

# Planning & control-aspecten van de Wet dualisering gemeentebestuur

Wat houdt het begrip 'planning & control' in en wat gaat er op dit punt niet goed in de gemeentelijke praktijk? Welke verbeteringsperspectieven verschaft de dualisering van het gemeentebestuur in dat verband? Welke feitelijke verbeteringen mogen hiervan worden verwacht?

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen interne en externe aspecten van planning & control. Dit is van belang omdat de Wet dualisering gemeentebestuur een 'meer naar buiten gerichte bestuurscultuur' voorstaat, terwijl het begrip planning & control een sterke interne connotatie heeft. Intern is in dat verband: de bestaande ambtelijke organisatie van gemeenten. Onder 'buiten' oftewel extern is te verstaan: de maatschappelijke omgeving en de daarin verkerende burgers, bedrijven en instellingen waarmee gemeenten (contract)relaties hebben, met inbegrip van andere overheden en zelfstandige bestuursorganen. Uit democratisch oogpunt zullen intern en extern vooral met elkaar moeten worden verbonden in het tussenliggende 'politieke' gebied: dat van de gemeenteraad en – straks overigens in aanmerkelijk mindere mate – het college.

De publieke verantwoording aan 'de burger' is een centraal thema in de 'vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie'.<sup>3</sup> Volgens het kabinet wensen burgers een 'responsieve overheid', ze willen 'waar voor hun geld'.<sup>4</sup> Om deze externe uitdaging te kunnen waarmaken, is het van belang dat gemeenten hun zaken goed op orde hebben. In elk geval dient betrouwbare

## HARRIE AARDEMA<sup>1</sup>

Senior adviseur bij BMC (Bestuur & Management Consultants), aan de RU Groningen werkend aan een promotieonderzoek over BBI<sup>2</sup>

informatie over bereikte resultaten aanwezig te zijn. Zonder deze informatie is geen verantwoording mogelijk. De gemeentelijke 'planning & control' zal daarom naar behoren moeten functioneren.

## Planning & control in de praktijk

Het begrip planning & control pleegt bij mensen, al naargelang hun achtergrond en functie, verschillende beelden op te roepen. Het begrip is dan ook sterk in beweging.<sup>5</sup> Menigeen denkt hierbij in de eerste plaats aan 'iets instrumenteels' en 'iets financieels'. In instrumentele zin is planning & control een cyclus van op elkaar afgestemde plannen en rapportages, opgebouwd vanuit de financiële budgetcyclus. Vandaar ook: 'iets financieels', waarmee vooral 'de staf' binnen de organisatie wordt geacht zich bezig te houden.

Tegenwoordig wordt in het kader van planning & control steeds nadrukkelijker de 'transparante' informa-

tievoorziening omtrent te bereiken respectievelijk bereikte resultaten centraal gesteld. Anders dan in de jaren '80 en in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw (toen geld nog een probleem was) staat daarbij tegenwoordig (nu er weer geld genoeg is) niet langer de financiële en technische, maar de beleidsinhoudelijke dimensie voorop, waarvoor niet de staf, maar 'de lijn' verantwoordelijk is. Hierdoor ontstaat relatief meer aandacht voor planning & control in (beleids)inhoudelijke en gedragsmatige zin: 'afpraak = afspraak', 'zeggen wat je doet en doen wat je zegt'.

Het is essentieel dat de gedragsmatige kenmerken in balans zijn met de technische kenmerken van planning & control.<sup>6</sup> Dit verruimde begrip planning & control is niet alleen van toepassing op de interne ambtelijke organisatie of het management alleen, maar ook op de raad en het college en in hun verhouding tot externe partners. Planning & control wordt zo een normatieve gedragscode, een kwestie van cultuur voor de ambtelijke en de politieke organisatie. Tegelijk wordt vaak benadrukt dat planning & control 'de zaak niet mag dichttimmeren': er dient voldoende ruimte te zijn voor het flexibel kunnen omgaan met nieuwe ontwikkelingen en dagelijkse dynamiek (de 'waan van de dag').

Wat de consequentie is van deze paradox binnen het samengestelde begrip planning & control, kan nader worden verduidelijkt aan de hand van de betekenissen van de deelbegrippen 'planning' en 'control', die op zichzelf ook aan verschuiving onderhevig zijn.

