

Planning en control van de toekomst

In 2002 is het dualisme ingevoerd in bestuurlijk Nederland. De wetgever beoogde met het dualisme de kloof tussen de burger en de politiek te verkleinen. De raad kent sinds het dualisme nog nadrukkelijker de kaderstellende, de controlerende en volksvertegenwoordigende rol. De drie rollen van een raadslid zijn niet precies met een schaarste te knippen.

De afgelopen jaren hebben veel raden energie gestoken in het stellen van kaders: het op hoofdlijnen bepalen van de speelruimte voor het college. Het controleren wil zeggen dat de raad nagaat of het college uitvoert wat is afgesproken, zonder in de valkuil te trappen van een overdosis van technische indicatoren. De mate van tevredenheid van inwoners bijvoorbeeld, is een belangrijke indicator bij het woonbeleid ten aanzien van de woonwensen.

De rol van volksvertegenwoordiging is een belangrijk onderdeel van het raadsambt en de wetgever heeft aangegeven dat de volksvertegenwoordigers meer aandacht hieraan moeten besteden.¹

In dit artikel wordt ingegaan op de gevolgen van de volksvertegenwoordigende rol voor de bestuurlijke planning en control aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe kan de raad zijn volksvertegenwoordigende rol verder vormgeven?
- Wat betekent volksvertegenwoordiging voor kaderstelling en controle?
- Wat betekent het voor de bestuurlijke planning en controlcyclus?

In dit artikel wordt niet naar volledigheid gestreefd. Het betreft vooral een beschouwing over de doorontwikkeling van planning- en controlinstrumenten vanuit het perspectief van de volksvertegenwoordiging. Met als kans dat toekomstige planning en control meer gaat leven en minder als technocratisch ervaren wordt door een raadslid, collegelid dan wel een ambtenaar. De bereidheid om te willen leren, is hierbij van cruciaal belang. De auteur geeft een aantal denkrichtingen weer waarmee gemeenten hun voordeel kunnen doen.

Volksvertegenwoordiging

Hoe kan de raad zijn volksvertegenwoordigende rol verder vorm geven? Deze vraag is actueel omdat veel

gemeenten de afgelopen jaren de nodige energie hebben gestoken in de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Om antwoord te geven op deze vraag, ga ik in op de bestuurlijke en de politieke rol van een raadslid. De bestuurlijke rol bestaat er naar mijn mening uit dat de raad en het college 'het bestuur van de stad' vormen. Het coalitieprogramma is in dit verband bindend voor de coalitiepartijen. In raden wordt soms het coalitieprogramma ter vaststelling aangeboden. De geëigende momenten waarop de bestuurlijke rol tot uitdrukking komt, is de raadsvergadering. De politieke rol van een raadslid heeft te maken met het feit dat een raadslid is van een politieke partij en het partijprogramma, de partijbeginselen onderschrijft. Van belang is dat er evenwicht is tussen de politieke rol en de bestuurlijke rol. De politieke rol mag niet ten koste gaan van de bestuurlijke rol.² Op gemeentelijk en landelijk niveau zijn diverse voorbeelden hiervan te noemen. Een voorbeeld op landelijk niveau is de politieke discussie over het medisch-ethisch beleid en een mogelijke verruiming van de embryoselectie. De ene politicus legt in dit verband de nadruk op de geest van het regeerakkoord (bestuurlijke rol), de ander pleit voor een vrije discussie in het parlement (politieke en bestuurlijke rol).³

drs T.L. van Zessen

Beleidscontroller en secretaris rekenkamercommissie gemeente Gorinchem. Hij is lid van de rekenkamer gemeente Leudal. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

: gevolgen volksvertegenwoordiging

Het vormgeven van de volksvertegenwoordigende rol is in het bijzonder een activiteit voor de politieke partijen. Zij hebben als geen ander de contacten met de achterban en de burger. Dit laat onverlet dat de raad en het college gezamenlijk een bijdrage kan leveren aan het doorontwikkelen van de volksvertegenwoordigende rol van een raadslid. Het uitgangspunt is dat het college en de raad samen het gemeentebestuur vormen met daarin te onderscheiden rollen en domeinen. Vertrekpunt in deze optiek is het zogeheten samenwerkingsdualisme. Natuurlijk is het ook mogelijk dat de raad alleen de volksvertegenwoordigende rol verder gaat oppakken.

