Geen cultuur van vertrouwen
zonder structuur voor vertrouwen

Maak de gemeentecontroller onafhankelijk(er) van het gemeentebestuur

drs. Marcel Breet en **drs. Gerard van Vliet MBA** [1]

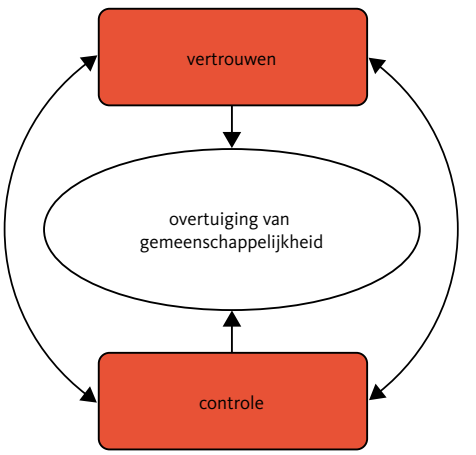
Interne organisatie

‘Politici zijn geen goede cijferaars’, is een uitspraak die menig krant heeft gesierd de afgelopen tijd. In dat licht is de uitspraak ‘controle is goed, vertrouwen is beter’ uiterst pikant. In artikelen in B&G wordt ook gesproken over het belang van vertrouwen en dan veelal in relatie tot het realiseren van besparingen. Hierbij wordt te eenzijdig gekeken naar het belang van vertrouwen en wordt over het hoofd gezien dat ook moet worden gezorgd voor een structuur waarop het vertrouwen kan worden gefundeerd. Het instellen van een onafhankelijke gemeentecontroller is een mogelijkheid deze eenzijdigheid te doorbreken en een adequate controlestructuur te realiseren.

Bij de gemeente Amersfoort wordt een appèl gedaan op ‘vertrouwen’ om in het kader van bezuinigingen ook de planning- en controlcyclus en de informatievoorziening aan de raad anders vorm te geven. In B&G van mei/juni 2011 wordt door Ballieux en De Jonge aan de hand van de Amersfoortse casus een pleidooi gehouden voor maximaal sturen op essenties, minder bureaucratie, minder papier en meer gesprek. Een soortgelijk betoog – niet specifiek gericht op Amersfoort – van Elsenaar en Dubbeldeman staat in B&G van juli/augustus 2011 waarin ze een uiteenzetting geven om te komen tot aanzienlijk lagere kosten van informatievoorziening door beter op de raad afgestemde informatie te verschaffen. In dat artikel wordt in de laatste alinea opgemerkt dat de voorgestelde werkwijze grotendeels is gebaseerd op vertrouwen. Op zich kan de kernboodschap van beide artikelen een goede ontwikkeling zijn, ware het niet dat een essentieel onderdeel over het hoofd wordt gezien: de toereikendheid van de controlestructuur. En deze controlestructuur is in de huidige praktijk niet optimaal. De aandacht hiervoor ontbreekt, terwijl juist hier de kern ligt. Want als je weet dat politici slechte cijferaars zijn kun je er maar beter voor zorgen dat de cijfers kloppen en de politici er maximaal op kunnen vertrouwen dat in ieder geval dat gedeelte van de politieke werkelijkheid klopt. Een onafhankelijke gemeentecontroller, aangesteld door de gemeenteraad, is een mogelijkheid om het bestaande manco te herstellen.

Onderling verweven begrippen

Op één been is het moeilijk lopen. Zo is het ook met vertrouwen en controle: het één bestaat niet zonder het ander. In deze lijn redeneert ook Möllering (2005) wanneer hij uitspraken als ‘vertrouwen is goed, controle is beter’ omschrijft als oppervlakkige ideeën over vertrouwen en controle als tegenstrijdige begrippen. In plaats hiervan moet worden uitgegaan van onderling verweven begrippen die samen leiden tot een hoger doel. Dit hogere doel wordt veelal over het hoofd gezien. Vertrouwen en controle zijn niet een doel op zich, maar een middel om te komen tot een situatie waarin tussen twee partijen (gemeenteraad en college) sprake is van een bepaalde mate van overtuiging dat de andere partij gemeenschappelijke belangen zal nastreven in plaats van opportunistisch zal handelen (deze relatie is weergegeven in afbeelding 1).[2] Er is dan, met andere woorden, sprake van een gefundeerd vertrouwen. Het voorkomen van vermoedens dat de ander opportunistisch zal handelen is ook in een politieke context met uiteenlopende standpunten van belang. Uiteraard heeft het dan minder betrekking op de inhoud en meer op het proces hoe met elkaar wordt omgegaan. Dit betreft bij uitstek de planning- en controlcyclus en informatievoorziening aan de gemeenteraad.



