

Controle is goed, vertrouwen is beter

De verkiezingen voor de gemeenteraad zijn achter de rug en het Rijk evalueert in 2010 de financiële functie. De politieke partijen spreken nu al veel over onderwerpen als verkeer en vervoer, ruimtelijke ontwikkelingen en maatschappelijke ondersteuning.

Waar niet over gesproken wordt, is bestuurlijke planning en control. Dat is ook goed te begrijpen. Planning en control is vooral een zaak van het stadhuis en niet direct een onderwerp dat tot de verbeelding spreekt van de burger. Bestuurlijke planning en control is nadrukkelijk niet alleen 'iets financieels, iets interns'.

Timon van Zessen Bestuurskundige, beleidscontroller gemeente Gorinchem, lid rekenkamer gemeente Leudal. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven

Planning en control gaat vooral om transparante informatievoorziening, ook richting burger, waarbij inzicht ontstaat in de bereikte resultaten van het gevoerde beleid door het college en de raad. Dan wordt ook duidelijk of de verschillende belanghebbenden zoals de raad, het college en het ambtelijke apparaat zich aan de gemaakte afspraken hebben gehouden.

De periode na de verkiezingen is een natuurlijk moment om de bestuurlijke planning en controlcyclus te optimaliseren. Immers een nieuw college en raad treden aan. In dit artikel staat de vraag centraal op welke wijze de planning- en controlcyclus geoptimaliseerd kan worden. De auteur besteedt aandacht aan de rolverdeling raad – college en ambtelijk apparaat, informatievoorziening en beleidscontrol. De auteur hanteert het uitgangspunt “controle is goed, vertrouwen is beter”. Met vertrouwen bereik je uiteindelijk meer dan “controle om controle” omdat veel planning en controlsystemen gebaseerd zijn op het uitgangspunt “vertrouwen is goed, controle is beter”. Dit bevordert niet de gewenste gedragsverandering waaruit planning en control uiteindelijk op gericht is: het verantwoorden doen we niet omdat het moet, maar is een eigen behoefte om te achterhalen of bijvoorbeeld de uitvoering van een project op koers is.

De planning- en controlcyclus is onlosmakelijk verbonden met de bedrijfsvoering van een gemeente. Het verschaft informatie op basis waarvan het college en de raad besluiten kunnen nemen en verschaft inzicht in de beheersing van de organisatie. De auteur maakt het onderscheid tussen de operationele en de bestuurlijke planning en controlcyclus. De bestuurlijke planning- en controlcyclus is vooral gericht op de informatievoorziening tussen het college en de raad. De operationele cyclus heeft betrekking op het samenspel binnen het ambtelijke apparaat. Dan gaat het om de interne planning en rolverdeling van de afdeling, financiën en control om te komen tot de feitelijke productie van de documenten.² Dit artikel bevat handvatten voor gemeenten om de cyclus in 2010 te optimaliseren. De stelling “controle is goed, vertrouwen is beter”, kan ook als uitgangspunt dienen bij de evaluatie van de financiële functie die onlangs het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gestart.

Rolverdeling

Een evenwichtige rolinvulling van de raad, het college en het ambtelijke apparaat, draagt bij aan het optimaliseren van planning en control. Het maken van goede afspraken hierover, bijvoorbeeld in een werksessie met de belanghebbenden, na de installatie van een nieuwe raad, is van

belang. Het onderstaande schema geeft inzicht in de rolverdeling. De auteur hanteert de zogeheten 3-W-vragen (W = wat) uit de programmabegroting en legt de relatie met de domeinen van de raad, het college en het ambtelijke apparaat. De termen richten, inrichten en verrichten zijn afkomstig van het Instituut Nederlandse Kwaliteit.

