

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 10 september 2008
Ons kenmerk 37/5.4/2008010485
Behandeld door de heer A. Visser (0592) 36 5103
Onderwerp: Rapport naar de werking van het managementcontract Wegen en
Kanalen

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij ontvangt u, op uw verzoek, ter kennisneming het onderzoeksrapport naar de werking van het managementcontract van de voormalige Productgroep Wegen en Kanalen (WK). Dit onderzoek is door onafhankelijke onderzoekers uitgevoerd. Volledigheidshalve wijzen wij op onze Eerste bestuursrapportage 2008, waarin de onderzoeksresultaten en de manier waarop wij met de aanbevelingen zijn omgegaan, worden weergegeven. Het rapport zelf geeft meer informatie over de opzet van het onderzoek, het normenkader en detailbevindingen.

Van deze gelegenheid maken wij ook gebruik om onze opvatting over het toezenden van dergelijke onderzoeksrapporten (zelfonderzoek ex artikel 217a van de Provinciewet) te verduidelijken. In de vergadering van de Statencommissie BFE van 18 juni 2008 is desgevraagd toegezegd dat het bedoelde rapport zal worden verstrekt, zoals ook in de lijst van toezeggingen is gepubliceerd. In de commissievergadering is ook door een van de commissieleden gesuggereerd dat dit voor alle onderzoeksrapporten zou kunnen gelden.

Conform artikel 3 van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid provincie Drenthe, leggen wij verantwoording af via de jaarstukken. Dat past in het streven om de rapportagedruk te verminderen en verantwoordingsinformatie zoveel mogelijk op te nemen in de reguliere begrotingscyclus.

In de jaarstukken geven wij een uitgebreide samenvatting van de bevindingen, conclusies en de aanbevelingen van de auditonderzoeken. Daarnaast geven wij aan wat wij daarmee doen, dan wel hebben gedaan.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
ga.coll.

Managementcontract

Wegen en Kanalen

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek
ex art. 217a provinciewet



Managementcontract

Wegen en Kanalen

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek
ex art. 217a provinciewet

Gedeputeerde staten van Drenthe
April 2008

Colofon

Onderzoek en rapportage: mr. J. de Ruiter en mr. G. Huizing

Uitgave: Eenheid Concernstaf
provincie Drenthe

Kenmerk: 2007/DD2007/2

Datum oplevering: oktober 2007

Foto omslag W.J. Kleppe

Auteursrecht voorbehouden

© 2008 Provincie Drenthe

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Probleemstelling	4
1.3	Doel van het onderzoek	5
1.4	Werkwijze/onderzoeksverantwoording	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Sturing bij de provincie Drenthe	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Hoofdvorm 1: Regulier integraal management	6
2.3	Hoofdvorm 2: Contractmanagement	9
2.4	Verschillen tussen beide hoofdvormen	13
3	Analyse	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Het analysemodel	14
3.3	Resultaat analyse	17
4	Conclusies en aanbevelingen	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Conclusies en aanbevelingen	23
	Bijlagen	26
1	Lijst van respondenten	26
2	Overzicht gebruikte documenten en literatuur	27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet doet ons college jaarlijks onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door ons gevoerde bestuur. Onder “bestuur” wordt zowel het extern gerichte beleid als het interne beheer verstaan. Het nu voorliggende rapport inzake de werking van contractmanagement bij de (voormalige) Productgroep Wegen en Kanalen (WK) is een van de onderzoeken die op grond van het Onderzoeksprogramma 2007 worden uitgevoerd. Het doel van deze taak en deze onderzoeken is het verbeteren van de interne organisatie en werkwijze en het vergroten van de effectbereiking. Dit niet door af te rekenen, maar door ervan te (laten) leren.

Sinds 1994 kent de Productgroep WK het management(raam)contract. In dit contract spreekt de productgroep met de opdrachtgever af wat zij doet en hoeveel geld zij daarvoor krijgt; het contract stelt (financiële) kaders en is de basis voor mandatering van bevoegdheden aan het hoofd WK. Op dit moment geldt het (tweede) raamcontract 2004-2012 gedeputeerde staten(GS)-besluit van 9 maart 2004, registratienummer 6.1/2004001914). Met een zekere regelmaat laait het vraagstuk rond het Managementcontract WK op. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn de werking ervan (is het doelmatig en doeltreffend en welke taken en bevoegdheden vallen er precies onder), wat de voor- en nadelen ervan zijn, welke risico's eraan zijn verbonden, welke alternatieven ervoor zijn en welke kosten eraan zijn verbonden. Daarnaast spelen vragen als: kan dit principe van zelfbeheer breder worden ingezet en maakt het daarvoor iets uit of het gaat om beleidsinhoudelijke taken dan wel uitvoerende taken? Dit rapport geeft een antwoord op vorenstaande vragen. De focus ligt daarmee niet zozeer op de beleidseffectiviteit, maar op het systeem.

1.2 Probleemstelling

De door ons college geformuleerde probleemstelling luidt als volgt.

In hoeverre is het uitvoeren van werkzaamheden binnen een provinciale organisatie op basis van een managementcontract doelmatig en doeltreffend?

Deze probleemstelling is nader uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Deze vragen zijn de volgende.

1. Hoe werkt een managementcontract en welke (aard) en welk type taken vallen daaronder?
2. Welke alternatieven voor een managementcontract zijn er?
3. Welke voorwaarden kunnen worden gesteld aan de aard en het type van taken die eronder kunnen vallen?

1.3 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om, door middel van het beantwoorden van vorenstaande onderzoeksvragen en de centrale probleemstelling, een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de provinciale organisatie. Het onderzoek geeft een oordeel in termen van doelmatig- en doeltreffendheid over het werken met het managementcontract. Dit rapport en de aanbevelingen die eruit voortvloeien hebben tot doel de werking van de organisatie te verbeteren. Onder doelmatigheid en doeltreffendheid wordt in dit rapport verstaan de mate waarin (het werken met) het contract voldoet aan de doelen die daaraan zijn gesteld bij de aanvang ervan, afgezet tegen de geldende sturingsfilosofie en het huidige systeem van planning en control. Dit betekent dat niet is gekeken in hoeverre de totstandkoming van producten doelmatig is en of de producten bijdragen aan het behalen van de daaraan gestelde doelen (producteffectiviteit, outcome) afgezet tegen de kosten daarvan.

1.4 Werkwijze/onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is gebaseerd op een aanpak die uit drie pijlers bestaat. In de eerste plaats hebben de onderzoekers literatuur bestudeerd inzake sturing en beheersing van (overheids)-organisaties en de verschillende vormen waarin dat gebeurt. Daarnaast is gekeken naar de vormen van sturing en beheersing van taken zoals die bij andere organisaties voorkomen.

In de tweede plaats zijn dossiers bestudeerd vanaf het prille begin in 1994 tot en met heden.

Daarbij is vooral ingezoomd op het hoe en waarom van de totstandkoming van de eerste contracten en de wijze waarop het proces is ingericht en hoe dat feitelijk loopt.

In de derde en laatste plaats is een aantal personen van binnen de organisatie geïnterviewd.

Deze personen hebben of hadden vanuit hun functie op enige wijze te maken of van doen met het contractmanagement.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2, Sturing bij de provincie Drenthe, wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de sturing en beheersing bij de provincie Drenthe zijn vormgegeven. Na de inleiding in paragraaf 2.1 volgt in paragraaf 2.2 een beschrijving van de eerste van twee vormen die bij Drenthe voorkomen: het reguliere integraal management. De paragraaf daarna, 2.3, handelt over de tweede vorm, het contractmanagement. Ten slotte volgt in paragraaf 2.4 een analyse van de verschillen tussen beide vormen.

Het derde hoofdstuk is getiteld Analyse. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde de inleiding (in paragraaf 3.1) en de uitleg van de toegepaste methode en het toetsingskader (in paragraaf 3.2). In deze paragrafen wordt uitgelegd welk kader is gehanteerd om de centrale probleemstelling en de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er wordt beschreven dat ten eerste (A) gekeken is naar de doelen van het managementcontract zoals ze zijn geformuleerd bij de totstandkoming ervan, ten tweede (B) naar de mate waarin het contractmanagement past binnen de geldende sturingsfilosofie en - ten slotte (C) - naar de mate waarin het past binnen het huidige systeem van planning en control. In de derde en laatste paragraaf volgt een beschrijving van het resultaat van de analyse.

Het vierde en laatste hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen geeft een antwoord op de centrale probleemstelling en geeft de antwoorden weer op de onderzoeksvragen. Daarbij worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen geformuleerd.

2 Sturing bij de provincie Drenthe

2.1 Inleiding

Tot 1 juli 2007 kende de provincie Drenthe zeven Stafgroepen (Kabinet, Financiën en Control, Bestuurs-, Juridische en Concernzaken, Personeel en Organisatie, Automatisering, Facilitaire Groep en Communicatie, negen Productgroepen (Ruimte en Water, Wegen en Kanalen, Bodem, Milieubeheer, Handhaving, Landelijk Gebied, Cultuur en Welzijn, Verkeer en Vervoer en Economie) en twee Concernprojecten (Programma Stad en Programma Land)¹. Per 1 juli is de organisatiestructuur gewijzigd.

In de volgende paragrafen wordt in de eerste plaats een beschrijving gegeven van beide hoofdvormen van besturing en beheersing die de provincie op het moment van schrijven kent, te weten regulier integraal management^{2,3} en contractmanagement. Vervolgens worden verschillen tussen beide vormen geanalyseerd.