Afbeelding 1. Relatie tussen vertrouwen, controle en overtuiging

Een gemeenteraad heeft over het algemeen positieve verwachtingen over de welwillendheid van (individuele) collegeleden. Een dergelijk vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde (anders volgt een motie van wantrouwen), maar vertrouwen alleen is niet voldoende. Ook controle is nodig, in de vorm van een structuur van regels en afspraken waarbinnen raad en college met elkaar omgaan. Dit geeft een kader waarbinnen het vertrouwen functioneert en dat het vertrouwen vorm kan geven. Het is in die zin een structuur voor vertrouwen. Vertrouwen en controle zijn beide nodig om de overtuiging van gemeenschappelijkheid te realiseren. Wanneer de suggestie wordt gewekt dat het slagen van bepaalde nieuwe ontwikkelingen vooral afhangt van meer vertrouwen, wordt de lezer ernstig op het verkeerde been gezet.

Schijn voorkomen

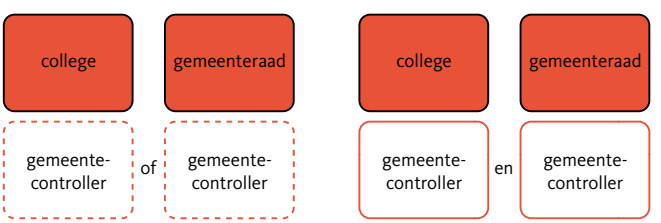
De gemeenteraad beschikt over diverse controle-instrumenten zoals onderzoek door de rekenkamerfunctie, het vastleggen van afspraken in verordeningen, de controles van de accountant en het instellen van onderzoek door de raad zelf. Een dergelijke controlestructuur is essentieel, zeker omdat – naar de ideeën van Berg (1998) – bij een gemeenteraad over het algemeen sprake is van een ‘lekenbestuur’, waarbij vakkennis bij raadsleden niet mag worden verwacht en zelfs als een belemmering wordt gezien om vanuit de beleving van de inwoners voorstellen op hun waarde te beoordelen. Een adequaat ingerichte controlestructuur kan voor-

komen dat een situatie ontstaat waarin ten aanzien van het college, dat ondersteund wordt door een vakkundig ambtenarenapparaat, de schijn ontstaat dat de slager zijn eigen vlees keurt. Overigens bestaat er ook het risico dat de meerderheid van de raad van waaruit ook het college is gevormd, bij de bepaling van de invulling en de intensiteit van de controle-instrumenten een te dominante invloed uitoefent. Dit is een proces dat zich in ieder geval in de openbaarheid afspeelt, maar waarbij ook – ondanks de invoering van het dualisme – de schijn van het ontbreken van onafhankelijkheid kan ontstaan. De mate waarin een dergelijke schijn voldoende wordt voorkomen en de rol en positie van de gemeentecontroller hierbij, is tot dusver onderbelicht in de discussie over vertrouwen en controle.

Rol en positie gemeentecontroller

Met een adequate controlestructuur zorgen activiteiten zoals interne controle, administratieve organisatie, informatievoorziening en risico- en procesbeheersing ervoor dat een geïnformeerd raadslid (maar natuurlijk ook een collegelid) er met een redelijke zekerheid van kan uitgaan dat er zich geen grote, onplezierige verrassingen zullen voordoen. Het erop toezien dat een dergelijke structuur in technische zin – dus zonder daaraan een politieke afweging mee te geven – adequaat (doeltreffend en doelmatig) is vormgegeven, zien wij als de expliciete verantwoordelijkheid van de gemeentecontroller.

