

Innovatie van "Beleidscontrol" binnen de gemeente Tilburg

In de meeste gemeenten wordt beleidscontrol er 'bijgedaan' door een afdeling Middelen of Financiën, waar ook de over all Planning en Control zijn ondergebracht. Tilburg heeft gekozen voor het afzonderlijk onderbrengen van de control op beleid, financiën, P&O en I&A binnen de boezem van de Concernstaf. Deze functies werken nauw samen, maar hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid voor de control van de afzonderlijke middelenfuncties (en voor de kaderstelling daarvan).

Door een afzonderlijke unit verantwoordelijk te maken voor beleidscontrol is deze functie zichtbaar en strategisch verankerd binnen de Concernstaf. ^[1]

Het onderdeel beleidscontrol van de afdeling BCI ^[2] wordt verricht door 3 medewerkers (samen 2 fte) en richt zich zowel op de voorkant van het beleidsproces (ondersteuning van de diensten bij o.a. het transparant en meetbaar maken van beleid; kernbegrip: *faciliteren*) als op de achterkant van het beleidsproces (het monitoren en evalueren van beleid, het zorg dragen voor c.q. controleren van een adequate verantwoording; kernbegrip: *controleren*). Aanvankelijk lag de nadruk sterk op het controleren, vanwege het niet goed op orde zijn van de informatievoorziening t.a.v. de niet-financiële gegevens en het nog onvoldoende SMART karakter van begroting en verantwoording. Allengs is er een verschuiving zichtbaar naar de voorkant van het beleidsproces, waardoor vanaf het begin van de beleidsontwikkeling meer aandacht komt voor het sluiten van de regelkring in de latere fase. Hierdoor kost de beleidscontrol uiteindelijk ook minder energie.

Hierna staan de belangrijkste activiteiten met resultaten van de beleidscontrolfunctie. Opgemerkt zij dat er onderling een grote samenhang tussen de activiteiten bestaat. Ze versterken elkaar.

1. Forse verbeterslag t.a.v. de kwaliteit van de niet-financiële gegevens en borging daarvan

Enkele jaren geleden was er (terecht) de nodige kritiek vanuit de Rekeningcommissie op de onbetrouwbaarheid van bepaalde niet-financiële gegevens in m.n. de begroting. De actie richtte zich zowel op de indicatoren van de doelen uit de begroting als op prestatie-indicatoren. Definities werden gemeentebreed opnieuw afgesproken, almede de wijze van meting, de daarvoor te gebruiken bronnen en wie daarvoor binnen de gemeente verantwoordelijk is.

Resultaat: amper nog discussie/problemen over de eenduidigheid, beschikbaarheid en kwaliteit van niet-financiële gegevens

2. Een geïntegreerd P&C proces waarbij een overlap in beleidsmatige bijdragen van diensten en concern is verdwenen en P&C op een 'natuurlijke' wijze vanuit de basis wordt opgezet

In 2005 werden de programmaverantwoording, jaarrekening en de dienstjaarverslagen over 2004 geëvalueerd door BCI. Daarbij werd nagegaan hoe de raad, het college en het ambtelijk management omgingen met de diverse verantwoordingsdocumenten en wat bij kon dragen aan een betere en een meer geïntegreerd verantwoording, zowel inhoudelijk als procesmatig. De toenmalige programmaverantwoording was een integratie van de toenmalige Effectenrapportage (met de nadruk op de meting en verantwoording van de beleidsdoelstellingen) en het concernjaarverslag. Deze door BCI gemaakte programmaverantwoording 2004 werd goed ontvangen. Maar de dubbelingen van diverse documenten bleek onhandig. Op basis van deze evaluatie werd besloten om de beleidsmatige kant van de dienstjaarverslagen voortaan te integreren met de programmaverantwoording, waarbij ook een sterkere koppeling werd gelegd met de jaarrekening. De perspectiefnota die als voorjaarsnota een apart kaderstellend document was en een apart traject doorliep werd daarin ook geïntegreerd d.m.v. een conclusieparagraaf. Op deze manier:

- konden op handige wijze diverse controldocumenten in elkaar worden geschoven;
- werd de koppeling tussen beleid en geld beter gelegd;
- werd bij de kaderstelling in het voorjaar beter aangesloten bij de 'lessons learned' van de programmaverantwoording, zonder dat dit hoefde te leiden tot een aparte perspectiefnota

De aldus geïntegreerde P&C cyclus appelleerde ook beter aan de behoefte van de raad. Was het 'oude' concernjaarverslag feitelijk een hamerstuk in de raad dat weinig discussie opriep en waar

weinig van geleerd werd, de nieuwe programmaverantwoording daarentegen wordt uitvoerig in commissies en raad besproken: alleen al voor de commissiebehandeling wordt een hele dag uitgetrokken waarbij (aanvankelijk parallel) de 4 raadscommissies uitvoerig het afgelopen jaar evalueren.

Inmiddels is ook het proces van totstandkoming van de programmaverantwoording (en programmabegroting) gewijzigd. Tilburg kent sinds 2 jaar programmamanagers voor 16 beleidsprogramma's van de programmabegroting. De programmamanagers zijn verantwoordelijk voor het (laten) ontwikkelen van de programmatische sturing van hun programma en voor de 'warme' overdracht naar de uitvoerende diensten (van programma naar programuitvoering). Ook coveren zij de programmaverantwoording, waardoor zij de spil zijn geworden in het vanuit de basis omhoog halen van de relevante sturings- en verantwoordingsinformatie. Onder coördinatie van de gemeentelijke strateeg (werkzaam voor de directeur van de dienst Beleidsontwikkeling) maken zij de beleidsmatige teksten voor programmabegroting en -verantwoording.^[3] Daardoor worden deze P&C instrumenten vanuit de (beleidsmatige) basis opgezet, waardoor deze instrumenten ook veel meer voor de 'basis' werken en niet meer een verplicht nummer zijn t.b.v. de Concernstaf (zoals dat eerder werd gevoeld).

Resultaat: redelijke tevredenheid bij raad, college en ambtelijke management over de integratieslag en over de kwaliteit van de beleidsmatige kant van de P&C-documenten (inzichtelijk, volledig, spiegelbeeld begroting en verantwoording, correct); fors toegenomen betrokkenheid vanuit de diensten/programmamanagers bij de totstandkoming van en gebruik van de P&C-instrumenten.

3. Het verSMARTen van de politieke ambities t.b.v. GSB-beleid (GSB II en III)/ programmabegroting /kadernota's, in interactie met raad, college en programmamanagers

Tilburg heeft een gestage ontwikkeling doorgemaakt, vanaf 1999 (start GSBII periode), m.b.t. het verSMARTen van de politieke doelen.

Allereerst is in Tilburg vanaf het begin het GSB-beleid volkomen geïntegreerd in het reguliere P&C instrumentarium (daar waar andere steden GSB voor een belangrijk deel 'buiten comptabel' regelden, dus bovenop de reguliere P&C-instrumenten).

BCI had (en heeft) tot taak om te zorgen voor SMART geformuleerde doelen, waarvan de indicatoren valide zijn en betrouwbaar (kunnen) worden gemeten. Dat gebeurt zowel in nauwe samenwerking met de raad (conferentie, via de zgn. trojka: bijeenkomsten van raadsleden met griffier, wethouder P&C en BCI met strateeg), als met de programmamanagers. Dat heeft geresulteerd in negen opeenvolgende programmabegrotingen (vanaf 2001, dus van vóór de dualisering) met rond de 50 a 55 meetbare doelen (met ong. 150 indicatoren), waarvan 44 (sub)doelen met een streefcijfer. Daarmee was Tilburg een van de eerste gemeenten die een SMART begroting had.

BCI vervult hierbij een intermediaire rol tussen politiek, beleidsmakers en onderzoekers vanwege competenties op het terrein van organisatiesensitiviteit, beleidontwikkeling en onderzoek.

Resultaat: SMART geformuleerde programmabegroting en -verantwoording, waarbij de effectsturing (het sturen op outcome-doelen) ook feitelijk gestalte krijgt (geen 'papieren tijger')

4. Een set aan ondersteuningsinstrumenten, waarbij BCI de diensten faciliteert bij het SMART maken van doelen, resultaten en aanpak in diverse beleidsfasen

Op diverse manieren ondersteunt BCI de diensten teneinde hen te helpen 'in control' te komen en te blijven, zoals:

- ondersteuning bij het SMART formuleren van doelen in beleidsnota's met bijbehorend indicatorenset;
- advisering over hoe projecten en maatregelen voldoende concreet geformuleerd kunnen worden c.q. van meetbare mijlpalen kunnen worden voorzien en t.z.t. geëvalueerd kunnen worden;
- ondersteuning bij het maken van een vraaganalyse en het maken van een programma van eisen met concreet meetbare, gewenste resultaten (in de gesubsidieerde sector);
- ondersteuning bij het ontwikkelen van een resultaatgericht subsidiesysteem (TRILL) ^[4];

Resultaat: maatwerk voor diensten t.a.v. ondersteuning bij het dichtten van de regelkring: plan -do-check-act (PDCA); tevredenheid over deze ondersteuning (wordt gemeten via evaluatieformulier); toename van het besef bij diensten van het belang en de wijze waarop de regelkring gedicht wordt

5. Het ondersteunen van diensten bij het verbeteren van de management- en sturingsinformatie die ook aansluit bij de bestuurlijke sturings- en verantwoordingsbehoefte

Vanuit BCI is onderzoek gedaan binnen de dienst beleidsontwikkeling over de problemen met en behoefte aan sturings- en managementinformatie, en vervolgens is de dienst daarop geadviseerd over een mogelijke aanpak daarvan.

Diverse afdelingen zijn i.s.m. de afd. Onderzoek en informatie (O&I) geholpen bij het opzetten van een monitor.

Vanuit BCI worden programmamanagers op hun verzoek geadviseerd over de benodigde sturings- en managementinformatie die bij dat programma past.

Resultaat: Maatwerk voor de diensten/ programmamanagers die ondersteund willen worden bij het verbeteren van de management- en sturingsinformatie; tevredenheid over deze ondersteuning.

6. Het ontwikkelen van een SMART programma- en GSB-verantwoording; daarbij het koppelen van de 1^e en 2^e w-vraag (effectiviteit)

Zie ook punt 3.

De set van programmadoelen met indicatoren is door BCI ontwikkeld i.h.k.v. GSB II en GSB III (i.s.m. strategie) en fungeerde tegelijkertijd als doelen voor de onderscheiden programma's van de programmabegroting. BCI zorgt ervoor dat dit systeem van effectsturing coherent blijft en gedragen wordt door onderzoeksdata.

BCI zorgt ervoor de doelen voorzien worden van realistische streefcijfers - dit in nauwe samenspraak met de programmamanagers (zie o.a. Nota SMART maken beleidsdoelen, 2007). BCI adviseert beleidsafdelingen desgewenst over het leggen van een relatie tussen doelen (1^e w-vraag) en de in te zetten maatregelen (2^e w-vraag). Dit komt mede tot uiting in de Leergang Beleidsevaluatie (zie punt 8).

Resultaat: het ontwikkelen en borgen van een SMART P&C systeem (incl. meet- en onderzoeksinstrumenten)

7. Het opzetten van een geïntegreerde onderzoeksplanning

De verantwoordelijkheid voor het maken van een jaarlijks onderzoeksplan i.h.k.v. doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (213a gemeentewet) ligt bij BCI. Daartoe wordt in nauwe samenwerking met de diensten (m.n. programmamanagers) bezien welke onderzoeken (vooral effectiviteitsonderzoeken) nodig zijn om de regelkring te sluiten. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de afd. O&I. Tevens worden diensten geadviseerd over 'witte vlekken' in hun onderzoeksprogrammering en wordt de verantwoording over het onderzoeksplan gekoppeld aan de programmaverantwoording. Gemeenteraad, college en management hebben hierdoor een integraal beeld van de gehouden onderzoeken in de raadsperiode en welke op stapel staan. En ook waartoe ze geleid hebben.

Resultaat: een geïntegreerde onderzoeksplanning, meet zowel een bottom up karakter (vertaling onderzoeksbehoefte naar onderzoeksplanning) als een top down controle (hebben we wel een adequaat beeld over doelmatigheid en doeltreffendheid?).

8. Het organiseren van een Leergang Beleidsevaluatie en het doen van evaluatieonderzoek op enkele cruciale dossiers

Ter ondersteuning van beleidsmedewerkers en programmamanagers die hun beleidsterrein/programma geëvalueerd willen hebben is in 2008 voor het eerste een interne leergang beleidsevaluatie opgezet door BCI (i.s.m. O&I) waarbij zowel kennis/vaardigheden zijn bijgebracht over het opzetten van een onderzoeksplan, incl. onderzoeksdesign (functie: versterking opdrachtgeverschap voor onderzoek), maar ook onderzoekstechnieken zijn geleerd om zelf (mede) onderzoek uit te voeren, waarbij BCI en O&I ondersteuning bieden. De gehouden evaluatie van deze Leergang leverde op dat de deelnemers redelijk tevreden waren. Echter niet alle geplande onderzoeken zijn uitgevoerd (reden: capaciteitsgebrek bij enkele deelnemers). Op basis van deze

evaluatie heeft het Centraal Managementteam besloten om de [Leergang voort te zetten, mede omdat ook als bijeffect is geconstateerd dat beleidsmedewerkers meer inzicht hebben gekregen in het belang en in de methodiek van PDCA.

Het doen van evaluatieonderzoek heeft de afgelopen jaren in Tilburg duidelijk aan belang gewonnen. De inspanningen om de regelkring te sluiten (o.a. door BCI) begint zijn vruchten af te werpen. Soms wordt beleidsonderzoek door O&I gedaan (vooraf kwantitatief gericht onderzoek), soms wordt het uitbesteed aan een onderzoeksbureau. Daar waar lacunes ontstaan en BCI een bijzondere expertise heeft, wordt BCI ook gevraagd om beleids- en procesevaluaties uit te voeren. Met name het (kwalitatief) evalueren van kadernota's en belangrijke sturingsinstrumenten (zoals het ruimtelijk structuurbeleid en het subsidiebeleid) rekent BCI tot zijn competenties. Opdrachtgevers zijn (zeer) tevreden over de door BCI uitgevoerde onderzoeken (zo'n 3 a 4 per jaar).

Resultaat: redelijke tevredenheid bij management en deelnemers van de leergang over opgedane kennis en inzichten; een tweetal onderzoeken die via de Leergang zijn opgezet en afgerond; een aantal uitgevoerde (met name beleids-)evaluaties, waarover de opdrachtgevers tevreden waren.

9. Het regelmatig evalueren van de programmaverantwoording met de gemeenteraad, college en management.

Zowel in 2005 als in 2007 werd de programmaverantwoording (over 2004, resp. 2006) geëvalueerd, zowel procesmatig als inhoudelijk. Voor die van 2005: zie punt 2. Ook uit de evaluatie van de programmaverantwoording in 2007 bleek dat de diverse actoren redelijk tevreden waren over de kwaliteit van dit verantwoordingsdocument. Belangrijk aandachtspunt was het beter zichtbaar maken van de relatie tussen de 1^e w-vraag en de 2^e-w-vraag, m.a.w. om de effectiviteit van de onderscheiden programma's (nog) beter in beeld te krijgen.

Resultaat: door het regelmatig evalueren van de programmaverantwoording is dit document nog beter toegesneden kunnen worden op de bruikbaarheid voor raad, college en management.

Tot slot de volgende vragen:

Draagt de aanpak van beleidscontrol bij aan "goed bestuur" [5]?

