaliseren**

### **6.4.1 Gradatie in control**

Voordat wordt ingegaan op de soort informatie die wordt gevraagd in de rapportages, wordt aanbevolen om in zowel het bestuursdepartement als de taakorganisaties te brainstormen over het concept *in control* en een eenduidige definitie te hanteren.

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat een klein aandeel van de indicatoren in de kwartaalrapportages op strategie/ een hoog abstractieniveau gericht is. Het overgrote deel van de indicatoren is op prestaties gericht, en er zijn geen specifieke handelingsindicatoren gevonden (KPIs).

Het ontbreken van KPIs in de kwartaalrapportage heeft een positief effect op *in control* omdat een te gedetailleerde control (tight control) *in control* ondermijnd. Specifieke handelingsinformatie hoort bij de interne informatiestroom van een organisatie thuis en niet op het bestuursdepartement.

De inzet van de PIs en RIs kan een positief effect hebben op planning en control. Ze bieden inzicht in het functioneren van een organisatie en mede door de hoge frequentie van de rapportages kan er tijdig op ingespeeld worden. Heldere communicatie over de reden waarom bepaalde indicatoren worden ingezet is echter van groot belang om perverse effecten tegen te gaan. Op DG niveau heeft de inzet van de PIs en RIs een positieve invloed op *in control*.

De vorm van de kwartaalrapportage richting de SG kan echter heroverwogen worden, indien de rapportage een op een wordt doorgestuurd staat er in de huidige vorm overbodige informatie in. Door alleen op voortgang van SG-DG afspraken te rapporteren ontvangt de SG uitsluitend relevante informatie en wordt volgens het principe van loosely coupled-control meer verantwoording bij de DG en haar organisaties gelegd. Indien na het transitiejaar 2013 wordt aangehouden aan de afsprakenstructuur (managementafspraken en SG-DG afspraken) zou dit een overweging kunnen zijn.

### **6.4.2 Kwaliteit informatie**

De kwaliteit van informatie is overwegend goed. Hoewel er knelpunten zijn geconstateerd in de aanlevering en correctheid van informatie wordt niet aanbevolen hier actie op te ondernemen. De verwachting is dat in de aanlevering van informatie een leereffect kan optreden, zodra de informatie aanvraag gestandaardiseerd is kunnen de organisaties hier beter op anticiperen. Hierdoor kan naar verloop van tijd de aanlevering soepeler verlopen. Het tweede punt, de inhoudelijke correctheid, kan met name bij een grote organisatie als DJI problemen opleveren. DJI kent intern een uitgebreid planning en controlsysteem. In het kader van de aangescherpte planning en control DGJS dat veranderingen voor DJI met zich meebrengt wordt niet aanbevolen om tevens de interne cyclus op de schop te nemen.

### **6.4.3 Kwaliteit meting**

Indien een indicator niet genormeerd kan worden, hoort deze niet in een rapportage thuis. De normering van een indicator biedt handvaten tot bijsturing. Indien deze ontbreekt voegt de indicator geen nuttige informatie toe aan een rapportage en loopt het risico om onder het kopje 'nice to know' te vallen in plaats van 'need to know'.

#### Resultaat indicatoren

Het advies aangaande de normering van de resultaatindicatoren is tweeledig. Enerzijds is er een optie om tussentijdse mijlpalen in te voeren zodat er meer controle is op de voortgang. Deze mijlpalen kunnen in overleg tussen taakorganisaties en het bestuursdepartement tot stand komen. Ook kan in plaats van de invoer van tussentijdse mijlpalen er voor gekozen worden om in de kwartaalrapportage bij iedere resultaat indicator een beknopte uiteenzetting te vragen over de genomen stappen om de deadline van bijvoorbeeld december te behalen. Beide acties verlagen het risico op een late waarneming van achterstanden en verhogen de reactiviteit binnen de planning en control.

Anderzijds moet in overweging genomen worden dat hoewel de genoemde acties de control verhogen, deze ten tijde van een aangescherpte planning en control negatieve gevolgen kunnen hebben op de control functie. Door de rapportagedruk nog een slag te verhogen kunnen negatieve gevolgen optreden. Hier ligt een overweging voor het bestuursdepartement: volgens het principe van loosely coupled-control kunnen de mijlpalen een jaar beslaan en wordt de verantwoording voor het vervullen van de indicator bij de taakorganisatie gelegd. Anderzijds is binnen het kader van een aangescherpte planning en control de inzet van tussenmijlpalen een middel om de zekerheid te verhogen.