De rolverdeling tussen raad en college is besproken tijdens twee workshops “Optimaliseren planning en control” georganiseerd door Partners+Pröpper en Haute Equipe in Amersfoort en Eindhoven in het najaar van 2009. Op de website van Partners+Pröpper staat een verslag van de workshops. Elementen uit deze workshops komen terug in dit artikel.³ Voor de rolverdeling is het van belang dat in de begroting van gemeenten de zogeheten 80 – 20 regel opgaat. Ongeveer 20 procent is politiek relevant en beïnvloedbaar, is nieuw beleid waar raad en college wat mee willen bereiken (“het richten”), denk aan de Wmo, beleid over het verkeer, het toerisme, de veiligheidsregio enzovoort. De overige 80 procent betreffen lopende zaken, veelal bedrijfsvoeringszaken of lopend beleid zoals de uitvoering van een rioleringsplan en / of een onderwijshuisvestingsplan (“het inrichten” en “het verrichten”). Hierover hoeft de raad niet altijd een besluit te nemen, maar ontvangt voortgangsinformatie om haar

Rolverdeling	Ambtelijk apparaat	College	Raad
Richten	Vorbereiden kaderstelling (programmabegroting, beleidsnota's)	Vorbereiden en vaststellen kaderstelling	Vaststellen kaders: Wat willen we bereiken? (maatschappelijke effecten, kaderstelling) Wat mag het kosten? (budgetrecht)
Inrichten	Vorbereiden speerpunten	Vaststellen speerpunten: Wat gaan we daarvoor doen?, (activiteiten) Welke middelen zetten we ervoor in? Welke prestaties?	Kennis nemen van c.q. vaststellen uitkomsten c.q. activiteiten
Verrichten	Vorbereiden uitvoering Hoe gaan we het doen? Wanneer?	Kennis nemen van uitkomsten uitvoering projecten, speerpunten zonodig bijsturen	Kennis nemen van uitkomsten projecten en speerpunten
Verantwoording	Vorbereiden verantwoording (programmaverslag)	Vaststellen verantwoording Wat hebben we gedaan? Wat hebben we gepresteerd?	Vaststellen c.q. oordelen verantwoording Hebben we bereikt wat we wilden?

Interne organisatie

controleerende rol te vervullen. Het is voor het ambtelijke apparaat van groot belang te onderkennen in welke fase het beleid zich bevindt, is het nieuw beleid of uitvoering? Dit betekent namelijk wat voor de rolvervulling en rolvastheid van betrokken personen. Overigens is het wel zo dat in het huidige tijdperk van bezuinigingen de informatie over de lopende zaken (80 procent van de omzet) voor raadsleden weer politiek relevanter wordt om te beoordelen waar men een tandje lager kan om zo geld vrij te maken voor nieuw beleid. Denk bijvoorbeeld aan de discussie over kwaliteitsniveau's.

De trechter van Gorinchem geeft aan dat de raad aan de voorkant, dat wil zeggen in de initiatieffase, bij omvangrijke besluiten in beeld is.

De gemeente Gorinchem heeft ervaring opgedaan met het trechtermodel uit 2006, ook wel het Gorcumse model genoemd. Dit is een besluitvormingsmodel dat een leidraad vormt in de bestuurlijke planning en controlcyclus en de raad in positie brengt vanuit het principe van hoofdlijnenbesluit naar verdiepingsbesluit.⁴

Veel gemeenten worstelen met het vraagstuk welke onderwerpen om een raadsbesluit vragen en welke onderwerpen qua besluitvorming overgelaten kunnen worden aan het college.

De trechter van Gorinchem geeft aan dat de raad aan de voorkant, dat wil zeggen in de initiatieffase, bij omvangrijke besluiten in beeld is. Enkele voorbeelden hiervan zijn het ontwikkelen van een nieuwe woonwijk en het starten van een bezuinigingsoperatie in het kader van de econo-

mische crisis. Bij het starten van de nieuwe raadsperiode is het voor de raad, het college en het ambtelijk apparaat van belang het gesprek aan te gaan over de rolverdeling en er afspraken over te maken. Zo voorkomt men verwarring over een ieders rol tijdens de rit. De praktijk wijst uit dat de gewenste rolverdeling in gemeenteland niet altijd een vanzelfsprekende zaak is. De cultuur van de organisatie en het bestuur is daarbij een randvoorwaarde.