In de praktijk blijkt dat bij het bepalen van de positie van de gemeentecontroller te weinig wordt gekeken naar de bijdrage daarvan aan de relatie tussen college en gemeenteraad. In het artikel van Puts (2009) over de gemeentecontroller gaat het bijvoorbeeld vooral over het functioneren van het ambtelijk apparaat (van het college) en dan in het bijzonder over de rol van financiële functie daarbij en de samenwerking tussen de lijn en de staf. Puts geeft aan dat er voor de jaren 90 binnen gemeenten nog alleen sprake is van een hoofd Financiën en dat deze functie vervolgens is gesplitst in een hoofd Middelen (algemeen manager), een gemeentecontroller (brede control, onafhankelijk geweten) en een hoofd Financiën nieuwe stijl (administratieve taken). Hij schetst vervolgens een toekomstbeeld waarbij de gemeentecontroller en het hoofd Financiën weer worden samengevoegd in één functie. Uit het voorgaande blijkt dat de positie van de gemeentecontroller te veel is gebonden aan het college en aan de financiële functie. Door deze afhankelijkheid is de gemeentecontroller – tenminste in schijn – niet in staat een goede bijdrage te leveren aan een overtuiging van gemeenschappelijkheid in de relatie tussen het college en de raad.



Afbeelding 2. Verkeerde positionering van de gemeentecontroller

In theorie zijn er drie mogelijkheden om de gemeentecontroller te positioneren. Twee hiervan zijn risicovol. Eén van die risicovolle situaties ontstaat wanneer de gemeentecontroller onderdeel is van één van de partijen. In een dergelijke situatie (situatie 1 van afbeelding 2) moet de andere partij dan (teveel) uitgaan van vertrouwen over het invullen van de controle. De wisselwerking tussen vertrouwen en controle is dan niet optimaal waardoor er onvoldoende aandacht wordt gegeven aan het realiseren van een overtuiging van gemeenschappelijkheid. In de huidige praktijk is hiervan bij de meeste (zo niet alle) gemeenten sprake. En andersom geldt dat er ook onvoldoende ruimte is voor een overtuiging van gemeenschappelijkheid wanneer sprake is van gemeentecontrollers bij beide partijen, omdat er dan teveel wordt uitgegaan van controle (situatie 2 van afbeelding 2). Bovendien is er dan sprake van een ondoelmatige situatie.

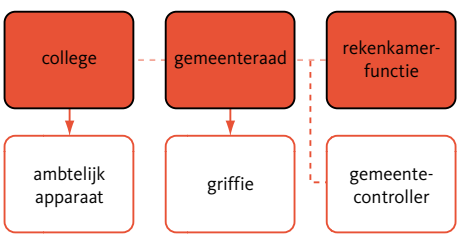
situatie 3
balans tussen vertrouwen en controle
focus op overtuiging van gemeenschappelijkheid

Afbeelding 3. Juiste positionering van de gemeentecontroller

De situatie met de meeste balans tussen controle en vertrouwen en daarmee de grootste focus op de overtuiging van gemeenschappelijkheid, is die waarbij de gemeentecontroller onafhankelijk opereert van raad en college. Beide partijen kunnen dan gebruikmaken van de onafhankelijke inzichten van de gemeentecontroller over de controlestructuur binnen de gemeente, waaraan het vertrouwen in de ander kan worden getoetst (zie afbeelding 3).

Praktische doorwerking

Anders dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten (met een gekozen burgemeester en veelal een gekozen controller) is in het Nederlandse stelsel de hierboven beschreven situatie 3 niet haalbaar. Wel kan een stap in de goede richting worden gezet door de gemeentecontroller in een zo veel mogelijk onafhankelijke positie van het gemeentebestuur te plaatsen.



situatie 4
(meer) balans tussen vertrouwen en controle
(meer) focus op overtuiging gemeenschappelijkheid

