Bundel van de Subcommissie Controle en Financien van 7 december 2018

Agenda bijlagen

Jaarplan Subcommissie Controle en Financiën 2019 versie 29 nov 2018 mw FB.docx

agenda Heidag SubCie 7 december 2018 DEF.docx

1 (Update stand van zaken) invoering Vennootschapsbelasting

Technisch inhoudelijk samen met ambtenaren
9.30 – 10.00 uur

2 Overzicht (komende) financiële beleidsnota's en behandelproces

Technisch inhoudelijk samen met ambtenaren
10.00 – 10.30 uur

20181130 Financiële beleidsnota's.docx

20181207 Voortgang Vennootschapsbelasting.pptx

3 Sturen en verantwoorden op basis van publieke waarden. Bespreken van mogelijke begrotingsopzet

Technisch inhoudelijk samen met ambtenaren
10.30 – 12.30 uur

20181207 Sturen en verantwoorden op basis van publieke waarde 2.pptx

NSOB_Sedimentatie in sturing - systeem brengen in netwerkend werken.pdf

4 Dekking bij financiële voorstellen

Intern subcommissie voor raadsleden
13.30 – 14.00 uur

Voorstel financiële werkwijzen raad 28 nov 2018 DEF.docx

5 Notitie besluitvorming Methode Duisenberg

Intern subcommissie voor raadsleden
14.00 – 14.30 uur

Voorstel voor vervolg Raadsaudit Duisenberg 7-12-2018 DEF.docx

6 Wat voor commissie willen we zijn?

Intern subcommissie voor raadsleden
14.30 – 16.00 uur

Heidag 7 dec 2018 Wat voor Cie willen we zijn DEF.docx

gb 2010 nr.125 Verordening subcommissie controle en financiën.doc

4._Verordening_op_de_raadscommissies_2018.pdf

gmb-2016-178069 Financiële verordening 2017.pdf

Jaarplan Subcommissie Controle en Financiën 2019

De cursief gedrukte onderwerpen zijn aanvullende onderwerpen (naast de reguliere cyclus)

Datum en tijdstip 2019	Onderwerpen
Overige onderwerpen	–
Do. 7 februari 9.30u - 11.00u	**Vergadering subcommissie** – 1e Technische Wijziging 2019 *(incl. toelichting techniek technische begrotingswijziging)*. – Aard begrotingstoezicht 2019. – – *Schuldquote-scenario's* – *Analyse schriftelijke vragen Programmabegroting 2019* – *POS/erfpacht extern financieren* – *Nader bespreken financiële systemen n.a.v. ICT- bevindingen accountant managementletter*
Do. 23 mei 9.30u - 11.00u	**Vergadering subcommissie** – Jaarstukken 2018. – Concept Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken 2018 (in aanwezigheid accountant). *(incl. update s.v.z. Transitieplan Inkoop)* – Evt. Concept Reactie van het college op het accountantsrapport. – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. de jaarstukken 2018 en het accountantsrapport. – Afwikkeling controle 2018 (Mondeling, voorheen delegatieoverleg). – Definitieve jaarplannen auditteam en Rekenkamer.
Do 6 juni 9.30u - 11.00u	**Vergadering subcommissie** – Voorjaarsnota 2019. – Advies aan commissie M&S en S&R n.a.v. Voorjaarsnota. – Planning controle 2019. – *Toelichting Blockchain (pilot externe inhuur)* – *Terugblik proces en ervaring aparte behandeling Jaarstukken*
Do. 19 september 9.30u - 11.00u	**Vergadering subcommissie** – 2e Technische Wijziging 2019. – Evaluatie jaarrekeningcontrole 2018. – Opdrachtbevestiging werkzaamheden accountantscontrole 2019 ('jaarplan') incl. concept-raadsvoorstel (tbv commissie M&S juli).
Do. 3 oktober 9.30u - 11.00u	**Vergadering subcommissie** – Programmabegroting 2020. – Advies aan commissie M&S en S&R over bovenstaande punten. – Vaststellen jaarplan subcommissie 2020. – Voortgang controle 2019 (inhoud, proces, financiën).
Do. 21 november 9.30u - 11.00u	**Vergadering subcommissie** - Concept Boardletter 2019 van de accountant (in aanwezigheid accountant).

Datum en tijdstip 2019	Onderwerpen
	- Evt. Concept Reactie van het college op de Boardletter. - Voortgang controle 2019 (Mondeling, voorheen delegatieoverleg). - 3e Technische Wijziging 2019. - Onderwerpen/ aandachtspunten voor onderzoeken in jaarplannen auditteam, Rekenkamer, accountant en evt. subcommissie.

Agenda Heidag Subcommissie Controle & Financiën

Wanneer: ***vrijdag 7 december 2018***

Locatie: ***Stadskantoor: Collegekamer (21e etage)***

Achtervang: vergaderruimte W42 (vergaderplaza 6e etage)

9.15 – 9.30	Inloop

<u>Technisch inhoudelijk samen met ambtenaren</u>

9.30 – 10.00	(Update stand van zaken) invoering Vennootschapsbelasting
10.00 – 10.30	Overzicht (komende) financiële beleidsnota's en behandelproces
10.30 – 12.30	Sturen en verantwoorden op basis van publieke waarden *Bespreken van mogelijke begrotingsopzet*
12.30 – 13.30	Lunch

<u>Intern subcommissie voor raadsleden</u>

13.30 – 14.00	Dekking bij financiële voorstellen
14.00 – 14.30	Notitie besluitvorming Methode Duisenberg
14.30 – 16.00	Wat voor commissie willen we zijn?
16.15 – 17.30	Borrel bij https://www.bar-beton.nl/vestigingen (Stationshal 9, 1e verdieping)

Financiële beleidsnota's

Notitie voor de Subcommissie Controle en Financiën
Te bespreken op 7 december 2018

Actualisatie beleidsnota's
Op grond van de Financiële verordening 2017 (artikel 8, lid 4) stelt het college kaders ten behoeve van het financieel beleid op in afzonderlijke nota's , die ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. De kaders worden aangeboden als de actualiteit hiertoe aanleiding geeft. Een aantal van de nu geldende nota's is voor een bepaalde termijn vastgesteld, meestal voor de periode tot en met 2018. Deze nota's worden geactualiseerd:

- Nota reserves en voorzieningen 2014-2018
- Nota lokale heffingen 2015-2018
- Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2015-2018

De actualisatie betreft geen grote bijstellingen van het beleid. In de Nota lokale heffingen zal zoals toegezegd de wijze van begroten van belastingopbrengsten worden opgenomen. De financiële spelregel uit het coalitieakkoord over het weerstandsvermogen zal worden verwerkt in de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement.

Naast de hierboven beschreven actualisaties staan twee meer inhoudelijke aanpassingen op stapel. De Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (waava) vraagt aanscherping op het punt van activeren van investeringen met maatschappelijk nut in de openbare ruimte. En de Algemene subsidieverordening (ASV) wordt aangepast om te kunnen sturen op het creëren van maatschappelijke waarde en om ervoor te zorgen dat initiatieven sneller en transparanter kunnen worden afgewikkeld.

De te actualiseren nota's zullen in het eerste kwartaal van 2019 aan de raad worden aangeboden, de nieuwe ASV naar verwachting in het tweede kwartaal.

Behandelproces
De geactualiseerde nota's volgen het reguliere behandelproces voor raadsvoorstellen. Omdat het financiële voorstellen betreft is het gebruikelijk dat de subcommissie een advies uitbrengt aan de commissie Mens en Samenleving.

Voortgang Vennootschapsbelasting

Voor subcommissie Controle en Financiën
7 december 2018

Annemarie Koolenbrander

Gemeente Utrecht

Vpb-plicht voor gemeenten

- Op 1 januari 2016 is de Wet modernisering vpb-plicht overheidsondernemingen in werking getreden.
- De gemeente Utrecht heeft in het kader van Horizontaal toezicht regelmatig overleg gevoerd met de Belastingdienst over de aangifte Vennootschapsbelasting 2016.
- De gemeente hanteert een conservatief fiscaal beleid. Dat houdt in dat de fiscale grenzen niet worden opgezocht en alleen standpunten worden ingenomen die redelijkerwijs binnen het bestaande fiscaal juridische kader kunnen worden ingenomen.
- Dit staat niet in de weg dat er onderwerpen zijn waarin de gemeente en de Belastingdienst afwijkende standpunten in kunnen nemen.

10 activiteiten met mogelijke belastingplicht

1. Grondexploitatie
2. Erfpacht
3. Afvalinzameling
4. Reclame
5. Parkeren
6. Dienstverlening aan derden
7. Vastgoed
8. Vergunningen VTH
9. Beleggen
10. Financiering

Aangiftes

- Pro forma aangiften 2016, 2017 en 2018
- Aangifte Vpb 2016 is ingediend: € 37.000 aan Vpb over de bedrijfsafvalverwerking
- Aangifte Vpb 2017: uitstel voor indienen tot 1 januari 2019

Afvalinzameling

- Over de winst uit bedrijfsafval dient Vpb betaald te worden
- De inkomsten uit het ophalen van huishoudelijke afvalstromen (afvalstoffenheffing) zijn vrijgesteld
- De inkomsten uit het doorverkopen van reststromen dienen voor een deel aan de belaste activiteiten te worden toegerekend
- Aangifte 2016

Reclame

Gemeente: reclame is normaal vermogensbeheer, valt niet onder Vpb-plicht. Fiscale opinie van hoogleraar fiscaal recht ondersteunt standpunt. Standpunt wordt ook gedeeld door andere gemeenten.

Geen aangifte gedaan.

Belastingdienst: waarschijnlijk wel bedrijfsmatige activiteit waarvoor Vpb verschuldigd is.

Blijft gemeenten en Belastingdienst vooralsnog verdeeld houden.

Grondexploitatie

- Utrecht kent drie grexen: Leidsche Rijn, Binnenstedelijk en Stationsgebied.
- Door organisatorische en financiële verwevenheid worden deze drie als één cluster aangemerkt
- Per saldo wordt er geen winst gemaakt
- De gemeente Utrecht komt daardoor niet ‘door de poort’: geen vennootschapsplicht
- (Voorlopig) akkoord van Belastingdienst.

Parkeren

- Parkeren bestaat uit straatparkeren, parkeergarages, fietsparkeren
- Geen clustering wegens ontbreken van organisatorische en financiële verwevenheid
- Straatparkeren kent voordelig resultaat, maar vrijgesteld (parkeerbelasting). Uit een arrest van de Hoge Raad blijkt dat ook de Hoge Raad straatparkeren niet als een commerciële activiteit ziet.
- Parkeergarages en fietsparkeren voldoen niet aan de criteria voor belastingheffing: geen belastingplicht
- Overeenstemming tussen Belastingdienst en gemeente, dient bij aanslag te worden geformaliseerd

Overige activiteiten

Met Belastingdienst overeenstemming dat de overige activiteiten niet onder de vennootschapsbelastingplicht vallen:

1. Dienstverlening aan derden
2. Erfpacht
3. Vastgoed
4. Vergunningen VTH
5. Beleggen
6. Financiering

Sturen en verantwoorden op basis van publieke waarde

Frank Halsema & Annemarie Koolenbrander
Heidag subcommissie C&F
7 december 2018

Gemeente Utrecht

Waarom sturen en verantwoorden op basis van publieke waarde?

- Ontwikkelingen in de samenleving: opgaven
- Rollen van de (gemeentelijke) overheid
- Creëren van publieke waarde staat centraal

➢ Aanpassen instrumenten

Opbouw presentatie

1. Context en theoretische achtergrond
2. Uitwerking in het sociale domein
3. Gevolgen voor de cyclusstukken

Context GU

De opgaven
Participatie
Ambtenaar 3.0
Proces & Structuur
Innovatie
Voorbeelden
Opgavegericht werken
Verbinden

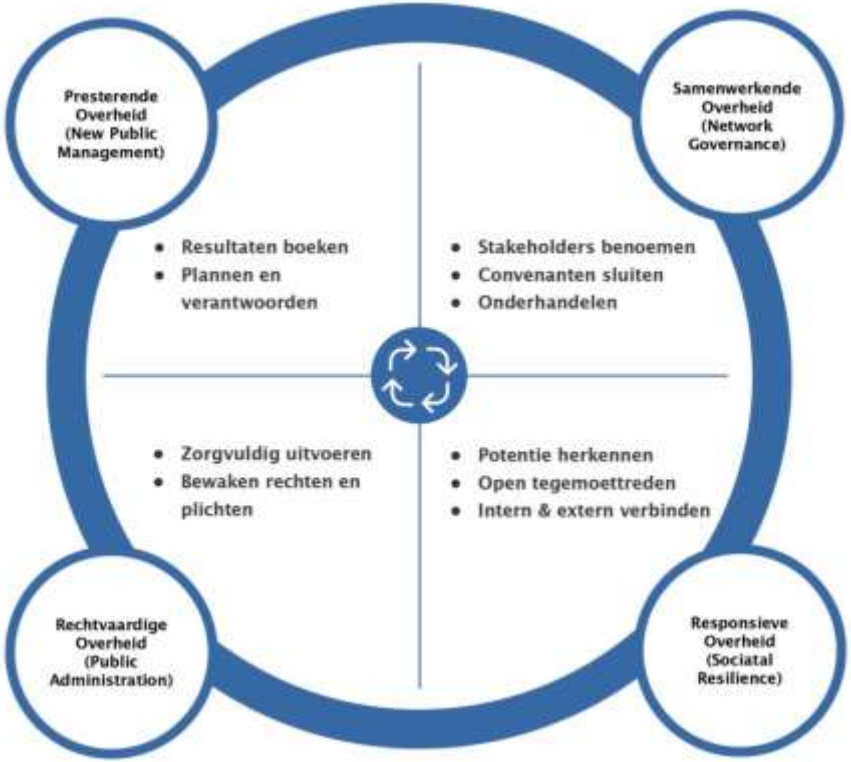
Opgaven

Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen is de ambitie van de stad en de regio. Om deze ambitie voor de stad Utrecht te realiseren, geeft het coalitieakkoord ‘Ruimte voor Iedereen’ drie belangrijke richtingen aan.

- Plaats maken voor iedereen
- Zoeken naar gezonde groei voor iedereen
- Benutten van de kracht van iedereen.

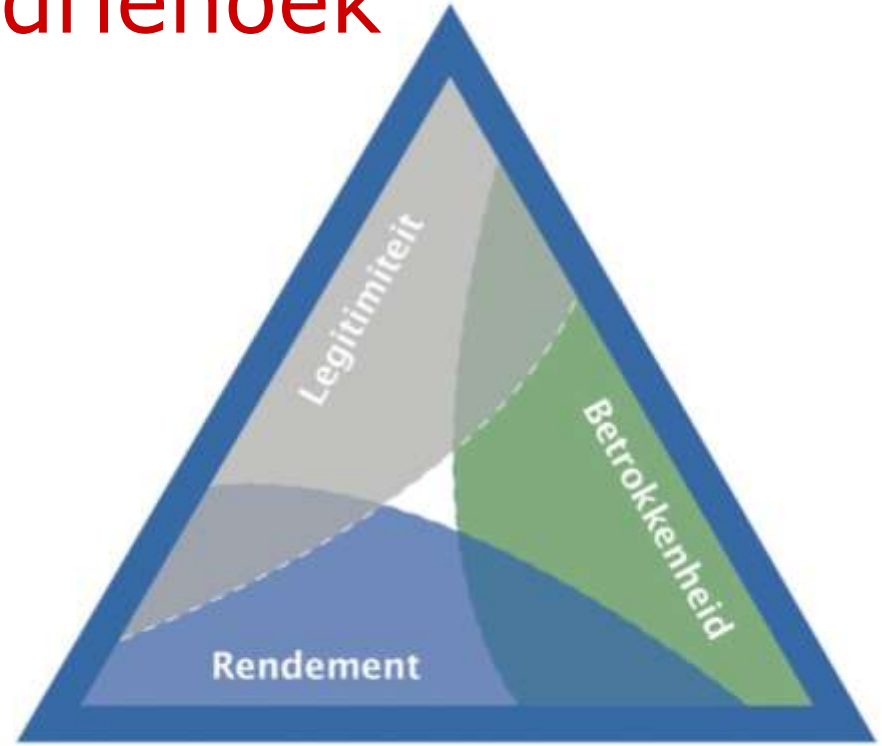
Uit deze richting vloeit een duidelijke keuze voort: nóg meer samen sturen op en werken in samenhang.

Ontwikkeling van rollen



Bron: Van der Steen

Waardendriehoek

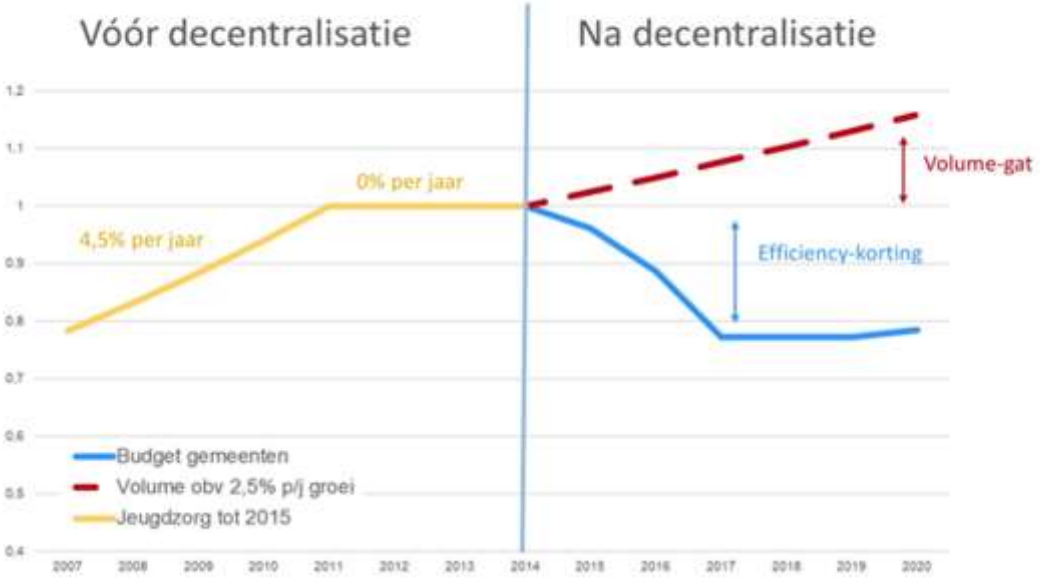


Bron: Kruiter

Utrechtse manier van verantwoorden

Bron: Simons, 1995

Betekenisvol sturen en verantwoorden in het sociale domein, antwoord op uitdagingen decentralisaties



BEDOELING & EENVOUD!
Utrechtse AANPAK STURING
LEIDENDE PRINCIPES
INRICHTINGS KEUZES
FINANCIERING & BEKOSTIGING
MONITORING & VERANTWOORDING
4 PILLERS

BIJ ALLES WAT WE DOEN...

Utrechtse model in sociaal domein

Spoor 1: Sociale basis: voor en door de stad
Spoor 2: Basiszorg via Buurtteams: steun waar nodig
Spoor 3: moet

Financiering en bekostiging

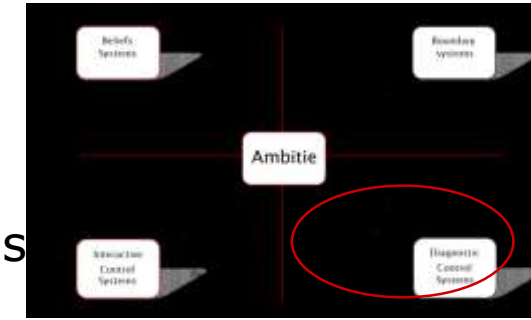
- Buurtteams: subsidie / verdeling op basis van populatiekenmerken
- Aanvullende zorg: inkoop/ 90% lump sum, overig pxq met budgetplafond
  - Acceptatieplicht
  - Afspraken over hoe we met elkaar omgaan in leveringsvoorwaarden en convenant

Vanaf de start in 2015 een goedkeurende accountantsverklaring

VOLGENS HET STURINGSMODEL MOETEN WE BETEKENISVOL STUREN ...
PRIMA, MAAR MOET IK NOU NAAR LINKS OF NAAR RECHTS ?!
ZORG VOOR JEUGD
Gemeente Utrecht
GERTJAN KLEUNS

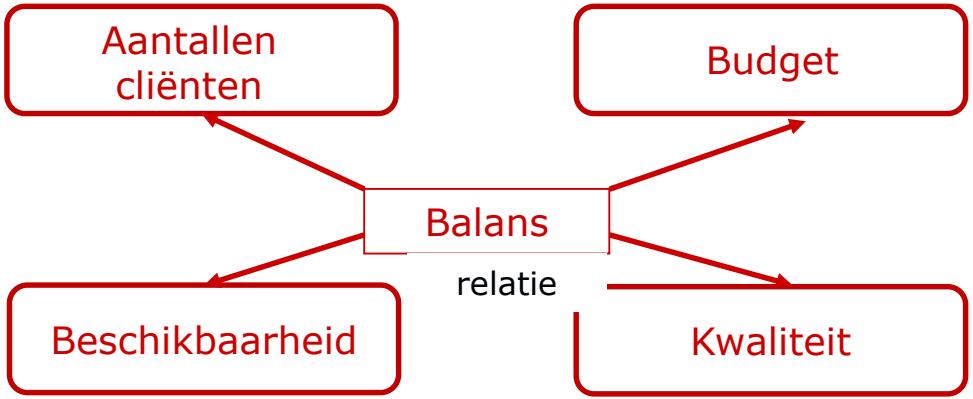
In control? In balans…

Diagnostic controls



- Kwaliteit: ervaringen van cliënten en professionals
- Aantallen: stand en stroom
- Beschikbaarheid: snelheid waarmee zorg geleverd wordt
- Budget: uitnutting beschikbare budget

➢Analyse van de relatie tussen de indicatoren



Minder bureaucratie

Opdrachtgeverschap en accountgesprekken

- Kwartaalgesprek aanbieders
- Stelselindicatoren: stand en stroom informatie vormen basis voor gesprek
- Gezamenlijke voorbereiding ten behoeve van standaard agenda gesprek
- Opbrengst gesprekken verzamelen ten behoe voording

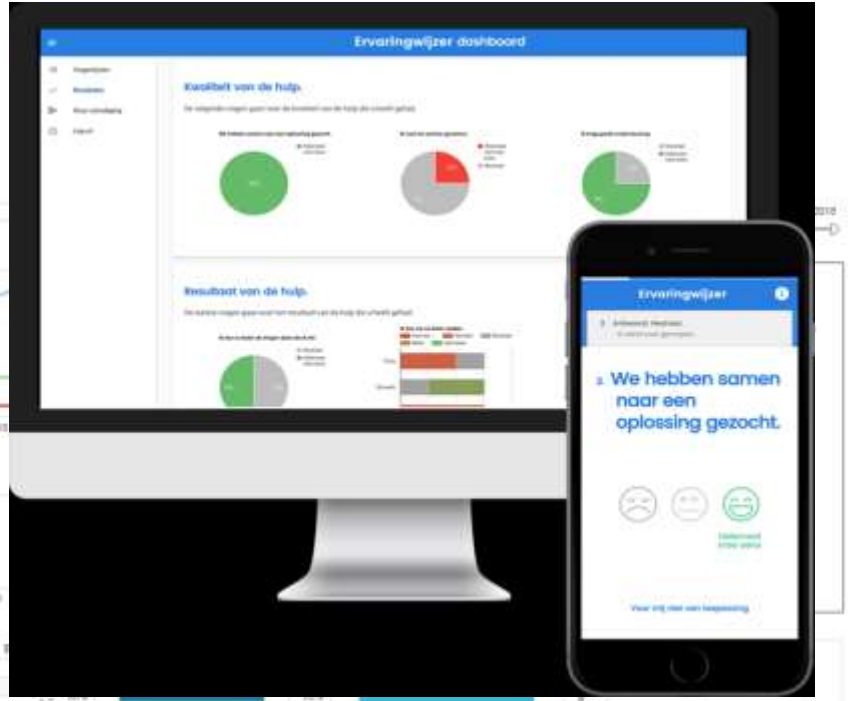
Steeds vaker:

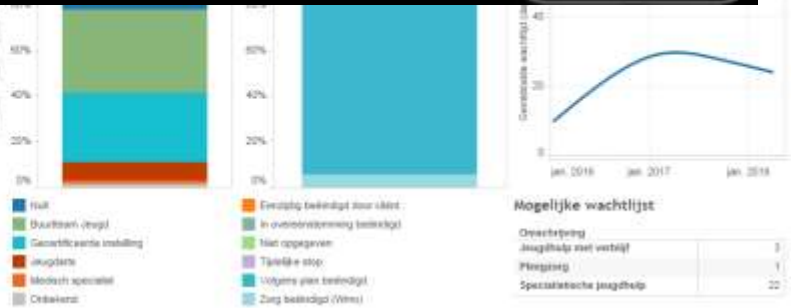
- Themasessies
- Samen naar de cijfers kijken

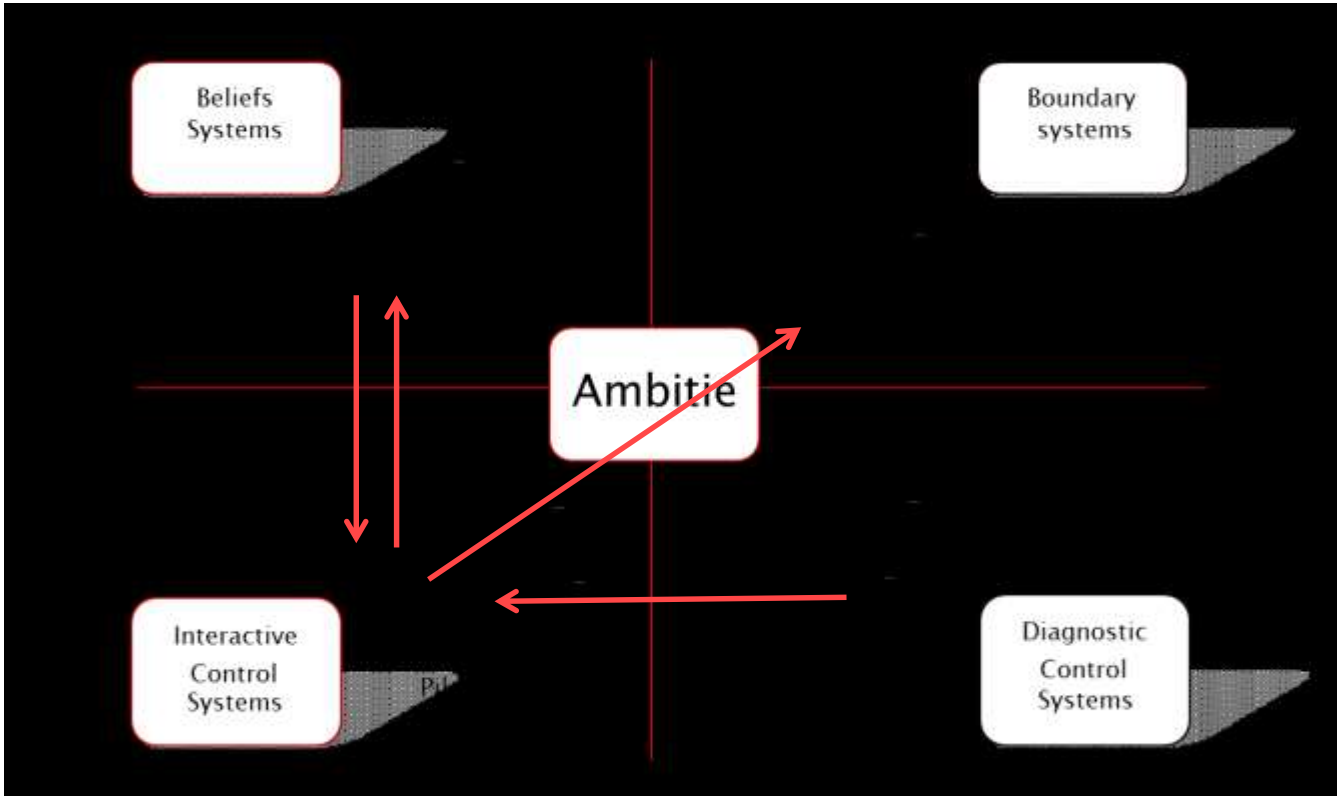
Dashboard accounthouders

Contract 2018

Categorie	Omschrijving	Budget	Cliëntenafspraak	Realisatie	
	Specialistische jeugdhulp	€ 2.155.932	184	178	
	Jeugdhulp met verblijf	€ 97.018	6	3	
	Gezinshuis	€ 161.862	3	3	3,5
	Pleegzorg	€ 601.716	64	38	35,8
	Crisiszorg met verblijf	€ 224.736	29	7	1,1
	3 Milieu	€ 158.431		14	16,7
Overig	Incidenteel	€ 81.586			
	WMO	€ 637.747		33	21,0
Totaal		€ 4.319.070	286	276	214,8






Beliefs Systems
Boundary systems
Ambitie
Interactive Control Systems
Diagnostic Control Systems

Hoe investeren we transformatieproof

Aandachtspunten:

- Meer geld alleen is niet de oplossing voor de wachttijden
- De oplossing op korte termijn is niet altijd de beste voor de lange termijn
- De knoppen om aan te draaien zijn moeilijk te isoleren (veel hangt met elkaar samen)
- Niet alle knoppen vragen extra financiële investeringen
- Er zal altijd meer vraag dan aanbod zijn, krapte ook benutten als prikkel (moet niet *te* krap zijn)

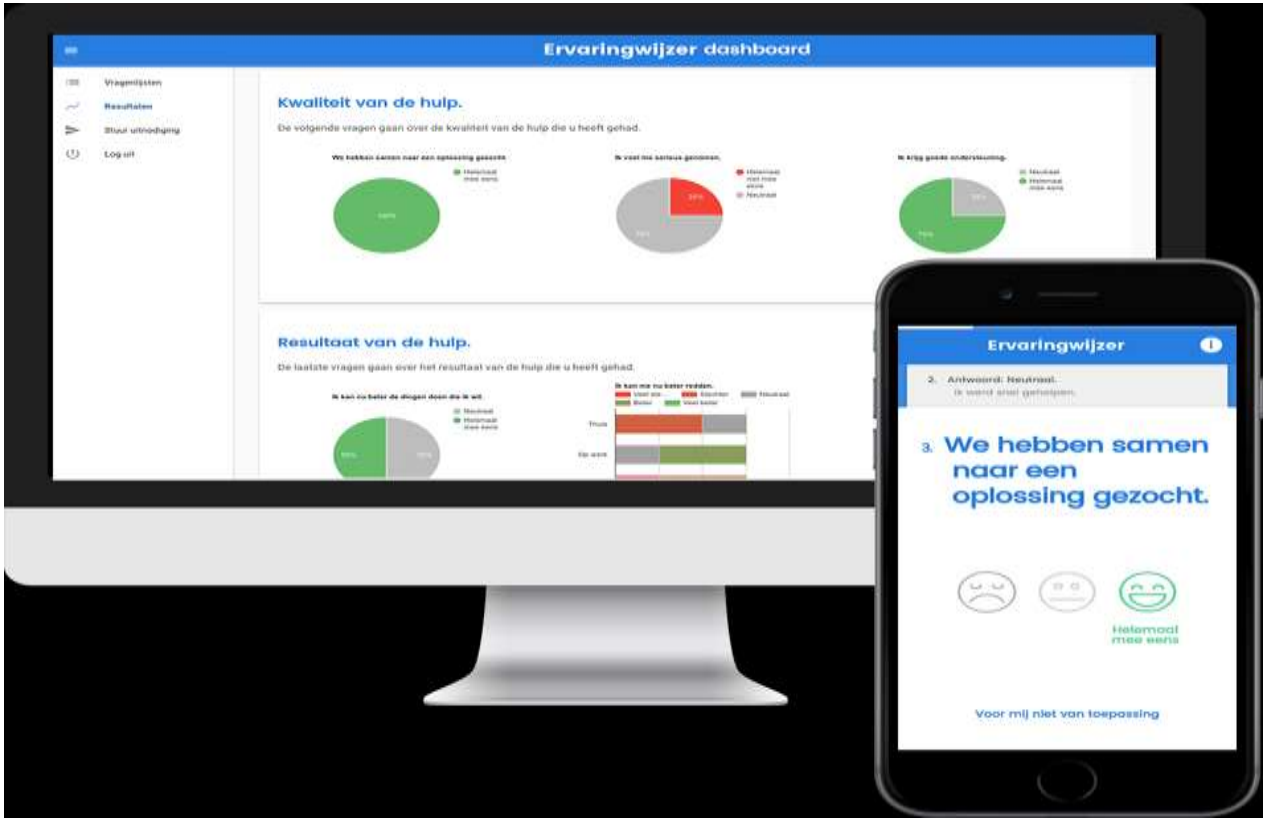
Hoe gaat het met de transformatie?

Complexe vraag – complex antwoord

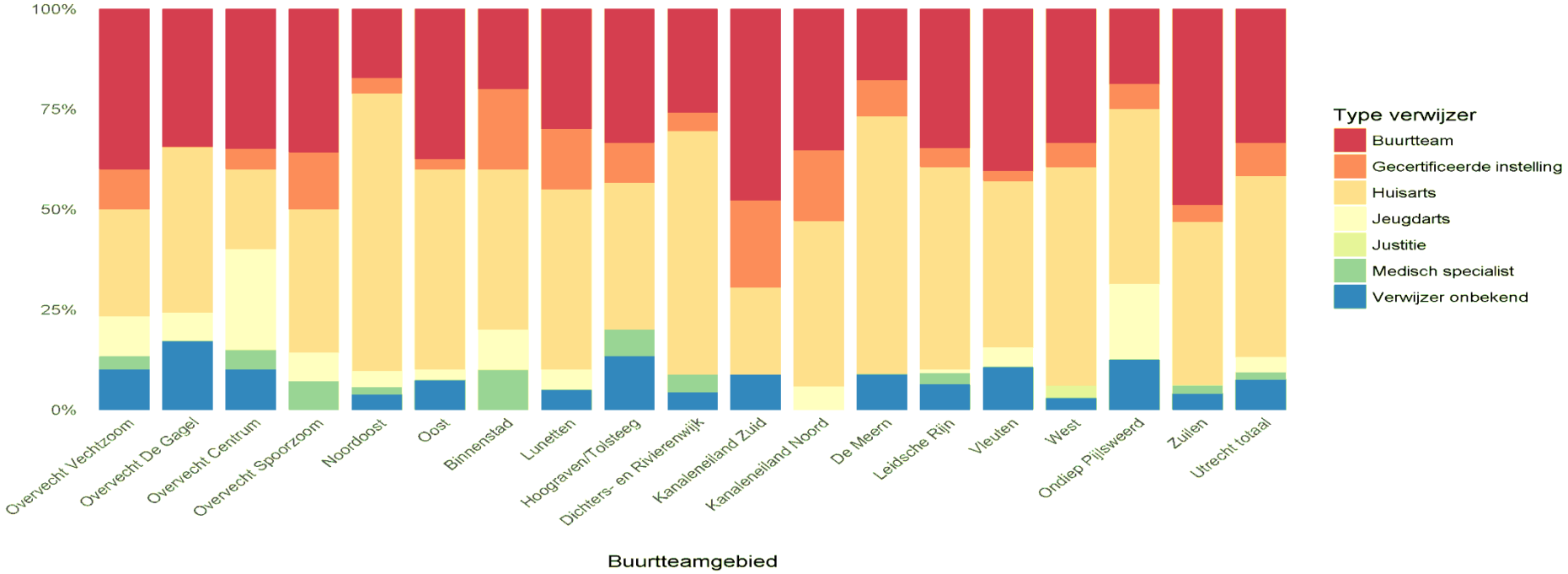
- Zicht wordt steeds beter
- *Wat* we zien is niet altijd éénduidig…
  - Bereik Buurtteam groot en nog steeds groeiend
  - Bereik aanvullende jeugdhulp neemt niet af
  - → Belang van het goede gesprek en duiding
- We hebben veel geleerd, en leren nog steeds.
  - → Steeds beter sturen op de leidende principes
- Zorgaanbieders begrijpen steeds beter waar we naar toe willen
  - → Inkoop 2020, duidingsgesprekken en transformatieagenda zijn hierbij prikkels

Stand en stroom (stelselniveau)

Ervaringwijzer

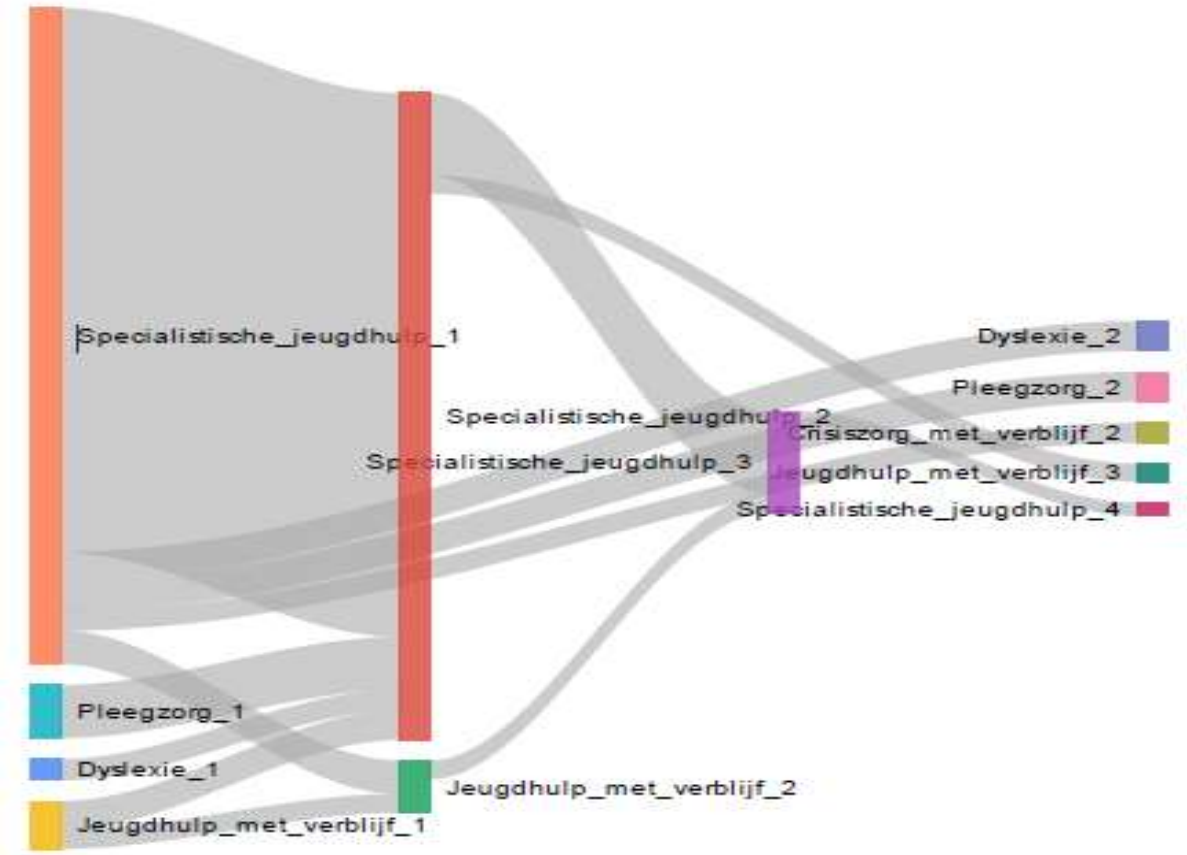


Kenniskring Jeugd: Verwijzers

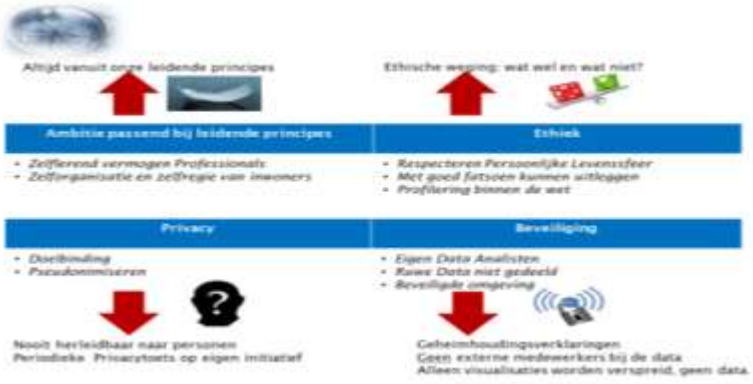


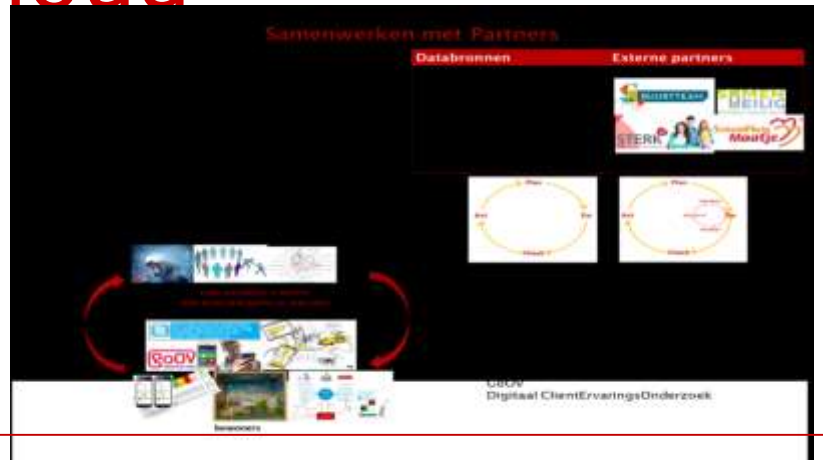
De grafiek toont per buurtteamgebied het percentage verwijzingen voor toegewezen aanvullende jeugdhulp per type verwijzer in Q1 2017.

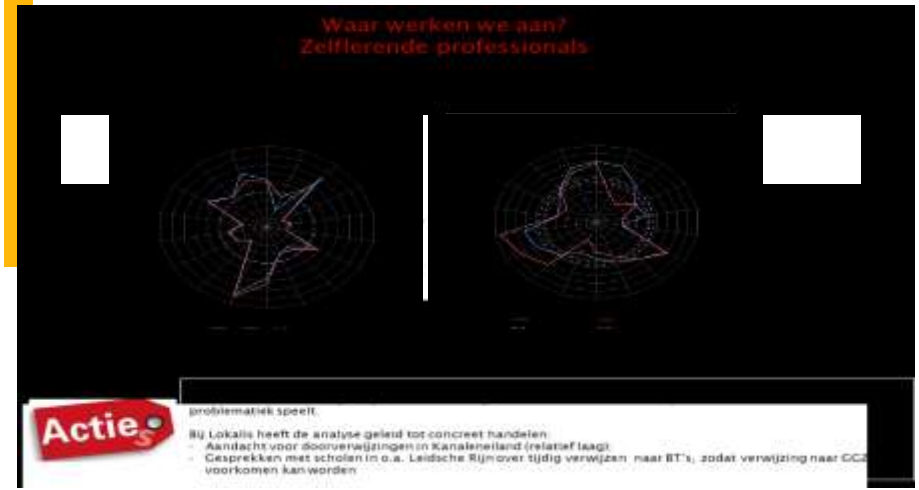
Dataverkenningsdag cliëntpaden



Doorontwikkelen op inhoud







In de jaarcyclus

- Programma Jeugd (spoor 1, 2 en 3)
- Programma Maatschappelijke Ondersteuning (spoor 1)
- Programma Sport (spoor 1)

Daarnaast:

- Uitvoeringsagenda en voortgangsrapportage
- Interactieve sessies (expertmeeting)

Waarom aanpassen instrumenten?

- Het antwoord op de vraag doen we de goede dingen vraagt om andere informatie dan het antwoord op de vraag doen we de dingen goed
- De verschillende rollen waarin we als gemeente opereren (van rechtmatige tot responsieve overheid) vragen om andere stuurinformatie

Stapsgewijze aanpak

- Borgen aanpak sociaal domein
- Verhaal waarom breed delen
- Verbreden stap voor stap, kiezen wat eerst (welke programma’s/opgaven/projecten zijn kansrijk)

Voorjaarsnota 2019

- Voorstel voor aansluiting van programmasturing, -structuur en indeling op de opgaven in het sociale domein (Borgen aanpak MO/VG in Programmabegroting 2020) plus een voorstel voor het verbreden van de aanpak

Vervolgstappen

- Ca 4 Pilots per jaar (dus over 4 jaar ca. 16 pilots) met programma’s, opgaven of projecten waarbij sturing en beheersing langs de lijnen van het Utrechtse Model Sociaal domein worden uitgewerkt en toegepast
- Uiteindelijk: aangepaste programma-indeling, andere instrumenten van verantwoording (bijv. waardetafel, plaatjes, driehoek IPW). Dit alles kan resulteren in minder programma’s (is geen doel op zich), maar qua informatie en stuurmogelijkheden rijkere programma’s, dus meer flexibiliteit om te bereiken wat we als stad willen bereiken.

Sedimentatie in sturing

Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren

Martijn van der Steen
Jorren Scherpenisse
Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Sedimentatie in sturing

Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren

Dr. M. van der Steen

Drs. J. Scherpenisse

Prof. dr. M. van Twist

2015

ISBN 978-90-75297-45-4

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

	Samenvatting	6
1	Inleiding: repertoire vergroten	11
2	Kleine stappen in een groter verhaal	15
3	Meervoudig organiseren: het beheersen van verschillend repertoire	23
4	Systeem brengen in netwerkend werken	31
5	Meervoudig organiseren: financiën, systemen, protocollen	39
6	Passende politiek: besturen in netwerken	45
7	Conclusie: comfort vinden in meervoudig organiseren	53
	Geraadpleegde bronnen	58

Samenvatting

► Netwerkend werken is ‘here to stay’. Niet als alternatief voor ‘gewoon’ werken. Het staat *naast* andere vormen van werken. Het is een manier om publieke waarde te realiseren en problemen aan te pakken. Het vormt een aanvulling op andere werkvormen, die er onverminderd toe doen.

► De kunst is om te herkennen welk onderwerp op welke manier het beste kan worden aangepakt. Daarvoor zijn verschillende typen afwegingen relevant: normatief, inhoudelijk en technisch.

► Normatief in de zin dat waarden, overtuigingen en voorkeuren redenen zijn om onderwerpen dichtbij te houden of juist aan anderen over te laten. Die zijn bovendien politiek-ideologisch van aard, omdat andere politieke stromingen andere voorkeuren hebben hiervoor. Sommigen taken willen we dichtbij het overheidsbestuur houden, andere activiteiten laten we liever aan de samenleving over.
► Het gaat daarnaast om inhoudelijke afwegingen over het vraagstuk zelf: hoe ziet het vraagstuk eruit, kunnen mensen dit zelf, zijn er signalen daartoe, hoe groot zijn de kansen en risico’s van de aanpak? Dat gaat meer om de analyse van de structuur van het probleem dan om overtuigingen en om lokale afwegingen vanuit de inhoud van het vraagstuk.
► Verder zijn er technische afwegingen, bijvoorbeeld of een bepaalde aanpak binnen het instrumentarium wel praktisch haalbaar is.

► De kunst van goed bestuur is om die afweging voor een te verkiezen manier van werken goed te maken, liefst *aan de voorkant* van een proces. De afweging is open, maar hij moet bewust gemaakt worden. Voor veel processen geldt dat pas gaandeweg duidelijk wordt dat een netwerkende aanpak beter past. Tijdig overstappen is dan van belang. Niet alles kan vooraf, maar liefst wel tijdig.

► Het op deze manier omgaan met netwerkend werken betekent nogal wat.
► Allereerst dat de organisatie niet één maar *meer* vormen moet beheersen. Netwerkend werken komt *naast* de werkvormen die er al zijn te staan. Als een extra systeem dat de organisatie kan draaien, naast de andere systemen die er al zijn.
► Het betekent ten tweede dat de organisatie in staat moet zijn de afweging te maken om tot netwerkend werken over te gaan. Dat lijkt een kwestie van *goed kiezen,* maar het is meer dan dat. Veel van de procedures die organisaties hebben voor het maken van afwegingen zijn niet gebouwd met het netwerk voor ogen. Het is niet gemakkelijk om vanuit die procedures te komen tot een keuze voor een netwerkende aanpak. Niet omdat de netwerkende aanpak niet geschikt is, maar omdat er een vertekening in de keuzesystematiek zit.
► Het betekent ten derde dat als de keuze voor een netwerkende aanpak eenmaal is gemaakt, de organisatie in staat moet zijn om die aanpak excellent uit te voeren. Dat is niet eenvoudig, want de netwerkende aanpak is een andere werkvorm dan gebruikelijk, die andere competenties, vaardigheden, instrumenten en aanpakken vergt. Dat is niet iets dat de organisatie zomaar beheerst. Het vereist oefening, professionalisering, systematisering en een voortgaand leerproces.

► Netwerkend werken krijgt vorm in een organisatie die gebouwd is voor het werken in netwerken. Administratieve instrumenten, beleidsregels, afspraken en organisatiesystemen zijn niet geënt op het werken in netwerken. Dat is vriendelijk uitgedrukt: sommige systemen verdragen een netwerkende aanpak niet. Niet uit principe of uit overtuiging, maar gewoon omdat het niet kan. Denk bijvoorbeeld aan een informatiesysteem waarin bepaalde velden moeten worden ingevuld, bijvoorbeeld “einddatum” en “eindproduct”, die vanuit de netwerkende aanpak niet altijd vooraf te noemen zijn.

► Daarom vereist een netwerkende aanpak een ander soort organisatie. Geen organisatie die *helemaal anders moet,* maar een organisatie *die meer systemen naast elkaar aankan.* Dat gaat niet om de transitie van het ene naar het andere werken, maar om *meervoudig organiseren* van het werk. Verschillende vormen liggen als sedimentaire lagen over elkaar. Sedimentatie vereist het bouwen aan een organisatie die meer dan één

systeem aankan, daarin bewust opereert, onderweg niet in verwarring raakt, en vanuit elk systeem keurig voldoet aan de vereisten van goed bestuur – verantwoording, gelegitimeerde afwegingen, geborgde keuzes, transparantie, effectiviteit en professionaliteit. Dat is de organisatie-opgave die bij het opereren van overheidsorganisaties in netwerken hoort: *systeem brengen in netwerkend werken vereist meervoudig organiseren.*

► Met het werken in netwerken hebben veel organisaties ervaring opgedaan. Lange tijd hebben organisaties netwerkend werken gezien als iets dat erbij komt, als een extra functie bovenop het bestaande repertoire. Een werkwijze die uit de kast komt als het echt niet meer anders kan, of als de opgave heel uniek is.
► Voor bijzondere gevallen werkte dat goed. Via experimenteren en improviserend werken zijn heel veel kwesties in netwerken door overheidsorganisaties opgelost.
► Dat betekent wel dat netwerkend werken altijd *anders werken* is gebleven. Een uitzondering op de regel; meestal doen we het 'gewoon' en bij uitzondering doen we het 'netwerkend'. En daarmee is de netwerkende aanpak een ongewone, bijzondere aanpak. Anders dan anders, meer risicovol dan wat we normaal doen.
► Het belang hiervan ligt niet in meer of minder. Door netwerkend werken te presenteren als een *andere* manier van werken is het de afwijkende optie naast de standaard-optie.
► Hierdoor blijft het bestaande repertoire in de organisatie vooral gebouwd op de gewone manier van werken. Netwerkend werken gebeurt binnen een organisatie die op andere principes is gebouwd. Het werken in experimenten, in de randen van wat gewoon is, leidt niet tot aanpassing van die normaaltoestand in de organisatie. Daardoor blijft de netwerkende aanpak een afwijking en een experiment. Ongewoon.

► Dit essay is gebaseerd op het programma van de Provincie Zuid-Holland om systematisch netwerkend te werken en de organisatie daar op in te richten en toe te rusten. De uitdaging die de Provincie Zuid-Holland zich stelde was om de netwerkende aanpak voorbij de uitzondering tot een volwaardig en gelijksoortig alternatief te ontwikkelen. Netwerkend werken te benaderen als één van de mogelijke methoden, de keuze expliciet te maken en het achterliggende repertoire te bouwen om het volwaardig en excellent te doen.

► De organisatie stapt daarbij niet over van het een op het ander, maar gaat verschillende systemen naast elkaar draaien. Volwaardig en gelijkwaardig. Gewoon.
► Dat is een uitdaging in de relatie van directie naar eenheden, van manager naar medewerker, van teams naar stafdiensten, van medewerkers aan elkaar, van mensen naar formats en protocollen, van mensen naar wettelijke kaders, en de hoeders daarvan.
► Het is een proces dat de hele organisatie aangaat en dat stapje voor stapje vorm heeft gekregen.
► Waarbij niet alleen het netwerkend werken erbij is gekomen, maar de externe oriëntatie en het kritisch kijken naar processen ook maakt dat het instrumentarium en het traditionele werken mee is gekleurd en ook is verbeterd.

► Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren is een *grote opgave*. Niettemin betekent dat niet dat die opgave met grote stappen bereikt wordt. De Provincie Zuid-Holland heeft kleine stappen gezet, die maken dat er steeds meer bekendheid en kwaliteit is ontstaan in het uitvoeren en invullen van de netwerkende aanpak. Vanuit lessen in kleine groepen rond individuele praktijken, naar meer betrokkenheid van leidinggevenden, naar verantwoordelijkheid vanuit de Directie, en inmiddels ook in samenspraak met het politiek bestuur.
► Zo kon door ervaring langzaam *comfort* ontstaan rond de netwerkende aanpak, die daarmee tot een volwaardig alternatief uitgroeide. Comfort in de zin van bekendheid, maar ook in de borging van basiskwaliteit in systematiek. De weg naar dat comfort gaat niet via de grote klap, maar via *de geleidelijke ervaring* – als leerproces van kleine stappen die samen optellen tot een grote sprong.
► Meervoudig organiseren is een groot proces, dat via kleine stappen wordt doorlopen. Een proces van begeleid zoeken, waarbij de werkpraktijk zich langzaam over de organisatie verspreidt, ingesleten raakt en daarmee *gewoon wordt*.

► Netwerkend werken heeft politieke consequenties. Representatieve democratie en rechtstaat zijn onverminderd aan de orde, maar daarbinnen ontwikkelen zich elementen van participatieve democratie en coöperatieve, onderlinge vormen voor de allocatie van middelen en de resolutie van conflict. Bestaande democratische

instituties komen onder druk te staan. Dat gaat om procedures, maar ook om commissiestructuren en de manier waarop debat plaatsvindt. Ons pleidooi is niet dat de netwerkende aanpak zich aan democratische controle onttrekt, maar dat we op zoek moeten naar politieke structuren die netwerkende werkvormen beter kunnen faciliteren.
► Dat we die nog niet gevonden hebben betekent niet dat we netwerkend werken maar niet meer moeten doen, maar dat we harder en indringender, en misschien ook fundamenteler, moeten zoeken.
► In netwerken is eigen politieke ambitie onverminderd aan de orde. Het bestuur streeft doelen na en realiseert die met of via het netwerk. Dan is het zaak om doelen en ambities op een niveau te formuleren waar maatschappelijke netwerken voldoende ruimte hebben om hun eigen activiteiten te ontplooien. Doelen moeten geen handboeken voor de uitvoering zijn, maar zichtbaar maken voor welke ambities maatschappelijke initiatieven in het bestuur een bondgenoot vinden. De ambitie moet maatschappelijke energie ontketenen en kanaliseren, niet vastleggen en indammen.

► Het bestuur stelt grenzen en maakt keuzes, ook in netwerken. Netwerkend werken is geen voorwaarde of vereiste, maar een keuze. Bestuurders moeten zich afvragen hoe ze kwesties willen aanpakken, of ze willen meebewegen met maatschappelijke dynamiek, of daar bewust tegenin willen sturen. Dat gaat dus om politieke wil, om bestuurlijke keuzes en politiek debat, om vervolgens effectiever en krachtiger te kunnen opereren in maatschappelijke netwerken. Ook meebewegen, loslaten en niets doen vereisen een scherpe politieke ambitie en politieke wil. Netwerken gaan niet over volgzame politiek, terughoudende politieke ambitie, of minder bestuur: ze gaan over ambitieus en zelfbewust politiek bestuur, dat via een bewust gekozen sturingsvorm publieke waarde realiseert. In netwerken is de rol van politiek niet klein maar groot.
► Dat betekent niet dat de politiek bepaalt wat het netwerk wil of doet. Netwerken hebben hun eigen dynamiek, los van wat de overheid vraagt. Netwerkend werken gaat over weten wat je wil en weten wat je doet, maar ook om het bewustzijn van de betrekkelijkheid van de eigen positie ten aanzien van anderen die elk hun eigen doelen nastreven en eigen praktijken ontplooien. Zelfbewuste zelfrelativering dus: soms midden in de samenleving, soms erboven, soms erbuiten of eruit.

1 Inleiding: repertoire vergroten

Enkele jaren geleden ontstonden de eerste initiatieven van 'stadse boeren'. Mensen die in een gebied groene initiatieven startten, die tegelijkertijd konden bijdragen aan het bereiken van provinciale doelen voor groen. Dat viel samen met de opgave van de Provincie Zuid-Holland om een besparing door te voeren op het budget voor het beheer van groen. Individuele stadsboeren schaalden op tot een omvangrijk en georganiseerd netwerk van initiatieven. De provincie sluit inmiddels bij de gebiedsinitiatieven aan en schaalt met hen op naar 1500 hectare. Op weg naar een duurzame gebiedsontwikkeling én een sterk gereduceerde inzet van provinciale middelen.

Het verhaal van de stadsboeren is één van de vele verhalen die typerend zijn voor een veranderende tijd. In het publieke domein komen individuen, groepen en verbanden in beweging. Niet om verzet te plegen of om iets tegen te houden, maar om te maken, te produceren en te realiseren. Ze streven eigen doelen na, in de publieke ruimte, met waarde die hun eigen en persoonlijke belang overstijgt. Ze produceren publieke waarde.

De activiteit van onderop, van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of van formele of informele netwerken is een beweging die het publieke domein vult. Dat is geen nieuwe beweging, omdat Nederland een lange traditie kent van maatschappelijke activiteiten, zelforganisatie, vrijwillige inzet en zelfredzaamheid. Scholen en universiteiten zijn het product van maatschappelijke zelforganisatie, ziekenhuizen zijn veelal opgericht door groepen in de samenleving, en miljoenen mensen plegen dagelijks of wekelijks vrijwillige inzet ergens in hun lokale gemeenschap. Lang voordat het begrip in de Troonrede werd gemunt door Rutte II was Nederland al een participatiesamenleving; niet als beleidsconstruct om mensen meer te laten doen, maar gewoon als empirische realiteit van mensen die op grote schaal, ergens in hun eigen omgeving vanuit vrijwillige inzet publieke waarde aan de gemeenschap toevoegen.
Toch is 'niet nieuw' iets anders dan 'algemeen bekend'. De stadsboeren zijn daar een voorbeeld van. Toen het initiatief er was en zich meldde bij de Provincie Zuid-Holland, ontstond de worsteling van de provincie als or-

ganisatie en bestuur om zich tot de stadsboeren te verhouden. Wat te doen met mensen die zich op het beleidsdomein van de provincie begeven? Die iets willen overnemen zonder dat de verantwoordelijkheid mee beweegt? Die publieke ruimte beheren zonder dat ze daartoe democratisch gelegitimeerd zijn? Waarbij keuzes over beheer ook altijd keuzes omvatten die we elders onder de noemer 'beleid' zouden scharen; en die politiek zijn. Wie heeft toegang tot de gebieden? Welke inzet plegen we waar? Wat komt eerst en wat kan wachten? Dat zijn kleine keuzes van stadse boeren, die tegelijkertijd direct te relateren zijn aan de grote kernvragen van politiek en openbaar bestuur: wie krijgt wat, wanneer, en waarom?

Veel gestelde vraag: is het wel nieuw?
Opkomende initiatieven zijn alles behalve nieuw. Nederland heeft een traditie van een actief maatschappelijk veld, in georganiseerde verbanden en individuele activiteiten. Het verenigingsleven is sterk ontwikkeld en veel instellingen die we nu publiek noemen waren ooit maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd is er wel iets *nieuws* aan de hand, of is er in ieder geval iets dat *anders dan voorheen* gaat: in een reeks domeinen die in Nederland door de overheid worden georganiseerd zijn nu op talrijke plaatsen maatschappelijke initiatieven zichtbaar. Mensen roeren zich in een domein waarin tot voorheen de overheid de activiteiten uitvoerde en verantwoordelijk was. Dit binnentreden in het publieke domein, *zonder uitnodiging* van de overheid, is een ontwikkeling die anders is en die bestaande structuren onder druk zet.

De stadsboeren en andere voorbeelden van maatschappelijk initiatief in het publieke domein dwongen de Provincie Zuid-Holland om een passend repertoire te ontwikkelen. Hoe om te gaan met dit soort initiatieven? Het woord *dwang* is hier van toepassing, omdat het vinden van repertoire moest gebeuren in het tempo van het initiatief. De stadsboeren hadden ideeën, waren deels al bezig, en dat zette de provincie onder druk. Druk in de tijd, want de boeren hadden haast. Maar ook taakspanning: er moest iets gebeuren, want er waren 'op de grond' inmiddels feiten die politiek en bestuurlijk van betekenis waren. Dat zette het denkproces op zijn kop. De provincie kon niet zelf eerst bedenken hoe het zou moeten, maar moest omgaan met een realiteit die buiten al bestond en zich uitbreidde.

Tegelijkertijd ging het om een ingewikkelde vraag. Niet ingewikkeld omdat de stadsboeren iets technisch heel moeilijks wilden, op zichzelf was de techniek en de operatie van hun voorstellen overzichtelijk. De ingewikkeldheid zat vooral in de administratieve en bestuurlijke organisatie die vereist was voor het toestaan en mogelijk maken van dit soort activiteiten in het publieke domein. Wie is verantwoordelijk? Hoe zit het met de geldstroom? Welke randvoorwaarden gelden er? Wie rapporteert aan wie? Hoe wordt zichtbaar hoe het werkt? Wie is aanspreekbaar? En wat zijn die stadsboeren eigenlijk voor groep? Met ook steeds op de achtergrond de politieke vraag 'willen we dit wel?'.

Dat lijken vragen van een overheid die aan controlezucht en regeldrift leidt. 'Waarom niet gewoon overlaten en loslaten, waarom moet het nou geregeld worden?' Toch is het zo simpel niet. *Omdat* het gebeurt in het domein waarvoor het provinciebestuur verantwoordelijk is, *kan het niet anders* dan dat de provincie zich er toe verhoudt; dat er toe verhouden is bewust een inhoudelijk open geformuleerde term. Het kan van alles betekenen, variërend van verbieden, tegenhouden en vervolgen tot een ander 'stoppend' instrumentarium, maar het kan evengoed stimulerend en mogelijk makend handelen omvatten, zoals ondersteunen, begeleiden, helpen, stimuleren of van een afstandje volgen. Het kan ook betekenen dat de provincie het bewuste en expliciete besluit neemt om er *niets* mee te doen: om op de handen te zitten, niet te bewegen, en daar waar het initiatief buiten de geldende kaders valt, bewust de andere kant op te kijken. Feitelijk is er geen andere mogelijkheid voor de provincie dan *zich ertoe verhouden*. De vraag is of die keuze bewust, expliciet en weloverwogen plaatsvindt. Dat was de worsteling van de provincie met de stadsboeren – en de vele andere gelijksoortige initiatieven die zich in min of meer dezelfde periode voordeden.

Veel gestelde vraag: waarom niet gewoon met rust laten?
Initiatieven hebben vaak gemeenschappelijk dat ze uit zichzelf ontstaan en zichzelf bedruipen. Ze zijn "self-propelling", ze bewegen zichzelf voort. De overheid heeft er niet direct mee te maken, waarom zou de overheid er dan iets aan of mee moeten doen? Veel mensen zuchten als ze horen dat de overheid aan de slag gaat met een burgerinitiatief of een sociale onderneming: 'waarom niet gewoon loslaten? Waarom is dit weer een verhaal over de overheid? Laat het gewoon los!'. Toch is de vraag naar de rol van de overheid geen vraag over activiteit maar over

verantwoordelijkheid. En vanuit het perspectief van verantwoordelijkheid zijn heel veel activiteiten in het publieke domein *wel* een zaak van de overheid: ook als ze volledig door mensen zelf gedraaid worden. Het gaat niet om de vraag wie het doet, maar onder wiens verantwoordelijkheid het valt. En het publieke domein is een verantwoordelijkheid van de representatieve democratie, van de rechtstaat, en van het overheidsapparaat dat daaraan praktische invulling geeft. Initiatieven in het publieke domein zijn – groot of klein – interventies in verdeling, toegang en voorkeur. Ze vallen onder een kader van regels en bevoegdheden en treden daar vaak buiten. De overheid kan er nog steeds voor kiezen om *niets te doen* en het initiatief *met rust te laten*, maar dat is altijd een keuze. Niets doen is altijd een optie, maar het is een optie die afweging vereist. Wij vinden dat die afweging er vanuit goed bestuur gedacht altijd moet zijn, dat het een kenmerk van goed bestuur is om die afweging *wel* te maken en liefst zo expliciet mogelijk. Tegelijkertijd is de kunst om die afweging zo te maken dat daarbij letterlijk alle opties open staan – en niet alleen de opties die we gewend zijn, die vastliggen of die het kleinste risico opleveren.

Dit essay gaat over het proces richting een organisatie die de netwerkende aanpak beheerst, naast andere werkvormen voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. Dat proces is nog steeds in beweging, maar er zijn inmiddels belangrijke stappen gezet. In dit essay doen we twee dingen. We beschrijven (1) wat netwerkend werken *is* en wat de belangrijkste *consequenties* van het werken in netwerken voor de organisatie en het bestuur zijn. Daarnaast (2) beschrijven we hoe het proces naar deze relatief ingrijpende verandering in de organisatie vormt heeft gekregen en hoe en waarom het ontwikkelen van *comfort* het kernbegrip in die ontwikkeling was.

We beginnen met een schets van het 'grotere verhaal' waarin het werken in netwerken past. Vervolgens reflecteren we op de consequenties voor de organisatie en het bestuur van een netwerkende aanpak. Hierna kijken we naar het proces op weg naar de netwerkende aanpak, waarin we tevens ingaan op de voorwaarden die volgens ons nodig zijn voor het effectief werken in netwerken.

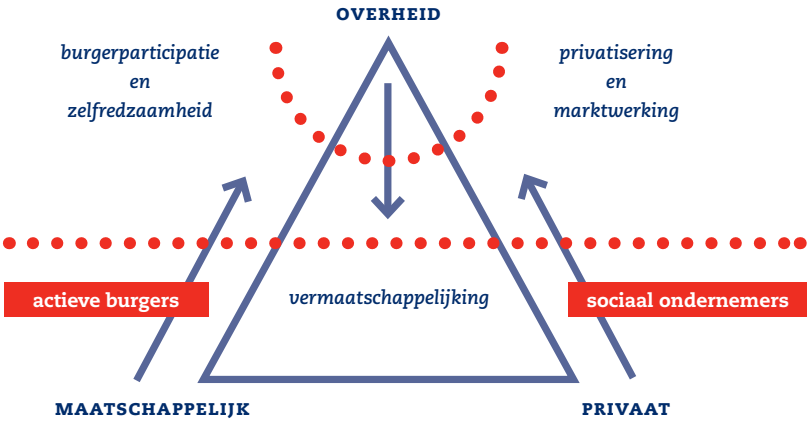
2 Kleine stappen in een groter verhaal

"De Provincie Zuid-Holland werkt steeds vaker op een netwerkende wijze samen met andere partijen om maatschappelijke doelen te realiseren. Soms met gemeenten, soms met maatschappelijke organisaties of lokale initiatiefnemers. De ene keer aan tafels waarin gezamenlijk werkprogramma's worden gemaakt, de andere keer door vanuit een doelbudget wisselende samenwerkingsrelaties aan te gaan, weer een andere keer door sociaal ondernemers te faciliteren die zich zelf bij de provincie melden. Bij netwerkend werken komt de provincie in een andere rol terecht dan in een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en daarbij worden ook andere werkvormen toegepast. De provincie sluit aan, is partner, facilitator, medeonderhandelaar – met inachtneming van de bijzondere taken en bevoegdheden van de provincie als overheidsorganisatie." [1]

Publieke waarde in beweging

De kleine verhalen over stadsboeren, decentrale energieopwekking, zelforganisatie door bewoners, of ondernemers die een provinciale weg energiezuinig maken, maken deel uit van een bredere ontwikkeling. Die ontwikkeling is het beste te duiden als *vermaatschappelijking*. Het mechanisme achter die ontwikkeling is 'groot', in die zin dat het gaat om fundamentele begrippen over hoe publieke waarde tot stand komt. Tegelijkertijd is het een klein verhaal, dat vorm krijgt in heel concrete activiteiten.
Figuur 1 toont de drie basisvormen waarin publieke waarde tot stand kan komen. We vatten publieke waarde bewust 'ruim' op. Wat ons betreft gaat het om waarde ten dienste van het algemeen nut, boven het particuliere of individuele belang. Dat betekent niet dat een individu er geen profijt van heeft, maar wel dat het nut ook voor anderen geldt.
Publieke waarde kan langs drie wegen tot stand komen. De overheid kan het 'maken', bijvoorbeeld door een beleidsprogramma te maken en dat door een organisatie uit te laten voeren. De overheid is dan verantwoordelijk voor de publieke waarde en produceert die ook zelf.

[1] Uit: essay naar aanleiding van werksessies Provincie Zuid-Holland, "Het bijzondere gewoon maken: op zoek naar instrumenten voor het sturen in netwerken", NSOB, 2012.



Figuur 1 ***Dynamiek in de realisatie van publieke waarde*** *(van der Steen et al., 2013).*

Een tweede mogelijkheid om tot publieke waarde te komen is de markt. Bedrijven kunnen een business model maken voor een publieke waarde of een functie die publiek nut heeft. Bedrijven kunnen zorgverzekeringen aanbieden, in sommige landen worden gevangenissen privaat georganiseerd en beveiligingsbedrijven kunnen openbare orde bewaken – zoals ze op veel plaatsen al doen.
De derde mogelijkheid is dat de gemeenschap publieke waarde maakt. Dat kunnen individuele burgers zijn die activiteiten ondernemen die publieke waarde genereren, maar het kunnen ook maatschappelijke organisaties zijn die tot productie komen. Woningcorporaties waren ooit co-operatieve verengingen, en ook veel ziekenhuizen en verzorgingstehuizen zijn op die manier ontstaan. Talrijke charitatieve vermogensfondsen hebben eeuwenoude wortels in maatschappelijke organisatie van publieke waarde. Een fonds dat nu investeert in de begeleiding van weggelopen kinderen komt voort uit een in de zeventiende eeuw door een vermogende koopman gefinancierd weeshuis. De Broodfondsen waarin zzp-ers elkaars risico op kortdurende ziekte verzekeren zijn een ander voorbeeld. Kleine groepen die elkaar goed kennen dekken onderling risico af, omdat de collectieve overheidsvoorziening gesloten en het aanbod uit de markt te duur is.

Zo zijn er talrijke voorbeelden van publieke voorzieningen die mensen zelf – onderling, met en voor elkaar – organiseren. In principe is elke mogelijke publieke taak in elk van de drie hoeken in te vullen. De plantsoenendienst kan het park onderhouden, een bedrijf kan het doen, en omwonenden of

gebruikers kunnen het samen doen. De gemeente kan de straatverlichting beheren, een bedrijf kan de taak overnemen, maar burgers kunnen ook onderling voorzieningen treffen. De overheid kan een collectieve ziektekostenverzekering aanbieden, private verzekeraars kunnen het doen, en mensen kunnen elkaar in een collectieve waarborgmaatschappij verzekeren. De overheid kan toezicht houden op een plein, een beveiligingsbedrijf kan het doen, en ouders van de kinderen die er spelen kunnen het doen. Zo is elke denkbare taak in elk van de drie hoeken in te vullen en zien we elk van de hier genoemde vormen in de praktijk terug.

Veel gestelde vraag: bepaalt de overheid waar een taak terecht komt?

Elke taak kan dan wellicht in elke hoek invulling krijgen, de vraag is wie dat bepaalt. Is dat een beslissing van de overheid, of van anderen? Mag de overheid bepalen wie wat moet doen? En kan dat eigenlijk wel? Burgers komen niet plots in beweging omdat de overheid wil dat zij zich voortaan meer om de publieke ruimte bekommeren. Per periode en per domein zien we dat een bepaalde vorm veel gekozen is. Dat kan ideologisch van aard zijn, praktisch, of een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Zo was de periode van hoge (virtuele) waarderingen van vastgoed, extreem lage rente, ruim beschikbaar kapitaal en een gebrek aan toezicht of eigenaarschap een samenloop die maakte dat woningcorporaties zich heel actief gingen roeren in het publieke domein. Niet als complot of afgestemde keuze van corporatiedirecteuren, of als plan van de overheid, maar als logische handelingsoptie in omstandigheden die een actieve rol mogelijk en gemakkelijk maakten. Voor een deel is de driehoek een manier om die ontwikkelingen te duiden en te plaatsen, om te herkennen waar het heen gaat. Het kenmerk van de ontwikkeling is dan dat die *niet* bewust gestuurd wordt, maar door omstandigheden gedreven wordt. Tegelijkertijd kan de driehoek ook de basis zijn van bewuste afweging: een richtsnoer of begrippenkader voor het bewust maken van de afweging. In dat geval is de vraag terecht wie die vraag beantwoordt. In veel gevallen is dat uiteindelijk wel een vraag voor de politiek: het is de enige partij die in positie is om taken te verdelen, het stelsel te beheren en veranderingen af te dwingen. Tegelijkertijd is het vermogen beperkt. Markt en gemeenschap trekken hun eigen plan. Naïef schuiven van taken door de driehoek werkt niet.

Taakverdeling is dynamisch én verankerd

Verschillende landen, domeinen en periodes kennen andere accenten in de invulling van taken in de driehoek. Landen hellen op hun eigen manier over naar een bepaalde hoek van de driehoek. De Verenigde Staten werken meer via de gemeenschap en de markt, de Noord-Europese verzorgingsstaten via de weg van de overheid, en Nederland in een combinatie van veel staat én veel samenleving. Maatschappelijke organisaties in Nederland nemen in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk veel taken op zich. Maatschappelijke organisatie en vrijwillige inzet zijn in Nederland omvangrijk, maar staan naast een eveneens omvangrijke collectieve sector.

Naast regionale verschillen zijn er grote verschillen tussen beleidsdomeinen. In sommige sectoren is een grote rol voor de overheid heel vanzelfsprekend en 'gewoon', terwijl elders de inmenging van de overheid een breuk met een gevestigde traditie is. Zo schuiven ook per tijdvak taken door de driehoek. Veel van de taken die we nu tamelijk vanzelfsprekend als overheidstaak zien waren ooit activiteiten die ook in Nederland 'onder in' de driehoek zaten. In verschillende golven zijn ze begin jaren dertig en in de jaren zestig en zeventig in hoog tempo gecollectiviseerd. De verdeling van taken over de driehoek is als een getijdewerking: taken bewegen een periode meer naar de overheid, bewegen later weer meer naar de markt of gemeenschap, en trekken dan weer terug. Taken zitten niet vast in een bepaalde hoek, maar bewegen met de tijd dynamisch over het speelveld. Daarbij is sprake van verankering in regionale of sectorale tradities, maar is er tegelijkertijd veel beweging tussen hoeken.

Verschillende richtingen in de beweging

Voor dit essay is niet alleen van belang 'waar in de driehoek een taak zit' – wie het doet of deed? –, maar ook wat de *richting* in de beweging is. Begrippen als participatiesamenleving en privatisering worden vaak gebruikt als verwijzing naar een publiek domein waarin de overheid minder doet en de markt en de gemeenschap meer gaan doen. Dat is feitelijk ook zo: privatisering betekent dat een taak van de overheid naar onderin de driehoek wordt verplaatst, in dit geval de markt. Net zoals een beroep op zelfredzaamheid het verplaatsen is van delen uit het collectieve pakket naar de individuele cliënt en zijn omgeving (bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp). Er is beweging, maar die beweging is ingezet vanuit de overheid. Tegelijkertijd gaan verhalen als die van de stadsboeren, de energiecoöperaties en Heineken over partijen die op eigen initiatief van onderin de driehoek 'naar boven' bewegen en het publieke domein instappen. Zij betreden

uit eigen beweging en met eigen motieven het publieke domein en worden daar actief. Sociaal ondernemers beginnen hun onderneming niet omdat ze daartoe worden uitgenodigd, maar omdat ze een kans zien. Actieve burgers die hun plantsoen gaan onderhouden doen dat niet in antwoord op een brief van de gemeente, maar omdat ze het leuk, nodig of nuttig vinden.
Een belangrijk deel van de beweging naar het midden van de driehoek komt vanuit die dynamiek van onderop. De drijvende kracht erachter is het eigen initiatief van mensen of organisaties en de kansen die zij in het publieke domein zien. Dat is een beweging die de overheid niet uitlokt of organiseert, maar waarmee de overheid zich geconfronteerd ziet.

Veel gestelde vraag: hoe groot is het eigenlijk?
Er is veel discussie over de omvang en de draagkracht van maatschappelijke netwerken. De discussie wordt veelal vanuit succesvolle voorbeelden gevoerd. Die zijn weliswaar inspirerend, maar het is de vraag of ze de lading dekken. Zijn ze representatief voor wat er achter ligt, of zijn het de uitzonderingen die een heel andere regel bevestigen: dat het met de initiatieven erg tegenvalt en dat er vrolijke en goede uitzonderingen zijn waar we ons aan vasthouden. En zelfs wie suggereert dat er toch wel een heleboel initiatieven zijn onderschat waarschijnlijk de totale omvang van overheidsdienstverlening. Zo ontvangen miljoenen mensen collectief georganiseerde zorg en zijn duizenden fte's dagelijks actief in de jeugdzorg om jongeren te begeleiden. De initiatieven zijn talrijk, maar de overheidsopgave gaat tegelijkertijd ook het voorstellingsvermogen te boven. Zo heeft iedereen een beetje gelijk. De 'believers', die wijzen op de geslaagde voorbeelden en de reeks initiatieven die daar achteraan komt. Ze hebben gelijk, die voorbeelden zijn er allemaal en ze smaken naar meer. Net zoals de 'opponenten' gelijk hebben als ze zeggen dat er meer niet dan wel gebeurt, dat de initiatieven uitzonderingen zijn en dat de overheid nog steeds 'gewoon' met enorme afstand de hoofdvoorziener van veel publieke diensten is. De initiatieven zijn dan een druppel op een gloeiende plaat. Als je van heel dichtbij kijkt lijkt die druppel groot, maar wie uitzoomt ziet weinig verschil. Wat moeten we met een discussie waarin iedereen gelijk heeft? De eerste optie is die van de polemiek: het eigen gelijk herhalen. Dat kan oneindig doorgaan, want iedereen heeft een beetje gelijk. De tweede optie is meer pragmatisch: iedereen gelijk geven. De initiatieven zijn niet overal en nemen niet de hele publieke zaak over. Dat hoeft ook niet en niemand zegt dat ook. Maar ze zijn er wel, ze produceren waarde, ze

hebben de belofte van meer, en ze doen er in dat opzicht wel toe. Grote ontwikkelingen starten klein. Daarmee is niet elke kleine ontwikkeling de voorbode van iets groots, maar het is moeilijk voorstelbaar om het potentieel van deze ontwikkeling *niet* te zien. Wij pleiten daarom voor een minder absolute en een meer pragmatische beantwoording van deze vraag: voorlopig verkeren we nog in een systeem waarin maatschappelijk initiatief en overheid naast elkaar bestaan. Het is onzinnig om te spreken van 'de eeuw van de burger' of het einde van de overheidssturing. Ze doen er allebei toe, in wisselende verhouding en samenstelling. Dat maakt deze tijd zo spannend.

Publieke waarde in gevarieerde verbanden: vermaatschappelijking

In onze tijd vinden grote ontwikkelingen in de driehoek plaats. Er is veel beweging in de driehoek. Tegelijkertijd blijven veel taken 'gewoon' bij het oude. Het is weinig zinvol om in zijn algemeenheid te redeneren over wat van de overheid, de markt of de maatschappij is; er is voor de verhouding tussen markt, overheid en samenleving geen "Jalta"-overeenkomst waarin indertijd de na-oorlogse supermachten de invloedssferen in Europa verdeelden. De enige zinvolle conclusie is dat publieke waarde steeds meer in *gevarieerde verbanden* tot stand komt. Daarin is de overheid actief naast sociaal ondernemers, grote bedrijven die maatschappelijk willen ondernemen, met particulieren, met georganiseerde groepen burgers, en met informele netwerken van individuen. Publieke waarde komt steeds meer in een mengsel van verschillende partijen – overheid, markt, gemeenschap – tot stand. Wij noemen dat de *vermaatschappelijking* van publieke waarde. Waarmee we niet bedoelen dat de maatschappij alle publieke waarde overneemt, maar dat publieke waarde in combinaties van overheid, markt en gemeenschap tot stand komt.

Veel gestelde vraag:
misbruikt de overheid maatschappelijk initiatief niet?

Eigenlijk is dat een retorische vraag. De vragensteller vindt van wel. Het is ook een veel gehoorde vraag, kennelijk hebben veel mensen dat gevoel. De overheid heeft zelf geen zin of geen geld meer en zegt nu tegen anderen dat zij het maar moeten doen. Vaak ook nog eens zonder daar de middelen voor vrij te maken. Sommigen noemen dit de burger als ultiem beleidsinstrument. De burger gaat zelf het overheidsbeleid uitvoeren. Anderen wijzen op de 'burgerlijke moraal' die

op deze manier verspreid wordt. Doe-het-zelven mag, zolang het maar past binnen de sociaal geaccepteerde normen. Het is niet vernieuwend, maar conservatief. De overheid laat los, maar alleen voor wat bevalt en uitkomt. Weer anderen spreken over de oprukkende terugtredende verzorgingsstaat. De overheid laat taken over als onderdeel van een terugtred, maar daarmee treedt de overheid feitelijk binnen – achter de voordeur en onder het bed van de burger. Interessant is ook de steeds meer gehoorde kritiek dat de overheid de samenleving gebruikt – of misbruikt – om besparingen te realiseren. Mensen gaan zelf doen waar de overheid eerst voor was, maar blijven daarvoor evenveel belasting betalen. We betalen belasting voor publieke diensten van de overheid, maar nu die diensten minder worden, gaan we niet minder betalen. Dat riekt naar misbruik. Wij zien het zelf niet zo. Volgens ons is de praktijk grilliger. Goede bedoelingen pakken anders uit. Met de analyse dat mensen meer willen en ook al meer doen is niets mis. Het is eerder de vraag of de vertaling zo te maken is. Dat is eerder onhandigheid en onbeholpenheid, dan een complot tegen de burger. Het vermeende misbruik van de burger door de overheid wordt vooral een issue als we de extreme einden van het debat opzoeken. Daar tussen ligt een middengebied van praktijken en opvattingen die heel nabij liggen. Mensen die iets kunnen en willen en de overheid die ruimte laat. Ondernemingen met een idee en de overheid met een gat. Netwerken die actief worden rond zelf gekozen thema's en ruimte forceren in domeinen waar eerst de overheid de actieve partij was. Het frame van slachtoffer en dader past niet goed op die grillige praktijk. Ons antwoord op deze vraag is dat het uitstellen van het oordeel de te verkiezen optie is: zien wat er gebeurt en het uitstellen van het principiële debat tot we meer zicht hebben op de gevolgen.

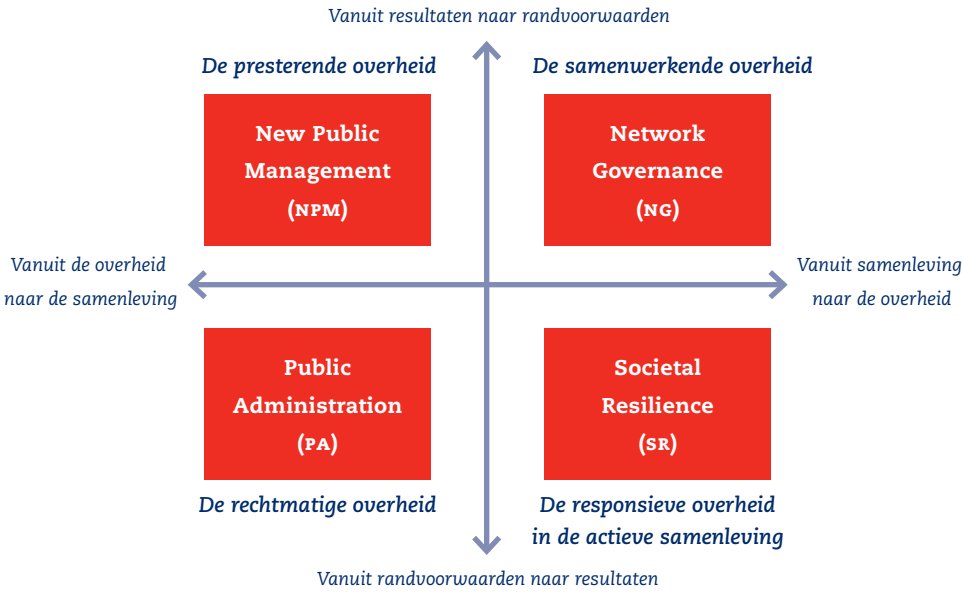
De vermaatschappelijking van publieke waarde is het *grote verhaal* waar de stadsboeren en andere initiatieven deel van uit maken. De ontwikkeling is niet naar één van de drie hoeken, maar het naast en door elkaar heen bestaan van alle drie de vormen. Variëteit is wat publieke waarde in onze tijd typeert. En wat daarmee ook het openbaar bestuur en het handelen van de overheid typeert.
Elke overheidsorganisatie heeft daar op zijn eigen manier mee te maken. Het *grote verhaal* van vermaatschappelijking is bij uitstek een *lokaal* verhaal, in de zin van situationeel en contextueel, per organisatie anders. De ene organisatie opereert in een veld waar veel sociaal ondernemers actief

zijn en de betrokken burgers het ene na het andere initiatief lanceren, anderen werken in een domein of plaats waar nauwelijks beweging is. In de ene wijk gebeurt er van alles en schijnbaar vanzelf, in de andere wijk gebeurt niets. Ook dat is variëteit. Zo is *de verandering van onze tijd* niet de overgang van het ene naar het andere tijdperk, maar gaat het om een vermenging van verschillende vormen van publieke waarde voorziening. Overheidsorganisaties moeten in die veranderende tijd kunnen omgaan met die variëteit: herkennen wat er speelt, kiezen wat het beste past, en de gekozen aanpak goed uitvoeren. Dat is waarom overheidsbestuur over *georganiseerde meervoudigheid* gaat.

3 Meervoudig organiseren: het beheersen van verschillend repertoire

De meervoudigheid van overheidssturing is te vatten in vier benaderingen van sturing. In elk van de vier benaderingen gaat het om overheidssturing, in die zin dat de overheid doelen heeft en die probeert te realiseren in interactie met de omgeving. We kijken dus primair vanuit het perspectief van de overheid. Niet omdat wij vinden dat de overheid het primaire perspectief is voor de realisatie van publieke waarde, maar omdat wij geïnteresseerd zijn in hoe dat deel van de driehoek opereert. Onze analyse en aanbevelingen zijn gericht op de overheid.

Om de verschillende vormen van overheidssturing te onderscheiden maken we gebruik van een assenstelsel (zie figuur 2), waarin twee variabelen tegenover elkaar worden opgespannen.



Figuur 2 ***Vier vormen van overheidssturing*** *(zie: Van der Steen et al, 2014).*

De verticale as gaat over de nadruk van overheidssturing: wat is de verhouding tussen randvoorwaarden en resultaten? Onderin het schema staat de politieke keuze centraal: komen de randvoorwaarden op een rechtmatige en rechtvaardige manier tot stand? Vanuit die randvoorwaarden volgen de resultaten. Randvoorwaarden komen in het onderste deel van het kwadrant vóór de resultaten. Met als risico dat er prachtige doelen en randvoorwaarden worden vastgesteld, maar dat er uiteindelijk weinig zicht is op wat er precies gebeurt en de 'delivery' in de vorm van prestaties achterblijft.
Bovenin het schema gaat het minder om het deugdelijk benoemen en volgen van de randvoorwaarden en ligt de nadruk op het realiseren van resultaten. Op tijd, binnen budget, volgens afspraak, op schema, in vastgelegde aantallen, op een te meten manier, conform de eigenschappen in het prestatiecontract. Die prestaties moeten in lijn zijn met de randvoorwaarden en de achterliggende bedoeling, maar het zijn uiteindelijk de resultaten die het ankerpunt zijn van hoe de overheid opereert. Randvoorwaarden zijn belangrijk, maar echt relevant zijn de resultaten. De resultaten schuiven voor de randvoorwaarden. Als de resultaten zijn behaald is het goed, los van of dat in de lijn is met de randvoorwaarden of de oorspronkelijke bedoeling. Met als gevaar dat het fenomeen van 'hitting the target, missing the point' optreedt. De afgesproken resultaten zijn binnen de tijd en binnen budget gehaald, maar het achterliggende doel is er weinig mee verbeterd.
In het linker deel van het schema gaat het primair om de overheid die zelf van binnen naar buiten werkt. De samenleving staat dan als het ware aan het einde van het proces, als omgeving waarin het overheidshandelen plaatsvindt of waarop het betrekking heeft. De buitenwereld is de ontvanger van beleid, of het subject ervan, maar is geen actieve, producerende deelnemer daaraan. In het rechter deel van het schema is dat anders. Daar is de buitenwereld deelnemer aan het beleid. Dat kan in verschillende gradaties. Rechtsboven gaat het om de buitenwereld die een verbinding aangaat met beleid om de prestaties te realiseren, bijvoorbeeld in de vorm van PPS, contracten en convenanten. Het gaat dan om overheidsbeleid dat samen met anderen tot een uitkomst wordt gebracht. Rechtsonder ligt die verhouding anders en gaat het om partijen buiten die hun eigen plan trekken, hun eigen doelen formuleren en de overheid die zich daartoe moet verhouden. Ook het kwadrant rechtsonder gaat dus om overheidssturing, maar veel minder als de leidende beweging. Eerder het meebewegen met en het verhouden tot doelen die anderen stellen. Waarbij het bepalen van de eigen doelen door de overheid onverminderd aan de orde is, maar de overheid op zoek moet naar verbindingen met de doelen van anderen.
Vanuit de twee assen onderscheiden we zodoende vier rollen van de overheid. We zullen ze hier elk kort nader uitwerken (zie: Van der Steen et al., 2013; Van der Steen et al., 2014).

Veel gestelde vraag: moet het nu allemaal volgens 'rechts'?
Het antwoord hierop is 'nee'. Althans, niet volgens ons. Tegelijkertijd snappen we de suggestie wel. Het lijkt alsof links oud en traditioneel is, het corvee in de organisatie. De dynamiek zit dan rechts, daar zit de spanning en het vernieuwende. Wij bedoelen het niet zo. De taak staat centraal en sommige taken passen 'links' terwijl andere taken 'rechts' beter tot een oplossing worden gebracht. Maar dan nog kan alles volgens elk van de kwadranten. De kwadranten staan voor ons naast elkaar. Ze bieden het keuzepallet. Tegelijkertijd stellen wij dat bij de keuze voor een kwadrant geldt dat de onderliggende waarden en uitgangspunten van de andere kwadranten niet weg zijn. Ook in het meebewegen met de samenleving doet rechtmatigheid er toe en is het belangrijk om te kunnen laten zien welke prestaties er zijn. Wat is er met het geld gebeurd? Wie heeft zijn zin gekregen en waarom? Was er ruimte voor inspraak of alternatieve opties van anderen? De kunst van het werken in netwerken is volgens ons om vanuit de keuze voor één kwadrant de andere kwadranten adequaat te bedienen. Volgens de principes van het gekozen kwadrant, maar met inachtneming van waar het in de andere kwadranten om draait. Voor veel dossiers geldt dat die prima 'links' kunnen, zonder dat er veel nieuws nodig is. Voor een reeks andere dossiers geldt volgens ons dat ze rechts beter passen. Echt cruciaal is het vermogen om het verschil te zien en van daaruit systematisch aan het werk te gaan. De organisatieverandering, zo je dat woord wil gebruiken, is niet van het één naar het ander, maar het in de vingers krijgen van de meervoudigheid van repertoire.

De rechtmatige overheid

Het eerste perspectief is dat van de rechtmatige overheid. Dit perspectief stelt de legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. De overheid moet op een prudente en zorgvuldige wijze tot randvoorwaarden komen. De verhouding met de samenleving en de markt is gericht op het bewaken van rechten en plichten. Het is een sterk legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de scheiding tussen politieke primaat en ambtelijke loyaliteit benadrukt. De politiek stelt de doelen, die de ambtelijke dienst uitvoert conform de opgelegde randvoorwaarden. De ambtelijke dienst bereidt het proces voor waarin de politiek tot doelformulering komt. De overheid doet het goed als er heldere procedures zijn om goed voorbereide politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Doelen en regels moeten worden nageleefd. Rechtmatige en zorgvuldig geformuleerde rand-

voorwaarden zijn het uitgangspunt van alle sturingsperspectieven die we tegen komen, maar in dit geval is het hét uitgangspunt. Handelen is goed als het op juridische manier deugdelijk is. Randvoorwaarden kloppen als ze zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Ambtenaren doen het goed als ze zich in dat proces zorgvuldig, onpartijdig en integer opstellen. Bij dit kwadrant hoort ook de vereiste dat doelen in het politieke proces controleerbaar zijn, en dat ook achteraf alles deugdelijk te verantwoorden is in juridische procedures.

De presterende overheid

In het perspectief van de presterende overheid overstijgen de resultaten de randvoorwaarden. Hier gaat het niet zozeer om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van randvoorwaarden, maar om het presteren en het meetbaar bereiken van resultaten. Dat gaat om het realiseren van de afgesproken opbrengsten, maar vooral ook om het binnen de tijd, binnen budget, op de overeengekomen manier en conform het contract produceren. Goed is niet perse 'geslaagd', maar 'volgens afspraak'. Het halen van afspraken wordt de maat voor het bereiken van doelen. Dat is typerend voor dit kwadrant. Doelen zijn dan alleen 'gehaald' als we de effecten kunnen meten of tellen die we vooraf hebben afgesproken, en op de vooraf afgesproken manier. Het accent ligt dan niet op methoden, technieken en processen. De afgesproken resultaten realiseren is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die meetbaar, SMART en afrekenbaar is. Bij dit perspectief hoort het instrumentarium van prestatiesturing en het idee dat mensen zich inzetten als ze op resultaat worden afgerekend. De manager moet in staat zijn om processen efficiënt in te richten, op output kunnen sturen en randvoorwaarden kunnen bewaken: binnen budget en tijdpad blijven, de prestatie kunnen monitoren en daarover op elk moment helderheid kunnen geven aan anderen.

De netwerkende overheid

In het perspectief van de netwerkende overheid gaat het nog steeds om het bereiken van resultaat, maar vanuit de opvatting en concrete ervaring dat die resultaten niet door één organisatie alleen gerealiseerd kunnen worden. Om de eigen doelen te realiseren zijn ook inzet of middelen van anderen nodig. De overheid trekt daarom naar buiten, op zoek naar maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld die met de overheid samen zouden kunnen optrekken voor dit doel. Dat betekent ook dat die partijen tot op zekere hoogte hun eigen gewenste resultaat in het proces kunnen inbrengen, en het betekent dat de overheid moet kunnen onderhandelen met

andere partijen. Dat gaat om het leggen van verbindingen, maar ook om het vastleggen van de gemaakte afspraken en het bewaken van de voortgang in processen met verschillende partijen. De samenwerking wordt vastgelegd in afspraken die de resultaten regelen. Die zijn vervolgens leidend in de samenwerking. De achterliggende randvoorwaarden en bedoelingen zijn er wel, maar wat telt is het convenant, akkoord, contract of de PPS waarin alles concreet is gemaakt en begrenzing heeft plaatsgevonden. Het is goed als het contract of de afspraak is gevolgd: binnen de tijd, binnen budget, geleverd wat was overeengekomen. Meestal gaat het om de overheid die partners zoekt, maar het kan ook gaan om partners die zich uit eigen beweging bij de overheid melden om deel te nemen in hun initiatief. De overheid wordt dan contractpartner of deelnemer in een samenwerking van anderen. Een goede ambtenaar is in dit kwadrant een netwerker die de weg in zijn eigen organisatie kent, én weet hoe het bij de netwerkpartners werkt. Hij moet in staat zijn om zijn organisatie extern 'te verkopen', zonder daarmee de eigen doelen uit het oog te verliezen. Veel van de samenwerking in het netwerk krijgt een formele vorm, bijvoorbeeld door het sluiten van contracten, PPS-en of convenanten. Ook dat behoort dus tot het repertoire van de netwerkende ambtenaar of manager: het vermogen om gedeelde doelen te formaliseren in meetbare en inkaderende afspraken en vervolgens de voortgang en naleving van die afspraken te bewaken. Daarbij hoort ook het vermogen tot onderhandelen en compromissen sluiten.

De responsieve overheid

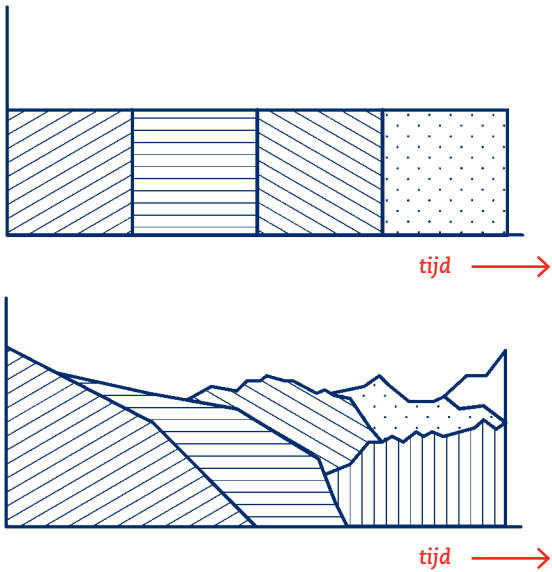
Het perspectief van de responsieve overheid gaat uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving, waarin partijen in de samenleving hun eigen randvoorwaarden en bedoelingen hebben en die in het publieke domein najagen. De overheid gaat niet naar buiten om zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar wordt geconfronteerd met een beweging die er buiten al is. Dat heeft niet de vorm van een te ondertekenen contract of een formele overeenkomst die voor de overheid klaarligt. Het gaat eerder om partijen die initiatieven willen ontplooien, die een beweging oprichten, informele allianties aangaan en vanuit ideeën met elkaar optrekken. Het zijn geen geïnstitutionaliseerde partijen en er zijn geen koepels die namens een brede achterban spreken. Voor de overheid gaat het dan om het herkennen van de ontwikkeling en het aangaan van een betekenisvolle verbinding met partijen die anders dan de overheid zijn. Niet vanuit een blanco agenda, het gaat er om die ontwikkelingen buiten te koppelen aan de doelen die de organisatie zelf heeft: is het mogelijk om een initiatief van buiten te verbinden aan een ambitie die we zelf hebben?

Of kunnen we een ambitie formuleren die het initiatief van buiten aantrekt, vergroot en stimuleert? Dat betekent dat de relatie tussen overheid en samenleving tweezijdig wordt. Niet alleen door op het niveau van concrete resultaten tot een te ondertekenen overeenstemming te komen, maar ook door op het niveau van achterliggende randvoorwaarden en bedoelingen elkaar te herkennen, te vinden en samen op te trekken. Ook als het eigenlijk net niet past of niet goed op voorhand te voorspellen is hoe en wat het wordt. Samen optrekken, op verkenning gaan, gaandeweg zien hoe we de gedeelde doelen dichterbij kunnen brengen.

Sedimentatie in sturing

We presenteren de vier perspectieven hier alsof het opeenvolgende stappen zijn, die de organisatie één voor één doorloopt. Die van-naar logica zou op zich ook wel eenvoudig zijn. Het is elke keer een hele verbouwing, maar vervolgens is het werk een tijdje klaar. De vier kwadranten zijn in onze optiek echter iets anders. Het zijn perspectieven die tegelijkertijd aan de orde zijn. *Rechtmatigheid* vormt de basis van elk overheidshandelen. Randvoorwaarden zijn altijd aan de orde en vormen de kern van wat publieke organisaties en ambtenaren doen. *Prestatiesturing* is ook altijd relevant, de resultaten zijn belangrijk. Een overheid die alleen belooft maar niet presteert verliest gezag en uiteindelijk ook bestaansrecht. Datzelfde geldt voor verantwoording.
De overheid moet kunnen uitleggen wat er met geld is gedaan en tot welke prestaties dat heeft geleid. Dat gaat ook om leren en verbeteren. Evidence based policy is misschien een wat overdreven toepassing van het medisch-wetenschappelijke model van 'clinical trials' op sociale systemen, maar het idee dat je nauwgezet kijkt naar hoe interventies tot effecten leiden is niet gek. Meetbare resultaten hoeven niet per se de basis van sturing te zijn, maar het zijn belangrijke elementen voor een goed opgebouwde publieke voorziening. In de rechter kant van het schema zijn het sturen in netwerken met institutionele partners en het werken met initiatieven van onderop allebei aan de orde. Het gebeurt allebei en tegelijk. Een goede overheid moet met elk van de vier vormen om kunnen gaan.
Het beeld dat wij gebruiken is dat van ***sedimentatie*** (zie figuur 3).

De kwadranten liggen als laagjes over elkaar heen en zijn gelijktijdig aan de orde. Rechtmatigheid en prestatie vormen de basis waarover andere 'laagjes' komen te liggen. Overheidsorganisaties zijn mengvormen waarin elementen uit de verschillende kwadranten tegelijk aan de orde zijn.

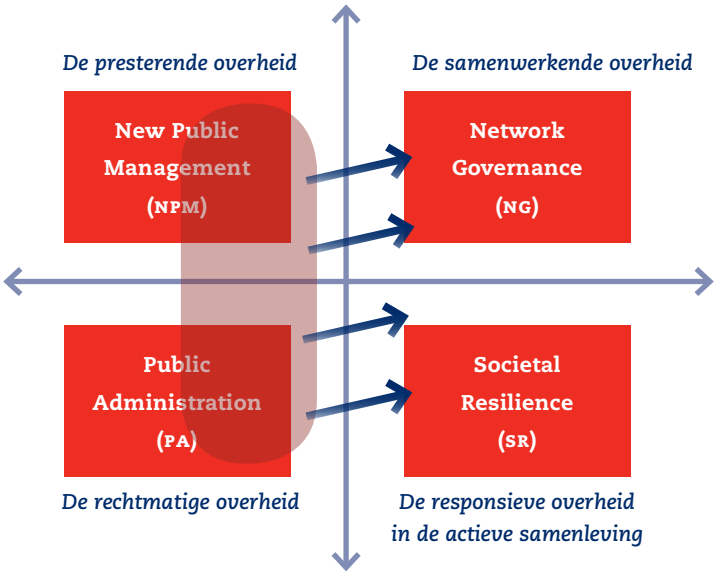


Figuur 3 ***De vier perspectieven als sedimentatie*** (Zie: Van der Steen et al, 2013).

4 Systeem brengen in netwerkend werken

Gewoon blijkt bijzonder

Als alle kwadranten in organisaties aanwezig zijn, dan zou het eenvoudig moeten zijn om meer volgens het rechter deel van het kwadrant – *netwerkend* – te werken. Dat kan er gewoon naast of bij. Toch is het zo eenvoudig niet. Wat vanuit het netwerk gedacht *gewoon* is blijkt vanuit de bestaande organisatie dikwijls problematisch: gewoon blijkt bijzonder. Netwerkend werken is vaak moeilijk en verloopt moeizaam: niet omdat het principieel onmogelijk of inhoudelijk ingewikkeld is, maar omdat de geldende procedures en werkwijze het niet mogelijk maken. Zo is de realiteit in veel organisaties dat werken in netwerken gebeurt binnen een systeem dat gebouwd is volgens de normen, waarden en deugden van het linker deel. Vanuit de context van 'links' proberen mensen te werken volgens de aanpak van 'rechts'. Figuur 4 schematiseert dat probleem. Het werken in netwerken gebeurt vanuit een systeem dat ingericht is volgens andere principes en uitgangspunten.



Figuur 4 *Werken in netwerken, vanuit systemen die anders ingericht zijn.*

Binnendoor of buitenlangs

We zijn in de afgelopen jaren in onderzoeken tal van voorbeelden van deze dynamiek tegen gekomen. Het is blijkbaar een eigenschap van overheidsbureaucratie, geen tekort van individuele organisaties of mensen. De bureaucratie is ingericht volgens de normen van het linker deel in het schema en dat bemoeilijkt het werken in netwerken. Of, vanuit het beeld van sedimentatie bezien, de onderste lagen zijn dwingend voor de lagen daarboven. Het werken *buiten* gebeurt volgens de systemen, protocollen, kaders en gebruiken die op de logica van *binnen* zijn gebaseerd.

Dat klinkt alsof de organisatie de rem zet op netwerkend werken. Dat beeld klopt niet. In de praktijk zijn talrijke voorbeelden zichtbaar van ambtenaren die anders werken en die de logica van het netwerk voorop stellen. Ze buigen het systeem, zoeken de ruimte, en maken mogelijk wat op papier niet kan. En overheidsorganisaties zijn bijzonder bedreven in het werken met uitzonderingen en experimenten. Er worden expliciete niches gecreëerd waarin de organisatie anders kan werken en de protocollen opzij gelegd mogen worden – en vaak ook tamelijk radicaal. Via dergelijke bewuste (experimenten, uitzonderingen) of onbewuste (individuele ambtenaren die om het systeem heen werken) zijpaden lukt het veel overheidsorganisaties om mee te bewegen met het netwerk.
Wat binnendoor moeizaam lukt kan prima buitenlangs geregeld worden. Met creativiteit en lef van ambtenaren en leidinggevenden lukt het om het op momenten anders te doen. Zo gebeurt er veel in netwerken en is er de afgelopen jaren veel voortgang geboekt.

Veel gestelde vraag: zit de logica van binnen in de weg?
Nee. Dat zou vreemd zijn, omdat rechtmatigheid en inzicht in prestaties cruciale elementen van goed bestuur zijn. Overheidshandelen moet een juridische basis hebben, er moet een rechtsgrond zijn en het moet passen binnen de begrenzing van de beginselen van goed bestuur. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn cruciaal. Voor inzicht in prestaties geldt hetzelfde, omdat alleen via inzicht in prestaties zichtbaar wordt welke opbrengsten overheidsinzet heeft.
Dat is belangrijk omdat het gaat om publieke middelen, waarvan het publiek het recht heeft om te weten wat er mee gebeurt. Verantwoording is geen last, maar de basis van goed overheidshandelen. Als netwerkend werken betekent dat rechtmatigheid en verantwoording op basis van inzicht in prestaties niet meer kunnen, dan is er iets ernstig

mis met netwerkend werken. Dat is gelukkig niet het geval. Er zijn verschillende manier van het inzichtelijk maken van prestaties, net zoals er uiteenlopende manieren zijn om de rechtstatelijke basis in te vullen. Prestaties kun je tellen, maar er zijn ook andere mogelijkheden: uitleggen, laten zien, het aan anderen vragen, gebruikers ervaringen laten delen, het proces schetsten, et cetera. Net zoals rechtsgelijkheid op verschillende manier kan: verschil maken kan op basis van een geobjectiveerde vergelijking, maar ook door een nabije en rijke analyse van wat er aan de hand is en het op maat toepassen van een afgesproken norm. Als die redenering inzichtelijk en navolgbaar is – en begrijpelijk – dan voldoet dat aan wat we met rechtsgelijkheid bedoelen. Over de invulling valt te praten. Wat wij hier aan de orde stellen is niet het principe van rechtsgelijkheid of inzicht in prestaties, maar de eenzijdige interpretatie ervan in systemen *binnen* in de organisatie. Die eenzijdigheid was er al, maar wordt meer knellend naarmate de confrontatie met de buitenwereld intenser wordt – en die buitenwereld meer mogelijkheden heeft om zich er aan te onttrekken. In het derde en vooral het vierde kwadrant is dat aan de orde: de buitenwereld doet niet alleen mee, maar kan ook weglopen als het niet bevalt. Dat legt de afstand tussen de systemen van binnen en buiten bloot.

Het zijpad voorbij: volume, borging, objectivering, disciplinering

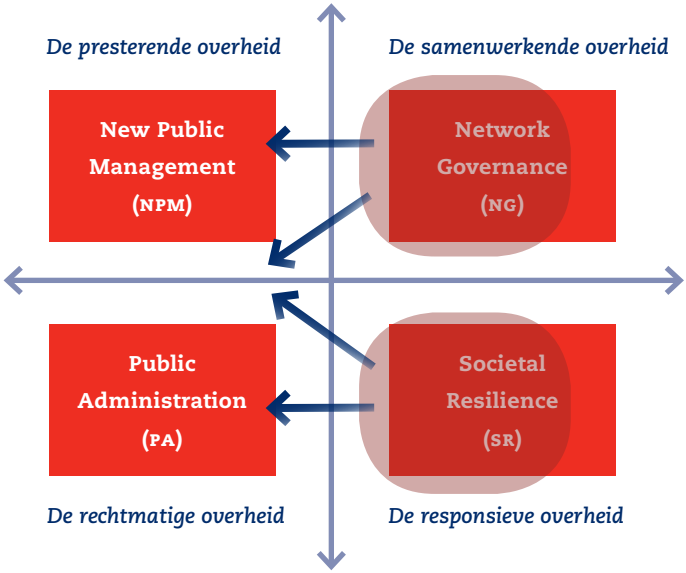
Om een aantal redenen is het de vraag of het pad waarlangs de voortgang is geboekt houdbaar is voor het vervolg. Het werken met uitzonderingen en niches werkt nu goed, maar is het ook de manier om de komende tijd verder te gaan? Daarbij doemt een aantal kwesties op.

De eerste kwestie is die van *volume*. Experimenten en uitzonderingen werken goed zolang de aantallen waar het over gaat klein zijn. Het systeem verdraagt een beperkt aantal uitzonderingen. Daaraan gerelateerd is de kwestie van inzet. Protocollen en systemen hebben als voordeel dat ze werk routiniseren en loskoppelen van de personen die er aan werken. Dat maakt het makkelijker om grote aantallen tegelijk aan te pakken, met mensen die in verschillende stapjes in het proces aan dossiers werken. Routines zijn het middel waarmee organisaties opschalen en versnellen. Dat laatste is paradoxaal, omdat wij procedures vaak zien als vertragende factoren. In de praktijk van grote aantallen maken procedures en protocollen het echter mogelijk om los te komen van het uniek en op zichzelf beoordelen van elk vraagstuk, waardoor tempo ontstaat en de arbeidstijd omlaag gaat. Als we alles volgens unieke uitzonderingen moeten organise-

ren dan lukt het niet om op te schalen en het volume te vergroten.
De tweede kwestie gaat over *borging*. Systemen en protocollen zijn niet alleen de instrumenten waarmee organisaties grote aantallen aankunnen en tempo maken, maar ook de methoden om processen traceerbaar te maken. Achteraf is reproduceerbaar hoe het proces liep, wie op welk moment een besluit nam, wat daarbij de overwegingen waren en of iedereen die er bij moest zijn ook daadwerkelijk betrokken was. In het kader van transparantie en rechtmatigheid is dat van groot belang. Het bestuur moet kunnen reproduceren wat het heeft gedaan en systemen borgen dat.
De derde kwestie is die van *objectivering*. Systematiek zorgt ervoor dat analyses en beoordelingen zoveel mogelijk geobjectiveerd worden. De systematiek bestaat uit reeksen normen en kaders, die geconfronteerd worden met een geobjectiveerde invoer in het systeem – vaak in de vorm van getallen of absolute indicatoren. Zo kan het systeem het besluit niet alleen reproduceren, maar ook beargumenteren waarom er op deze manier is besloten. Die objectivering is van belang om willekeur te voorkomen: mensen moeten uitgelegd kunnen krijgen waarom het één wel en het ander niet gegund is. Systemen bieden daarvoor geobjectiveerde stappen.
De vierde kwestie is die van *disciplinering*. Systemen zorgen ervoor dat iedereen die er mee werkt zich min of meer hetzelfde gedraagt. Ambtenaren hebben ieder hun persoonlijke stijl, maar zolang ze werken binnen hetzelfde systeem is de invloed van die stijlverschillen beperkt. Het systeem zorgt ervoor dat mensen die er mee werken zich ongeveer hetzelfde gedragen. Dat zorgt voor voorspelbaarheid van de overheid en maakt grootschalig gepland handelen mogelijk.

Netwerkend werken systematiseren

Het werken met uitzonderingen en experimenten loopt dus tegen grenzen aan. Borging, objectivering, schaal en disciplinering zijn belangrijke elementen van goed bestuur. Een oordeel moet reproduceerbaar zijn, inzichtelijk, transparant, navolgbaar, objectief, zorgvuldig, professioneel en het moet ook met enige snelheid tot stand komen. Systemen en protocollen helpen daarbij. Tegelijkertijd herkennen we dezelfde procedures en systemen ook als zaken die in de weg zitten van goed bestuur – als we goed bestuur bezien vanuit de normen en waarden van netwerken. De volgende stap in het werken in netwerken is daarom het ontwerp en gebruik van systemen die de kernwaarden van ‘links’ borgen, maar dat doen op een manier die past bij de waarden en principes van ‘rechts’ (zie figuur 5).



Figuur 5 *Systematisch organiseren van netwerkend werken.*

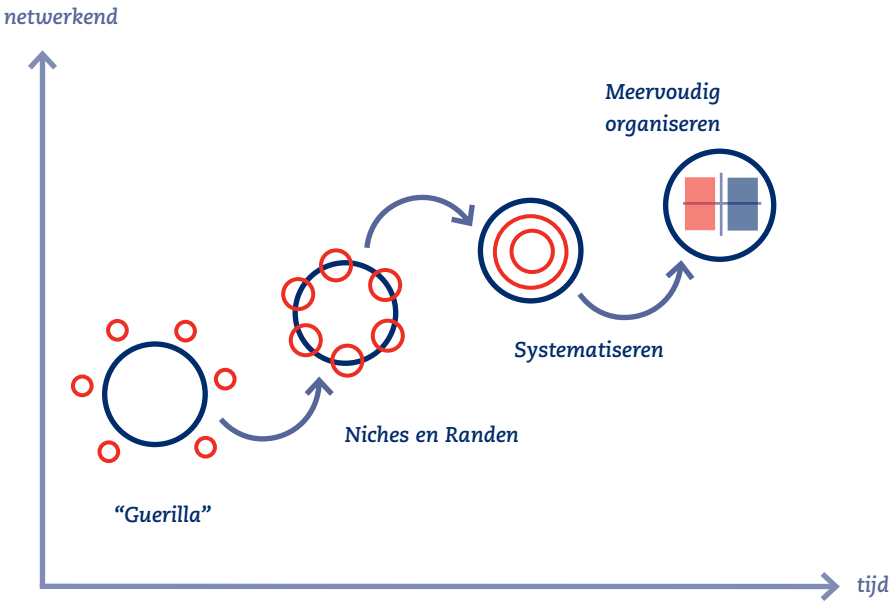
Systematiseren in de Provincie Zuid-Holland

De Provincie Zuid-Holland heeft de afgelopen jaren een proces doorlopen om het netwerkend werken te systematiseren (zie figuur 6). Al jaren lang worden binnen de Provincie Zuid-Holland individuele dossiers door individuele medewerkers op een 'netwerkende manier' aangepakt. Vaak uit eigen initiatief, in overleg met een directe leidinggevende, als manier om zaken geregeld te krijgen. Meestal met goed gevolg, maar wel tegen de formele protocollen van de organisatie in. *Guerrilla* is daarom een passende term, als uitdrukking van het ondergrondse karakter van deze vorm. De organisatie doet het wel, maar niet expliciet en volgens plan. Mensen weten ervan, maar kondigen het niet aan.

Een aantal jaar geleden werd de stap gezet om het werken in netwerken te expliciteren. Niet in alle dossiers, maar wel in een aantal geselecteerde onderwerpen, in speciaal aangestelde teams. Die teams kregen ook begeleiding van externen met een rijke praktijk van werken in netwerken. Zo werden in de randen van de organisatie, voor geselecteerde dossiers, *niches* gecreëerd voor het werken in netwerken. Die niches waren ruimtes waarin anders werken mogelijk was, op een manier die open en transparant was. Dat was belangrijk, omdat om van experimenten te kunnen leren het mogelijk moet zijn om over de ervaringen te praten en te reflecteren.

De niches vormden daarvoor de ruimte, waarin waardevolle ervaringen zijn opgedaan. Toch is de kenmerkende eigenschap van niches dat ze los staan van het geheel, van wat gewoon en gebruikelijk is. Het creëren van niches koppelt de vernieuwing los uit de reguliere organisatie. Mensen stappen op momenten in en uit de niches, om daarna weer in de gewone organisatie verder te gaan. Zo werden de experimenten van netwerkend werken 'communities' op zichzelf, zonder directe aansluiting en doorwerking in de organisatie.

De laatste twee jaar is het werken in netwerken in de Provincie Zuid-Holland naar de kern van de organisatie verschoven, als reguliere manier van doen. Netwerkend werken werd meer systematisch en openlijk gedaan. Dat is op twee manieren gebeurd.
Ten eerste door het betrekken van andere mensen, dichter bij de top van de organisatie. Waar het experimenteren in niches vooral gebeurde door inhoudelijke mensen en hun directe leidinggevenden raakten ook het hoger management en het bestuur betrokken. Datzelfde gold voor de



Figuur 6 *In kleine stappen naar meer netwerkend werken in de Provincie Zuid-Holland.*

stafdiensten, die deel gingen nemen aan het proces. Daarmee ontstond verbreding, met meer mensen betrokken, dichter bij het hart van de organisatie.
Ten tweede veranderde ook de inhoud van de cases. Eerst waren het cases aan de randen van het pakket, met een laag politiek profiel en een beperkt risico. Dat veranderde, onder andere toen Heineken zich meldde voor een omvangrijk project. Dat was een project met een hoog profiel, veel risico, grote omvang en voor de provincie op vele manieren een 'make or break'-project. Om dat netwerkend aan te pakken en bewust ruimte te maken voor een andere werkwijze was niet alleen een keuze met invloed op dat ene project, maar ook van betekenis voor het proces als geheel. Hetzelfde gebeurde in andere cruciale dossiers, waarmee niet alleen meer mensen betrokken waren bij het werken in netwerken, maar ook de onderwerpen zelf minder onschuldig waren. Zo raakte de werkwijze meer bekend bij meer mensen, en werden de kansen en beperkingen ook beter zichtbaar.

Groeiend comfort bij een ander gewoon

Het werken aan concrete dossiers, er met groepen medewerkers, leidinggevenden en stafdiensten over praten en het leerproces expliciet doorlopen, heeft bijgedragen aan *groeiend comfort* rondom netwerkend werken. Dat is waar de Provincie Zuid-Holland nu staat. Op het grensvlak van systematiseren van een andere werkwijze en het meervoudig organiseren. Netwerkend werken wordt steeds meer gedaan en de organisatie ontwerpt de mechanismen en systemen om het goed te doen. Daarmee ontstaat volwaardig *meervoudig organiseren*, een organisatie die in staat is om meer systemen te draaien en die weet wanneer welk systeem aan de orde is. Het verschil tussen meervoudig organiseren en vaker netwerkend werken is dat het bij 'vaker doen' nog steeds gaat om een *andere werkwijze*. Bij meervoudig organiseren gaat om het hebben van meer *gewone werkwijzen*. Netwerkend werken is dan één van de onderdelen die de organisatie in huis heeft, die ingebed is in een bijpassende set van organisatorische systemen en processen, waarvoor helder is wat de verwachtingen en ijkpunten zijn, waarover op een passende manier verantwoording kan worden afgelegd, die achteraf uitlegbaar en reproduceerbaar is en waarin ook een zekere professionalisering plaatsvindt. Het werken in netwerken is dan geen bijzonderheid meer, maar een routine in de organisatie.
Let wel, al die routiniserende termen en systeemtaal is iets anders dan het *mechanisch maken* en *geroutiniseerd raken* van het werken in netwerken.

Het gaat om het ontwikkelen van systematiek die de dynamiek van netwerkend werken in tact laat, maar die ook de noodzaak tot borging en verantwoording adequaat bedient. Het gaat om het ontwikkelen van systematiek voor netwerkend werken, zonder dat het mechanisch wordt. Het gaat om twee soorten systematiek: ***organisatiesystematiek*** en ***politieke systematiek***.

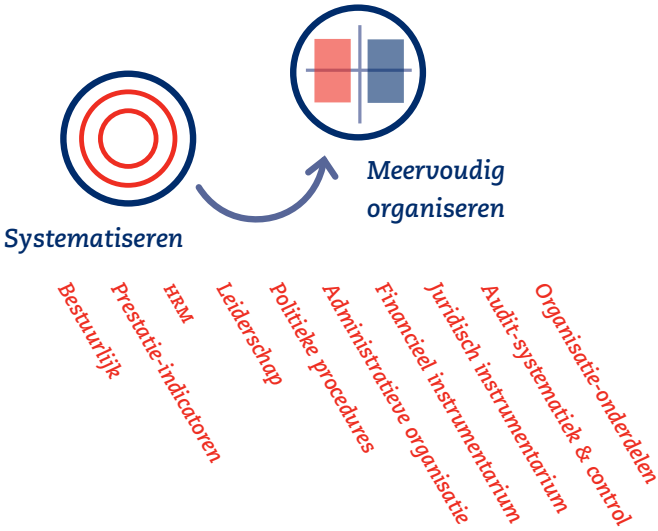
Organisatie-systematiek heeft betrekking op allerlei elementen die in het dagelijks leven in organisaties aan de orde zijn. Het gaat om HRM-methodiek, om prestatie-indicatoren, om administratieve procedures, om financieel instrumentarium, om juridisch instrumentarium, om audit-systematiek en om organisatievormen die netwerkend werken goed mogelijk maken. Wat zijn bijvoorbeeld indicatoren om te 'meten' dat netwerkend werken resultaat heeft? Wat zijn manieren om een subsidie te organiseren op een manier die aansluit bij de vereisten van het netwerken: bijvoorbeeld als het doel vooraf nog niet vast staat en pas tijdens het proces ontdekt wordt? Is het mogelijk om dat soort dynamieken in een regeling – financieel, juridisch – onder te brengen?

Op dezelfde wijze gaat het ook om *politieke systematiek*. Om de bestuursstijl van het College, maar ook om omgangsvormen met de Staten. Welke politieke procedures zijn daarvoor af te spreken? Voor de reguliere werkvormen zijn die instrumenten en procedures er, maar voor het werken in netwerken zijn ze er niet of passen ze niet goed. Nogmaals, de oproep hier is niet dat het voortaan allemaal op deze manier moet, maar wel dat wanneer de provincie besluit om het zo te doen het goed geborgd en vanuit systematiek gebeurt. Meervoudig organiseren gaat niet over de omslag van het ene systeem naar het andere, maar om het aanleren, inslijten en gewoon maken van meer dan één systeem.

We zullen de beide vormen van systematiek in de volgende delen bespreken.

5 Meervoudig organiseren: financiën, systemen, protocollen

Veel bestaande instrumenten, procedures en werkvormen zijn niet geënt op het werken in netwerken. Ze zijn er eenvoudigweg niet voor ontwikkeld. Het werken in netwerken vereist herijking van het instrumentarium, zoals figuur 7 laat zien. Die herijking is het cruciale verschil tussen steeds vaker netwerkend werken en het *meervoudig organiseren*. Steeds meer netwerkend werken betekent dat de organisatie slimmer, handiger en vaardiger wordt in het buigen en rekken van het bestaande instrumentarium zodat het in de context van netwerkend werken kan worden toegepast. Dat gaat om creativiteit en flexibiliteit, om het vermogen om het te doen met wat er is en daar het beste van te maken.



Figuur 7 ***Systematisch werken aan meervoudigheid.***

Systemen voor netwerkend werken

Meervoudig organiseren heeft een ander karakter. Dat beoogt het netwerkend werken *gewoon* te maken. Niet het slim of handig buigen en daarmee iets bijzonders doen, maar het gewoon uit de kast halen van een werkwijze die geaccepteerd en getest is in de organisatie. Gewoon werken dus, zonder dat het persoonlijke moed, grote creativiteit en flexibiliteit vereist. Dat zijn competenties die er allemaal toe doen, maar die voor de inhoud ingezet kunnen worden, niet voor de procedures en het instrumentarium. Medewerkers moeten hun energie kunnen richten op de inhoud, niet op het zoeken naar en vinden van werkvormen die iets mogelijk maken dat eigenlijk niet kan.

Instrumenten die goed zijn én gebruikt worden

Dat betekent dus dat er twee soorten vernieuwing plaats moet vinden om tot meervoudig organiseren te komen: er moet een technisch instrumentarium worden ontwikkeld en gestandaardiseerd dat past bij netwerkend werken, en dat moet op een manier gebeuren die ook maakt dat het gebruiken en toepassen daarvan gewoon wordt. Het eerste is *instrumentarium*, het tweede is *gedrag*. En omdat die twee zo nauw verbonden zijn is het interessant om die in samenhang te bezien.

Regels en protocollen, maar ook taal en beelden

Het voorgaande geldt voor het financieel instrumentarium, de administratieve organisatie, kengetallen, prestatie-indicatoren, verantwoordingsprotocollen en mandatering. Maar het gaat ook om het HRM-beleid, bijvoorbeeld om personeelsbeoordelingen, competentieprofielen, managementvaardigheden en rapportagevormen. Denk ook aan fysieke organisatie-aspecten, zoals de structuur van de organisatie – afdelingen, clusters, expertpools, decentraal of centraal, binnen zijn of vanuit buiten werken – en misschien ook wel de gebouwen. Een slag dieper gaat het ook om taal, beelden en patronen. Het gewoon maken van een werkpraktijk begint met er op een gewone manier over praten, dus met gedeelde en geaccepteerde woorden die niet het 'andere' maar juist het gewone benadrukken: niet de uitzonderingsregel, maar een "gewone netwerkregel". Het punt is dat meervoudig organiseren niet kan als het vanuit de systemen, protocollen, woorden en beelden van 'links' gebeurt. Het vereist gelijkwaardige en *allebei* volwaardige vormen: hiërarchie en netwerk, verticaal en horizontaal, rechtmatig en op maat, verantwoord en rijk.
Dit essay laat zien hoe de Provincie Zuid-Holland op één element – financieel instrumentarium – heeft gekeken naar een volwaardig en gelijkwaar-

dig netwerkend repertoire. Dat dient als illustratie van hoe een dergelijk instrumentarium er uit kan zien, maar het toont ook de intieme relatie tussen instrumenten en gedragsrepertoire.

Andere subsidies, dezelfde subsidie anders

Bestaande subsidievormen passen in de praktijk niet goed bij een netwerkend aanpak, zo bleek in een reeks sessies met medewerkers die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor dossiers. Dat heeft deels te maken met *eisen* die aan de subsidie zijn verbonden (verantwoordingscriteria, doelen, tijdlijnen, selectie eisen), en deels met het *ritme* van verlening, toekenning en evaluatie. Regelmatig schuren de 'standaard' subsidievormen met de maatschappelijke dynamiek, omdat er in het netwerk sprake is van andere ritmiek, andere doelen en niet goed meetbare prestaties.

Bij het werken in netwerken komt de overheid in een andere verhouding tot maatschappelijke partijen te staan: de provincie maakt nog steeds zijn eigen afwegingen en gaat over zijn eigen handelen, maar de vorm, de snelheid, de voorwaarden en de kaders zijn niet meer alleen die van de provincie. Sterker nog, omdat in netwerken partijen uit eigen beweging actief zijn hebben ze op elk moment de mogelijkheid om zich uit de relatie terug te trekken. Om maatschappelijk initiatief aan te trekken en er een verbinding mee aan te gaan zal de provincie – als die verbinding inderdaad gewenst is – zich moeten aanpassen aan de logica van het netwerk. Het zoeken naar passende subsidievormen vereist daarom een omkering van het perspectief. Niet vanuit de gevestigde praktijk in de organisatie uitrollen of toepassen op de omgeving, maar de dynamiek van de omgeving, van partijen in het netwerk, toepassen op de eigen vormen. In de sessies met medewerkers van de provincie werden de volgende dimensies aangedragen.

Tempo, tijdpad en ritme van de regeling

Soms moeten andere partijen al beginnen, maar is de overheid nog niet zover; het *tempo* van de werkprocessen loopt niet synchroon. De interne besluitvorming is nog niet rond of er is nog een informatieronde aan de gang. Let wel, dat gaat niet per se om de vraag of het wel of niet kan: ook al bestaat daarover al wel helderheid, dan nog moeten de procedures doorlopen worden. Het risico is dat partijen in moeilijkheden kunnen komen of afhaken: zelfs al gaat de procedure snel, dan nog kan het voor een initiatief te traag zijn. Veelgehoord is dat als de besluitvorming binnen de overheid sneller zou plaatsvinden, er beter gereageerd kan worden op

opkomende initiatieven. Dat zorgt voor voortgang en versterkt de relatie met de partijen. Tijdig handelen, tempo, vergroot bij partijen het vertrouwen. Het levert goodwill op, zoals vertraging en het procedurele temporiseren van processen voor irritatie zorgt die lang in het proces blijft 'hangen'. Tegelijkertijd geldt dat het niet gehaast moet, of dat individuele ambtenaren het risico nemen dat iets dat nu nog niet mag toch maar vast gedaan wordt. Dat is althans niet het soort maatwerk of regelen wat we hier nastreven: we kijken naar mogelijkheden om instrumentarium te ontwikkelen dat het tempo van de samenleving op systematische en geborgde wijze weet te volgen – hoe snel of hoe langzaam dat ook is.

Ook het *ritme* van de subsidieverlening volgt niet altijd het ritme van het netwerk. Soms wil je het liefst de subsidie in 'real time' gunnen, zodat de kans niet voorbij gaat. Real time betekent meer dan alleen maar snel: het betekent dat de provincie instapt in een proces waarvan nog niet helemaal duidelijk is waar het heen gaat. De onzekerheid is niet zozeer of het wel af komt, ook wat er precies uitkomt is onduidelijk. Het ritme van de subsidie is dat er een afgebakend doel is en dat de subsidie beoordeeld wordt op de haalbaarheid van dat doel. Draagt de subsidie bij aan dit doel? Nu gaat het er om dat de provincie deelneemt aan een proces waarvan men het idee heeft dat het tot iets 'goeds' en waardevols gaat leiden, maar niet precies weet wat. Om daar te komen moet men nu beginnen, maar in de volgorde kan dat niet. Nu gunnen en meebewegen in het proces blijkt lastig te zijn. Zo zijn er allerlei voorbeelden van timing en momentum die niet overeenkomen en waarvoor de provincie een oplossing zoekt.

Nieuwe standaardoplossingen voor grootschalig maatwerk

Het is dus zaak om instrumentarium te ontwikkelen dat de dynamiek van het netwerk voorop stelt, maar tegelijkertijd onverminderd trouw is aan de principes van goed bestuur. Daarvoor is het van belang om voorbij het *ombouwen* van bestaande regelingen voor bijzondere gevallen te komen. Het gaat eerder om nieuwe standaardoplossingen die gebouwd zijn op veel voorkomende netwerkende casuïstiek. Instrumentarium moet letterlijk op de plank liggen, zodat mensen ze kunnen gebruiken zonder dat er een heel project voor hoeft worden opgestart. Netwerkende instrumenten liggen dan naast instrumenten die horen bij andere werkvormen. Dat is geen oproep tot het knagen aan rechtmatigheid. Het gaat er om hoe binnen die rechtsgronden en rechtmatigheid de subsidie wordt ontworpen. Bijvoorbeeld hoe gedetailleerd doelen worden geformuleerd, hoe strak het tijdpad wordt gedefinieerd, in welke mate er tijdens het proces nog ruimte

is voor sturing, en wat voor criteria worden opgenomen waarover de subsidieontvanger verantwoording moet afleggen.

Gewoon door gebruik

Vervolgens moet de organisatie er aan wennen om de nieuwe instrumenten te gebruiken. Nieuwe vormen worden meer gewoon door ze vaker te gebruiken. *Gewoon* in de zin van gewenning en van comfort bij de toepassing ervan. Mensen raken er bekend mee en kennen de voordelen en nadelen, de kansen en de risico's. Tegelijkertijd betekent gewoon hier ook dat het een geaccepteerde standaard wordt: wat vaak gebeurt is kennelijk goed en krijgt sneller navolging. Door het vaker te doen wordt het gebruik meer vanzelfsprekend.
Belangrijk hiervoor is de taal die beschikbaar is voor het netwerkend werken als *gewone praktijk*. Bedoeld of onbedoeld dwingen de woorden en concepten die we hebben nu tot netwerkend werken als afwijkende vorm. Daarom is het zoeken naar woorden die het werken in netwerken tot gelijkwaardige optie maken. Geen bijzonderheid, maar een geaccepteerde, beproefde en geborgde manier van werken. Niet hetzelfde als andere vormen, maar wel een vorm net zoals alle anderen. Die niet méér maar andere risico's oplevert dan de gebruikelijke vormen. Andere subsidies moeten een naam hebben – zoals de door de Provincie Zuid-Holland ontwikkelde 'real time'-subsidie.

6 Passende politiek: besturen in netwerken

Politiek zonder representatie

Sturen in netwerken heeft gevolgen voor politiek bestuur. Rechts in het schema streven partijen hun eigen doelen na in het publieke domein, waarmee zij bedoeld of onbedoeld politieke keuzes maken. Paul Frissen (2010) spreekt van van het onderscheid tussen *de politiek* en *het politieke*. Actieve burgers of sociaal ondernemers bedrijven geen politiek in de zin van dat ze deelnemen aan het democratische proces in de Staten of Gemeenteraad, maar ze creëren wél gevolgen in het publieke domein. Dat zijn politieke gevolgen. Initiatiefnemers stellen zich niet verkiesbaar, nemen misschien wel bewust een andere route, maar ze nemen onverminderd deel aan het *politieke proces* in brede zin.

Ingewikkeld aan dat politieke proces in brede zin is dat het geen regels kent zoals we die voor politieke proces in enge zin – representatieve democratie – kennen. Gemeenteraden, Staten, Parlement, bestuurders zijn constructen bedoeld om conflicten te *beslechten* en tot gedragen *verdeling* te komen. Daarbij gaat het niet alleen om het realiseren van doelen, maar ook om het beslechten van tegenstellingen. Het bereiken van *meerderheden*, maar ook het beschermen van *minderheden*.

Dat gebeurt binnen de context van een 'dik' systeem van checks en balances, in allerlei soorten en maten. Het klinkt zwaar in een essay over een bierbrouwer, stadsboeren en provinciale erfgoedlijnen, maar representatieve democratie en rechtstaat vormen de ultieme bescherming van de oorlog van allen tegen allen. Het beschermt ons – om opnieuw Paul Frissen te parafraseren – tegen de staat van burgeroorlog. Dat klinkt zwaar – "zo'n vaart zal het niet lopen" –, maar het Midden-Oosten is een voorbeeld van hoe besluitvorming, conflictbeslechting en de bescherming van minderheden functioneren zonder gedragen instituties voor representatie. En dat is geen aangenaam voorbeeld. Moestuintjes en stadsboeren zijn van een andere aard en orde, maar het onderliggende mechanisme is van dezelfde soort: mensen die zonder proces van representatieve democratie interveniëren in de publieke ruimte. Dat is de spanning tussen representatieve en participatieve democratie. In het bijzonder in het kwadrant rechtsonder gaat het om het vinden van een oplossing voor die spanning, maar ook

voor rechtsboven geldt dat er serieuze vragen zijn over de mate waarin participatie van partijen en georganiseerde belangen representatief is en of het de belangen van minderheden of niet-deelnemende anderen niet teveel schaadt.

Alledaagse keuzes betekenen fundamentele vragen

De spanning tussen representatie en participatie komt voortdurend terug in afwegingen die ambtenaren en bestuurders maken in hun handelen rechts in het kwadrant. In heel alledaagse keuzes in concrete kwesties doen zich grote fundamentele vragen voor. In hoeverre moet het bestuur meebewegen met een initiatief van onderop dat niet past binnen een democratisch besluit? Wat als een ondernemer iets wil dat niet past binnen de structuurvisie? Het is geen prioriteit, maar het ziet er kansrijk en nuttig uit. Hoe dan te beslissen? De structuurvisie is geen overbodige bureaucratie of regeldruk, maar een uitdrukking van een democratisch proces. Wat snel meebewegen soms in de weg staat is een gevolg van een fundamenteel goed in onze samenleving: representatieve democratie en rechtstaat.
De vraag is dan wat voor dergelijke kleine kwesties met fundamentele wortels de beslissing moet zijn en hoe die tot stand komt? 'Simpel', zeggen sommige mensen: gewoon doen, want het heeft nut. 'Simpel', zeggen anderen, niet doen natuurlijk, want we hebben die kaders niet voor niets. Kaders staan ergens voor, ze beschermen wat we eerder democratisch overeengekomen zijn. Met elkaar. Daar moet je niet ineens van afwijken. Een oplossing is dan misschien om te kijken naar wat eerlijk en redelijk is. Maar ook dat is lastig. Sommigen vinden het oneerlijk en star als de overheid niet meebeweegt, anderen vinden het niet eerlijk dat ondernemers indirect benadeeld worden omdat zij zich wél naar de regels voegen.

Balanceren van wat kan, mag en past

Zo is de spanning tussen wat kan en wat past voortdurend aan de orde. Op het niveau van de bureaucratie en de procedures, maar die zijn weer een uitvloeisel van de dieper liggende spanning tussen politieke representatie en participatie met politieke gevolgen. De politiek en het politieke komen tegenover elkaar te staan, waar het succes van ons systeem altijd was dat die spanning tot werkbare proporties was gereduceerd. De aan Churchill toegeschreven uitspraak dat 'democratie een slecht systeem is, maar het beste dat we hebben' slaat daarop: representatieve democratie en de rechtstaat vormen samen een systeem waarin de inherente tegenstellingen in het politieke in een redelijk en hanteerbaar proces beslecht

worden. De vraag is nu wat daar tegenover of naast wordt gezet, om invulling te geven aan sturen in netwerken. Wat is de rol van het bestuur in het rechter deel van het schema en welke spanningen treden dan op?

Ambitieuze ambitie, juist in een netwerksamenleving

Tot nu toe hebben we vooral gesproken over de confrontatie van wat anderen willen en doen enerzijds en de kaders en randen van wat de overheid kan anderzijds. Maar sturen in netwerken is niet alleen maar volgen van wat anderen willen. Juist bij het sturen in netwerken gaat het om het hebben van een eigen politieke ambitie. Om een overheid die dingen wil en van daaruit positie ten aanzien van de initiatieven van anderen inneemt enactiviteiten ontplooit. Die positie ten aanzien van initiatieven van anderen kan ondersteunend, afwachtend of belemmerend zijn. Wij spreken geen voorkeur uit, waar het ons om gaat is dat die positie expliciet wordt gemaakt en bewust wordt ingenomen. En dat begint – enigszins paradoxaal – met *ambitieuze ambitie.* Om met de initiatieven van anderen in netwerken om te gaan moet de overheid zijn eigen politieke ambities scherp hebben.

Dat betekent dat het zoeken is naar het niveau waarop ambities geformuleerd worden. Dat is wat sturen in netwerken lastig maakt: ambities en doelen worden zó specifiek geformuleerd dat het bijna uitvoeringsprotocollen voor anderen zijn. Dan is er weinig ruime voor dynamiek en botsen ambities en plannen van anderen direct met de gestelde overheidsdoelen. “20% meer duurzame energieopwekking in 2020” is op een ander niveau geformuleerd dan het noemen van aantallen windmolens en de KwH-zonne-energie per gebied, in een bepaald afgebakend tijdpad; zoveel in 2017, zoveel in 2018, etc. Het passende ambitieniveau – hoe hoog ligt de lat, welk tijdpad, welke indicatoren, welke maat – is niet goed vooraf en algemeen te benoemen: dat is juist een kernvraag voor bestuur in netwerken.

Het formuleren van ambitie is nog om een andere reden van belang. De ambitie is niet alleen de lat om overheen te springen, het is ook de polsstok voor de sprong. Het stellen van een ambitieuze ambitie maakt dat partijen in het veld in beweging komen en zich met hun ideeën melden in het publieke domein. Het uitspreken van ambitie kan werken als een magneet voor maatschappelijk initiatief. Ambities moeten geen luchtkastelen zijn, maar ze mogen best uitdagend zijn. Dat is wat Maarten Hajer (2012) bedoelt in zijn werk over de *Energieke Samenleving*: doelen stel je niet om ze te halen, maar om ze voortdurend bij te stellen om de maatschappelijke dynamiek aan te jagen en op te jagen.

Bereiken en beschermen

Ambities en doelen moeten ook selectief zijn. Een afwegingsproces is alleen zinvol als het ook de mogelijkheid van een negatief antwoord heeft. Veel bestuurders maken zich zorgen dat ze in netwerken alleen nog maar met maatschappelijke initiatieven mee moeten buigen. Volgens ons is het precies andersom. Een bestuur dat ambities en doelen stelt en 'weet wat het wil' kan ook nee zeggen tegen initiatieven die daar te ver van afwijken. Of tegen initiatieven die ronduit contrair zijn met wat het bestuur wil *bereiken*, of wat het wil *beschermen*. Sturen in netwerken gaat niet om alles vernieuwen en veranderen, de rol van overheidsbestuur is ook om scherp te zijn over behouden en behoeden. Ook dat vereist scherpte in het stellen van de ambitie en de doelen – of in het formuleren van de bedoeling. Waarbij steeds geldt dat het formuleren van wat behoed of beschermd wordt moet passen bij wat het bestuur wil dat er in de samenleving gebeurt. De kritiek op overheidsbestuur in de netwerksamenleving is meestal niet dat het bestuur initiatieven afwijst, maar dat de redenering daartoe ontbreekt. Volgens ons is het opbouwen van die redenering in een politiek-bestuurlijk programma de kern van goed overheidsbestuur. En met dat programma in de hand wordt het gemakkelijker om effectief te werken in het rechter deel. Er is dan een kader van waaruit bestuurders en hun ambtenaren de spanning tegemoet kunnen treden én waarop democratische controle en maatschappelijk debat mogelijk is.

De werkwijze is (ook) een politieke afweging

Het bestuur maakt eigen afwegingen over wat volgens de aanpak 'rechts' in het schema gebeurt en wat op de meer klassieke verticale manier gebeurt. Daarvoor zijn verschillende soorten argumenten te onderscheiden: normatief, inhoudelijk en technisch.

De keuze voor netwerkend werken heeft een *normatief* element. Normatief in de zin van dat waarden, overtuigingen en voorkeuren redenen zijn om onderwerpen dichtbij te houden of juist meer aan anderen over te laten. Dergelijke argumenten zijn ook politiek-ideologisch van aard, omdat andere politieke stromingen andere voorkeuren hebben hierover. Het is lastig om daarvoor traditionele partijpolitieke stromingen aan te geven die uitgesproken voor of tegenstander zullen zijn. Vanuit elke politieke stroming zijn argumenten voor en tegen. Het gaat ook niet om de vraag of de overheid groot of klein is, of er meer of minder 'markt' is, of de overheid veel of weinig doet, en of de samenleving al dan niet 'aan zet' is. Het gaat eerder over rolinvulling, over vormen van maatschappelijke sturing: als we over-

gaan tot sturing, hoe doen we dat dan goed? Dat is nog steeds een politieke en normatieve keuze, omdat er maatschappelijke consequenties aan verbonden zijn. Elke bestuurder zal daar eigen voorkeuren en afwegingen in hebben. Goed overheidsbestuur betekent dat die voorkeuren helder worden en tot expliciete afweging leiden over hoe een bepaald dossier wordt aangepakt. Het proces zou op elk van de kwadranten uit moeten kunnen komen. Het gaat om het gelijk trekken van het speelveld tussen de verschillende mogelijkheden, niet om het voortrekken van 'de nieuwe aanpak'.