Bij 'planning' gaat het niet alleen meer om het vervaardigen van documenten waarin beoogde toekomstbeelden en 'resultaatgerichte doelen' beschreven staan (variërend van een toekomstvisie voor de hele gemeente tot individuele werkplannen en alles wat daartussen zit: beleidsplannen, begrotingen, enzovoort). Het gaat in toenemende mate ook om procesmanagement (intern en extern): het inrichten van de processen met behulp waarvan perspectieven en doelen in interactie tot stand komen, tot besluitvorming worden gebracht en vervolgens al dan niet (of tot op zekere hoogte) tot realisering worden gebracht. Staffunctionarissen vervullen hierbij een ondersteunende en adviserende rol: ze worden 'controllers nieuwe stijl' oftewel procesadviseurs. Planning, in deze zin opgevat, geldt niet alleen voor de ambtelijke organisatie, maar ook voor de raad en het college (bijvoorbeeld in het kader van interactieve beleidsvorming en bij 'coproducties' samen met derden).

Omtrent 'control' pleegt te worden gezegd, dat het niet gaat om 'controle', maar om beheersing van de bedrijfsvoering en de daarmee samenhangende middelen waarmee politiek vastgestelde perspectieven en doelen moeten worden bereikt. Een geoliede administratieve organisatie en andere waarborgen voor basale procesbeheersing ('work flow management') worden in dit verband van belang geacht. Van hieruit dient control – in de vorm van rapportages – de voor het gewenste 'sturen op hoofdlijnen' en 'integraal management' benodigde 'transparante informatie' op te leveren omtrent de mate van resultaatbereiking en de ingezette middelen. Op basis daarvan kan 'rekenschap' (= populair eigentijds woord voor verantwoording) worden afgelegd: medewerkers leggen verantwoording af aan managers, managers aan het college, het college aan de raad, de raad aan de burger. Bij control gaat het dus uiteindelijk om de kwaliteit van communicatie en feite-

lijk gedrag. En evenals planning is ook control, in deze zin opgevat, van toepassing op zowel de ambtelijke organisatie als de raad en het college in hun onderlinge verhoudingen.

Op grond van empirisch onderzoek is aannemelijk dat de planning & control bij gemeenten voor verbetering vatbaar is.<sup>7</sup> De verantwoordelijkheid van 'de lijn' voor de beleidsinhoudelijke planning & control wil dikwijls nog niet zo lukken: planning & control wordt nogal eens ervaren als een 'dictaat van de staf', waaraan op tijd gegevens moeten worden aangeleverd. De hiermee samenhangende invuloefeningen leveren weliswaar mooie boek-

## Interne aspecten van planning & control

De Wet dualisering gemeentebestuur beoogt de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad te versterken. Wat het thema planning & control betreft, zou misschien een uitwerking mogen worden verwacht binnen de kaderstellende, respectievelijk controlerende functie van de raad. Maar dit is niet echt het geval. De kaderstellende en controlerende functie worden uitgewerkt binnen het hoofdthema 'ontvlechting raad-college' (het 'echte dualisme'), terwijl de aspecten van planning & control vooral zijn gesitu-

## We regelen wel van alles, maar houden we ons er ook aan?

werken op (van de staf), maar sluiten niet zo goed aan bij de werkelijke informatiebehoefte (van de lijn). En dan komt de veel gehoorde klacht: 'Er is zo veel en er komt nog meer, maar "men" gedraagt zich er niet naar.' Ook het benodigde instrumentarium is over het geheel genomen nog niet volledig operationeel. En voor zover operationeel betekent dit nog niet dat het instrumentarium adequate informatie oplevert waarop echt wordt gestuurd.<sup>8</sup> Regelmatig genoemde problematische punten zijn onder meer het niet meetbaar formuleren van doelen, de gebrekkige kwaliteit van kosteninformatie, het ontbreken van adequate effectmetingen en de geringe politieke aandacht voor verantwoordingsdocumenten. Ook is soms sprake van onvoorziene neveneffecten (zoals de 'performance paradox': de dikwijls vele energie die wordt besteed aan planning & control leidt niet noodzakelijkerwijs tot een effectievere organisatie).<sup>9</sup> Deze punten spelen zowel intern als in externe (contract)relaties en in het schemerige tussengebied van in mindere of meerdere mate verzelfstandigde eenheden.