2.2 Hoofdvorm 1: Regulier integraal management

Achtergrond en totstandkoming⁴

Integraal management heeft in Drenthe vorm gekregen in 1999 na afronding van een reorganisatie die erop was gericht het diensten-/griffiemodel (sinds 1988) om te vormen tot een afdelingen- of, zoals dat in Drenthe wordt genoemd, een eendienstmodel. De productgroepen vormden de operationele kern van de organisatie en werden door de Stafgroepen ondersteund. Daarnaast werd gewerkt in (tijdelijke) programma's en projecten. Kerndoelen waren verder: een platte organisatie met korte verantwoordingslijnen, zo min mogelijk scheiding tussen beleid en uitvoering en integraal management van mensen, middelen en prestaties.

In 2003 is begonnen met de start van een reorganisatie met als voornaamste reden dat de knelpunten die voor 1999 waren geconstateerd maar deels waren verholpen. Naar de mening van de toenmalige directeur-secretaris moesten de volgende knelpunten nog worden opgelost:

- de organisatie moest beter in control zijn in termen van plan-do-check-act
- de indeling, invulling en afbakening van taken en rollen moest verbeterd
- er moest minder "staf" komen omdat dat de lijnsturing bemoeilijkte

Dit traject is in mei 2005 gestopt. Het college oordeelde dat het draagvlak in de organisatie voor de voorgestelde wijzigingen onvoldoende was.

1 Volgens het organigram op www.drenthe.nl op 13 juli 2007.

2 "Kort", omdat de organisatie volop in ontwikkeling is. Er wordt in dit rapport meer vooruitgekeken dan over de schouder. Dit komt de bruikbaarheid c.q. het nut volgens de opstellers ten goede.

3 Hoewel daarover valt te twisten wordt in dit rapport de term "regulier integraal management" gebruikt wanneer het gaat om het systeem van sturing en beheersing, zoals dat geldt voor alle groepen behalve Wegen en Kanalen. Voornaamste twistpunt is dat ook het management-contract een vorm is van integraal management.

4 Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruikgemaakt van: Lier, R. van, *De provinciale organisatie in continue staat van verandering. Waarom veranderen provincies van organisatiemodel? (proefschrift)*, Rotterdam 2007.

Juridisch kader

De vorm en inrichting van de provinciale organisatie worden bepaald door een aantal regelingen. De meest belangrijke regeling is het Besturingsconcept provincie Drenthe⁵. Het Besturingsconcept beschrijft de besturingsrelaties tussen PS, GS, directeur-secretaris, hoofden van de groepen, projectleiders, sectiecoördinatoren en medewerkers, kortom alle besturingslagen die de organisatie kent. Aangegeven wordt wie wie aanstuurt, wie aan wie rapporteert en welke objecten van sturing en rapportage er zijn. Uitgangspunten zijn (blijkens het Besturingsconcept) de volgende.

- Bestuur op hoofdlijnen: dit houdt in dat er wordt gestuurd op de doelen van provinciaal beleid en dat alle zaken die niet behoren tot het domein van PS (en GS, red.) zijn doorge- mandateerd.
- Integraal management: een leidinggevende is in alle opzichten verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van zijn of haar eenheid binnen de gemaakte afspraken en kaders.
- Zelfstandige medewerkers: verantwoordelijkheden worden zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd. “Taakrijpe” medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor het werk; in dat kader kunnen zij ook (sub)budgethouder zijn en worden zij door middel van de managementstijl “coachend leiderschap” aangestuurd.
- Vraaggestuurde organisatie: taken worden slechts uitgevoerd op basis van een vraag. Die vraag kan afkomstig zijn van bestuur, management of een andere interne klant. Initiatieven zijn mogelijk, maar worden slechts (verder) ontplooid als daar een vraag aan ten grondslag ligt⁶.

Regelingen die op het Besturingsconcept zijn gebaseerd en erop voortbouwen zijn de Vaststelling instructie voor de hoofden van de provinciale product- en stafgroepen, de Regeling budgethouders provincie Drenthe en het Statuut voor de concerncontroller van de provincie Drenthe⁷.

De Vaststelling regelt de taken en de wijze waarop die moeten worden vervuld van en door de hoofden van de groepen: de algehele leiding van de groep, het feit dat zij verantwoording verschuldigd zijn aan de directeur-secretaris en haar plaatsvervanger en dat zij haar terstond op de hoogte moeten stellen van bijzondere omstandigheden. Verder bepaalt de Vaststelling dat alle hoofden deel uitmaken van de Concernstaf en de productgroephoofden van het Managementteam en (onder andere) de wijze waarop vervanging bij afwezigheid plaatsvindt. De Regeling budgethouders is een financiële aanvulling op de regels inzake het mandaat, zoals vastgesteld in het Besluit mandaat en machtiging PS (overdracht van bevoegdheden van PS aan GS), het Besluit mandaat, volmacht, machtiging GS (overdracht van bevoegdheden van GS aan de directeur-secretaris) en het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Commissaris van de Koningin (overdracht van bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin aan de afzonderlijke leden van het college, de directeur-secretaris en anderen)⁸. De Regeling budgethouders stelt regels omtrent het zijn van (hoofd-/sub)budgethouder, waarvoor deze verantwoordelijk is, wat zijn bevoegdheden zijn en hoe hij daarover dient te rapporteren, verantwoording te verschaffen

5 Besturingsconcept provincie Drenthe, datum van inwerkingtreding is 15 januari 1999, Provinciaal blad nummer 2 van 1999.

6 Opvallend is dat de externe klant, doelgroep, ontbreekt.

7 Respectievelijke data van inwerkingtreding en publicatie in het Provinciaal blad: 7 januari 1999/28 juni 2003, Provinciaal blad nummer 47 van 2000/nummer 51 van 2003, 1 november 2004/22 december 2006, Provinciaal blad nummer 95 van 2004/70 2006, 7 januari 1999, Provinciaal blad nummer 2 van 1999.

8 Respectievelijke data van inwerkingtreding en publicatie in het Provinciaal blad: 25 april 2003/24 december 2005, Provinciaal blad nummer 49 van 2003/nummer 89 van 2005, ingetrokken per 21 maart 2003, Provinciaal blad nummer 9 van 2007, 17 maart 2007, Provinciaal blad nummer 8 van 2007.

en informatie te verstrekken. Wie voor welk onderwerp (hoofd-/sub)budgethouder is, staat vermeld in de verschillende Besluiten mandaat, volmacht en machtiging.

Kort gezegd komen vorenstaande regelingen erop neer dat hoofden verantwoordelijk zijn voor het binnen de kaders uitoefenen van hun bevoegdheden, zowel qua werkinhoud als bedrijfsvoering, tegenover de directeur-secretaris. De directeur-secretaris is dat op haar beurt jegens het college van GS en het college op zijn beurt jegens PS.

Wat de uit te voeren taken zijn, wordt bepaald door de verschillende documenten in de planning en control-cyclus. Zoals de naam terecht al doet vermoeden kent deze cyclus twee kanten: planning (vooraf) en control (achteraf). In schema ziet dat er als volgt uit ⁹.

Planning		Control
Bestuursprogramma	Strategisch	Jaarverslag
Programmabegroting	niveau	Jaarrekening
Voorjaarsnota (-PLUS)		Bestuursrapportages
Strategische visie en missie		Onderzoeken
		Audits
		Rekenkamerverslagen
Managementvisie	Tactisch	Managementrapportages
Programma's	niveau	Productenrekening
Productenraming		Programmarapportages
Afdelingsplannen		Afdelingsrapportages
Projectplannen	Operationeel	Projectrapportages
Werkplannen	niveau	Jaargesprekken
IWP's		(functionering en beoordeling)

Situatie nu

In 2006 is het traject Samen Sterker gestart: een breed traject “van onderop” gericht op het analyseren en aanpakken van geconstateerde knelpunten. De verschillende projecten hebben hun analyses (opdrachten) eind 2006, begin 2007 opgeleverd. Tegelijkertijd en daarmee samenhangend heeft de nieuwe directie besloten tot het wijzigen van de organisatiestructuur. De voornaamste doelen daarvoor ZIJN¹⁰.

- Teams en teamgericht werken zijn de basis voor de structuur.
- Heldere afbakening van de domeinen bestuur-directie-management.
- Flexibiliteit: de organisatie moet zonder ingrijpende wijzigingen kunnen inspelen op veranderende eisen (omgeving, politiek).
- Staftaken ondersteunend aan primair proces (services) + besturing organisatie (concernstaf).
- Verschuiving van staf ten gunste van het primaire proces (taakstelling 20% in 2010).

Een en ander heeft per 1 juli geresulteerd in een nieuwe organisatiestructuur. Vanaf die datum kent de provincie Drenthe zes afdelingen, respectievelijk Wegen en Kanalen, Milieu, Water en Bodem, Economie, Cultuur, Welzijn en Handhaving, Ruimtelijke Ontwikkeling, Service Managementondersteuning en Service Facilitair¹¹. Daarnaast wordt de directie ondersteund

9 Gebaseerd op: Aardema, H., *Control voor leiders. Wat doet ú aan 'het systeem'?*, Elsevier Overheid Den Haag, 2007.

10 Bron is informatie op Huisnetpagina's inzake organisatieontwikkeling, toelichting op de presentatie van de visie 'Naar een nieuwe organisatiestructuur' op 16 februari 2007.

11 Bron is het organigram op Huisnet/O&O-pagina's op 13 juli 2007.

door een concernstaf en het bestuur door Bureau Bestuurszaken. Ten slotte is er nog een Programma- en Projectenbureau.