Informatievoorziening

Eén van de succesfactoren van planning en control is het verder ontwikkelen van de informatievoorziening raad - college en ambtelijk apparaat. De term stuurinformatie wordt steeds belangrijker in gemeenteland. Wikipedia kent de term "stuurinformatie" niet, terwijl in gemeenteland met stuurinformatie die informatie genoemd wordt die voor de besluitvorming voor raad, college is 'en' niet 'of'? ambtelijk apparaat van belang is. Gemeenten spreken in dit verband vaak over meetbare doelen, indicatoren en dergelijke. Het is van belang om over stuurinformatie en indicatoren afspraken te maken. Het ambtelijke apparaat, het college en de raad hebben verschillende informatiebehoeften. Breng daarbij een rangordening in indicatoren aan: de middelenindicatoren, prestatie en effectindicatoren.

De gemeente Barneveld stelt bij de perspectiefnota en de programmabegroting ook de meerjarenraadsagenda van de raad vast. Zo ontstaat meer helderheid voor een ieder en vindt bestuurlijke borging plaats wanneer een beleidskader op de raadsagenda komt.

Gorinchem heeft een dertiental maatschappelijke effectindicatoren in één oogopslag gebundeld in de begroting. Dit is één overzicht met de belangrijkste indicatoren. Het is dan ook van belang om kritisch te kijken naar de huidige opgenomen informatie in de programmabegroting, productenbegroting, afdelingsplan-

nen en beleidskaders. Van belang is te onderkennen dat door het vaststellen van de beleidskaders zoals een beleidsplan Wmo of een infrastructuurnota de informatiebehoefte bepaald wordt die weer in de programmabegroting wordt opgenomen. Bij veel gemeenten wordt vaak andersom gedacht, de vraag over de effectmeting komt pas aan de orde als de programmabegroting in elkaar gedraaid wordt.

Ook de paragrafen uit de programmabegroting kunnen onderwerp van gesprek zijn waarbij gemeenten naast de verplichte paragrafen zoals het Weerstandsvermogen eigen accenten leggen. Zo kent de gemeente Tiel een niet-verplichte paragraaf Subsidies en een paragraaf Stedelijke vernieuwing. Gorinchem kent een niet-verplichte paragraaf Reserves en voorzieningen. Een aanknopingspunt kan ook de actualisering van de zogeheten financiële verordening artikel 212 Gemeentewet zijn. In deze verordening leggen gemeenten de uitgangspunten van het financiële beleid zoals ten aanzien van het Weerstandsvermogen vast. Bij deze processen staat het recht doen aan de specifieke informatiebehoeften en de eigenheid van gemeenten centraal.

Feit blijft dat programmabegrotingen nog behoorlijk van opzet verschillen, verschillende ontwikkelstadia doormaken en meer eenduidigheid gewenst is. Een punt dat bij de landelijke evaluatie van de financiële functie aandacht behoeft. Dit laat natuurlijk onverlet dat de eigenheid van gemeenten voorop staat.

Het ontwikkelen van stuurinformatie is iets dat volgens de auteur in gezamenlijkheid zou moeten gebeuren. Het gesprek aangaan van de belanghebbenden over de zaken die er toe doen, creëert draagvlak op de lange termijn. Ook moet nadrukkelijk gekeken worden naar de digitale afsluitingsmogelijkheden. Na de verkiezingen is het natuurlijke moment om het gesprek aan te gaan van de indeling van de programmabegroting, via welke programma's wil de raad sturen? Idealiter zou in het coalitieprogramma de te hanteren programma-indeling al terug moeten komen, die de raad vervolgens overneemt in de programmabegroting. Verder gaat het om vragen als: via welke collegeproducten wil het college sturen? welke afdelingsproducten zijn relevant voor het

Voorbeelden effectindicatoren:

- Wonen: de verhouding koop – huurwoningen;
- Wonen: het percentage mensen dat aangeeft tevreden te zijn over de eigen woonwijk;
- Zorg: de afname of stabilisatie jeugd met overgewicht;
- Onderwijs: het aantal jongeren met gedragsproblemen dat kan worden teruggeplaatst in het reguliere onderwijs afgezet tegen het totaal aantal jongeren.

