

Bedrijfsvoering Tynaarlo

Rekenkamer commissie Tynaarlo, 12 april 2012

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Wettelijke regels.....	6
2.1	Het budgetrecht als vertrekpunt.....	6
2.2	De relatie tussen de paragraaf bedrijfsvoering en de programma's	6
2.3	Het begrip bedrijfsvoering.....	8
2.4	Begroting en jaarstukken	8
2.5	Kosten van bedrijfsvoering.....	9
2.6	De rol van de raad en de rol van het college.....	9
2.7	Gemeentelijke regels in financiële verordening.....	10
2.8	Conclusies	11
3.	De feitelijke kwaliteit van de paragraaf.....	12
3.1	Een ideale paragraaf bedrijfsvoering	12
3.2	De werkelijkheid in de periode 2009-2012	14
3.3	Toets aan ideaalbeeld	17
4	Beelden uit gesprekken met managers.....	20
4.1	De rol van de raad	20
4.2	Hoe de paragraaf bedrijfsvoering tot stand komt.....	20
4.3	Enkele pregnante kenmerken van de huidige bedrijfsvoering	21
4.4	Conclusie	22
5	Enquête onder raadsleden	23
5.1	Onze stellingen	23
5.2	Bespreking van de respons.....	23
5.3	Conclusie.....	25
6.	Conclusies en aanbevelingen	26
	Bijlage 1 Uitkomsten enquête onder raadsleden.....	29
	Bijlage 2 Lijst van gesprekspartners	30
	Bijlage 3 Samenvatting van gesprekken.....	31

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Tynaarlo heeft een onderzoek ingesteld naar de kwaliteit van de *paragraaf bedrijfsvoering*. Dit onderzoek richtte zich op de volgende twee hoofdvragen:

- Voldoet de *paragraaf bedrijfsvoering* aan de eisen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)?
- Voldoet de *paragraaf bedrijfsvoering* aan de criteria Smart en samenhang met beleid ?

Het onderzoek kan worden gezien als een vervolg op onderzoek van de Rekenkamer naar de meetbaarheid van kaderstelling ten behoeve van de begroting, een onderzoek dat is uitgevoerd in 2008¹.

De Gemeentewet bepaalt de hoofdlijnen van het budgetrecht bij gemeenten, de nadere uitwerking daarvan is vastgelegd in het BBV². De huidige wettelijke regels zijn tot stand gekomen na de dualisering van de Gemeentewet in 2002. Een van de doelen van de dualisering was het versterken van de rol van de raad als budgethouder. De kern van de wettelijke voorschriften over het budgetrecht is dat de verantwoordelijkheid voor de middelen en bestedingen bij de volksvertegenwoordiging ligt, in casu bij de raad. De raad is de budgethouder, het college voert uit en legt verantwoording af aan de raad. De verantwoording aan de raad is tevens een publieke verantwoording.

De *paragraaf bedrijfsvoering* is een onderdeel van de begroting en heeft als functie de relatie te laten zien tussen aan de ene kant de inhoudelijke doelen die in de programma's³ worden geformuleerd (bijvoorbeeld op het gebied van economie, ruimtelijke ontwikkeling, sociale zaken) en aan de andere kant het beleid op het gebied van de bedrijfsvoering (dit betreft bijvoorbeeld financieel beleid, personeelsbeleid, informatiebeleid etc.). De bedoeling van de wettelijke regels is dat in de *paragraaf bedrijfsvoering* zo concreet mogelijk wordt aangegeven aan welke specifieke eisen de bedrijfsvoering nu en in de toekomst moet voldoen om er redelijk zeker van te kunnen zijn dat de inhoudelijke doelen van de gemeente worden waargemaakt en dat daarbij wordt voldaan aan normen van goed bestuur zoals die volgen uit de Gemeentewet. Het begrip "bedrijfsvoering" staat in deze optiek voor de transformatie van middelen naar producten en diensten en omvat dus alle processen en daarmee het totale functioneren van de organisatie⁴. In het kader van de duale wetgeving is onderstreept dat het college verantwoordelijkheid dient te nemen voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering en daarover verantwoording aflegt aan de raad. Vanuit deze gewenste context is het onderzoek uitgevoerd. Daarnaast is de inhoud van het onderzoek bepaald door vragen vanuit raadsfracties over de bedrijfsvoering.

¹ Brief van de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad van 11 november 2008.

² BBV staat voor Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.

³ De programma's zijn clusters van activiteiten met een gemeenschappelijk doel.

In ons onderzoek hebben we eerst de wettelijke regels in beeld gebracht. Vervolgens hebben we kennis genomen van de teksten van de paragrafen van een aantal begrotingen van Tynaarlo en van de rekening 2010. In aansluiting daarop vroegen wij een aantal documenten op aan de hand waarvan wij ons inzicht konden verdiepen in de diverse onderwerpen die in de paragrafen specifiek aan de orde komen. Dit was de hoofdmoot van ons dossieronderzoek.

Daarna hebben wij diverse gesprekken gevoerd met managers. Deze hadden in de eerste plaats als doel in beeld te brengen hoe over bedrijfsvoering en meer specifiek de paragraaf bedrijfsvoering wordt gedacht. Zonder dit uitputtend te willen onderzoeken probeerden wij daarnaast een beeld te krijgen van de volledigheid van de paragraaf : wordt redelijk volledig beschreven wat op het gebied van bedrijfsvoering aan de orde is ? Met de burgemeester voerden wij een kort gesprek waarin gereflecteerd werd over de opzet en de bedoeling van ons onderzoek. Tenslotte hebben wij een korte enquête uitgezet onder raadsleden, gevolgd door een bijeenkomst met raadsleden over de uitkomsten daarvan.

Hierna komen de genoemde onderdelen van ons onderzoek achtereenvolgens aan de orde⁵.

⁵ Het onderzoek is uitgevoerd door Dolmans Opleiding en Onderzoek, in de persoon van Louis Dolmans.

2. Wettelijke regels

2.1 Het budgetrecht als vertrekpunt

Door middel van de *paragraaf bedrijfsvoering* krijgt de raad informatie die hij nodig heeft om invulling te geven aan zijn budgetrecht. De belangrijkste bepaling van de Gemeentewet over dit recht staat in artikel 160 van de Gemeentewet: de raad brengt jaarlijks voor alle taken van de gemeente de bedragen op de begroting die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij daarvoor naar verwachting kan aanwenden. De wet brengt tot uitdrukking dat de raad, als hoogste gezag, de ultieme budgethouder is, dat wil zeggen de eindverantwoordelijkheid draagt voor de inzet en besteding van de gemeentelijke middelen. Het college heeft als taak de raad door middel van een ontwerpbegroting in staat te stellen zijn budgetrecht uit te oefenen. Nadat de raad zijn begroting heeft vastgesteld voert het college deze uit.

Om zijn budgetrecht handen en voeten te geven moet de raad het volgende doen

- Kiezen: de raad geeft aan voor welke doelen hij welke middelen ter beschikking stelt;
- Autoriseren: de raad machtigt het college om de gekozen doelen met inzet van de ter beschikking gestelde middelen te realiseren;
- Beheersen: door middel van de begroting krijgt de raad greep op de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van de het bestuur van het college⁶;
- Controleren: aan de hand van vergelijking tussen rekening of begroting controleert de raad achteraf of het college aan voorschriften en afspraken heeft voldaan.

In het kader van de dualiseringsoperatie (2002) is een aantal ingrijpende veranderingen doorgevoerd dat als uitdrukkelijk doel meekreeg: “versterking van de financiële functie”. Dit betrof onder meer de indeling van de begroting in programma’s en paragrafen. Zoals eerder vermeld zijn de nieuwe regels van de Gemeentewet en het BBV vooral bedoeld ter ondersteuning van de raad. De beoogde nieuwe positie van de gemeenteraad zou mede tot stand moeten komen door op lokaal niveau vast te stellen verordeningen. Daarmee werd onderstreept dat de raad de verantwoordelijkheid heeft om zijn eigen positie als budgethouder op maat toe te snijden.

2.2 De relatie tussen de paragraaf bedrijfsvoering en de programma’s

Het BBV zegt dat de begroting uit programma’s is opgebouwd. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten, dat gericht is op een bepaald doel, in het bijzonder op de beoogde maatschappelijke effecten. Een programmadoel is dus een verzameling van een aantal gewenste maatschappelijke effecten. De belangrijkste bepalingen over de

⁶ Een organisatie functioneert doelmatig als zijn productie tot stand komt met minimale inzet van middelen. Een organisatie functioneert doeltreffend als zijn producten de gewenste bijdrage leveren aan het realiseren van zijn doelen.

inrichting van de programma's betreffen de zogenaamde drie w's. Ze houden in dat per programma tot uitdrukking moet komen:

- De programmadoelstelling, in de zin van gewenste maatschappelijke effecten van het programma (wat willen we bereiken?);
- De wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken (wat gaan we daarvoor doen?);
- De raming van lasten en baten (wat mag dat kosten?).

Tussen deze drie w's bestaat een oorzakelijk verband. De bedoeling is dat dit verband in de begroting zo concreet mogelijk wordt gemaakt, liefst met behulp van meetbare indicatoren of kengetallen⁷.

In de programma's hoort alles te staan wat voor realiseren van de programmadoelstelling van belang is. De desbetreffende beleidsdoelen liggen deels vast in het collegeprogramma en zijn verder terug te vinden in beleidsnota's. Uiteraard moet "alles" hier niet letterlijk worden genomen. Bedoeld is dat met een bepaalde hoeveelheid informatie zoveel mogelijk van het programma wordt bestreken en omgekeerd, dat geen belangrijke informatie achterwege mag blijven. Iedere gemeente geeft hier zijn eigen invulling aan en dat is ook de bedoeling van de wettelijke regels.

De wetgever heeft voor de raad uitdrukkelijk de mogelijkheid willen creëren om behalve op de realisatie van maatschappelijke effecten, ook te sturen op "relevante beheersmatige aspecten". Daartoe heeft hij voorgeschreven in de zogenaamde paragrafen van de begroting de beleidslijnen vast te leggen met betrekking tot deze aspecten⁸. Bedrijfsvoering is zo'n "relevant beheersmatig aspect". Andere zijn bijvoorbeeld heffingen, beheer kapitaalgoederen, weerstandsvermogen en grondbeleid. De achterliggende gedachte is dat de raad zijn budgetrecht alleen maar goed kan invullen als hij via de begroting niet alleen stuurt op de beleidsinhoud (wat wil de gemeente bereiken en welke middelen worden daartoe ingezet), maar ook op de wijze waarop het beleid worden uitgevoerd en op een aantal thema's dat dwars door de begrotingen heen loopt. In de toelichting op het BBV wordt gewezen op het grote financiële belang dat met de onderwerpen van de paragrafen is gemoeid⁹.