Ik geef hieronder enkele voorbeelden ter illustratie van het verder vormgeven van de volksvertegenwoordigende rol gericht op politieke besluitvorming. Daarnaast is vanuit de politieke partijen georganiseerd contact met het maatschappelijke middenveld.

Het is van belang dat de raadsleden dezelfde taal spreken: wanneer handelt een raadslid vanuit de bestuurlijke rol en wanneer vanuit de politieke rol? De twee rollen zijn niet altijd met een schaarste te knippen. Hierbij gelden de regels van de democratie. Als er een democratisch besluit genomen is, dan zal de minderheid zich daaraan moeten conformeren.

Dezelfde taal spreken kan bijvoorbeeld door het organiseren van een *werkbijeenkomst* over het onderwerp volksvertegenwoordigende rol. Hierbij staat het gesprek over wat gaat goed gaat en wat beter kan, centraal. Van belang hierbij is dat ook het college (samenwerkingsdualisme) en de directie (verankeren afspraken in de organisatie) hierbij aanwezig is.

Sinds de jaren tachtig en negentig zijn onderzoeken naar de beleving van de burger in opkomst. Het gaat dan om het achterhalen van de tevredenheid van burgers over gemeentelijk beleid. Gemeenten hanteren voor dit type onderzoek verschillende namen, zoals

klantenpanels, omnibusenquêtes, *klanttevredenheid onderzoeken* (de staat van de gemeente) of *burgerwaardering onderzoeken*. Dergelijke onderzoeksresultaten, veelal geïnitieerd vanuit het college bij de beleidsvoorbereiding, kunnen behulpzaam zijn voor raadsleden. In Gorinchem is in 2007 een burgerwaardering onderzoek gedaan.⁴ In dit onderzoek heeft de burger haar tevredenheid over bijvoorbeeld de dienstverlening, het verkeer en het openbaar groen geuit. Het onderzoek is afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen die weliswaar geformuleerd zijn door het college. In veel gemeenten, zoals in de Limburgse gemeente Leudal, zijn ook klanttevredenheid onderzoeken⁵ gedaan. Hierbij wordt vanuit zes burgerrollen zoals de burger, de kiezer, de klant, de onderdaan, de partner, de wijkbewoner en de belastingbetaler gedaan. Op gestructureerde wijze wordt nagegaan of de burger het na de zin heeft in de woongemeente. Dergelijke onderzoeken bevatten nieuwe inzichten voor raadsleden. De vraag kan hierbij in het licht van dit artikel gesteld worden wat nu precies de politieke meerwaarde is van bovengenoemde onderzoeken. Hoe verhoudt zich de beleidsvoorbereidende rol van het college enerzijds en de volksvertegenwoordigende rol van de raad ten aanzien van belangrijke politieke dossiers anderzijds? Vanuit de gedachte van samenwerkingsdualisme zouden de raad en het college in dit licht zoveel mogelijk gezamenlijk moeten optrekken. Om dubbel werk te voorkomen.

Kaderstellen en controle

Wat betekent volksvertegenwoordiging voor kaderstelling en controle?

Het vertegenwoordigen van de burgers komt terug bij het kaderstellen en de controle op de gemaakte afspraken. Het gaat er namelijk om dat bij het ontwikkelen van beleidskaders en het uitvoeren van beleid de mogelijkheid aanwezig is dat raadsleden zich laten

informereren over de mening van de burgers. Helemaal nieuw is dit niet: ook ver voor de invoering van het dualisme is in overheidsland al sprake geweest van zogeheten interactieve beleidsvorming, het in een vroegtijdig betrekken van de burger bij de beleidsvoorbereiding. De raad (volksvertegenwoordigende rol) en het college (interactieve beleidsvoorbereiding) kunnen hierbij in het kader van het samenwerkingsdualisme gezamenlijk optrekken.