Heldere programmabegrotingen op alfabetische volgorde, vindplaats internet⁶

Gemeente Amersfoort ⁶	Heldere bronvermelding indicatoren en relatie met Stadspeiling
Gemeente Barneveld ⁷	Meerjaren raadsagenda
Gemeente Gorinchem ⁸	Systematische koppeling beleidskaders en overzicht Effectindicatoren in één oogopslag
Gemeente Tiel ⁹	Niet-verplichte paragrafen Subsidies en Stedelijke vernieuwing

management? is er ondersteunende software voor de planning- en controlproducten en/of maken we gebruik van bestaande softwarepakketten? Het betreffen beleidsvragen en operationele vragen. In gemeenteland wordt met het proces van het tot stand komen van bijvoorbeeld een programmabegroting verschillend mee omgegaan. Bij sommige gemeenten is er een strikte boedelscheiding tussen raad, college en ambtelijk apparaat. Andere gemeenten werken met werkbijeenkomsten raad – college en ambtelijk apparaat. Zo kent Gorinchem het uitgangspunt van het samenwerkingsdualisme. Betrokkenheid van de verschillende partijen levert op de lange termijn winst op zoals minder gedoe tijdens besluitvorming en meer onderling vertrouwen tussen de belanghebbenden.

Beleidscontrol

Wat in de jaren zeventig en tachtig beleidsevaluatie werd genoemd, wordt nu in toenemende mate beleidscontrol genoemd: het beheersen van het in gang gezette beleid. Het past in de ontwikkeling van financiële control naar beleidscontrol: het verbinden van de wereld van de beleidsmedewerker en de wereld van financiën. Echter ook het verbinden van de wereld van het ambtelijke apparaat en het college/raad. Het is de kunst om de beleidsafdeling en financiën bij elkaar te brengen bij het opstellen van de producten aan het college/de raad en in samenspraak met de raad en het college de informatiebehoefte te bepalen. Raad, college en ambtelijk apparaat hebben verschillende belangen/rollen te vervullen, het is van belang dit te onderkennen. Definieer daarbij de stuurinformatie en verwoord deze in heldere indicatoren die een toegevoegde waarde hebben. Dit vraagt van de belanghebbenden inlevingsvermogen van wat voor de anderen van belang is.

Om beleidscontrol vorm te geven, moet bij het beleid en in de raadsvoorstellen zoveel mogelijk concrete en vooral niet teveel indicatoren geformuleerd worden. In de vorige paragraaf is het toenemende belang van stuurinformatie genoemd. Beleidscontrol genereert in de fase van de beleidsontwikkeling stuurinformatie (indicatoren) en bewaakt tijdens de rit of de speerpunten gerealiseerd worden (bereikt de gemeente haar doelen?). Bij de zoektocht naar indicatoren geldt als belangrijk uitgangspunt dat voor een overkill aan indicatoren gewaakt moet worden. Het geheel aan indicatoren moet beheersbaar blijven en op een eenvoudig digitale wijze te ontsluiten zijn, dus geen schaduwadministraties. Het gaat om de vraag waarop de raadsleden, de collegeleden en de afdelingshoofden ieder vanuit de eigen rol willen sturen vanuit de de indeling: effect-,

Het is de kunst om de beleidsafdeling en financiën bij elkaar te brengen bij het opstellen van de producten aan het college/ de raad en in samenspraak met de raad en het college de informatiebehoefte te bepalen.

resultaat- en activiteitenindicatoren. De beleidskaders vormen de input voor de programmabegroting. Hier komt beleidscontrol en financiële control samen. Volgens vindt toetsing plaats of de speerpunten ook worden uitgevoerd (qua

planning) en eventueel via apart onderzoek of de doelstellingen ook worden gerealiseerd. Afstemming met college- en rekenkameronderzoek is daarbij dringend gewenst.