Aan het wijzigen van het systeem van sturing en beheersing en, daarmee samenhangend, het systeem van planning en control, wordt op dit moment gewerkt¹².

2.3 Hoofdvorm 2: Contractmanagement

Contractmanagement in het algemeen¹³

Contractmanagement is een vorm van interne verzelfstandiging. Managementcontracten worden afgesloten tussen politiek bestuur en ambtelijk management. In het contract worden afspraken neergelegd over:

- de in een bepaalde periode en onder bepaalde omstandigheden (wet- en regelgeving en beleid) door de dienst te verrichten taken;
- de daartoe te besteden middelen (financiën, personeel, materieel, huisvesting, en dergelijke);
- de voorwaarden waaronder deze taken worden verricht. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat het ambtelijk management een bepaalde substitutievrijheid heeft tussen deelbudgetten.

Kort gezegd wordt bij contractmanagement de input en output van tevoren vastgelegd. Binnen de contractvoorwaarden is het ambtelijk management vrij te beslissen op welke wijze uitvoering plaatsvindt.

Contractmanagement is het meest eenvoudig toepasbaar als de output eenvoudig meetbaar is, als de (externe) omstandigheden waaronder de taken worden verricht vooraf en achteraf duidelijk en eenvoudig meetbaar zijn en als duidelijk is wat nodig is om deze output te bereiken. Dan is het mogelijk zo concreet mogelijke afspraken te maken.

Als onduidelijkheid bestaat over een of meer van bovengenoemde factoren, moet daar bij het opstellen van het managementcontract rekening mee worden gehouden. Als bijvoorbeeld de output niet goed meetbaar is, kan een procesbudget worden toegepast. In geval van een procesbudget worden alleen eisen gesteld aan het activiteitsniveau, dat wil zeggen de inspanningen die geleverd moeten worden om een bepaalde output te kunnen realiseren.

Daarnaast geldt dat contractmanagement moeilijker toepasbaar is indien het gaat om taken die sterk aan politieke wensen/voorkeuren onderhevig zijn. Een managementcontract biedt niet de ruimte om in te spelen op gewijzigde politieke wensen/voorkeuren. In dat geval zal het contract eerst gewijzigd moeten worden, hetgeen niet ten goede komt aan de beoogde efficiëntie.

12 Onder andere door middel van het project Domeinafbakening, dat tot doel heeft te beschrijven welke sturingslaag waarover gaat, en de ontwikkelopdrachten van de managers van de nieuwe en nieuw te vormen organisatie-eenheden.

13 Deze paragraaf is gebaseerd op Kickert, W.J.N., Mol, N. en Sorber, A., *Verzelfstandiging van Overheidsdiensten*, artikel ter introductie van het Congres 1992 van de Vereniging voor Bestuurskunde, 1992 en Helden, G.J., *Contractmanagement bij lagere overheden. De noodzaak van maatwerk.*, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, mei 1992, pagina's 204-215.

Andere vormen van verzelfstandiging¹⁴

Contractmanagement is een vorm van verzelfstandiging. Verzelfstandiging houdt in dat een bestuursorgaan minder zeggenschap krijgt over een bepaalde taak. Verzelfstandiging kan zowel intern en extern zijn.

Vormen van interne verzelfstandiging, gerangschikt naar oplopende mate van zelfstandigheid, zijn de volgende.

- Zelfbeheer: het verzelfstandigde deel krijgt bepaalde vrijheden ten aanzien van het gebruik van productiemiddelen.
- Contractmanagement: het verzelfstandigde deel krijgt bepaalde vrijheden bij het gebruik van productiemiddelen en daarnaast worden afspraken gemaakt over te realiseren prestaties.
- Agentschap: het verzelfstandigde deel hangt nog steeds direct aan het bestuursorgaan, maar doet het uitvoerende werk zo zelfstandig mogelijk. Hierbij kan gedacht worden aan de Belastingdienst.

Vormen van externe verzelfstandiging, eveneens gerangschikt naar oplopende mate van zelfstandigheid, zijn de volgende.

- Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO): bij een ZBO is de taakstelling nog sterk gekoppeld aan het overheidsbeleid, maar voor de uitvoering is het ZBO zelf verantwoordelijk. ZBO's hebben een eigen hoofddirectie, waardoor de dienstuitvoering niet direct onder het bestuursorgaan staat. Een voorbeeld van een ZBO is de Informatie Beheer Groep.
- Overheids-NV: dit zijn de (voormalige) NUTS-bedrijven, zoals de Nederlandse Spoorwegen.
- Uitbesteden/privatiseren: het verzelfstandigde deel gaat als zelfstandig bedrijf verder, maar de voormalige moederorganisatie blijft wel betrokken bij de organisatie of blijft belanghebbende bij de door het verzelfstandigde deel voortgebrachte producten.
- Marktsturing/afstoten: tussen het verzelfstandigde deel en de voormalige moederorganisatie bestaat geen enkele relatie meer.

In het algemeen kan worden gezegd dat naarmate een taak meer uitvoerend is en minder beleidsmatig, een meer vergaande vorm van verzelfstandiging kan worden toegepast. In onderstaand schema blijkt dat de (noodzaak tot en behoefte aan) politieke sturing groter wordt naarmate de activiteiten meer op innovatie of zelfs ad-hocproces lijken en daarmee minder voor verzelfstandiging in aanmerking komen¹⁵.

14 Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruikgemaakt van Bogt, H.J. ter, *Verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, in: *Bestuurskunde* 1999, pagina's 2-18 en Keunink, D. en Eppink, D.J., *Management & Organisatie*, Groningen, 2004.

15 Dit schema is gebaseerd op: Voigt, R. en Spijker, W. van (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*, Koninklijke Van Gorcum Assen, 2003.

Processen bij de overheid	Beeld	Proceskenmerken	Rollen	Organisatie
Het bedrijfsproces	Fabriek	Gespecificeerd, scheiding ontwerp en uitvoering, vooraf instelbaar	Manager is beheerder, medewerkers zijn volstrekt productiegericht	Klassieke organisatie-principes mogelijk
Het innovatieproces	Researchafdeling	Ongespecificeerd proces, structuur wel voorspelbaar, resultaat onbekend, inhoud onvoorspelbaar	Manager stuurt en neemt inhoudelijk deel, creativiteit staat bij medewerkers hoog in het vaandel	Aparte, tijdelijke organisatie
Het ad-hocproces	Brandje blussen	Proces niet instelbaar, unieke situatie, oplossing ontstaat al doende, doel is probleem oplossen/rust herstellen	Politiek stuurt sterk	Netwerk van kundige medewerkers, niet-hiërarchisch

Achtergrond en totstandkoming contractmanagement bij de provincie Drenthe

In het kader van de transformatie van de provincie Drenthe van een inputgerichte naar een output/productgerichte bedrijfsmatig opererende organisatie is gekozen voor het werken op basis van contractmanagement. Het eerste managementraamcontract is afgesloten voor de vaarweg Meppel-De Punt voor de periode 1994 tot 2004. In 1996 zijn managementraamcontracten afgesloten voor de landwegen en voor de overige vaarwegen voor de periode 1996 tot 2004. Daarnaast werden elk jaar managementjaarcontracten opgesteld, passend binnen het financiële meerjarenkader van het raamcontract.

Doelen van de invoering van contractmanagement waren.

- Het mogelijk maken van bestuur op hoofdlijnen, zodat er voor het bestuur capaciteit vrijkomt zich intensiever te bemoeien met zaken die stringenter politieke sturing vergen.
- Efficiënter werken, zodat schaarse overheidsmiddelen zuiniger besteed kunnen worden.
- Door contractmanagement kan het uitvoerende apparaat namelijk gericht en slagvaardiger opereren bij aanschaf, inruil, tegenvallers, etc. en gaat (als de contracten eenmaal geformuleerd zijn) minder personele capaciteit op in de voorbereiding van besluitvormingsprocedures.
- Het verkrijgen van meer inzicht in de kostenstructuur van (overheids)producten¹⁶.

GS zagen als voordeel dat het bestuur na het afsluiten van een managementcontract helderheid heeft over de budgettering van een overheidstaak, dat er behoudens gespecificeerde uitzonderingen als wetwijzigingen, areaaluitbreiding, etc. geen tekorten in de meerjarenplanning van die taak ontstaan en dat helder is wie aanspreekbaar en afrekenbaar is voor een te leveren prestatie (resultaatsverplichting). Door het contract zou er duidelijkheid ontstaan over wederzijdse verplichtingen, bevoegdheden en spelregels waardoor een resultaatgerichtere werkwijze zou worden bereikt.

Daarnaast werd in de overwegingen meegenomen dat contractmanagement voor de uitvoerende ambtelijke dienst het voordeel biedt dat er een zeer directe relatie ontstaat tussen uitvoerende en “zijn/haar” taak, dat de uitvoerende zelf verantwoordelijk is voor het realiseren van overeengekomen resultaatsverplichting (= stimulans, uitdaging) en optimaal kan schuiven tussen kostensoorten (binnen de overeengekomen regels).

Juridisch kader

Het juridisch kader zoals beschreven in de paragraaf over regulier integraal management is voor een groot deel van overeenkomstige toepassing op de Productgroep WK.

Het Besturingsconcept en de Vaststelling zijn onverkort van toepassing. Qua mandatering neemt de Productgroep WK echter een bijzondere positie in.