Ik wil de gestelde vraag beantwoorden aan de hand van de volgende stelling: *'Een voor de bewoners zichtbare raad, kan zijn kaderstellende rol beter waarmaken'*⁶ In essentie komt de stelling hierop neer dat als de raad beter benaderbaar is, hij nog beter in staat is om de kaders te beoordelen mede aan de hand van de inzichten van de bewoners. De gevolgen hiervan worden zichtbaar tijdens de debatten in de raadszaal over de beleidskaders, bijvoorbeeld het onderwijs. Kortom: volksvertegenwoordiging gericht op besluitvorming.

En dan de volgende stelling: *'Een sterke controlerende rol leidt tot meer zichtbaarheid van de raad'*. De controle is pas zinvol als kaderstelling gedegen heeft plaatsgevonden, dat wil zeggen dat in de vastgestelde beleidskaders concrete effect- en resultaatindicatoren zijn benoemd. Van belang daarbij is dat de indicatoren een vertaling zijn van het gewenste resultaat en daarop kan de raad het college aanspreken. De controle begint dus met heldere kaderstelling. De raad geeft aan waarop zij de uitvoering van het college zal toetsen en maakt daarover met het college afspraken. Dit kan via zogeheten indicatoren, voorbeeld: de Leeflijfsopbouw per stadsdeel dat inzicht verschaft in een evenwichtige bevolkingssamenstelling per stadsdeel.

Controlerende rol raad

In deze alinea ga ik in op de controle-

rende rol raad. Het betreft geen volledige opsomming van instrumenten. De controlerende rol van de raad komt allereerst tot uitdrukking door de actieve informatieplicht. Dit zijn de vaste momenten waarop het college de raad informeert zoals bij het vaststellen van een programmaverslag, tussenrapportages/bestuursrapportages. In dergelijke documenten geeft het college aan hoe staat met de voortgang van de uitvoering van het coalitieprogramma en de mate waarin gestelde doelen bereikt worden. De effectindicatoren kunnen hierbij behulpzaam zijn. Het college stelt hierbij via de reguliere planning en controlcyclus de raad in staat om te controleren.

Vervolgens komt controle terug als op de agenda een rapport van de rekenkamer staat. Immers de rekenkamer is er ter ondersteuning van kaderstelling en controle.

Het bovengenoemde betreft vooral controle op hoofdlijnen, controle van wat afgesproken is de beleidsnota's. Hoewel kaderstellen vooral gericht is op de hoofdlijn door het vaststellen van beleidskaders, is de controlerende rol van raad breder van opzet.

In een column spreekt de publicist Bordewijk over de 'raad in spagaat'. Het gaat uiteindelijk om een politiek op hoofdlijnen (dus geen stoeptegeldiscussie). De burgers stellen raadsleden allerlei detailvragen waar een raadslid wat mee kan doen. De raadsleden vervullen hierbij een intermediaire functie door de burger te wijzen op het team wijkbeheer, de reiniging, de meldinglijn en dergelijke. Ook kan een raadslid volstaan met een telefoontje naar een vakambtenaar. Het is hierbij wel van belang dat op ambtelijk niveau afspraken worden gemaakt over de terugkoppeling naar het betreffende raadslid. Oftewel: dat men weet dat in dit geval 'de losliggende stoeptegel' weer op zijn plek ligt. In algemene zin dient voorkomen te worden dat dit soort detailvragen in de raadszaal aan de orde komen. Dit komt het debat niet altijd ten goede. In voorkomende gevallen kan een volksvertegenwoordiger een schriftelijke vraag stellen. Dus: controle zowel van de hoofdlijn (worden de speerpunten uit een raadsbeleidskader uitgevoerd?) als van een detail (stoeptegel).



Sinds de jaren tachtig en negentig zijn onderzoeken naar de beleving van de burger in opkomst. Het gaat dan om het achterhalen van de tevredenheid van burgers over gemeentelijk beleid. Gemeenten hanteren voor dit type onderzoek verschillende namen, zoals klantenpanels, omnibusenquêtes, klanttevredenheid onderzoeken (de staat van de gemeente) of burgerwaardering onderzoeken.