Afbeelding 4. Praktische uitwerking positie gemeentecontroller

Binnen het huidige stelsel zou dat kunnen door de gemeentecontroller eenzelfde positie te geven als de rekenkamerfunctie: benoemd door de raad (in dit geval na afstemming met het college),

maar onafhankelijk van zowel de raad als het college bij de uitvoering van de taken (zie afbeelding 4). Verankering hiervan is mogelijk in een door de raad vast te stellen verordening. Als ondersteunend personeel kan de gemeentecontroller gebruik (blijven) maken van de mensen die nu ook al dergelijke taken verrichten. Wat dat betreft verandert er organisatorisch niet veel. Ook de doelmatigheid ondervindt geen negatieve gevolgen. Nieuw is voornamelijk dat de gemeentecontroller niet meer hiërarchisch onder het college valt en nu vanuit een onafhankelijke positie rapporteert aan de gemeenteraad en het college.

Conclusie

Pleidooien voor meer vertrouwen zonder een serieuze poging hierbij ook te kijken naar de toereikendheid van de bestaande controlestructuur, zijn niets meer dan modieuze kretologie. In de relatie tussen college en de gemeenteraad gaat het namelijk om vertrouwen én controle. De huidige praktijk met een gemeentecontroller als ambtenaar van het college, die (veelal) inhoudelijk betrokken is bij, of verantwoordelijk is voor de planning- en controlcyclus, het financieel beleid en het (toezien op het) functioneren van verbonden partijen, is verre van ideaal. Het realiseren van een overtuiging van gemeenschappelijkheid in de relatie tussen het college en de raad wordt makkelijk gefrustreerd. Het is dan ook hoog tijd voor een onafhankelijke positie van de gemeentecontroller. En wanneer De Jonge en Ballieux bij hun pleidooi voor een andere invulling van de planning- en controlcyclus spreken over een prachtige uitdaging en een kans die met beide handen moet worden aangegrepen, dan slaat dat wat ons betreft ook op het onafhankelijk positioneren van de gemeentecontroller. Evenzo geldt dit voor de woorden van Elsenaar en Dubbeldeman die spreken over de 'de kunst van het loslaten'. Wat ons betreft is het hoog tijd dat de huidige positionering van de gemeentecontroller ondergeschikt aan het college, wordt losgelaten ten gunste van een meer onafhankelijke positie. Waar de gemeenteraad het budgetrecht heeft, is er alles aan gelegen om (gepercipieerde) betrouwbaarheid van de cijfers en de informatievoorziening zeker te stellen. Een onafhankelijke gemeentecontroller kan daar de garantie voor vormen.

Noten

1 De auteurs zijn respectievelijk financieel raadsadviseur/plv. griffier bij de gemeente Amersfoort en fractievoorzitter van de partij Amersfoort Anders in de Amersfoortse raad. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteurs danken de heer R.A. Vierbergen RA (directeur Accountantsdienst gemeente Den Haag) voor zijn commentaar op een eerdere versie.

2 Vrij naar Das (1998) en Möllering (2005). Das geeft aan dat *trust* en *control* samen bijdragen aan *confidence*, wat wordt gedefinieerd als een *perceived level of certainty that its partner (...) will pursue mutually compatible interests (...) rather than act opportunistic* (p.491). Möllering spreekt ook over *trust* en *control* maar heeft het in plaats van confidence over *positive or negative expectations* (p.297). In dit artikel wordt gekozen voor de term 'een bepaalde mate van overtuiging van gemeenschappelijkheid'

Literatuur

Ballieux, M. en De Jonge, D. (2011), Terug naar de essentie van planning en control, B&G mei/juni 2011: 8-11.

Berg, A.H. (1998), De eigen aard van de overheid, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Das, T.K. en Teng, B-S. (1998), Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Coordination in Alliances, The Academy of Management Review, Vol. 23 (juli 1998): 491-512.

Elsenaar, A. en Dubbeldeman R., Kosten van informatievoorziening: mag het een pondje minder zijn?, B&G juli/augustus 2011: 30-32.

Möllering, G. (2005), The Trust/Control Duality: An Integrative Perspective on Positive Expectations of Others, International Sociology, 2005, Vol. 20 (3), SAGE (London), 283-305.

Puts, H. (2009), Gemeentecontroller: van macht naar samenwerking, Controllersmagazine (juni/juli 2009), 30-32.