eerd binnen het hoofdthema 'publieke verantwoording' en in het bijzonder bij het thema van de versterking van de financiële functie.<sup>10</sup> Het kabinet stelt wat de planning & control betreft – in hoofdlijn samengevat – de volgende wijzigingen in de Gemeentewet voor.<sup>11</sup>

Het meest in het oog springend is de introductie van de rekenkamer (art. 81-a), eventueel gemeenschappelijk met andere gemeenten (art. 81-l) of, indien de raad geen rekenkamer instelt, de rekenkamerfunctie (art. 81-o).<sup>12</sup> In beide gevallen dienen de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te worden onderzocht (art. 182) en worden de bevindingen vastgelegd in openbare rapporten (art. 185). Naast doeltreffendheidsvragen (zijn de in het vooruitzicht gestelde effecten bereikt?) en doelmatigheidsvragen (is dit goedkoop genoeg en snel genoeg gebeurd?) blijven rechtmatigheidsvragen van groot belang (zijn de cijfers correct en overeenkomstig de geldende regels?). De rekenkamer controleert niet de jaarrekening op rechtmatigheid. Deze taak rust – specifiek dan voorheen – op de schouders van de accountant (art. 182, art. 213 tweede lid).<sup>13</sup>

Daarnaast krijgt de raad een eigen griffier (art. 107-a t/m d) met ambtelijke griffie (art. 107-e) en het recht van onderzoek (vergelijkbaar met het parlementaire enquêterecht op landelijk niveau: art. 155 a t/m e).

Het college dient ook zelf periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur te verrichten, waarover de raad bij verordening regels vaststelt (art. 213a). Aan de accountant wordt in dezen geen rol meer toegekend.<sup>14</sup>

Een belangrijke wijziging is ook dat de jaarrekening en het jaarverslag voortaan vòòr 15 juli (in plaats van vòòr 15 september) van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan gedeputeerde staten moeten worden gezonden (art. 200).

Tegelijk met deze stukken brengt de burgemeester een 'burgerjaarverslag' uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en zijn bevindingen over de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie (art. 170).

Ter versterking van de financiële functie worden ook de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet (nieuwe

werking treden en gaan gelden voor het begrotingsjaar 2004. Ter voorbereiding hiervan heeft het ministerie een voorzet geformuleerd, waarbij wordt onderscheiden tussen een programmbegroting voor de raad (met 10 à 15 programma's / beleidsvelden) en een productenbegroting voor het college (met de circa 200 gemeentelijke producten).<sup>17</sup> De begroting en de bijbehorende jaarrekening krijgen een identieke opzet, een vaste indeling en een aantal paragrafen (paragraaf weerstandsvermogen, paragraaf 'verbonden partijen', belastingparagraaf en bedrijfsvoeringsparagraaf).

### Externe aspecten van planning & control

Kwantitatief is over de externe planning & control minder te vinden in de voorgestelde regelgeving en de informatieverstrekkingen daaromheen dan over de interne planning & control. Er komen wel steeds meer handreikingen voor interactieve beleidsvorming (meest gehoorde verzuchting in de praktijk: 'Goed luisteren is heel moeilijk, vooral als de ideeën al vaststaan'). Er zijn echter geen handreikingen voor publieke

dersom is voor burgers ook niet overall even duidelijk hoe zij actief kunnen inspelen op beschikbare informatie.

De website [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl) beperkt zich bij het onderdeel publieke verantwoording naar de burger – naast de lokale rekenkamer (functie), de veronderstelde zegeningen van benchmarking, actieve openbaarmaking en de mogelijkheden van ICT in dat verband – tot het wijzen op kwaliteitshandvesten en praktijkvoorbeelden van communicatie daarover. Verder wordt verwezen naar de activiteiten van de Stichting Rekenschap ([www.rekenschap.nl](http://www.rekenschap.nl)). De Stichting Rekenschap stelde vorig jaar op basis van een landelijke enquête vast dat gemeenten geen instrumenten hebben om op eenvoudige wijze prestaties aan burgers te verantwoorden.<sup>18</sup> Monitors, kwaliteitshandvesten en prestatiemetingen zijn volgens de Stichting Rekenschap geëigende middelen. Het gebruik van internet om burgers te informeren over gemeentelijke prestaties staat nog in de kinderschoenen. Grote gemeenten zijn wat de publieke verantwoording betreft verder dan kleine gemeenten, die op dit punt volgens de Stichting Rekenschap meer samenwerking zouden kunnen zoeken.