In het Besluit mandaat, volmacht, machtiging GS wordt aan de directeur mandaat verleend tot het namens en onder verantwoordelijkheid van GS nemen van beslissingen ter uitoefening van de bestuurs- en beheersbevoegdheden. Het Besluit ondermandaat directeur-secretaris bepaalt vervolgens dat aan het hoofd van de Productgroep WK de bevoegdheid wordt verleend om, met inachtneming van de managementcontracten beheer en onderhoud en binnen de goedgekeurde begroting c.q. begrotingsposten werken, diensten en leveringen op te dragen en overige financiële beslissingen te nemen ter uitvoering van de door het college jaarlijks vastgestelde uitvoeringsprogramma's inclusief de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten, tenzij expliciet ten aanzien van een onderdeel van een programma is aangegeven dat nog nadere voorstellen aan het college zullen worden voorgelegd.

Het financiële kader wordt gevormd door een raamcontract en een jaartranche. Het raamcontract geldt voor een periode van tien jaren en geeft het beleid weer; de doelstellingen die GS in deze periode willen bereiken. De jaartranches geven voor dat jaar aan welke middelen nodig zijn en welke prestaties geleverd moeten worden om te kunnen voldoen aan hetgeen is afgesproken in het kader van het raamcontract.

Situatie nu

Met ingang van 2004 is er één managementraamcontract, waarin afspraken zijn gemaakt over het beheer en onderhoud van de landwegen, de vaarweg Meppel-De Punt en de Zuid-Drentse vaarwegen. Het contract geeft de beschikbare middelen, de te leveren prestaties en de bevoegdheden en regels met betrekking tot de mandatering weer.

Het contract houdt in dat het hoofd van de Productgroep WK zich tegenover GS verbindt het beheer en onderhoud van Drentse provinciale wegen en vaarwegen tegen de afgesproken kwaliteit en prijs op zich te nemen en daarover verantwoording af te leggen. Het contract heeft uitsluitend betrekking op de aanwezige infrastructuur; dus niet op uitbreiding daarvan of op overig nieuw beleid. De enige uitzondering hierop vormt de verbreding van de hoofdrijbanen voorzover dat tegelijk geschiedt met het aanbrengen van deklagen en voor zover dat ruimtelijk realiseerbaar is en mits dit blijft binnen de beheer- en streefbreedtes.

Het hoofd is budgethouder van de in de jaartranches aangegeven budgetten. Per beheersgebied is een bestemmingsreserve vastgesteld die de tekorten of overschotten opvangt. Als budgethouder is het hoofd, met inachtneming van de provinciale regelingen, gerechtigd om binnen de aan hem verleende mandaten, overeenkomsten ten laste van de provincie aan te gaan betreffende aannemingen en tot het leveren van goederen en diensten. Hij dient zich daarbij te houden aan de gemaakte afspraken met of besluiten van de directie en/of GS. Dit laatste betreft met name de personele, financiële en facilitaire dienstverlening, dus de ondersteuning via de stafgroepen. Het mandaat omvat niet het vaststellen van de formatie. Dit gebeurt door middel van GS-besluiten. Het hoofd is bevoegd gedeelten van de budgetverantwoordelijkheid en bijbehorende bevoegdheden door te mandateren aan subbudgethouders. Dit wordt in de jaartranches weergegeven.

Het hoofd heeft het recht om de geplande verdeling van de financiële middelen over de looptijd van een uitvoeringsjaar te wijzigen als dit voor een optimale benutting van de begrotingsgelden wenselijk is (met uitzondering van de apparaatskosten). Indien dit van toepassing is, wordt hierover verantwoording afgelegd in de bedrijfsrapportages c.q. in het jaarverslag.

Over het verloop en de realisatie van de te verrichten prestaties in de jaarlijkse managementcontracten verschijnt naast de bedrijfsrapportages een bestuursjaarverslag. Dit is een drieledige rapportage; namelijk in één boekwerk wordt het totale verslag van het afgelopen jaar weergegeven, wordt een tussenrapportage van het lopende jaar verstrekt en wordt een indicatieve vooruitblik op het komende jaar gegeven. In dit verslag wordt verantwoording afgelegd over de prestaties, de daarbij geleverde kwaliteit, kosten en tijd, afgezet tegen de doelstelling c.q. begrotingen over het afgelopen jaar. Het verslag signaleert afwijkingen en doet voorstellen voor bijsturing. Tevens bevat het een hoofdstuk over het (beleids)monitoringsysteem van WK.

Naar aanleiding van het Bestuursjaarverslag wordt in overleg tussen beide contractspartijen beoordeeld of er reden is de contracten aan te passen. Bij het niet nakomen van de inlevertermijnen of overschrijdingen van budgetten kunnen GS overgaan tot het eisen van frequentere rapportages of het intrekken van mandaten.

2.4 Verschillen tussen beide hoofdvormen

Na hiervoor beide hoofdvormen te hebben besproken, zal in deze paragraaf worden uitgelegd wat de belangrijkste verschillen tussen beide vormen zijn.

Het eerste verschil is gelegen in de wijze van sturing door GS. In beginsel hoeft WK slechts twee keer per jaar naar GS, namelijk voor de vaststelling van de jaartranches en voor het Bestuursjaarverslag.

De wijze van sturing door de directie op de Productgroep WK verschilt eveneens ten opzichte van de sturing op de andere groepen¹⁷. Sturing door de directie is slechts in beperkte mate mogelijk, omdat zij alleen kan sturen op zaken die buiten het contract om gaan c.q. niet daarin zijn begrepen.

Het hoofd van WK is bevoegd om de geplande verdeling van de financiële middelen over de looptijd van een uitvoeringsjaar te wijzigen als dit voor een optimale benutting van de begrotingsgelden wenselijk is. Andere hoofden hebben deze bevoegdheid niet.

Een bijzonder punt ten slotte is gelegen in de werking van de bestemmingsreserves. Per beheersgebied is een bestemmingsreserve ingesteld waarmee mee- en tegenvallers worden opgevangen. Meevallers vloeien niet terug naar de algemene reserve, maar naar de betreffende bestemmingsreserve waardoor de Productgroep WK haar eigen tegenvallers kan opvangen. Overigens is het werken met bestemmingsreserves niet inherent aan het werken met een managementcontract. Bestemmingsreserves kunnen ook worden toegepast in situaties waarin niet wordt gewerkt met een managementcontract. Zo kent de voormalige Productgroep Verkeer en Vervoer bijvoorbeeld een bestemmingsreserve Investerings Verkeer en Vervoer. Deze reserve is bedoeld ter egalisatie van de kapitaallasten van infrastructurele investeringen. Daarnaast geldt dat er wordt gewerkt met een lijst van reserveprojecten. als de financiële tussenresultaten meevallen of als een gepland project niet tot besteding komt, kan het hoofd van WK besluiten een reserveproject vrij te geven. hierdoor wordt voorkomen dat het beschikbare budget niet volledig wordt benut.

17

Sturing wordt in dit onderzoek opgevat als het vooraf vaststellen van afspraken en het achteraf beoordelen van de resultaten daarvan. Formeel juridisch mag de directie wel tussentijds 'bijsturen' op de voortgang van de werkzaamheden die worden uitgevoerd op grond van het managementcontract, maar gezien het feit dat de directie geen partij is bij het managementcontract, ligt dit niet voor de hand.

3 Analyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.2 een model gepresenteerd met behulp waarvan dit onderzoek is verricht. Het model vloeit voort uit de probleemstelling en de onderzoeksvragen en is mede gebaseerd op het meest gangbare model voor doelmatigheids- en doeltreffendheids-onderzoek. Zoals in paragraaf 1.3 al globaal is uiteengezet bestaat het model uit drie delen. Ten eerste de aan het contractmanagement gestelde doelen (A), in de tweede plaats de geldende sturingsfilosofie (B) en ten slotte het huidige systeem van planning en control (C). De beschrijving van dit analysemodel vindt plaats in paragraaf 3.2. De drie onderdelen worden “opgeknipt” in indicatoren met behulp waarvan wordt gemeten in hoeverre het managementcontract de gestelde doelen heeft behaald (A), in welke mate het contractmanagement past binnen de geldende sturingsfilosofie (B) en binnen het huidige systeem van planning en control. Deze analyse wordt beschreven in paragraaf 3.3.

3.2 Het analysemodel

In dit onderzoek naar de werking van het managementcontract wordt ingezoomd op de mate waarin het managementcontract de beoogde doelen daadwerkelijk behaalt. Het gaat hier niet om de effecten van extern gericht beleid, maar om de werking en effecten van een bepaald sturingsinstrument. Het betreft aldus de bedrijfsvoering en niet het beleid van de provinciale organisatie¹⁸.

De gewenste output en outcome gerelateerd aan het onderwerp van dit onderzoek betreffen respectievelijk het managementcontract en de effecten van de geleverde prestaties op basis van het managementcontract (is het veiliger op de Drentse wegen?). Het laatste blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. De aan/voor het managementcontract gestelde doelen die bovendien aan de invoering daarvan ten grondslag liggen vormen een deel van het kader waaraan de werking van het contract wordt getoetst.

Uit de GS-nota van 28 juni 1994, registratienummer 11/94-6.509, blijkt dat het de volgende doelen (onderdeel A) betreft.

- Het mogelijk maken van bestuur op hoofdlijnen, zodat er voor het bestuur capaciteit vrijkomt zich intensiever te bemoeien met zaken die stringenter politieke sturing vergen.
- Efficiënter werken, zodat schaarse overheidsmiddelen zuiniger besteed kunnen worden. Door contractmanagement kan het uitvoerende apparaat namelijk gericht en slagvaardiger opereren bij aanschaf, inruil, tegenvallers, etc. en gaat (als de contracten eenmaal geformuleerd zijn) minder personele capaciteit op in de voorbereiding van besluitvormingsprocedures.
- Het verkrijgen van meer inzicht in de kostenstructuur van (overheids)producten.