De paragraaf bedrijfsvoering dient tenminste inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Meer schrijft het BBV niet voor. Het

⁷ Een indicator is een kenmerk van een prestatie of een effect. Aan de hand van indicatoren wordt bepaald of doelen zijn gerealiseerd. Als een gehanteerde indicator een verhoudingscijfer is (bijvoorbeeld een percentage) wordt van kengetallen gesproken

⁸ Artikel 9 BBV, toelichting bij dit Besluit, paragraaf 2.2.

⁹ Paragraaf 2.2 van de toelichting.

is bewust aan de aan de gemeente overgelaten op welke wijze dit wordt ingevuld¹⁰. Zoals vermeld ligt hier dus een verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad.

Door middel van de paragrafen kan de raad meer greep krijgen op de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan om tot goede uitvoering van het inhoudelijk beleid en tot goed bestuur te komen. Op die manier kan hij actiever sturen dan wanneer hij alleen de middelen te beschikking stelt en achteraf controleert of deze op de goede wijze zijn ingezet. In feite bepaalt de raad dus ook hoe de middelen ingezet moeten worden, namelijk conform datgene wat vastgelegd is in de paragrafen. Zo heeft de wetgever het bedoeld. Naarmate de raad sturing via de paragrafen meer als zijn verantwoordelijkheid zal voelen, zal hij zelf meer moeten gaan bepalen hoe de paragrafen er uit dienen te zien. Een hulpmiddel daarbij is de financiële verordening.

2.3 Het begrip bedrijfsvoering

In het BBV is het begrip bedrijfsvoering geen definitie gegeven. Wel is aangestipt dat het meer omvat dan de traditionele onderwerpen (personeel, informatie, organisatie, financiën, communicatie en facilitair). Ook wordt onderstreept dat bedrijfsvoering meer en meer van belang is voor de verwezenlijking van de programma's en daarmee voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer en beleid. Tenslotte wordt erop gewezen dat externe en interne processen nauw met elkaar verweven zijn geraakt als gevolg van de toegenomen behoefte van burgers aan responsiviteit.

Afgaand op de Gemeentewet en het BBV tezamen vatten wij bedrijfsvoering op als het geheel van processen dat is gericht op de omzetting van middelen in resultaten. Deze resultaten komen als het goed is direct of indirect ten goede aan de maatschappij. Als dat niet het geval is zijn ze zinloos. En als ze teveel kosten is sprake van ondoelmatigheid. De bedrijfsvoering omvat in deze omschrijving zowel de primaire processen (processen die tot rechtstreekse levering aan de maatschappij leiden), als de ondersteunende processen (processen die de primaire processen ondersteunen). De bedrijfsvoering is naar behoren als deze zodanig is ingericht en zodanig werkt, dat dat organisatie "in control" is. Dat wil zeggen: er sprake van een beheerste bedrijfsvoering, in de zin dat de gemeente aantoonbaar voldoet aan redelijke eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, vraaggerichtheid, transparantie en publieke verantwoording. Tezamen worden deze normen ook wel *normen van goed bestuur* genoemd.

2.4 Begroting en jaarstukken

Tot nu toe hebben we het steeds gehad over de *paragraaf bedrijfsvoering* van de begroting. In de begrotingsparagraaf¹¹ neemt de raad de stand van zaken op en de beleidsvoornemens op het gebied van bedrijfsvoering. De uitvoerende kant van de bedrijfsvoering is een zaak van het college, dat vervolgens in de jaarstukken daarover verantwoording aflegt. Het BBV

¹⁰ Artikel 14 BBV.

¹¹ Met "de begrotingsparagraaf" bedoelen wij hier de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting.

bepaalt dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek is. Dit dwingende voorschrift is wezenlijk voor het inzicht dat de raad nodig heeft ten behoeve van zijn controlerende taak¹². Naar onze mening moet het begrip “indeling” ruim worden geïnterpreteerd. Het gaat niet alleen om de indeling in hoofdstukken en paragrafen, maar ook om de opzet en de indeling van de teksten. De raad moet de teksten van de begroting en de jaarstukken naast elkaar kunnen leggen en snel kunnen overzien of de uitvoering in overeenstemming is met hetgeen door middel van de begroting is afgesproken.

Naast identieke teksten heeft de raad voor het uitoefenen van zijn controlerende rol bovenal duidelijke afspraken nodig. Hoe preciezer de doelen en prestaties van de begroting zijn omschreven, hoe meer de budgetcyclus de leercyclus kan worden die de wetgever voor ogen staat en hoe beter publieke verantwoording kan worden afgelegd. De norm is hier dat doelen en prestaties voldoen aan de zogenaamde Smart-criteria¹³.

2.5 Kosten van bedrijfsvoering

In de Gemeentewet heeft de wetgever tot uitdrukking gebracht dat het college van B en W stuurt op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de begrotingsuitvoering en zich daarover verantwoordt. Hiervan uitgaande ligt het in onze ogen voor de hand dat in de *paragraaf bedrijfsvoering* ook de kosten van de bedrijfsvoering aan de orde komen. Het gaat immers om zeer aanzienlijke bedragen én om kostenposten die beïnvloedbaar zijn.

In de *paragraaf bedrijfsvoering* zou de raad bijvoorbeeld een specificatie van de apparaatskosten kunnen opnemen, waarbij als criterium geldt de mate van beïnvloedbaarheid van deze kosten. Daaraan kan een aantal belangrijke indicatoren worden gekoppeld, dat iets zegt over de doelmatigheid. Het college heeft bij deze werkwijze als opgave in het kader van de budgetcyclus aan te tonen of aannemelijk te maken dat er een optimale verhouding wordt gerealiseerd tussen de gemaakte apparaatskosten en geleverde prestatie. Voorbeelden van belangrijke indicatoren zijn: apparaatskosten per eenheid product, prestatie of dienst, de verhouding tussen directe en indirecte kosten, de personeelskosten per formatie-eenheid, percentage ziekteverzuim, omvang en kosten inzet van derden etc.

2.6 De rol van de raad en de rol van het college

Heel vaak wordt de stelling verkondigd dat de raad over “het wat” gaat en het college over “het hoe”. Uit het vorenstaande mag duidelijk zijn geworden de raad op basis van de letter en de geest van de wet wel degelijk geacht wordt zich ook met “het hoe” te bemoeien. Hij is immers de eindverantwoordelijke budgethouder ten opzichte van de burger. Wel is het raadzaam dat hij zich daarbij in beginsel richt op het beleid, dat wil zeggen op de meer

¹² BBV artikel 4.

¹³ De term *Smart* (afkomstig uit Amerikaanse managementliteratuur) staat voor *specifiek, meetbaar, aanwijsbaar, realistisch* en *tijdgebonden*. Met *aanwijsbaar* wordt op *verantwoordelijkheid* gedoeld. Voor het realiseren van een doel moet een verantwoordelijke aangewezen kunnen worden.

strategische kant van de bedrijfsvoering , en op een aantal belangrijke indicatoren die iets zeggen over het geheel van de uitvoering. Het ligt niet voor de hand dat de raad zich bemoeit met specifieke uitvoeringszaken. Maar waar precies de grens ligt tussen wat aan het college is en wat aan de raad zal in de praktijk bepaald moeten worden. Strikt genomen gaat de raad over alles wat de gemeente doet en niet doet. De meest wenselijke situatie is dat de raad zich kan richten op hoofdlijnen. Dat is mogelijk als het college zijn zaken aantoonbaar op orde heeft.

2.7 Gemeentelijke regels in financiële verordening

In de toelichting op het BBV wordt de mogelijkheid geopperd om over de onderwerpen van de paragrafen beleidsnota's aan de raad voor te leggen. Als het college dat doet, kan in de desbetreffende paragrafen volstaan worden met een korte beschrijving van de stand van zaken. In de financiële verordening van Tynaarlo is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Artikel 20 van deze verordening bepaalt dat het college een *nota bedrijfsvoering* opstelt en deze ter kennisgeving aan de raad zendt. Daaraan is toegevoegd dat in deze nota speciale aandacht wordt geschonken aan de relatie tussen het gemeentelijk apparaat en de inwoners van de gemeente.

Blijkbaar heeft de raad ermee ingestemd dat hij de nota bedrijfsvoering voor kennisgeving aanneemt. Dat roept het beeld op dat hij zich niet expliciet met dit onderwerp wil bemoeien. Het blijkt niet uit de stukken of dit bewust zo is ingevuld.

Vanaf 2003 was het college verplicht de beleidsnota's over de onderwerpen van de paragrafen tenminste eens in de vier jaar uit te brengen. In 2007 is dat veranderd. In dat jaar is de bepaling opgenomen dat het college er zorg voor draagt dat de desbetreffende nota's actueel zijn. Bij navraag is ons echter gebleken dat er op dit moment niet met een nota bedrijfsvoering wordt gewerkt en bij onze zegslieden was niet bekend of er ooit een dergelijke nota is geweest.

Volgens de financiële verordening zouden in de *paragraaf bedrijfsvoering* "de tijdelijke en actuele onderwerpen" worden opgenomen die "de aandacht behoeven". Dit vinden we een opmerkelijke bepaling, die in onze ogen op gespannen voet staat met de bedoeling van het BBV en wel omdat:

- de desbetreffende tekst zeer vaag is, terwijl de verordening geacht wordt juist een specificatie te zijn van de regels van het BBV;
- de tekst het beeld oproept van het vermelden van ad hoc- onderwerpen, terwijl het BBV als uitdrukkelijke invalshoek heeft het geven van een totaalbeeld van de bedrijfsvoering in relatie tot de programma's.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de bedoelde bepaling in de bijbehorende stukken niet wordt toegelicht. De raad heeft hier in onze ogen duidelijk de regie bij het college gelaten.

2.8 Conclusies

De wettelijke regels over de *paragraaf bedrijfsvoering* geven ruimte voor eigen invulling door de gemeenten, maar hebben wel een duidelijke bedoeling: de raad legt met de vaststelling begroting ook de beleidslijnen op gebied van bedrijfsvoering vast en wordt dus geacht zich af te vragen hoe hij daarop wenst te sturen.

Het college dient de raad te ondersteunen door in de *paragraaf bedrijfsvoering* zodanige informatie op te nemen dat de raad zijn rol goed kan invullen. Deze rol impliceert zowel richting geven als controleren. De Gemeentewet en het BBV bevatten hierover geen verdere bepalingen, maar uit de bedoelingen van de wet is wel duidelijk af te leiden hoe een handzame paragraaf bedrijfsvoering er uit zou moeten zien.

De belangrijkste uitgangspunten van de wetgever zijn in onze ogen:

- sturen op het beleid ten aanzien van bedrijfsvoering hoort bij de rol van de raad als budgethouder. In de paragraaf moet dus de informatie staan die de raad uit dien hoofde nodig heeft;
- het begrip bedrijfsvoering moet breed worden opgevat;
- sturen op bedrijfsvoering door de raad is belangrijk omdat interne processen (ondersteunende processen) en externe processen (direct gericht op maatschappelijke effecten) nauw met elkaar samenhangen;
- om te kunnen sturen en controleren heeft de raad duidelijke doelen en indicatoren nodig;
- sturen op bedrijfsvoering door de raad impliceert ook sturen op de kosten van bedrijfsvoering;
- het sturen en controleren met betrekking tot bedrijfsvoering moet door het college mogelijk worden gemaakt.