Op [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl) wordt ook verwezen naar de in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken vervaardigde 'scan voor bestuurlijke planning en control', 'Respons' genaamd.<sup>19</sup> Dit instrument bevat een zelfevaluatiemodel voor gemeenten waarmee zij kunnen vaststellen hoe ver zij in termen van het INK-model zijn in de ontwikkeling van een traditionele naar een 'responsieve planning & control'. Traditionele planning & control wordt hierbij gekarakteriseerd als instrumenteel, primair financieel getint en intern georiënteerd. Bij responsieve planning & control ligt de nadruk op gedrag en toepassing, sturing op inhoud en kwaliteit (naast geld) en de externe oriëntatie.

### Verbetering van de planning & control

De door de Wet dualisering gemeentebestuur aangereikte perspectieven dra-

## Het gaat niet om (financiële) instrumenten, maar om feitelijk gedrag, op alle niveaus

verordeningen met betrekking tot de inrichting van en de controle op het financiële beleid en beheer) steviger aangezet.

De begroting en de jaarrekening/het jaarverslag moeten volgens het kabinet de uitvoering van het bestaande en toekomstige beleid beter gaan ondersteunen.<sup>15</sup> Deze stukken dienen meer informatieve waarde te hebben en inzichtelijker te zijn. Hiertoe zullen de comptabiliteitsvoorschriften worden gewijzigd. Daarbij kan ook de rol van de huidige functionele indeling ter discussie komen.<sup>16</sup> De bedoeling is dat de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften omstreeks 1 januari 2002 gereed zijn, maar pas op 1 januari 2003 in

verantwoording naar de burgers en voor het procesmanagement van bijvoorbeeld public-private partnerships en ketenafhankelijkheden. Externe publieke verantwoording is weliswaar een kernthema van de dualiseringsoperatie, maar lijkt tegelijk ook de achilleshiel. Hoewel experimenterenderwijs een druk palet ontstaat van informatieavonden, wijkbezoeken, spreken en inloopuren, monitors, klachtenmanagement, ombudsfuncties, tevredenheidsenquêtes en andere vormen van 'performance measuring', kwaliteitsaudits, visitaties enzovoort tekent zich nog niet een duidelijke lijn af hoe gemeenten zich het beste publiek kunnen verantwoorden naar burgers. An-

gen niet direct oplossingen aan voor de eerder genoemde praktijkproblemen rond planning & control. Nu is de wet hiervoor ook niet bedoeld, maar het zou niet hebben misstaan als meer stilgestaan was bij ervaringen uit het verleden, alvorens nieuwe instrumenten op het gebied van planning & control aan de gemeentelijke organisaties worden toegevoegd. De wet is wél mede bedoeld om de raadsleden beter te equiperen, al is het de vraag of dezen hier zelf om zaten te springen. Onderzoek voorafgaand aan het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie wees uit dat raadsleden niet het gevoel leken te hebben dat ze te weinig formele middelen hadden om invloed uit te oefenen.<sup>20</sup> Wat de raadsleden betreft, zaten de problemen meer in de sfeer van de kwaliteit van de informatie, het tijdstip waarop het college informatie beschikbaar stelt en de beperkt beschikbare eigen tijd.<sup>21</sup> De komende jaren zullen uitwijzen in hoeverre de voorgestelde maatregelen aan deze punten tegemoet kunnen komen.

Wat de planning & control betreft, lijkt in hoge mate sprake van voortborduren op wat in de Respons-scan traditionele planning & control is genoemd: de voorgestelde veranderingen zijn vooral instrumenteel en intern georiënteerd en hebben meer betrekking op versterking van de financiële functie dan op versterking van de beleidsmatige dimensie. Op onderdelen zijn opmerkelijke parallellen te bespeuren met het BBI-gedachtegoed van de jaren '80 en '90. Het onderscheid tussen een programbegroting en een productbegroting lijkt bijvoorbeeld veel op het onderscheid beleidsplan/beleidsbegroting enerzijds en beheersbegroting anderzijds. In feite werken veel gemeenten in het kader van hun voorjaarsnota al met vormen van een programbegroting.