18 Analooq aan de beleidscyclus 'beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en terugkoppeling/evaluatie' (Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, (1993)) zou ook voor dit onderzoek gesproken kunnen worden van 'beleidsevaluatie', maar het betreft dan wel het interne, op bedrijfsvoering gerichte beleid. In het INK-model betreft dit onderzoek een bijdrage aan de fase 'Check'.

De overige delen van het toetsingskader betreffen respectievelijk de geldende sturingsfilosofie (onderdeel B) en het huidige systeem van planning en control (onderdeel C). Het eerste deel van het toetsingskader betreft de doeltreffendheid en gaat over de mate waarin het managementcontract de beoogde doelen heeft behaald. Het tweede deel betreft de doelmatigheid van het contract. In dit laatste deel wordt niet zozeer gekeken naar de kosten en de baten ervan, maar naar de werking van het managementcontract in het licht van het huidige systeem van sturing en beheersing. Het behalen van de doelen (onderdeel A) wordt als het ware ook bekeken en beoordeeld in het licht van de geldende sturingsfilosofie (onderdeel B) en het systeem van planning en control (onderdeel C).

De onderdelen A, B en C vormen tezamen het normenkader voor dit onderzoek.

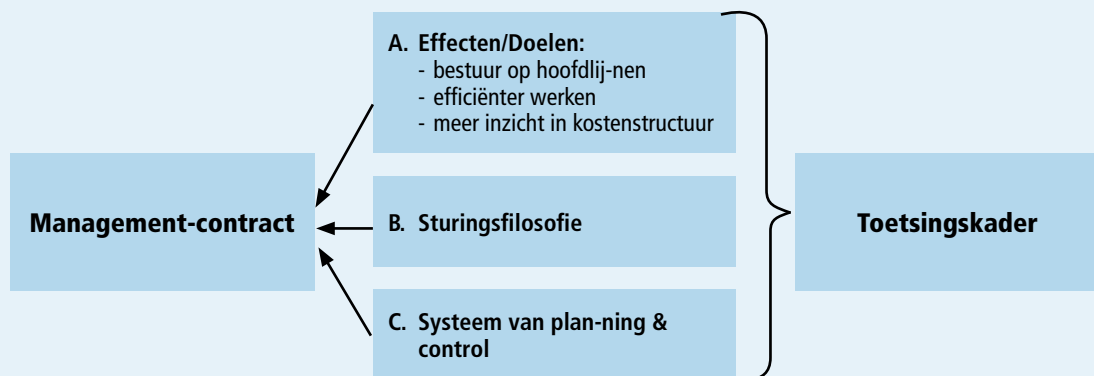
Daarnaast wordt op de overige onderzoeksvragen een antwoord gegeven.

1. Hoe werkt een managementcontract en welke (aard) en welk type taken vallen daaronder?
2. Welke alternatieven voor een managementcontract zijn er?
3. Welke voorwaarden kunnen worden gesteld aan de aard en het type van taken die eronder kunnen vallen?

Het normenkader bevat normen ten aanzien van de te bereiken doelen.

Aan de hand van dit normenkader wordt getoetst in welke mate de gestelde doelen worden behaald.

Vertaald naar het onderwerp van dit onderzoek ziet het onderzoeksschema er als volgt uit.



Hierna worden de drie onderdelen van het toetsingskader nader uitgesplitst in indicatoren en ze worden nader toegelicht.

A. Effecten/Doelen

Bestuur op hoofdlijnen

Blijkens de GS-nota van 28 juni 1994, registratienummer 11/94-6.509, was het eerste doel ervan het mogelijk maken dat het college zijn tijd en energie zou besteden aan zaken die “meer stringenter politieke sturing” behoeven. Hieruit vallen twee zaken te destilleren. Ten eerste dat de zaken die het contract regelt niet - althans minder dan andere beleidsterreinen - veel politieke sturing behoeven en ten tweede dat het contract de middelen zou moeten verschaffen met behulp waarvan dit doel mogelijk wordt. Bij dit laatste valt met name te denken aan een ruimer mandaat, zowel in absolute (meer bevoegdheden) als in relatieve zin (ruimere bevoegdheden). Beide mogelijk zowel voor financiële als beslissingsbevoegdheden. Vandaar dat dit doel is uitgesplitst in de volgende indicator.

- Meer en/of ruimere bevoegdheden, financieel en beslissingsbevoegdheid?

Efficiënter werken

Het tweede doel van het contract was dat het moest leiden tot efficiënter werken. Op die manier zouden schaarse overheidsmiddelen “zuiniger” kunnen worden besteed. Het ambtelijke apparaat zou “gerichter en slagvaardiger” kunnen opereren bij aanschaf en inruil van goederen en het opvangen van tegenvallers. Daarnaast zou “minder capaciteit” besteed hoeven te worden aan de (voorbereiding van) besluitvormingsprocedures. In zekere zin is dit de andere kant van de medaille genaamd “bestuur op hoofdlijnen”. Immers, als het ambtelijke apparaat een ruimer mandaat heeft, is men bevoegd meer zelf te beslissen en uit te voeren en hoeft er daarvoor minder naar GS te worden gegaan. Om dit doel te meten wordt een onderverdeling gemaakt in de volgende indicatoren.

- Minder GS-nota's?
- Meer slagvaardig?
- Minder personele capaciteit (overhead) nodig?
- Oordeel respondenten over (het behalen van) dit doel.

Omdat de eerste drie indicatoren moeilijk in absolute zin zijn te meten (er kan niet een goede vergelijking plaatsvinden, zowel niet met een fictieve situatie als niet met de situatie voor het contract), worden deze geanalyseerd aan de hand van de indicatoren van het eerste doel en door middel van het weergeven van de visie van de respondenten.

Meer inzicht in de kostenstructuur

Het derde en laatste doel waarvoor het managementcontract is ingevoerd is het mogelijk maken van een groter inzicht in de kosten van overheidsproducten. Dit past in het tijdsbeeld van de tweede helft van de jaren negentig, waarin het zogenaamde new public management hoogtij vierde. Deze stroming stond (en staat) voor een bedrijfsmatig opererende overheid met een strakke sturing op input en output en met veel aandacht voor efficiënt werken.

Dit doel wordt gemeten door middel van deze indicatoren.

- Maakt het contract duidelijk wat de onderscheiden producten kosten?
- Biedt het contract een goed inzicht in de financiën van de Productgroep WK?
- Oordeel respondenten over (het behalen van) dit doel.

B. Sturingsfilosofie

De sturingsfilosofie wordt op dit moment nader ontwikkeld (onder andere in het project Domeinafbakening) en bekeken in het kader en als gevolg van de organisatieontwikkeling. Dat betekent dat daarover nog geen formele besluiten zijn genomen. Wel is er een duidelijke richting bepaald, onder andere in de eindrapportages van de projectgroep Bedrijfsvoering (april 2007) en in de presentaties van het college en GS aan de medewerkers (van 16 februari en 26 juni 2007). De aanbevelingen van de projectgroep zijn door de Stuurgroep Organiseontwikkeling, GS en de directie overgenomen.

Belangrijke en richtinggevende noties zijn.

- De directie moet in positie zijn zodat zij optimaal kan sturen.
- Er met een duidelijke grens zijn in verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende sturingslagen (GS, directie, management, medewerkers).
- Er moet sprake zijn van zuiver integraal management: een passend en afgewogen pakket aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor elke sturingslaag. Of in termen van de projectgroep: “Uitgangspunt is, dat elke leidinggevende echt verantwoordelijk gemaakt wordt voor zijn groep: zelfstandig takenpakket, eigen budget, eigen beslissingsbevoegdheid,

- eigen verantwoordelijkheden, duidelijke formulering te behalen resultaten, deskundig personeel”¹⁹.
- Dit pakket wordt tussen directie en manager jaarlijks afgesproken en neergelegd in een contract.
 - Eenheid van leiding en beleid in combinatie met collegiaal bestuur door het college.
 - Er is sprake van integrale afweging van beleid (inclusief risico’s).

De uitkomsten van de analyse van het behalen van de doelen (onderdeel A) worden bekeken in het licht van deze noties.

C. Systeem van planning en control

De opmerking die hiervoor bij onderdeel B is gemaakt ten aanzien van het feit dat dit aspect een “work in progress” is, geldt ook ten aanzien van het systeem van planning en control. Om die reden worden uit de reeds genoemde stukken belangrijke noties gedestilleerd. Daar worden de uitkomsten van de analyse van de doelbereiking (onderdeel A) tegen afgezet. De eindrapportage deel 2 van de projectgroep Bedrijfsvoering merkt hierover het volgende op: *“Bedrijfsvoering in de zin van planning en control moet worden ondersteund door een enkelvoudig instrumentarium, dat bestaat uit:*

- *Collegeprogramma → Begroting → Bedrijfsplannen → Individuele werkplannen.*
- *(...).*
- *De bedrijfsplannen staan zo dicht mogelijk bij het beleid dat de groepen en teams moeten uitvoeren en geven de basis voor de sturing van die uitvoering. Voor de bedrijfsplannen gelden minimumkwaliteitseisen”²⁰.*

De belangrijke noties zijn de volgende.