Ook opleiding is hierbij een belangrijk punt. Enkele opleidingsinstituten organiseren trainingen managementcontrol waarvan beleidscontrol onderdeel uitmaakt. In hoeverre wordt het voorgenomen beleid daadwerkelijk gerealiseerd? Wat houdt beleidscontrol in? Wat betekent dit voor zowel de besturings- en managementvraagstukken als voor de rol van de (beleids)controller?

Vertrouwen leidt tot meer vertrouwen

Een belangrijke zo niet de belangrijkste voorwaarde voor het optimaliseren van de bestuurlijke planning en controlcyclus is vertrouwen tussen de verschillende belanghebbenden. Dit is niet als open deur bedoeld. De auteur hanteert in dit artikel het uitgangspunt “controle is goed, vertrouwen is beter”¹⁰. Met vertrouwen bereik je uiteindelijk meer dan “controle om controle” omdat veel planning en controlsystemen gebaseerd zijn op het uitgangspunt “vertrouwen is goed, controle is beter” De laatste stelling draagt uiteindelijk niet bij aan de gewenste gedragsverandering bij de verschillende belanghebbenden.

Verantwoording is vaak niet “het eigen ding” van de belanghebbenden. Het gegroeide belang van stuurinformatie en bestuurlijke planning en control, komt het beste tot stand in een situatie waarbij er onderling vertrouwen is tussen de verschillende belanghebbenden zoals de raad, het college en het ambtelijke apparaat met de diverse afdelingen. De auteur hanteert de stelling: “controle is goed, vertrouwen is beter”. In de sociologische literatuur wordt aangegeven hoe groter het vertrouwen is, hoe beter de verschillende belanghebbenden in staat zijn grote samenwerkingsverbanden aan te gaan waardoor voordelen ontstaan. Er is minder bureaucratie. Er is een registratievoordeel, minder indicatoren hoeven te worden onderhouden. Door het onderlinge vertrouwen, weet men eerder hoe zaken lopen. Fukuyama, een Amerikaanse politoloog en filosoof, stelt dat vertrouwen een voorwaarde is voor effectieve en legitiem opererende instituties. Een gemeenschappelijke moraal draagt er aan bij dat men-

Interne organisatie

sen in staat zijn te vertrouwen op de intenties van de ander, in de eerlijkheid en de gerichtheid op samenwerking. Bestuurlijke planning en control is pas effectief als de verschillende belanghebbenden, vanuit ieders rol, samenwerken om de doelen van de gemeenten, veelal verwoord in een coalitieprogramma, te realiseren. Ook bestuurlijke planning en control en de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd door het ambtelijke apparaat aan het college en aan de raad, vraagt om gemeenschappelijkheid en wederzijds vertrouwen. Pas dan gaan op het eerste oog financiële documenten als de programmabegroting en een financiële verordening 212 echt leven. Deze documenten bevatten namelijk de kaders ervoor.

Kortom: investeer in relaties, ga met elkaar het gesprek aan. Vertrouwen leidt tot meer vertrouwen en tot minder verantwoordingsdocumenten. Zorg dat daarbij de basis op orde is.