Uit de stukken over de financiële verordening die wij inzagen hebben wij het beeld gekregen dat sturing op bedrijfsvoering in de zin zoals dat hiervoor is beschreven tot nu toe in het verkeer tussen raad en college en ook binnen de raad nog geen thema is geweest. De raad heeft bewust of onbewust de regie bij het college gelaten. Hoe dan ook roept de tekst van de financiële verordening het beeld op dat de *paragraaf bedrijfsvoering* een selectie van onderwerpen bevat, terwijl het BBV als uitdrukkelijke invalshoek heeft het geven van een totaalbeeld van de bedrijfsvoering in relatie tot de programma's .

3. De feitelijke kwaliteit van de paragraaf

In dit hoofdstuk beschrijven wij in hoeverre de *paragraaf bedrijfsvoering* voldoet aan een aantal kenmerken dat is afgeleid van de letter en de bedoeling van de wetgever, zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 1. Een paragraaf met deze kenmerken zien wij als een ideaalbeeld.

Wij beschrijven eerst het ideaalbeeld. Daarna beschrijven wij hoe de *paragraaf bedrijfsvoering* er werkelijk uitziet. Afsluitend spiegelen we de werkelijkheid aan het totaalbeeld. Bij afwijkingen is de vraag in hoeverre dit afbreuk doet aan de uitoefening van het budgetrecht door de raad.

3.1 Een ideale *paragraaf bedrijfsvoering*

In tabel 1 hebben wij de belangrijkste kenmerken opgenomen waaraan een ideale *paragraaf bedrijfsvoering* voldoet. Hierbij is onze invalshoek dat de raad volledig in staat moet zijn om conform de bedoelingen van de wet invulling te geven aan zijn budgetrecht. Algemeen geformuleerd betekent dit, dat hij door middel van zijn budgetrecht moet kunnen sturen op de kenmerken van goed bestuur (rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van publieke middelen, vraaggerichtheid en publieke verantwoording) in de context van de inhoudelijke doelen zoals hij die heeft bepaald. Wij gaan uit van de situatie dat er geen nota bedrijfsvoering is en dat de raad zijn informatie over dit onderwerp derhalve geheel aan de budgetcyclus moet ontleenen.

Tabel 1 Kenmerken van de ideale paragraaf bedrijfsvoering

Kenmerk	Wat betekent dit	Waarom belangrijk?
Het begrip <i>bedrijfsvoering</i> wordt breed opgevat.	Alle kenmerken van bedrijfsvoering die relevant zijn voor het realiseren van goed bestuur komen naar voren.	De raad kan de beleidslijnen op het gebied van bedrijfsvoering pas goed beoordelen als hij de samenhangen van deze lijnen met de vereisten van goed bestuur doorziet.
De doelen van bedrijfsvoering worden in relatie gebracht met inhoudelijke ambities en beleidsdoelen.	Het wordt duidelijk welke kwaliteiten van bedrijfsvoering het belangrijkste zijn voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten van de gemeente.	De relatie met inhoudelijk beleid is voor het vastleggen van de beleidslijnen op het gebied van bedrijfsvoering het belangrijkste uitgangspunt.
In de begroting wordt op een transparante wijze uiteengezet hoe de gemeente er op het gebied van bedrijfsvoering voorstaat.	De raad krijgt duidelijkheid over de sterke en zwakke punten van de bedrijfsvoering.	De raad kan alleen keuzes maken als hij weet wat het probleem is.
De doelen van bedrijfsvoering worden van jaar tot jaar vertaald in een set prestatie-indicatoren die voldoen aan de Smart criteria.	Er wordt een beredeneerde selectie gemaakt van die indicatoren welke de belangrijkste bijdrage leveren aan de gewenste kwaliteiten op het gebied van bedrijfsvoering.	Afrekenbare afspraken vormen een randvoorwaarde voor transparantie en duidelijke verantwoording achteraf.
De kosten van bedrijfsvoering worden in beeld gebracht en er wordt uiteengezet hoe deze kosten worden beheerst.	De raad krijgt het inzicht dat nodig is om te kunnen sturen en controleren op de doelmatigheid van de inzet van middelen.	De doelmatigheid van de organisatie wordt beheersbaar en transparant gemaakt. Dit is een randvoorwaarde voor sturing en controle door de raad op doelmatigheid en ook voor de vereiste publieke verantwoording op dit punt.
De <i>paragraaf bedrijfsvoering</i> van de jaarstukken bevat een systematische verschillenverklaring op basis van probleemanalyse.	De raad krijgt inzicht in de oorzaken van verschillen tussen planning en werkelijkheid op het gebied van bedrijfsvoering.	De budgetcyclus dient in de ogen van de wetgever een leercyclus te zijn die wordt aangestuurd door de raad, daartoe in staat gesteld door het college. Leren begint bij een grondige probleemanalyse (het stellen van waarom-, wie-, wat-, wanneer- etc. vragen).
Uit de verklaringen van verschillen wordt lering getrokken, uitmondend in Smart geformuleerde actiepunten.	Er kunnen gefundeerde keuzes worden gemaakt over actiepunten of door te voeren veranderingen.	De raad kan de leercyclus rond maken door in te stemmen met actiepunten of veranderingen en erop toe te zien dat deze tot de gewenste resultaten leiden.
De <i>paragraaf bedrijfsvoering</i> is overzichtelijk ingedeeld en goed leesbaar.	De teksten zijn toegankelijk, vaktaal wordt uitgelegd. De teksten van begroting en rekening zijn identiek.	De raad moet zonder extra inspanning de teksten tot zich kunnen nemen.

Er zijn talrijke argumenten te bedenken waarom de opgesomde kenmerken veel te hoog gegrepen zijn. Vaak gehoorde uitspraken zijn: een dergelijke paragraaf kom je nergens tegen; raadsleden moeten zich niet met bedrijfsvoering bemoeien, want daar gaat het college over en bovendien hebben ze er geen verstand van; strikt vast houden aan alle wettelijke voorschriften leidt alleen maar tot nog meer bureaucratie, in de politiek werkt het nu eenmaal anders; de overheid is geen bedrijf en moet je dus ook niet als een bedrijf willen aansturen. Het is heel gemakkelijk dit soort argumenten op tafel te werpen en erin te volharden. Wie meegaat met een dergelijke argumentatie komt tot andere keuzes dan degene die uitgaat van sinds jaar en dag geldende beginselen van goed bestuur en die zich continu wenst in te zetten daar zo dicht mogelijk bij in de buurt te komen. Deze laatste benadering leidt tot open communicatie over “hoe het loopt”, ook als het met goed bestuur maar ten dele lukt. Het accent ligt dan op een streven om alle betrokkenen, de raad, het college en de ambtelijke organisatie, op de lijn te krijgen van een gezamenlijk leer- en verbeterproces. Gezien de aard en de dynamiek van de omgeving zal een dergelijk streven voortdurend noodzakelijk zijn.

3.2 De werkelijkheid in de periode 2009-2012

Wij hebben eerst kennis genomen van de *paragraaf bedrijfsvoering* van de jaarstukken 2010 en de begroting 2011. Daarbij hebben we met name gelet op de samenhang tussen beleid en uitvoering en op de mate waarin met Smart geformuleerde indicatoren wordt gewerkt. Vervolgens hebben we de paragrafen de begrotingen 2009 tot en met 2012 doorgenomen met als doel een beeld te krijgen van de structuur van de paragrafen.

*Jaarstukken 2010*¹⁴

Allereerst valt het op dat de paragraaf van de rekening 2010 anders is opgezet dan die van de begroting¹⁵. De begrotingsparagraaf is op onderdelen veel concreter dan de paragraaf van de jaarstukken. Zo staat in de begroting dat brieven aan raadsfracties van “matig” naar “goed” moeten, brieven aan burgers van “matig” naar “voldoende”, de ontwikkeling van ken- en stuurgetallen van “matig” naar “voldoende” en integraal werken van “matig” naar “goed”. Ervan uitgaande dat ergens is beschreven hoe dat meetbaar is gemaakt, zijn dat duidelijke doelen. In de paragraaf van de rekening is echter niet terug te vinden of de beoogde kwaliteiten feitelijk zijn gehaald.

De paragraaf van de jaarstukken 2010 maakt vooral melding van activiteiten. Of die succesvol verlopen komt meer dan eens niet voor het voetlicht. Zo is aangestipt dat er een uniforme werkwijze wordt gevolgd bij het portefeuille -overleg, maar niet of de daarmee beoogde integrale advisering ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Al met al overheerst het beeld dat de *paragraaf bedrijfsvoering* 2010 niet het karakter heeft van een verantwoording en dat indicatoren en kengetallen er nauwelijks een rol in spelen.

Behalve dat er geen overeenstemming bestaat tussen de opzet van begrotingsparagraaf en de rekeningparagraaf, is er ook geen consistentie tussen de opeenvolgende begrotingsjaren. In de jaarstukken 2010 wordt melding gemaakt van een gideonsbende die in 2011 grote processen gaat

¹⁴ Dit waren ten tijde van ons onderzoek de meest recente jaarstukken.

¹⁵ Korthedshalve spreken we hierna een aantal malen van “de begrotingsparagraaf” en de “paragraaf van de rekening”. We bedoelen dan steeds de *paragraaf bedrijfsvoering*.

analyseren, zonder dat dit nader wordt gespecificeerd. Dan zou wellicht verwacht mogen worden dat daarover iets is terug te vinden in de begroting 2011, maar dat is niet het geval.

Iets soortgelijks geldt voor de herijking van het projectgericht werken. Er wordt gemeld dat de nieuwe werkwijze in 2011 wordt geïmplementeerd, maar in de begroting voor dat jaar komt de bedoelde implementatie niet aan de orde.

Over samenhangen tussen doelen van bedrijfsvoering en doelen van programma's is in de paragraaf niets terug te vinden. Wel wordt verwezen naar een organisatieontwikkeling die is ingezet in 2009. Deze organisatieontwikkeling is bepalend voor de onderwerpen die in de paragraaf worden aangesneden. Het doel ervan is het vergroten van de effectiviteit van de organisatie en de eenheid van het management.

De begroting 2011

Ook in de begrotingsparagraaf 2011 is de in 2009 ingezette organisatieontwikkeling bepalend voor de begrotingsindeling. Er worden echter andere onderwerpen behandeld dan in de voorgaande jaren, zonder dat wordt uitgelegd waarom. Verder valt het op dat het onderwerp "houding en gedrag in de organisatie expliciteren op gedragsaspecten en daarop sturen" wel wordt genoemd, maar niet wordt uitgewerkt. Dit is één van de vier onderwerpen van de organisatieontwikkeling die is ingezet 2009. Over dit onderwerp wordt ook in de rekening 2010 niets gezegd. Opvallend is ook dat de omvang van de *paragraaf bedrijfsvoering* 2011 ten opzichte van die van 2010 is gehalveerd.