- Er is een enkelvoudig planning en control-instrumentarium.
- Bedrijfsplannen vormen de basis voor uitvoering van het beleid door de teams en voor sturing door management en directie.
- Het bereiken van provinciale doelstellingen staat voorop. Dit betekent dat ook de sturing daarop gericht moet zijn.
- De instrumenten in de planning en control-cyclus en de verantwoording over het bereiken van de doelen zijn slechts een middel tot een doel en dienen daarom sober en doelmatig te zijn.
- “Uitgangspunt is wel: management by exception, waarbij het gesprek gaat voor het instrument en waarbij contact gaat voor systeem”²¹.

3.3 Resultaat analyse

In deze paragraaf vindt de daadwerkelijke analyse plaats van het toetsingskader. Achtereenvolgens worden de drie onderzoeken van dat toetsingskader en de daarbij geformuleerde indicatoren behandeld. In het volgende hoofdstuk worden op basis van deze analyse conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

19 Eindrapportage deel 2 bedrijfsvoering april 2007, pagina 14.

20 Idem, pagina 17 en verder

21 Idem, pagina 17.

A. Effecten/Doelen

Bestuur op hoofdlijnen

Meer en/of ruimere bevoegdheden, financieel en beslissingsbevoegdheid?

In paragraaf 2.4 is besproken welke verschillen er bestaan tussen contractmanagement en regulier integraal management. Op basis hiervan kan gezegd worden dat het hoofd van de Productgroep WK meer bevoegdheden heeft dan hoofden van andere groepen. Het gaat hierbij om:

- de bevoegdheid om de geplande verdeling van de financiële middelen over de looptijd van een uitvoeringsjaar te wijzigen als dit voor een optimale benutting van de begrotingsgelden wenselijk is;
- de bevoegdheid om met de bestemmingsreserve mee- en tegenvallers op te vangen en
- de bevoegdheid om een reserveproject vrij te geven als bijvoorbeeld de financiële tussenresultaten meevallen.

Efficiënter werken

- Minder GS-nota's?

In beginsel hoeft de Productgroep WK slechts tweemaal per jaar naar GS. De eerste keer is voor de vaststelling van de jaarcontracten/-tranches en de tweede keer betreft de GS-nota inzake het Bestuursjaarverslag. In dit stuk wordt aan GS verslag gedaan van de mate waarin en de wijze waarop de in de jaarcontracten geformuleerde doelen zijn behaald. Daarnaast brengt de productgroep alleen stukken in GS die onderwerpen betreffen waarvoor het hoofd WK geen mandaat heeft. In feite is dit alles wat niet in het contract is opgenomen. Dit laatste is het afgelopen jaar verschillende malen gebeurd. Bijvoorbeeld met betrekking tot de GS-nota's inzake Kunst bij Kunstwerken, pilot Stil Asfalt en Aanleg passantenhaven Dieverbrug. Bij alle drie stukken speelde de vraag of dit zich al dan niet binnen het contract afspeelde. Met andere woorden, betreft het een zaak waarvoor het hoofd WK bevoegd is, waarvoor het contract financiële ruimte biedt en of het al dan niet "nieuw beleid" betrof. Met betrekking tot het laatste zou gesteld kunnen worden dat hiervoor zelfs naar PS gegaan zou moeten worden. Immers, voor nieuw beleid zijn PS op grond van het budgetrecht bevoegd te beslissen om daar al dan niet gelden voor vrij te maken.

Een globale vergelijking, bijvoorbeeld met betrekking tot inkoop en aanbesteding, maakt duidelijk dat WK inderdaad (veel) minder nota's ter besluitvorming in GS brengt.

- Meer slagvaardig?

Zoals hiervoor is gesteld, hoeft de Productgroep WK in beginsel slechts tweemaal per jaar naar GS. Als besluitvorming moet plaatsvinden in een GS-vergadering, kost dit gemiddeld anderhalf tot twee weken extra ten opzichte van besluiten die niet in een GS-vergadering genomen hoeven te worden. Als een beslissing moet worden genomen door het hoofd kan dit vaak dezelfde dag nog. De Productgroep WK kan hierdoor slagvaardiger opereren.

- Minder personele capaciteit (overhead) nodig?

Het voorgaande maakt dat er voor dergelijke zaken ook minder capaciteit nodig is. Wel is het zo dat dit voordeel enigszins teniet wordt gedaan door het feit dat WK in feite te maken heeft met een dubbele planning en control-cyclus. Zie daarover hierna bij C, Systeem van planning en control²².

22

Uit historische gegevens blijkt dat de formatieomvang in de loop der tijd wel is afgenomen. Van 71,5 fte in 1997 tot 62,5 fte sinds het jaar 2000. Het is echter niet te zeggen of de oorzaak hiervan ligt in het werken met een managementcontract.

- Oordeel respondenten over (het behalen van) dit doel.
Alle respondenten zijn het erover eens dat dit doel door middel van het werken met contractmanagement wordt gehaald. Het hoofd WK is met het college een contract aangegaan om een groot aantal zaken voor elkaar te maken binnen bepaalde financiële en beleidskaders. Daarvoor heeft hij, eveneens op grond van het contract en het Besluit mandaat, machtiging en volmacht GS, een afgepast mandaat. GS worden in beginsel slechts tweemaal per jaar gevraagd te besluiten; voor het overige is het hoofd WK bevoegd. Wel is het zo dat GS niet zozeer beslissen op hoofdlijnen, want de contracten en het verslag kennen een zeer gedetailleerd aggregatieniveau. Met de dagelijkse gang van zaken van de productgroep bemoeien GS zich echter niet. Dit maakt dat er per saldo minder capaciteit nodig is voor dergelijke taken.

Meer inzicht in de kostenstructuur

- Maakt het contract duidelijk wat de onderscheiden producten kosten?
Hierover zijn de respondenten het niet eens. Vanuit de hoek van Financiën en Control (FC) is men van mening dat het contract weliswaar vooraf tot in detail laat zien wat de voort te brengen producten gaan kosten, wat er precies gebeurt “binnen” het contract is niet helder, maar zelfs ondoorzichtig. WK brengt hiertegen in dat alles tot in detail inzichtelijk te maken valt, maar dat dat een enorme hoeveelheid (en formaat) aan Excel-sheets oplevert. Dat is wederom praktisch niet werkbaar. FC is van mening dat het inzicht in de kosten tussentijds en achteraf slechts beperkt mogelijk is.
- Biedt het contract een goed inzicht in de financiën van de Productgroep WK?
In de eerste plaats is het zo dat de cyclus van WK (richting GS) niet synchroon loopt met de reguliere planning en control-cyclus. De jaarplannen van WK zijn steeds later klaar dan de begroting. Dit maakt dat een en ander moet worden hersteld bij de eerste begrotingswijziging. Dit maakt de financiën van WK minder inzichtelijk voor de staten. Volgens WK is men niet te laat, maar wenst men niet bij de systematiek van de begroting aan te sluiten, omdat deze te weinig specifiek is voor WK. Dit maakt dat, als men daarbij wel zou aansluiten, de waarde van de jaarcontracten te laag uit zou vallen.
Een tweede punt is het feit dat WK bevoegd is te schuiven in en tussen budgetten. Dit komt volgens WK de slagvaardigheid ten goede, maar levert volgens FC ondoorzichtigheid op. Het derde aandachtspunt is het feit dat overschotten niet terugvloeien naar de algemene middelen, maar terecht komen in de egalisatiereserve. Deze reserve zorgt over langere tijd voor het uiteffenen van inkomsten en uitgaven, doordat met meevallers toekomstige tegenvallers worden opgevangen.
- Oordeel respondenten over (het behalen van) dit doel.
Respondenten zijn het erover eens dat de contracten vooraf een goed en gedetailleerd inzicht bieden in de producten en de kosten daarvan. Ook is men het eens over het feit dat de gegevens voor de (product)begroting te laat worden aangeleverd. Men heeft echter een verschillende uitleg over de redenen die hieraan ten grondslag liggen. Overigens zijn de hoofden WK en FC hierover in gesprek. Men verschilt van mening over nut en noodzaak en invulling van de egalisatiereserve. Volgens WK is dit noodzakelijk, vanuit FC wordt dit betwist. Men kan zich bijvoorbeeld voorstellen dat deze reserve slechts voor een beperkt deel van de activiteiten zou gelden en dat overige mee- en tegenvallers worden gedekt door en via GS. Dit is vergelijkbaar met het “flexibel budget” van de Facilitaire Groep. Grote meevallers vloeien hierdoor terug naar de algemene middelen, zodat het bestuur deze kan gebruiken voor (nieuwe) prioriteiten.

B. Sturingsfilosofie

In principe past het werken met een managementcontract prima binnen de huidige sturingsfilosofie. Immers, het verschaft duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is, welke randvoorwaarden voor het uitoefenen van die verantwoordelijkheid gelden en het biedt een afgewogen pakket aan bevoegdheden om de verantwoordelijkheid ook echt als integraal manager waar te (kunnen) maken. Vraag en aanbod zijn op elkaar afgestemd.