Een bijzonder aandachtspunt is de bij gemeenten sterk toegenomen mate van projectmatig werken (= 'horizontaal': vaak beleidsterreinoverstijgend en interdisciplinair, al dan niet samen met derden). Het 'verticale' piramidale planning & control – model van BBI en 'fin/fun' is meer geschikt voor traditionele en repeterende 'producten' zoals dienstverlenings- en beheerswerkzaamheden. Deze behoren vooral

tot het domein van het college en zijn of kunnen deels worden uitbesteed en/of gestandaardiseerd. In een gedualiseerde situatie en met name voor de gemeenteraad zal het accent echter steeds sterker komen te liggen op het werken met en bewaken van complexe, van strategisch belang zijnde projecten (zoals infrastructurele veranderingen). Hiervoor is het bestaande model minder geschikt en zijn aanvullend andere – wellicht ook op raadsniveau nog te ontwikkelen – controlmechanismen nodig.

Al met al lijkt de aansturing van de toch al complexe bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de lokale overheid in Nederland (raad, college,

- 1 Niet alleen instrumenteel, maar ook procesmatig.
- 2 Gericht op gedrag en toepassing.
- 3 Niet alleen financieel, maar ook beleidsinhoudelijk.
- 4 Niet alleen intern maar ook extern georiënteerd.

Voor een deel kan dat tegemoetkomen aan de gesignaleerde probleempunten rond planning & control (meer aandacht dankzij beleidsmatige relevantie, verantwoordelijkheid nemen, beschikbare informatie gebruiken). Voor een ander deel doen de probleempunten vermoeden dat onder de retoriek van ideale planning & control mogelijk anderszins niet houdbare veron-

## Er is zo veel en er komt nog meer, maar 'men' gedraagt zich er niet naar

secretaris, MT, decentrale managers) er niet eenvoudiger op geworden (griffier en griffie erbij, sterkere positie van de burgemeester). De vraag wie precies welke dingen doet en hoe dat onderling wordt afgebakend zal nog meer hoofdbreken gaan kosten dan nu al het geval is. Met de uitbreiding van het aantal spelers wordt ook de planning & control complexer: nog meer regels, nog meer documenten en 'information-overload', nog meer communicatie. De dreiging van nog meer invuloefeningen, nog meer staf en nog meer intern gerichte energie ten koste van de doelstelling van een 'meer naar buiten gerichte bestuurscultuur' zal moeten worden afgewend.

### Aanbevelingen voor gemeente(rade)n

Wat de planning & control betreft, doen gemeente(rade)n er verstandig aan om, volledig in de geest van de dualiseringsoperatie, naast de formele wijzigingen vooral aandacht te schenken aan procesmatige aspecten en de genoemde kenmerken van 'responsieve planning & control'.<sup>22</sup> Dat wil zeg-

derstellingen omtrent menselijk gedrag schuilgaan: 'We regelen wel van alles, maar houden we ons er ook aan?'<sup>23</sup> Dit vermoeden is relevant en een nader onderzoek waard, maar gaat het bestek van dit artikel te buiten.

#### *Ad 1e – Niet alleen instrumenteel, maar ook procesmatig*

Het verdient aanbeveling dat de raad voldoende aandacht heeft voor de procesinrichting van het 'zaken doen' met elkaar, zowel intern als extern. Dat is belangrijker dan het traditionele 'op tijd af hebben' van plannen en rapportages (die – op onderdelen – natuurlijk wel nuttig kunnen blijven ter voorziening in actuele en betrouwbare informatievoorziening bij het 'zaken doen'). Een tijdbalk met vaste gespreksmomenten waarop sleutelfunctionarissen de voortgang uitwisselen en zo nodig bijstellen (in samenhang met de budgetcyclus) zou al heel wat zijn. Oftewel: organiseer de interne en externe communicatie! In intern-ondersteunende zin verschaft dit bovendien mogelijkheden om de traditioneel nogal van elkaar geïsoleerde financiële control en P&O-control met elkaar te verbinden. Daarnaast is de samenhang met een professionele beleidscontrol,

I&A-control en juridische control van belang, zowel centraal als decentraal. Op deze wijze worden de uit beleidsstrategisch oogpunt noodzakelijke discipline-overstijgende samenhangen en spelregels duidelijk.