Ook de begrotingsparagraaf 2011 is voor een belangrijk deel geformuleerd in termen van activiteiten. Dit geldt met name op het gebied van personeelsbeleid: "Daarnaast blijven we aandacht houden voor onze personele jaarplancyclus. Deze cyclus ondersteunt het functioneren en de ontwikkeling van leidinggevend en medewerkers en draagt daarmee bij aan behalen van de doelenorganisatie". Dit kan in onze ogen veel concreter. Bijvoorbeeld: "In 2011 zijn met alle medewerkers en leidinggevend twee gesprekken gevoerd, waarbij een vast protocol wordt gevolgd. Daarbij zullen concrete afspraken worden gemaakt over houding en gedrag, waarvan de effecten eind 2012 zullen worden gemeten."

Over informatiebeleid wordt vermeld: "Een aantal activiteiten loopt door met als doel de digitale betrouwbaarheid van overheid te vergroten en optimale dienstverlening te kunnen ondersteunen". Dit soort informatie biedt de raad in onze ogen geen enkel aanknopingspunt voor sturing en controle en heeft daarmee in het kader van een begroting nauwelijks betekenis.

Over de invoering van een documentmanagementsysteem is de paragraaf wel concreet: "In 2011 krijgt iedere twee maanden een afdeling toegang tot dit systeem, dat dan op 1 januari 2012 geheel zal zijn aangesloten." Concreet is ook een aantal ontwikkelpunten dat wordt genoemd op het gebied van planning en control, al zou wat meer in termen van verwachte resultaten gesproken kunnen worden dan in termen van "verder ontwikkelen" (welke resultaten zullen op welk moment zichtbaar zijn als het ontwikkelen succesvol verloopt?).

Het onderwerp *doelmatigheid* wordt in de paragraaf wel genoemd, maar krijgt geen inhoudelijke betekenis: "Van belang is dat de taken op een doelmatige wijze uitgevoerd blijven worden en dat de ambtelijke organisatie in staat is om efficiënt en effectief te functioneren". Opvallend is dat daaraan wordt toegevoegd dat "in deze context" een grote inspanning verricht moet worden in de

ontwikkeling van de organisatie. Waarom is er een zware inspanning nodig als de taken al efficiënt worden uit gevoerd ? Is er dan sprake van grote ineffectiviteit? Overigens wordt in de begroting nergens aangetoond dat er efficiënt wordt gewerkt.

Opbouw van de begrotingsparagrafen in de periode 2009-2012

De begrotingsparagraaf 2009 bevat een aantal onderwerpen, dat puntsgewijs is uitgewerkt in activiteiten en verwachte resultaten. Aan het begin van de paragraaf wordt aangegeven dat de invoering van authentieke basisregistraties, de digitalisering van werkprocessen en de verdere introductie van digitale dienstverlening vergaande verandering met zich zullen brengen in de wijze van werken en de aansturing van de organisatie. De behandelde onderwerpen zijn:

- de stand van zaken per 1 september 2008 (onder dit kopje worden de belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen jaar genoemd);
- beheersing van de organisatie op middelen en processen;
- bezuiniging en interne efficiency;
- organisatiethermometer (onder dit kopje zijn enkele kengetallen opgenomen);
- samenwerking met andere gemeenten.

In de aanhef van de begrotingsparagraaf 2010 is te lezen dat wordt ingegaan op de plannen en doelen voor de interne organisatie. Aan de orde komen reguliere doelen rondom klantgericht en resultaatgericht werken, de kwaliteit van de organisatie en het personeel, en doelen naar aanleiding van een in 2009 gepresenteerde rapportage BMC. Daarop aansluitend worden de aanbevelingen uit dit rapport genoemd:

- het versterken van de bestuurlijk/strategische advisering;
- het ontwikkelen van een stijl van leidinggeven en het verbeteren van de aansturing door het management;
- houding en gedrag in de organisatie expliciteren op gedragsaspecten en daarop sturen;
- projectmatig werken afstemmen op de besturingsfilosofie en implementeren.

Daaraan wordt toegevoegd: “Kort samengevat komt het neer op: verantwoordelijkheid nemen, verantwoording afleggen en je rol nemen in relatie tot je functie en tot je klanten”. Verderop staat dat de raad regelmatig over de voortgang wordt geïnformeerd.

De doelen en plannen 2010 zijn weergegeven in een tabel met kengetallen, onderverdeeld naar de kopjes *klantgerichtheid, medewerkers en interne processen, resultaatgerichtheid en samenwerkingsgerichtheid*. Onder de kopje *beheersing van de organisatie en management op middelen en processen en ontwikkelingen in de organisaties* is iets terug te vinden over het onderwerp houding en gedrag. BMC constateerde dat “we” te lief zijn voor elkaar en elkaar onvoldoende aanspreken. Daarom is “elkaar aanspreken op resultaat “ als doel benoemd van een cultuurveranderingstraject. Daartoe zullen kernwaarden en gedragsnormen expliciet gemaakt moeten worden. Het is de bedoeling dat in 2009 en 2010 in dit traject belangrijke stappen worden gezet¹⁶.

¹⁶ Dit maakt het des te opmerkelijker dat in de paragrafen van 2010 over het cultuurtraject geen mededelingen worden gedaan.

Aan het begin van de begrotingsparagraaf 2011 wordt kort stilgestaan bij de financiële situatie en de economische terugloop. Voor het overige heeft deze paragraaf dezelfde opbouw als die van 2010, maar er worden zoals vermeld andere onderwerpen naar voren gebracht.

In de begrotingsparagraaf 2012 is een andere invalshoek gekozen. In de jaren 2010 en 2011 had de paragraaf volgens de aanloopzin als oogmerk in te gaan op de doelen en plannen voor de interne organisatie. Voor 2012 komt als invalshoek naar voren de interne dienstverlening die nodig is om de verschillende programma's uit te voeren. Dit is overigens nog steeds iets anders dan het beleid en de stand van zaken op het gebied van bedrijfsvoering. De bedoelde doelen en plannen zijn afgeleid van de accenten die zijn gelegd in het collegemanifest. Er wordt gefaseerd invulling gegeven aan een procesgerichte organisatie op basis van burgerlogica¹⁷. Dit gaat gepaard met snelle, zekere dienstverlening en een persoonlijke, klantgerichte organisatie, een organisatie die flexibel, transparant en aanspreekbaar is. Verder wordt aandacht gegeven aan duurzame economische ontwikkeling en aan financiële beheersing.

Eerste indrukken van de gehele periode

Onze eerste indrukken van de paragrafen zijn wisselend. De teksten zijn duidelijk en geven de lezer een globaal beeld van hoe de bedrijfsvoering wordt aangepakt. Als basis voor het vastleggen van beleidlijnen schieten de paragrafen echter tekort. Ze zijn weinig Smart geformuleerd en de samenhang met programma's komt hooguit impliciet aan de orde.

Er zit een zekere rode draad in de paragrafen in de zin dat de ontwikkeling van de organisatie het centrale thema vormt, maar de lezer krijgt geen scherp beeld wat op dit terrein de concrete resultaten zijn en wat dit betekent voor de realisatie van de programmadoelen. Dit is te meer het geval omdat er door de jaren heen geen vaste structuur in de paragrafen zit. Bovendien verschillen de paragrafen van de begroting nog eens met die van de rekening. Het thema *doelmatigheid* tenslotte, blijft over de gehele linie onderbelicht en de paragraaf bij de jaarstukken is niet gericht op het afleggen van verantwoording over de uitvoering van begroting.

3.3 Toets aan ideaalbeeld

In het volgende overzicht brengen wij in beeld waarom de hiervoor beschreven paragrafen wel en niet voldoen aan de door ons beschreven ideaaltypische paragraaf. De kolom "hieraan is voldaan want" is ingevuld op basis van ruimhartig kijken naar wat als positief kan worden bestempeld, de kolom "hieraan is niet voldaan" bevat telkens voor hetzelfde onderdeel het resultaat van een kritische blik.

¹⁷ Met inrichting volgens "burgerlogica" wordt bedoeld op een werkwijze waarbij dienstverlening aan de burger centraal staat.

Tabel 2 Toets aan ideaalbeeld

Kenmerk	Hieraan is voldaan want	Hieraan is niet voldaan want
Het begrip <i>bedrijfsvoering</i> wordt breed opgevat.	Diverse aspecten van bedrijfsvoering komen aan de orde.	De invalshoek is vooral de <i>interne organisatie</i> . Elk jaar komt een aantal specifieke onderwerpen aan de orde. <i>Goed bestuur</i> is niet de invalshoek.
De doelen van bedrijfsvoering worden in relatie gebracht met inhoudelijke ambities en beleidsdoelen.	In 2012 wordt een vertaalslag gemaakt van de accenten van het Collegemanifest naar doelen van bedrijfsvoering.	De verbanden tussen de bedrijfsvoering en beleidsinhoudelijke ambities en doelen zijn nog heel algemeen geformuleerd. Er wordt niet beredeneerd waarom de genoemde onderwerpen voor het realiseren van de inhoudelijke ambities van de gemeente het belangrijkste zijn. Een doelenschema voor bedrijfsvoering ontbreekt.
In de begroting wordt op een transparante wijze uiteengezet hoe de gemeente er op het gebied van bedrijfsvoering voorstaat.	Er wordt duidelijk aangegeven dat op een aantal onderdelen verbeteringen nodig zijn.	Er wordt vooral beschreven wat er wordt gedaan en niet in hoeverre dit de gewenste resultaten oplevert. Wat de sterke en de zwakke punten van de bedrijfsvoering zijn komt niet scherp in beeld.
De doelen van bedrijfsvoering worden van jaar tot jaar vertaald in een set prestatie- indicatoren die voldoen aan de Smart criteria.	Voor een aantal onderwerpen worden prestatie -indicatoren of kengetallen benoemd.	Voor de meeste onderwerpen worden geen prestatie-indicatoren of kengetallen benoemd.
De kosten van bedrijfsvoering worden in beeld gebracht en er wordt uiteengezet hoe deze kosten worden beheerst.		Er wordt geen inzicht gegeven in de kosten van bedrijfsvoering.
De <i>paragraaf bedrijfsvoering</i> van de jaarstukken bevat een systematische verschillen verklaring op basis van probleemanalyse.		De invalshoek is een beschrijving van wat er is gedaan en niet wat de verschillen zijn tussen planning en werkelijkheid.
Uit de verschillenverklaringen wordt lering getrokken, uitmondend in Smart geformuleerde actiepunten.	Dit is gezien het vorige punt niet van toepassing.	Dit is gezien het vorige punt niet van toepassing.
De <i>paragraaf bedrijfsvoering</i> is overzichtelijk ingedeeld en goed leesbaar.	We zien een duidelijke inleiding en een toegankelijke stijl van schrijven.	

De tabel laat zien dat er tussen ideaal en werkelijkheid nog een groot verschil aanwezig is. De vraag is of dit als een probleem moet worden gezien. Voor een raad die zijn verplichtingen als budgethouder volledig wenst waar te maken is het antwoord naar onze mening bevestigend. De informatie die de raad op dit moment krijgt is onvoldoende om op de diverse elementen van bedrijfsvoering te kunnen sturen en controleren.

4 Beelden uit gesprekken met managers

Wij voerden gesprekken met een aantal managers en met de burgemeester. In deze gesprekken hebben wij een aantal open vragen gesteld over de *paragraaf bedrijfsvoering*. De twee belangrijkste waren:

- hoe kijkt u aan tegen de rol van de raad als het gaat om de *paragraaf bedrijfsvoering*?
- hoe komen de thema's tot stand die in deze paragraaf worden opgenomen ?

De gesprekken hadden in de eerste plaats als doel in beeld te brengen hoe door de diverse betrokkenen over bedrijfsvoering en meer specifiek de *paragraaf bedrijfsvoering* wordt gedacht. Daarnaast probeerden wij inzicht te krijgen in wat er feitelijk speelt op het gebied van bedrijfsvoering, teneinde dit te kunnen vergelijken met hetgeen in de *paragraaf bedrijfsvoering* aan de orde wordt gesteld. Een lijst met gesprekspartners is bijgevoegd als bijlage 2.

4.1 De rol van de raad

De onderwerpen die met bedrijfsvoering te maken hebben worden volgens een van onze gesprekspartners in de *paragraaf bedrijfsvoering* genoemd. Dat is naar zijn mening voldoende. In de bedoelde paragraaf komt naar zijn zeggen ook de relatie tussen beleidsambities en bedrijfsvoering tot uitdrukking. Als voorbeeld noemt hij de ambitie op het gebied van grote projecten, die geleid heeft tot structurele aandacht voor risicomanagement. Deze gesprekspartner vindt het een logische lijn dat de algemeen directeur zich over bedrijfsvoering verantwoordt aan het college en dat daar de eindverantwoordelijkheid ligt.

In een ander gesprek is naar voren gebracht dat de raad vooral moet sturen op programmadoelen en daarin volstrekt helder moet zijn over het gewenste niveau. Nog weer een andere gesprekspartner stelde dat de raad moet vertrouwen op de kracht van de organisatie . In informatieve bijeenkomsten wordt de raad zoveel mogelijk "meegenomen" in de interne werkwijze. Daarnaast staan er volgens hem in de paragraaf bedrijfsvoering enkele harde cijfers, zoals over de tevredenheid van de burgers. Dat moet voldoende zijn. Volgens deze gesprekspartner moet het goed mogelijk zijn om in de *paragraaf bedrijfsvoering* met een beperkt aantal kengetallen aan te geven hoe het er met de kwaliteit van de bedrijfsvoering feitelijk voorstaat. Naar zijn mening gebeurt dat al.

In commissievergaderingen kon voorheen desgewenst over bedrijfsvoering uitleg worden gegeven. Als gevolg van de dualisering zijn er op het moment geen commissievergaderingen meer. Om toch aan de behoefte te voldoen worden er in de nieuwe context zo nu en dan informele raadsbijeenkomsten belegd om de bedrijfsvoering toe te lichten. Omdat deze vorm niet altijd helemaal voldoet wordt onderzocht of de commissie algemene zaken weer kan worden ingesteld.

4.2 Hoe de *paragraaf bedrijfsvoering* tot stand komt

De thema's die in de *paragraaf bedrijfsvoering* worden genoemd zijn volgens een van onze gesprekspartners afgeleid van beleidsdoelen en programmadoelen, conform de bedoelingen van het

BBV. De concerncontroller doet voor de inhoud van de paragraaf een voorzet, waarbij hij uitgaat van de relatie: doelen van beleid- doelen van bedrijfsvoering -concrete doelstellingen. De relatie tussen inhoudelijk beleid en doelen bedrijfsvoering kan volgens de hiervoor bedoelde gesprekspartner explicieter beschreven worden en voor de belangrijkste thema's kunnen concrete doelen worden benoemd, voorzien van termijnen.

Wat betreft het beheersen van de doelmatigheid is er in onze gesprekken op gewezen dat er in de praktijk veel meer gebeurt dan dat er in de begroting staat. Er wordt bijvoorbeeld niet alleen gestreefd naar kostendeckende tarieven, ook wordt gekeken naar de absolute hoogte van tarieven, in vergelijking met andere gemeenten. Verder is er bijvoorbeeld de stroomlijning van processen op basis van "lean management". Deze wordt gekenmerkt door grondigheid en levert goede resultaten op. Op het onderwerp doelmatigheid komen we verderop nog afzonderlijk terug.

Verder is opgemerkt dat voor bedrijfsvoering in feite gedacht en gehandeld wordt op basis van een soort doelenboom, die aansluit op de inhoudelijke beleidsdoelen. Er is er echter niet een doelenschema "volgens het boekje" uitgewerkt.

Wat in de *paragraaf bedrijfsvoering* komt te staan hangt volgens een andere gesprekspartner af van de context: wat speelt er, wat valt er te sturen, hoe is de politiek betrokken? Tot voor twee jaar bestond de paragraaf volgens deze gesprekspartner uit "een lijstje", nu is de opzet "bedrijfsvoering breed" informatie te geven, in de zin dat de relevante specifieke onderwerpen aan de orde worden gesteld.

4.3 Enkele pregnante kenmerken van de huidige bedrijfsvoering

Tijdens onze gesprekken bleek dat kort voor het begin van ons onderzoek een fundamentele bezinning op de ontwikkeling van de organisatie had plaatsgevonden, die uitmondde in het TOP: het Tynaarlo Organisatieontwikkeling Plan. Dit plan kan gezien worden als een "doorontwikkelingsplan", dat aansluit op veranderingen vanaf 2009, die zoals wij aangaven een zekere rode draad vormden in de *paragrafen bedrijfsvoering* die wij bestudeerden. Het doorontwikkelingsplan heeft volgens een aantal van onze gesprekspartners een duidelijke cultuuromslag tot gevolg, wat niet alleen blijkt uit een strakkere manier van aansturen, maar ook uit het elkaar aanspreken op resultaten.

Jaarlijks vindt een vertaalslag plaats van de programmabegroting naar individuele werkplannen. Bij deze gelegenheid worden ook afspraken op individueel niveau gemaakt over bijdragen aan de doorontwikkeling van de organisatie. In deze aanpak wordt duidelijk geïnvesteerd. De inbreng vanaf de basis van de organisatie neemt daarbij een belangrijke plaats in.

Er is een begin gemaakt met het verbeteren van projectgericht werken. Daarbij is ook het benoemen van risico's aan de orde. Risicomanagement in de zin van het gestructureerd beheersen van risico's is nog niet ontwikkeld.

Tenslotte verdient vermelding dat op diverse manieren gewerkt wordt aan het verhogen van de doelmatigheid van het functioneren van de organisatie¹⁸.

Het viel ons op dat in de *paragraaf bedrijfsvoering* 2012 over de doorontwikkeling van de organisatie niets is opgenomen.

¹⁸ Voor een uitgebreide samenvatting de hier genoemde punten verwijzen wij naar bijlage 3.

4.4 Conclusie

In de organisatie lijkt de gedachte te overheersen dat de raad op de hoogte moet worden gebracht en daar wordt iets anders onder verstaan dan ondersteund worden om te kunnen sturen.

In de gesprekken kwam verder naar voren dat binnen de organisatie veel in beweging is. Wij krijgen het beeld van een krachtige visie, die richtinggevend is voor wijze van werken. Voornemens voor de komende jaren zijn onder meer gericht op programmasturing, koppeling programmadoelen aan individuele doelen en verbetering van projectgericht werken. Cultuur- en gedagsverandering moeten deze ontwikkelingen ondersteunen. Wat betreft dit laatste vielen ons de volgende termen op: energiek leiderschap, flexibiliteit, minder “papier”, in de geest van de regel, individuele werkplannen, aanspreken op resultaat. Ook opvallend is dat over deze “doorontwikkeling” van de organisatie in de *paragraaf bedrijfsvoering* van de begroting 2012 niets is opgenomen.

Enquête onder raadsleden

Wij hebben aan alle raadsleden een aantal stellingen over de paragraaf bedrijfsvoering voorgelegd, Op 13 februari '12 belegden we een bijeenkomst om de respons met betrokkenen te bespreken.

5.1 Onze stellingen

De stellingen van onze enquête luiden:

1. Bedrijfsvoering is voor mij een belangrijk thema
2. Bedrijfsvoering is een zaak van het college
3. De paragraaf bedrijfsvoering verschaft mij voldoende informatie om mijn kaderstellende rol goed te kunnen invullen
4. De paragraaf bedrijfsvoering verschaft mij voldoende informatie om mijn controlerende rol goed te kunnen invullen
5. In de paragraaf bedrijfsvoering zijn de doelen van bedrijfsvoering duidelijk geformuleerd
6. De samenhang tussen de doelen van bedrijfsvoering en de programmadoelen wordt in de paragraaf bedrijfsvoering goed uitgelegd
7. Aan de hand van de paragraaf bedrijfsvoering krijg ik een goed beeld van de doelmatigheid van de gemeente
8. Ik weet wat de sterke kanten in de bedrijfsvoering van de gemeente zijn
9. Ik weet wat de zwakke kanten in de bedrijfsvoering van de gemeente zijn
10. De paragraaf bedrijfsvoering is gemakkelijk leesbaar
11. Bij de behandeling van de begroting 2012 heeft de raad over bedrijfsvoering voldoende vragen gesteld
12. Bij de behandeling van de jaarstukken 2010 heeft de raad over bedrijfsvoering voldoende vragen gesteld

De vraag was op deze stellingen een reactie te geven in de vorm van een score op een vierpuntschaal¹⁹. Daarnaast was er ruimte om toelichting te geven of kanttekeningen te plaatsen. Vier raadsleden hebben de vragenlijst ingevuld. Dit vinden wij een opmerkelijk lage respons, die iets lijkt te zeggen over de belangstelling van de raad voor het onderwerp bedrijfsvoering.

5.2 Bespreking van de respons

Zeven raadsleden waren aanwezig bij een bespreking op 13 februari van de uitkomsten van de enquête. Ze vertegenwoordigden zeven verschillende fracties, wat wij weer als een positief signaal zien. Hetzelfde geldt voor de levendige en constructieve wijze waarop van gedachten werd gewisseld. Behalve de uitkomsten van de enquête verwerken we hierna ook de opvattingen die toen aan de orde kwamen. De respons in termen van waardering is opgenomen in bijlage 1. Hierna volgt een samenvatting van het gesprek dat we met de raad hadden.

Bedrijfsvoering werd door alle aanwezigen als een belangrijk thema bestempeld (stelling 1). Argumenten die daarbij werden gegeven zijn:

- Deze paragraaf geeft de hoofdlijnen van actuele ontwikkelingen aan;

¹⁹ Zeer oneens, oneens, eens, zeer eens.

- De organisatie moet de eigen zaken zo goed en zo efficiënt mogelijk geregeld hebben. Op die manier wordt de gemeente zo goed mogelijk bestuurd, komen de burgers aan hun trekken en wordt het gemeenschapsgeld zinnig besteed (“je kunt buiten de deur niet goed scoren als het thuis een puinhoop is”)

Hierbij werd opgemerkt dat de raad moet weten dat het goed gaat met de bedrijfsvoering. Dit is echter niet gemakkelijk, “omdat wij niet weten wat wij niet weten”, werd daaraan toegevoegd.

Over stelling 2, bedrijfsvoering is een zaak van het college, liepen de opvattingen uiteen. De rode draad in de reacties is dat de raad de kaders voor de bedrijfsvoering zou moeten aangeven. Als bedrijfsvoering geen zaak is van het college staat de raad volgens de gegeven reacties buiten spel, maar dat is ook het geval als bedrijfsvoering alleen een zaak van het college is. “Uitvoering” is volgens een reactie een zaak van het college, “control” is een zaak van de raad. Bij nader inzien bestaat over stelling 2 een vrij grote mate van overeenstemming.

Bij stelling 3 “De paragraaf bedrijfsvoering verschaft mij voldoende informatie om mijn kaderstellende rol goed te kunnen invullen”, werd aangetekend dat er na het aantreden van de nieuwe secretaris twee informatieve avonden zijn belegd. Die waren “goed”. Daarna is naar werd meegedeeld niet veel meer over bedrijfsvoering vernomen. De reactie op deze stelling is overwegend “oneens”. Met name wordt informatie gemist over hoeveel geld er in bedrijfsvoering omgaat en wat daarmee wordt gedaan.

Stelling 4, “De paragraaf bedrijfsvoering verschaft mij voldoende informatie om mijn controlerende rol goed te kunnen invullen” ontmoet iets meer “oneens” dan stelling 3. Een raadslid dat vindt dat de paragraaf bedrijfsvoering voldoende informatie geeft, tekende hierbij aan: “er staat niet alles in, maar ik kan wel aanvullende vragen stellen en de antwoorden op die vragen stemmen in het algemeen tot tevredenheid”. Andere raadsleden geven aan voor het stellen van vragen te weinig tijd te hebben. Zij zijn van mening dat de paragraaf bedrijfsvoering op zich zelf volledig dient te zijn, een totaalbeeld dient te geven, en kwamen op grond daarvan tot de conclusie “oneens”.

Op de stelling dat de paragraaf bedrijfsvoering duidelijke doelen bevat (stelling 5) wordt wisselend gereageerd. Een raadslid vindt de paragraaf “verhalend en verhullend. Doelen worden eigenlijk nauwelijks gegeven. Een ander lid wijst erop dat er wel degelijk duidelijke indicatoren zijn opgenomen, zoals de indicator van 7,9 voor dienstverlening. Bij dit laatste werd aangetekend dat er niet bijstaat er over welke dienstverlening het gaat. Verder bleek dat niet ieder raadslid aan de verstrekte informatie dezelfde eisen stelt. Het ene lid is tevreden als de richting wordt aangegeven waarin de bedrijfsvoering zich ontwikkelt, het andere raadslid vindt dat de informatie over bedrijfsvoering Smart moet zijn. Smart kengetallen zijn volgens dit lid in de paragraaf bedrijfsvoering uitzondering. Naar aanleiding van deze stelling is ook nog gesproken over het thema “risicomanagement”. Naast de inventarisatie van de risico’s die in de paragraaf weerstandsvermogen is opgenomen, zou in de paragraaf bedrijfsvoering iets gezegd kunnen worden over de beheersing van risico’s. Het bleek dat er behoefte is aan meer informatie, zonder dat dit tot bureaucratie leidt.

Met de stelling dat de relatie tussen de programmadoelen en de doelen van bedrijfsvoering goed wordt uitgelegd (stelling 6) is maar één raadslid het oneens, maar deze stelling wordt aan de andere kant niet door ieder lid goed begrepen. Een duidelijk voorbeeld van een in deze stelling bedoelde relatie betreft de e- overheid. Het ontwikkelen van databanken, toegankelijkheid van informatie, één

loket etc., is een randvoorwaarde voor elektronische dienstverlening en daarmee voor een snelle en effectieve dienstverlening.

Van de raadsleden die reageerden was niemand van mening dat de paragraaf bedrijfsvoering inzicht geeft in de doelmatigheid van de gemeente. Er is een vermoeden van ondoelmatigheid vanwege het niet of maar beperkt doorgaan van projecten. Er is geen inzicht in de gevolgen hiervan op de exploitatie van de gemeente (drukken daar relatief veel in-productieve uren op?). Ook bij deze stelling is op het ontbreken van goede indicatoren gewezen.

Het inzicht in de sterke en zwakke kanten van de bedrijfsvoering van de gemeenten(de stellingen 8 en 9) is niet groot. De enkele reactie “eens”, blijkt meer op een vermoeden gebaseerd te zijn, dan op feiten.

Alle geraadpleegde raadsleden onderschrijven de stelling dat de paragraaf bedrijfsvoering gemakkelijk leesbaar is (stelling 10), maar daar wordt ook de kanttekening bij gemaakt dat de paragraaf niet de dingen vermeldt die de lezer wil weten.

Raadsleden melden dat er in het kader van de begroting over de bedrijfsvoering weinig tot geen vragen worden gesteld (reactie op stelling 11: er worden over bedrijfsvoering voldoende vragen gesteld). De stelling over de behandeling van de rekening (stelling 12: er worden voldoende vragen gesteld) roept naast twee reacties “oneens” één reactie “eens” op, waarbij werd opgemerkt: “luister maar eens de band af”.

5.3 Conclusie

De respons op onze enquête was matig, maar daar staat tegenover een levendig en constructief gesprek met zeven raadsleden. Daaruit bleek dat de opvattingen over de paragraaf bedrijfsvoering (en de rol van de raad in dat verband) uiteen lopen, maar ook dat over een aantal zaken redelijk eensluidend wordt gedacht. De volgende markante uitkomsten tekenen wij aan:

- bedrijfsvoering is voor de raad een belangrijk thema, waar hij zich wel degelijk mee heeft te bemoeien;
- geen enkel raadslid is van mening dat de paragraaf bedrijfsvoering inzicht geeft in de doelmatigheid van de gemeente;
- alle raadsleden vinden de paragraaf gemakkelijk leesbaar.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het begrip bedrijfsvoering definiëren wij als de transformatie van middelen naar producten en diensten. Dit betekent dat alle processen van een organisatie eronder vallen. Bedrijfsvoering heeft derhalve betrekking op alles wat zich in de organisatie afspeelt, ofwel op het totale functioneren.

De wettelijke regels over de paragraaf bedrijfsvoering geven ruimte voor eigen invulling door gemeenten, maar hebben wel een duidelijke bedoeling: de raad legt met vaststelling begroting ook de beleidslijnen op gebied bedrijfsvoering vast en wordt geacht op bedrijfsvoering te sturen. Hij doet dat in de rol van budgethouder. Bij de behandeling van de jaarstukken controleert hij of planning en werkelijkheid met elkaar overeen komen en gaat hij na welke lessen getrokken kunnen worden.

In het kader van de dualisering (2002) heeft de wetgever de regels omtrent de begroting en de jaarstukken aangepast. Niet in het minst was het daarbij te doen om het versterken van de positie van de raad.

Sturing door de raad op bedrijfsvoering is belangrijk om in ieder geval twee redenen:

- De kwaliteit van de bedrijfsvoering is bepalend voor de realisatie doelen maatschappelijke doelen en voor de hoogte van de kosten waarmee dit gepaard gaat;
- De raad is eindverantwoordelijk voor zowel het realiseren van de doelen als de hoogte van de kosten die worden gemaakt om deze te realiseren en wordt geacht vanuit beide invalshoeken verantwoording af te leggen aan de burger.

Uit ons onderzoek hebben wij de indruk gekregen dat sturing door de raad op de bedrijfsvoering van de gemeente tot nu toe nauwelijks een thema is geweest. De raad heeft bewust of onbewust de regie op dit punt aan het college overgelaten. Hierbij past dat de financiële verordening niet veel meer voorschrijft dan dat de paragraaf bedrijfsvoering een selectie van onderwerpen bevat, terwijl het BBV uitdrukkelijke als invalshoek heeft het geven van een totaalbeeld van het beleid op het gebied van bedrijfsvoering in relatie tot de programma's .

De centrale onderzoeksvraag was

- Voldoet de paragraaf bedrijfsvoering aan de eisen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)?
- Voldoet de paragraaf bedrijfsvoering aan de criteria Smart en samenhang met beleid ?

De criteria van Smart en samenhang met beleid zijn een afgeleide van de wettelijke voorschriften²⁰. Wij hebben de onderzoeksvraag ruim opgevat en keken naar de bedoelingen van de wetgever met betrekking tot de paragraaf in relatie tot het budgetrecht van de raad. Van daaruit kwamen we tot de volgende kenmerken waaraan een paragraaf bedrijfsvoering idealiter zou moeten voldoen:

²⁰ De term Smart (afkomstig uit Amerikaanse managementliteratuur) staat voor specifiek, meetbaar, aanwijsbaar, realistisch en tijdgebonden. Met aanwijsbaar wordt op verantwoordelijkheid bedoeld. Voor het realiseren van een doel moet een verantwoordelijke aangewezen kunnen worden.

- Het begrip bedrijfsvoering wordt breed opgevat.
- De doelen van bedrijfsvoering worden in relatie gebracht met inhoudelijke ambities en beleidsdoelen
- In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting wordt op een transparante wijze uiteen gezet hoe de gemeente er op het gebied van bedrijfsvoering voorstaat
- De doelen van bedrijfsvoering worden van jaar tot jaar vertaald in een set prestatie- indicatoren die voldoen aan de Smart criteria
- De kosten van bedrijfsvoering worden in beeld gebracht en er wordt uiteengezet hoe deze kosten worden beheerst.
- De paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken bevat een systematische verschillenverklaring op basis van probleemanalyse.
- Uit de verschillenverklaringen wordt lering getrokken, uitmondend in Smart geformuleerde actiepunten.
- De paragraaf bedrijfsvoering is overzichtelijk ingedeeld en goed leesbaar.