De huidige sturingsfilosofie noch de uitkomsten van de interviews geven aanknopingspunten om voor een verdergaande (bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan of een agentschap), dan wel minder vergaande vorm van verzelfstandiging (zelfbeheer) te kiezen. Immers, de lijn is dat er wel gestuurd dient te worden op prestaties, maar dat meer afstand niet noodzakelijk is. De feitelijke inrichting van het managementcontract WK doet hier echter wel iets aan af. Ten eerste wordt het contract gesloten tussen hoofd WK en GS. Dat betekent dat de directie slechts kan sturen op die zaken die geen deel van het contract uitmaken. Dat is zeer beperkt en de directie is hierdoor niet goed in positie. Ten tweede levert dit op dat er sprake is van een dubbele planning en control-cyclus. Namelijk de reguliere cyclus Collegeprogramma → Begroting → Bedrijfsplannen → Individuele werkplannen (en natuurlijk de terugkoppelingsinstrumenten en momenten) en daarnaast de bestuurlijke cyclus Meerjarencontract → Jaarcontracten (eveneens met terugkoppeling achteraf door middel van het Bestuursjaarverslag). Ten slotte is het zeer de vraag of er sprake is van integraal afgewogen beleid, zoals de huidige filosofie voorstaat. Door de systematiek - die dus afwijkt van hetgeen geldt voor het reguliere integraal management - en het feit dat de informatie in de (product)begroting niet actueel is en later wordt gewijzigd bij de eerste begrotingswijziging, is de kans klein dat de jaarcontracten en het beleid daarbinnen deel uitmaken van een bestuurlijke afweging en prioritering in een groter verband.

C. Systeem van planning en control

Doordat er, zoals hiervoor beschreven, sprake is van een dubbele planning en control-cyclus, is er geen sprake van het gewenste “enkelvoudig planning en control-instrumentarium”²³. Daarnaast vormt het bedrijfsplan niet de basis voor uitvoering van het beleid door de teams en voor sturing door de directie. De reden hiervoor is dat de daadwerkelijke inhoud van hetgeen de productgroep moet presteren niet in het bedrijfsplan is bepaald en afgesproken, maar in het jaarcontract. Over de sturing is hiervoor ook al iets gezegd. In dit kader is het zo, dat de directie slechts beperkt kan sturen. Ook PS kunnen dat maar in beperkte mate, want zij worden de facto slechts gevraagd om geld vrij te maken. Hoe en waaraan dat geld wordt besteed wordt hun niet gevraagd. De staten beslissen slechts over het Provinciaal verkeers- en vervoersplan (PVVP) en daarin staat nu net niets over de taken die WK uitoefent²⁴. Gesteld kan worden dat er sprake is van een “sturingslacune”: noch PS, noch GS en noch de directie kunnen hun respectieve sturingstaken goed uitoefenen. De directie vanwege het feit dat zij geen contractspartij is en dus niet (voldoende) daarop kan sturen, het college van GS, omdat zij ten eerste een enorme hoeveelheid informatie krijgen die (ten tweede) te laat is (c.q. niet volledig accuraat bij de behandeling van de begroting). De reden voor het feit dat ook de staten hun sturende rol niet (kunnen) waarmaken, is dat er aan hetgeen op basis van het contract gebeurt niet voortvloeit uit specifieke keuzes van de staten die daarnaast zijn vastgelegd in beleid. Dit is bijvoorbeeld op het terrein van cultuur en welzijn wel het geval middels nota's als Mensen in het middelpunt.

23 Overigens verschijnen er vanuit andere groepen ook wel documenten buiten de reguliere planning en control-cyclus om. Hierbij valt te denken aan het Jaarverslag handhaving, het Meerjarenuitvoeringsprogramma verkeer en vervoer en het Meerjarenprogramma Wet bodem-bescherming 2005-2009.

24 Overigens hebben de staten hiertoe zelf besloten, getuige de brief van GS aan de Statencommissie BFE (destijds BFSEA) van 1 februari 1995, kenmerk 4.10/9501356 (“begroting als politiek raamcontract tussen PS en GS” en de PS-besluiten (statenstukken 391 en 392/1995).

Natuurlijk is het zo dat de aard van de taken die onder het managementcontract vallen anders is. Dat wil echter niet zeggen dat de politiek zich daar op hoofdlijnen niet over uit zou hoeven of moeten spreken²⁵. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan het onderhoudsniveau van de wegen of het al dan niet voorstaan van “fluisterasfalt” op wegen in of nabij de ecologische hoofdstructuur. Dit zijn politieke keuzes en die hebben gevolgen voor het toe te wijzen budget.

Dat er sprake is van twee cycli met elk eigen producten en documenten, maakt dat dat op zichzelf al niet “doelmatig en sober” is. Ook is het de vraag of er op deze manier wel sprake is van “management by exception”. Alles wordt in twee cycli uitvoerig vastgelegd en ter besluitvorming voorgelegd, terwijl het nuttiger zou zijn slechts te spreken over de bijzonderheden in dat gremium dat daarvoor bestaat, namelijk het gesprek tussen directie en manager.

25 Over omvangrijke besluiten, zoals areaalwijzigingen, besluiten de staten wel. Generiek, in voormelde statenstukken en herbevestigd bij de notitie ‘Onderhoud kapitaalgoederen’ in 2005, hebben de staten wel besluiten genomen met betrekking tot gewenst onderhouds- c.q. kwaliteitsniveau.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

De probleemstelling luidde als volgt.

In hoeverre is het uitvoeren van werkzaamheden binnen een provinciale organisatie op basis van een managementcontract doelmatig en doeltreffend?

Deze probleemstelling was uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

- Hoe werkt een managementcontract en welke (aard) en welke type taken vallen daaronder?
- Welke alternatieven voor een managementcontract zijn er?
- Welke voorwaarden kunnen worden gesteld aan de aard en het type van taken die eronder kunnen vallen?

De antwoorden op deze vragen zijn uitgewerkt in paragraaf 2.3. Hierin is uitgelegd dat contractmanagement een vorm van interne verzelfstandiging is. Andere vormen van interne verzelfstandiging zijn zelfbeheer en een agentschap. Daarnaast bestaan verschillende vormen van externe verzelfstandiging, zoals privatisering. Naarmate een taak meer uitvoerend is en minder beleidsmatig, kan een meer vergaande vorm van verzelfstandiging worden toegepast.

Een managementcontract wordt afgesloten tussen politiek bestuur en ambtelijk management. In een managementcontract worden afspraken neergelegd over:

- de in een bepaalde periode en onder bepaalde omstandigheden door de dienst te verrichten taken;
- de daartoe te besteden middelen;
- de voorwaarden waaronder deze taken worden verricht.

Contractmanagement is het meest eenvoudig toepasbaar als vorengenoemde aspecten vooraf en achteraf goed meetbaar zijn en bij taken die weinig onderhevig zijn aan politieke voorkeuren. Het vorenstaande maakt dat de taken die door de Productgroep WK worden uitgevoerd geschikt zijn om onder te brengen in een managementcontract, nu de output en de te leveren inspanningen om deze output te realiseren vooraf en achteraf goed meetbaar zijn.

Binnen het takenpakket van de Productgroep WK leent met name het beheer en onderhoud van de Drentse wegen en vaarwegen voor het onderbrengen in een managementcontract, nu deze taak nauwelijks onderhevig is aan politieke wensen/voorkeuren.

In hoofdstuk 3 is de probleemstelling (de hoofdvraag) vertaald in een toetsingskader dat bestond uit drie onderdelen. In onderdeel A is bekeken of de doelen van contractmanagement zijn gehaald. Vervolgens is het behalen van deze doelen bekeken en beoordeeld in het licht van de geldende sturingsfilosofie (onderdeel B) en het systeem van planning en control (onderdeel C).

Hierna zullen de conclusies en de aanbevelingen met betrekking tot de probleemstelling worden geformuleerd.

4.2 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

A. Effecten/doelen

Bestuur op hoofdlijnen wordt meer mogelijk gemaakt door het werken op basis van een managementcontract, nu het hoofd van de Productgroep WK meer en ook ruimere bevoegdheden heeft dan hoofden van andere groepen. Hierdoor komen er minder nota's ter besluitvorming in GS en kunnen GS meer tijd besteden aan zaken die meer politieke sturing behoeven. Aan de andere kant is de informatievoorziening op die twee momenten per jaar dermate uitgebreid en zo gedetailleerd, dat dit ten koste gaat van bestuur op hoofdlijnen.

De Productgroep WK hoeft in beginsel slechts twee maal per jaar naar GS. Overigens is in dit kader wel geconstateerd dat de Productgroep WK stukken in GS heeft gebracht waarbij de vraag speelde of het een zaak betrof waarvoor het hoofd WK bevoegd was waarvoor het contract de financiële ruimte bood of dat het nieuw beleid betrof. In het laatste geval had een en ander voorgelegd moeten worden aan PS.

Werken op basis van een managementcontract is ook efficiënter omdat meer slagvaardig kan worden geopereerd. Dat wil zeggen dat sneller beslissingen kunnen worden genomen. Hierdoor is ook minder personele capaciteit nodig. Dit alles maakt dat het werken met een managementcontract in beginsel efficiënter is.

Respondenten zijn het oneens over de vraag of door het werken op basis van een managementcontract meer inzicht in de kostenstructuur ontstaat. FC is van mening dat vooraf goed duidelijk is wat de voort te brengen producten gaan kosten. Echter, het inzicht in de kosten is volgens FC tussentijds en achteraf slechts beperkt mogelijk. Dit hangt volgens FC mede samen met de bevoegdheid van het hoofd WK om te 'schuiven' in en tussen budgetten. Volgens WK is alles inzichtelijk te maken, maar gebeurt dit slechts tot op zekere hoogte vanwege de grote hoeveelheid Excel-sheets die nodig is om alles inzichtelijk te maken.