#### Prestatie indicatoren

De prestatie indicatoren die ingezet worden voor DJI geven geen sturings- of verantwoordingsinformatie. Door de normering aan te passen en de indicator te indexeren kan dit omgezet worden naar sturingsinformatie. Een voorbeeld is de indicator GW-regulier. Door een gemiddelde bezettingsgraad te berekenen voor het basisjaar (index=100) kunnen de absolute cijfers van volgende jaren hiermee vergeleken worden. Dit biedt inzicht in ontwikkelingen in de bezettingsgraden. In het huidige model worden de bezettingsgraden niet genormeerd. Door de inzet van een index kan echter een 'safe-zone' afgesproken worden. Een voorbeeld is dat bezettingsgraden tussen index 90 en 110 goed genormeerd worden, en uitschieters erboven of er onder reden tot gesprek zijn.

Ook voor de prestatie indicatoren die voor de overige organisaties worden ingezet wordt geadviseerd om over te gaan op een indexering van de prestaties. Dit heeft voor het bestuursdepartement als voordeel dat de controlfunctie verhoogd wordt; er is meer sturingsinformatie. Tevens biedt een indexering een platform voor de taakorganisaties om prestaties zichtbaarder te maken. Een concreet voorbeeld kan gevonden worden in de doorlooptijden van de RvdK. Deze lopen zwaar achter op schema, echter geeft de Raad aan dat er verbetering is in de situatie. Door een indexering toe te passen wordt de scherpe rand van een rapportage onderdeel dat in eerste instantie aanzienlijk veel rode cijfers laat zien afgezwakt. Het blijft zichtbaar of een organisatie conform de normen presteert of niet, maar het biedt tevens in een oogopslag inzicht in de ontwikkeling van een productie; in een mogelijk positieve lijn in prestaties.

### **6.4.4 Relatie**

#### Communicatie

De goede relatie tussen de accountmanagers en de taakorganisaties kan ingezet worden als een middel om meer draagvlak te creëren voor veranderingen in de planning en control. Door gericht te communiceren over het begrip planning en control, het doel ervan en de middelen die nodig zijn om het tot een succes te brengen kan er meer begrip gegeneerd worden. Het instellen van een overleg waarin de controllers van alle taakorganisaties en de accountmanagers zou hierbij kunnen helpen. Door niet alleen te focussen op informatie die aangeleverd moet worden, maar tevens ook intensief aandacht te besteden aan het nut van de rapportages zal een positief effect optreden op het functioneren van de planning en control. Alvorens hierop over te gaan is het van belang dat de betrokken actoren op een lijn staan aangaande het begrip control. Dit begrip wordt op twee manieren opgevat: enerzijds is control het op orde hebben van alle zaken en anderzijds kennis hebben van alle zaken. Het advies is hier om de nadruk te leggen op kennis van zaken met als randvoorwaarde dat er tijdig gehandeld kan worden indien zaken achterstand opgelopen hebben.

#### Positieve effecten

Omdat beide positieve effecten van planning en control worden teruggevonden in de sturingsrelatie is hier het advies om de huidige vorm te handhaven. Hiermee worden twee zaken bedoeld: enerzijds de inzet van de procesindicatoren in de kwartaalrapportages en anderzijds de structuur van prestatieafspraken en terugkoppeling. De informatie is communiceerbaar gemaakt doormiddel van indicatoren en kan regelmatig worden aangeleverd. Om de kracht van planning en control effectiever te maken wordt wel geadviseerd om de taakorganisaties bewuster te maken van het platform dat hen geboden wordt in de kwartaalrapportages.