Kortom: investeer in relaties, ga met elkaar het gesprek aan. Vertrouwen leidt tot meer vertrouwen en tot minder verantwoordingsdocumenten. Zorg dat daarbij de basis op orde is. Over nut en noodzaak van basale interne controlesystemen wordt niet meer getwijfeld, wel aan overkill van controle. Neem college en raad mee in het proces van de inrichting van de kaderstellende en de controlerende rol en stem de informatiebehoefte hierop af. Immers: controle is goed, vertrouwen is beter. Het gaat dan om controle op de afgesproken beleidsresultaten en niet om af te rekenen als doel op zich. Immers dit leidt tot zwaar opgetuigde controlesystemen, controletoren en veelal tot een behoudende wijze van besturen. Bij vertrouwen in de medemens neemt men weliswaar risico's, maar die worden dan als licht ervaren. Het betekent natuurlijk niet dat mensen dan hun verstand op nul moeten zetten, aldus Kuiper.¹¹

De feitelijke optimalisatie van planning en control is afhankelijk van de bestuurlijke en ambtelijke cultuur en de mate waarin met risico's durft te nemen. Gemeenten zullen periodiek, naast de wettelijke bepalingen, het optimum tussen controle en vertrouwen moeten zien te vinden waarbij het uitgangspunt van de lerende organisatie centraal staat en dus geen afrekencultuur.¹²

Het optimaliseren van bestuurlijke planning en control betekent volgens de auteur meer aandacht voor de wederzijdse rolinvulling van de belanghebbenden, verdere ontwikkeling van de informatievoorziening en beleidscontrol en ten slotte het vertrouwensbeginsel hanteren. Het gesprek over de zaken die er toe doen, krijgt dan pas echt vorm. Kortom: er liggen kansen hier voor gemeenten: bijvoorbeeld na de gemeenteraadsverkiezingen, maar ook voor het ministerie van BZK bij de evaluatie van de financiële functie.

De auteur bedankt Govert Schermers van Partners en Pröpper en Dick Brouwer van Haute Equipe voor reacties op het artikel.

Noten:

- 1 http://essay.utwente.nl/57904/1/scriptie_Balster.pdf : M.J.H. Balster, Controle is goed, vertrouwen is beter, onderzoek naar de effecten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op het vertrouwen in de samenleving, Universiteit Twente, 2007
- 2 www.leudal.nl : Rekenkamerbrief Leudal, Inzicht in Planning & Control in de gemeente Leudal, 2009.
- 3 www.partnersenpropper.nl Verslag workshops Optimaliseren planning en control, door Partners en Pröpper en Haute Equipe, 2009.
- 4 Een uitgebreide beschrijving van het Gorcumse model treft u aan in het boekwerk "Duale lessen uit Gorinchem" uit 2006 ISBN: 13-978-90-802781-2-7. Kijk verder ook op de website van ondergetekende met een digitaal Handboek bestuurlijke planning en control in wording: <http://home.kpn.nl/tl.van.zessen>
- 5 De auteur streeft geen volledigheid na en baseert zich op beschikbare informatie van internet.
- 6 www.amersfoort.nl
- 7 www.barneveld.nl : bestuur en organisatie, gemeenteraad, meerjarenraadsagenda
- 8 www.gorinchem.nl: gemeenteraad, raadsbijeenkomst oktober 2009.
- 9 www.tiel.nl : raads- en bestuurlijke informatie
- 10 http://essay.utwente.nl/57904/1/scriptie_Balster.pdf M.J.H. Balster, Controle is goed, vertrouwen is beter, onderzoek naar de effecten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op het vertrouwen in de samenleving, Universiteit Twente, 2007
- 11 G. Kuiper, "Vertrouwen maakt leven beter te doen", Trouw, 8 januari 2010
- 12 Zie verder T. van Zessen, Duale lessen uit Gorinchem, hoofdstuk 2; De Gorcumse trechter: het harmoniemodel. De meest cruciale succesfactoren voor het optimaliseren van P&C zijn de aanwezigheid van leiderschap en de afwezigheid van een afrekencultuur aldus S. den Dunnen - 'De weg naar de ideale programmabegroting - Politieke wil of ambtelijke kunde?' (zie Universiteit Twente / Partners+Pröpper, 2008).