Het gaat er om bij het kaderstellen en de controle de invalshoek van de burger nog bewuster te benoemen. Het maken van heldere afspraken hierover is hierbij van belang. Dit leidt ertoe om stil te staan bij de vraag wat de gevolgen zijn van een nog bewustere focus op volksvertegenwoordiging voor de bestuurlijke planning en controlcyclus.

Bestuurlijke planning en control

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: Wat betekent volksvertegenwoordiging voor de bestuurlijke planning- en controlcyclus? Het komt bij deze vraag erop neer hoe het perspectief burger aanvullende inzichten kan genereren voor de planning- en controlcyclus. Of: wat is je visie op planning en control gezien vanuit het perspectief volksvertegenwoordiging en wat betekent de visie voor de informatiebehoefte?

De vraag hierbij is wat verstaan wij onder de bestuurlijke planning en controlcyclus?⁷ Bij bestuurlijke planning en control gaat het in dit artikel om het geheel van de instrumenten zoals de programmabegroting, de tussenrapportages, het programmaverslag, de onderzoeken van een rekenkamer - en collegeonderzoek. Het spreekt voor zich dat bovengenoemde instrumenten op orde moeten zijn.

De bestuurlijke kaderstelling krijgt vorm als het bestuur aangeeft wat het wil bereiken en wat het hiervoor over heeft. Dat gebeurt via de bestuurlijke planning- en controlcyclus en de beleidscyclus.

Allereerst de *perspectiefnota en de programmabegroting*. Het is denkbaar dat raadsleden in de aanloop naar de perspectiefnota/programmabegroting inhoudelijke gesprekken aangaan met bijvoorbeeld regiogemeenten, zorgbesturen, WMO-raad, schoolbesturen, woningbouwverenigingen. Het doel van dergelijke gesprekken is om vanuit de lokale samenleving aanvullende informatie te krijgen over de stand van zaken over bijvoorbeeld het thema Welzijn en Zorg of Wonen en Leven. Om inzicht te krijgen in ter zake doneerde ervaringen van burgers. Raadsleden kunnen zo een vergelijk maken vanuit

de informatie die het college aandraagt en die zij opdoen in de gesprekken met vertegenwoordigers uit de lokale samenleving.

Ook kan men denken aan een politieke markt Kadernota waarbij bestuurders en beleidsambtenaren aanwezig zijn. De gemeente Leudal heeft hiermee ervaring opgedaan ter voorbereiding van de politieke behandeling van de Kadernota.

Het uitgangspunt hierbij is natuurlijk wel dat er een aantal technische randvoorwaarden zijn: de te hanteren indeling programmabegroting en de budgettaire meerjarige kaders (groei dan wel krimp scenario)⁸. Het gaat erom dat aanvullende informatie bovenop de bestaande voorbereidingen vanuit het perspectief burger verzameld wordt en tot uitdrukking kan komen in een Perspectiefnota dan wel Programmabegroting. Ook moet nagedacht worden welke vertegenwoordigers vanuit de lokale samenleving uitgenodigd worden. Het is denkbaar dat de planning- en controldocumenten via ervaringsgesprekken meer gaan leven bij de raadsleden. Voor de raadsleden (en de collegeleden en het ambtelijke apparaat) levert dit naast de beleidsinformatie aanvullende informatie vanuit de samenleving op.

Er kan natuurlijk ook voor gekozen worden om na de verkiezingen het debat met de burger aan te gaan. Het kabinet Balkenende-4 heeft bijvoorbeeld eerst een 100-dagen toer gehouden en daarna een beleidsprogramma opgesteld.

Voor de goede orde: het raadslid blijft vanuit zijn bestuurlijke rol altijd aanspreekbaar op zijn rol als lid van het "bestuur van een gemeente". De raadsleden vertegenwoordigen immers de burgers en het budgetrecht ligt bij de raad.