*Ad 2 – Niet alleen instrumenteel, maar ook gericht op gedrag en toepassing*

Het verdient aanbeveling dat de raad naast de ‘procesdimensie’ voldoende aandacht heeft voor de ‘menschank’, niet alleen top-down maar ook bottom-up. Wil en kan iedereen wel werken volgens de in visies, missies en plannen neergelegde lijnen? Ontstaat er een afrekencultuur of gaan we leren van elkaar? Steeds meer gemeenten gaan over tot competentie-management: het hanteren van competentieprofielen en daarop gebaseerde bestuurs- en managementstijlen, in samenhang met cultuurprogramma's voor de hele organisatie.<sup>24</sup> Dit speelt zowel op het ambtelijke als op het politieke niveau en in de onderlinge wisselwerking. De kerngedachte achter deze aanbeveling is: elkaar houden aan commitment over werkwijzen en te spelen rollen is belangrijker dan de beschikbare instrumenten. Het gaat

## Ontstaat er een afrekencultuur of gaan we leren van elkaar?

niet om de (financiële) instrumenten, maar om het feitelijk gedrag, op alle niveaus.

*Ad 3 – Niet alleen financieel, maar ook beleidsmatig*

Het verdient aanbeveling dat de raad niet afwacht wat er via het college uit ‘het apparaat’ komt, maar dat het heft in eigen handen wordt genomen. Bijvoorbeeld door zelf met initiatieven en beleidsprioriteiten te komen, zelf – met gebruikmaking van de beschikbare ambtelijke bijstand of door middel van onafhankelijke contra-expertise – dingen te onderzoeken en alternatieven te laten doorrekenen, zelf externe en interne processen te (laten) inrich-

ten en zelf de verschillende mogelijke rollen en werkwijzen te (laten) definiëren en, kortom, zelf de eigen agenda te bepalen.

Intern mogen de gedachten natuurlijk niet blijven steken bij het begrotingsniveau, maar dient de plannings- en verantwoordingslijn te worden doorgetrokken naar de ambtelijke werkvloer (afdelingsplannen, persoonlijke ontwikkelingsplannen, voortgangs-, functionerings- en beoordelingsgesprekken) en de ook daar benodigde cultuur- en gedragsverandering. En laat iemand (de beleidscontroller) in de gaten houden dat de planning & control op de verschillende niveaus beleidsinhoudelijk op elkaar blijft afgestemd.

*Ad 4 – Niet alleen intern, maar ook extern*

Het verdient aanbeveling dat de raad, eventueel samen met andere gemeenten, actief nadenkt over de vormgeving van de publieke verantwoording naar de burger. Mogelijke ‘overkoepelende’ ideeën – naast alle in het voorgaande al genoemde activiteiten – zijn: gerichte afspraken en communicatie over externe contacten (initiatieven, interventies, doorverwijzingen) en aanvulling van het burgerjaarverslag met

een bondig overzicht van de beleidsmatige stand van zaken en nieuwe ontwikkelingen (afgezet tegen eerdere beloftes aan de burgers in verkiezingsprogramma's, collegeprogramma en beleidsplannen).

Het lijkt er misschien op dat met deze aanbevelingen wordt bepleit dat er bij gemeenten nog meer en andere dingen moeten gebeuren dan het vele dat al op ze afkomt. Dat is niet zo. De kunst is om, gegeven de complexe constellatie, de uit oogpunt van effectiviteit meest perspectiefrijke accenten te kiezen. Hierdoor kan tegelijk het aantal staf-functionarissen en de hoeveelheid papier die gepaard pligen te gaan met

planning & control drastisch verminderen: alleen nog dat wat daadwerkelijk voorziet in de informatiebehoefte van raad, college, managers en medewerkers. Alle informatie die geen rol speelt bij taakvervullingen en onderlinge communicatie kan beter achterwege blijven. Zo ontstaat vanzelf de noodzakelijke beknoptheid en aansluiting bij degenen voor wie planning & control ondersteunend zou moeten zijn.