Op basis van een analyse van de opeenvolgende paragrafen in de periode 2009-2012 hebben wij voor het voetlicht gebracht in hoeverre wel of niet aan dit ideaalbeeld is voldaan. Met een ruimhartige blik hebben wij aangegeven aan waarom wel aan de bedoelde kenmerken is voldaan. Zo constateerden wij dat de paragraaf gemakkelijk leesbaar is, diverse aspecten van de bedrijfsvoering omvat en duidelijk aangeeft dat er op bepaalde onderdelen verbeteringen nodig zijn. Vanuit een kritische blik stelden wij vast waarom niet aan de kenmerken is voldaan. Wij wezen erop dat het verband tussen de bedrijfsvoering en beleidsinhoudelijke doelen nauwelijks wordt beschreven en dat informatie over te leveren prestaties op het gebied van bedrijfsvoering maar mondjesmaat wordt opgenomen. Ook informatie over kosten ontbreekt.

Onze conclusie is dat het “niet voldoen” het meeste gewicht in de schaal legt. Tussen het ideaal en werkelijkheid bestaat nog een groot verschil. De vraag is of dit als een probleem moet worden gezien beantwoorden wij bevestigend: de raad krijgt in onze ogen onvoldoende informatie om zijn rol als budgethouder ten volle uit te oefenen.

In de organisatie lijkt de gedachte te overheersen dat de raad op de hoogte moet worden gebracht en daar wordt iets anders onder verstaan dan ondersteund worden om te kunnen sturen

In de gesprekken kwam verder naar voren dat in de organisatie veel in beweging is. Wij krijgen het beeld van een krachtige visie, die richtinggevend is voor de wijze van werken. Voornemens voor de komende jaren zijn onder meer gericht zijn op programmasturing , koppeling programmadoelen aan individuele doelen en verbetering van projectgericht werken. Cultuur- en gedagsverandering moeten deze ontwikkelingen ondersteunen. Wat betreft dit laatste vielen ons termen op als energiek leiderschap, flexibiliteit, minder “papier”, in de geest van de regel, individuele werkplannen, aanspreken op resultaat. Opvallend is dat over deze “doorontwikkeling” van de organisatie in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2012 nog niets is opgenomen.

Ten slotte willen wij niet onvermeld dat wij over de uitkomsten van onze enquête onder raadsleden een levendig en constructief gesprek hadden met zeven van hen. Over een aantal zaken liepen de opvattingen uiteen, maar er was op onderdelen overeenstemming. Wat dit laatste betreft vermelden wij:

- bedrijfsvoering is voor de raad een belangrijk thema, waar hij zich wel degelijk mee heeft te bemoeien;

- geen enkel raadslid is van mening dat de paragraaf bedrijfsvoering inzicht geeft in de doelmatigheid van de gemeente;
- alle raadsleden vinden de paragraaf gemakkelijk leesbaar.

Tot zover onze belangrijkste conclusies.

Onze aanbevelingen willen we kort houden. Het lijkt ons zinvol dat de raad op basis van ons onderzoek zijn gedachten bepaalt en formuleert hoe hij vanuit zijn rol als budgethouder wenst te sturen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de gemeente. Het is dan aan het college om hem daartoe in staat te stellen en het is vervolgens weer aan de raad om te beoordelen of dit werkt. Bij dit alles kan wellicht gebruik worden gemaakt van het door ons geformuleerde ideaalbeeld.

Bijlage 1 Uitkomsten enquête onder raadsleden

	zeer oneens	Oneens	eens	zeer eens	opmerking
1. Bedrijfsvoering is voor mij een belangrijk thema			2	2	
2. Bedrijfsvoering is een zaak van het college	1	1	1	1	
3. De paragraaf bedrijfsvoering verschaft mij voldoende informatie om mijn <i>kaderstellende</i> rol goed te kunnen invullen		2	1		1 x neutraal (“ik weet niet wat ik zou moeten missen”)
4. De paragraaf bedrijfsvoering verschaft mij voldoende informatie om mijn <i>controleerende</i> rol goed te kunnen invullen.	1	1	1		1 x neutraal, zie bij 3
5. In de paragraaf bedrijfsvoering zijn de doelen van bedrijfsvoering duidelijk geformuleerd		2	2		
6. De samenhang tussen de doelen van bedrijfsvoering en de programmadoelen wordt in de paragraaf bedrijfsvoering goed uitgelegd		1	2		1 x neutraal, zie 3
7. Aan de hand van de paragraaf bedrijfsvoering krijg ik een goed beeld van de doelmatigheid ²¹ van de gemeente.		3			1 x maal weet niet
8. Ik weet wat de sterke kanten in de bedrijfsvoering van de gemeente zijn		3	1		
9. Ik weet wat de zwakke kanten in de bedrijfsvoering van de gemeente zijn		2	1		1 maal weet niet
10. De paragraaf bedrijfsvoering is gemakkelijk leesbaar			4		
11. Bij de behandeling van de begroting 2012 heeft de raad over bedrijfsvoering voldoende vragen gesteld	1	2			1x geen reactie (aangezien er geen criterium is voor “voldoende vragen”)
12. Bij de behandeling van de jaarstukken 2010 heeft de raad over bedrijfsvoering voldoende vragen gesteld		2	1		Zie vorige vraag

²¹ De gemeente functioneert doelmatig als zijn producten en diensten tot stand komen met minimale inzet van middelen en als de maatschappelijke effecten (baten) die de gemeente nastreeft gerealiseerd worden tegen minimale maatschappelijke lasten.

Bijlage 2 Lijst van gesprekspartners

F. van Zuilen, Burgemeester

J. van Muijen, Gemeentesecretaris

E. Melinga, Concernmanager Beleid een Regie

M. Schipper, Concernmanager BMO

D. Volmer, Concernmanager Gemeentewerken

J. Westen, Concernmanager publiekszaken

J. Homans, Concerncontroller

R. Baas, Vakmanager vergunningen

J. Beenhakker Vakmanager HRM, Communicatie & ICT,

Bijlage 3 Samenvatting van gesprekken

Dit betreft de onderwerpen genoemd onder paragraaf 4.3, enkele pregnante kenmerken van de huidige bedrijfsvoering.

Tijdens onze gesprekken bleek dat kort voor het begin van ons onderzoek een fundamentele bezinning op de ontwikkeling van de organisatie had plaatsgevonden, die uitmondde in het TOP: het Tynaarlo Organisatieontwikkeling Plan. Dit plan kan gezien worden als een “doorontwikkelingsplan”, dat aansluit op veranderingen vanaf 2009, die zoals wij aangaven een zekere rode draad vormden in de paragrafen bedrijfsvoering die wij bestudeerden.

In alle gesprekken die wij voerden kwam het TOP pregnant voor het voetlicht, waar bij vooral de samenhangende visie op de gewenste manier van werken opviel. Wat naar voren kwam had vooral betrekking op recente ontwikkelingen en plannen voor de komende jaren. In de paragraaf bedrijfsvoering waren over het Top tot dan toe geen mededelingen gedaan, ook niet in de paragraaf van de begroting 2012. Op voorhand was duidelijk dat er een zekere discrepantie bestaat tussen wat er werkelijk speelt en wat in de paragraaf bedrijfsvoering is opgenomen. We beschrijven hierna wat in reactie op onze vragen door onze gesprekspartners naar voren is gebracht.

Aan het begin van ons onderzoek hebben wij een oriënterende bijeenkomst gehad met de gemeentesecretaris en een aantal managers. In dat gesprek hebben wij de bedoeling van ons onderzoek voor het voetlicht gebracht. In onze gespreksronde zijn we gestart met een bezoek aan de gemeentesecretaris. Deze heeft ons inzicht gegeven in de tot standkoming van het TOP. Een notitie “opdrachtverstrekking” in het kader van dit programma was toen net uitgekomen (december 2011). In het gesprek met de secretaris is naar voren gebracht dat TOP de leidraad en het toetsingskader vormt is voor hoe de organisatie wil werken. Uit in de gesprekken die daarop volgden kregen wij het beeld dat TOP leeft en een duidelijke doorwerking heeft in talrijke aspecten van de bedrijfsvoering. Wij vermelden hierna eerst enkele algemene opmerkingen die managers over TOP hebben gemaakt. Vervolgens gaan we in op een aantal specifieke onderwerpen dat wij tijdens onze gesprekken aan de orde stelden.

Het Tynaarlo organisatieontwikkeling plan (TOP)

De grootste verandering als gevolg van TOP is volgens een van onze gesprekspartners dat er nu sprake is van een sterke sturing, tegenover een zekere een zekere vrijblijvendheid voorheen. En verder: voorheen was de teneur “zeg maar wat ik moet doen”, waarna de manager een opdracht formuleerde, terwijl “nu” bij management het accent ligt op het faciliteren van medewerkers.

In een ander gesprek is gesteld dat de ontwikkelkracht van het TOP- concept gelegen is in het samen ontwikkelen met 250 mensen. Voorheen werden de gewenste veranderingen voornamelijk op papier vastgelegd en regeerde in de praktijk vooral de waan van de dag. Er gebeurde in de praktijk weinig. Nu is voortdurend de vraag aan de orde of we wel gedaan hebben wat we moeten doen en hoe ieder individu daaraan gaat bijdragen.

Verder is erop gewezen dat TOP ook een relatie met de begrotingsprogramma's heeft. Naar werd opgemerkt blijkt deze uit de manier waarop over deze programma's wordt gepraat: we denken en praten in termen van maatschappelijke opgaven.

TOP heeft volgens een aantal van onze gesprekspartners duidelijk een cultuuromslag tot gevolg. Dit blijkt behalve uit de strakkere wijze van aansturing ook op het elkaar aanspreken op resultaten. Sinds kort voert iedere manager functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken. Dat is nieuw. De cultuurverandering houdt ook in dat managers medewerkers op gedrag aanspreken op basis van wat zij waarnemen. Een belangrijke rol spelen in dat verband de individuele werkplannen. Deze doen een beroep op de individuele verantwoordelijkheid. Een van onze gesprekspartners wees in dat verband specifiek op de effectiviteit van deze plannen.

Een andere manager die we spraken zet in het kader van de individuele werkplannen vooral in op flexibiliteit, "subtop zijn" en fout-vrij werken (drie sleutelterm uit TOP). Dit vraagt een cultuuromslag van vakjes-denken naar werken in teams. Er is naar zijn mening nog een wereld te winnen in het elkaar aanspreken. De slag naar flexibiliteit is moeilijk, maar zal volgens hem worden gerealiseerd.

Nog een andere manager gaf aan afgelopen jaar actief gestuurd te hebben op klantgerichtheid, resultaatgerichtheid en houding en gedrag, met als beoogd resultaat: behoud van het huidige (hoge) niveau van dienstverlening zoals ervaren door de mensen die bij de telefonie en de balie producten en diensten afnemen. Het resultaat daarvan wordt gemeten in termen van klantbeleving en wordt uitgedrukt in een concreet "rapportcijfer".

In de gesprekken hebben wij de volgende specifieke onderwerpen aan de orde gesteld die overeenkomen met onderwerpen uit de paragraaf bedrijfsvoering.

- Planning
- Risicomanagement
- Projectmatig werken
- Doelmatigheid

Hierna geven wij aan wat over deze thema's is opgemerkt.