En dan de *rekenkamer*. Naar mijn mening kan ook de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de volksvertegenwoordigende rol van een raadslid. Het is begrijpelijk dat de meeste rekenkameronderzoeken zich tot nu toe beperken tot de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Naar mijn mening is er een tendens in rekenkamerland om bij het onderzoek het perspectief van de burger te betrekken. Het is een toe te jui-

chen ontwikkeling. Een rekenkamer zou zich bij ieder onderzoek moeten afvragen wat de effectiviteit is voor de burger en wat de meerwaarde is. Voorwaarde hierbij is wel dat de rekenkamer een visie heeft op het dualisme en idealiter uitgaat van het gezamenlijke belang dat de rekenkamer en de raad hebben: het verbeteren van de effectiviteit en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

Voorkomen moet worden dat concurrentie ontstaat tussen de rekenkamer en de bestaande overlegplatforms tussen het college/ambtelijke apparaat en de burger.

Bij een aantal rekenkamers kunnen burgers onderwerpen aandragen voor rekenkameronderzoek zoals bij de rekenkamercommissie van IJsselstein en de rekenkamercommissie Oss. Zij vragen op de website dan wel in de lokale/regionale krant om suggesties.⁹

De vraag hierbij is hoe actief men hiermee omgaat in de richting van de media.

De binnengekomen reacties vanuit de burgerij kunnen weer nieuwe vragen oproepen. Opgepast moet worden dat de burgers de rekenkamer "gebruiken" om hun eigen belang, bijvoorbeeld bij een niet gehonoreerde klacht, op de agenda te krijgen. In een aantal gevallen kan de rekenkamer aangeven dat het om een individueel geval gaat. Of de rekenkamerleden sluiten genoemde onderwerpen door naar bijvoorbeeld bezwaarschriftencommissies of de ombudsman of -vrouw. De rekenkamer kan de onderwerpen ook doorsturen naar de ambtelijke organisatie om na te gaan of het onderwerp op een andere wijze wordt afgehandeld, bijvoorbeeld via de lijn van de ombudsman/vrouw. De rekenkamers kunnen ook tijdens de onderzoeksfase in gesprek gaan met burgers of vertegenwoordigende organen om zo een breed beeld te krijgen vanuit de burgerij over het proces van het voorbereiden, het bepalen en het uitvoeren van beleid.

De rekenkamer kan ook zelf aanbevelingen doen over de doorontwikkeling van de volksvertegenwoordigende rol van de raad, ook in een situatie van een gemeente waarin weinig tot geen materiaal hierover al beschikbaar is. Denk hierbij aan het schrijven van een advies over de vormgeving van het communi-

catieproces inzake interactief beleid, de zin en onzin van burgerparticipatie en klantenpanels. Wat betekent burgerparticipatie voor de beleidscyclus? Wat kunnen de consequenties van interactief beleid voor de beleidsvorming zijn? Het college kan met een dergelijke analyse van de rekenkamer ruimschoots aan de slag bij het voorbereiden van nieuwe beleidskaders dan wel bij de uitvoering van bijvoorbeeld projecten stedelijke vernieuwing. De raad gaat aan de slag met de aanbevelingen die betrekking hebben op de volksvertegenwoordigende rol ten aanzien van het orgaan raad. Uiteraard moet "dubbelwerk" voorkomen worden. De rekenkamer werkt voor de raad. Ook hierbij geldt dat een raadslid volksvertegenwoordiger is en dat de rekenkamer een louter adviserende rol heeft.¹⁰ Het kan niet zo zijn dat de rekenkamer (of de ombudsman) de controlerende rol van een Tweede-kamerlid of raadslid 'overneemt'.

Conclusies

Dit artikel gaat in op de gevolgen van de volksvertegenwoordigende rol van een raadslid voor de bestuurlijke planning en controlcyclus. Hoe kan de raad zijn volksvertegenwoordigende rol verder vormgeven? Het klinkt als vanzelfsprekend: het is van belang dat men dezelfde taal spreekt: wanneer handelt men vanuit een bestuurlijke rol en wanneer vanuit een politieke rol? Het voeren van de dialoog hierover is gewenst. Benut de uitkomsten van burgerwaardering onderzoeken/De staat van de gemeente bij de politieke afwegingen. Wat betekent volksvertegenwoordiging voor kaderstelling en controle? De controle is pas zinvol als kaderstelling gedegen heeft plaatsgevonden. Hoewel kaderstellen vooral gericht is op de hoofdlijn door het vaststellen van beleidskaders, is de controlerende rol van de raad breder van opzet. Controle gaat soms ook over de stoepregel. Wat betekent het voor de planning en controlcyclus? Analyseer bestaande instrumenten als de Perspectiefnota en de programmabegroting vanuit het gezichtspunt volksvertegenwoordiging. Dit kan door bij de voorbereiding van de Perspectiefnota raadsleden in