De cyclus van WK loopt niet synchroon met de reguliere planning en control-cyclus. De jaarplannen van WK zijn later klaar dan de begroting, waardoor een en ander moet worden hersteld bij de eerste begrotingswijziging. Dit maakt de financiën van WK voor PS minder inzichtelijk. Overigens is men volgens WK niet te laat maar sluit het systeem van begroten van WK niet aan bij de systematiek van de reguliere begroting. De systematiek van de reguliere begroting zou te weinig specifiek zijn voor WK.

Ten aanzien van de werking van de egaliseringsreserves van WK heeft FC opgemerkt dat een discussie zou moeten worden gevoerd over wat er gebeurt met het geld dat WK overhoudt.

B. Sturingsfilosofie

In beginsel past het werken op basis van een managementcontract goed binnen de sturingsfilosofie van de provincie Drenthe, omdat het duidelijkheid verschaft over ieders verantwoordelijkheid, bevoegdheden en budgetten. De manager is door deze werkwijze daadwerkelijk integraal verantwoordelijk. Meer afstand tot de organisatie ligt niet voor de hand, maar minder zeker ook niet. Noch de filosofie, noch de uitkomsten van de interviews geven hiervoor aanwijzingen.

Door de feitelijke inrichting van het managementcontract is de directie echter niet goed in positie. De directie kan alleen sturen op zaken die buiten het contract om gaan. Het managementcontract als instrument past hierdoor niet binnen de sturingsfilosofie. Immers, die filosofie

schrijft voor dat de directie goed in positie moet zijn, terwijl een managementcontract wordt gesloten tussen politiek bestuur en ambtelijk management. Het ene sluit het andere uit. Daarnaast is het de vraag of sprake is van integraal afgewogen beleid. Doordat de begroting op het moment van vaststelling niet actueel is en daarom bij de eerste begrotingswijziging wordt aangepast, lijkt het dat het beleid binnen de jaarcontracten in mindere mate onderdeel uitmaakt van een bestuurlijke afweging en prioritering in een groter verband.

C. Systeem van planning en control

Op grond van het managementcontract wordt behalve in de reguliere planning en control cyclus ook verantwoording afgelegd (aan het college van GS) door middel van een bestuurlijke rapportage. Ook vooraf wordt er niet alleen gepland door middel van het bedrijfsplan (etc.) maar ook door middel van het voorleggen van jaartranches (plannen) aan GS. Doordat er op deze manier sprake is van een “dubbele” planning & control cyclus, is geen sprake van de gewenste doelmatigheid en soberheid.

Conclusie Overall

Alles overziend kan worden geconcludeerd dat contractmanagement materieel gezien goed werkt. Immers, het komt ten goede aan de efficiency, het biedt een afgewogen geheel aan verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten om de verantwoordelijkheden waar te maken. De *feitelijke* inrichting doet hier echter aan af. Immers, de directie is niet goed in positie en er is sprake van een dubbele planning & control cyclus. Kortom, het past niet in de huidige sturingsfilosofie, noch sluit het aan bij het systeem van planning en control. Op basis hiervan worden de volgende aanbevelingen gedaan.

Aanbevelingen

- 1 Beëindig het werken met een managementcontract, maar benut wel de werking van de verschillende goede kenmerken daarvan, door:
- 2 De directie (contracts)partner te maken in plaats van GS bij het maken van afspraken met een afdelingsmanager. Hierdoor is de directie goed in positie en kan GS zich tot de hoofdlijnen beperken.
- 3 Aan te sluiten bij de reguliere planning en control cyclus.
Dit laatste komt ten goede aan de gewenste efficiëncy. Verder vergroot aansluiting bij de reguliere planning en control-cyclus en de systematiek daarvan het inzicht in de financiën.
- 4 Heldere afspraken te maken over het fenomeen “bestemmingsreserve”.
Op dit moment is niet altijd duidelijk wat er gebeurt met het geld dat in de bestemmingsreserve vloeit. Daarnaast is de keuze waar overgebleven geld aan moet worden besteed, een politieke keuze en berust daarom (uiteindelijk) bij PS. Hoewel de onderzoekers het nut inzien van het slagvaardig kunnen opvangen van financiële tegenvallers (als gevolg van weersomstandigheden, inflatie of marktontwikkelingen) maakt de bestemmingsreserve wel dat er ieder jaar een groot bedrag “vastligt” en niet beschikbaar is voor (nieuwe) politiek gewenste doelen. Overigens zijn er ook andere afdelingen die werken met een bestemmingsreserve.
- 5 De succesvolle kenmerken ook te gebruiken voor alle andere afdelingen van de organisatie.
Op deze wijze worden de goede kenmerken van contractmanagement zoals dat heeft gefunctioneerd breder benut door ze toe te passen op de inrichting en aansturing van de gehele organisatie. In feite wordt hiermee zuiver integraal management ingevoerd.

Door het opvolgen en implementeren van deze aanbevelingen worden de geslaagde kenmerken van contractmanagement in de gehele organisatie ingezet op een manier die past in de sturingsfilosofie en het systeem van planning en control. Immers, er worden heldere afspraken gemaakt tussen opdrachtnemer en opdrachtgever (respectievelijk manager afdeling en directie) over

welke taken de opdrachtnemer dient uit te voeren, welk budget hij of zij daartoe ter beschikking heeft en welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden daarmee gepaard gaan. Op deze manier kunnen de directie en het college, op een passend aggregatieniveau, sturen op output, op de resultaten van de werkzaamheden, in plaats van op de wijze waarop (qua geld, formatie etc.) die resultaten worden bereikt. In de huidige sturingsfilosofie is dit laatste meer het domein van de manager.

Bijlagen

1 Lijst van respondenten

College van GS

Sipke Swierstra, voormalig gedeputeerde Wegen en Kanalen

Directie

Annette Imhof, directeur-secretaris

Klaas de Vries, directeur, plaatsvervangend secretaris a.i.

Productgroep Wegen en Kanalen

Ton Woestenburg, manager Afdeling Milieu, Water en Bodem, voormalig hoofd afdeling Wegen en Kanalen

Ludy Rozema, teamcoördinator Beleid, Advisering en Projectleiding (BAP)

Marga Kuipers, juridisch medewerker beleidsresultaten BAP

Productgroep Verkeer en Vervoer

Adri de Vries, teamcoördinator Verkeer en Vervoer (Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, voormalige afdeling Verkeer en Vervoer)

Stafgroep Financiën en Control

Robert Waarsing, manager Afdeling Service Managementondersteuning (SMO), voormalig hoofd a.i. afdeling Financiën en Control

José Schuten, consultant Wegen en Kanalen (SMO, voormalig afdeling Financiën en Control)

Alje Woltjer, medewerker Controle (SMO, voormalig afdeling Financiën en Control)

Thale Lesschen, voormalig consultant Wegen en Kanalen

Stafgroep Bestuurs-, Juridische en Concernzaken

Henk Bezema, voormalig controller dienst Wegen en Kanalen

2 Overzicht gebruikte documenten en literatuur

Documenten en regelgeving²⁶

Besturingsconcept provincie Drenthe, 15 januari 1999, Provinciaal blad nummer 2 van 1999.

Vaststelling instructie voor de hoofden van de provinciale product- en stafgroepen, 7 januari 1999/28 juni 2003, Provinciaal blad nummer 47 van 2000/nummer 51 2003.

Regeling budgethouders provincie Drenthe, 1 november 2004/22 december 2006, Provinciaal blad 95 2004/70 2006.

Statuut voor de concerncontroller van de provincie Drenthe, 7 januari 1999, Provinciaal blad nummer 2 van 1999.

Besluit mandaat en machtiging PS, 25 april 2003/24 december 2005, Provinciaal blad nummer 49 van 2003/nummer 89 van 2005.

Besluit mandaat, volmacht, machtiging GS, ingetrokken per 21 maart 2003, Provinciaal blad nummer 9 van 2007.

Besluit mandaat, volmacht en machtiging commissaris van de Koningin, 17 maart 2007, Provinciaal blad nummer 8 van 2007.

Huisnet, de pagina's met betrekking tot de Organisatieontwikkeling

Presentatie d.d. 16 februari 2007

Presentatie d.d. 16 juni 2007

Eindrapportage delen 1 en 2 bedrijfsvoering november 2006/april 2007

Organigram nieuwe structuur

GS-besluiten

GS-nota van 28 juni 1994, registratienummer 11/94-6.509.

GS-nota van 9 maart 2004, registratienummer 6.1/2004001914.

Literatuur

Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, Directie II, Bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidonderzoek, Algemene Rekenkamer 12 januari 2005.

Handreiking evaluatieonderzoek ex post, november 2003, Ministerie van Financiën, project Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB).

Aardema, H., *Control voor leiders, Wat doet ú aan "het systeem"?*, Elsevier Overheid Den Haag, 2007.

Bogt, H.J. ter, *Verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, in: Bestuurskunde 1999, pagina 2.18.

Helden, G.J., *Contractmanagement bij lagere overheden. De noodzaak van maatwerk.*, in: Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, mei 1992, pagina's 204-215.

Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1993.

Keunink, D. en Eppink, D.J., *Management & Organisatie*, Groningen, 2004.

Kickert, W.J.N., Mol, N. en Sorber, A., *Verzelfstandiging van Overheidsdiensten*, artikel ter introductie van het Congres 1992 van de Vereniging voor Bestuurskunde, 1992.

Lier, R. van, *De provinciale organisatie in continue staat van verandering. Waarom veranderen provincies van organisatiemodel?* (proefschrift), Rotterdam 2007.

Voigt, R. en Spijker, W. van (red.), *Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid*, Koninklijke Van Gorcum Assen, 2003.