Planning

Het TOP- programma wordt in het kader van de planning uitgewerkt in de vorm van aantal schema's op A3 formaat onder de titel "Tynaarlo is....". Een totaalschema vormt het vertrekpunt. Vandaaruit volgen vertaalslagen naar concernafdelingen, teams en individuele werkplannen. Het totaal schema geeft de te volgen richting aan. Zo heeft de afdeling gemeentewerken de opdracht een visitekaartje van een leefbare openbare ruimte te zijn. De feitelijke invulling in de vorm van plannen en inhoudelijke uitkomsten is volgens een van onze gesprekspartners een zaak van de diverse verantwoordelijken. Dit is een bewuste omkering van centrale aansturing.

Het TOP- blad ligt volgens een andere manager bij het maken van individuele werkplannen op tafel. De vraag is dan: hoe gaan we het waarmaken? Deze manager heeft in deze zin met 15 personen gesprekken gevoerd. De gekozen benadering ontmoet volgens hem positieve reacties. De kracht zit

in het menselijk contact en het leggen van de verbinding tussen politieke doelen en de bijdrage van iedere medewerker daaraan.

In een ander gesprek is aangegeven dat op basis van de concernafdelingsplannen jaarlijks bepaald wordt wat geïnvesteerd moet worden in personeelsbeleid. Deze gesprekspartner gaf ook aan dat gevoerde beoordelingsgesprekken worden geregistreerd en dat gespreksverslagen de personeel- en organisatieadviseurs passeren voor een toets. Deze werkwijze is ingevoerd in 2011. Verder merkte hij op dat er regelmatige evaluaties van instrumenten plaatsvinden, maar van deze evaluaties waren geen verslagen beschikbaar ²².

Weer een andere manager was van mening dat de relatie tussen de individuele werkplannen en kengetallen van de programmabegroting nog niet zo scherp in beeld is. Als bijvoorbeeld een doel is het terugbrengen van het % bezwaarschriften met x % dan worden er wel acties ondernomen (bijvoorbeeld juridische toets), maar het is niet bekend wat precies de oorzaken zijn van het te hoge percentage (om dit te weten te komen zou onderzoek gedaan moeten worden naar “veroorzakers” van bezwaren). Deze manager merkte op dat de wereld achter de getallen van de begroting nog niet leeft bij de medewerkers.

Een volgende gesprekspartner gaf aan dat de relatie tussen de individuele werkplannen en de programmadoelen op dit moment nog niet zo gemakkelijk is te leggen, omdat in de begroting vooral effect indicatoren zijn opgenomen uit de monitor “waar staat je gemeente”. Deze manager gaf aan dat de begroting doorontwikkeld zal worden. De doelen zullen worden geformuleerd in termen van door de gemeente veroorzaakte maatschappelijke effecten. Aan deze doelen zal in de organisatie programmasturing worden gekoppeld. Als het bijvoorbeeld over ruimtelijke ontwikkeling gaat kan een doel zijn een bepaalde landschappelijke kwaliteit van het buiten gebied. Het College is naar werd meegedeeld al “om” voor programmasturing. Ook is het gevoelen van bedoelde manager dat dat iedereen wel zin erin heeft om deze weg in te slaan.

Bij een andere concernafdeling kan de relatie tussen de doelen uit de begroting en de individuele doelen van medewerkers wel redelijk goed worden gelegd. Bij deze afdeling wordt aan het begin van het planningsgesprek ingegaan op de relatie tussen de urenplanning en de kengetallen van de begroting. De manager van deze afdeling geeft aan dat de urenplanning het vertrekpunt vormt van de planning gesprekken die hij voert. De planning heeft tot doel een bepaald kwaliteitsniveau te realiseren. Voor openbaar groen is dat BOR kwaliteitsniveau 6, conform de Oranjewoud methodiek. Deze score staat in de begroting. Daarin staat ook dat de burger het groen waardeert met 6,3. Deze gewenste score is over de periode 2010-2013 gelijk gehouden. Het na te streven kwaliteitsniveau groen is destijds (ongeveer zes jaar geleden) bepaald in samenwerking met een groep burgers. Er werden vijf vakken groen bekeken. Ook raadsleden deden hieraan mee. Vorig jaar is de vraag aan de orde geweest om dit proces te herhalen, maar vanwege de intensiviteit ervan besloot het college daar toen van af te zien, overigens wel met de intentie er later op terug te komen.

²² Onze vraag om een aantal evaluatierapporten aan ons toe te sturen ontmoette als reactie: “wij hebben de fase om overal rapportages van te maken echter al ruimschoots verlaten, dus die kan ik u helaas niet leveren”. Wij vinden dit geen gelukkige werkwijze. Vastleggen van uitkomsten van evaluaties geeft inzicht in de aard van problemen en oplossingsrichtingen en in onze ogen daarom van belang met het oog op gefundeerd leren en verbeteren. Naarmate minder wordt vast gelegd ontstaat tevens het gevaar dat op den duur gevaarlijk veel informatie alleen nog maar in hoofden van mensen zit en dus zo maar kan verdwijnen. Bovendien is vastlegging een vereiste in verband met de gewenste transparantie en publieke verantwoording.

Risicomanagement

Over de benadering van risicomanagement merkte een van onze gesprekspartners op dat dit op vele manieren kan. Risicomanagement is een vorm van control. Control begint al bij het aannemen van de goede mensen. In risicomanagement zit nog ontwikkeling. Deze manager voelt wel iets voor een organisatie brede methodische aanpak. Een dergelijke aanpak van risico's kan beter worden geborgd. In ieder geval wordt gewerkt met het vragen van second opinion. Verder speelt control op houding en gedrag ook hier een belangrijke rol. Deze manager voegde hieraan toe dat control en risicomanagement een technische/instrumentele klank hebben. Hij vindt daarnaast belangrijk dat een verbinding met gedrag wordt gemaakt. Om daartoe een aanzet te geven probeert hij een gevoel van verantwoordelijkheid te stimuleren, door medewerkers te vragen wat ze eraan gaan doen om te voorkomen dat er voor het bestuur verrassingen optreden. Vanuit dat besef kan gebruik gemaakt worden van de technische en proces instrumenten zoals RISMAN, projectadministratie, verplichtingenadministratie en een projectdagboek.

Risico's in relatie tot projecten worden volgens een andere manager wel benoemd, maar hier moet de organisatie nog verder mee om van risicomanagement te kunnen spreken. Hier wordt wel aan gewerkt: "Het woord risico hoor je in de organisatie steeds meer vallen en dat is een goed teken".

Projectmatig werken

Bij elk project wordt een startnotitie gemaakt, die volgens een vaste aanpak wordt uitgewerkt tot een projectcontract. Vanaf 2010 zijn ook uitdrukkelijk vragen op tafel gelegd zoals: waarom zit jij in het project? Hoe zit jij in het team? Hiermee werd het accent gelegd op de eigen inbreng van het individu. Vóór 2010 werden de vereiste projectcontracten niet altijd gemaakt. Sindsdien bestaat op dit gebied de nodige discipline. Er worden inmiddels opnieuw opleidingen projectgericht werken gegeven. Dat gebeurt met eigen mensen. Deelname eraan is verplicht, wat voorheen niet het geval was, waardoor de deelname weleens magertjes was. Verder wordt er nagedacht over projectcontrol. Vanuit de invalshoek rechtmatigheid houdt de accountant de organisatie bij de les.

Een andere manager geeft aan dat met het verbeteren van het projectmatig werken een start is gemaakt. Op dit moment moeten verbeteringen volgens deze manager vooral gezocht worden op het terrein van projectsturing en grip krijgen op projecten. Men moet uitvinden welke delen van het zeer uitgebreide handboek wel en niet gevolgd moeten worden. Dit mag volgens bedoelde manager best sterker worden aangepakt. Er wordt bijvoorbeeld nog te veel "op ieders eigen manier" gerapporteerd.

In reactie op de vraag: is er verder nog iets belangrijks aan de hand in relatie tot projectgericht werken? is opgemerkt dat uniformiteit tegenwoordig "moet". Dit levert helderheid in communicatie op.

Doelmatigheid

Zoals hiervoor is gebleken wordt het onderwerp doelmatigheid in de paragrafen bedrijfsvoering wel aangestipt, maar komt het nauwelijks uit de verf. Vanuit deze invalshoek stelden wij de vraag of er in de organisatie prikkels zijn om de doelmatigheid te bevorderen. Die prikkels zijn er volgens een van

onze gesprekspartners omdat er voortdurend bezuinigingstaakstellingen op de organisatie drukken. Er is de afgelopen 1-2 jaar al meer dan een miljoen gerealiseerd op het gebied van formatie en ondersteunende processen. Het was duidelijk dat er lucht zat in de organisatie²³.

Om meer doelmatig te werken heeft de gemeente Tynaarlo o.a. de gideonsbende in het leven geroepen. De gideonsbende heeft processen doorgelicht en in kaart gebracht, waaruit vervolgens weer efficiëntere en effectievere processen volgen. De 'lean'- gedachte wordt hierin uiteraard verwerkt en meegenomen, aldus deze manager²⁴. Het "lean" project heeft volgens een andere manager veel opgeleverd²⁵.

Een andere manager legt uit dat de toepassing van de lean- methode in Tynaarlo inhoudt: processen in kaart brengen, verbeterpunten zoeken en implementeren. Een groepje van drie medewerkers is hiermee bij een team drie weken aan de slag²⁶. Alle medewerkers worden bij het proces betrokken, waardoor draagvlak verzekerd is. Het lean project leidt tot talrijke verbeteringen en roept enthousiasme op.

Aandacht voor doelmatigheid is er volgens een ander manager ook bij het maken van de programmabegroting. Daarbij ligt met het oog op de kosten de urenraming op tafel. Over de inzet van uren wordt gepraat. Als het over beïnvloeding gaat vormen de personele kosten volgens deze de hoogste post. Ook bij het stellen van prioriteiten komt de relatie personeelsinzet –kosten aan de orde.

Het sturen op efficiency gebeurt bij gemeentewerken ook doordat alle werk uitgegeven wordt door middel van werkopdrachten. Deze aanpak moet een verschuiving te weeg brengen van sturen op incidenten naar samenhang tussen incidentenbestrijding en regulier werk (bijvoorbeeld door een incidentele maatregel enkele dagen uit te stellen, omdat er dan op de desbetreffende plek regulier werk zal plaatsvinden). Sinds kort wordt op deze wijze gewerkt.

²³ Dit zou betekenen dat er zonder taakstellingen veel minder prikkels zouden zijn. Dat blijkt ook wel, ander zou er niet veel lucht in de organisatie zitten

²⁴ Lean management is een methode om processen te optimaliseren en mensen daarin mee te krijgen.

²⁵ Wat precies deze opbrengst is geweest hebben wij niet goed kunnen vaststellen, omdat wij na een verzoek toezending van rapporten alleen een vastlegging ontvingen over de planning en controlcyclus.

²⁶ Een team is een onderdeel van een afdeling.