gesprek te laten gaan met vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld. De verwachting is dat planning en control van de toekomst meer gaat leven en minder als technocratisch wordt ervaren. Hier ligt een uitdaging voor de gemeenten.¹¹ Er is een tendens in rekenkamerland om bij het rekenkameronderzoek ook het perspectief burger te betrekken. Ook hier liggen volop kansen voor de rekenkamers. Voor de goede orde: hierbij geldt dat een raadslid volksvertegenwoordiger is en dat de rekenkamer in dit licht louter een adviserende rol heeft.

Ik kom tot een afronding. Het dualisme heeft al enkele jaren een aantal dynamische processen van bestuurlijke vernieuwing op gang gebracht. Men kan spreken van duale dynamiek¹² doordat op dit moment het thema volksvertegenwoordiging in relatie tot planning en control op de politieke agenda's staan.¹³

In dit artikel is vooral ingegaan op de gevolgen van volksvertegenwoordiging voor planning en control. Het succesvol implementeren van de kaderstellende en de controlerende rol van de raad is beschreven in het boek 'Duale lessen uit Gorinchem' 2006 ISBN 978-90-802781-2-7. Het boek is gratis te bestellen bij t.v.zessen@gorinchem.nl Zolang de voorraad strekt! U kunt het bijvoorbeeld gebruiken bij de samenstelling van de programmabegroting 2009!

Noot:

- 1 Met als doel om de kloof tussen politiek en burger te verkleinen. Zie ook het artikel uit Trouw van 12 april 2008 "De eeuwige kloof tussen burger en politiek met als vraag "Is de kloof eigenlijk wel een probleem?"
- 2 Debat kwaliteit bestuurlijke organisatie Zuid-Holland. Brochure van de provincie Zuid-Holland, Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten en Vereniging voor Bestuurskunde, november 2007.
- 3 Trouw van 7 juni 2008, onderdeel Verdieping.
- 4 Gemeente Gorinchem www.gorinchem.nl, raadsinformatiesysteem. Hierbij is meer maatwerk mogelijk dan bij de methodiek De Staat van de Gemeente.
- 5 Gemeente Leudal www.leudal.nl, informatiekantoor Staat van de Gemeente, maart 2008.
- 6 Stelling is mede afkomstig van advies bureau De Beuk en de gemeente Gorinchem, maart 2008.
- 7 Zie artikel "programmabegroting en beleidskaders", B&G september 2007.
- 8 Interactieve beleidsprocessen vonden ook al plaats in het monistische tijdperk (periode voor 2002).
- 9 Zie www.oss.nl onderzoeksprogramma rekenkamercommissie 2008.
- 10 Op landelijk niveau is er de discussie dat het parlement onderdeel is geworden van de uitvoerende macht. De vraag is dan wie de regering controleert.
- 11 Lees ook "Control voor leiders in de praktijk (2008). Twee manieren om control te verbeteren zijn: versterken aandeel bestuur in het control proces, vaker verticaal overleggen (raad, college en management).
- 12 De duale les hierbij is dat gekozen wordt voor een vorm die past bij de gemeentelijke bestuurscultuur. Een cultuur waarin het aspect leren centraal staat, zie verder: <http://home.hetnet.nl/~tl.van.zessen>.
- 13 De auteur bedankt Hans Andeweg (griffier a.i. gemeente Gorinchem), Yung Lie (organisatie adviesbureau De Beuk) en Marijke van de Plasse (griffier a.i. gemeente Woudrichem) voor reacties.