### Negatieve effecten

Uit de analyse blijkt dat de planning en control weinig negatieve effecten op de relatie uitoefent. De negatieve effecten die kunnen optreden (verminderde innovatie) worden deels veroorzaakt door de transitiefase waarin de planning en control zich anno 2013 bevindt.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2013) *RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2012 VAN HET MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (VI)*. kst-33605-VI-2 ISSN 0921 - 7371 's-Gravenhage
- Bordewijk, P , Klaassen, H (2011) *Begroten met Beleid. Pleidooi voor planning en control op maat bij de gemeenten*. Sdu Uitgevers,Den Haag
- Bovens,M.A.P, 't Hart,p, van Twist, M.J.W (2007)*Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek*. Kluwer: Alphen aan de Rijn
- Bruijn, J. De (2001)*Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht
- Doeleman, H , van Heumen,L (2008)*One paper strategy: leiderschap in Planning & Control?* Verdieping:kluwermanagement.nl
- Klop, P, van der Voort, B (2009) *Corporatie Governance ICS*. Deloitte
- Parmenter, D (2010) *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*. Jon Wiley & sons,inc: Hoboken New Jersey
- Reijnders, E (2006)*Basisboek Interne Communicatie. Aanpak en achtergronden*. Koninklijke Van Gorcum BV, Assen
- Renes, R,M (2004) *Het COSO-raamwerk: instrument voor de beoordeling van de 'interne beheersing'*. 21 A.I.V.-Control
- Renes, R,M & Pruijm, R,A,M(2013) *5 jaar na de val van Lehman Brothers: "In control of Out of Control: Dat is de vraag"*.Nyenrode Corporate Governance Instituut. Nieuwsbrief augustus 2013
- Smullen, A.J., van Thiel, S., & Pollitt, Ch.. (2001). *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*. Public Administration. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/849>
- Soeting,R., Spoor,L (2003) *COSO na 10 jaar, AO na 100 jaar*. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 77e jaargang editie 9
- Strikwerda, H (2012) *In control zijn*. Holland/Belgium Management Review , nummer 145.

### Websites

- <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj>. *Laatst geraadpleegd op 19-05-2014*
- [http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/05/Verantwoordingsonderzoek\\_2012/Rapport\\_bij\\_het\\_Jaarverslag\\_2012\\_van\\_het\\_Ministerie\\_van\\_Veiligheid\\_en\\_Justitie](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/05/Verantwoordingsonderzoek_2012/Rapport_bij_het_Jaarverslag_2012_van_het_Ministerie_van_Veiligheid_en_Justitie). *Laatst geraadpleegd op 19-05-2014*
- <http://www.dji.nl/Organisatie/>. *Laatst geraadpleegd op 19-05-2014*
- [http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/RU/ru\\_beleidsbegroting.jsp](http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/RU/ru_beleidsbegroting.jsp). *Laatst geraadpleegd op 19-05-2014*
- [http://www.deloitte.com/view/nl\\_nl/nl/7e329571c55f0310VgnVCM2000001b56f00aRCRD.htm](http://www.deloitte.com/view/nl_nl/nl/7e329571c55f0310VgnVCM2000001b56f00aRCRD.htm). *Laatst geraadpleegd op 19-05-2014*
- <https://actueel.pwc.nl/diensten-en-sectoren/consulting/nieuw-coso-raamwerk-brengt-bestuurder-in-control/>. *Laatst geraadpleegd op 23-05-2014*
- <http://www.oldebijvank.eu/planning--controlcyclus/uitgangspunten-2.html>. *Laatst geraadpleegd op 23-05-2014*
- [http://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/geldigheidsdatum\\_10-05-2014#HoofdstukVI](http://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/geldigheidsdatum_10-05-2014#HoofdstukVI) *Laatst geraadpleegd op 02-06-2014*
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stert-2006-173-p13-SC76782.html> : Staatscourant 2006 Nr. 173 *Laatst geraadpleegd op 02-06-2014*
- [http://wetten.overheid.nl/BWBR0034871/geldigheidsdatum\\_20-04-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0034871/geldigheidsdatum_20-04-2014) *Laatst geraadpleegd op 02-06-2014*
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stert-2013-25734.html>: Staatcourant 2013 Nr. 25734. *Laatst geraadpleegd op 02-06-2014*

Documenten uit de planning en control-cyclus ministerie van Veiligheid en Justitie

- Jaarplan 2013 Centraal Justitieel Incassobureau.
- Jaarplan 2013 Directoraat Generaal Jeugd en Sanctietoepassing.
- Jaarplan Dienst Justitiële Inrichtingen.
- Jaarplan Justis.
- Jaarplan Raad voor de Kinderbescherming.
- Kwartaalrapportage DGJS januari-maart 2013.
- Kwartaalrapportage DGJS april-juni 2013.