### Noten

- 1 Met dank aan (in alfabetische volgorde): Marcel Barre, Paul van Gog, Henderikus Haan, Jan van Helden, Jan van der Panne en Erik van der Veer voor hun commentaar op het eerste concept van dit artikel.
- 2 BBI = het beleids- en beheersinstrumentarium van gemeenten waarmee de bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie kan worden gevoed. Zie: Stichting BBI, *Van beleids- en beheersinstrumentarium naar bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie*, Leusden 1995.
- 3 Waarbij het tot op heden ook wat betreft de nieuwe situatie wat onduidelijk is in hoeverre dit een taak van de raad is dan wel ook van het college.
- 4 Memorie van toelichting (verder te noemen: MvT) bij de Wet dualisering gemeentebestuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27751, nr. 3, pag. 38.
- 5 De analyse in dit artikel is gebaseerd op: Harrie Aardema, *Contextmanagement – een nieuw bestuurs- en managementconcept*, Den Haag 2000, met name hoofdstuk 5.
- 6 R.N. Anthony en D.W. Young, *Management Control in Nonprofit Organizations*, Boston etc. 1999 (sixth edition), met name hoofdstuk 2.
- 7 Zie bijv.: F.L. Leeuw en G.H.C. van Gils, ‘Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag’, in: *Beleidsanalyse* (tijdschrift Ministerie van Financiën, nr. 1 van 2000); P. Bordewijk en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen*, Den Haag 2000; Twijnstra Gudde, *Sturen, besturen en gestuurd worden*, Amersfoort 1998; G.J. van Helden, *BBI in de praktijk*, Maastricht 1998.
- 8 H.J. ter Bogt, ‘Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders’, in: *Overheidsmanagement* 2000/7-8, pag. 183 e.v.
- 9 F.L. Leeuw, *Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht?*, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap*, Den Haag 2000.
- 10 Zie MvT hoofdstuk 4 en website [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl). Theoretisch is dat terecht, omdat ‘controle’ niet valt onder de gegeven omschrijving van het begrip ‘control’. Praktisch kan dit wel snel leiden tot het misverstand dat het fenomeen ‘control’ ten onrechte als ‘controle’ is uitgewerkt. Deze kans op verwarring geldt ook voor de relatie tussen ‘planning’ en de toch al complexe ‘kaderstellende functie’ van de raad.
- 11 Eerste Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27751, nr. 10.
- 12 Er is twijfel mogelijk over de vraag of de rekenkamer(functie) tot de interne of de externe planning & control moet worden gerekend. Het

takenpakket omvat mede hetgeen in dit artikel externe planning & control is genoemd, maar de introductie van het instrument rekenkamer (functie) is meer een toevoeging aan het geheel van de gemeentelijke organisatie dan een onderdeel van de communicatie met de gemeentelijke omgeving. Het thema wordt hier daarom geordend onder de interne aspecten van planning & control.

- 13 De raad moet eisen gaan stellen volgens welke de accountant een expliciet oordeel geeft over de rechtmatigheid van de jaarrekening (MvT pag. 40 en pag. 42 e.v.). Bij algemene maatregel van bestuur zullen minimumeisen worden vastgelegd.
- 14 MvT pag. 41 en pag. 45.
- 15 MvT pag. 40.
- 16 MvT pag. 42.
- 17 Zie de handleiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De begroting en rekening in een gedualiseerd stelsel*, Den Haag 2001. De verdere invulling wordt op dit moment ontwikkeld in het platform 'finfun dual', waarin het ministerie samenwerkt met een aantal gemeenten (met hun 'best practices') en de VNG.
- 18 H.D. Albeda, *Gemeenten langs de meetlat*, 'Hoe gemeenten resultaten bijhouden en burgers daarover informeren', oktober 2000 (te downloaden via [www.rekenschap.nl/gemeente](http://www.rekenschap.nl/gemeente)).
- 19 Zie hiervoor: [www.website-respons.nl](http://www.website-respons.nl).
- 20 S.A.H. Denters, H.M. de Jong en H. van der Kolk, *De werking van het gemeentelijk bestuursmodel*, Enschede 1999, pag. 30.
- 21 A.w. pag. 24.
- 22 Het is steeds de bedoeling geweest dat in het kader van de vernieuwingsimpuls wordt gewerkt aan een 'cultureel veranderingsproces' parallel aan het proces van formele wetgeving, aldus minister De Vries in de bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 augustus 2000 over 'plan van aanpak Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie'.
- 23 Interessante vragen daarbij zijn: In hoeverre is sturen op hoofdlijnen een illusie? In hoeverre is integraal management te omvattend? In hoeverre is adequate kosteninformatie bij gemeenten niet goed mogelijk? In hoeverre geeft elke monitor en effectmeting betrekkelijke uitkomsten - afhankelijk van de bril die men opheeft? Deze vragen houden in ieder geval nauw verband met de normen en waarden van betrokkenen.
- 24 Vgl. de in het kader van de vernieuwingsimpuls opgestelde profielschetsen voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel.