Vertrouwen in verantwoording?!

Een analyse van verantwoording in Amersfoort

23-10-2014

Gemeente Amersfoort

Opleiding: Bestuur en organisatiewetenschap Universiteit Utrecht
Masterspecialisatie: Publiek Management

Abel Wolterbeek
Studentnummer: 3663744

Eerste lezer: Dhr. Martijn van der Meulen
Tweede lezer: Dhr. Scott Douglas

Voorwoord

'Vertrouwen in verantwoording?!' is een, in mijn ogen, passende titel voor dit onderzoeksverslag, want het vat in drie woorden de kern vraag en het antwoord samen van het onderzoek dat ik van februari 2014 tot en met oktober 2014 heb uitgevoerd in de gemeente Amersfoort.

Verantwoording is een maatschappelijk thema.. We leggen allemaal verantwoording af. Aan onze baas of docent over hoe een opdracht verlopen is of aan onze significante partner over waarom de kosten van het avondje uit met vrienden zo hoog zijn uitgevallen. Bedrijven leggen ook verantwoording af. Zij doen dit aan hun aandeelhouders. Bijvoorbeeld over de redenen waarom er dit jaar een kleiner bedrag aan dividend te verdelen is. De overheid legt verantwoording af aan haar burgers wat zij met de belastinggelden heeft gedaan. Binnen de bedrijven en de overheid wordt ook intern verantwoording afgelegd. De verantwoording die binnen de gemeente Amersfoort wordt afgelegd heeft mijn interesse en specifiek de verantwoordingscyclus.

In dit onderzoek blijkt dat vertrouwen een cruciale rol speelt in het proces van verantwoording en dat vertrouwen verschillende gedaanten heeft. Het gaat zowel om de vraag of er vertrouwen is en waarin vertrouwen ontbreekt als om de vaststelling dat bepaalde vormen van vertrouwen aanwezig zijn.

Ik wil graag alle betrokkenen te bedanken die tijd hebben vrijgemaakt om met mij over de verantwoording in Amersfoort te praten. Zonder deze mensen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Specifiek zou ik graag Derk de Jonge en Erwin Ormel willen bedanken omdat zij mij de mogelijkheid hebben geboden mijn onderzoeksstage bij de Gemeente Amersfoort te doen. Ook wil ik Jos van Winkel bedanken voor de uitdagingen die hij mij aanreikte om telkens net een extra denk stap te maken.

Als laatste wil ik graag mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht, Martijn van der Meulen, bedanken. Voor onze leuke en interessante gesprekken op de vrijdagmiddag, die mij telkens aan het denken zetten over de inrichting van mijn onderzoek.

Inhoudsopgave

1. Introductie 5
1.1 Aanleiding en context 5
1.2 Probleemstelling 7
1.2.1 Doelstelling 7
1.2.2 Hoofdvraag 7
1.2.3 Deelvragen 7
1.3 Relevantie 8
2. Theoretische overwegingen 10
2.1 Publieke verantwoording 10
2.2 Actoren en fora 12
2.3 Verantwoordingssystematiek 13
2.4 Vertrouwen 16
2.4.1 Paradox in vertrouwen 18
2.5 Spanningen 19
2.6 Samenvatting 19
3. Onderzoeksaanpak 20
3.1 Onderzoeksperspectief 20
3.2 Selectie informanten 20
3.3 Operationalisatie 21
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid 21
4. Empirie 23
4.1 Ontwikkeling van de verantwoordingssystematiek Amersfoort 23
4.2 Verhalen uit de praktijk 28
4.2.1 Systeembeheerders 28
4.2.2 Gebruikers 34
4.2.3 Informanten 39
5. Analyse 45
5.1 Algemene indruk 45
5.2 Beleidsevaluaties 45
5.3 Financiële verantwoording 46
5.4 Verhoudingen en rollen binnen de gemeente 47
5.5 Wijze van informatievoorziening 49
5.6 Fouten gebeuren 50

5.7 Overige punten 50
6. Theoretische reflectie 52
6.1 Verder ontwikkelen 52
6.2 Vertrouwen en wantrouwen als basis van verantwoording 52
6.3 Reflectie op de theorie van verantwoording 55
6.4 Conflict hantering 56
6.5 Principal agent versus Stewardtheorie 56
6.6 Samenvatting 57
7. Conclusie 58
8. Concrete aanbevelingen 63
8.1 Gebaseerd op betrokkenen 63
8.2 Gebaseerd op theorie 64
8.3 Overige aandachtspunten 65
8.4 Schematische samenvatting en prioriteitstelling 66
8.5 Vervolgonderzoek 68
Bijlage 69
Literatuurlijst 69

1. Introductie

1.1 Aanleiding en context

Mijn belangstelling voor het thema 'verantwoording' is ontstaan gedurende mijn onderzoek voor mijn bachelorscriptie bij de gemeente Utrecht, hierin kwamen twee zeer interessante uitspraken naar voren. Namelijk: "*Risico's lijken in deze samenleving niet meer acceptabel te zijn. Daarom timmeren we bijvoorbeeld een verantwoordingscyclus volledig dicht.*" en "*Er is weinig ruimte voor risico's, terwijl in het bedrijfsleven ook niet iedere euro goed wordt geïnvesteerd*" (Wolterbeek, 2013, p. 25). Deze uitspraken prikkelden mij, omdat er door de respondenten vanuit wordt gegaan dat een publieke organisaties zoals gemeenten weinig risico's kunnen nemen ten behoeve van de publieke zaak. Het gaat bij gemeenten immers om publiek geld terwijl in het bedrijfsleven privaat geld centraal staat. Dit maakt dat bij een gemeente in de ogen van mijn respondenten risico's veel minder acceptabel zijn. Het dichttimmeren van de verantwoordingscyclus lijkt mij daarom een maatregel om zo veel mogelijk risico's te beperken. Deze maatregel komt, denk ik, van diegenen die als eerste aansprakelijk zijn voor de besteding van het publieke geld. Zij worden er dan ook op aangesproken als er fouten worden gemaakt. Zij zijn dan verantwoordelijk. Hoe meer en hoe langer ik nadacht over deze situatie hoe meer ik geïntrigeerd raakte door de uitspraken en hun mogelijke betekenis voor de publieke sector.

Het leek dan ook voor de hand liggend om dit thema nader te bestuderen gedurende mijn onderzoek voor mijn masterscriptie. Mijn eerste ervaringen en kennismaking met dit thema vonden plaats bij de gemeente Utrecht. Daarom wilde ik graag vanwege het publieke karakter van de organisatie mijn onderzoek, ditmaal voor mijn masterscriptie wederom bij een gemeente uitvoeren. Via het netwerk van mijn scriptiebegeleider ben ik bij de gemeente Amersfoort terecht gekomen.

De gemeente Amersfoort zegt over zichzelf dat het een innovatieve stad is (gemeente Amersfoort, 2014). Met 'high hopes' en 'high ambitions' op meerdere terreinen, waaronder de voor mijn onderzoek interessante planning- en controlcyclus als onderdeel van de verantwoording. Kenmerkend is de tekst die bij Derk de Jonge (gemeentecontroller/directeur Concernmiddelen) op de kamer hangt: "*Ambitie; Bij de gemeente Amersfoort zit de drang om steeds te verbeteren in de genen, steeds beter worden. Amersfoort wordt ook genoemd in academische kring als een gemeente van voorlopers."* Amersfoort is dus een gemeente die actief zoekt naar nieuwe wegen op het gebied van verantwoording.

Om de context van de gemeente Amersfoort te begrijpen is het goed om wat feiten over Amersfoort op een rijtje te zetten. De gemeente Amersfoort behoort tot de G32. Dit betekent dat ze een grote tot middelgrote gemeente is. De gemeente telt volgens het CBS per 1 januari 2014 150.943 inwoners. Het is in bevolkingsaantal de tweede stad van de provincie Utrecht en de veertiende van Nederland. Amersfoort is een groeiende stad en vervult economisch een regelfunctie met een sterk gegroeid bedrijfsleven. De Hogeschool Utrecht heeft er een vestiging waardoor er dagelijks veel studenten naar Amersfoort afreizen. Dit wordt mede mogelijk gemaakt doordat Amersfoort één van de grootste spoorwegknooppunten van Nederland is. In deze groeiende en bloeiende stad is het de taak aan de gemeenteraad om samen met het college van burgemeester en wethouders (B&W) richting te geven aan het potentieel in de stad. Dit doen zij, volgens enkelen van de betrokkenen die ik heb gesprokken, met behulp van een van de kleinste ambtelijke apparaten afgezet tegen het aantal inwoners per gemeente.

Om richting te geven aan de besluitvorming en implementatie maakt het college van B&W gebruik van meerdere sturingsinstrumenten, waaronder de verantwoordingscyclus. Deze instrumenten worden ook gebruikt door de gemeenteraad om het college te controleren. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 is er veel veranderd op het gebied van de verantwoording. Een belangrijke verandering vond plaats gedurende de tweede tranche bezuinigingen bij de gemeente Amersfoort. Toen hebben Derk de Jonge en Joscha de Vries (van organisatieadviesbureau Hiemstra & de Vries) kritisch naar de planning- en controlcyclus gekeken en daarin innovatieve veranderingen aangebracht. Het streven was de cyclus minder verticaal in te richten met minder papierwerk. Hierdoor konden werknemers zich meer op het

werk zelf richten en zo tijd (en daarmee geld) besparen. Een decentralisatie van verantwoording binnen de gemeente als het ware. Toen deed zich echter de 'Eemhuis affaire' voor. Bij het onderbrengen van Scholen inde Kunst, bibliotheek Eemland, Archief Eemland en kunsthal KAdE in een gezamenlijk gebouw aan het Eemplein werd een fout gemaakt in de doorrekening waardoor het Eemhuis veel duurder werd dan begroot. Door dit debacle moesten een wethouder en gemeentesecretaris vertrekken. Vervolgens werd weer een deel van de innovatieve verandering teruggedraaid. Het onderlinge vertrouwen tussen de gemeenteraad, college en het ambtelijk apparaat was flink beschadigd.

Dit is een voorbeeld van hoe fouten in de verantwoording innovatie van het verantwoordingssysteem kunnen beperken. In Amersfoort is geprobeerd een stap vooruit te zetten met betrekking tot de verantwoording, maar door de 'Eemhuis affaire' moest men '*vier stappen terug zetten*' (adviseur financiën, 19-02-2014). Ik was geïntrigeerd door de situatie. Het sloot goed aan op mijn interesse voor het onderwerp van verantwoording en ik begon mij steeds meer in de situatie te verdiepen. Om het onderwerp van mijn interesse beter te kunnen bestuderen ben ik stage gaan lopen in Amersfoort. Gedurende mijn onderzoeksstage naar de verantwoording in Amersfoort werd langzaam duidelijk dat vertrouwen een grote rol speelt bij verantwoording.

De stappen na het Eemhuis waren noodzakelijk stappen terug vanwege een breuk in het vertrouwen. Er kwam veel spanning op de organisatie te staan en er ontstond een cultuur van onderling wantrouwen. Vanwege het belang dat betrokkenen aan het woord vertrouwen hechten, heb ik toen in overleg met mijn scriptiebegeleider en opdrachtgever vanuit de organisatie besloten de focus binnen het thema verantwoording op vertrouwen te richten.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Het onderzoeksverslag is verdeeld in drie delen. Ten eerste het theoretisch gerichte deel, waarin een theoretische noties zijn uitgewerkt voor een interpretatieve analyse van de casuïstiek. Hierop volgt het empirische deel waarin een descriptieve rol wordt aangenomen (Van Thiel, 2010, p. 23). Ik beschrijf vanuit documenten hoe de verantwoordingssystematiek sinds 2002 is ontwikkeld. Daarbij beschouw ik met de betrokkenen, gesplitst in drie groepen, wat belangwekkende '*emerging concepts*' waren voor de verantwoordingssystematiek in de gemeente Amersfoort. Ik heb deze geanalyseerd op verschillen en overeenkomsten binnen en tussen de verschillende groepen betrokkenen. Met behulp van de empirische uitkomsten reflecteer ik op de theorie in een poging met deze theoretische precisering te komen tot een verdere verdieping en conclusies ten aanzien van de hoofdvraag. Op basis van de analyse en de conclusie leidt dit tot een set van aanbevelingen ter verbetering van de situatie in Amersfoort.

De doelstelling is om inzicht te geven in de ontwikkeling van de verantwoordingssystematiek in Amersfoort, daarop te reflecteren vanuit de direct betrokkenen en een theoretische en empirische analyse met daarop gebaseerde concrete aanbevelingen te doen.

1.2.2 Hoofdvraag

Ik probeer met deze vraag inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente Amersfoort de verantwoordingssystematiek kan aanpassen op een dergelijke wijze dat, zodra er een fout gemaakt wordt, het verantwoordingssysteem niet wederom drastisch veranderd hoeft te worden, zoals wel het geval bleek te zijn bij het hiervoor beschreven 'Eemhuis debacle.' Indien deze aanpassingen op bepaalde aspecten niet gemaakt worden, zou dit de afgesproken innovatieve verantwoordingssystematiek in Amersfoort kunnen bedreigen, wanneer er weer iets fout gaat. Om ervoor te zorgen dat de verantwoordingssystematiek niet drastisch veranderd wordt op zo'n moment, is het in mijn ogen noodzakelijk om tot een breed gedragen verantwoordingssystematiek te komen. Hierbij veronderstel ik dat een breed gedragen verantwoordingssystematiek tegen een stootje kan. Vanuit die aanname van draagvlak is het belangrijk dat ik direct betrokkenen spreek, zodat zij mogelijk tot een breder gedragen verantwoording kunnen komen door inzicht in de daarvoor benodigde aspecten. De hoofdvraag luidt daarom:

'Welke aspecten van het functioneren van de verantwoordingssystematiek in de gemeente Amersfoort hebben aandacht nodig om tot een breder gedragen verantwoordingssystematiek te komen en (na analyse van die aspecten) welke concrete aanbevelingen komen hier uit voort?'

1.2.3 Deelvragen

Om de hoofdvraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, heb ik deze opgesplitst in twee categorieën. Deelvragen die betrekking hebben op theorie en praktijk.

1) Vragen ten aanzien van de theorie
   a. Wat houdt (publieke) verantwoording in?

Met deze vraag behandel ik één van de kernconcepten voor het onderzoek. Deze vraag dient te leiden tot een beter begrip van het vraagstuk waar het in dit onderzoek om gaat.

   b. Wat houdt verantwoordingssystematiek in?

Met deze vraag behandel ik een ander kernconcept voor het onderzoek. Deze vraag dient inzicht te bieden in één van de centrale thema's van de hoofdvraag.

c. Hoe kan vertrouwen ten aanzien van verantwoordingssystematiek geanalyseerd worden?

Vertrouwen is als het belangrijkste '*emerging concept*' omhoog gekomen uit de betekenis gevende gesprekken met direct betrokkenen. Met deze vraag ga ik terug naar de theorie om te kijken hoe vertrouwen in de verantwoordingssystematiek geanalyseerd kan worden. Later zal ik in de theoretische reflectie dit verder preciseren.

2) Vraag over de casus
   a. Hoe heeft de verantwoordingssystematiek van de gemeente Amersfoort zich ontwikkeld sinds de invoering van het dualisme?

Om te begrijpen hoe de huidige situatie is ontstaan en inzicht te krijgen in de huidige situatie bestudeer ik deze vraag vanuit documenten.

b. Welke aspecten van het, al dan niet, functioneren van de verantwoordingssystematiek zijn belangrijk volgens de betrokken, verdeeld in drie groepen?

Om te komen tot een breed gedragen verantwoordingssystematiek ben ik bij de gebruikers van het verantwoordingssysteem nagegaan wat zij belangrijke aspecten vinden voor het, al dan niet, functioneren van de verantwoordingssystematiek. Dit heb ik ook uitgezocht via betekenis gevende gesprekken met de mensen die het systeem beheren (systeembeheerders) en de mensen die het systeem van informatie voorzien (informanten).

c. En welke patronen van overeenkomsten en/of verschillen zijn binnen en tussen de verschillende groepen te vinden?

Om deze vraag te beantwoorden heb ik een vergelijking gemaakt tussen de antwoorden van de verschillende groepen betrokkenen.

De eerste vragen (onder 1) worden bij de theoretische overwegingen beantwoord. De tweede set (onder 2) vragen worden beantwoord bij de empirische bevindingen en de analyse van de empirie.

1.3 Relevantie

Maar voordat ik overga tot de theoretische overwegingen, zal ik nog stil staan bij het waarom van dit onderzoek. Waarom heb ik mijn aandacht gericht op verantwoordingssystematiek en vertrouwen? Is het niet veel interessanter om te kijken naar ethiek in het Openbaar Bestuur, allocatie van middelen bij gemeenten, informatisering bij gemeenten of de kwaliteit van dienstverlening bij het loket burgerzaken? Bij het antwoord op deze vraag naar de verantwoording van dit onderzoek staan mijn persoonlijke keuzen centraal. Wat een onderzoeker bestudeert, wat wel en niet interessant wordt gevonden, is een persoonlijke keuze. Hieronder geef ik in het kort de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek weer.

Maatschappelijke relevantie

Maatschappelijk is zowel de vraagstelling van dit onderzoek van waarde als het onderzoekproces. Het onderzoeksproces kan dienen als een volgende stap in het leerproces van de gemeente Amersfoort over verantwoordingssystematiek. Het gesprek hierover moet een bijdrage leveren aan de discussie hoe Amersfoort verder moet met deze thema's. Dit moet leiden tot een breder gedragen verantwoordingssystematiek. Een breder gedragen verantwoordingssystematiek is goed voor de bestuurbaarheid van de gemeente. Dit komt

doordat er bij een breder gedragen verantwoordingssystematiek minder tijd aan de procedure wordt besteed en des te meer aan de inhoudelijke vraagstukken en ideologische discussies die het beleid van de gemeente inhoud moeten geven.

Daarnaast kan de methode, die gebruikt is in dit onderzoek om tot een conclusie te komen over het vertrouwen in de verantwoordingssystematiek, ook relevant zijn voor verantwoordingsorganen in professionele organisaties, zoals ziekenhuizen, scholen, psychiatrische klinieken, politie departementen of brandweer brigades (Bovens, 2008).

Het is ook belangrijk om notie te nemen van het toenemende belang van publieke verantwoording in de private sector. Bedrijven (via de directeur en de managers) zijn verantwoording verschuldigd aan hun aandeelhouders, maar ook in toenemende mate aan een wijder publiek, zoals klanten en lokale gemeenschappen (Joss, 2001).

De vraagstelling is van maatschappelijk belang, omdat het ingaat op het vertrouwen in de verantwoordingssystematiek. Parsons (1967; 1968 in Grimmelikhuijsen, 2012, p. 27) stelt dat "*Without (public) trust and confidence in the reliability, effectiveness and legitimacy of money, laws and other cultural symbols, modern social institutions would soon disintegrate.*" Dit onderzoek gaat in op dat vertrouwen. Meer vertrouwen in de verantwoordingssystematiek zou kunnen leiden tot meer vertrouwen in de beleidsvorming die volgt. Al kijk ik vooral naar het vertrouwen van betrokkenen bij de verantwoordingssystematiek en niet zozeer naar het vertrouwen van burgers in de verantwoordingssystematiek. Maar als de betrokkenen al geen vertrouwen hebben in de verantwoordingssystematiek, waarom zouden burgers dat dan wel hebben? Het is dus maatschappelijk relevant om te kijken naar het vertrouwen van de betrokkenen, omdat dit een opstapje kan zijn naar nog breder gedragen vertrouwen.

Wetenschappelijke relevantie

In het wetenschappelijk debat over publiek management is publieke verantwoording een belangrijk vraagstuk geworden (Bovens, Goodin & Schillemans, 2014). De verantwoordingscyclus is een belangrijk aspect in de verhoudingen tussen Raad, B&W en ambtenaren. Het onderzoek maakt helder hoe de theoretische opvattingen over verantwoording en de relatie met de verhoudingen onder het dualisme leiden tot precisering van en aanvulling op belangrijke theoretische aannamen voor de situatie in Amersfoort, die gedurende dit onderzoek nader uitgewerkt worden. Deze case studie biedt de mogelijkheid om vanuit de empirie op deze theoretische aannamen te reflecteren.

Specifiek geeft dit onderzoek aanknopingspunten om het begrip vertrouwen nader te preciseren om tot een beter theoretisch (en empirisch) begrip te komen van de verschillende aspecten van vertrouwen die een rol spelen bij verantwoording.

2. Theoretische overwegingen

In dit hoofdstuk geef ik aan van welke theoretische inzichten ik gebruik maak. Tevens geef ik antwoord op de vragen wat publieke verantwoording en verantwoordingssystematiek inhouden en op welke wijze vertrouwen te analyseren is binnen verantwoording. De eerste twee vragen komen voort uit de hoofdvraag en de derde vraag komt voort uit de empirie. Na het beantwoorden van deze vragen in dit hoofdstuk, zal na confrontatie met de empirische uitkomsten blijken dat er een verdere precisering nodig is voor de analyse van vertrouwen voor de situatie in Amersfoort.

Ik besteed bij het beantwoorden van deze vragen ook aandacht aan de paradoxale verhouding die bestaat tussen de twee begrippen van publieke verantwoording enerzijds en vertrouwen anderzijds. Daarbij gaat ook aandacht uit naar de spanningen die deze paradox met zich meebrengt. Vanuit de theorie bekijk ik nog enkele punten die het vertrouwen in verantwoording onder druk kunnen zetten voordat ik in ga op de vraag wat dit betekent voor de wijze waarop ik de casus Amersfoort bekijk. Uiteindelijk kom ik hier in hoofdstuk 6 (Theoretische reflectie) op terug. En zal ik de reflectie gebruiken voor een nadere duiding van de empirie en de theoretische reflectie zelf.

2.1 Publieke verantwoording

Wat houdt (publieke) verantwoording in? Zoals in het voorwoord en in de introductie al beschreven is, kan verantwoording gedefinieerd worden als een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt om zijn of haar gang van zaken uit te leggen en te rechtvaardigen tot een significante andere (Dubnick & Romzek, 1998 in Bovens, 2008). Maar ik ben op zoek naar een definitie, die specifiek bruikbaar is voor de situatie in Amersfoort.

Publieke verantwoording is door Bovens en Schillemans (2009, p. 20) in hun *Handboek publieke verantwoording* gedefinieerd als*:*

´Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor.´

Met deze definitie onderscheiden Bovens en Schillemans (2009, p. 21) drie verschillende fasen. De informatiefase, debatfase en oordeelsvorming met uiteindelijk besluitvorming. Deze definitie is relevant voor de gemeente Amersfoort omdat de definitie zeer specifiek op gemeentelijke (en daarmee Amersfoortse) verantwoording gericht kan worden. Dit doe ik door gebruik te maken van de specificatie die Luttikhold (2010) hanteert. Met deze tweede stap is de definitie van Bovens en Schillemans al relevanter voor de gemeente Amersfoort.

Fase 1: In de informatiefase informeert de actor (het college) het forum (de raad). Het college informeert de raad over zijn handelen. Essentieel hierbij is dat het college zich hiertoe ook verplicht voelt, anders kan de raad zijn werk niet goed doen.

Fase 2: Op basis van de verstrekte informatie kan de raad een debat organiseren, de debatfase. De fracties in de raad wisselen de politieke standpunten met elkaar uit.

Fase 3: Op basis van de resultaten van het debat is het aan de raad om een oordeel te vormen. De raad kan beleid goedkeuren of juist afkeuren (Luttikhold, 2010).

Aan fase 1 gaat in mijn ogen nog een fase vooraf, namelijk de verantwoording die het ambtelijke apparaat aflegt aan het college. Deze opvatting sluit aan bij de definitie van Roberts (1991, p. 361); "*Accounting imposes a definition of the situation and action. The subordinate must explain his or her action in terms of this imposed understanding. Individuals own understandings are in principle irrelevant to this process."* Zowel bij Roberts als Bovens en Schillemans draait het om uitleg geven over acties. De definitie van Roberts laat zien dat de definitie gegeven door Bovens en Schillemans ook in andere lagen in de gemeentelijke organisatie relevant is. Dat komt in de specificatie van Luttikhold niet terug en daarom versterkt de definitie van Roberts de definitie van Bovens en Schillemans in mijn ogen met betrekking tot dit onderzoek.

Een andere definitie van verantwoording wordt gegeven door Dubnick & Romzek (1987, p. 228); *"Public administration accountability involves the means by which public agencies and their works manage the diverse expectations generated within and outside the organization"*. Bij

deze definitie gaat het om de methoden die gebruikt worden om tot verwachtingenmanagement te komen. Deze definitie is interessant voor de situatie in Amersfoort omdat de verschillende betrokkenen diverse verwachtingen hebben bij de uitkomsten van de besluiten die gemaakt worden in de gemeente Amersfoort (op raadsniveau, maar ook op college en ambtelijke niveau). Ik volg de definitie gegeven door Bovens en Schillemans als de meest specifiek ontwikkelde definitie vanwege de verschillende fasen die erin zijn opgenomen terwijl de definitie van Dubnick & Romzek in mijn ogen te globaal is (methoden) om tot nader inzicht te komen over het vertrouwen met betrekking tot verantwoording. Ik ga dus verder kijken naar verantwoording vanuit de definitie gegeven door Bovens en Schillemans. Deze scriptie gaat echter niet alleen over verantwoording in het algemeen, maar over publieke verantwoording.

Wanneer spreekt men van 'verantwoording' en wanneer over 'publieke verantwoording'? Het voor Amersfoort relevante antwoord wordt wederom gegeven door Bovens en Schillemans (2009, p. 20). Zij geven de volgende definitie:

´Verantwoording is publieke verantwoording wanneer het gaat over organisaties die publieke middelen besteden of publieke bevoegdheden uitoefenen, deze verantwoording direct of indirect, in de zin van openbaar, is en plaatsvindt vanuit een perspectief van de publieke zaak.´

Ook deze definitie bevat drie elementen. Ten eerste gaat het om zaken in het publieke domein. Ten tweede, de verantwoording is openbaar en voor het publiek toegankelijk. Ten derde, de verantwoording draait altijd om de publieke zaak, namelijk in het belang van de burger (Bovens en Schillemans, 2009, p. 24 uit Luttikhold, 2010, p. 8-9).

Waarvoor is dit belangrijk? In zijn artikel *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework* (2007, p. 462-465) beschrijft Bovens het belang van publieke verantwoording door het te benaderen vanuit drie perspectieven.

Het eerste is het democratische perspectief. Publieke verantwoording helpt burgers om diegenen, die zij hebben gekozen, te controleren. Worden middelen wel effectief en rechtmatig gebruikt en in dienst van de publieke zaak (Aucoin and Heintzman 2000, p. 47-49)?

Het tweede is het constitutionele perspectief. Het gaat hierbij om het voorkomen van corruptie en het voorkomen van machtsmisbruik. De plicht tot het afleggen van verantwoording en het feit dat er consequenties zijn, voorkomt dat gekozenen kunnen doen en laten wat ze willen. Dit bewerkstelligt dat zij handelen in het belang van de burger of het forum en niet van zichzelf.

Het derde en laatste perspectief betreft het lerend vermogen. Publieke verantwoording bewerkstelligt openheid en dwingt tot reflectie op het handelen van het uitvoerende orgaan. Aucoin en Heintzman (2000, p. 52-54) noemen dit een proces van constante verbetering. Mits goed ingericht kan een proces van verantwoording dwingen tot kritisch kijken naar het eigen handelen om het zo nodig aan te passen. Dit alles in het belang van de burger.

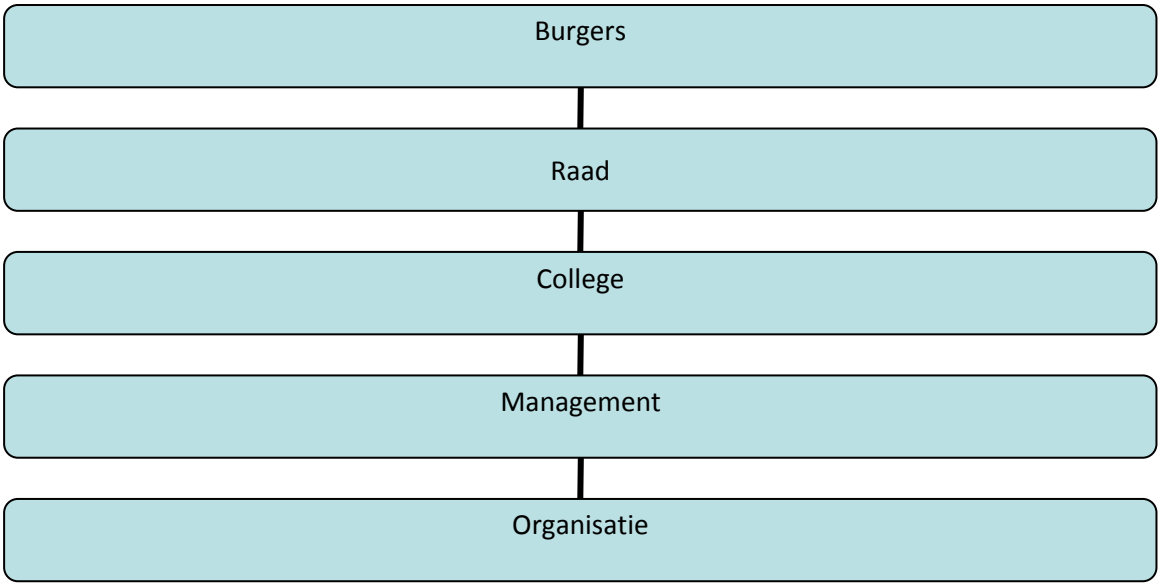
Volgens Van den Berg (1999, p. 28 uit Luttikhold, 2010, p. 10-11) ligt de grote winst van publieke verantwoording bij dit laatste perspectief. De essentie van verantwoording is volgens hem, dat het de mogelijkheid biedt om alles in het politieke forum te kunnen bespreken en nog belangrijker om te leren van fouten en missers. Het is nog niet eens zo belangrijk wie een fout heeft gemaakt (politicus of ambtenaar) maar wel de vraag hoe de fout heeft kunnen ontstaan. Door zo´n leerproces kunnen fouten in de toekomst worden voorkomen. Publieke verantwoording biedt de mogelijkheid om zaken te controleren en te onderzoeken en daarmee ook tot verbetering van het bestuur. Volgens Van de Berg is het niet zozeer de vraag voor de raad wie het probleem heeft veroorzaakt maar wel of het probleem adequaat is aangepakt en of er lessen uit getrokken zijn voor de toekomst. De praktijk is volgens Van de Berg echter anders. Het erkennen van fouten wordt nog vaak gezien als gezichtsverlies. Colleges zijn vaak bang en vaak ook terecht, om door de raad en ook de media aan de schandpaal genageld te worden (Luttikhold, 2010, p. 11).

Dit hindert een proces waarin het bestuur zichzelf al lerend kan verbeteren. Met andere woorden, lerend vermogen is een belangrijke voorwaarde voor een goed proces van verantwoording. Het kunnen erkennen van fouten en daar naar handelen, zowel door raad als college kan het verschil maken tussen een verantwoordings- of afrekencultuur (Luttikhold, 2010, p. 11).

In het bovenstaande stuk wordt een antwoord gevonden op de eerste deelvraag; Wat houdt (publieke) verantwoording in? Verantwoording betekent dat een actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden aan een forum dat nadere vragen kan stellen en een oordeel kan vellen. Dit oordeel kan gevolgen hebben voor de actor.
Er is sprake van *publieke* verantwoording als het gaat om zaken in het publieke domein, het verantwoordingsproces openbaar is en het draait om het belang van de burger.

2.2 Actoren en fora

Uit de vorige paragraaf bleek dat verantwoording ingaat op de dynamiek tussen actoren en fora. Het is voor een beter begrip van de casus belangrijk om te weten welke betrokkenen actor kunnen zijn en welke betrokkenen de rol van forum hebben. Publieke verantwoording vindt plaats tussen verschillende geledingen binnen het openbaar bestuur. Aucoin en Heintzman (2000, p. 45) onderscheiden vijf lagen: burger, volksvertegenwoordiging, bestuur, management en ambtelijke organisatie. Voor de gemeente betekent dit dat de raad verantwoording aflegt aan de burgers, het college aan de raad, het management aan het college en de ambtelijke organisatie aan het management (Luttikhold, 2010, p. 9-10). De verschillende lagen hebben op verschillende momenten dus soms de rol van actor (die verantwoording aflegt) en soms de rol van forum (die verantwoording afneemt).



Figuur 1: Lagen binnen het openbaar bestuur (Bovens, 2007, p. 462)

Al deze lagen hebben hun eigen rol. Deze rollen zijn aan verandering onderhevig geweest sinds de invoering van het dualisme in 2002. De rol voor de burgers is hetzelfde gebleven. Sinds 1922 is er volledig algemeen kiesrecht waardoor burgers de gemeenteraad kiezen. De gemeenteraad vertegenwoordigt vervolgens de burgers aan wie zij verantwoording aflegt bij de volgende verkiezingen. De burgers zijn dan het forum aan wie de gemeenteraad als actor verantwoording aflegt.

De functie van de gemeenteraad kent vervolgens meerdere aspecten. "Volksvertegenwoordiging, kaderstelling, controle. Het rijtje kernrollen van de gemeenteraad in het duale stelsel is inmiddels gemeengoed geworden". In de praktijk blijkt kaderstelling de lastigste van deze drie rollen te zijn, en ook de meest omstreden. Want was is dat eigenlijk: kaderstelling? *'Het hele begrip staat niet eens in de Wet dualisering gemeentebestuur*' wordt opgemerkt door mopperende raadsleden en bestuurskundigen. Tegelijkertijd is het begrip kaderstelling in de dagelijkse praktijk van het lokale bestuur wel ingeburgerd in het taalgebruik en, belangrijker nog, in het handelen van raadsfracties en collegeleden"(VNG, 2004, p. 9). "*Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het*

college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kader, die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt" (VNG, 2004). De twee hoofdtaken van de gemeenteraad zijn dus kaders stellen en het controleren van het college door middel van volksvertegenwoordiging.

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Eén van kernpunten van deze wet is dat de gemeentelijke bestuursbevoegdheden zo veel mogelijk bij het college worden geconcentreerd" (VNG, 2004). Het college heeft dus de uitvoerende bevoegdheden om de stad te besturen. Deze worden gecontroleerd door de raad. De raad is dan een forum en het gemeentebestuur de actor.

Om deze uitvoerende bevoegdheden goed uit te voeren heeft het college beschikking over een ambtelijk apparaat. "*Het college is de opdrachtgever van het ambtelijk apparaat*." (VNG, 2004). Om goed te kunnen sturen maakt het college gebruik van verschillende afdelingen die bestuurd worden door managers. Deze managers leggen verantwoording af aan de wethouders in het college. De wethouders zijn dan een forum waar de managers de rol van actor hebben. De managers leggen verantwoording af over hetgeen zij en de ambtenaren gedaan hebben. Omdat de managers hier (door mandatering, uiteindelijke verantwoording ligt bij het college) verantwoordelijkheid voor dragen vragen zij verantwoording van de ambtenaren.
Deze rollen liggen niet altijd wettelijk vast. Daarnaast zijn deze rollen niet scherp vastgelegd in de Wet dualisering gemeenteraad. Dat laat discretionaire ruimte voor de gemeentes om hier zelf invulling aan te geven.

Bovens (2007, p. 462) haalt het principaal-agent model aan (zie figuur 1, p. 17). In een democratie zijn de burgers in feite de principaal. Burgers hebben soevereiniteit afgedragen aan een groep volksvertegenwoordigers, namelijk de gemeenteraad. Zij hebben vervolgens weer soevereiniteit afgedragen aan een uitvoerend orgaan, in dit geval het college. Dit is opnieuw een principaal-agent relatie. Tussen burger en raad en tussen raad en college vindt verantwoording plaats over de afgedragen soevereiniteit (Luttikhold, 2010, p. 10).

Ik verwacht dat dit model genuanceerd toegepast dient te worden om de werkelijkheid goed te beschrijven en analyseren. Want nu lijkt er alleen sprake te zijn van een lijn tussen burgers en raad, tussen raad en college en dit zou betekenen dat de raad geen contact heeft met het management of de ambtelijke organisatie. In de dagelijkse praktijk staan al deze partijen in voortdurend contact met (een vertegenwoordiging van) elkaar. Dat wordt onvoldoende in kaart gebracht door dit model.

Een belangrijk ander aspect, dat ik in het onderzoek wil analyseren, is de gedachte achter het model. Het model gaat uit van de principaal-agent relatie, maar het is de vraag of de stewardtheorie niet een beter begrip geeft van de situatie. Het belangrijkste verschil voor dit onderzoek tussen deze twee theorieën is dat men uitgaat van gedeelde belangen bij de Stewardtheorie in plaats van verschillende belangen zoals bij de principaal-agent theorie. Dit is van belang voor de wijze waarop de verschillende lagen elkaar benaderen en daarmee hoe zij de verantwoording beleven.

2.3 Verantwoordingssystematiek

Publieke verantwoording komt in de praktijk op tal van manieren voor. In vogelvlucht volgen hier de belangrijkste nadere conceptuele onderscheidingen.

Er is allereerst sprake van een verantwoordings*arrangement* wanneer een verantwoordings*relatie* tussen een actor en een forum een institutioneel karakter heeft. Dat is het geval wanneer het verantwoordingsproces in regels is vastgelegd, wanneer er sprake is van staande praktijken en vaste routines, of wanneer het verantwoordingsproces vaste vormen, waarden en instrumenten kent. Een eenmalige, zelf ingestelde visitatie van een publieke organisatie is nog geen verantwoordingsarrangement; een herhaalde, in protocollen vastgelegde landelijke visitatie van universitair onderzoek is dat wel (Bovens & Schillemans, 2009, p. 25). In het handboek publieke verantwoording van Bovens en Schillemans (2009) wordt er vaak gesproken van verantwoordingsmechanismen, dat is de meer generieke term voor een

specifieke set van arrangement, zoals bijvoorbeeld departementaal toezicht, inspecties of visitaties.

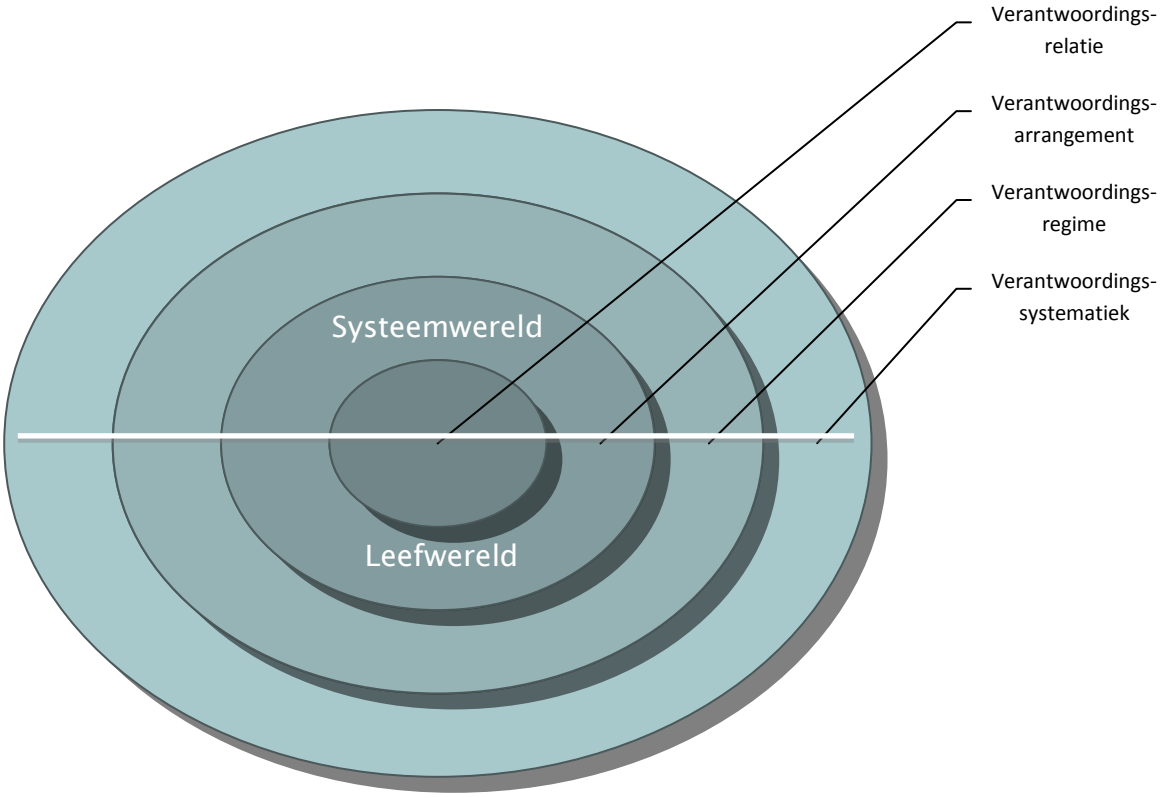
Wanneer verantwoording voortkomt uit een expliciete verplichting is dit dus een verantwoordingsarrangement: een bij wet of bij vrijwillige regeling gecodificeerde relatie tussen een actor en een forum. In het eerste geval ervaart de actor verantwoordingsdwang, in het tweede geval verantwoordingsdrang (Van Thiel, 2004, p. 130-131 in Bovens & Schillemans, 2009, p. 25).

Verantwoordingsarrangementen worden ingericht teneinde verantwoordingsprocessen te realiseren. Het is echter noch vanzelfsprekend noch noodzakelijk dat dit gebeurt. Sommige arrangementen leiden een slapend bestaan of worden alleen in uitzonderlijke situaties gebruikt. Verantwoordingsprocessen doen zich omgekeerd soms ook voor zonder dat van een formeel arrangement sprake is. De toegenomen transparantie van het openbaar bestuur biedt media, actiegroepen en ideële instellingen een steeds grotere gelegenheid om zichzelf als verantwoordingsforum op te werpen. Zij grijpen de toegenomen informatierijkdom binnen het openbaar bestuur aan om als 'watchdog' op te treden voor een publiek belang (Smulovitz & Peruzzotti, 2003, p. 3 in Bovens & Schillemans, 2009, p. 25).

Veel verantwoordings*relaties* hebben een structureel karakter en verlopen langs een vast stramien en op vaste tijden. Dat geldt bijvoorbeeld voor financiële verantwoording via jaarrekeningen en jaarverslagen, voor de politieke algemene beschouwingen in het najaar en voor de VBTB en de Verantwoordingsdag in mei. Andere verantwoordingsrelaties zijn incidenteel van karakter en zijn alleen aan de orde wanneer er een klacht is ingediend, een vermoeden van onregelmatigheden is, of zich een incident heeft voorgedaan. In veel geruchtmakende politieke affaires is sprake van incidentele verantwoording. De verantwoording over maatschappelijke drama's of beleidsfiasco's trekt vaak grote aandacht (Bovens & Schillemans, 2009, p. 25).

Ten slotte is een verantwoordings*regime* het geheel van verantwoordingsarrangementen en –relaties rondom één actor. Het totale verantwoordingsregime is van belang in de beoordeling van individuele verantwoordingsarrangementen omdat de werking van het specifieke arrangement mede wordt bepaald door de vraag of en hoe het met andere arrangementen interageert (Bovens & Schillemans, 2009, p. 25).

Om verantwoordingssystematiek vervolgens te duiden in het beeld van het door Bovens en Schillemans (2009) geschetste onderscheid tussen verantwoordingsarrangementen, verantwoordingsrelaties en verantwoordingsregimes neem ik aan dat verantwoordingssystematiek een optelsom is van de verantwoordingsregimes waar alle actoren binnen een organisatie mee van doen hebben. Figuur 2 is bedoeld om dit uit te beelden.



Figuur 2. Denkkader voor verantwoordingssystematiek.

Deze cirkel bestaat uit meerdere lagen, maar er zitten ook twee andere aspecten in deze cirkel, die van belang zijn voor de verantwoordingssystematiek. Deze twee aspecten zijn op verschillende manieren te benoemen.

Het eerste aspect zou het verschil zijn tussen de logica van systeemwereld en de leefwereld (Siebers, Verweel en de Ruijter, 2002, p. 65.) Dit onderscheid, gebaseerd op Habermas, betekent dat er een mogelijk verschil is tussen de formele vereisten en logica van de wijze waarop de organisatie is ingericht en is vastgelegd in organisatiedocumenten en hoe betrokkenen hun onderlinge relaties beleven en zelf invulling geven aan de wijze waarop ze hun taken verrichten en hun onderlinge relatie beleven. Naast de rationaliteit van structuur elementen spelen dus ook intermenselijke verhoudingen een belangrijke rol in organisaties. De interactie tussen beide werelden heeft invloed op het verloop van het proces.

Een tweede aspect benoemt het verschil tussen het (formele) plan en de (informele) praktijk. Volgens de bevindingen van Pressman & Wildavsky (1973) in hun beroemde boek Implementation moet er voor een realistische uitvoering van een plan altijd rekening mee gehouden worden dat er bij de implementatie van het plan enkele dingen anders uitpakken dan gedacht. Dit kan een impact hebben op de uitkomsten van de verantwoordingssystematiek en indien de betrokkenen hier geen acht opslaan, kan er de onnodig teleurstelling ontstaan.

In het bovenstaande stuk wordt een antwoord gevonden op het tweede deel van de eerste deelvraag; Wat houdt verantwoordingssystematiek in? De verantwoordingssystematiek is de optelsom van alle verantwoordingsregimes. De verantwoordingsregimes zijn een optelsom van alle verantwoordingsarrangementen en aspecten in de organisatie (zie Figuur 2).

2.4 Vertrouwen

In de onderzoeksfase bleek al snel dat vertrouwen het belangrijkste aspect in de beleving van de direct betrokkenen. Daarom wordt hier een uitgebreide theoretische verkenning gemaakt van zowel systeem als leefwereld aspecten van het begrip vertrouwen om tot een goede reflectie te komen van de empirische bevindingen.

Er is een vertrouwer (subject van vertrouwen) en een vertrouwde (object van vertrouwen). Het vertrouwde kan een ding zijn, de vertrouwer niet. Het vertrouwde kan een persoon zijn, een organisatie, een institutie of een systeem. De vertrouwer is een persoon. Het is nuttig een onderscheid te maken tussen vertrouwend handelen en vertrouwen als een dispositie daartoe. Economen kijken vaak alleen naar het eerste en niet het tweede. De dispositie tot vertrouwen is voor een persoon iets psychologisch. Daarom is het gebruikelijk te zeggen dat een organisatie niet vertrouwen kan. Maar een dispositie kan verder gaan dan psychologie. Een organisatie kan meer of minder geneigd zijn tot vertrouwen of wantrouwen op basis van de daar heersende cultuur, structuur en processen (Nooteboom, 2009).

Vertrouwen wordt in de literatuur als drieledig beschouwd. Ten eerste moet de vertrouwer bereid zijn om afhankelijk te zijn van de daden van de vertrouwde. Ten tweede moet de vertrouwer geloven dat de vertrouwde eerlijk is of dat het goed zal gaan. Ten derde moet de vertrouwer de verwachting hebben dat degene die hij/zij vertrouwt zo zal handelen dat de vertrouwer niet benadeeld zal worden, met het risico dat de vertrouwer wel benadeeld wordt indient het vertrouwen onterecht bleek te zijn (Nooteboom, 2009).

Wil men vertrouwen hebben in een organisatie of systeem dan moet men vertrouwen hebben in zowel de mensen daarin als de organisatie of het systeem als geheel. Hier raken de logica van systeem en leefwereld in de organisatie elkaar. Vertrouwen alleen in de personen met wie men te maken heeft, is niet voldoende. De vraag is in hoeverre zij hun beloften gestand kunnen doen, en dat hangt ervan af in hoeverre hun beloften overeenstemmen met het belang, de regels, afspraken en gewoonten binnen de organisatie, en of zij erin gesteund worden door bazen en ondergeschikten. Andersom kan men vertrouwen hebben in een organisatie, bijvoorbeeld op basis van de reputatie, het eigenbelang, of de cultuur ervan. Dat is niet voldoende: men moet ook erop kunnen vertrouwen dat uitvoerders in de organisatie zich daar aan zullen houden, en de procedures van socialisatie, opleiding, leiding en toezicht daar op gericht zijn (Nooteboom, 2009).

Dit betekent dat er een splitsing gemaakt kan worden in vertrouwen in het systeem en vertrouwen in mensen. Dit vertrouwen kan alleen door de betrokkenen worden gegeven. Maar wat maakt dan dat het systeem of de personen worden vertrouwd?

Om deze vraag te beantwoorden maak ik gebruik van de bevindingen van Grimmelikhuijsen (2012, p. 44-45) met betrekking tot de verschillende dimensies die bijdragen aan de ervaren 'trustworthiness' van de overheidsorganisatie *"Perceived competence, i.e. perceived effectiveness and skillfulness of a government organization, perceived benevolence consisting of the perceived intentions of the government en perceived honesty in the sense that government is seen as telling the truth and as acting righteously"*. Dezelfde punten zijn gevonden door Caldwell en Clapham (2003) gedurende een literatuur review 'on trust and trustworthiness'. Zij differentiëren de volgende drie organisatorische 'trustworthiness'; 'ability', 'benevolence' en 'integrity'.

Ik veronderstel dat deze drie punten die Grimmelikhuijsen heeft gevonden ook gelden voor vertrouwen in het verantwoordingssysteem en voor vertrouwen in het mensen binnen de organisatie. Deze veronderstelling leidt op deze plaats niet tot theoretische verwachtingen zoals in een positivistisch opgesteld onderzoek maar is in dit interpretatief onderzoek gebaseerd op de uitkomsten van het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 6 volgt een nadere onderbouwing en een verdere precisering.

Dat betekent dat vertrouwen bestaat uit vertrouwen in de competentie van mensen, vertrouwen in de intentie van mensen en vertrouwen in de eerlijkheid van mensen. Echter als de vertrouwer vertrouwt op de goede intenties van mensen, dan vertrouwt de vertrouwer ook op de eerlijkheid van dezelfde mensen. Om deze reden voeg ik beide aspecten samen.

Dit betekent dat vertrouwen in de competentie van mensen en vertrouwen in de intentie van mensen overblijven.

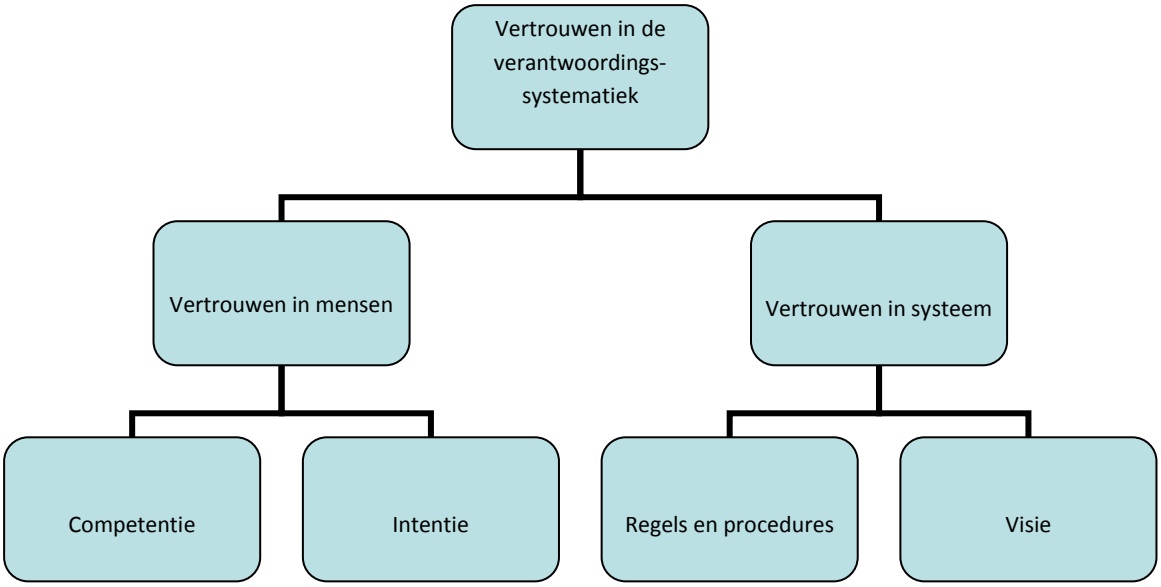
Vertrouwen in de intentie van mensen betekent dat de vertrouwer het gevoel heeft dat de vertrouwde zijn best doet om het gemeenschappelijke belang te dienen en zijn macht niet zal misbruiken voor persoonlijke doeleinden (Kim, 2005, p. 626 in Bovens, et al, 2014; Schillemans, 2013; Schillemans, 2014). Dit is dus een kwestie van hoe de intenties van de vertrouwde worden ingeschat door de vertrouwer.

Vertrouwen in de competentie van mensen gaat in op hoe de vertrouwer de vaardigheden en kennis van de vertrouwde ziet (Kim, 2005 in Bovens, et al, 2014). Dit kan zowel gaan over de specifieke competenties om te werken met het verantwoordingssysteem als om de vakspecifieke competenties om de dagelijkse taken te vervullen.

Vertrouwen in een systeem werkt anders dan vertrouwen in mensen. Zoals al eerder vermeld heeft Nooteboom al aangegeven dat een vertrouwer geen ding kan zijn, zoals een verantwoordingssysteem. Putnam (2000) sluit zich hierbij aan door te zeggen dat vertrouwen in mensen verschilt van vertrouwen in instituties en politieke autoriteiten. In complexe structuren is daarom vertrouwen in het systeem noodzakelijk (Luhmann, 2000, in Bovens, et al, 2014). Voor Luhmann (2000, p. 90 in Bovens, et al, 2014) heeft vertrouwen in het systeem te maken met het vertrouwen in het *functioneren* van het systeem en dat deze systemen herhaaldelijk betrouwbare resultaten opleveren op een betrouwbare wijze. Een onderscheid tussen vertrouwen in intentie en competentie is hier dus ook niet mogelijk, want een systeem heeft geen eigen intentie of vaardigheden. Dit wordt ingevuld door de mensen die het systeem beheren. En dan draait het weer om de intentie van deze mensen.

Er is dus een ander onderscheid nodig om het vertrouwen in het systeem te duiden. Choudhury (2008, p. 594-602) geeft aan dat intensieve publieke verantwoordingssystemen worden ingericht met als doel om vertrouwen te winnen. Volgens hem helpen instrumenten als ze op regels gebaseerd zijn, onpersoonlijk en ingebed zijn in structuren, normen en beleid.
Indien de gedachte achter de scheiding bij vertrouwen in mensen vastgehouden wordt met begrip dat het niet één op één te kopiëren is naar vertrouwen in het systeem, dan is er bij het vertrouwen in het systeem een scheiding te maken tussen vertrouwen in de regels en procedures enerzijds en vertrouwen in de visie achter het systeem anderzijds. Indien er aan deze voorwaarde wordt voldaan kan er sprake zijn van vertrouwen in het systeem. De bovenstaande redeneringen heb ik uitgewerkt in Figuur 3.

Er moet een wisselwerking zijn tussen het vertrouwen in mensen en het vertrouwen in het systeem. Het een kan niet zonder het ander. Waarbij zowel het vertrouwen in mensen niet volledig mogelijk is als de intentie of de competentie van de vertrouwde als niet betrouwbaar wordt beschouwd door de vertrouwer. Hetzelfde geldt voor het vertrouwen in het systeem. Indien er geen tevredenheid is over de visie of geen tevredenheid is over de regels en procedures van het systeem dan kan het systeem nooit volledig worden vertrouwd. Indien er aan één van deze genoemde punten niet voldaan wordt met (gezond) vertrouwen vanuit de vertrouwer(s) dan staat het gehele vertrouwen in de verantwoordingssystematiek in Amersfoort onder druk.



Figuur 3: Vertrouwen nader bekeken.

2.4.1 Paradox in vertrouwen

Omdat vertrouwen een vluchtig begrip lijkt, is het volgens mij goed om hier nog dieper op in te gaan door een paradox aan te halen. Er is namelijk sprake van een informatieparadox: vertrouwen vraagt om informatie maar maakt tegelijk informatie overbodig omdat er vertrouwen is. Mensen hebben meer vertrouwen nodig naarmate er meer onzekerheid is, maar vertrouwen leidt niet tot minder onzekerheid, eerder tot meer acceptatie ervan (Luhmann 1979 uit Nooteboom, 2009). Anderzijds verwijst de informatie paradox volgens de Jonge (2011) naar het feit dat mensen veel informatie willen maar dat door een overdaad van informatie juist de informatie onoverzichtelijk wordt (informatie overlast).

Vertrouwen is deels gebaseerd op kennis en ervaring uit eigen ervaring of reputatie via anderen vernomen, maar er blijft onzekerheid over toekomstig handelen (Nooteboom, 2009). Vertrouwen is rationeel en emotioneel. Men kan vertrouwen op basis van kennis en inzicht, met een rationele beoordeling van redenen voor de ander (de vertrouwde) om betrouwbaar te zijn. Wat kan je van de ander verwachten onder de omstandigheden waarin hij/zij verkeert? Wat zou je zelf doen? Dit geeft aan dat het leefwereld begrip empathie van groot belang is: het vermogen je in te leven in de situatie van de ander. Vertrouwen, en vooral wantrouwen, is emotioneel omdat het gerelateerd is aan angst en onzekerheid, en vooral de kans op verlies of calamiteit (Nooteboom, 2009).

De bekende uitspraak 'vertrouwen komt te voet en gaat te paard' is hier relevant. Hoe komt dat? Onder andere vanwege het verschijnsel, bekend uit de sociale psychologie, dat (potentieel) verlies zwaarder weegt dan (potentiële) winst, terwijl wantrouwen zich richt op het eerste en vertrouwen op het tweede. Een tweede reden heeft dezelfde grondslag als het methodologisch principe dat men een hypothese verwerpt door het zoeken naar de zwarte zwaan en niet bewijst door de grote hoeveelheid witte zwanen. Vertrouwen is een hypothese van betrouwbaarheid. Een daad van onbetrouwbaarheid kan dat in een enkele klap teniet doen. Blijken van betrouwbaarheid geven geen bewijs voor betrouwbaarheid in de toekomst (Nooteboom, 2009).

Conflict hoeft overigens niet noodzakelijkerwijze vertrouwen te vernietigen blijkt uit onderzoek van Wittek (1999), Mühlau (2000) en Six (2005). Six vergeleek de effecten van potentieel conflictueuze gebeurtenissen op vertrouwen in twee qua activiteit vergelijkbare bedrijven, en verschillen in die effecten als gevolg van verschillen in cultuur tussen de organisaties (Nooteboom, 2009). Vertrouwen kan juist de basis vormen voor een heftig verschil van mening dat men anders niet aan had durven gaan, en als het conflict wordt opgelost dan verdiept zich het vertrouwen. Het is belangrijk aldus te onderkennen dat vertrouwen niet

hetzelfde is als lief zijn voor elkaar. Een andere conclusie van de studie van Six is dat het voor vertrouwen van groot belang is om bezwaren direct te uiten tegen de betrokkene, en niet om hem of haar heen te gaan. Dat vormde in een van de twee bedrijven ook een expliciet principe van personeelsbeleid, in een ethiek van 'klagen tegen en niet over elkaar' (Nooteboom, 2009).

2.5 Spanningen

Er zijn naast de informatieparadox nog enkele andere spanningen in een organisatie. Ten eerste is er een spanning tussen de controlelasten en de reikwijdte van het rechtmatigheidsbegrip. Hoe minder begrensd dit is, hoe groter de controlelasten is. En daarmee ook de kosten om de controle uit te voeren. Het is de vraag of op een gegeven moment de controlelasten niet onevenredig hoog worden ten opzichte van wat het oplevert (Bovens & Schillemans, 2009, p. 52-53).

Ten tweede is er een spanningsveld in de vraag wie beslist over de *invulling* van het rechtmatigheidsbegrip en de controle daarop: de accountant of de politiek? Tot nu toe is de regie bij de verantwoording sterk versnipperd. Terwijl dit in feite toch een politiek-bestuurlijke aangelegenheid zou moeten zijn om te beslissen wat het rechtmatigheidsbegrip in moet houden en welke vormen van controle daarop moeten zijn (Bovens & Schillemans, 2009, p. 52-53).

Ten derde ligt er een spanningsveld in de vraag bij wie de eerste verantwoordelijkheid voor het *signaleren* van onrechtmatigheden moet liggen – bij het bestuur of de controleur/accountant? – en hoe dat in de accountantsverklaring moet doorwerken. Ook op dit spanningsveld zou de politiek de regie moeten hebben, maar dit blijkt niet altijd het geval (Bovens & Schillemans, 2009, p. 52-53).

Ten vierde is er een spanningsveld tussen innoveren en verantwoording afleggen. Bij innoveren is risico's nemen, iets nieuws proberen inherent aan de orde (D'Aciemo, 1996). Verantwoording dient er juist voor om de risico's zoveel mogelijk in kaart te brengen en het bestuur de mogelijkheid te geven om deze risico's in te perken. Het was dit spanningsveld dat ook zichtbaar was bij de betrokkenen in de bachelorstudie in Utrecht (Wolterbeek, 2013).

2.6 Samenvatting

Verantwoording betekent dat een actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden aan een forum dat nadere vragen kan stellen en een oordeel kan vellen. Dit oordeel kan gevolgen hebben voor de actor. Er is prake van publieke verantwoording als het gaat om zaken in het publieke domein, het verantwoordingsproces openbaar is en het gaat om het belang van de burger. Verantwoordingssystematiek bestaat uit vier lagen. Verantwoordingsrelatie, verantwoordingsarrangement, het verantwoordingsregime en de optelsom hiervan voor de organisatie is de verantwoordingssystematiek. Verantwoording is gegrond in zowel de systeem als leefwereld van een organisatie. Vertrouwen in de verantwoordingssystematiek wordt daarom gesplitst in vertrouwen in het systeem en vertrouwen in de mensen. Voor vertrouwen in de mensen geldt dat er vertrouwen moet zijn in de competenties en de intenties die worden ervaren door de betrokkenen, die het vertrouwen moeten geven. Voor het vertrouwen in het systeem moet er sprake zijn van tevredenheid over de visie en de regels en procedures waar het systeem uit bestaat. Vertrouwen is in de praktijk een begrip waarop vele krachten inwerken. Dit komt mede doordat er sprake is door de werking van verschillende spanningen en paradoxen waaronder de informatie paradox. Vertrouwen gaat namelijk samen met verminderde noodzaak van informatie maar is tegelijk ook gebaseerd op informatie. Voor de analyse van de casus is het van belang bewust te zijn van zowel de vooronderstellingen van de Steward (gemeenschappelijk belang) als de principal agent (tegengesteld belang) theorie.

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Onderzoeksperspectief

Door gedurende het onderzoek de relevante thema's te analyseren op basis van interviews met betrokkenen, maak ik gebruik van zo geheten 'local emergent' thema's (Deetz, 1996, p. 195). Ik maak de keuze voor deze aanpak om het lokale verhaal met zijn gevoeligheden en lokale betekenis centraal leidend te kunnen laten zijn in de analyse. Daarmee wordt vooral praktische kennis opgedaan volgens Deetz (1996, p. 195). Deze aanpak ondersteunt de doelstelling van het onderzoek, waar ik aspecten zoek die in de praktijk van Amersfoort kunnen leiden tot een gemeenschappelijk gedragen verantwoordingssystematiek..

Ik ben op zoek gegaan naar factoren die van belang zijn in de praktijk van verantwoording, die de mogelijkheden bieden om het verantwoordingssysteem zo robuust mogelijk te maken. Hiervoor is vertrouwen als belangrijk empirisch en theoretisch thema uitgewerkt. Dit onderzoek dient een handvat te bieden voor opties van de gemeente Amersfoort. Ik onderken dat ik in mijn rol als onderzoeker gekleurd ben door eerdere, persoonlijke gebeurtenissen en ervaringen waardoor een puur objectieve interpretatie niet mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor mijn studie. Als bestuurs- en organisatiewetenschapper heb ik bepaalde boeken gelezen als onderdeel van de vakken die ik volgde en daardoor kijk ik op een andere manier naar dezelfde data dan een socioloog of antropoloog. Als ik dit relateer aan het model van Deetz (1996, p. 198) dan ben ik vooral opzoek naar consensus. Maar door mijzelf te positioneren als master-student en onderzoeker van de Universiteit Utrecht en door plaats te nemen tussen de ambtenaren in de gang van de afdeling Financiën op het stadhuis van de gemeente Amersfoort maakte ik ook deel uit van het dagelijks leven van de mensen die aan het systeem werken. Zoals een betrokkene al tegen mij zei: "Iedereen kan zien dat je een neutraal en eigenzinnig onderzoeker ben". Dit alles betekent volgens Deetz (1996, p. 197) dat ik niet geheel aan de kant van consensus sta maar ook elementen van dissensus meeneem in mijn onderzoek.

Volgens Deetz (1996, p. 199) behoort het onderzoek dan tot de interpretatieve studies, premodern en/of traditioneel. Dit betekent dat de thema's uit de empirie opkomen maar ook dat de onderzoeker en het onderzoeksproces deel uitmaken van het onderzoek. Zo vertrouwde een betrokkene mij toe dat alleen al het stellen van de vragen en het bespreken van de antwoorden van betrokkenen ertoe leidde dat er meer wederzijds begrip van de situatie en elkaar ontstond.

Een interpretatief onderzoeksperspectief kan helpen om sterkere claims te maken voor de specifieke onderzoekssituatie zoals in het geval van Amersfoort. Dit zorgt er echter wel voor een zwakkere basis voor universeel generaliseerbare claims (Yanow, 2000). De gevonden antwoorden op de onderzoeksvraag en de aanbevelingen zijn dan ook specifiek. Ik doe op basis van het onderzoek wel een aantal uitspraken over mogelijke precisering van de theorie.

3.2 Selectie informanten

Van Thiel (2010) stelt dat het afnemen van interviews een steekproef vooronderstelt. In dit onderzoek komen verschillende typen sleutelpersonen aan het woord bij de interviews. Aan het einde van het onderzoek heb ik ook een member validation check gedaan om de bevindingen te controleren. Dit heb ik gedaan door enkele betrokkenen nogmaals te spreken en te vragen of zij het door mij geschetste beeld van de situatie herkenbaar vinden. Dit bleek het geval.

In het gesprek met griffielid #1 wordt gesteld dat de leden van de gemeenteraad de gebruikers zijn van de verantwoordingssystematiek. Zij zijn aan te duiden als de lezers van de output van het systeem. De input wordt geleverd door de beleidsadviseurs en afdelingshoofden van de betreffende beleidsterreinen. Dit wordt verwerkt in het systeem en levert vervolgens de output, die geïnterpreteerd wordt door de gemeenteraadsleden.

Op basis hiervan maak ik een scheiding tussen drie groepen respondenten; 1. informanten (denk hierbij aan verschillende afdelingshoofden en beleidsadviseurs), 2. systeembeheerders (adviseurs op afdeling financiën, griffieleden en wethouders) en 3. outputgebruikers (raadsleden).

Van de vijf door mij gesproken informanten zijn er vier (van 32) afdelingshoofden. De vijfde informant was een beleidsadviseur. Gedurende deze vijf gesprekken trad al snel de zogeheten 'verzadiging' op waardoor het niet nodig was nog meer mensen uit deze groep te bevragen.

Ik heb zes systeembeheerders gesproken. Hierbij heb ik gekozen voor de relevante wethouder, een afdelingshoofd, één van de vier directeuren, twee mensen van de griffie en ik heb informele gesprekken gevoerd met alle mensen van de afdeling financiën.

Ik heb vier van de 31 raadsleden gesproken. Deze zijn allen betrokken geweest bij de verantwoordingssystematiek de afgelopen jaren. Twee van de raadsleden behoren tot de coalitie. Twee van de raadsleden behoren tot de oppositie.

Hierbij benutte ik de netwerken en kennis van de betrokkenen die ik sprak door ze te vragen wie ik nog meer zou moeten spreken. Dit is de zogenaamde sneeuwbalmethode. Dit leverde telkens weer meer respondenten op. In dit proces is er sprake van verzadiging als meerdere respondenten geen nieuwe namen meer bedenken. Deze verzadiging werd bereikt op het moment dat betrokkenen dezelfde namen begonnen te noemen. Het principe van verzadiging is gevolgd zoals beschreven in het boek Social Research Methods van Bryman (2012).

3.3 Operationalisatie

Allereerst heb ik alle documenten geanalyseerd die sinds 2002 met verantwoording in Amersfoort te maken hebben. Bij deze documenten kijk ik vooral naar veranderingen van de wijze waarop verantwoord wordt.

Vervolgens heb ik gesprekken gehouden met direct betrokkenen. Deze gesprekken waren semi gestructureerd. Aan de hand van enkele standaardvragen aan het begin draaide ik en de betrokken persoon warm voordat we in meer detail het onderwerp zijn gaan verdiepen. In het begin startte ik met de vraag: "*Als u aan verantwoording denkt, waar denkt u dan aan?*". Later splitste ik dit ter oriëntatie uit naar beleidsverantwoording enerzijds en dan specifiek de permanente beleidsevaluatie en anderzijds de financiële verantwoording.

Naast deze thema's stonden de wijze van verantwoording en de verhouding tussen raad, college en ambtelijk apparaat op papier. Deze leidraad heb ik per direct betrokken groep gemaakt en erbij gehouden. Ik probeerde de respondent zoveel mogelijk het gesprek te laten leiden en stuurde alleen bij indien een van mijn thema's helemaal onbesproken bleef. Verder vroeg ik vooral veel door naar de denkwijze en redeneringen achter uitspraken die specifiek mijn aandacht trokken. Dit om meer diepgang te creëren in het gesprek op aspecten die opkwamen vanuit de betrokkene.

Vervolgens heb ik de gesprekken getranscribeerd en vatte stukken samen onder kopjes. Waar kopjes overeen komen, plaatste ik ze in een ander document per groep bij elkaar. De overige stukken las ik nogmaals door om te kijken wat weggelaten moest worden, wat ondergebracht kon worden onder een van de verzamel kopjes en wat voor mijn gevoel nog niet eerder benoemd was, maar wat wel aandacht verdiende in mijn ogen. Dit kopje heb ik 'overig' genoemd. Vervolgens vergeleek ik de groepen per kopje met elkaar. Niet alle groepen hebben informatie voor dezelfde kopjes. Maar de belangrijkste thema's komen overal terug. Deze vergelijking levert in de analyse bepaalde bevindingen op. Daar reflecteer ik empirisch en theoretisch op om vervolgens over te gaan op de conclusies.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid ervan en de mate van herhaalbaarheid van het onderzoek. Validiteit is te splitsen in interne validiteit en externe validiteit. Het eerste is de vraag of het onderzoek bereikt heeft wat het wilde bereiken. Het laatste betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p. 57-59).

Van Thiel (2010, p. 61) stelt dat triangulatie een beproefde manier is om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek tegen te gaan. Door gebruik maken van triangulatie van documenten, interviews, focussengroepen en observaties heb ik dan ook geprobeerd de (interne) validiteit en betrouwbaarheid te garanderen.

Daardoor staan de documentenanalyse samen met de gesprekken met direct betrokkenen centraal staan binnen mijn onderzoek. Indien er overeenkomsten zijn tussen de documenten en de interviews verhoogt dit de validiteit van de bevindingen en de conclusies van dit onderzoek (Silverman, 2011, p. 369). Dit blijkt het geval. Het is overigens geen probleem als er verschillen zijn tussen de documenten en interviews, stellen Hammersley en Atkinson (in Silverman, 2011, p. 370); "*One should not adopt a naively 'optimistic' view that the aggregation of data from different sources will unproblematically add up to produce a more complete picture"*. Verschillen tussen documenten en interviews komen in dit onderzoek niet expliciet naar voren.

Triangulatie is dan ook niet alleen een wijze om de waarheid te achterhalen, maar een strategie om rijkheid en complexiteit in de breedte en diepte van het onderzoek toe te voegen (Denzin & Lincoln, 2000 in Silverman, 2011, p. 371). Die rijkdom is in het onderzoek wel aan de orde.

Respondent validation zorgt niet alleen voor extra data, maar zorgt vaak ook voor interessante suggesties met betrekking tot de voortgang en de richting van het onderzoek. (Bloor, 1983 in Silverman, 2011, p. 372). De toegevoegde waarde voor de validatie van het onderzoek wordt in twijfel getrokken door Fielding & Fielding (1986, in Silverman, 2011, p. 371). In dit onderzoek bleek de toegevoegde waarde omdat informanten door de interviews het idee hadden dat ze een beter begreep kregen van de situatie en de overwegingen van andere betrokken. Het volgens de principes van een interpretatief benadering opgezette onderzoek zelf leverde mede door het principe van respond validation een bijdrage aan de doelstelling tot een gemeenschappelijk gedragen verantwoordingsysteem te komen.

Een mogelijke beperking van het onderzoek is, dat ik observaties heb verricht vanuit de afdeling financiën. Mogelijk zouden er door plaats te nemen op willekeurige andere afdelingen andere en/of aanvullende data uit observatie en informele gesprekken hebben kunnen komen, die mijn interpretatiekader zouden hebben beïnvloed.

4. Empirie

Om de empirie goed in kaart te kunnen brengen maak ik hier gebruik van twee manieren. Allereerst zal ik de ontwikkeling van het verantwoordingssysteem in Amersfoort in kaart brengen. Dit is gebeurd aan de hand van documenten en gesprekken met betrokkenen. Daarna breng ik aan de hand van thema's de verhalen van de betrokkenen in kaart. Dit gebeurt veelal aan de hand van citaten uit de gesprekken. Deze gesprekken hebben plaats gevonden tussen maart 2014 en augustus 2014.

4.1 Ontwikkeling van de verantwoordingssystematiek Amersfoort

De ontwikkeling van de verantwoordingssystematiek bekijk ik vanaf 2002. Dit dient als startpunt vanwege de invoering van het dualisme. Het dualisme leidt tot een dusdanig andere vorm van verantwoording dat ik dit zie als een geschikte start van analyse. Het gaat om een nieuw tijdperk met een nieuwe wijze van verantwoording. Vervolgens ga ik door de tijd heen per raadsperiode.

Raadsperiode 2002-2006

Het begin van deze raadsperiode ging gepaard met de invoering van het dualisme.
De invoering van het dualisme heeft in de gemeenteraad een grote verandering gebracht in de wijze waarop men met verantwoording omging. Het was een eerste stap in een nieuwe richting waarvan het tot nu toe afgelegde pad hieronder staat beschreven.

Dit omslagpunt zorgde ook voor een kanteling in het instrumentarium van de gemeenteraad met betrekking tot de verantwoording. Doordat wethouders niet langer in de gemeenteraad plaatsnemen worden de gemeenteraadsleden op een andere manier geïnformeerd dan voorheen. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop de gemeenteraad omgaat met de verstrekte informatie die zij nodig heeft voor haar controlerende taak ten opzichte van het college.

De kanteling in het instrumentarium wordt gezien als een omslagpunt door mensen van de afdeling financiën. De verhouding tussen de gemeenteraad en het college wordt verder aangescherpt. Dit als gevolg van een wijziging in de verslagleggingsvoorschriften in 2003. Voor iedere doelgroep is er zijn eigen product of zijn eigen informatiebehoefte, dat was heel nadrukkelijk vastgelegd in deze wijziging als gevolg van de dualisering. De programmabegroting wordt steeds belangrijker en hier wordt meer aandacht aan besteed. In 2003 stelde de gemeenteraad van Amersfoort, op grond van artikel 213a van de gemeentewet, de verordening "Doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur" vast. In deze doeltreffendheidsonderzoeken wordt door een onderzoeksbureau onderzocht in hoeverre de gemeente Amersfoort er in geslaagd is de doelstellingen te bereiken. Daarnaast wordt bekeken in het onderzoek welke activiteiten meer of minder hebben bijgedragen aan het bereiken van die doelstellingen en hoeveel geld hiermee is gemoeid (Jutte, 2009). Dit leidde tot de eerder genoemde kanteling. De gemeenteraad is in deze periode ook afgestapt van het maken van begrotingswijzingen. Dit is de eerste stap in een proces waarin de planning- en controlcyclus onder de loep genomen wordt.

De volgende stap in het proces is de VBTB. De VBTB staat voor 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.' (Van Rijn & Van Twist in Boven & Schillemans, 2010, p. 257). Alle gemeenten kregen rond deze tijd te maken met de invloed van de beeldbepalende operatie bij de rijksoverheid met betrekking tot de rijksverantwoording. De operatie VBTB werd eind jaren negentig van de vorige eeuw gelanceerd door het ministerie van Financiën. Het hoofddoel was om de rijksbegroting minder technisch, meer beleidsmatig en beter leesbaar te maken. In de begrotingen 'nieuwe stijl' staan doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid voorop. Het zijn de leidende inrichtingsprincipes. Beleid, prestaties en geld zijn aan elkaar gekoppeld en de begroting moet voortaan antwoord geven op de drie W-vragen:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag dat kosten?

(Van Rijn & Van Twist, 2010,in Bovens & Schillemans, 2010, p. 258).
Bij gemeentes was deze stap en zijn afkorting anders bekend. VBTB stond in de volksmond voor Van Borrel Tot Borrel. Dit komt omdat deze verandering gepaard ging met veel gesprekken tussen betrokken partijen.

De VBTB is in 2004 geëvalueerd. Dit leidde in 2004 tot het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, ook wel BBV. De Provinciewet en Gemeentewet schrijven voor dat provincies respectievelijk gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag maken en geven enkele vereisten waaraan de genoemde documenten dienen te voldoen. Artikel 190 van de Provinciewet en artikel186 van de Gemeentewet bepalen dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, van provincies en gemeenten voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels (Commissie BBV, 2014). Volgens de site van de Commissie BBV (2014) vervangt het BBV sinds begrotingsjaar 2004 het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV95). De redenen voor de vervanging van de CV95 door het BBV waren tweeledig.

Enerzijds de dualisering van het gemeentebestuur en van het provinciebestuur. De dualisering leidt ertoe dat een andere begrotings- en verantwoordingsopzet wenselijk is om daarmee de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak beter te ondersteunen.

Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat de functionele en categoriale indeling niet meer leidend is voor het opstellen van de begroting. Gemeenten zijn nu vrij om hun eigen begroting, ook wel programmabegroting of duale begroting genoemd, in te delen. De functionele en categoriale indelingen blijven echter wel noodzakelijk voor bijvoorbeeld het Rijk, de toezichthouder, het CBS en de Europese Unie. Deze indelingen zijn met ingang van het begrotingsjaar 2004 opgenomen in de 'Ministeriele Regeling Informatie voor derden'.

En anderzijds een afbakening tussen het Burgerlijk Wetboek, boek 2, Titel 9 (boek 2 BW) waarin de verslagleggingsvoorschriften voor privaatrechtelijke rechtspersonen zijn gegeven en de specifieke begrotings- en verantwoordingsvoorschriften voor gemeenten(ook wel genoemd 'de eigenheid van gemeenten'),die in de praktijk niet duidelijk genoeg gebleken. In het BBV is boek 2 BW op meer plaatsten gevolgd. Tegelijk is in het BBV duidelijker dan in de CV95 aangegeven waar boek 2 BW niet is gevolgd, omdat er behoefte is aan regels specifiek voor gemeenten. Dit betekent onder andere dat alle bepalingen uit boek 2 BW die relevant zijn voor gemeenten expliciet zijn overgenomen in het BBV.

Toch waren er punten van kritiek op de VBTB. Zo zouden de begrotingen nog steeds lastig leesbaar zijn, te omvangrijk zijn, te veel doelstellingen bevatten en onheldere formuleringen van doelstellingen bevatten (Linker, 2006, p. 203). Maar in het BBV zijn de leidende inrichtingsprincipes van de VBTB terug te vinden. Het duurde echter wel een paar jaar voordat de gemeenten geheel ingericht waren op de verandering. De Amersfoortse gemeenteraad heeft dit gedaan in 2006.

Vanaf 2006 heeft Amersfoort de begroting volgens de 3-W-vragen ingericht. In Amersfoort hebben ze daar zelfs nog een vierde W-vraag aan toegevoegd namelijk; Waar komt het geld vandaan? Zij hebben dit gedaan omdat dit van invloed is op hoe het besteed mag worden en op hoe erover verantwoord moet worden aan wie (Adviseur #2).

In de verantwoording wordt daarop teruggeblikt door het stellen van de drie H-vragen:

1. Hebben we bereikt wat we beoogd hadden?
2. Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen?
3. Heeft dit alles gekost wat we dachten dat het zou kosten?

(Van Rijn & Van Twist, 2010, in Bovens & Schillemans, 2010, p. 258). Deze vragen zijn belangrijk voor de controle op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van een evaluatie.

Kortom de belangrijkste gebeurtenissen in deze raadsperiode waren de invoering van het dualisme en van het BBV.

Raadsperiode 2006-2010

In de eerste helft van deze raadsperiode is de relatieve voorspoed van het tweede deel van de voorgaande periode nog goed te merken. Het verantwoordingsysteem werd flink uitgebouwd

binnen de gemeente. Hiervoor werden de 213a onderzoeken gebruikt. De begroting werd verder uitgebouwd op het gebied van unieke prestatie-indicatoren. Het instrumentarium dat in 2002-2004 bedacht is verfijnd, maar dijde tegelijkertijd ook uit. Hier was weinig aandacht en belangstelling voor binnen de organisatie, want de ruimte en de middelen waren in deze tijd beschikbaar binnen de organisatie. Er was relatief weinig aandacht vanuit de gemeenteraad voor de techniek erachter volgens de systeembeheerders. Dit kwam doordat het gesprek in de gemeenteraad vooral gericht was op hoe de extra miljoenen het beste ingezet konden worden voor het welzijn van de stad.

Uiteindelijk werden de 213a-rapporten ingesteld om een efficiency-slag te bewerkstelligen op dit gebied. Dit kwam vooruit uit de motie "Doeltreffen met indicatoren". Deze is bij de behandeling van de begroting 2007 door de gemeenteraad van Amersfoort aangenomen. Via die motie werd de gemeentecontroller opgedragen om in overleg met de fractiewoordvoerders de zeggingskracht van de indicatoren nader onder de loep te nemen. De gebruikte prestatie-indicatoren werden in kaart gebracht. Daarna werd gekeken of deze voldeden. De missende prestatie-indicatoren werden ingevoerd en de overbodige werden verwijderd.

In 2008 was de kadernota voor de gemeenteraad aanleiding om zowel de kadernota als het planning- en controlproces nader onder de loep te nemen (Gemeente Amersfoort, 2008). De belangrijkste twee uitgangspunten voor de vernieuwde planning- en controlcyclus van de gemeente Amersfoort zijn vastgesteld in maart 2008. Het zwaartepunt van de bestuurlijke behandeling moest verschoven worden naar de kadernota, die alsnog 3-w'achtig' opgebouwd moest zijn zonder dat er sprake zou zijn van een al te vast format. De begroting dient voortaan een uitwerking te zijn van de kadernota, zodat de bestuurlijke behandeling van de kadernota ingekort kon worden. Dit was mogelijk volgens de systeembeheerders omdat de basis op orde was en er daarom sprake kon zijn van vertrouwen in het systeem.

In 2009 barst de economische crisis los voor de gemeenten. Hierdoor neemt de belangstelling voor de wereld achter de cijfers van de begroting toe. "*Dit systeem werd als te tijdrovend en ingewikkeld ervaren*" (Budding, 2010, p. 1). De toename in belangstelling is onder anderen te zien in de Raadsinformatiebrief van 7 juli. Daaruit blijkt dat bij de aanbieding van de begroting 2009-2012 is toegezegd om de raad periodiek te informeren over de consequenties van de kredietcrisis voor de gemeente Amersfoort (Gemeente Amersfoort, 2009a). De techniek voor de berekeningen, de hoge overheadkosten en doelmatigheid komen nu ter sprake. Dit komt door de financiële druk die de economische crisis met zich meebrengt. Doordat er bezuinigd moest worden en iedere sector hieraan moest bijdragen door te snijden op de overheadkosten, bleek al gauw dat de overheadkosten door iedere sector binnen de gemeente op een andere manier werden berekend (Afdelingshoofd #1). Hierdoor werd het een onoverzichtelijk en niet transparant geheel. Zolang hier geen duidelijkheid over was, kon er ook niet goed gecontroleerd worden door de raad op wat noodzakelijk was en wat niet. De gemeenteraad eiste en kreeg toen ook meer transparantie in de overheadkosten evenals stroomlijning en vereenvoudiging van het proces van planning en control. Dit kwam volgens verschillende betrokkenen enerzijds door de bezuinigingen en anderzijds doordat het instrumentarium zo was uitgedijd dat de systeembeheerders hier ook wel "wat mee moesten". Er werd één model gekozen voor de berekening van de overhead kosten.

Kortom: in deze raadsperiode speelt de verdere uitdijing van het instrumentarium een grote rol tot er een tegenbeweging ontstaat. Deze tegenbeweging richt zich op meer efficiëntie in het proces. Deze tegenbeweging wordt versneld als de economische crisis losbarst en meer transparantie en duidelijkheid vereist zijn.

Raadsperiode 2010-2014

Deze tegenbeweging zet zich voort in de daaropvolgende raadsperiode. Op 31 mei 2011 wordt bij de besluitvorming over de bezuinigingsvoorstellen door de raad ingestemd met maatregelen die moeten zorgen voor een efficiëntere werkwijze binnen de ambtelijke organisatie. De raad heeft ervoor gekozen de omvangrijke begroting in te ruilen voor een slimmere en kleinere begroting (Jutte & Ormel, 2011).Dit betekent een beoogd terugdringen van de bureaucratie

(Gemeente Amersfoort, 2012). Twee maanden daarvoor had Amersfoort al een extra stap gezet in het proces door het raadsbesluit 'Vernieuwing Planning- en Controlcyclus' aan te nemen. Hierin staat vastgelegd dat de beleidsevaluatie gescheiden dient te worden van de begrotingscyclus en dat er gewerkt dient te worden vanuit een vierjarencyclus in plaats van een jaarlijkse cyclus. Daarvoor dient er gestuurd en verantwoord te worden op essenties met één jaarlijkse zomerrapportage en het anders presenteren van de jaarrekening en de begroting. Daartoe dienen alternatieve verantwoordingsvormen gebruikt te worden met als uitgangspunt minder papier en meer in gespreksvorm (Gemeente Amersfoort, 2012).

Dit is net als de verandering van 2008 een belangrijke mijlpaal. Het verschil tussen de besluiten is dat 2008 een verkleining van hetzelfde instrumentarium was, waar in 2011 gekozen werd om het instrumentarium aan te passen. Waar het besluit uit 2011 dus een keuze is om het anders te doen was het besluit uit 2008 erop gericht om hetzelfde te doen als voorheen, maar dan efficiënter.

Financiën zijn in 2011 een mooie aanleiding voor een reeds bestaande wens om de uitgedijde stapeling aan verantwoordingsinstrumenten aan te pakken. Een verandering van planning en control was noodzakelijk volgens betrokkenen. Voortaan zou er gestuurd worden op de essenties. Op een basis van vertrouwen zou worden gehandeld. Dit betekende niet te veel checks en balances in het systeem, want deze zijn niet altijd efficiënt. Hierin verschilt de verandering van 2011 wezenlijk van de verandering in 2008 waarin nog werd voort geborduurd op hetzelfde systeem als voorheen. 2008 was volgens betrokkenen meer een verfijning van het huidige systeem, waar in 2011 rigoureus voor een andere wijze van verantwoording in de planning- en controlcyclus werd gekozen.

Deze tegenbeweging krijgt echter een flinke tegenslag als gedurende 2011 een crisis ontstaat rondom het Eemhuis. Deze crisis kost eind november de Amersfoortse gemeentesecretaris Henk Huitink de kop. Op 28 november stapt hij op en stelt zijn functie per 1 januari beschikbaar.

Wethouder Barendregt stapte al op 1 september op. In december geeft zij aan in het blad 'De Stad Amersfoort' dat ambtenaren informatie achterhielden. Begin juni was zij geïnformeerd over een overschrijding van het budget. Begin september na het zomerreces is het duidelijk dat deze overschrijding 10 miljoen euro bedraagt op een project van 40 miljoen euro. Het vertrouwen in de verantwoording loopt een grote deuk op bij de gemeenteraadsleden.

In de raadsinformatiebrief van 27 maart 2012 'Context en stand van zaken uitvoering motie 'Evaluatie van de maatregelen PRC rapport' staat ook beschreven dat de gemeente Amersfoort goed op weg was, tot september 2011 (p. 2). "*De gebeurtenissen rond het Eemhuis hebben het onderlinge vertrouwen in het afgelopen halfjaar heftig op de proef gesteld en aangetoond dat in onze organisatie nog echt niet alles naar behoren functioneert. […] Ook de maatregelen die in de genoemde Raadsinformatiebrieven zijn aangekondigd zijn in uitvoering, in enkele gevallen al gereed*" (p. 2). In de tweede bijlage van deze RIB van 27 maart zijn zestal onderwerpen geformuleerd; Checks & Balances, projectmatig werken en risicomanagement, informatievoorziening, vier ogen principe in college, collegiaal bestuur en overige aspecten. Bij de laatste is alleen sprake van een externe audit. Sommige van deze onderwerpen kennen maatregelen die gevolgen hebben voor de verantwoordingssystematiek, waarvan sommige ook betrekking hebben op de planning- en controlcyclus. Zo staat er bijvoorbeeld in dat rapportages over grote projecten moeten aansluiten op de planning- en controlcyclus en daarom drie à viermaal per jaar zijn. Dit staat onder projectmatig werken en risicomanagement. Daarnaast heeft een punt als' vier ogen principe' in het college ook gevolgen voor de snelheid waarmee gewerkt kan worden.

Dit alles betekent dat de verandering van de planning- en controlcyclus ingezet in het begin van het jaar toch door gaan. Met de hierboven genoemde maatregelen toegevoegd aan het pakket. Toch is er sprake van een afzwakking van de verandering. Er wordt door de gemeenteraad besloten tot meer risico management en meer rapportages. Het vertrouwen heeft een grote deuk opgelopen en de organisatie komt onder spanning te staan volgens betrokkenen. Dit druist in tegen het plan sturen op essenties, want er komen weer meer checks en balances. Al wordt de vernieuwing van de planning- en controlcyclus wel doorgezet, want de drie principes

van de afschaffing van de kadernota, de permanente beleidsevaluatie en de dunnere begroting blijven overeind staan voor de gemeenteraad.

Vanaf dit moment staat het proces in het teken van de organisatievernieuwing. Dit betekende voor de verantwoording dat er in deze periode kon worden geoefend met de nieuwe verantwoordingswijze en hoe deze het beste te implementeren was. In deze periode is bijvoorbeeld door veel betrokkenen meegewerkt aan de permanente beleidsevaluatie.

Kortom: er is veel gebeurd in deze raadsperiode. Begin 2011 krijgt de tegenbeweging uit de voorgaande raadsperiode meer momentum met het besluit om meer op de essenties te gaan sturen. Dit momentum loopt een flinke klap op als eind 2011 de crisis rondom het Eemhuis zorgt voor extra rapportages en striktere controle. Desondanks wordt de verandering wel doorgezet.

Raadsperiode 2014-2018

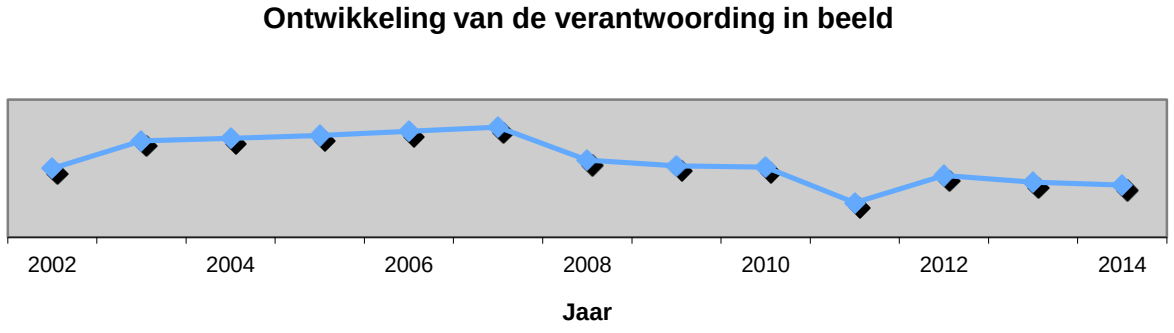
Begin 2014 is het tijd voor de vierde gemeenteraad sinds de invoer van het dualisme. De vorige raden hebben veel te lijden gehad onder de economische crisis en vervolgens de Eemhuis affaire die het vertrouwen ernstig beschadigd heeft. De nieuwe gemeenteraad in Amersfoort telt voor de helft raadsleden die al ervaring hebben vanuit de oude gemeenteraadsperiode. In het begin was er sprake van een ontspannen sfeer, maar deze is halverwege mei al meer gespannen. Dit werd ingeleid door een discussie of er wel of geen kadernota zou moeten komen. Aanleiding voor de discussie waren de afspraken uit 2011 dat er geen kadernota zou zijn, maar het collegeakkoord daarvoor zou dienen. Uiteindelijk is er besloten dat er toch een kadernota zou komen, omdat het collegeakkoord niet aan de eisen voor een kadernota voldoet. Deze is op 10 juni 2014 vastgesteld door de raad.

Dat daarmee de zaak nog niet naar tevredenheid van iedereen geregel was, blijkt uit een (evenwel afgestemde) motie van Groen Links en de Socialistische Partij op 22 april 2014 waarin gevraagd werd om vaststelling van een planning van de permanente beleidsevaluaties (Motie GL & SP, 2014).

Wel is er besloten op het gebied van de drie decentralisaties een apart schema te volgen. Dit is omdat er een aantal ingrijpende veranderingen op de agenda staan die in goede banen geleidt moeten worden.

Terugkijkende op de ontwikkeling van de verantwoordingssystematiek in de Gemeente Amersfoort, kom ik tot een antwoord op het eerste deel van de tweede deelvraag. Vanaf 2002 tot 2008 was er een constante uitdijing van het verantwoordingssysteem. Hierop volgt in 2008 een verfijning van het systeem, om later (begin 2011) het systeem te veranderen. Deze systeem verandering wordt deels teruggedraaid eind 2011 door het debacle rondom het Eemhuis. Toch wordt de verandering van het verantwoordingssysteem voorlopig doorgezet.

De bovenstaande ontwikkeling in beeld gebracht ziet er als volgt uit.



Hoe hoger de lijn is, hoe uitgebreider de verantwoordingssystematiek is. Hoe lager hoe compacter de verantwoordingssystematiek is. Ik heb op basis van de omvang van de verantwoordingsdocumenten en de beschrijving van betrokkenen per jaar een indicatieve lijn gemaakt voor de verantwoordingssystematiek.

4.2 Verhalen uit de praktijk

In dit onderdeel wil ik de (formele) interviews en de (informele) gesprekken behandelen. De respondenten zijn zoals eerder vernoemd verdeeld in drie groepen; systeembeheerders, gebruikers en informanten. Ik zal de verhalen uit de praktijk dan ook presenteren aan de hand van deze drie groepen.

4.2.1 Systeembeheerders

Allereerst schets ik de algemene indruk om vervolgens de financiële verantwoording, de beleidsevaluaties, de verhoudingen en rollen binnen de gemeente, fouten en wijze van verantwoorden te bespreken.

<u>Algemene indruk: Het is een zoektocht.</u>

De algemene tendens over de verantwoordingssystematiek in Amersfoort onder de systeembeheerders lijkt te zijn dat er verbetering kan en moet plaatsvinden, maar dat er al wel verbetering heeft plaatsgevonden. "*Ik ben niet snel tevreden, dus ik vind dat het altijd beter kan*." (Wethouder). Dit wordt onderschreven door anderen. "*Er zitten een paar mooie elementen in. Er zitten ook een paar minder mooie elementen in, vind ik zelf*." (Griffielid #1). Het kan dus beter. "*Het heeft zich ontwikkeld. Het gaat steeds beter*." (Griffielid #1). Er is al wel een verbeterslag gemaakt ten opzichte van voorgaande raadsperiodes. "*Het was meer een gecontinueerd geheel dan een bewust geprofileerd en bewust gekozen sturingsinstrument van de raad*." (Afdelingshoofd #2). Om ervoor te zorgen dat het beter gaat, zijn er volgens de systeembeheerders continu gesprekken nodig. Maar het vergt tijd. Het vergt een aantal jaren voordat je het helemaal goed hebt geregeld. "*Het is een dappere poging die nog niet geslaagd is. Ik denk dat zowel de raad als de organisatie nog aan het zoeken zijn naar, wat heb je er nou voor nodig om een debat te kunnen voeren. Dat is nog niet geslaagd*." (Griffielid #2).

"*Je moet er ook meer tijd voor uittrekken*." (Griffielid #2). Dit om te zorgen dat het debat voldoende delen van het beleidsterrein beslaat en daarmee de beleidsevaluatie nuttig maakt. Om de raad in positie te brengen hiervoor is het belangrijk ze vroegtijdig en gedurende het proces van de evaluatie voortdurend mee te nemen, volgens Griffielid #2. De raad in positie brengen betekent dat zij een gelijkwaardig gesprekspartner kan zijn. Dat lijkt nog niet te lukken blijkt. "*Dat vind ik echt heel jammer. Er liggen kansen om het anders te doen en die worden niet aangegrepen. […] Ik weet ook niet hoe we dat moeten ondersteunen. Het is in elk geval belangrijk om daarover te praten en ik denk dat we best een externe kunnen gebruiken die dat begeleidt. Politiek is heel erg conservatief. Innovatie zit in het ambtelijk apparaat en zit in de stad. Die treft je niet in de politiek aan. […] Als je als ambtelijk apparaat sneller innoveert dan de raad snapt, dan word je teruggefloten en dan groeit het wantrouwen (bij de raadsleden) richting het ambtelijk apparaat*." (Griffielid #2). Daarin wordt niet doorgepakt door de raad. (Griffielid #2). Toch blijft er geloof in een goede afloop. "*Het is een oprechte zoektocht en ik denk ook zeker dat die tot resultaten leidt*." (Griffielid #2).

Hierin is het belangrijk om iedereen mee te nemen in deze zoektocht, want anders ontstaat er onduidelijkheid. "*Als jij als raadslid, wat toch een nevenfunctie is, bent opgevoed in het Amersfoortse dan kan het lijken alsof alle gemeenten het zo doen*." (Griffielid #2). Mede hierom is het goed het gesprek te blijven behouden over hoe dingen anders kunnen en welke keuzes hierin gemaakt kunnen worden. Hier is ruimte voor verbetering volgens de betrokkenen. Er zijn kansen die gemist worden. Bij alle betrokkenen komt dit terug.

Wanneer er gesproken wordt over de meerwaarde van de verandering zeggen de systeembeheerders hierover dat de meerwaarde van de verandering deels te merken is aan het groeien van vertrouwen. (Griffielid #2). Vertrouwen speelt een grote rol. "*Dat woord vertrouwen komt heel veel terug.*" (Directeur #1).

<u>Financiële verantwoording: Hoe komt het tot stand?</u>

"*De financiële kant van het verhaal, die is natuurlijk ook belangrijk. Daar zou best eens aandacht aan besteed mogen worden van, hoe we dat hier doen, welke keuzes daaraan ten grondslag liggen en wat alternatieve keuzes zouden kunnen zijn, om daarmee nog veel helderder te maken hoe we*

het hier in Amersfoort doen. En of wij daar nog steeds achterstaan, want op het moment dat je daar met elkaar het over eens bent dan kan je dat ook afsluiten. Dan kan je je richten op de P&C cyclus en dan heb je dat andere deel gewoon gedekt. En nu wordt door voortdurend aan getwijfeld. […] Deel van de raad zit daar nog heel erg op gefocust en dat komt denk ik omdat het niet helder is hoe we dat gedaan hebben, financieel." (Griffielid #2). Deze keuzes zijn momenteel al gemaakt door de raad, maar dan wel in voorgaande raadsperiodes. "*Die keuzes, die waarschijnlijk ten principale goed zijn, moet je helder hebben*." (Griffielid #2). Helder hebben geldt voor zowel de huidige gemeenteraad als de gehele organisatie.

Bij financiële verantwoording speelt ook de rol van externe partijen. De rol van de accountant is een lastige rol, volgens Griffielid #2. Het zijn specialisten in dienst van de raad. Zij ondersteunen de raad door de cijfers te controleren. Dit is terug te herleiden tot de goedkeuring of onthouding daarvan, die zij moeten geven aan de begroting. Toch is ook deze samenwerking nog voor verbetering vatbaar. "*In aanvang vond ik dat de raad daar niet zo goed gebruik van maakte als zou kunnen*." (Griffielid #2).

<u>Beleidsevaluaties: De raad aan het evalueren.</u>

Het is de kunst om de discussie niet alleen over het geld te laten plaatsen vinden, maar ook over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. "*De raad is zelf aan het evalueren. Dat vind ik op zich wel een mooi principe*." (Griffielid #1). Echter, eveneens leeft het gevoel dat de doelmatigheidsvragen niet altijd goed beantwoord worden. Dit is bijvoorbeeld bij het evalueren van de verbonden partijen een lastige kwestie, volgens Griffielid #2. De raad wil dit anders vormgeven dan hoe het nu gaat, maar het is zoeken naar hoe het dan wel moet. Dit is erg lastig. "*Het is een leken bestuur. Dus dan moet je dat doen. Maar ook bij een vraag van, hoe willen jullie het anders? Dat is heel erg moeilijk. Hoe kan je daar nou antwoord opgeven als je niet eens volledig snapt hoe het nu zit?*" (Griffielid #2). Dit is voor raadsleden ook lastig om te zeggen. Dat ze eens iets niet snappen. "*Je zit er toch om de boel te controleren. Zeg dan maar eens, ik snap er niks van. Dat is moeilijk*." (Griffielid #2). Hierin moet een raad worden ondersteund zodat zij in hun kracht gezet worden. "*Het is spijtig voor de organisatie, maar dat moet iedere vier jaar opnieuw*." (Griffielid #2). Dit is wel belangrijk om te blijven doen, zeggen de betrokkenen. Hoe lastig het ook mag zijn.

Een reden waarom het tussentijdse evalueren en tijdig bijsturen zo belangrijk wordt geacht door de systeembeheerders, komt naar voren in het volgende citaat.
"*Achteraf kan haast niks meer. Dat is heel frustrerend. Terwijl als je aan de voorkant zit, dan heb je veel meer beïnvloedingsruimte, dan kun je het wellicht ook wat losser zien dan van welke politieke partij is. Voor mij maakt het niet uit van welke partij het idee is, als het een goed idee is, dan neem ik het over. […] Daar is vooraf veel meer ruimte voor. […] Dat is een beetje de gedachte achter de planning- en controlcyclus.*" (Wethouder)

Ondanks dat de gedachte achter de planning- en controlcyclus dus deels gericht is op het tijdig bijsturen, bleek al eerder dat het nog niet helemaal zo werkt als gedacht. Dit heeft meerdere oorzaken. "*Als ik kijk, hoe dat uitpakt. Dan hebben we nogal wat sessies nodig om de hele routing langs alle beleidsvelden uitgewerkt te krijgen. Met een wisselende aandacht vanuit de raad. Waarvan ik dan denk, dat was hem toch ook niet helemaal. Dus je ziet dat het daar nog zoeken is en we zijn er nog steeds niet, vind ik*." (Wethouder) Naast deze wisselende mate van succesvolle beleidsevaluaties zijn er ook andere problemen te overwinnen. Het wil namelijk soms gebeuren dat beleidsevaluaties wegvallen, omdat er belangrijkere dingen invliegen vanuit de maatschappij en daar tijd voor vrijgemaakt moet worden.

Dat het niet direct goed gaat, is jammer maar niet erg. "*Optima worden nooit bereikt. Dat is maar goed ook, want anders heb je niks om na te streven*." (Wethouder). Het nastreven van optima is dus belangrijk. Het optimum verschuift ook telkens weer. Dit kan meerdere redenen hebben, een van de lastige is de continue verschuivingen van raadsleden. "*Maar wat je ziet, is dat we nu een nieuwe raad hebben en dan begint het circus weer opnieuw. En dat zie je dan ook met besluiten uit het verleden. Ja, waarom doet u dit, nou omdat u (zijnde de) raad dat en dat heeft besloten. De raad? Ja, dat was de vorige raadsperiode, maar dat draagt u gewoon door. Nou dat soort principes maakt het dat je even teruggeworpen wordt en opnieuw begint.*" (Wethouder). Dit wordt onderschreven door anderen; "*Het is natuurlijk verfrissend, 21(van de 39)nieuwe*

raadsleden. Het neemt de spanningen een beetje weg. Maar aan de andere kant weten ze niet wat wij allemaal hebben afgesproken." (Directeur #1). Zoals al eerder aangegeven vinden de systeembeheerders het wel belangrijk het proces dan opnieuw te doorlopen met de nieuwe gemeenteraad.

Dit heeft ermee te maken dat de verandering in de P&C cyclus als een goede verandering wordt gezien. "*Want op zich vind ik zo'n P&C- cyclus belangrijk waarbij je de programma onderdelen evalueert en dan niet alleen op cijfermatig, maar vooral op waarom wilde we dit? Komt dat eruit? Moeten we bijsturen? Dat is veel interessanter, dan tot drie cijfers achter de komma kijken of het geld goed besteed is*." (Griffielid #2).

Indien dit gevoel niet gedeeld wordt door de gebruikers dan is er nog genoeg aan te doen. Want begin 2012 is de permanente beleidsevaluatie ingevoerd als voorlopig instrument. Als de raadsleden niet tevreden zijn, kan het worden omgedraaid. De mate van tevredenheid wordt ook getoetst vanuit de systeembeheerders. Vlak voor de verkiezingen van 2014 is de tussentijdse stemming gepeild. "*Wat wij vinden is maar voor een deel interessant, maar de mensen die daar gebruik van moeten maken, dus eigenlijk de raad [...] wat vinden die er eigenlijk van*?" (Griffielid #1). Het grootste deel van de raad was positief. Dus besloot men om hier verder mee te gaan.

<u>Verhoudingen en rollen binnen de gemeente: Het draait om vertrouwen.</u>

Zo'n tussentijdse toetsing geeft aan dat er toch ook contact is tussen de systeembeheerders en de raadsleden. Dit is begrijpelijk, want sommige systeembeheerders zitten in de griffie. Toch hebben de andere systeembeheerders ook contact met de raadsleden. Het is alleen niet meer zoals 'vroeger'. "*Daarmee is wel wat verloren gegaan met die dualisering. De gemakkelijke informele contacten die zijn daardoor verloren gegaan. Sommige zeiden dat moest ook, want daardoor kan je beter op afstand controleren. Het is beter, want je kunt je ook laten inpakken als het te informeel gaat. Bovendien het kan al gauw achterkamertjesachting, niet transparant, niet openbaar. Dat is met de dualisering radicaal veranderd. Maar met als gevolg wel dat die driehoek en de informatie binnen die driehoek; dat is allemaal behoorlijk uit elkaar getrokken. Voor 2002 zat dat allemaal dicht op elkaar en nu is dat allemaal lijntjes die we moeten bewandelen. Elkaar echt even moeten opzoeken.*" (Directeur #1). Na het Eemhuis hebben de paden over deze lijntjes toch wat moeten lijden aan erosie door verslechterde verstandshoudingen. Daarover later meer. Nu het debacle rond het Eemhuis inmiddels alweer enkele jaren geleden is, worden de lijntjes ook weer korter. Toch is gedurende een masterclass (voor raadsleden) over de verantwoording gebleken dat de dualisering en het Eemhuis debacle nog sporen achter hebben gelaten op deze lijntjes. Raadsleden waren namelijk enorm geschrokken toen ambtenaren in deze informele setting vragen aan de raadsleden gingen stellen. De schrikreactie van de raadsleden werd als jammer ervaren, want juist het idee dat informeel contact goed zou kunnen zijn leeft onder enkele systeembeheerders. "*Ik hoop dat dat weer een beetje terug kan komen*." (Directeur #1).

"*En het vertrouwen daarbij, want nogmaals, dat is heel belangrijk. Met die driehoek (tussen raad, ambtenaren en college) als die goed werkt, betekent dat dat ook een vertrouwensdriehoek moet zijn. Dat men elkaar vertrouwt. Dat het college en de raad kritisch zijn ten opzichte van elkaar, maar ze moeten elkaar wel vertrouwen. Voor het College ten opzichte van de ambtenaar geldt hetzelfde.. En de ambtenaar ten opzichte van de raad, hoewel daar geen formele relatie is, zal eigenlijk wel dat vertrouwen moeten hebben. [...] Als de raad de ambtenaren vertrouwt bij wijze van spreken, dan vertrouwt ze het college ook voor een groot deel. Er moet een balans zijn tussen die drie.*" (Directeur #1). Momenteel is dat vertrouwen nog niet aanwezig, volgens Griffielid #2. "*Er hoort een gezond wantrouwen te zijn. Anders kan je niet goed controle doen. Maar het is hier in een groot deel ongezond. Daar is de afgelopen twee jaar wel aangewerkt, maar bij tijd en wijlen steekt nog steeds de kop op dat de raad met name de ambtelijke staf niet vertrouwt*." (Griffielid #2). Met name op momenten dat de druk hoger wordt, zoals bij de hoge tijdsdruk rondom de kadernota en de begroting. Om hier wat aan te kunnen doen is het belangrijk om dit serieus te nemen. "*Gewoon onder ogen zien dat het zo is*." (Griffielid #2).

Het gaat ook over vertrouwen tussen college en ambtelijk apparaat: "*Vertrouwen is in mijn ogen veel meer dan wat feitjes controleren en kijken of die goed zijn. Hij zegt dan ook wel eens, jullie zijn de financieel specialisten en daar heb ik absoluut vertrouwen in. Maar met het woord*

financieel specialisten zegt hij te weinig. […] We willen meer zijn dan alleen sommetjes. Sterker nog ikzelf maak bijna nooit sommetjes. Wij willen de financieel strategisch adviseur zijn en heb je nou ook vertrouwen dat die adviseurs je goede open deskundige adviezen geven? Heb je dat vertrouwen? En dat is niet na te rekenen. Dat is niet op feiten na te rekenen en te controleren. Dat is een kwestie van ja vertrouwen in elkaar hebben. En dat is sinds het Eemhuis wel heel nadrukkelijk naar voren gekomen. Dat kun je ook niet regelen door op een knopje te drukken en te zeggen: nu hebben we vertrouwen in elkaar. Dat regel je denk ik, vandaar dat ik via die driehoek erop kom. Dat regel je door goed contact met elkaar te hebben. Proberen bij de ander de indruk te vestigen, wat wij vertellen dat vertellen we eerlijk, we vertellen alles, we kunnen wat vergeten, maar dat is niet onze intenties. We zitten daar met open intenties, met transparante intenties. En dit is de informatie die we kunnen verschaffen en daar kunnen we het gesprek over aangaan."(Directeur #1). Het belang van de intenties wordt later nogmaals benadrukt. "*Het is ook heel essentieel dat voor die intenties dat daar de vertrouwensbasis ook voor aanwezig is*." (Directeur #1). Er wordt aangegeven wat er kan gebeuren als de vertrouwensbasis ontbreekt. "*Als de raadsleden het idee hebben, die ambtenaren vertellen ons maar een half verhaal, dan ontstaat er geen vertrouwen*." (Directeur #1). Deze vertrouwensbasis verbetert wel, maar "*het is broos*." (Griffielid #2). Indien er meer druk op het vertrouwen komt te staan, ziet Griffielid #2 mensen terugschieten in de oude reflexen. Zoals al eerder naar voren kwam. Een van deze reflexen is het opnieuw opzoeken van de tegenstellingen tussen coalitie en oppositie. "*Daar is nog een wereld te winnen*." (Griffielid #2). Dit komt doordat dit zekerheden biedt. Deze zekerheden kunnen ook worden geboden als partijen rolvast zijn. Dat biedt een bepaald comfort waarin mensen een goede werksfeer kunnen creëren. (Griffielid #2).

<u>Fouten gebeuren: Dat is nu eenmaal zo.</u>
In een goede werksfeer (ontstaan uit een juiste onderlinge verhouding) is het belangrijk om constructief het gesprek aan te gaan als er fouten gemaakt worden.

"*Je merkt dat als er iets gebeurt. Gaan we ergens financieel over de rand of bij een incident. Het hoeft niet eens financieel te zijn. Dan zul je ook zien dat men sterk de neiging heeft om in een reflex te reageren. Een risico-regel-reflex. Nou doe maar even dit. Of zorg voortaan dat je op die, die en die manier de zaken in de knip houdt. Waarbij de tolerantie grens op fouten laag is. Soms terecht. Maar soms weet je gewoon, het gaat mis. […] Als je dingen voor het eerst doet, dan gaat het wel eens mis. Het vervelende is dat het gelijk in de picture staat en nog vervelender is dat het om mensen gaat. Maar statistisch gezien kan je het uitrekenen. Het gaat een keer mis in Nederland. En wee je geweten als je dan de wethouder bent die het mag gaan uitleggen*." (Wethouder). Omdat het een keertje mis kan gaan, is het belangrijk om na te denken over hoe het (anders) kan.
"*Ik denk dat je veel eerder moet nadenken, niet zo zeer over hoe kan je voorkomen dat het misgaat. Het gaat een keer mis. Je kan niet alles bedenken. Maar wat is onze handeling als het misgaat. Hoe flexibel ben je dan, hoe snel handel je dan? Daar zit volgens mij veel meer bewijskracht in van dat je het een beetje snapt als bestuurder.*" (Wethouder).

Dit wordt onderschreven door andere systeembeheerders. "*Ook met de meest oprechte intenties kunnen er fouten worden gemaakt*." (Directeur #1). Wat doe je als er een fout gemaakt is. Bij het Eemhuis debacle viel de gehele vertrouwensbasis daarna weg. Er is veel over gesproken of dit nou terecht was en of dit goed was, maar dat maakt volgens directeur #1 niet uit. "*Daar kan je het over hebben, maar een feit is dat het zo was*." Dit is met twee redenen te verklaren. Ten eerste zeggen de systeembeheerders, als je maar lang genoeg op een negatieve wijze naar dingen kijkt dan vind je uiteindelijk daar ook het bewijs voor. De tweede reden heeft te maken met een gezegde. "*Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Dat hebben we aan de lijven ondervonden*." (Directeur #1).

Over de wijze waarop dat vertrouwen moet terugkomen is al nagedacht door de betrokkenen. Het informeel contact staat hierbij hoog in het vaandel. "*Op de vraag hoe herstel je dat (vertrouwen) nou. Nou die 21 nieuwe raadsleden. Ik hoop dat die blanco beginnen. En het Eemhuis dat is nu voorbij. En wat ik merk van raadsleden beginnen dan wel vanuit een vertrouwensbasis, dat ze ambtelijke adviezen vragen, dat moeten we verder uitbouwen. Dus dat is een positieve factor die het vertrouwen kan terugwinnen en voor de rest, zeg maar de oudgedienden, moet het echt slijten. Dus we moeten hopelijk voorkomen dat er komende jaren weer*

een grote misser gemaakt wordt. Daar kun je alleen maar op hopen. Daar doen we allemaal ons best voor met risicorapportages enzovoort. Dus dat is de tweede succesfactor en de derde succesfactor is denk ik toch de contacten, want vertrouwen dat heeft een hele menselijke kant. Als je iemand moet vertrouwen die je niet kent, bedoel als ze Derk de Jonge moeten vertrouwen, de financiële adviezen die hij geeft, maar ze hebben geen idee wie dat is of wat voor man dat is of wat dan ook. Nou dat is heel wankel. Dus elkaar kennen en weten wat je aan elkaar hebt, dus die contacten dat is, denk ik, ook een hele belangrijke." (Directeur #1). De drie genoemde succesfactoren zijn dus ten eerste een vertrouwensbasis, ten tweede de risicorapportages waarmee de kans op een nieuw debacle verkleind moet worden en ten derde de persoonlijke contacten. Hierbij is nog wel een kanttekening te maken. "*Het loslaten in vertrouwen wordt alleen nog maar met de mond beleden en nog niet in de praktijk*." (Griffielid #2). Er wordt ook onderkend dat dit lastig is om in de praktijk te brengen.

<u>Wijze van verantwoorden: Je mag alles weten, maar het is geen bezigheidstherapie.</u>
In het stuk hierboven is al aangegeven dat het vertrouwen tussen de verschillende lagen een rol speelt. In het contact tussen de verschillende lagen speelt de wijze van verantwoorden een rol. Daarbij proberen de systeembeheerders een faciliterende rol aan te nemen voor de gebruikers. "*Je moet altijd vanuit de ontvangende partij redeneren. […] Waar zou hij of zij naar op zoek zijn? En zet het dan ook neer waar hij of zij denkt, daar zit het.*" (Wethouder).

Het is altijd de vraag op welk detail niveau je moet verantwoorden. "*Is dat voldoende of aansluitend? Als je dat op een wat hoger aggregatie niveau doet, dan zal je zien dat mensen misschien het gevoel krijgen van; ja, maar staat er nou alles? Of wordt het afgedekt? Dan kom je met het vertrouwen woord in aanraking. Vanuit financiën is alle informatie tot op dit niveau bekend. Maar zit er wel een spanningsveld tussen iemand helemaal overvoeren met alle informatie die er is en iemand iets handzaam aanbieden en daarmee allemaal details vergeten. En dat is continu zoeken waarbij je merkt dat het niet een statisch geheel is. De ene keer willen we heel erg inzoomen op dat en de andere keer heel erg op dat.*" (Wethouder) Hier sluit directeur #1 zich bij aan met een extra toevoeging. "*Ik denk dat vertrouwen daar een belangrijke rol in speelt. Als een raadslid veel vertrouwen heeft, hoeft hij of zij minder verteld te krijgen en als hij of zij weinig vertrouwen heeft moet er heel veel verteld worden.*" Daarnaast is het belangrijk om te realiseren volgens Griffielid #2 dat cijfers niet heilig zijn, terwijl veel mensen er wel zo in staan, want "*cijfers zeggen het echt werk. Dat is gewoon niet zo*."

Wanneer er dieper ingegaan wordt op het eerder genoemde spanningsveld tussen verantwoorden op hoofdlijnen en detailniveau komt het volgende voorbeeld ter sprake. "*Als je kijkt naar iets als prestatie-indicatoren, waar je uitstekend op kunt rapporteren dan zijn er in de loop van tijd allemaal p-i's (prestatie-indicatoren) bijgekomen. Dan is de vraag doe maar een rapportje zus of doe maar een rapportje zo. Nou dat kan allemaal. Maar er zijn wel twee vragen die je jezelf moet stellen daarbij. Dat is een: hoe verhoudt zich dat tot een afname van het aantal ambtenaren die het werk moeten doen? Aan de ene kant hebben we in de afgelopen raadsperiode ruim een honderd ft's eruit gesneden. En aan de andere kant is het de vraag, ja maar wat doe je met de informatie? Is het oh ja leuk of ga je er daadwerkelijk mee aan de slag. Bedoel, je mag alles weten wat mij betreft. Maar het is niet voor een bezigheidstherapie zeg ik dan maar. Maar het is wel om rekenschap af te leggen. […] Met een jaarrekening leg ik rekenschap af van hetgeen het college gedaan heeft met het geld van de inwoners van deze stad. En dat vind ik een vrij serieuze bezigheid. Omdat we ooit ergens eens hebben gezegd tegen de inwoners van of u even wat geld wilt afgeven aan een club die daar dan dingen mee doet. Dan moet je daar ook aan aangeven dat je de juiste dingen hebt gedaan. En als het gaat om innovatie dan mag je soms ook nieuwe dingen doen. Van die nieuwe dingen weet je ook dat er wel eens een paar dingen misgaan. Ik vind dat niet zo erg. Als je maar van te voren weet dat dit het traject is, waar je ingaat. En dat je dus weloverwogen zegt, dat risico nemen we. Er kan iets mis gaan, maar als je het niet probeert dan weten we het ook niet. Maar daar wel van te voren helderheid over verschaffen. Dus dan kan je prima innoveren en tegelijk ook prima verantwoording afleggen. Maar wel voorafgaand aan dat besluit alle opties open houden en dan kan je zeggen, weloverwogen nemen we dat risico, klaar. […] het sluit voor mij elkaar niet uit.*" (Wethouder). Innovatie en strikte verantwoording sluiten elkaar dus niet uit. Wanneer verder ingegaan wordt op de verantwoording en het detail niveau waarop

verantwoording wordt gedaan komt de volgende uitspraak boven tafel. "*Kijk wat mij betreft mag je alles weten. Per saldo is het niet mijn geld waarmee ik aan de slag ga, maar dat van iemand anders. De praktijk is echter dat als ik alles geef. Dat je dan echt een berg aan informatie krijgt. Van zoek het uit, hier zit het in ongeveer. Dan overlaad ik mensen. En dan is dat maar de vraag of dat een goede methode is om aan de andere kant de raad het college te laten controleren van doe je de juiste dingen? Dat is ook niet de methode. Dus je moet met elkaar die balans zoeken van wat is een goede informatie dichtheid? Op welke manier kun je die bundelen? Zodanig dat je vanuit de rol die je hebt als raad je controlerende taak richting college goed kan uitoefenen. Waarbij het college dan uitvoert wat er ooit eens aan kaders is gesteld. Dus een gezamenlijke zoektocht. Af en toe denk je dit is hem ongeveer, nou toch te onvoldoende, nou ja prima. Dan moet je het bijstellen. Dus het is continu zoeken naar een nieuw optimum. Dat optimum ga je nooit bereiken*." (Wethouder). Als er dieper ingegaan wordt op wat dit optimum nu precies is voor de wethouder wordt er gesteld dat dit het digitaal beschikbaar maken en up to date houden van de verantwoording is. Dat iedereen continu kan zien, dit is vastgesteld door de raad. Dit zijn de nieuwste gegevens en zo staat het er voor. Het is ook mogelijk om alle informatie continu door te sluizen naar de raadsleden. "*Maar dan moet je er plat gezegd een blik ambtenaren bij open trekken*." (Wethouder). Waarschijnlijk is dat te veel gevraagd. "*Ik zie het niet gebeuren*." (Wethouder).

"*Als we het hebben over gede tailleerdheid. Ik werk met dossiers die gaan vijftien jaar terug in de tijd. Als ik jou helemaal gek wil krijgen, geef ik je het volledige dossier met alle linkjes en zeg ik, succes. Dan ga je niet vinden wat je moet weten. […] Daar kan ik bij helpen door het te ordenen. En natuurlijk je mag alles weten, maar alles weten helpt niet om een betere afweging te maken*." (Wethouder) "*Je moet het enigszins hapklaar aanbieden.*" (Wethouder).

Voor de wethouder is een beleidsevaluatie geslaagd op het moment dat degene die deelnemen eraan in de gelegenheid zijn gesteld stukken op een goede manier tot zich hebben kunnen nemen. Dat daarbij duidelijk is geweest wat de doelen waren, welke middelen daarvoor zijn ingezet en wat er goed is gegaan en wat er beter moet. Waardoor je een herijking kan krijgen van de doelen. En een herijking van welke middelen je inzet om die doelen te bereiken. Het is lastig om aan te geven hoe effectief de inzet van middelen was. Daarom is het belangrijk om een schifting te maken. "*Dit waren de relatief smart te maken zaken en dit niet, maar dat accepteren we. Dus daar zit een enorme gestructureerdheid in van doelen, middelen, effectiviteit en dan vervolgens weer terug naar doelen. En de vraag is, wat heb je nodig om je doelen eventueel te herijken en dan moet je weer terug naar de vraag: waar deden we het ook alweer voor? […] Het is een continu spel*." (Wethouder). "*Als je hem zo hoog optrekt en kijkt naar de discussie die tot nu toe zijn gevoerd dan hebben we dat niveau zeker nog niet bereikt. En dat is een lastige, want als je een discussie over sociale werkplaatsen gaat voeren dan red je het niet met twee avonden.*" (Wethouder).

Dit proces vergt een andere manier van met elkaar omgaan. Waarbij ook het hele proces best aan de tand gevoeld mag worden. "*Nu zitten we hier op dinsdagavond bij elkaar in de Ronde en één keer in de twee weken in een besluit. En dat doen we met zijn 39-en. En daar zitten dan nog een aantal buitengewone raadsleden bij. Dat zou je ook op een hele andere manier kunnen gaan invullen. Maar dat is ook echt toekomstmuziek. Door meer met en in de stad te gaan doen, krijg je een hele andere verantwoording. […] maar dat is ook meer toekomstmuziek. Maar dromen mag hè*." (Griffielid #2). Oplossing hiervoor worden ook gegeven. "*Dat vergt zelfvertrouwen en nu is het nog te veel een wantrouwen. […] Het is een zoektocht en ik hoop dat er een houding ontstaat dat de zoektocht op zich ook interessant is. En dat fouten maken mag. En dat een keertje iets anders doen, dat dat niet betekent dat je het kind met het badwater weggooit. Dat je met elkaar experimenteert en durft te experimenteren.*" (Griffielid #2)

In het kort zeggen de systeembeheerders dat het de juiste kant op gaat, maar er nog wel veel ruimte voor verbetering is. "*Kortom ik denk dat we er klaar voor zijn, maar wel soepel en flexibel*." (Directeur #1). Soepel en flexibel betekent dat er in te spelen is op de wensen uit de praktijk. Maar er blijft uitzicht op succes, indien: "*Een belangrijke succesfactor is dat wij ons daar verantwoordelijk voor voelen*." (Griffielid #1). Gedeelde verantwoordelijkheid door alle lagen van de gemeentelijke organisatie. Van gemeenteraad tot beleidsadviseur. Van wethouder tot griffielid.

4.2.2 Gebruikers

Bij de gebruikers zijn de volgende thema's omhoog gekomen; doorontwikkelen, dualisme, beleidsevaluaties, verhoudingen en rollen binnen de gemeente, wijze van informatie voorziening, expliciteren en onvrede. Maar eerst begin ik met het beschrijven van de algemene indruk.

Algemene indruk: Het is nog niet geslaagd.

Momenteel heersen er onder de gebruikers van het systeem gemengde gevoelens over de wijze waarop de verantwoording momenteel gaat. De meeste opvattingen zijn redelijk negatief wanneer de vernieuwde planning- en controlcyclus ter sprake komt. Er is weinig vertrouwen dat binnen de huidige situatie nog genoeg verbetering optreed om iedereen tevreden te stellen. "*Ik vind niet dat de vernieuwing echt gelukt is.*" (Gebruiker #1) De verantwoordingssystematiek wordt een mager geheel genoemd door een oppositielid (Gebruiker #2). Er is wel een positieve noot die hier valt. "*Het gaat steeds beter*." (Gebruiker #3) Een coalitieraadslid geeft aan wel vertrouwen te hebben in hoe de verantwoording nu gaat. (Gebruiker #3).

Er leven momenteel veel verschillende vragen onder de raadsleden met betrekking tot de verantwoording. Deze vragen hebben vaak betrekking op de wijze waarop de verantwoordingssystematiek dan uiteindelijk werkt in de praktijk. Dit zijn vragen met een strekking van:'Als we het over de begroting hebben, kan je dan wel een motie met betrekking tot de inhoud indienen of moet je dan drie jaar wachten tot jouw onderwerp aan de beurt is voor een beleidsevaluatie?' De hoofdgedachte hierachter lijkt te zijn: 'Wat voor invloed hebben deze veranderingen in het systeem eigenlijk op ons werk?' Meer duidelijkheid kan worden geboden door antwoord te geven op de volgende vragen. "*Wie wordt meegenomen in het proces, waar worden besluiten genomen en waar worden ook geen besluiten genomen? Wat wordt wel geëxpliciteerd en waar wordt vertrouwen verwacht? Daar zijn nog wel vragen over*." (Gebruiker #4). Wat is de functie van het bespreken van een beleidsterrein in de ronde? Wat doen de verschillende actoren binnen de gemeente hiermee? Is het vergelijkbaar met de voorgaande instrumenten of heeft het een eigen karakter en indien het tweede het geval is, waarin wijkt het dan af? Dit soort details worden belangrijk geacht door de raadsleden om begrip te ontwikkelen voor het systeem.

Doorontwikkelen: Vereiste voor succes.

Het principe van de beleidsevaluaties, de gedachten daarachter wordt unaniem onderschreven door geïnterviewde raadsleden. Het idee, op hoofdlijnen, om de financiële kant van het verhaal niet tegelijk te bespreken met de inhoudelijke kant en zo ruimte voor diepgang te creëren zijn de raadsleden allemaal voorstander van. "*Daar ben ik eigenlijk groot voorstander van.*" (Gebruiker #1). Een andere positieve opmerking; "*Dit is een goede manier om de kwaliteit te borgen, terwijl het proces efficiënter wordt ingericht*." (Gebruiker #3). Hierbij wordt gesteld dat je goed moet kijken naar wat iets kost en wat het vervolgens oplevert. Daarin is het huidige systeem een stap in de goede richting om het proces dus efficiënter te maken, terwijl de verantwoording wel van de vereiste kwaliteit blijft.

Toch heersen er op detail niveau over precieze impact nog onzekerheid en ontevredenheid. "*Zoals we het (de permanente beleidsevaluatie) op dit moment in Amersfoort hebben ingevuld. Nee. Dat niet. Die gedachte verdient nog nadere bestudering*." (Gebruiker #2)

Dat dit een lopend proces is, wordt wel onderschreven. Opmerkingen als "*Dat hele systeem van de permanente beleidsevaluatie is nog in ontwikkeling en nog niet op dat punt aanbeland dat je kunt zeggen, ja dit onderwerp is zo uitgediept dat je recht hebt gedaan aan alle elementen die een rol horen te spelen*." (Gebruiker #2) en "*Het moet natuurlijk nog verder vorm krijgen, maar ik denk dat het een hele goede insteek is*" (Gebruiker #3) geven aan dat er nog doorontwikkeld moet worden. De wijze waarop het tot nu toe verloopt is niet bevredigend. De raadsleden stellen dat het een meerwaarde kan hebben, maar dat het dan wel goed moet gebeuren.

Dualisme: Zorgt voor gevoel van beperkte communicatie.
Dat er nog zoveel vragen zijn en zoveel onduidelijkheid is geeft het gevoel aan raadsleden dat de communicatie richting de raad zeer beperkt is. (Gebruiker #4). "*Je kunt er natuurlijk onderwerpen uitlaten die je niet wilt bespreken. Dat is natuurlijk in het dualisme*." (Gebruiker #4) De verwachting is dat de mensen in het stadhuis dit een zeer prettige manier vinden om eens rustig te brainstormen in plaats van in de dualistische confrontatieachtige houding te zitten, (Gebruiker #4). "*Want dat wilde de ambtenarij. Die wilde het gesprek. Niet meer dikke stukken. Uitstekend, als dat gesprek dan maar kwaliteit heeft*." (Gebruiker #1). Momenteel heerst er de verwachting dat er op een gegeven moment onvrede in de raad zal ontstaan over de grote mate van vertrouwen die er van de raadsleden wordt verwacht, door het gebrek aan meetbare gegevens. (Gebruiker #4) Momenteel wordt de verantwoordingssystematiek maar een mager geheel genoemd (Gebruiker #2) "*Voor een deel komt dat door een uit de loop der tijden ontstane structuur, maar voor een deel komt dat ook, naar mijn idee, het niet goed weten hoe om te gaan met het duale stelsel*." Hierbij wordt uiteindelijk gesteld dat het dualisme er nu eenmaal is, dus dat de oplossingen elders gezocht moeten worden.

Beleidsevaluaties: Complex proces.
Een punt waarop onduidelijkheid heerst momenteel is de wijze waarop de beleidsevaluaties voorbereid worden. Er wordt geopperd dat dit met willekeurig geselecteerde raadsleden gebeurd. "*Ik weet nog niet door wie de inhoudelijke afbakening voor het gesprek in de Ronde wordt gedaan*." (Gebruiker #4). Deze gebruiker gaf na het lezen van dit citaat aan dat dit ook niet is vastgelegd. In de andere interviews was dit meestal wel duidelijk voor de betrokken wie de inhoudelijke afbakening doen, maar blijkbaar niet voor iedereen.

Als er gesproken wordt over de frequentie waarmee beleidsevaluaties plaatsvinden dan verandert het onderwerp snel naar de uitkomsten van de beleidsevaluaties. "*Ik vind het prima om de beleidsevaluaties eens in de vier jaar te doen als de woordvoerders worden meegenomen in de afbakening van de onderwerpen. Ik vind het ook prima om dit te doen op basis van bestaande documenten. […] Ik weet alleen niet precies wat er wordt gedaan met de resultaten. Want de resultaten worden vaak niet vastgelegd in een document.*" (Gebruiker #4) Het gevoel leeft dat de beleidsevaluaties vooral behulpzaam zijn voor de ambtenaren om te peilen wat de standpunten en de gevoelens van de raadsleden zijn. De raadsleden zien de resultaten pas echt terug ziet bij een nieuw voorstel uit die portefeuille. Als voorbeeld werd de sportnota genoemd. Een proces dat gevoelsmatig eindeloos duurde voordat het werd afgerond met de komst van de nieuwe sportnota. (Gebruiker #1). De gevoelens over het vaststellen van de resultaten van de beleidsevaluatie zijn gemengd binnen de raad. Het ene raadslid (Gebruiker #4) heeft de voorkeur dat er een klein document over de resultaten van de beleidsevaluatie komt dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Wat betreft het andere raadslid hoeft dit niet, tenzij er belangrijke wijzigingen plaatsvinden. "*Uiteindelijk hoort daar een prijskaartje bij. De financiën horen daarbij*." (Gebruiker #1) Omdat het financiële gevolgen kan hebben wordt het wel weer belangrijk om vast te stellen. Op het moment van schrijven is het gebruikelijk dat de beleidsevaluaties worden afgesloten met een raadsinformatiebrief. Deze informatie is mogelijk niet bekend bij alle raadsleden.

Zo zijn er nog meer dingen onduidelijk voor raadsleden. Zo is een motie voor het vaststellen van de planning voor de beleidsevaluaties niet aangenomen. Zodra dit in een gesprek ter sprake komt wordt hier het volgende over gemeld; "*De raad weet eigenlijk niet precies waar ze nu aan toe zijn met betrekking tot de planning van de beleidsevaluaties. En sommige raadsleden koesteren wel enig wantrouwen ten opzichte van de vierjarige beleidsevaluatie. Wij willen wel zeker weten dat alle beleidsterreinen aan bod komen en dat er niks onder de pet wordt gehouden of zoiets dergelijks.*" (Gebruiker #4) Bij doorvragen over het wantrouwen blijkt er een verschil te zitten tussen de gemeenteraad die zitting had tussen 2010-2014 en de nieuwe gemeenteraad. "*De oude raad had wel enig wantrouwen. De nieuwe raad weet denk ik niet eens waar het over gaat*." (Gebruiker #4) Op het verwerpen van het vaststellen van de planning van de beleidsevaluaties werd door de nieuwe raadsleden op een zelfverzekerde manier gereageerd. Het was namelijk toch niet de bedoeling de planning voor de komende vier jaar al vast te stellen, want dan werd de boel weer dichtgetimmerd. Dat bleek achteraf ook niet de bedoeling van de

initiatiefnemers. Voorstanders hiervan baalden er uiteraard van dat de planning niet werd vastgesteld. Dit gaf het gevoel dat er een karikatuur gemaakt werd van de oorspronkelijke bedoeling van de motie. (Gebruiker #1) Hierdoor werden de verschillen tussen de nieuwe en de oudere raadsleden duidelijker. De oudere raadsleden waren eerder van mening dat dit geen dichttimmeren betrof, maar een voorlopig houvast kon bieden. Toch konden zij de nieuwe raadsleden niet voldoende overtuigen.

Er zijn ook stemmen in de raad die stellen dat het wellicht beter is om dit per onderwerp te bekijken. Wanneer het onderwerp van de drie decentralisaties ter sprake komt wordt dit zo belangrijk geacht dat om de twee jaar evalueren niet voldoende wordt geacht. (Gebruiker #2). "*Twee jaar! My God! Wie ligt er dan allemaal in de vernieling?!*" (Gebruiker #2).

Naast deze onduidelijkheden over de planning is er ook twijfel over de wijze waarop de beleidsevaluatie wordt ingevuld. Het zogenaamde niks onder de pet houden is in meerdere gesprekken ter sprake gekomen. "*Ik vraag me af of je met twee sessies dat (genoeg diepgang in de beleidsevaluatie) kan bereiken. Dan zul je meer moeten doen.*" (Gebruiker #2). Om tot een goede evaluatie te komen moeten zowel de mensen die baat hebben als de mensen die 'schade' oplopen door het beleid gehoord worden, dan kan je echte afwegingen gaan maken. "*Te veel aanpassen aan de politieke mores van het moment. Dat is wat ik te veel zie*." (Gebruiker #2). Hierbij wordt gepleit voor een sessie per invalshoek. Op zijn minst, want nu wordt er niet een volledig beeld gecreëerd, terwijl dat wel belangrijk is om het beleid zo goed mogelijk op de werkelijkheid af te stemmen.

<u>Verhoudingen en rollen binnen de gemeente: Wantrouwen hoort erbij.</u>

"*Maar goed de raad is natuurlijk sowieso altijd wel wantrouwend tegenover het college. Dat is ook een beetje de taak van de raad, vooral van de oppositiepartijen*." (Gebruiker #4) Dit wordt onderschreven door een oppositielid (Gebruiker #2). Volgens dit raadslid blijkt het voor coalitiepartijen ontzettend moeilijk om invulling te geven aan de controlerende taak. Een zekere scheidslijn tussen de coalitie en oppositiepartijen wordt wel gewaardeerd, want de verwachting is dat als iedereen meebestuurt dat alle partijen moeite zullen hebben met de controlerende taak. (Gebruiker #2). Door de Eemhuis affaire heeft de gemeenteraad de afgelopen periode veel dingen naar zich toe getrokken. "*De raad is een beetje in de uitvoering gaan zitten. Dat is niet rolvast. Daar zijn wij niet voor*." (Gebruiker #1). "*Door het Eemhuis debacle was er wantrouwen van raad naar college. […] Toen is er gekeken naar de interne processen. Daar viel nog best wel wat te verbeteren. Er zijn verbeteringen ingezet, dus dat schept vertrouwen denk ik*." (Gebruiker #1). Als een van de actoren buiten hun rol treedt dan kan het misgaan. Voorbeeld hiervan is de masterclass over financiën. Er werd een proefballonnetje opgelaten. Wat dachten de raadsleden ervan om het zonder kadernota te doen. Dit werd door de raadsleden als een niet rolvaste actie van de ambtenaren ervaren. "*Dat schept geen vertrouwen in de rol die de ambtenaren in de planning- en controlcyclus spelen*." (Gebruiker #1) Tijdens de masterclass was het volgens de raadsleden de bedoeling dat de ambtenaren technische informatie gaven "*er zaten daar ook raadsleden echt om te leren.*" (Gebruiker #3), maar "*ze mogen niet een politieke vraag stellen. […] Dat kan echt niet.*" (Gebruiker #1). Andere raadsleden waren gematigder hierover; "*Ik vond het wel aardig (dat de ambtenaren zo'n politieke vraag stelde). Ik snap wel wat er gezegd werd. Ik heb het gezien als een soort eerste meningsvorming. Ik kan mij wel voorstellen dat voor nieuwe raadsleden zo'n essentiële vraag rauw op het dak is gevallen. Op het moment dat je het ziet als dit is de masterclass, gaat u lekker achterover zitten, u hoeft alleen maar te luisteren. Nee, we leggen u nu ook nog twee essentiële punten voor. Wilt u daar met zijn allen even over filosoferen, zodat wij een eerste afdronk hebben waar we mee verder kunnen. […] Nou prima, dat achteroverleunen en weer een slide voorbij zien komen, wat steek je daar van op? Maar uiteindelijk dachten niet alle fracties er zo over*." (Gebruiker #3). Volgens informele bronnen in de wandelgangen waren inderdaad niet alle fracties hierover te spreken. Dit komt waarschijnlijk door het woord Masterclass. "*Masterclass suggereert, we krijgen informatie.*" (Gebruiker #3).

Wanneer er gesproken wordt over de verhouding tussen gemeenteraad en ambtenaren wordt er geopperd dat dit ligt aan de personen met wie je te maken hebt. "*Ik heb hele goede ervaring met de mensen van mobiliteit. Die zeggen, nee, dit is politiek, daarvoor moet je bij de wethouder zijn. Het merendeel van de ambtenaren daar heb ik hele goede contacten mee. Ik kan ze*

altijd bellen. Ze weten precies waar ze voor zijn en ze hebben veel expertise. Dus over het algemeen gaat dat goed tussen raadsleden en ambtenaren." (Gebruiker #1) Dit wordt als zeer prettig ervaren, want dit helpt om de feiten scherp te krijgen, om diepgang in het debat te krijgen. Anders dreigt het debat te veranderen in een vragenuurtje. "*Soms is het handig om even de ambtenaar te bellen. Zonder dat je een schriftelijke vraag moet gaan stellen.*" (Gebruiker #1). Het is belangrijk dat de raadsleden voorafgaande aan een peiling of een debat de feitelijke informatie op tafel hebben. Dit is ook een regel. Dat raadsleden voor een bepaalde tijd de feitelijke vragen gesteld hebben, zodat het college de tijd heeft om daarop te reageren. Maar toch worden er regelmatig nog allerlei vragen gesteld tijdens een peiling. "*En dat vind ik jammer. Maar goed soms snap ik het wel. Soms weet je niet wat je niet weet. Dan heb je een debat erover en dan blijkt, goh hoe zit dit eigenlijk? […] Dan kan je twee dingen doen. Dat je denkt, goh het antwoord is eigenlijk wel zo essentieel dat iedereen daar weet van moet hebben. Of soms moet je gewoon even iets checken en dan bel je een ambtenaar of dan stuur je gewoon even een mailtje.*" (Gebruiker #1). Dit wordt niet door alle raadsleden gedeeld. "*Ik stel dan de schriftelijke vraag en laat het Hans (Buijtelaar) uitzoeken. Want ik weet niet of het een vraag is voor Freek, Derk of Erwin. Ik heb een aanspreekpunt en die moet het verder maar intern beleggen. […] Dat is voor mij makkelijk. […] Het gaat mij er meer om dat ik het antwoord krijg waar ik mee verder kan. En ik vind het wel prettig dat het zo werkt. […] Ik vind het ook prima om een mailtje naar de wethouder te sturen en dat een van de financiële mannen antwoord. Als het antwoord er maar komt.*" (Gebruiker #3).

<u>Wijze van informatievoorziening: Gebrek aan grip.</u>
"*Ik voel dat ik als gemeenteraadslid geen grip heb op deze verantwoordingscyclus*." (Gebruiker #4) Dit gevoel komt voort uit de wijze waarop prestatie-indicatoren en kerngetallen worden gepresenteerd aan de gemeenteraad. De wijze van informatievoorziening dus. De manier waarop dit momenteel gebeurd geeft het gemeenteraadslid niet het gevoel dat er trends in de cijfers zijn te ontdekken. Dit leidt vervolgens tot het gevoel van een gebrek aan grip. "*Ik heb niet het gevoel dat ik objectieve maatstaven heb om gegevens en informatie die worden geleverd door het college en de ambtenaren te kunnen controleren. Dat kan ik niet.*" (Gebruiker #4). "*Ik voel dat wij als raad op achterstand staan op dit moment*." (Gebruiker #4). "*Wij krijgen voldoende informatie denk ik. Tenminste ik zou niet weten wat voldoende is en wat niet, maar een wethouder kan zijn positie verliezen als hij of zij de raad niet goed informeert, dus ik neem aan dat wij voldoende informatie krijgen. Er wordt veel vertrouwen gevraagd van gemeenteraadsleden om dit te doen slagen, want ik kan niet objectief bepalen of de informatie voldoende is*." (Gebruiker #4). "*Ik vind dat onze controlerende taak minder gemakkelijk uit te voeren is als wij uitsluitend informatie krijgen van het stadhuis, die niet objectiveerbaar is en dat wij voor de rest de informatie zelf moeten vergaren in ons eigen netwerk en in de stad*." (Gebruiker #4). Het gevoel dat de informatie richting de raad politiek neutraler zou moeten zijn wordt onderschreven. De taal die gebezigd wordt in de verantwoordingsstukken komt nu soms over als de toonsetting van "*een reclame folder*" (Gebruiker #2). "*Je moet proberen feitelijker te zijn. Zakelijker te zijn. Dan kan een wethouder daarna zijn politieke sausje erover heen gooien, zoals een raadslid dat ook kan doen.*" (Gebruiker #2)

De onvrede over het ervaren gebrek aan cijfers is groot. "*In het dualisme zou ik verwachten dat als je de gemeenteraad in zijn kracht zet, dat je ons dit alles dan niet ontneemt, waardoor wij de controlerende functie niet langer goed kunnen uitoefenen.*" (Gebruiker #4). Het oplossend vermogen om dit soort problemen op te lossen is onvoldoende aanwezig. "*Het probleem is dat iets pas aan de orde komt als het misgegaan is*." (Gebruiker #2). Dit is een gevolg van veel doorpakken. Het is een taaie gewoonte volgens dit raadslid dat wethouders in het college niet snel teruggaan naar de raad en zeggen, er zijn verschillende keuzes te maken in de uitvoering van de kaders die ik heb gekregen, wat zullen we doen? In de details van de uitvoering kan namelijk nog een hoop gebeuren. Dit is een gevolg van het dualisme. Dat heeft ervoor gezorgd dat de raad veel meer op hoofdlijnen moet gaan sturen in plaats van tot diep in de nacht moet praten over stoeptegels en lantarenpalen.

Om deze valkuil adequaat te vermijden moet het college realiseren dat extra overleg geen teken van zwakte is maar van kracht. "*Die vorm van kwetsbaar opstellen. Ik weet dat ik door kan pakken, maar ik wil deze keuze toch aan u (de raadsleden) voorleggen. Dat zal uiteindelijk*

beloond worden. […] Ik denk dat die cultuur daarin moet veranderen." (Gebruiker #2) "*Een goede wethouder doet dat ook. Die organiseert zijn eigen oppositie.*" (Gebruiker #2) Een goede wethouder geeft de ruimte aan kritische geluiden die de discussie verder helpen scherp te stellen.

Expliciteren: Ideologisch of cijfermatig?

"*Ik zie politiek heel vaak als volgt. Je hebt een informeel deel en je hebt een formeel deel. Formeel deel is besluitvorming. Dat moet goed afgedekt worden. Informeel deel dat is ideeënvorming. […] Ik had het idee dat de ambtenaren, wethouder dat informele deel, dat praten met elkaar, dat gesprek, groter willen maken. Ik denk dat dat goed is. Je moet alleen niet dat formele deel helemaal weghalen of veronachtzamen. Uiteindelijk zeg je, hier ligt een stuk op tafel, en dan ga je de formele besluitvorming in. Daar zit een balans tussen*." (Gebruiker #1) Door een stuk op tafel te leggen komt er richting in het gesprek door te expliciteren. Dit is voor zowel beleidsevaluaties als de financiële verantwoording belangrijk volgens raadsleden.

"*Ik zou zeggen overal waar je geld aan besteedt moet je zeggen, we kunnen meten of we ons werk goed doen voor dit geld en hier blijkt dat uit. Of je zegt het is niet meetbaar, maar wij doen het omdat wij denken dat het een goed effect heeft. Maar expliciteer dat.*" (Gebruiker #4). Hier wordt eveneens gezegd dat het belangrijk is om duidelijk te zijn wat de doelstellingen zijn en waarom je iets onderneemt. Dit zorgt ervoor dat hier vervolgens op een bepaalde wijze over verantwoord wordt en daardoor ook op een bepaalde manier op gecontroleerd kan worden. Indien er niet expliciet wordt gemaakt treedt er onvrede op.

"*Het is heel lang dat informele geweest en dat schept ook wantrouwen als je merkt dat het college of de wethouder of de ambtenaren dat formele deel voor zich uit schuiven of misschien van tafel schuiven. […] Dan denk je, zitten ze mij nou te flessen? Proberen ze dingen te verhullen? Dus het gaat denk ik om het evenwicht. En het gaat ook wel om de kwaliteit van het informele gesprek*." (Gebruiker #1). De twee bijgewoonde pilots werden beide als een ramp ervaren. "*Dat kwam deels door de voorbereiding en deels door de kwaliteit van het gesprek, maar dat heeft ook te maken met of de raadsleden hun rol wel pakken. […] Heel veel mensen interesseert het helemaal niks die P&C cyclus. Die denken ik moet de wijk in. […] Het hele grote plaatje van hoe programma's met elkaar samenhangen, wat je beleid is, wat je prestatie-indicatoren zijn. Een beetje de technische kant. Daar hebben mensen over het algemeen niet zoveel interesse in. Terwijl die volgens mij juist belangrijk is*." (Gebruiker #1). Doordat het grote plaatje uit het oog voortdurend expliciet in de gaten gehouden moet worden is verslapping van de aandacht hiervoor onwenselijk voor de raad.

"*Eigenlijk ging het in het begin van deze nieuwe raadsperiode al mis. Het coalitieakkoord was geen stevige fundering (zoals vereist voor de vernieuwde P&C cyclus).*" (Gebruiker #1). Dit coalitieakkoord voldoet niet aan deze eisen. Dit wordt ook onderschreven door Gebruiker #3. Dit wordt door de coalitieraadsleden minder als een probleem gezien. "*Het is prima dat destijds die intenties zijn uitgesproken. Alleen op het moment dat het beoogde coalitie met elkaar in gesprek was, heeft niemand stil gestaan bij het feit dat de raad in 2012 die afspraak heeft gemaakt*." (Gebruiker #3) Daardoor ontbrak het aan twee vereisten. Er ontbraken een aantal thema's en het document was niet door de raad vastgesteld. Vanuit de oppositie was nog meer kritiek. Het mistte onder andere een stevige financiële paragraaf volgens Gebruiker #1. Het kijkt niet voor de volledige periode vooruit. Het is goed om het gesprek zo open mogelijk te voeren, maar meerdere raadsleden (Gebruikers #1&#2) geven aan dat het ook belangrijk is om knopen door te hakken en besluiten te nemen. "*Je kan als gemeente een besluit nemen en de burgers de mogelijkheid geven om met een alternatief plan te komen, maar dan heb je tenminste al iets op tafel liggen. En nu, nu heb je nog niks. Alles lijkt mogelijk. Maar ik heb ernstig mijn twijfels of dat echt mogelijk is en dat vind ik dus een slechte start.*" (Gebruiker #1).

"*Ik denk ook dat het misgaat (met de vernieuwing). Ik ga er best wel aan meewerken. Maar ik denk niet dat het goed is voor deze stad. […] Ik denk dat we over zes maanden met een begroting zitten die heel erg lijkt op wat we hadden. Dat er weinig verandert.*" (Gebruiker #1) Het gevoel dat er weinig verandert, wordt gedeeld onder de raadsleden. "*Maar ik vind nog steeds dat wat wij hier doen minimale invloed heeft op hoe de begroting eruit komt te zien. Er worden geen daadwerkelijke essentiële wijzigingen aangebracht bij de behandeling van de kadernota*."

(Gebruiker #3). Bij navraag hoe dit komt kwam het volgende antwoord; "*Ik weet niet of het erg is. De echte specialisten zitten hier op het stadhuis. Misschien is het een gebrek aan kennis, maar het kan ook zijn dat het komt doordat het in lijn is met de eerdere kaders die zijn neergezet. Dus dat zou dan ook betekenen dat je ook niet echt essentieel hoeft bij te sturen*." (Gebruiker #3). In elk geval ligt er nu een kadernota die voor explicietere kaders moet zorgen.

Onvrede blijft aanhouden.
Ondanks deze scherpere kaders zien beide oppositiepartijen gevaren bij de grote decentralisaties. "*De ambities zijn incidenteel, maar de problemen zijn structureel*." (Gebruiker #1). "*Het pikante is dat deze nieuwe coalitie de kerntakendiscussie over 2 jaar wil afronden. Dan denk ik, ja dat is een beetje laat. Je moet daar gisteren mee begonnen zijn*." (Gebruiker #1). Dit gevoel wordt sterk gedeeld door de andere oppositiepartij.

Het is interessant om op te merken dat beide oppositiepartijen spreken over de moeilijke grip op de verbonden partijen. De raadsleden zien de prestatiecontracten niet. "*Dan kan je er niet echt over meepraten als raad*." (Gebruiker #1). Dit geldt voor meer organisaties en organen waar de gemeente een deelbelang in heeft. Doordat de raad hier geen inzicht in heeft, vraagt dit extra vertrouwen van de raadsleden.

Kortom over het algemeen vinden de gebruikers van de verantwoording, de raadsleden, de vernieuwing een goed idee. De wijze waarop het uitgevoerd wordt vergt echter nog doorontwikkeling om alle onvrede weg te nemen. Dit zit hem in de manier waarop de permanente beleidsevaluatie vormgegeven wordt, maar ook in de (mate van flexibiliteit in de) verhouding tussen raad, college en ambtenaren. Het dualisme speelt hierin een belangrijke rol, maar de wijze waarop de informatie wordt gepresenteerd en mate waarin het college expliciet is over haar doelstellingen en keuzes lijken ook factoren te zijn in de tevredenheid over het systeem.

4.2.3 Informanten

Ook bij deze groep bespreek ik eerste de algemene indruk. Vervolgens komen de volgende thema's aan bod; permanente beleidsevaluatie, regelmaat, financiële verantwoording, verhoudingen en rollen binnen de gemeente en de grens (van verantwoording) opzoeken.

Algemene indruk: Gevolgen van het Eemhuis.
Vooropgesteld wil iedere 'ondersteuner' benadrukken dat het goed is dat er verantwoording is, want "*het gaat tenslotte om publiek geld*." (Afdelingshoofd #3). Wanneer de ondersteuners praten over verantwoording dan komt het Eemhuis vaak naar voren als voorbeeld. Het wordt één van de twee grote debacles in de gemeente Amersfoort van de afgelopen 25 jaar genoemd (Afdelingshoofd #4). "*We hebben hier natuurlijk het Eemhuis debacle gehad. […] Toen werd alles onder een vergrootglas gelegd.*" (Afdelingshoofd #3). Dit heeft verschillende gevolgen gehad. Er is van de fouten geleerd en de systemen zijn verbeterd. "*Dat wil niet zeggen,dat is het nadeel van dit hele systeem, dat iedereen denkt dat er nooit meer fouten worden gemaakt. We blijven fouten maken. We weten alleen niet welke fouten. En ook niet hoe hoog en ook niet wanneer. We zijn er nu scherper op dat we fouten kunnen maken. Dat we daarvan moeten leren. En dat we fouten ook kenbaar moeten maken. Maar iedereen die denkt dat het foutloos gaat. Nee, dat is niet het geval."* (Afdelingshoofd #4) In de periode na het Eemhuis debacle heerste er juist angst bij de verschillende lagen van de gemeente voor nieuwe fouten. In consensus snappen de ondersteuners ook dat dit gevoel heerste. "*Het zou je maar overkomen dat je verantwoording moet afleggen en dan gebeurt je zoiets, terwijl je wel de juiste vragen hebt gesteld, maar niet de juiste antwoorden hebt gekregen. Dat is verschrikkelijk.*" (Afdelingshoofd #4)

Er is toen een bijeenkomst georganiseerd voor de gemeenteraadsleden over risico's op fouten en risico management, deels erop gericht die angst weg te nemen. Dat werd als vreemd ervaren door een van de afdelingshoofden. "*Alsof je risico's kunt managen. En als je de risico's in kaart hebt gebracht, betekent dat nog niet dat ze niet optreden.*" (Afdelingshoofd #3)

Deze angst voor het optreden van fouten had ook gevolgen voor de sfeer binnen de gemeente. "*Het voelt krampachtig, dat wordt al wel wat makkelijker nu. Het Eemhuis wordt steeds langer geleden*." (Afdelingshoofd #3) "*Zeker in het begin merkte je dat er een soort spanning stond*

op leidinggevenden. Dat controllers ook iets kritischer waren, maar nu na verloop van tijd merk je dat er weer wat meer ontspanning in komt." (Adviseur #3) Een voorbeeld van de ontspanning na een gespannen periode zijn de kritische vragen over de efficiëntie van de parafen cyclus. Voordat een stuk naar de raad kan of het college, moet het door de parafen cyclus. "*Dat is vooral veel werk*." (Afdelingshoofd #3) Dit komt doordat iedereen er even naar gekeken moet hebben en zijn of haar goedkeuring er aan moet verlenen. Maar over het algemeen zorgde het debacle vooral voor wantrouwen. "*Wantrouwen tussen raad en college, college en ambtelijk apparaat en raad en ambtelijke apparaat.*" (Afdelingshoofd #3). Dat dit een grote vertrouwensdriehoek lijkt te zijn, wordt onderschreven door Adviseur #3 "*Dat heeft allemaal met elkaar te maken hé. Dat heeft ook te maken met wat voor college zit er, wat voor wethouder op financiën. Hoe dicht zit hij er bovenop? Een angstige wethouder dat kan heel veel consequenties voor een organisatie hebben*."

Inmiddels werkt het toch een stuk meer ontspannen en dat is prettiger werken, vinden meerdere afdelingshoofden. De Raadsacademie draagt hier ook aan bij. De Raadsacademie heeft een tweeledige taak. Enerzijds om de raadsleden zo snel mogelijk in te werken zodat ze goede besluiten nemen voor de stad. Anderzijds om het herstellende vertrouwen ook goed te houden. "*Zodat de raadsleden ons (ambtenaren) ook beter kennen. Makkelijker vragen stellen. De afstand wat korter is. Dus het is een tweeledig doel*." (Afdelingshoofd #3)

<u>Beleidsevaluatie: Het is hun beleidsevaluatie.</u>

Wanneer een afdelingshoofd het over verantwoording heeft dan gaat het al snel over de permanente beleidsevaluatie. "*Vragen vanuit de samenleving komen via social media snel bij de gemeenteraadsleden*." (Afdelingshoofd #5) Dit afdelingshoofd is van mening dat dit een "*vrij logisch*" proces is, *Dat is normaal*. (Afdelingshoofd #4) en *"Zo werkt het nu eenmaal. Daar moeten we ons op instellen. Daar rekening mee houden. De processen verbeteren en daar werken we dus aan. Want als je dat op orde hebt is het ook minder erg om lastige vragen te krijgen*" (Afdelingshoofd #5). Een van de processen, die verbeterd wordt, is de permanente beleidsevaluatie.

Wanneer we het hebben over de permanente beleidsevaluatie zegt een afdelingshoofd, dat het een beetje zoeken was in de afstemming tussen de gemeenteraadsleden meenemen de diepte in, terwijl er ook oog was voor de breedte van het beleidsterrein (Afdelingshoofd #5). "*Je kan ook niet alles volledig bespreken in een paar avonden*." (Afdelingshoofd #5) Bij verdere navraag over hoe de afstemming is verlopen blijkt dat er eerst twee gesprekken met raadsleden zijn geweest, "*de eerste keer was om de raadsleden mee te nemen in wat er speelde op een locatie waar wij actief zijn*." (Afdelingshoofd #5). De tweede keer kwamen de ambtenaren met een suggestie en vroegen na waar de raadsleden het over wilden hebben, want misschien wilden die er wel een hele andere draai aan geven. "*En op basis daarvan zijn we toen die twee avonden in gegaan.*" (Afdelingshoofd #5) Dat is gedaan om rekening te kunnen houden met waar de raadsleden het over wilden hebben gedurende de permanente beleidsevaluatie. Het is niet erg om sommige thema's te bespreken en daar snel akkoord over te zijn, want dit biedt meer tijd voor andere onderwerpen (Afdelingshoofd #5). Daarnaast is er vooraf onderlinge afstemming geweest over hoe men om zou gaan met de raakvlakken die een beleidsterrein heeft met andere beleidsterreinen. Sommige dingen kunnen wel worden besproken, terwijl andere onderwerpen toch meer horen bij een andere beleidsevaluatie. Vanuit de raadsleden zelf is gevraagd om deze raakvlakken aan te geven. Dit is gebeurd. Op een ander beleidsterrein is er qua invulling gekeken naar de ambities die Amersfoort heeft op dat beleidsterrein. Daaruit bleek dat de hoge ambities een grote rol van de stad vragen. Daarom is er toen gekozen om de stad een deel van het verhaal te laten vertellen. "*Op deze manier konden we verantwoorden dat een groot deel van mijn team niet met wet en regelgeving bezig is, maar als een vrije actor in de stad bezig is*." (Afdelingshoofd #3). Maar doordat daarvoor de stad aan het woord was geweest en de raadsleden hadden gezien dat dit een efficiënte manier van werken was, werd dit goedgekeurd, toen na de excursie in de stad het financiële plaatje werd getoond. Het eerder genoemde wantrouwen tussen verschillende lagen van de gemeente zorgde er voor dat het als verstandig werd ervaren om het verhaal door externe partijen uit de stad te laten doen. Hierdoor kwam het verhaal van de verantwoording nog beter (en betrouwbaarder) over.

Het was het doel van de ondersteuners om zoveel mogelijk antwoord te geven op wat de raadsleden wilden bespreken, "*Om het voor hen waardevol te maken, want het is hun beleidsevaluatie ten slotte*". (Afdelingshoofd #5) Dit is grotendeels gelukt, maar wat er nog wel speelde, is dat er op de tweede officiële bijeenkomst raadsleden aanwezig zijn die op de eerste bijeenkomst niet waren geweest. En daardoor maar een deel van het gesprek hadden meegemaakt en vervolgens vragen hadden van waarom is dat niet besproken of dat niet voorbij gekomen. Dat bleek dan al op de andere bijeenkomst gebeurd te zijn. "*En dat vind ik wel jammer. Dat het geen constante groep was. […] Het zou mooi zijn als er een vast clubje iedere keer bij was geweest.*" (Afdelingshoofd #5). Als we het even later hebben over de ervaren tevredenheid van de gemeenteraadsleden komt het volgende ter sprake. "*Verschillende gemeenteraadsleden waren tevreden, maar eentje was dat niet. Dat was ook iemand die alleen de laatste bijeenkomst was geweest. Dat is dan jammer. Wij hebben ons best gedaan om iedereen erbij te betrekken. […] Maar als je dan alleen de laatste (bijeenkomst) komt dan kunnen wij er ook weinig mee*" (Afdelingshoofd #5). Bij de excursie en de terugblik waren er twee keer zoveel raadsleden aanwezig als bij de vooruitblik (Afdelingshoofd #3). Toen er gevraagd werd wat het afdelingshoofd hiervan vond was het antwoord duidelijk. "*Balen! Want terugblikken, dat is al geweest. Het is natuurlijk hartstikke leuk dat daar grote betrokkenheid bij is, maar je hebt natuurlijk nog veel liever grote betrokkenheid bij wat gaat komen.*" (Afdelingshoofd #3) Ondanks dat hiervan gebaald wordt is hier wel begrip voor. "*Natuurlijk. Verantwoorden is terugblikken, maar die vooruitblik is toch erg belangrijk, ook voor ons.*" (Afdelingshoofd #3)

De ondersteuners zien ook een voordeel van de permanente beleidsevaluatie ten opzichte van de jaarlijkse rapportage. "*Dan leverden wij een tekst aan. En dan heb je toch een beetje het idee dat raadsleden op zoek gaan naar dingen waar zij kritische vragen over kunnen stellen. En dit vind ik toch een wat constructiever proces. Dat je het er samen toch over hebt. […] Wat is belangrijk, wat willen we daarop bereiken en hoe gaan we dat doen?*" (Afdelingshoofd #5). Er wordt gesteld dat dit een constructief gesprek was in plaats van een politiek spelletje. Dat hierin samen wordt gekeken naar wat er is gebeurd en waar de prioriteiten lagen (voornamelijk gedurende het eerste gesprek) en dat er samen wordt gekeken naar hoe men verder moet en waar de prioriteiten moeten liggen voor de komende tijd (voornamelijk gedurende het tweede gesprek). Het politieke spelletje werd veel minder ervaren dan bij formele behandelingen van teksten. Toch bleef het politieke spelletje wel aanwezig. Zeker toen er raadsleden de tweede keer bijkwamen die er de eerste keer niet bij waren. Het is absoluut geen probleem dat er kritische vragen worden gesteld. Afdelingshoofd #5 laat merken dat de ambtenaren dankzij die kritische vragen beter begrijpen wat de gemeenteraad wil en zij daardoor hun werk beter kunnen uitvoeren. Een ander afdelingshoofd sluit zich hier min of meer bij aan door te zeggen dat er weinig discussie was bij het feitelijke verhaal, maar vooral wat inhoudelijke vragen. (Afdelingshoofd #3)

<u>Regelmaat: Tussentijds evalueren kan handig zijn.</u>

Dat de permanente beleidsevaluatie maar eens in de vier jaar gebeurt, is realistisch. Eens per twee jaar zou ook goed zijn. Een afdelingshoofd (Afdelingshoofd #3) zei hierover het volgende, "*Als zij (de gemeenteraadsleden) er (hoe de verantwoording is ingericht) blij mee zijn dan prima. Het mag van mij ook elk jaar. Hoe ze het willen, het maakt mij niet veel uit.*" Maar zo stelt Afdelingshoofd #5 "*Je hebt ook met raadsagenda's zelf te maken. Het is volgens mij niet in te persen als je het vaker doet.*" (Afdelingshoofd #5) Dit wordt echter niet als een probleem ervaren door de ondersteuners. "*Al zijn er wel meer cycli bij de gemeente vier jaar. Ik vind het wel prima.*" (Afdelingshoofd #5) en "*Eens in de vier jaar klinkt voor mij weinig. Aan de andere kant als ik dat we wel regelmatig met ze kunnen praten over hoe het inhoudelijk gaat. En jaarlijks krijgen ze natuurlijk ook de begroting en zien ze in de jaarrapportage hoe het financieel is gegaan, dan is dat voldoende denk ik.*" (Afdelingshoofd #3) Eventueel zou er nog gedacht kunnen worden aan een kortere/kleinere tussentijdse evaluatie. Bij het tweede beleidsterrein zijn er al plannen voor een tussentijdse evaluatie, ook omdat de gemeenteraadsleden hadden aangegeven het erg leuk te vinden en niet nog vier jaar te willen wachten. Daarnaast is een half vernieuwde raad ook een aanleiding voor een tussentijdse gesprek (Afdelingshoofd #3). "*Het is leuk om te doen ook.*" (Afdelingshoofd #3). Een ander geluid is te horen bij een ander afdelingshoofd (Afdelingshoofd

#4). Hij stelt dat dit een goed voorbeeld is van innovatie. Door om de vier jaar te kijken worden de lange termijn effecten beter duidelijk. "*Dit vind ik een mooi verantwoordingsinstrument, want ze bekijken niet alleen de financiële kant, maar ook de beleidseffecten. [...] En ik vind eigenlijk dat beleidseffecten voorop moeten staan*." (Afdelingshoofd #4)

Over de financiële rapportage en dan specifiek de risicorapportage heerst een andere gedachte. Het gaat namelijk om grote projecten, die meer dan 2 a 2,5 miljoen euro kosten, die al jaren voorbereid worden en soms niet heel veel verandering in status ondergaan binnen een jaar. Sommige projecten, zoals een woonwijk neerzetten met 11.000 woningen, daar doe je 25 jaar over. Hierover is tweemaal jaarlijks rapporteren een beetje veel van het goede. "*Bij heel veel projecten moet je kijken naar de lengte van het project en kun je zeggen éénmaal per jaar is meer dan voldoende. Maar het kan ook best zijn dat er andere projecten zijn die met enorme snelheid gaan of heel snel de verschillende fasen doorlopen. Daarvan kan je zeggen, die zullen dan bij uitzondering wat vaker moeten plaatsvinden*." (Afdelingshoofd #4). Het is hierbij ook belangrijk te kijken naar welke risico's de gemeente loopt. Indien het risico hoog is ervaart men het als belangrijk dat er weer vaker over gerapporteerd wordt.

<u>Financiële verantwoording: Positieve gevoel overheerst.</u>
Over de financiële verantwoording is men over het algemeen positief. Er wordt vooral op hoofdlijnen gerapporteerd en de grootste afwijkingen worden kenbaar gemaakt en uitgelegd. Gedurende de permanente beleidsevaluatie is men ook wat dieper ingegaan op de financiële situatie. Dat voelde als een goed moment om mensen hier beter over te informeren. De hoeveelheid kritische vragen die de gemeenteraad hierover stelt valt volgens hem erg mee en hij heeft dan ook wel vertrouwen in deze huidige systemen. "*Iedereen (alle raadsleden) tot in detail meenemen is toch onhaalbaar. Maar dat je echt een paar avonden voor zo'n onderwerp uittrekt, vind ik wel goed*." (Afdelingshoofd #5) Het sterke punt van dit systeem is dat de benodigde informatie heel snel boven water kan komen en in de discussie kan worden gebracht, zodat er nog aan de voorkant van het proces kan worden bijgestuurd. "*Achteraf is niet meer bij te sturen. Achteraf is namelijk alleen de rekening te betalen*" (Afdelingshoofd #4). Daarom is het van belang dat dit in de cultuur van de organisatie geborgd is. (Afdelingshoofd #4) Wie er in de organisatie zit hoort niet uit te maken. Het systeem zorgt ervoor dat het zo werkt, indien het goed geborgd is in het systeem. Toch blijven mensen erg belangrijk, want "*het blijft altijd mensen werk. Een machine maakt nooit een fout*." (Afdelingshoofd #4) Dat maakt dan ook juist de borging weer zo belangrijkheid. "*Je moet mensen vertrouwen, maar omdat de mensen muteren en omdat sommige mensen niet zijn te vertrouwen moet je dat borgen. [...] Continuïteit is belangrijk bij verantwoording afleggen. Continuïteit zit niet in mensen, dus dat moet je in systemen zoeken*." (Afdelingshoofd #4).

<u>Verhoudingen en rollen binnen de gemeente: Weinig informeel contact.</u>
Bij de algemene indruk is al een voorschot genomen op dit onderwerp. Een belangrijk punt dat genoemd werd in het kader van de verhoudingen en rollen binnen de gemeente is verwachtingen management. Door de voorbereiding op de permanente beleidsevaluatie samen te laten doen door de woordvoerders uit de gemeenteraad en de specifieke ambtenaren en mensen mee te nemen in het proces van hoe de permanente beleidsevaluatie eruit moet zien, creëer je dezelfde verwachtingen aan beide kanten. (Afdelingshoofd #5) Bij een andere afdeling hebben ze ervoor gekozen de presentatie met de portefeuillehouder door te lopen, maar de inhoudelijke keuzes zijn vooral gemaakt door de ambtenaren op basis van wat de grote uitgavenposten waren. Al was de opzet van een excursie en de thema's voor het inhoudelijke gesprek daarna voorbesproken met een aantal raadsleden. "*Dat werd gewaardeerd (*door de raadsleden*)*." (Afdelingshoofd #3) Maar dit brengt wel moeilijkheden met zich mee. De portefeuillehouder schrok daar in eerst instantie namelijk van. "*Is dat gebruikelijk dat ambtenaren zomaar direct zoiets (*de permanente beleidsevaluatie*) met raadsleden gaan voor bespreken?*" (Afdelingshoofd #3) Achteraf was hij eigenlijk erg tevreden met hoe de bijeenkomsten verliepen. Hij was enkel een grotere afstand gewend tussen de raad en ambtelijk apparaat. Deze afstand wordt in de ogen van een afdelingshoofd verkleind door de raadsacademie. Volgens een afdelingshoofd (Afdelingshoofd #3) is het goed dat raadsleden de

gezichten van de aanspreekpunten op de verschillende thema's ook kennen. "*Dat ze durven te vragen. Dat je niet de situatie krijgt dat je schriftelijke vragen gesteld krijgt van raadsleden waarvan je denkt, het is een misverstand. Even een telefoontje en het misverstand was uit de wereld geweest. Het zou fijner zijn als ze ook durven te bellen. Het is voor ons ook wel opletten, want je kunt natuurlijk niet politieke vragen gaan beantwoorden. Je kunt best wel feitelijke informatie geven. Maar je moet oppassen dat het niet politiek gaat worden. Dat vraagt alertheid. Maar goed, volgens mij zijn we wel zo professioneel dat dat moet kunnen*." Zo zouden de nodige politieke issues verholpen kunnen worden met een simpel telefoontje. Maar dan moet de raadsleden wel weten welke ambtenaar ze moeten hebben en het vertrouwen hebben dat ze eerlijk antwoord krijgen.

Onderling vertrouwen tussen de lagen van de gemeente komt nog vaker ter sprake. "*Ik denk dat een raad toch wel goed voelt als er spanningen zijn in het college. En op een of andere manier werkt dat door. Als er wantrouwen is tussen college en raad, dan werkt dat door naar ambtenaren toe. Want dan is er bij de raad dan toch het wantrouwen van, oké die werken voor die portefeuillehouders, krijgen we wel volledig de informatie? Dat werkt door. Dus die kramp die na het Eemhuis ontstond. Dat ging van boven naar beneden. Iedereen zat in de kramp. En dat is beter geworden. En ik hoop dat dat zo blijft, maar dat zal dit college weer moeten gaan uitwijzen.*" (Afdelingshoofd #3) Dit werkt overigens beide kanten op, want zo wordt er gesteld; "*Het vorige college werkte dan weer veel beter met de raad en dan zie je dat dat ook direct weer doorwerkt richting ambtenaren*." (Afdelingshoofd #3) Terwijl één probleem al voor een hoop problemen kan zorgen. "*Als er ergens een kink in de kabel zit heb je daar allemaal last van.*" (Afdelingshoofd #3)

<u>De grens opzoeken: Efficiënter of volgens het systeem.</u>

Wat de uitvoerders als lastig ervaren aan de verantwoording is de striktheid van de kaders. Zo zijn er voorbeelden te noemen waarvan de doelmatigheid van de besteding van het publieke geld vele malen groter is dan gebruikelijk, maar de rechtmatigheid van de besteding van het geld is discutabel te noemen. Er worden natuurlijk geen wetten overtreden, maar de werkwijze zijn eerder onorthodox te noemen. Het is een beetje langs de grens werken en de grens opzoeken. De vraag is echter of er hier het vertrouwen voor is, vanuit het management en vanuit de raad? "*Dat zijn toch dingen die het werken voor ons allemaal makkelijker maken, als dat vertrouwen er is.*" (Afdelingshoofd #3)

"*Het hele systeem waar mensen werken is gericht op vertrouwen. En vertrouwen is hartstikke goed. En vertrouwen is goed om op basis daarvan te gaan werken, maar in situaties waar zaken niet goed gaan dan kan het vertrouwen wel eens onder druk komen te staan*." (Afdelingshoofd #4). Soms geven mensen om welke redenen dan ook niet op tijd aan dat er wat mis is. Indien er dan in het systeem is geborgd, in verschillende instrumenten, dat iemand anders aan de bel kan trekken dan creëert dat vertrouwen. Want je kan dan op de mensen vertrouwen en hebt de zekerheid dat het verantwoordingssysteem vervolgens de meeste fouten die nog niet waren aangegeven eruit zal halen. De meeste, want zolang er met mensen gewerkt wordt zal er altijd wat mis kunnen gaan. Dat is niet erg, maar daar moet men wel rekening mee houden.

"*In het vak van financiën zeggen ze de laatste 15 jaar; vertrouwen is goed, maar controle is beter. Daar ben ik het niet mee eens. Vertrouwen is goed en controle is ook goed. Je moet naast het vertrouwen het vertrouwen ook niet schaden. Dat betekent dat er op de geijkte momenten toch ook controle moet plaatsvinden. En de controle wijst meestal uit dat bijna alles goed gaat. Dus dat is fijn, dat je weet dat het goed gaat, maar ook dat in situaties dat het niet goed gaat kan je erop vertrouwen dat het in beeld wordt gebracht*." (Afdelingshoofd #4). Dat is voor de politieke organen van de gemeente hartstikke belangrijk volgens een afdelingshoofd. Dat ze kunnen vertrouwen op de mensen, maar dat ze achteraf via het systeem ook kunnen zien of dat vertrouwen terecht is geweest. "*Vertrouw niet op het systeem. Het systeem zorgt ervoor dat je het vertrouwen terecht hebt gegeven. Het systeem zorgt ervoor dat de grote fouten uiteindelijk naar buiten komen*." (Afdelingshoofd #4) Het vertrouwen moet liggen bij de professionaliteit van de organisatie. Bij de checks en balances in de organisatie, zoals de rekenkamer, de accountant, de

verhouding tussen afdelingshoofden en sectorcontrollers. Om vertrouwen te bewaken in de organisatie moet er interne borging zijn en externe toetsing.

Over het algemeen staan de ondersteuners echt in dienst van de gebruikers en zijn ze bereid om mee te denken. De ondersteuners zijn positief over de verandering, maar geven ook aan het ze niet uitmaakt als de gebruikers het anders willen. Er wordt zelfs gezegd "*Het is hun beleidsevaluatie.*" Daarom vinden ze het ook goed dat de verantwoordingcyclus vier jaar beslaat, zolang er maar goed contact blijft met de betrokken raadsleden. Na het Eemhuis debacle werd er veel spanning in de organisatie ervaren die langzaam weg ebt met de tijd. Hierdoor komt er ruimte voor vertrouwen. Om het vertrouwen te laten groeien is het belangrijk om voor goede borging te zorgen in de organisatie. De ondersteuners vinden het jammer dat de verantwoording vooral op het verleden is gericht en zouden graag meer aandacht voor de toekomst zien. Hier is echter wel begrip voor. "*Vertrouwen is goed en controle is ook goed*." (Afdelingshoofd #4).

5. Analyse

In dit onderdeel ga ik de empirische data uit het voorgaande hoofdstuk nader bestuderen door de empirische data vanuit de verschillende groepen naast elkaar te leggen. Hierbij let ik op overeenkomsten en verschillen bij de verschillende thema's. Sommige thema's kwamen enkel onder bepaalde groepen naar voren. Deze heb ik onder overige punten geplaatst. De analyse geeft gaande weg antwoord op de onderzoeksvraag welke aspecten van belang zijn voor het functioneren van de verantwoordingssystematiek.

5.1 Algemene indruk

Zowel onder de gebruikers, informanten als systeembeheerders heerst het idee dat de verantwoording nog verder ontwikkeld moet worden. Er wordt gesproken over een optimum dat nooit bereikt kan worden. Simpelweg omdat als het optimum bijna bereikt wordt dan zal er een nieuw optimum ontstaan. De factor tijd speelt hierin een belangrijke rol. Deze zoektocht naar het optimum wordt wel oprecht genoemd vanuit twee van de systeembeheerders. Zij spreken ook meer in termen van: "*Dat is nog niet geslaagd*" en "*ik denk ook zeker dat die tot resultaten zal leiden*". Deze instelling wordt deels gedeeld door enkele gebruiker met uitspraken als, "*het gaat steeds beter*". De andere drie gebruikers laten zich er echter nog kritischer over uit, zoals dat de vernieuwing niet echt gelukt is. Zij geven aan dat de wijze waarop het nu gaat (nog) niet goed genoeg is. Toch onderschrijven alle gebruikers het principe van de vernieuwing op hoofdlijnen. Het is echter de invulling van de details waar onvrede over is.

De systeembeheerders kijken over het algemeen het meeste terug naar het verleden. Een reden hiervoor kan zijn dat zij over het algemeen ook veel langer bij de gemeente aanwezig zijn dan de vier gebruikers. Ten opzichte van een voorgaande raadsperiodes gaat het nu beter zeggen vier van de systeembeheerders.

De vier informanten stellen zich vooral op ten dienste van B&W en raadsleden. Zij benadrukken het belang van goede verantwoording. Ze zijn redelijk positief over de huidige ontwikkelingen en zien ruimte voor (noodzakelijke) verbeteringen.

5.2 Beleidsevaluaties

Dit blijkt als de vier informanten praten over de permanente beleidsevaluaties. "*Het is hun beleidsevaluatie.*" Deze opmerking komt niet voort uit desinteresse, maar lijkt voort te komen uit een wens zo goed mogelijk ondersteuning te leveren aan dit proces. Zij geven hiermee ook aan dat zij niet degenen zijn die uiteindelijk als vertrouwer in het systeem moeten optreden. Een informant noemt de vernieuwde wijze voor beleidsevaluatie een procesverbetering. Dit om beter antwoord te kunnen geven op de vragen vanuit de samenleving (en volgens hen daarmee vanuit de raad). Dit is een andere reden dan vier van de systeembeheerders geven. Zij voeren aan dat het is gedaan om de vragen betreffende de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid beter te kunnen beantwoorden, terwijl zij erkennen dat het ook deels een bezuinigingsmaatregel was. De bezuinigingsmaatregel wordt onderschreven door de vier systeembeheerders bij de invoering van de verandering in 2011.

Een onderdeel, waar enkelen betrokkenen vanuit verschillende groepen nog mee zitten, lijkt het uitdiepen van een beleidsterrein te zijn. Bij twee van de gebruikers zit hier angst. De angst dat er nog iets achter gehouden wordt dat zij eigenlijk moeten inzien. Binnen de organisatie wordt geprobeerd deze angst te overkomen door de woordvoerders van het betreffende beleidsterrein vooraf te vragen wat zij de belangrijke thema's vinden. Dit is echter niet bij alle gebruikers bekend, waardoor deze maatregel niet het volledige effect lijkt te bereiken. Toch lijken ook alle systeembeheerders en de vier informanten nog te zoeken naar de beste opzet om het beleidsterrein zo goed mogelijk uit te diepen. Er is hierbij oog voor de obstakels die de vier gebruikers ook zien. Zo onderkennen alle betrokkenen dat twee avonden per beleidsterrein niet de mogelijkheid biedt om overal op in te gaan. Bij de gebruikers zijn hier de meeste klachten over. Twee van de vier geven aan dat doordat er (te) weinig sessies zijn, wordt er niet een volledig beeld gecreëerd. Een derde gebruiker geeft aan niet tevreden te zijn over het niveau van het gesprek, zonder hier het aantal sessies bij te betrekken. Nu wordt er ook

niet verwacht dat er een volledig beeld ontstaat gedurende de gesprekken maar het beeld, dat gecreëerd wordt, zou wel dichterbij de werkelijkheid moeten staan. Meer uren erin steken is genoemd als een mogelijke oplossing, maar hiertegen werden ook direct praktische bezwaren genoemd zoals de drukke agenda van raadsleden, voor wie raadslid zijn geen fulltime functie is.

Als de oplossing in een andere richting gezocht wordt, dan komt de aanwezigheid van raadsleden bij de verschillende sessies ter sprake. Hier uiten vooral de informanten hun teleurstelling dat de aandacht van de raadsleden vooral uit lijkt te gaan naar de retrospectieve eerste bijeenkomst. De helft van de informanten noemt dit. Deze bijeenkomst is volgens deze informanten voor de gebruikers belangrijker omdat deze bijeenkomst voor de gebruikers helpt bij de controlerende functie die de raad heeft. Het viel bij de twee informanten dan ook op dat de tweede bijeenkomst die dient om naar de toekomst te kijken minder goed bezocht wordt dan de eerste. Dit wordt onderschreven vanuit drie gebruikers die zeggen dat de tweede bijeenkomst meer ingericht lijkt te zijn op de informanten. Dat zij hiermee alvast een peiling kunnen doen van de wensen en ideeën van de gebruikers en dat dan kunnen meenemen naar het volgende voorstel. Daarnaast werd de tweede bijeenkomst niet altijd bezocht door mensen die aanwezig waren bij de eerste bijeenkomst. Een probleem dat hierbij gezien werd was dat er waardevolle tijd besteed werd aan vragen en onderwerpen die bij de eerste bijeenkomst al ter sprake waren gekomen. Volgens de twee informanten die hierop wijzen stellen dat de oorzaak hiervoor is dat er bij die tweede bijeenkomst raadsleden aanwezig waren die er bij de eerste bijeenkomst niet bij waren. Dit werd vanuit de systeembeheerders een wisselende aandacht genoemd. Andere reden die genoemd werd om dit te verklaren was dat er soms meerdere onderwerpen op de planning staan op één moment waar gebruikers bij moeten zijn.

Het belang van een goede planning wordt hierboven dus al aangestipt. Bij het spreken van de gebruikers werd hier ook aandacht aan besteed. Begin 2014 is de motie van Groen Links en de Socialistische Partij verworpen waarin werd gevraagd tot vaststelling van de planning. De vernieuwde permanente beleidsevaluaties kennen dus voorlopig geen vastgestelde planning door de raad.

Hierdoor is er momenteel geen duidelijkheid over wat wanneer gebeurt. Wanneer er gesproken wordt over planning kijkt men ook naar de frequentie waarmee de permanente beleidsevaluaties plaatsvinden. Alle informanten geven aan dat om de vier jaar een beleidsterrein realistisch is. Tussentijdse kleinere evaluaties worden dan wel wenselijk geacht, want om de vier jaar klinkt als weinig wordt er gezegd. Dus tussentijdse evalueren om zo af en toe bij te sturen indien noodzakelijk. Een ander geluid uit dezelfde groep is dat om beleidseffecten goed te meten om de vier jaar goed is. Er is een informant die hierover begint. Vanuit drie gebruikers is er onvrede over de frequentie waarmee de beleidsterreinen bekeken worden. Er zijn stemmen in de raad om per onderwerp te bekijken hoe vaak het behandeld moet worden. Zo wordt er gesteld door twee gebruikers dat de drie decentralisaties meer evaluatie zouden moeten kennen dan andere beleidsterreinen. Dit is echter een specifiek kritiekpunt, wat inmiddels gehonoreerd is en over het algemeen lijken zij om de vier jaar ook goed te vinden.

Een van de succesfactoren die genoemd is om de vernieuwing te laten slagen is de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de betrokkenen. Vanuit vier systeembeheerders en twee informanten zijn hier positieve opmerkingen over. Variërend van dit is een constructiever proces dan puur een tekst aanleveren waar mensen op gaan schieten tot het elkaar beter leren kennen.

Een gevaar dat reeds blijft bestaan is de onduidelijkheid die door een van de gebruikers ervaren wordt over wat er gebeurt met de resultaten van de beleidsevaluaties en wie er vooraf bepalen met de ambtenaren wat de prioriteiten zijn in de evaluatie. Deze onduidelijkheid leidt namelijk tot een gevoel bij gebruikers dat zij geen grip hebben op de situatie. Een situatie van waaruit zij wel hun functie moeten vervullen. Daarom is het belangrijk om deze onduidelijkheid weg te nemen. Hiervoor moeten wel kansen benut worden. Maar over deze kansen later meer.

5.3 Financiële verantwoording

De financiële verantwoording wordt ook belangrijk geacht. Bij de gebruikers wordt het eenmaal gekoppeld aan de beleidsevaluaties, want beleid heeft een prijskaartje en daar moet op een

gegeven moment ook naar gekeken worden. Iedereen is het eens dat financiële verantwoording belangrijk is. Het doel van de verandering was om meer aandacht te vestigen op het beleidsaspect. Om dit te bereiken is de beleidsevaluatie losgekoppeld van de begrotingscyclus. Nergens in de beleidsdocumenten staat dat het ten doel heeft minder aandacht te besteden aan het financiële aspect.

Alle informanten en systeembeheerders lijken het eens te zijn dat financiële verantwoording op hoofdlijnen genoeg is in eerste instantie. Indien het belangrijk wordt geacht is het mogelijk om meer informatie te verschaffen, maar het is geen bezigheidstherapie. Het is in hun ogen niet haalbaar om de volledige raad tot op ieder detail mee te nemen in de financiën. Bij alle vier de gebruikers zijn hier instemmende geluiden over te horen. Het is namelijk niet de functie van de raad om tot op detailniveau bezig te zijn met de verantwoording. Wel is het volgens alle vijf de systeembeheerders, die hierover spraken, belangrijk om de mogelijke keuzes en momenteel gemaakte keuzes voor te leggen en uit te leggen aan de gebruikers die invloed hebben op hoe de verantwoording er nu uit ziet. Hier zou meer aandacht voor moeten zijn volgens hen. Dit kan namelijk zorgen voor meer duidelijkheid wat kan leiden tot meer begrip.

Vanuit een van de informanten wordt geopperd om de risicorapportages, die nu twee jaarlijks zijn, te koppelen aan een aantal indicatoren om te bepalen hoe vaak rapportages nodig zijn. Er zou vaker gerapporteerd mogen worden bij projecten met hoog risico en/of een korte looptijd. Hier staat dan tegenover dat er minder vaak gerapporteerd zou worden bij projecten met een laag risico en/of lange looptijd.

Vanuit drie van de gebruikers komt een opmerking over de onduidelijkheid omtrent de rol van de accountant. Een gebruiker ging hier diep op in. Een andere gebruiker stipte dit kort aan, terwijl de andere twee gebruikers dit niet noemden. Deze onduidelijkheid wordt opgemerkt door twee systeembeheerders. Hier zit een interessante spanning, want de accountant staat in dienst van de gebruikers om de organisatie te controleren en de gebruikers van onafhankelijk advies te voorzien. De accountant heeft echter vaak een werkplek binnen de organisatie en het is voor de systeembeheerders niet hun rol, taak of functie om de gebruikers te informeren hoe de accountant het best benut kan worden. Het is aan de raadsleden om te beslissen hoe zij dit het liefst ingevuld willen zien worden door de accountant.

5.4 Verhoudingen en rollen binnen de gemeente

De verhoudingen binnen de gemeente zijn een veel besproken onderwerp. Bij dit onderwerp komt het woord vertrouwen het meest terug. Iedereen noemt het Eemhuis als een debacle dat voor extra wantrouwen heeft gezorgd. Uit alle groepen klinken geluiden over de spanning die toen zijn piek bereikte en door de hele organisatie te voelen was. Er was vanuit de verschillende groepen hier ook begrip voor. Zo stelde een van de informanten dat als je verantwoordelijk bent voor de controle als raad en er gaat iets ernstig mis, dan is het begrijpelijk dat je daar een slecht gevoel aan overhoudt en dat meeneemt naar het volgende gesprek.

Deze spanning werd door de hele organisatie gevoeld. Dat er een gevoel heerste dat er veel wantrouwen was tussen raad en college, college en ambtelijk apparaat en raad en ambtelijk apparaat wordt namelijk door alle groepen onderschreven. Deze driehoek wordt meerdere malen onderschreven vanuit verschillende groepen.

Vanuit de literatuur is dit ook te verklaren. Nooteboom (2009) stelde dat vertrouwen alleen beschadigd kan raken. Het is niet te bewijzen dat iemand te vertrouwen is, maar het is wel te bewijzen dat iemand het vertrouwen niet verdient. Dat laat de spanning in Amersfoort rondom het Eemhuis ook zien.

Drie van de informanten merken ook op dat de laatste tijd steeds meer ontspanning ontstaat. Dit schrijven zij toe aan de factor tijd. Een van de gebruikers noemde ook de veranderingen in de interne processen, die schepten vertrouwen. De raadsacademie speelt hier ook een rol in volgens de twee van de informanten en drie van de systeembeheerders. Deze informanten zien de raadsacademie als een goede manier voor raadsleden om de ambtenaren beter te leren kennen. Dat helpt om makkelijker vragen te stellen, elkaar te leren kennen en de afstand te verkleinen. Dit gaat echter niet altijd goed geven enkelen systeembeheerders en gebruikers aan. Later meer hierover met een voorbeeld.

Eerst is het namelijk goed om te kijken wat de oorzaak van deze afstand is. Deze oorzaak is volgens de betrokkenen terug te leiden tot de invoering van het dualisme. De striktere scheiding tussen college en raad had toen ook gevolgen voor het contact tussen het ambtelijk apparaat en de raad. Dit is formeler, zakelijker en afstandelijker geworden volgens betrokkenen. Dit hoort bij de wettelijke beschrijving van de (nieuwe) rollen. Er hoort een gezond wantrouwen te zijn zeggen drie van de systeembeheerders. Dit merkte ook twee van de gebruikers op. Het wordt normaal geacht dat de raad een beetje wantrouwend is tegenover college. Dit zien zij als hun taak en zeker die van oppositiepartijen. Daarvoor is begrip vanuit de organisatie, want dat hebben de raadsleden nodig om hun controlerende functie goed uit te voeren. Toch komt er vanuit de groepen systeembeheerders en informanten geluiden dat het jammer is dat het informeel contact grotendeels is weggevallen na het dualisme. Volgens een gebruiker is de wijze waarop het contact loopt eigenlijk niet zo heel belangrijk, maar is het ondergeschikt aan het resultaat. Zolang er maar een antwoord komt waar de gebruiker iets aan heeft.

Om tot juiste resultaten te komen vinden verschillende betrokkenen het goed dat er een goede werksfeer is. Hierbij wordt een belang gehecht aan rolvastheid van verschillende groepen. Rolvastheid kan ook de raad helpen volgens vier van de systeembeheerders. Indien de verschillende lagen een bepaalde rolvastheid en structuur creëren dan kan er daarbinnen meer vrijheid genomen worden en wordt de kans verkleind om in oude reflexen te schieten, zoals een risico-regel-reflex of het betrekken van de stellingen coalitie tegen oppositie. Vanuit de gebruikers wordt er ook kritisch gekeken naar de rolvastheid van de raadsleden. Zo lijkt er volgens een gebruiker een gebrek te zijn aan interesse voor de technische kant van beleid. Hierdoor staat het grote plaatje niet altijd voorop en verliest men zich soms in details. Het is oké als raadsleden naar de details kijken, zolang het grote plaatje maar het doel blijft. Dat gebeurt niet altijd. Hierin zijn de raadsleden niet rolvast volgens vier betrokkenen uit verschillende groepen.

Een ander punt dat belangrijk is voor een drietal informanten en systeembeheerders is dat zij meer willen zijn dan hun werk. Als voorbeeld worden financieel specialisten genoemd. Als er vertrouwen in hen wordt uitgesproken dan gaat dat meestal over de betrouwbaarheid van de cijfers die zij aanleveren. Maar zij willen graag meer zijn dan alleen de cijfers. Meer dan alleen financieel specialist, zoals ze soms ook genoemd worden door de gebruikers, maar zij willen financieel adviseur zijn. Dan komt er een andere manier van vertrouwen naar boven. Namelijk vertrouwen in de intentie van de financieel specialist om de vertrouwer van zo goed mogelijk advies te voorzien. In het citaat worden open intenties genoemd. Ik beperk mij tot intenties. Gezien de tweede (vertrouwde is eerlijk) en derde trap van vertrouwen (vertrouwer kan benadeelt worden als vertrouwde niet eerlijk is) uit de literatuur, vertrouw je dat de ander eerlijk is en zijn competenties inzet ten behoeve van de (/jouw) zaak. Vanuit de vertrouwers in de gemeenteraad en het college wordt aangegeven vertrouwen te hebben in de competenties van de mensen die te maken hebben met de verantwoording, dat zijn de specialisten. Toch komen er in het volgende voorbeeld twijfels boven over de werkwijze en daarmee over de intenties van deze mensen.

Het beloofde voorbeeld hierover is terug te zien in een Masterclass van de raadsacademie. Deze masterclass liep niet zoals gewenst. Twee van de gebruikers waren geschokt over het feit dat de ambtenaren daar een vraag stelden over de kadernota. Deze vraag werd door drie van de gebruikers als (mogelijke) politieke vraag ervaren, terwijl het college niet aanwezig was. De meningen hierover verschilden per gebruiker, maar het is zeker dat deze vraag niet goed viel bij de meesten. Dit werd door een enkele gebruiker gezien als een gemiste kans om samen te filosoferen over de noodzaak tot kadernota. Opvallend is dat deze gebruiker op een andere manier naar het woord masterclass keek. Masterclass suggereert dat je informatie ontvangt. In deze masterclass werd er echter gevraagd om mee te denken. Met meningen variërend van “dat kan echt niet” tot “ik vond het wel aardig” wordt er door de gebruikers hier duidelijk verschillend over gedacht. Door twee van de systeembeheerders werd hier enigszins teleurgesteld op gereageerd dat dit niet mogelijk was. Er was hoop dat dit wel mogelijk was. Echter was de wijze van contact formeler dan gehoopt.

Hier loopt ook de groep informanten tegen aan. Een informant geeft aan dat zij professioneel genoeg zijn om feitelijke vragen van raadsleden ook op informele wijze te beantwoorden, maar dat het gros van de vragen momenteel op een formele wijze worden gesteld. De informanten zijn overwegend van mening dat raadsleden altijd mogen bellen. Indien de informanten het gevoel hebben dat de vraag te politiek geladen dan verwijzen ze door. Ook denken twee van de informanten dat het goed is voor de raadsleden om de gezichten te kennen van de aanspreekpunten op de verschillende thema's. Dit sluit aan bij een opmerking van een systeembeheerder die aangeeft dat vertrouwen in iemand die je niet kent lastig is. Terwijl alle groepen juist aangeven dat het vertrouwen een heikel punt is in de verantwoording.

5.5 Wijze van informatievoorziening

Sinds de invoering van het dualisme is de wijze van informatievoorziening in de gemeente veranderd. Een veel besproken onderwerp vanuit alle groepen is dan ook het detail niveau van de verantwoording. Dit is een voortdurende zoektocht naar een alsmaar verschuivende stip op de horizon. Door het dualisme vergaat de informatie vergaring nu gevoelsmatig anders dan voorheen. De raad is voornamelijk afhankelijk van de informatie die geleverd wordt vanuit het college. Hetzelfde college dat zij moeten controleren. Ze controleren dus op basis van informatie die ze grotendeels krijgen van de partij die ze controleren. Dit maakt controle gevoelsmatig lastiger. Dit kan leiden tot een gevoel dat er geen grip is op de situatie. Hierin spelen de balans tussen cijfers en verhalen, het zogeheten tellen en vertellen, een rol. Ook wordt er aandacht besteed aan informeel informatie vergaren ten opzichte van formeel informatie vergaren.

Uit de gesprekken met de gebruikers lijkt het alsof de raad momenteel een beetje zoekende is hoeverre zij haar feitelijke informatie zelf uit de stad moet ophalen. Met feitelijke informatie worden de cijfers bedoeld. Dit zouden ze dan eventueel naast de cijfers van het college kunnen leggen ter controle van het college. Maar aangezien raadslid geen fulltime functie is het de vraag in hoeverre dit hun functie is. Daarnaast ligt er volgens drie van de gebruikers momenteel (te) veel nadruk op het informele gesprek tussen raadsleden en ambtelijke organisatie. Het gevoel heerst bij deze gebruikers dat de ambtenaren dit graag groter wilden maken. Daar kon een gebruiker in mee komen, maar dit informele gesprek is nog niet scherp genoeg. Dat gesprek kan nog beter worden ingericht. Andere opmerkingen die al wel weer terug zijn gekomen over dit onderwerp gaan bijvoorbeeld over de hoeveelheid gesprekken voor de permanente beleidsevaluaties. Waar het nu om gaat is dat de balans tussen de informele en formele kant zoek is geraakt. Het duurt te lang voordat er wordt doorgeschakeld naar de formele besluitvorming. Als dit voor de raadsleden te lang duurt dan ontstaat er wantrouwen. Een gevoel dat er iets niet klopt.

Een ander punt is de balans tussen tellen en vertellen. Het tellen met objectieve cijfers is noodzakelijk om de gebruikers een gevoel te geven dat zij hun controlerende functie goed kunnen uitoefenen. Dit gevoel is momenteel maar in beperkte wijze aanwezig bij de gebruikers. Ook vanuit drie van de systeembeheerders wordt onderschreven dat het belangrijk is om de cijfers te presenteren in reeksen, zodat de gebruikers van de verantwoording beter gebruik kunnen maken van de cijfers. Als er reeksen van cijfers worden gepresenteerd is het makkelijker om deze cijfers te gebruiken als benchmark en om trends te ontdekken. Bijvoorbeeld hoe Amersfoort het doet in de loop der jaren en of deze trend ook te zien is in dezelfde mate in andere vergelijkbare gemeenten in Nederland. De informanten hebben zich niet uitgelaten over dit onderwerp, maar verder lijkt er een unaniem gevoel te zijn dat hier meer aandacht aan besteed kan worden. Aan de andere kant is het vertellen, het verhaal dat de cijfers tot leven brengt. Dit verhaal is soms te politiek gekleurd wordt er geklaagd vanuit een gebruiker. Het verhaal zou zakelijker kunnen. Het voelt momenteel bij deze gebruiker soms een beetje als een reclamefolder aan. Twee andere gebruikers gaven aan dit als normaal te beschouwen en hadden er geen probleem mee. De gebruikers sluiten de rijen als het gaat om de cijfermatige kant van de verantwoording, maar over de verhalende kant van de verantwoording is geen eenduidige mening.

5.6 Fouten gebeuren

Waar alle betrokkenen wel eenduidig over zijn, is dat zij fouten als menselijk beschouwen. Dit betekent dat een volgende fout niet te voorkomen is, want fouten zijn menselijk. Zij zijn het ook unaniem eens dat het belangrijk is om de gevolgen van deze fout te beperken. Maar dit is lastig, want zoals vanuit de informanten al aangegeven wordt, weet niemand wanneer de volgende fout plaats zal vinden. Niemand weet waar deze fout gemaakt zal worden en niemand weet wat voor fout dit zal zijn. Dat zijn drie redenen die het lastig maken om de gevolgen van de fout te beperken. Eén van de lessen getrokken uit het Eemhuis debacle is dat fouten eerder kenbaar gemaakt moeten worden. Om ervoor te zorgen dat dit goed geborgd is in de organisatie is het belangrijk om dit in meerdere instrumenten vast te leggen volgens de informanten.

Er heerst momenteel een lichte angst bij de informanten dat iedereen nu verwacht dat het foutloos zal gaan, maar dat is niet het geval. Ook worden er twijfels geplaatst bij het vertrouwen dat in het risicomanagement wordt gestopt. Want als je risico's in kaart hebt gebracht betekent dit nog niet dat de risico's niet optreden. Twee van de systeembeheerders geven aan dat de risicorapportages bedoeld zijn om de risico's wel overwogen aan te kunnen gaan. De meeste systeembeheerders leggen daarom liever de nadruk op het vooraf bedenken wat je gaat doen als er een fout ontdekt wordt. Het eerder besproken informeel contact is volgens hen hierbij belangrijk, want als je elkaar beter kent dan heb je beter inzicht in de intenties van de ander. Hierdoor kan je mogelijk beter inschatten wat de redenen voor de fout zijn en dat maakt het mogelijk om de situatie beter op te lossen. Volgens de systeembeheerders zou het hierdoor ook makkelijker moeten worden om los te laten in vertrouwen. Dit zien zij momenteel nog als iets dat lastig is voor raadsleden. Een informant geeft aan dat vertrouwen goed is en controle ook. Controle kan bewijzen dat vertrouwen terecht was.

5.7 Overige punten

Onder overig breng ik enkele punten in die niet belicht zijn in de voorgaande analyse, maar ik niet onderbelicht wil laten, omdat ik het gevoel heb dat de betrokkenen hier waarde aan hechten. Daarom wil ik aandacht besteden aan de volgende drie punten.

Het eerste punt heeft betrekking op de externe partijen. Externe partijen zijn lastig om grip op te krijgen. Dit onderwerp kwam als eerste ter sprake bij een informant. Die gaf aan dat het lastig is om goed te verantwoorden over de externe partijen. Ook had de informant nog nooit iets gehoord vanuit de gemeenteraad over de prestatieafspraken die de informant maakte met de externe partijen. Dit geluid staat in een vreemd soort contrast met de geluiden die ik heb opgevangen bij twee van de gebruikers. Zij lijken het als vervelend te ervaren dat de raad niet kan meepraten over de prestatieafspraken die met externe partijen gesloten worden. Er is vanuit de raad maar een beperkt inzicht in de zaken rondom externe partijen. Hierdoor wordt er extra veel van het vertrouwen gevraagd, wat soms lastig is voor de gebruikers.

Het tweede punt dat in gesprekken is opgekomen maar nog niet is besproken, is het opzoeken van de grenzen van de verantwoording. Dit blijft een soort schemerzone waarover veel twijfels heersen. Ambtenaren komen soms met innovatieve ideeën, die efficiënter zijn dan de traditionele manieren, maar deze ideeën zijn niet altijd even gebruikelijk. Daardoor is het soms lastig te verantwoorden, want het verantwoordingssysteem is niet altijd ingericht op innovatieve ideeën vanuit de ambtenaren. Het systeem is daar niet flexibel in. Er werd in deze gesprekken geen harde kritiek geleverd op het systeem, maar wel aangegeven dat het voor ambtenaren soms lastig is. Dit levert vervolgens een situatie op waar een mogelijke verbeterslag gemaakt zou kunnen worden.

Het derde punt, dat opkwam in de gesprekken, was bij een gebruiker die voorstelde dat er meer geëxpliciteerd zou kunnen worden. Daarmee wordt bedoeld dat het college aangeeft dat ze op bepaalde beleidsterrein vragen om vertrouwen in het plan om ideologische redenen. Daar zijn dan geen SMART cijfers over te controleren, maar heerst de gedachte dat het beleid een bepaalde invloed heeft op het grotere geheel zonder dat het goed aan te tonen is. Dan vraagt het college echt om vertrouwen van de raad. Op andere punten zijn mogelijk wel (SMART) cijfers beschikbaar en op deze punten kan de discussie dan ook gaan over deze cijfers. Het beoogde resultaat is wel of niet bereikt is afleesbaar aan de cijfers en daarna kan je met het verhaal

komen waarin de redenen voor het al dan niet slagen of falen van het beleid kan aanvoeren. Hier is verder niet diep (genoeg) op ingegaan met andere betrokkenen om een vergelijking van meningen te kunnen maken.

6. Theoretische reflectie

In dit hoofdstuk wil ik de analyses van de empirie waar mogelijk verbinden aan de literatuur en kijken wat dit betekent voor Amersfoort. Hierbij kijk ik naar de mogelijke valkuilen voor aanpassingen aan de verantwoordingssystematiek en hoe deze het beste op te vangen zijn.

6.1 Verder ontwikkelen

In de analyse is gebleken dat alle groepen het gevoel hebben dat de verantwoordingssystematiek momenteel nog verder ontwikkeld moet worden. Het proces is gaande en dit zal (hoogstwaarschijnlijk) altijd in beweging blijven. Dit sluit aan bij de theoretische overwegingen (zie Bovens (2007); Aucoin & Heintzman (2010); van den Berg (1999) blz. 11). Uit de analyse is gebleken dat geen van de gesproken betrokkenen van mening is dat het op hoofdlijnen een slecht idee is om deze richting op te gaan met de verantwoording. Het vertrouwen, dat het goed gaat komen met de verantwoording als die op de huidige wijze wordt voortgezet, is echter broos onder gebruikers. De oorzaak hiervan zit onder andere in de implementatie van het plan en de detailinvulling, die eraan gegeven is. Er is kritiek op de wijze waarop de (informele) gesprekken worden gehouden. Deze zouden een onvoldoende overkoepelende beeld geven over het beleidsterrein om de kaderstellende functie goed uit te voeren. Daarnaast is er onvrede bij de gebruikers over de resultaten van de permanente beleidsevaluaties. Een enkele gebruiker heeft helemaal geen zicht op wat er gebeurt met de resultaten, terwijl een andere gebruiker aangeeft dat het te lang duurt voordat er wordt doorgeschakeld van de informele gesprekken naar de formele besluitvorming. Dit soort processen vergen dus nog verdere aandacht en ontwikkeling om de vernieuwing te laten slagen en mogelijk een betere planning van de drie fasen van verantwoording zoals uiteengezet door Bovens en Schillemans (2010): informatie, debat en besluitvorming (zie blz. 10).

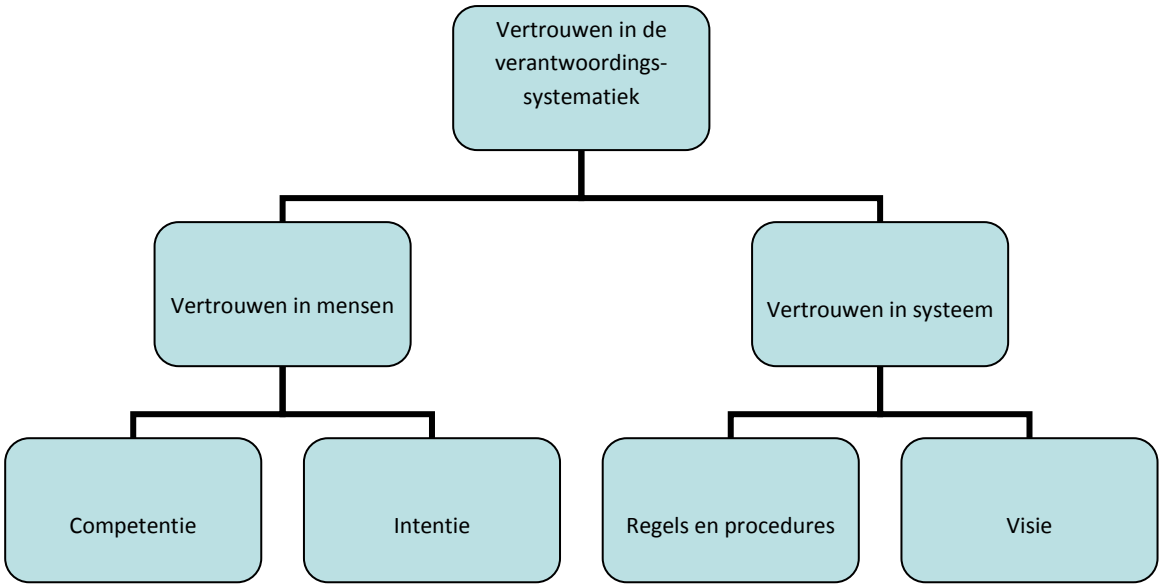
6.2 Vertrouwen en wantrouwen als basis van verantwoording

In de reactie van de respondenten valt heel veel het woord vertrouwen. Vertrouwen heeft daarbij vele betekenissen, die ik ook theoretisch heb behandeld. Vertrouwen wordt vaak behandeld als een doel: het creëren van vertrouwen. Hierbij wordt de aanname gebruikt dat meer vertrouwen de oplossing is. Momenteel geven alle gebruikers aan dat er al te veel vertrouwen gevraagd wordt aan de raad. Dit botst dus. Dat betekent dat meer vertrouwen vragen een valkuil kan zijn voor aanpassingen aan de verantwoordingssystematiek. Het is namelijk de functie van de raad om te controleren en kaders te stellen. Hiervoor is echter een gezonde hoeveelheid wantrouwen noodzakelijk. Als de raad namelijk volledig vertrouwen heeft in het college, dan vertrouwt zij dus alles wat het college zegt. Dat is geen gezonde situatie voor een orgaan dat als taak controle heeft. Dit betekent dat er gezocht moet worden naar een optimum van functioneel wantrouwen, wat betekent dat er ook een optimum van inter-persoonlijk en instrumenteel vertrouwen bereikt zal worden. Een optimum van functioneel wantrouwen is het moment waarop er genoeg wantrouwen is om de controlerende taak van de raadsleden goed uit te voeren. Een overdenking, die hierbij gemaakt kan worden, is dat een gebrek aan functioneel wantrouwen gelijk staat aan ongezond vertrouwen, waarin alles op zijn beloop wordt gelaten. Gezond vertrouwen is een optimale samenwerking. In een optimale samenwerking worden goede (in)formele gesprekken aangegaan en is de informatie uitwisseling zo optimaal mogelijk. Zo kan de controlerende taak goed uitgevoerd worden. In die zin lijken gezond vertrouwen en gezond wantrouwen hetzelfde te zijn.

Dit betekent dat de aanbevelingen zich zullen moeten richten op het omzetten van ongezond wantrouwen in vertrouwen in persoonlijke competenties en systemen, zoals ook veronderstelt in de theorie van leef en systeemwereld rationaliteit (Siebers, e.a, 2001, blz. 15). Hiermee wordt niet noodzakelijk bedoeld dat er gevraagd moet worden om meer vertrouwen, want de gebruikers geven al aan dat er al (te) veel vertrouwen gevraagd wordt. Hiermee wordt bedoeld dat, als er ongezond wantrouwen weggenomen kan worden er vanzelf vertrouwen ontstaat.

Typen vertrouwen

Met het voorgaande in gedachten wil ik doorgaan naar het derde punt. Hierbij wil ik aandacht besteden aan het in het theoretisch hoofdstuk ontwikkelde figuur 3 waarin vertrouwen nader uitgewerkt werd. In de praktijk van Amersfoort blijkt het model een goed uitgangspunt om de ervaringen te analyseren maar moet verder verfijnd worden om goed begrepen te kunnen worden zodat de belangrijke factoren in die praktijk te begrijpen zijn.



Figuur 3. Zie ook bladzijde 18.

De wisselwerking tussen vertrouwen in de mensen en vertrouwen in het systeem is volgens betrokkenen essentieel om tot vertrouwen te komen. Het een kan niet zonder het ander. Deze wisselwerking speelt dus in de praktijk een belangrijke rol.

De uitsplitsing van vertrouwen in mensen naar vertrouwen in de competenties van de vertrouwde en in de intenties van de vertrouwde was volgens de betrokkenen ook zeer belangrijk. Over de competenties was men kort maar over de intenties is des te meer gezegd. De vertrouwers lijken allemaal zonder uitzondering vertrouwen te hebben in zowel de algemene als de vakspecifieke competenties van de mensen waarmee gewerkt wordt. Over de intenties gaat het echter alle kanten op. Door het Eemhuis debacle is het vertrouwen broos en dat betreft vooral de intenties. Bijvoorbeeld als het lang duurt voordat het proces doorschakelt van informele gesprekken naar de fase in het proces waar de formele besluitvorming plaatsvindt. Gebruikers geven aan dat als dit te lang duurt dat er dan wantrouwen ontstaat. Dit wantrouwen is niet gericht op de competenties, want het gevoel ontstaat dat dit doelbewust gebeurt en daarmee vormt het onderdeel van de intenties van de vertrouwde. Hierin zijn kenmerken van de principaal-agent theorie terug te vinden. De principaal vertrouwt niet dat de agent hetzelfde doel voor ogen heeft en verwacht daarom dat de principal “geflest” zou kunnen worden door de agent. Dit is een gevaarlijke valkuil in de verantwoordingssystematiek.

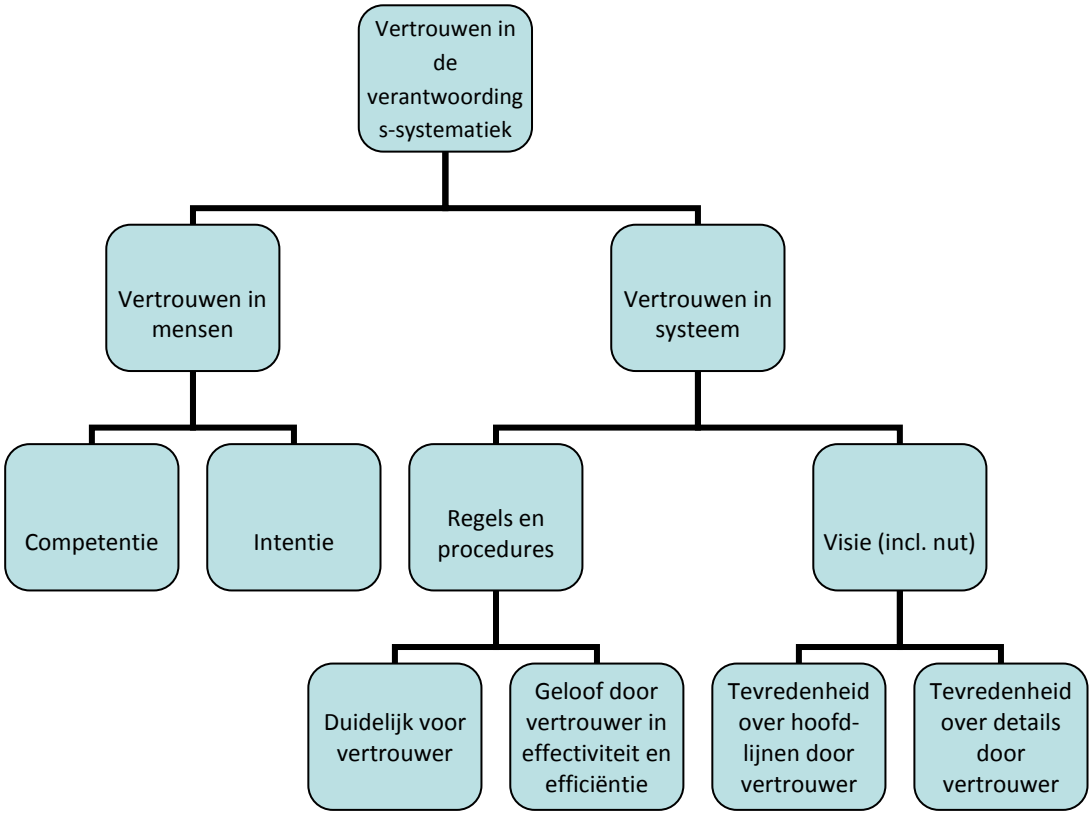
Het volgende deel van de uitsplitsing is het vertrouwen in het systeem. Hier bleek de theoretische uitsplitsing te algemeen voor een goede duiding van de empirie. Vertrouwen in het systeem was uitgesplitst in regels en procedures en visie, maar voor begrip van situatie is dit nog te algemeen. Om het vraagstuk beter te duiden is een verdere uitsplitsing nodig om de reacties van betrokkenen goed te begrijpen.

Regels en procedures zijn verder uit te spitsen in duidelijkheid voor vertrouwer en geloof door vertrouwer in effectiviteit en efficiëntie. Het eerste is bedoeld om te bekijken of de regels en procedures wel duidelijk zijn voor de vertrouwer. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat het lastig is voor de vertrouwer om een proces te vertrouwen dat niet duidelijk is voor de vertrouwer. Dit is weer gebaseerd op de uitspraak van betrokkenen dat de intentie van een persoon beter te begrijpen is als de vertrouwer de persoon in kwestie kent.

Hetzelfde lijkt te gelden voor vertrouwen in het systeem. Het is bovendien opmerkelijk dat het element van eerlijkheid (zie blz. 16) bij geen van de respondenten een rol speelde in de analyse. Kennelijk is dat element geen issue in deze casus. Het tweede deel van de uitsplitsing (zie figuur 4) is gebaseerd op uitspraken van betrokkenen dat het belangrijk is dat vertrouwer geloof heeft in de effectiviteit en efficiëntie van de regels en procedures. Als de vertrouwer geen geloof heeft in de effectiviteit en efficiëntie van de regels en procedures, zal de vertrouwer geen vertrouwen hebben in de goede werking van het systeem.

De verdere uitsplitsing heeft gevolgen gehad voor de analyse van het begrip visie. Hieronder moet nadrukkelijk voor de respondenten het nut begrepen worden, doordat de respondenten zich met het woord nut meer identificeren dan met het woord visie. De visie (inclusief het nut) van het systeem wordt door respondenten vervolgens verder uitgesplitst naar twee punten. Het eerste punt is geloof in de belangrijkste gedachten achter het systeem door de vertrouwer. Dit interpreteer ik als tevredenheid over hoofdlijnen door de vertrouwer. Het tweede punt is tevredenheid over details door de vertrouwer. Dit komt overeen met de bevindingen van Pressman en Wildavsky (1973), die aangeven dat dit een wereld van verschil kan betekenen voor succes in de publieke sector. Zij ontdekten een aantal redenen waarom er een verschil kan zijn tussen beleid en uitvoering. In dit onderzoek zit de reden vooral in de implementatie van details.

Om de situatie van verantwoording in Amersfoort goed te begrijpen moeten de belangrijke elementen van het model van vertrouwen die van belang zijn voor het proces van verantwoording als volgt verfijnd worden:



Figuur 4 aanpassing van Figuur 3.

Als ook aan deze vier aanvullende punten wordt voldaan, kan geconcludeerd worden dat het vertrouwen basaal aanwezig is in het verantwoordingssysteem.

De op basis van de betrokkenen aangescherpte mogelijke modelmatige aspecten van vertrouwen, kijk ik opnieuw naar de situatie in Amersfoort om tot analyse van de situatie te komen.

Vertrouwen in Amersfoort

Het blijkt dan dat de werking van de verantwoordingssystematiek nog niet volledig duidelijk is voor alle gebruikers hiervan. Er is één gebruiker die vragen stelt over hoe de regels en procedures precies in elkaar steken. Een andere gebruiker had niet het gevoel dat hij wist welk doel de anderen nastreefden. Ook heerste er onder de gebruikers onduidelijkheid waarin de permanente beleidsevaluatie verschilde van voorgaande instrumenten. Vanuit de systeembeheerders werd er geopperd dat er onduidelijkheid is voor de raadsleden welke keuzes tot dit verantwoordingssysteem hebben geleid en waar zij mogelijk andere keuzes kunnen maken en wat deze andere keuzes eventueel zouden kunnen zijn. Wat is wettelijk verplicht en waarin kan de gemeenteraad haar eigenlijk keuzes maken? Er heerst dus momenteel nog de nodige onduidelijk bij verschillende gebruikers. Hier wordt momenteel aan gewerkt in Amersfoort blijkt uit het artikel, heldere sturingsinformatie voor de raad, vijf lessen uit Amersfoort (Jutte, 2010). Een van deze lessen is "zorg voor heldere doelstellingen". (Jutte, 2010, p. 24). Blijkbaar is de gemaakte voortuitgang sinds 2010 nog niet toereikend genoeg.

Hieronder zal ik aan de hand van het verder uitgesplitste figuur de situatie in Amersfoort nader analyseren ten behoeve van de grondslagen voor verantwoording.

Het geloof in de effectiviteit en efficiëntie van de regels en procedures is zeker aanwezig bij de betrokkenen. Dit vraagt wel om rolvastheid van de verschillende lagen, want anders dreigt er een deel van de efficiëntie slag, die gemaakt wordt met behulp van de vernieuwing, teniet gedaan te worden. Indien deze valkuil vermeden kan worden zien de vertrouwers zeker de voordelen van de verantwoordingssystematiek op deze manier inrichten.

Dit betekent haast automatisch dat de tevredenheid van de vertrouwers over de hoofdgedachten achter het plan aanwezig is. De vertrouwers lijken unaniem achter het plan te staan. Vanuit de gebruikers is nog aangegeven dat er mogelijk in de raad ook raadsleden zitten die minder geïnteresseerd zijn hierin en daarmee wellicht neutraal of terughoudend zijn over de hoofdgedachten. De in dit onderzoek gesproken raadsleden hebben deze neutraliteit echter niet. Deze tevredenheid is een goed vertrekpunt om de kwaliteit uit te bouwen en voor het idee om nog meer ruimte te creëren voor inhoudelijke diepgang, waarde betrokkenen groot voorstander van zijn.

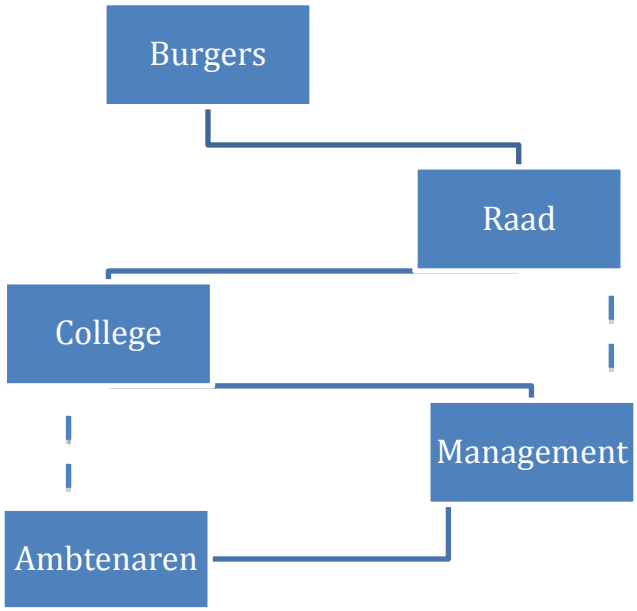
Op detailniveau heerst er nog ontevredenheid. Over de huidige invulling en implementatie van de vernieuwing van de verantwoordingssystematiek zijn zeker de gebruikers nog niet tevreden. De huidige invulling van de beleidsevaluaties met twee gesprekken zorgt nog onvoldoende voor een totaal overzicht over het beleidsterrein bij de vertrouwers. De kwaliteit en kwantiteit van het gesprek worden hier in twijfel getrokken. Er is dus nog niet voldoende vertrouwen op dit aspect.

Dat betekent dat de vertrouwers wel het nut inzien van de vernieuwde verantwoordingssystematiek, maar nog niet tevreden zijn over de invulling ervan. Samen met een gevoel van onduidelijkheid over de regels en procedures betekent dit dat er momenteel niet gesproken kan worden van een systeem waarop vertrouwd wordt.

6.3 Reflectie op de theorie van verantwoording

Als er vanuit de empirie nogmaals naar de theorie van Bovens met betrekking tot de verantwoordingslijnen gekeken wordt, valt op dat formeel de verantwoordingslijnen ook zo lopen zoals hij ze heeft weergeven in figuur 1. Op basis van de empirie lijkt het toch alsof de contacten informeel lang niet zo strikt (hoeven te) lopen. Informeel lijkt er echter sprake te zijn van een driehoek tussen de gemeenteraad, college en management. Het is in de Amersfoortse cultuur ongebruikelijk dat raadsleden binnen lopen bij ambtenaren zonder dat het management of het college hiervan weet. Bij de theorie heb ik al aangegeven dat het model van Bovens in mijn ogen aanvulling vereist om de werkelijkheid goed te omschrijven. Het model van Bovens gaat alleen in op de formele verantwoordingslijnen, maar besteedt hierdoor minder aandacht aan de informele processen uit de praktijk die een belangrijkere rol spelen dan het model van Bovens aangeeft. Dit vermoeden acht ik ondersteund door de empirische bevindingen over de

verhoudingen binnen de gemeente. Daarom zou ik het model aanpassen met twee streepjes lijnen. Een tussen gemeenteraad en management om het contact tussen de gemeenteraad en het management een sterkere plek in het model te geven. De tweede streepjes lijn zou ik plaatsen tussen college en ambtenaren, aangezien de mandatering van bevoegdheden soms ook directer gaat dan via management. De relevantie hiervan wordt onderschreven door de werkgroep publieke verantwoording (2008, p. 22): "*Duurzame oplossingen liggen in het vormgeven van goed bestuur, waarbij de verschillende relaties duidelijk worden gemarkeerd.*"



Figuur 5. Aanpassing aan Figuur 1, zie blz 12.

6.4 Conflict hantering

In het theoretisch hoofdstuk is aandacht besteed aan de opvattingen van Wittek (1999), Mühlau (2000) en Six (2005) over de relatie tussen conflict, intermenselijke verhoudingen en vertrouwen. Volgens deze opvattingen hoeft een conflict het vertrouwen niet te schaden en kan de oplossing van een conflict juist het vertrouwen verstevigen. In de casus lijkt de affaire Eemhuis echter tot een zodanige breuk van vertrouwen in zowel het systeem als de onderlinge verhoudingen te hebben geleid dat de echo ervan nog steeds aanwezig is. De zaak is opgelost maar de effecten ervan bepalen nog deels de opvattingen van vooral de gebruikers. Aan de theoretisch veronderstelde werking van het noodzakelijk aanwezige vertrouwen om tot een helder debat te komen, moet duidelijk nog gewerkt worden. Vooral onduidelijkheid bij gebruikers leidt ertoe dat imperfectie van het systeem en de noodzakelijke doorontwikkeling nog niet kunnen uitgaan van voldoende vertrouwen. Partijen lijken wel het vertrouwen in elkaar te willen vergroten door het aangaan van nieuwe vooral informele relaties (ambtenaren en raadsleden onder goedkeuring van B&W), die door de invoering van het dualisme in ongebruik waren geraakt.

6.5 Principal agent versus Stewardtheorie

In het theoretisch hoofdstuk heb ik mij de vraag gesteld of voor het begrip van de casus de vooronderstellingen van ofwel de 'principal agent' theorie dan wel de uitgangspunten van de Steward theorie tot een beter begrip leiden van de casus. Gegeven de analyse van de empirische data ben ik van mening dat er elementen van beide theorieën terug te vinden zijn in de empirie.

Er zijn verschillende belangen van partijen in het spel: ambtenaren willen hun competenties gebruiken voor een mooi en werkbaar systeem, raadsleden willen beleid kunnen

maken en controleren, en het systeem nog kunnen begrijpen. Beide partijen hebben dus hun eigen belangen, die in de casus zeer herkenbaar zijn. Dit sluit aan bij principal agent benadering. Maar de wil van betrokkenen elkaar te kunnen vertrouwen alsmede het feit dat ondanks alle verschillen de partijen blijven zoeken naar consensus geeft ook ruimte te veronderstellen dat in de praktijk ook de Steward theorie zeggenschap heeft. Partijen gaan niet louter voor hun belang zoals de principal agent theorie veronderstelt.

6.6 Samenvatting

Na deze confrontatie van theorie met praktijk herhaal ik hier de gevonden aspecten in de casus Amersfoort om tot een goede verantwoordingscyclus te komen. Een goede verantwoordingscyclus veronderstelt:

1. een helder onderscheid in de drie fasen van verantwoording (informatie, debat en oordeelsvorming. Uit de casus blijkt dat de inrichting van dat proces cruciaal is (o.a. de organisatie en verwachtingen van de rondes, de type informatie, de 'bezigheidstherapie'). Ook hier blijkt: "The devil is in the details".
2. aandacht voor de verschillende leef en systeemwereld aspecten van vertrouwen is cruciaal. (zoals vertrouwen in competenties van raadsleden, intenties van ambtenaren, begrip van procedures,etc. in onze casus)
3. een systeem moet zich in de praktijk ontwikkelen. Het is nooit af en kan ons niet behoeden voor fouten. Er is inzicht nodig in deze ontwikkeling en een procedure bij fouten om genoeg vertrouwen te hebben.
4. in het proces moet zowel aandacht zijn voor de verschillende belangen van partijen als het gemeenschappelijke doel.

7. Conclusie

De gemeente Amersfoort heeft de intentie een innovatieve stad te zijn met onder andere ambitie omtrent het effectief laten functioneren van de gemeentelijke verantwoordingssystematiek. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de innovatieve inrichting van de verantwoordingscyclus. Ook in academische kring wordt Amersfoort gezien als een voorloper. Zo heeft Amersfoort de moed om in de tweede tranche bezuinigingen te kiezen voor een andere vorm van verantwoording, waarbij niet zoals in andere gemeenten de verantwoordingsdruk toeneemt er maar gekozen is voor een systeem dat meer ruimte aan inhoudelijk politiek debat geeft en tegelijk de gedetailleerde verantwoordingsdruk probeert te verminderen. Amersfoort bleek daarom voor mij de ideale plaats om onderzoek te doen naar mijn fascinatie voor de relatie tussen het durven nemen van risico's door publieke organisaties ten behoeve van het goed uitvoeren van hun publieke taak en de noodzaak van een goede verantwoording van publieke middelen.

Bij de uitvoering van het onderzoek bleek echter al snel dat hoewel mijn respondenten het idee van publieke verantwoording en het nemen van risico's interessant vonden, een ander thema hen meer bezighield. De Eemhuis affaire had ertoe geleid dat men stappen terug had moeten zetten op het pad van ruimte geven en dat twijfels waren ontstaan over de wijze waarop de innovatie van het verantwoordingssysteem verder gestalte kon krijgen. Het viel mij op dat er ondanks de vele twijfels toch een gedeelde wens bij de verschillende betrokkenen om verder te gaan op de ingeslagen weg van vernieuwing. Ik raakte door dat vraagstuk geïnspireerd en besloot deze zoektocht van betrokkenen tot inzet van mijn onderzoek te maken.

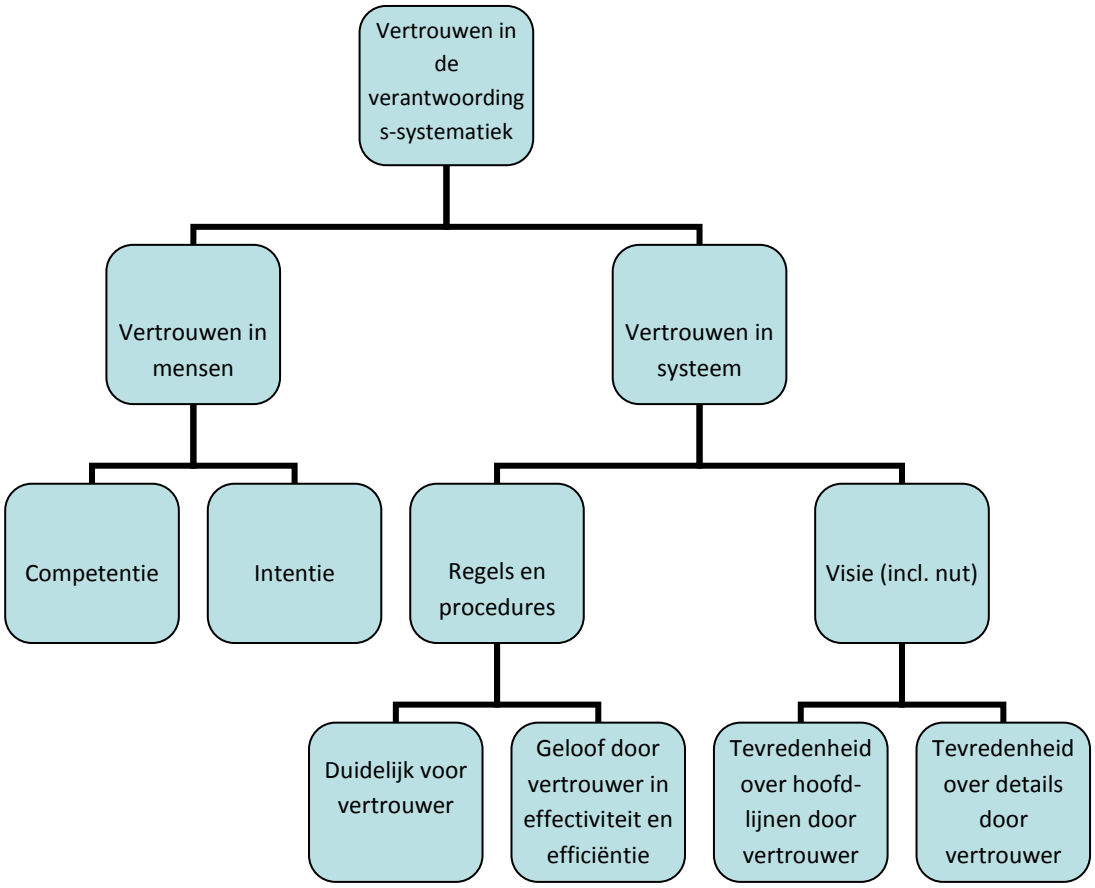
De open onderzoekstrategie bracht mij niet alleen tot het aanpassen van mijn onderzoeksthema, het bood mij ook de mogelijkheid de theorie steeds als spiegel en verdieping van de empirische bevindingen te gebruiken. Vertrouwen bleek al snel veel betekenissen te hebben en de theoretische beschouwingen van Grimmelikhuijsen (2012), Caldwell & Clapham (2003), Nooteboom (2009), Schillemans (met Bovens 2009; zelfstandig 2010; 2013; 2014), Putnam (2000), Luttikhold (2010), Luhmann (2000), Choudhury (2008), Pressman & Wildavsky (1973), Wittek (1999) Mühlau (2000), Six (2005), Aucoin & Heintzman (2000) en Bovens (2007) maakte mij het mogelijk het begrip systematisch te verkennen en weer voor te leggen aan respondenten. Zoals een van mijn praktijkbegeleiders opmerkte, maakte dat het mogelijk dat het onderzoek ook een communicatieve functie kreeg voor respondenten gedurende het proces. Ik kon gedurende mijn gesprekken met direct betrokkenen nog dingen toelichten en verduidelijken. Daarnaast kon ik antwoorden geven op vragen die betrokkenen voor elkaar hadden. Dit heb ik alleen gedaan als de antwoordgever daar toestemming voor gaf. Maar de benadering bood ook mogelijkheden om andere thema's uit de praktijk zoals spanningen en paradoxen, die mede optraden als gevolg van de invoering van het dualisme, voortdurend vanuit de theorie en praktijk te spiegelen en te verdiepen. Ik heb in dit onderzoeksverslag de meer traditionele volgorde van theorie en presentatie van empirische data gekozen. Bij de conclusies zal ik mede op basis van deze werkwijze zowel conclusies trekken uit en kanttekeningen plaatsen bij empirische en theoretische bevindingen en beide aspecten gebruiken om tot aanbevelingen te komen, die in elkaars verlengde liggen. Allereerst zal ik terug gaan naar de hoofdvraag om te concluderen welke aspecten aandacht nodig hebben om tot een breder gedragen verantwoordingssystematiek te komen en daarna zal ik kijken welke concrete aanbevelingen hieruit voort komen. Dit is in lijn met de hoofdvraag van dit onderzoek.

De onderzoeksvraag luidde:

"Welke aspecten van het functioneren van de verantwoordingssystematiek in de gemeente Amersfoort hebben aandacht nodig om tot een breder gedragen verantwoordingssystematiek te komen en (na analyse van die aspecten) welke concrete aanbevelingen komen hier uit voort?"

Het onderzoek richtte zich op de aandachtspunten in de gemeente Amersfoort, die van belang zijn voor een gemeenschappelijk gedragen verantwoordingssystematiek. Uit de data blijkt dat vertrouwen daarbij het belangrijkste kernbegrip is volgens alle betrokkenen. In het (tweede) hoofdstuk theoretisch overwegingen heb ik het begrip vertrouwen vooral aan de hand van

Grimmlikhuijsen (2012) uitgewerkt, waarbij ik heb geconstateerd dat het zowel om vertrouwen in mensen als systemen kan gaan. Volgens Grimmlikhuijsen (2012) gaat het bij het vertrouwen in mensen zowel om het vertrouwen in hun competenties als de intentie van hun handelen. Bij het vertrouwen in het systeem gaat het zowel om het vertrouwen in de regels als om de visie achter het systeem dan wel het nut daarvan. (Zie Figuur 3 blz. 18). In het zesde hoofdstuk theoretische reflectie is heb ik figuur 3 nader beschouwd op basis van de empirische data waarna ik gekomen ben tot een nadere precisering van de systeem aspecten regels en procedures en visie (inclusief nut). Voor een goed begrip van de belangrijke aspecten bleek het nodig een nader onderscheid te maken bij regels naar de duidelijkheid voor de vertrouwer en het geloof van de vertrouwer in de effectiviteit en efficiëntie van deze regels en procedures. Bij de visie vonden respondenten het van belang hieronder ook duidelijk het nut van het systeem te onderkennen. Bovendien blijkt uit de analyse dat het belangrijk is tot een nadere specificering te komen. Het blijkt dat het voor de visie van belang is dat er vertrouwen is op hoofdlijnen en daarnaast tevredenheid op detailniveau door vertrouwen. Ik maak dit helder door gebruik te maken van het volgende figuur. Figuur 4:



Aan de hand van figuur 4 zal ik vanuit de analyse van de data de conclusie nader onderbouwen. Bij het aspect vertrouwen in mensen zal blijken dat het in Amersfoort vooral gaat om de intentie. Bij het vertrouwen in het systeem zijn twee aspecten van belang voor een breder gedragen verantwoordingssystematiek namelijk de (on)duidelijkheid over regels en procedures en de aandacht voor de invulling van het systeem op detailniveau. Ik zal ze achtereenvolgens behandelen met daarbij ook aandacht voor de overige aspecten.

1. **Aandachtspunt op niveau van betrokken mensen: Vertrouwen in de intenties**.

Uit de data en de theoretische reflectie blijkt dat vertrouwen bij verantwoording een grote rol speelt. Maar vertrouwen blijkt te bestaan uit een complex samenspel van vele aspecten. Uit het onderzoek blijkt dat er bij alle respondenten nog voldoende vertrouwen bestaat om het ingeslagen pad voort te zetten (zie blz. 45). Respondenten onderschrijven ook de theoretische noodzaak dat innovatie ruimte vraagt en dat respondenten ondanks de Eemhuis affaire - en de nodige vragen en kanttekeningen die daarvan het gevolg zijn - nog ruimte willen laten aan het verder ontwikkelen van de innovatie van het nieuwe systeem van verantwoording. Dit is uiteraard een belangrijke voorwaarde om nog te komen tot een gemeenschappelijk gedragen verantwoordingssystematiek. De verschillende groepen respondenten onderschrijven allen de noodzaak tot verdere ontwikkeling (zie blz. 45).

Uit het onderzoek blijkt ook dat door de komst van het dualisme men onzeker is over de mogelijke informele contacten tussen raadsleden en ambtenaren te gebruiken. Verschillende respondenten, ook vanuit B&W merken op dat informele contacten als aanvulling op formele contacten kunnen bijdragen aan het vertrouwen in de intentie van mensen (zie blz. 47/48).

Het onderzoek maakt duidelijk dat het niet genoeg te zeggen dat vertrouwen van belang is. Er was een precisering van de afbakening nodig om tot goed begrip van het begrip vertrouwen te komen en aangrijpingspunten voor verbetering zichtbaar te maken. Deze precisering is terug te vinden in figuur 4. Ik volg vanaf nu de structuur van dit figuur.

Competenties.

Op basis van de data concludeer ik dat de competenties van de ambtenaren door niemand betwist worden. Zij worden echte specialisten genoemd door zowel een systeembeheerder en een gebruiker. De andere gebruikers hebben zich niet negatief uitgelaten over de vakspecifieke competities met betrekking tot de verantwoordingscyclus als de competenties ten behoeve van het uitvoeren van de dagelijkse werkzaamheden van de ambtenaren. Niemand heeft aangegeven geen vertrouwen te hebben dat zij hun werkzaamheden niet goed kunnen uitvoeren (zie blz. 48). Ook is niemand ingegaan op de competenties van ambtenaren om goed verantwoording af te leggen. Waaruit ik mag afleiden dat competentie geen issue is in Amersfoort bij vertrouwen.

Wel plaatsen ambtenaren soms vraagtekens bij de competenties van nieuwkomers in de politiek als gevolg van wisselingen in de Raad. Maar hier is eerder sprake van een informatie achterstand dan een gebrek in vertrouwen in de persoonlijke competenties (zie blz. 29).

Intenties.

Het aandachtspunt is dus niet zozeer de competentie maar wel de intentie van betrokkenen (zie blz. 45). Er is (ongezond) wantrouwen vanuit de gemeenteraad tegenover de intenties van de ambtenaren. Dit is ontstaan gedurende een langdurig proces sinds de invoering van het dualisme in 2002. Een systeembeheerder geeft aan dat het lastig is om elkaar te vertrouwen als je elkaar niet kent. Het dualisme heeft de informele sfeer, die heerste tussen de drie verschillende lagen van de gemeente voor de invoering van het dualisme ook wel de smeerolie genoemd, uit het systeem weggenomen. Gedurende dit langdurige proces heeft met name het Eemhuis debacle ervoor gezorgd dat het onderlinge vertrouwen is omgeslagen in ongezond wantrouwen. De spanning, die dit opleverde, zakt momenteel langzaam weg met het verstrijken van de tijd volgens betrokkenen vanuit alle drie de verschillende groepen (zie blz. 47/48).Toch is er nog sprake van een ongezonde mate van wantrouwen (zie blz. 41 en 47/48).

2. Aandachtspunt op systeemniveau: onduidelijkheid van regels en procedures

In het onderzoek bleek een nadere uitwerking nuttig tussen het vertrouwen in het systeem op basis van regels en procedures en de visie/het nut van het systeem (zie blz. 53).

Regels en procedures.

Regels en procedures worden niet volledig vertrouwd door de gebruikers. Dit komt mede door onduidelijkheid over de werking van het systeem (zie blz. 36). Een voorbeeld hiervan is onduidelijkheid over de plaats waar besluiten genomen worden.

Duidelijkheid.

Er is onvoldoende duidelijkheid over het proces van de permanente beleidsevaluatie om daadwerkelijk van vertrouwen bij de gebruikers te kunnen spreken (zie blz. 38). Ook op proces onderdelen zoals de ruimte voor beleidsvragen ten tijde van behandeling van financiële vraagstukken is nog (te veel) onduidelijkheid. Er zijn momenteel nog veel vragen van gebruikers, die eerst beantwoord dienen te worden, om (ongezond) wantrouwen te kunnen wegnemen.

Geloof in effectiviteit en efficiëntie van regels en procedures.

Het geloof in effectiviteit en efficiëntie van de regels en procedures is wisselend bij de gebruikers. Alle gebruikers zien positieve punten, maar denken dat het nog beter kan en moet. De oorzaak hiervoor zit in de ontevredenheid over de invulling van de details (zie blz. 35).

3. Aandachtspunt op systeem niveau: invulling op detailniveau

Visie (inclusief nut).

Er is qua visie en invulling op hoofdlijnen consensus over het belang van het systeem bij de verschillende betrokkenen (zie blz. 45). Het nut van het systeem wordt door geen van de respondenten betwist.

Tevredenheid op hoofdlijnen.

Alle betrokkenen staan achter de hoofdgedachten van het systeem. De poging om meer ruimte te creëren voor een inhoudelijk gesprek zonder dat de financiële verantwoording hieronder lijdt, wordt zonder uitzondering gewaardeerd. Soms is de scheiding tussen het beleidsinhoudelijke en het financiële wel erg strikt, vindt de helft van de gebruikers. Zij vinden dat het financiële plaatje uiteindelijk toch weer deel uitmaakt van wat je beleidsinhoudelijk wel en niet kunt doen.

Waar het nut van het systeem wordt onderschreven (zie blz. 34) zijn er toch veel onduidelijkheden op het niveau van detail invulling (zie blz. 35/36), die het vertrouwen in een goede afloop verminderen.

Tevredenheid op detailniveau.

Er is sprake van een lage tevredenheid over de invulling van de details binnen het systeem. Er is onvrede onder drie van de vier gebruikers over de kwaliteit en de kwantiteit van de gevoerde informele gesprekken. Ook duurt het soms te lang voordat de informele fase van het proces wordt afgesloten en men verder gaat naar het formele, besluitvormende deel van het proces (zie blz. 35).

Eindconclusie

Van vele onderzochte en geanalyseerde aspecten met betrekking tot de ontwikkeling van het systeem van verantwoording en het vertrouwen in verantwoording dat nodig is om tot een breder gedragen verantwoording te komen, blijkt dat een voorzichtig positief antwoord mogelijk is voor het creëren van draagvlak voor verdergaande innovatie op dit gebied. De verschillende groepen betrokkenen zijn het op veel punten eens. Maar uit de analyse blijkt ook dat er nog onvoldoende vertrouwen is wanneer het gaat om de intenties vanuit de verschillende groepen, vertrouwen in de detailuitwerking van het huidige systeem en onduidelijkheden over het systeem van permanente beleidsevaluatie. Deze aspecten ondermijnen nog het geloof in de gekozen weg en zijn hinderlijke stoorzenders, die mogelijk het proces ondermijnen.

8. Concrete aanbevelingen

In dit hoofdstuk wil ik ingaan op het tweede deel van de hoofdvraag:

Welke aspecten van het functioneren van de verantwoordingssystematiek in de gemeente Amersfoort hebben aandacht nodig om tot een breder gedragen verantwoordingssystematiek te komen en (na analyse van die aspecten) welke concrete aanbevelingen komen hier uit voort?

Dit doe ik door drie soorten aanbevelingen te doen. Ten eerste noem ik de aanbevelingen die voortkomen uit de gesprekken met direct betrokkenen en passen bij de analyse en conclusies van het onderzoek. Ten tweede neem ik aanbevelingen door op basis van theorie en ten derde neem ik enkele, in mijn ogen onderbelichte, punten door. Om het geheel af te ronden doe ik nog enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

8.1 Gebaseerd op betrokkenen

De *eerste aanbeveling* is meer tijd uittrekken voor de permanente beleidsevaluatie en beleidsevaluatie koppelen aan de looptijd van beleidsonderwerpen. Dit wordt aanbevolen door twee van de zes systeembeheerders en alle gebruikers. Drie van de vier informanten lijken hier open voor te staan. De laatste informant heeft zich hier niet zo expliciet over uitgesproken. Meer tijd nemen kan zorgen voor meer diepgang in het gesprek. Dus in plaats van twee gesprekken te organiseren zouden er meerdere (per invalshoek een gesprek) en/of langere gesprekken (doorgaan tot iedereen tevreden is) moeten komen bij een permanente beleidsevaluatie.

De *tweede aanbeveling* is duidelijkheid verschaffen over welke keuzes er ten grondslag liggen aan de verantwoording en welke keuzes Amersfoort daarin heeft gemaakt. Het wordt belangrijk geacht door twee van de zes systeembeheerders dat dit helder is. Leg daarbij ook uit wat eventuele andere opties zijn en wat voor gevolgen dat heeft voor de verantwoording. Deze aanbeveling is gebaseerd op uitspraken van deze systeembeheerders.

Een punt van aandacht hierbij is dat bijvoorbeeld ook de permanente beleidsevaluatie een keuze is die ooit gemaakt is. Het hoeft niet op deze wijze als de raad besluit dat zij het liever anders wil. Dan kan zij zich hierover laten informeren. En ander voorbeeld is de Ronde; het is ooit besloten om deze op dinsdag te houden. Dit kan waarschijnlijk ook anders, indien de raad dit wil. Zo kan er een lijst worden opgemaakt van gemaakte keuzes.

De *derde aanbeveling* is uit te zoeken hoe de accountant effectiever en efficiënter benut kan worden door de gemeenteraad. Dit moet gebeuren met een vertegenwoordiging van de raadsleden, die ondersteund worden door de griffie. Eventueel kan de rekenkamer hier adviseren. Hierover heeft aan het begin van de zomer van 2014 een gesprek plaatsgevonden. Ik heb als onderzoeker momenteel geen zicht op die uitkomsten. In mijn onderzoek wordt de inzet van de accountant genoemd door twee systeembeheerders en twee gebruikers. Ook voor informanten en systeembeheerders is het belangrijk dat de externe controle vertrouwd wordt door de gebruikers. Zij kunnen de raad helpen in de gesprekken met de accountant, indien de raad dit wenst.

De *vierde aanbeveling* is het organiseren van een gesprek tussen alle betrokkenen in hoeverre het wenselijk is om meer informeel contact te gaan onderhouden tussen gemeenteraad en management of uitvoerende ambtenaren. Het vergroten van de mate van informeel contact tussen gemeenteraad en management lijkt eerder als acceptabel gezien te worden door de betrokkenen dan een vergroting van informeel contact tussen gemeenteraad en ambtenaren, gezien de organisatie cultuur in Amersfoort. Hierin is het minder vanzelfsprekend dat een gemeenteraadslid bij een ambtenaar binnen zal lopen. Het is al helemaal ongebruikelijk dat de ambtenaar dit vervolgens niet zou melden aan het management en/of het college. Dit is echter een keuze over hoe men invulling wil geven aan het dualisme. Vanuit drie systeembeheerders en twee informanten lijkt de wens te bestaan om hierover het gesprek te voeren. Meer informeel contact zou kunnen leiden tot betere contacten en daarmee beter wederzijds begrip voor de intenties van de ander.

De *vijfde aanbeveling* is alvast vooruit te kijken naar het moment dat er onverwachts iets fout gaat. Respondenten geven aan dat het onvermijdelijk is dat er in nieuwe situaties ook fouten gemaakt kunnen worden. Deze zijn niet uit te sluiten. Belangrijk is de vraag: Wat doe je als er iets fout gaat? Hoe kan je uitzoeken wat te doen als er fouten optreden en hoe deze te analyseren? Hiervoor kan een procedure worden opgezet door het college in gesprek met een vertegenwoordiging van de raad. Deze procedure kan uiteindelijk door de raad goedgekeurd worden. De idee om hier alvast naar vooruit te kijken komt voort uit uitspraken van drie systeembeheerders, een informant en twee gebruikers.

De *zesde aanbeveling* is per beleidsterrein bekijken of tussentijdse beleidsevaluaties vereist zijn. Sommige beleidsterreinen gaan de komende jaren hevig veranderen. Wellicht is het wenselijk voor raadsleden om deze beleidsterreinen vaker aan bod te laten komen. Zij moeten hierover beslissen. Dit idee is gebaseerd op uitspraken van drie gebruikers en twee informanten.

De *zevende aanbeveling* is het erkennen door alle betrokkenen (bij de verantwoordingssystematiek) dat een gezond wantrouwen noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de functie van de raad. Dit betekent het einde van het zoeken naar zoveel mogelijk vertrouwen, maar het zoeken van een balans tussen vertrouwen en wantrouwen. Wantrouwen hoort bij vertrouwen zoals de nacht bij de dag hoort. Dit gevoel wordt door alle groepen impliciet onderschreven in de interviews, maar zelden expliciteert iemand het.

De *achtste aanbeveling* komt vanuit informatie van de gebruikers. Zij achten het goed als er meer aandacht komt voor de objectieve cijferreeksen in de verantwoordingsstukken. De systeembeheerders hebben aangegeven hier al mee bezig te zijn.

De *negende aanbeveling* gaat over expliciteren. Door expliciet aan te geven waar vertrouwen vereist is, omdat de cijfers niet toereikend zijn of niet smart te maken zijn, kan je een ideologische verantwoordingsdiscussie voeren in de gemeenteraad. Geef ook aan waar er wel op cijfers gestuurd kan worden. Dan kan er vervolgens een cijfermatige verantwoordingsdiscussie gehouden worden in de gemeenteraad. Gebruik het vertrouwen op dit punt dus niet altijd bij alle onderwerpen, maar spreidt het meer. Je kan vertrouwen zien als een doos vol spijkers. Als je overal spijkers gebruikt in plaats van lijm (cijfers) dan zullen de spijkers eerder op zijn (en daarmee het vertrouwen). Dit is een idee afkomstig uit gesprekken met twee gebruikers.

De *tiende aanbeveling* is om de gesprekken rondom de permanente beleidsevaluaties met een vaste groep te doen. Aanwezigheid bij de eerste avond is vereist voor een uitnodiging voor de tweede avond. Dit zorgt voor meer efficiëntie in de tijdsbesteding omdat de kans verkleind wordt dat bepaalde thema's twee keer moeten terug komen omdat iemand de eerste avond heeft gemist. Dit zou het streven moeten zijn volgens drie van de informanten. De vier gebruikers hebben aangegeven dat de tijd al krap genoeg is met maar twee avonden te besteden. Dan is het belangrijk om de beperkte tijd die beschikbaar is ook optimaal te gebruiken.

De *elfde aanbeveling* sluit aan op de zesde aanbeveling, maar heeft betrekking op de risicorapportages. Bekijk als gebruikers samen met het management per project in welke fase het zit. Indien er een hoog risico op zit of de fases snel doorlopen worden, zou het wenselijk kunnen zijn om tweemaal jaarlijks of wellicht zelfs driemaal jaarlijks hierover te rapporteren. Dit wordt gecompenseerd door op projecten met een laag risico en een lange looptijd nog maar eenmaal jaarlijks te rapporteren. Risico's vragen om maatwerk. Dit voorstel komt voort uit uitspraken van informanten.

De *twaalfde en laatste aanbeveling* gebaseerd op uitspraken van de betrokkenen is om aandacht te besteden aan de schemerzone van verantwoording. Soms zijn projecten lastig te verantwoorden, want hoewel het geld doelmatig wordt ingezet, bewegen zij zich op de rand van de gestelde kaders. Hier is momenteel wel ruimte voor, maar zou makkelijker moeten kunnen volgens informanten.

8.2 Gebaseerd op theorie

De *eerste aanbeveling* betreft het zoeken naar gedeelde belangen. Het zou voor het vertrouwen in de intenties goed doen als vertrouwers naast de kenmerken van de principaal-agent theorie ook de kenmerken van de stewardtheorie kennen en kunnen herkennen in de vertrouwde. Dit

kan leiden tot een meer gelijkwaardig vertrekpunt om de acties van de vertrouwde te bekijken. Dit komt de onderlinge verhoudingen ten goede (Schillemans, 2010).Schillemans (2010, p. 37) zegt dat hiervoor wel politiek-bestuurlijke wil is vereist. Hij draagt een vijftal handelsrichtingen aan die benut kunnen worden. Ik zie vooral de eerste handelsrichting "stewards gezocht" als meerwaarde voor Amersfoort.

Gedeelde belangen ontstaan ten dele over tijd. Tegelijkertijd kunnen keuzes in de selectie van medewerkers en bestuurders daaraan een bijdrage leveren. Een sterke intrinsieke, professionele motivatie op het vinden van consensus bij verdeelde belangen is een pre in de uitvoering. Voorts helpt het zeer als er een gedeelde cultuur en er gedeelde normen zijn tussen beleid en uitvoering. Dit betekent dat het in beider belang is het verschil klein te laten zijn en gemeenschappelijke elementen te versterken. Tot slot zijn tijd en persoonlijke relaties cruciaal voor de kwaliteit van de relatie tussen beleid en uitvoering (Schillemans, 2010, p. 38). De gemeente Amersfoort kan hierop inspelen door dit mee te nemen bij het personeelsbeleid. Te beginnen bij nieuwe werknemers. Een ander idee hierbij is het versterken van de persoonlijke relaties door middel van borrels of andere informele settingen voor raadsleden en ambtenaren.

De *tweede aanbeveling,* die ontleend kan worden aan Schillemans, betreft het inzetten van persoonlijke en reflectieve incentives. Incentives dienen aan te sluiten bij de intrinsieke motivatie van uitvoerders en gericht te zijn op erkenning, presteren en zelfrealisatie. Financiële prikkels liggen in de publieke sector niet voor de hand. Reputatiebeloning / schade, professionele status en het verdienen van diensten liggen meer in de rede. Niet alleen het type incentive doet ertoe, van groot belang is zeker ook de wijze waarop deze worden ingezet (Schillemans, 2010, p. 38-39). De gemeente Amersfoort kan dit concreet maken door op intranet een lijst te publiceren met namen van goed presterende uitvoerders. Daarnaast kan gedacht worden aan een plek in het personeelsblad of zelfs de lokale krant. Een andere optie is een beloning in de vorm van een etentje met de desbetreffende wethouder.

Los van de opmerkingen van Schillemans zijn ook andere informanten in het onderzoek zich in deze zin uitgelaten over aanbevelingen voor de publieke sector als het gaat om verantwoording.

De *derde aanbeveling* is gebaseerd op Yang (2009 in Bovens, et al, 2014). Yang geeft aan dat er een positieve correlatie bestaat tussen een innoverende cultuur en eerlijk rapporteren. Dit sluit aan bij het begrip '*organizational learning'* van Bovens (2007; Bovens, Schillemans & 't Hart 2008). Gebaseerd op Yang en Bovens kan er vanuit gegaan worden dat als de gemeente Amersfoort zich kan profileren als een lerende organisatie, waarin open wordt gecommuniceerd over fouten, dat het optimum van (wan)vertrouwen dichterbij komt omdat de vertrouwers de intenties van de vertrouwde minder zullen wantrouwen. Wellicht is hier een zelfde soort beloningssysteem als hierboven beschreven handig voor mensen die (grote) fouten ontdekken en aangeven. Hierbij is het wel oppassen dat er geen negatieve incentives ontstaan om juist fouten te gaan maken.

De *vierde aanbeveling* komt voort uit een analyse aan de hand van de opvatting van Wittek (1999), Mühlau (2000) en Six (2005). Met betrekking tot de relatie tussen conflict, intermenselijke en vertrouwen is een concrete aanbeveling voor de gemeente Amersfoort om een discussie te organiseren over de wijze waarop Amersfoort omgaat met de dualisering. Waar trek je grenzen en waar laat je ruimte voor informeel contact? Is het noodzakelijk om als een beleidsadviseur een raadslid spreekt, dit te melden bij een afdelingshoofd of de wethouder? Of is dat helemaal niet nodig. Zo zijn er meerdere vragen, die beantwoord zouden kunnen worden, in een gesprek tussen college, management en raadsleden, om te bepalen hoe het contact tussen de verschillende lagen van de gemeente zou moeten verlopen.

8.3 Overige aandachtspunten

Dan zijn er nog enkele aandachtspunten die in mijn ogen nog niet (genoeg) genoemd zijn. Dit zijn de volgende drie punten.

Ten *eerste* het managen van verwachtingen. Er dient aandacht besteden te worden aan verwachtingen management binnen de gemeente Amersfoort. Wat verwacht de ander te krijgen en lever je dat ook? Indien je dit niet gaat leveren, betrek de ander dan in het proces. Achteraf

kan alleen gemopperd worden indien er ontevredenheid bestaat, maar als er bijgestuurd kan worden gedurende het proces dan ontstaat er meer begrip voor de wijze waarop het verantwoordingssysteem heeft gewerkt en hoe het verantwoordingsdocument eruit is komen te zien. Deze aanbeveling sluit nauw aan op aanbeveling vier. Denk aan de masterclass of het vooraf checken bij de woordvoerders wat zij belangrijke thema's vinden.

Het *tweede* punt betreft het opstellen van een vaste procedure die gevolgd kan worden indien er een beleidsevaluatie wordt overgeslagen, omdat er een ander thema vanuit de maatschappij de agenda overneemt. Deze vaste procedure kan houvast bieden, terwijl er altijd van afgeweken kan worden door de raad, indien zij dat wenselijk acht.

Ten *derde* de kwaliteit van de huidige website van de gemeente. Los van het onderwerp van dit onderzoek, maar opvallend gedurende het onderzoek, is de kwaliteit van de website. Deze is hard aan onderhoud toe gezien de hoeveelheid deadlinks op de site. Deze aanbeveling sluit niet aan op de voorgaande aanbevelingen.

8.4 Schematische samenvatting en prioriteitstelling

Op de volgende pagina volgt een schematische samenvatting van de aanbevelingen. Hierbij wordt per aanbeveling gekeken naar de invloed van de aanbeveling op de drie centrale aandachtspunten uit de conclusie. Dit waren:

1. vertrouwen in de intenties van mensen.
2. onduidelijkheid over de regels en procedures van het systeem.
3. vertrouwen in de invulling van het systeem op detailniveau.

Uit deze schematische weergave blijkt dat vooral aanbevelingen zes (tussentijds evalueren), tien (werken met een vaste groep per beleidsevaluatie) en zeventien (verwachtingen management) aansluiten op de drie bovengenoemde aandachtspunten.

Figuur 6. Samenvatting: aanbevelingen gerelateerd aan de drie centrale aspecten.

	1. Intenties	2. Onduidelijkheid	3. Detailniveau
Meer tijd nemen		✓	✓
Keuzes voorleggen	✓	✓	
Rol Accountant			✓
Mate informeel contact bepalen	✓		✓
Reactie op fouten voorbereiden		✓	✓
Tussentijds evalueren	✓	✓	✓
Ruimte gezond wantrouwen	✓		
Cijferreeksen			✓
Expliciteren	✓		
Vaste groep	✓	✓	✓
Maatwerk risicorapportages		✓	✓
Schemerzone verhelderen			✓
Stewards zoeken	✓		
Goede incentives	✓		
Open communiceren	✓		
Invulling dualisme	✓		✓
Verwachtingen management	✓	✓	✓
Houvast creëren		✓	

8.5 Vervolgonderzoek

Ten slotte ga ik nog in op enkele mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Hopelijk ter inspiratie voor anderen.

Het onderzoek is door mij gericht op de casus Amersfoort. Dezelfde onderzoeksopzet gebruiken in een andere gemeente zou mogelijkerwijs interessant kunnen zijn vanwege de analyse van de algemene dan wel specifieke ontwikkelingen in de andere gemeenten van Nederland. Een voorbeeld zou kunnen zijn naar een soortgelijk debacle als het Eemhuis te zoeken en te onderzoeken wat daar de impact is op aspecten van het vertrouwen in de andere gemeente?

In dit onderzoek is vanwege de opzet van het onderzoek alleen aandacht besteed aan de empirie uit de gemeente Amersfoort, maar wellicht kan een soortgelijk onderzoek ook grootschaliger worden uitgezet.

Daarnaast heb ik gekozen voor een kwalitatieve aanpak, omdat de mening van betrokkenen dan leidend kunnen zijn in de focus van het onderzoek. Er zou in vervolgonderzoek ook gekeken kunnen worden of een kwantitatieve aanpak andere uitkomsten geeft. Ook kan kwantitatief onderzoek de vooronderstellingen en uitkomsten van dit onderzoek toetsen door de correlaties te bekijken van vertrouwen in systeem.

In theoretisch opzicht kan het interessant zijn om te kijken of de precisering in het onderscheid van type vertrouwen, dat ik aangebracht heb, ook zeggenschap heeft in ander onderzoek naar vertrouwen. Is de uitsplitsing naar vertrouwen in regels en procedures naast vertrouwen in de visie wel voldoende? En is bij de precisering sprake van een gelijke correlatie of moet aan het vertrouwen in het ene aspect meer waarde gehecht worden dan aan vertrouwen in het andere aspect?

Bijlage

Literatuurlijst

Aucoin, P. en Heintzman, R. (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International review of administrative sciences*. Vol. 66, p. 45-55.

Bovens, M. (2007) Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, Vol.13, No. 4, p. 447-468.

Bovens, M. (2008). Public Accountability. In *The Oxford Handbook of Public Management* (1st ed., pp. 182 - 208). Oxford: Oxford University Press.

Bovens, M., Schillemans, T., en 't Hart, P. (2008). Does Public Accountability Work? An assessment tool. *Public Administration*. Vol. 86. P. 225-242.

Bovens, M. & Schillemans, T. (2009) Handboek Publieke Verantwoording. Den Haag: Boom Lemma

Bovens, M., Goodin, R. & Schillemans, T. (2014) The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: University Press.

Budding, T., Koch, I., Groen, W. & Ormel, E. (2010). Hoe Amersfoort en Pijnacker hun kostentoerekening eenvoudig en transparant maakten, Kostentoerekening in Amersfoort. *B&G*. September.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*, Oxford: Oxford University Press (fourth edtion).

Choudhury, E. (2008). Trust in administration. An integrative approach to optimal trust. *Administration and Society*. Vol. 40. P. 586-620.

Commissie BBV (2014). Via: http://www.commissiebbv.nl/regelgeving/bbv/ op 06-05-2014.

D'Aciemo, L. (1996). "Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal" By Robert Simons. *Strategy+Business*. Geraadpleegd via: http://www.strategy-business.com/article/8553?gko=27f6f op 05-03-2014.

De Jonge, D. &Ballieux, M. (2011). Terug naar de essentie van planning en control.*B&G*. Mei/juni.

Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science:
Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, *Organization Studies*, vol 7 (2), p. 191-207.

Dubnick, M. & Romzek, B. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review.* Mei-Juni.P. 227-238.

Gemeente Amersfoort (2008). Vernieuwde Planning- en controlcyclus.

Gemeente Amersfoort (2009a). RIB m.b.t. ontwikkelingen in de begroting 2009 per 1 april 2009 (Lentebrief).

Gemeente Amersfoort (2009b). Regiemodel, besturen van publiek ondernemerschap. *Zo werkt Amersfoort*.

Gemeente Amersfoort (2009c). Deelnemingen, op afstand verbonden. *Zo werkt Amersfoort*.

Gemeente Amersfoort (2012). RIB 'Context en stand van zaken uitvoering motie 'Evaluatie van de maatregelen PRC rapport'

Gemeente Amersfoort (2014). Ondernemersplein. Innovatie. Geraadpleegd via: http://www.amersfoort.nl/mobile/ondernemersplein/Innovatie.html op 04-03-2014.

Grimmelikhuijsen, S. (2012). Transparency and Trust. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Stone, J. (2001). Modern Challenges For Public Accountability And Their Implications For Citizenship.
Geraadpleegd via http://ftp://ftp. cordis.europa.eu/pub/improving/docs/ser_citizen_joss.pdf op 17-10-2014.

Jutte, A. (2009). Amersfoort gebruikt 213a-onderzoeken om begroting en jaarverslag te versterken. *B&G*. Januari.

Jutte, A. & Ormel, E. (2011). Amersfoort presenteert jaarverslag nieuwe stijl, De ban van het dikke boek doorbroken, meer aandacht voor alternatieve verantwoordingsvormen. *TPC* (4) augustus.

Linker, P. J. (2006). Sturing in de rijksdienst. Assen: Van Gorcum.

Luttikhold, E. (2010). Publieke verantwoording en de Almelose programmabegroting. Enschede: Universiteit Twente.

Mühlau, P. (2000). The governance of the employment relation, a relational signalling perspective. Groningen: Universiteit Groningen.

Motie GroenLinks en Socialistische Partij (2014). Maak Coalitieakkoord concreet met collegeagenda. M3-2. Geraadpleegd via: http://amersfoort.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=showdoc/id=878210/M-3.2_Collegeagenda.pdfop 26-08-2014.

Nooteboom, B. (2009). Vertrouwen: Betekenis, bronnen en beperkingen. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen. Geraadpleegd via: http://www.bartnooteboom.nl/site/index_en.cfm?act=teksten.tonen&parent=4957&varpag=4154 op 13-05-2014..

Pen, M. & de Wal, M. (2003). Beleidsmonitoring: voorwaarden, valkuilen en vervolgstappen. *Management en Bestuur*, 4.

Pressman, J. &Wildavsky, A. (1973). *Implementation*, Berkeley: University of California Press.

Putnam, R. (2000). Bowling Alone. New York: Simon and Schuster Paperbacks.

Ormel, E. & Jutte, A. (2010). Heldere sturingsinformatie voor de Raad, vijf lessen uit Amersfoort. *TPC.* December.

Roberts, J., (1991), The possibilities of accountability. *Accounting,, Organizations and Society*, 16:355-368.

Schillemans, T. (2010). De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering. Den Haag: Ministerie van BZK.

Schillemans, T. (2013). Condities van vertrouwen. Aansturing van uitvoeringsorganisaties vanuit de Steward theorie. *TPC*. (11).

Schillemans, T. (2014). Stewards auditen. Contouren van een repertoirewisseling. *TPC*.

Siebers, H., Verweel, P. , de Ruijter, A. (2001). *Management van diversiteit in arbeidsorganisaties. Over de noodzaak en mogelijkheid van coordineren van menselijke verschillen*. Utrecht: Boom Lemma.

Silverman, D. (2011). Interpreting qualitative data. Londen: Sage.

Six, F. (2005). The trouble with trust, the dynamics of interpersonal trust building. Cheltenham: Edward Elgar.

Van Thiel, S. (2010). Bestuurskundig Onderzoek. Bussum: Coutinho.

Yanow, D. (2000). Seeing Organizational Learning: A Cultural View. *Organization*. May. Vol. 7 (2) p. 247-268.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. (2004). Handreiking kaderstelling. Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Den Haag:VNG uitgeverij.

Werkgroep publieke verantwoording (2008). *Vertrouwen in verantwoording, Advies werkgroep publieke verantwoording*, Den Haag: Werkgroep Publieke Verantwoording. Geraadpleegd via: www.minbzk.nl op 03-09-2014.

Wittek, R. (1999) Interdependence and informal control in organizations. Groningen: Universiteit Groningen.

Wolterbeek, A. (2013). De Zoektocht. De rol van de gemeente op het Thorbeckepark. Utrecht: Universiteit Utrecht.