Ja:

- de beleidseffecten worden veel transparanter, doordat de regelkring wordt gesloten;
- via de programmaverantwoording wordt publiekelijk verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten en effecten; door beleidscontrol wordt bijgedragen aan de kwaliteit ervan;
- beleidscontrol steekt veel energie in het verbeteren van het beledisontwikkelp proces, waarbij de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid zichtbaarder worden;
- door het sluiten van de regelkring worden verschillende leermomenten ingebouwd, waardoor er meer aandacht is voor trits vraag/probleemanalyse → doelen/ambitie → aanpak → evaluatie → bijsturing

Brengt de aanpak positieve energie met zich mee?

Ja:

- de P&C documenten worden niet alleen meer voor 'een ander' maar ook voor zichzelf (diensten/programmamanagers) gemaakt
- een preventieve werking aan de 'voorkant' van het beleidsproces voorkomt dat beleidscontrol alleen een corrigerende factor is: processen worden beter ingericht zodat aan het eind makkelijker de uitkomsten van beleid te evalueren en te collecteren zijn;
- er is een overlap in instrumenten en controlteksten weggehaald, zodat overbodige handelingen verdwenen zijn, hetgeen stimulerend werkt op de makers ervan.

Is er sprake van creatief en "'anders' inspelen op toekomstige ontwikkelingen?

Ja, dat betreft:

- verplaatsing van de nadruk van control van de achterkant naar de voorkant;
- verbinding gelegd tussen beleidscontrol, programmasturing en beleidsonderzoek;
- meer nadruk op creatieve wijzen van leren binnen kleine groepjes. [6]

Worden ongewenste neveneffecten voorkomen?

Ja, op de volgende wijzen:

- periodieke evaluaties (met alle betrokkenen) van de werking van de P&C-instrumenten, zodat voorkomen wordt dat fouten te lang onderbelicht blijven;
- telkens wordt gecheckt of een verbetering van de beleidscontrol aanpak niet leidt tot stapeling van handelingen, zodat de boel 'mean & lean' blijft.

N.B. Dit paper is opgesteld naar aanleiding voor de nominatie voor de 'TCG Control prijs 2009'.

*Gemeente Tilburg/Concernstaf
hoofd afd. Beleidscontrol en Instrumentatie (BCI),
Frits van Vugt
7 april 2009*

^[1] De gemeentebrede afstemming van beleidscontrolzaken vindt plaats in het Dienstcontrolesoverleg, voorgezeten door de gemeentecontroller/directeur Concernstaf, waarin alle dienstcontrollers zitten en ook de afdelingshoofden van de CS aan deelnemen, afhankelijk van de vraag of hun controldiscipline aan de orde is

^[2] De beleidscontrollers worden in deze tijd ook belast met andere opdrachten, zoals het projectleiderschap van de Actie Stofkam (signaleren en oplossen overbodige regels en verkeerde toepassing van regels). BCI heeft naast de taak van beleidscontrol ook een taak t.a.v. kwaliteitsbeleid en bedrijfsprocessen. Deze taak wordt door één medewerker (0,9 fte) uitgevoerd. Bij sommige klussen werken beleidscontrollers en kwaliteitsadviseur nauw samen.

^[3] De positie en rol van de programmamanagers is in 2008 overigens gezamenlijk geëvalueerd door de gemeentelijke strateg, ondergetekende en PriceWaterhouseCoopers

^[4] TRILL is een informatiesysteem dat op initiatief vanuit Tilburg ontwikkeld is door enkele Zuidnederlandse steden, en nu een landelijk model voor de welzijnssector is geworden. TRILL staat voor: Transformatie naar een Resultaatgerichte Informatievoorziening, Lokaal en landelijk.

^[5] Zie voor beschrijving van "goed bestuur": Louis Dolmans, Model Control voor Goed Bestuur

^[6] Zo is er bijv. voor de resultaatgerichte manier van subsidiëren het Subsidiespel ("voor personen van 8 tot 88 jaar") ontwikkeld dat spelenderwijs inzicht biedt in de diverse stappen die doorlopen moeten worden in het beleids- en subsidietraject.