Daarnaast gelden er ook voor de bestuurder naast normatieve voorkeuren afwegingen rond de inhoud van een kwestie. Ideologische voorkeuren hebben betrekking op échte gevallen met eigen kenmerken. Dat kan gaan om het soort probleem dat aan de orde is (kenbaar of onkenbaar, fysiek of sociaal, individueel of op grote schaal, et cetera), maar ook om de context waarin het speelt. Dat laatste is van groot belang bij een keuze voor een netwerkende aanpak. Een netwerkaanpak vereist dat de basiscondities voor zelforganisatie en netwerkvorming aanwezig zijn. In veel grote stadswijken heerst een extreem snelle doorloopsnelheid van bewoners. In sommige complexen wonen mensen gemiddeld een paar maanden. Het zijn aankomstplaatsen van waar mensen op zoek gaan naar een meer langdurige verblijfplaats. Op dat soort op doorstroming gerichte plekken is het niet waarschijnlijk dat bewoners zich samen om de kwaliteit van de ruimte gaan bekommeren. De omstandigheden zijn er eenvoudig niet. Netwerken zijn geen algemene toestand, maar een specifieke eigenschap van een plaats of onderwerp. Die specificiteit en situationaliteit moet in de afweging over wel of niet netwerkend werken een belangrijke plek hebben. In sommige wijken zijn veel initiatiefnemers en in andere wijken zijn ze er amper, en dat zou onderdeel van de afweging over de in te zetten sturing moeten zijn. Algemene debatten over de rol van de overheid hebben weinig zin, er is een *specifieke afweging* nodig, op basis van excellente analyse van de context in kwestie. Niet meer of minder vertrouwen op netwerken, maar er meer op vertrouwen waar het kan en minder waar de kans op netwerkvorming klein is. Het woord kans is hier bewust gekozen. Netwerkanalyse is geen absolute wetenschap. We weten vooraf niet zeker hoe het afloopt en hoe lokale netwerken zich zullen ontwikkelen. We kunnen wel professioneel de kansen inschatten. Ons punt hier is dat die inschatting een belangrijke plaats in bestuurlijke keuzes over de aanpak van kwesties moet hebben. Op die keuzes moeten we reflecteren, om ervan te leren en beter te worden in het maken ervan.

Daarnaast zijn er bij een afweging over een aanpak altijd technische afwegingen. Sommige dingen kunnen wel of niet. Er zijn rechtsregels die een bepaalde aanpak toepasbaar of ontoepasbaar maken. Net zoals het voor de organisatie soms eenvoudigweg makkelijker en efficiënter is om voor een bepaalde aanpak te kiezen. Dat zijn allemaal valide redenen voor een keuze. De overheid opereert binnen kaders: juridisch, financieel, praktisch. Niet alles moet een kwestie van efficiëntie zijn, maar efficiëntie is tegelijkertijd een argument bij elke keuze. Praktische argumenten doen er toe, zijn net zozeer valide als ideologische of inhoudelijke argumenten; ook hier geldt dat het gaat om matiging en een passende inzet ervan. Door andere praktische routines te ontwikkelen die passen bij het netwerk, deels ook door scherp te zijn op een eventuele overmaat aan pragmatiek in onderwerpen die inhoudelijk of normatief om andersoortige afwegingen vragen.

Tijdig kiezen

Zodoende is de kunst van goed bestuur in de netwerksamenleving om de afweging van een te verkiezen manier van werken adequaat te maken, liefst *aan de voorkant* van een proces. De afweging is open, maar hij moet bewust gemaakt worden. Daarbij zouden de drie argumenten alle drie aan de orde moeten komen, op een manier die navolgbaar en begrijpelijk is voor anderen. Zo wordt de besluitvorming en keuze voor een aanpak transparant en ook in het democratisch en maatschappelijk debat bespreekbaar. Sturen in netwerken gaat dus ‘gewoon’ om het innemen van politieke positie door bestuurders. Ons pleidooi is om dat meer expliciet te doen, ook eerder in het proces, en op basis van de drie soorten argumenten die we hier hebben genoemd – vanuit een gelijk speelveld voor elk van de aanpakken. Kwadranten zijn niet in algemene zin goed of beter, maar passen goed of beter op specifieke vraagstukken, of sluiten goed of beter aan bij een politieke afweging.

We spreken bewust van een afweging *vooraf*, vroeg in het proces dus. Dat is een omstreden aanbeveling. In algemene zin is het goed om vroegtijdig afwegingen te maken en voor te sorteren op een aanpak. Zeker in het licht van een organisatiepraktijk die vaak eerst en heel lang automatisch voorsorteert op een traditionele hiërarchische aanpak en dan vaak pas laat of in de randen – als het mis is gegaan – overgaat op een meer horizontale netwerkende aanpak. Wij willen die afweging naar voren halen, zo vroeg mogelijk dus. Tegelijkertijd is dat lastig, omdat voor veel kwesties geldt dat pas tijdens het proces helder wordt waar het precies om gaat. Vooraf

is niet goed duidelijk wat het probleem is, dat is nu juist waar een goed proces naar op zoek gaat. Dat probleem is onoplosbaar: onze oproep is dus om zo vroeg mogelijk de afweging te maken, niet eerder dan dat – en ook tijdens het proces kritisch te kijken naar de gemaakte keuzes.

Politieke systematiek herijken

Netwerkend werken lukt alleen als de cirkel ook politiek rond is. Als de politiek betrokkenen vanuit hetzelfde perspectief kijken en werken. Dat betekent niet dat ze allemaal hetzelfde willen, maar wel dat ze vanuit gelijke taal opereren. Als het College van Gedeputeerde Staten meer expliciet en tijdig wil kiezen voor een aanpak, dan is het belangrijk dat Provinciale Staten mee genomen worden in het proces en vanuit een gedeelde taal over de afweging spreken. Het College en de Staten vormen samen een politiek ecosysteem dat op min of meer dezelfde wijze en met dezelfde begrippen zou moeten werken. Niet om allemaal hetzelfde te willen, maar juist om scherpte en helderheid te brengen in de discussie over wie wat wil: om de tegenstellingen echt goed en scherp te maken – daar is politiek voor – is het nodig om vanuit dezelfde taal te praten over netwerken en sturing.

Dat gaat niet alleen over taal in de zin van een paar andere woorden. Het is lastig om in de bestaande systemen en structuren van het politiek debat effectief netwerkend te werken. Bestaande commissiestructuren bijvoorbeeld passen niet goed op een netwerkende aanpak, processen kennen een andere ritmiek, doelen en prestatie-indicatoren krijgen andere betekenis. De Provinciale Rekenkamer was bijvoorbeeld recent kritisch over hoe de Provincie Zuid-Holland in een aantal dossiers had geopereerd: niet omdat de doelen niet bereikt waren, maar omdat volgens de systematiek van de rekenkamer niet was vast te stellen of de doelen waaraan netwerkend gewerkt was gehaald waren. Dat leidde niet tot een opening voor een gesprek, maar tot een negatieve beoordeling. Die was vervolgens – terecht – weer onderwerp van gesprek in de discussie met de Staten.
Het is één van de vele voorbeelden van hoe een verandering van werkwijze zich moeizaam verhoudt tot bestaande politieke procedures, die daarmee niet procedureel maar inhoudelijke zijn. Netwerkend werken vereist dat de structuur en de systematiek waarbinnen het politieke debat plaatsvindt herijkt wordt.
Dat is deels een opdracht aan de organisatie, maar vooral een opdracht aan de politiek zelf. Staten en College gaan over hun eigen werkwijze en procedures. Ze agenderen zelf hun debat en stellen samen hun prioriteiten vast. Ze maken onderling afspraken over hoe ze met elkaar spreken

en hoe ze verantwoording over voortgang en prestaties afleggen. Voor de komende periode ligt daar dus een opdracht: lukt het om het politieke instrumentarium te herijken op het werken in netwerken. Kunnen we het politieke proces meervoudig organiseren, zodat netwerkend werken er gewoon wordt en goed geborgd plaatsvindt?

Netwerken politiseren de samenleving

Maatschappelijke initiatieven in het publieke domein zijn politieke interventies. Handelen in de publieke sfeer heeft per definitie politieke gevolgen. Dit essay gaat over de vraag hoe een overheidsorganisatie en het bestuur daar goed op kunnen inspelen, met de Provincie Zuid-Holland als voorbeeld van die problematiek en deels ook van de oplossing ervan. Tegelijkertijd laat die verkenning zien dat een heel groot deel van de politieke consequenties zich *buiten* het bereik van de provincie en de overheid voordoet. De politiek speelt vooral in de relatie van burgers en organisaties onderling. In dat opzicht betekent de vermaatschappelijking van publieke waarde de politisering van het publieke domein. Netwerken zijn geen blije plekken waarin de publieke waarde vanzelf op zijn plaats valt. Het is een ander ordenend mechanisme, waarin verdeling tot stand komt op een manier die anders is dan het mechanisme van de representatieve democratie. Sturen in netwerken gaat dus ook om betekenisgeving aan die ontwikkeling 'buiten' en het vinden van een rol daarin voor de overheid. In dat opzicht is overheidssturing in de netwerksamenleving ook een maatschappelijke opgave. Het gaat ook om de vraag hoe mensen zich tot elkaar verhouden, hoe zij de overheid bejegenen, waar ze de overheid of elkaar op aanspreken, en of ze bijvoorbeeld de nieuw ontstane verschillen in toedeling en in uitkomsten toestaan. De overheid in de netwerksamenleving is een verhaal over de overheid in netwerken, maar het is net zozeer een verhaal van die netwerken zelf. Netwerken politiseren de samenleving. Dat gaat niet alleen de ambtelijke dienst of het politiek bestuur aan, het gaat om ons allemaal.

7 Conclusie: comfort vinden in meervoudig organiseren

Anders organiseren: gevarieerd repertoire

Netwerkend werken vereist anders organiseren. Geen organisatie die *helemaal anders moet*, maar een organisatie die *systemen naast elkaar beheerst*. Dat is geen transitie van het een naar het ander, maar een proces op weg naar variëteit in repertoire. Eén organisatie die meer dan één systeem aankan, daarin bewust opereert, onderweg niet in verwarring raakt en vanuit elk systeem voldoet aan de vereisten van goed bestuur: verantwoording, gelegitimeerde afwegingen, geborde keuzes, transparantie, effectiviteit, professionaliteit en aansluiting bij de maatschappelijke context. Dat is de organisatie-opgave die bij het opereren van overheidsorganisaties in netwerken hoort: het *meervoudig organiseren*. Dit essay beschrijft de principes van meervoudig organiseren, zoals we die de afgelopen jaren in de Provincie Zuid-Holland hebben zien ontstaan. Dat is een duiding van wat netwerkend werken betekent, maar ook een verhaal over een organisatie die langzaam maar zeker comfort vindt in meervoudig organiseren.

De uitzondering voorbij

Werken in netwerken is niet nieuw. Veel organisaties hebben er inmiddels ervaring mee opgedaan, er zijn talrijke showcases te noemen van geslaagd opereren van overheidsorganisaties in netwerken. Tegelijkertijd is de systematische manier waarop dat gebeurt wel anders. Veel organisaties benaderen netwerkend werken als iets dat er in uitzonderlijke gevallen bij komt, als een extra functie die bovenop het bestaande repertoire wordt geplaatst: een *add-on*. Handig om te kunnen, niet noodzakelijk om te functioneren. Netwerkend werken is dan een werkwijze die uit de kast komt als het echt niet anders kan, of als de opgave heel erg uniek is. Zo zijn via experimenterend en improviserend werken in netwerken heel veel kwesties adequaat opgelost. Veel van de bestaande succesvolle voorbeelden komen uit die aanpak voort: het voor bijzondere gevallen anders doen – en daar succes mee boeken.

Opschalen vereist systematiek

Het is goed als dingen goed gaan. Waarom ze dan veranderen? De reden daarvoor ligt wat ons betreft in het toenemend volume en een dwingende

maatschappelijke context. Doordat de samenleving verandert komt er meer ontwikkeling van onderop. Daar komt bij dat de rol van de overheid zelf aan het begin staat van een langdurige ontwikkeling van afbouw van de mogelijkheden voor *directe interventie* in de vorm van sturen via geld, eigen productie of opgelegde regels. Dat is niet het einde van sturing, maar een beperking van de mogelijkheid om dat helemaal zelf te doen. Die combinatie – druk van buiten en van binnen – betekent dat meer doelen via netwerken gerealiseerd worden. Niet alles, wel meer. Dat is waar het werken in netwerken als extra aanpak, als uitzondering op de regel, op de langere termijn tekort schiet. Het betekent dat netwerkend werken altijd *anders werken* blijft. Het is de uitzondering op de regel. Meestal doen we het 'gewoon' en bij uitzondering doen we het 'netwerkend'. Daarmee is de netwerkende aanpak een ongewone, bijzondere aanpak. Anders dan anders, meer risicovol dan wat we normaal doen. Dat gaat niet om *meer of minder*, maar om *bijzonder versus gewoon*, om netwerkend werken als *default* of als *deviate* optie. Netwerkend werken vindt plaats vanuit een organisatie die op andere principes is gebouwd. Het werken in experimenten, in de randen van wat gewoon is, leidt niet tot aanpassing van die normaaltoestand in de organisatie. Daardoor blijft de netwerkende aanpak een afwijking, een experiment, ongewoon. Om het in de komende jaren benodigde volume goed en deugdelijk aan te kunnen is het nodig om netwerkend werken gewoon te maken.

Meervoudig organiseren

In het gewoon maken van netwerkend werken heeft de Provincie Zuid-Holland de afgelopen jaren grote stappen gezet. De provincie heeft de afgelopen jaren netwerkend werken tot een volwaardig en gelijksoortig alternatief naast andere vormen gebracht. Dat is gebeurd door concrete cases op te lossen via een netwerkende aanpak en daarop te reflecteren, maar ook door te werken aan het achterliggende repertoire, het instrumentarium en andere organisatie-elementen. De aandacht voor netwerkend werken begon in kleine groepen rond inhoudelijk cases, breidde uit naar grotere opgaven met betrokkenheid van collega's en leidinggevenden, en is inmiddels onderwerp van gesprek met stafdiensten, directeuren en bestuurders. Financieel experts, juristen en auditors denken na over instrumentarium waarin vanuit hun vakgebied invulling aan de uitgangspunten van netwerkend werken kan worden gegeven. Zo is netwerkend werken langzaam een *gelijkwaardige optie* geworden: een modus die tot het standaardrepertoire van de provincie behoort. Het werken in netwerken is genormaliseerd: de grootste stap is geweest om het werken in netwerken gewoon te maken. Die laatste stap noemen wij *meervoudig organiseren*.

Het bouwen aan een meervoudige organisatie is een ingrijpende veranderopgave. Wie hem vooraf in een stroomschema wil uittekenen of een programmatisch aanpak wil uitdenken komt papier tekort. Het gaat niet meer om een groep enthousiaste betrokkenen, maar om brede betrokkenheid. Niet alleen om incidentele gevallen in de luwte, maar dossiers in de kern van de organisatie. Stafdiensten raken meer nadrukkelijk betrokken, omdat ze geconfronteerd worden met een toenemende vraag naar een afwijkende oplossingen. Leidinggevenden kunnen niet meer volstaan met het toestaan van uitzonderingen, maar moeten nadenken over hoe ze nog kunnen sturen. Er is zoveel te doen voordat de organisatie het werken in netwerken als volwaardig repertoire beheerst en dat proces heeft betrekking op heel veel mensen.

Comfort vinden

Interessant aan de aanpak van de Provincie Zuid-Holland is dat die programmatische aanpak en het stromenschema er niet waren. Er was wel een programma – *Focus met Ambitie* – en daarin vond veel activiteit plaats, maar dat was geen *all-in strategie* richting netwerkend werken. Integendeel, de Provincie Zuid-Holland zette kleine stappen, die maakten dat er steeds meer bekendheid en kwaliteit ontstond in het uitvoeren en invullen van de netwerkende aanpak. Goed doordacht, passend bij het moment, op weg naar een strategisch doel. Maar ook groeiend vanuit de praktijk, van onderop, gedragen door de energie en inzet van betrokkenen. Vanuit lessen in kleine groepen rond individuele praktijken, naar meer betrokkenheid van leidinggevenden, naar verantwoordelijkheid vanuit de Directie, en inmiddels ook in samenspraak met het politiek bestuur. Zo ontstond door ervaring langzaamaan *comfort* rond de netwerkende aanpak, die daarmee tot een volwaardig alternatief uitgroeide. Comfort in de zin van bekendheid, maar ook in de borging van basiskwaliteit en in systematiek. Comfort is een positieve ervaring, het gevoel dat het wel goed komt; maar het is ook de ervaring dat de risico's onder controle zijn en het met eventuele schade mee zal vallen. Die beide kanten van comfort zijn in het proces gegroeid. Niet via de grote klap, maar *via de geleidelijke ervaring* – als leerproces van kleine stappen die samen optellen tot een grote sprong. Het veranderprogramma Focus met Ambitie bood daarvoor de context: het legde de ontwikkeling niet aan de organisatie op, maar bood de ruimte om te ontwikkelen.

Confrontatie of comfort

Het geleidelijk ontwikkelen van comfort is een observatie die tot nadere reflectie uitnodigt. We zijn de afgelopen jaren bekend geraakt met het

idee dat verandering in de werkwijze via geforceerde 'doorbraak' tot stand komt. De achterliggende idee is dat de ingesleten routines zo sterk zijn dat alleen een stevig breekijzer ruimte voor vernieuwing kan afdwingen. Institutionele vernieuwing verloopt via zogeheten *critical junctures*, breuklijnen in het pad, waarvoor vaak ruimte ontstaat door grote en beeldbepalende incidenten. Daarbij is *confrontatie* de strategie. Eerst het tekort van het bestaande aantonen, met of zonder externaliteit als ondersteunend bewijs, dan het alternatief naar binnen dragen en beweging forceren. Totdat de nieuwe richting overgenomen is en zelf ingesleten raakt. Verandering wordt dan met kracht de organisatie ingeduwd, in de hoop dat de bestaande praktijk buigt, breekt en opzij gaat.

Ingrijpende verandering, zonder doorbraak

Het proces in de Provincie Zuid-Holland kende een ander verloop. Dat ging niet over duwen en breken, of over pijnlijke vernieuwing, maar over het langzaam gewend raken aan dat problemen oplossen anders kan. In plaats van de confrontatie stond daarbij *comfort* centraal. Meedoen, bespreken, risico's en zorgen verkennen, experimenteren met oplossingen en zo gaandeweg ontdekken dat netwerkend werken een oplossing is die voor bepaalde dossiers werkt. Zonder de ambitie dat de organisatie helemaal anders moet, of dat mensen die niet mee kunnen hun baan niet zeker zijn, maar vanuit de gedachte dat de verandering tot variëteit en ruimte voor verschil leidt. Interessant is ook dat graduele verandering in geleidelijke stapjes waarvan de betekenis pas achteraf zichtbaar tot snelheid leidt. De provincie kwam op het terrein van netwerkend werken van ver, maar is volgens ons verder dan de meeste anderen. Zonder grote sprongen is een grote afstand afgelegd. Er is geen doorbraak aan te wijzen, maar er is veel veranderd.

Gelaagde verandering

De kracht van de aanpak in de Provincie Zuid-Holland is volgens ons dat netwerkend werken van zijn bedreigende kanten is ontdaan, zonder te blijven hangen in vrijblijvend en leuk. Bevrijd van het *moeten* en van de dreiging van *niet kunnen* vonden mensen het interessant om er mee aan de slag te gaan en effecten te oogsten. Aan de andere kant is de kracht van netwerkend werken ook om het uit de sfeer van 'leuk' te halen: het *werken* in netwerkend werken heeft veel aandacht gekregen. Het is een manier van werken, niets meer en niets minder. *Eerst zien dan geloven*, zeggen we vaak als teken van een wat afwachtende houding – meestal niet positief bedoeld vanuit veranderperspectief. In de provincie was het de bouwsteen van de veranderstrategie: niet teveel over praten, doen, zien, voelen, proeven en

ruiken, dan ontsttaat vanzelf comfort en zien mensen het nut ervan in. Niet overtuigen en dwingen, maar meenemen en beleven.

Nieuwe taal

Comfort en er langzaam in groeien vereisen een proces dat herkenning oproept, ruimte laat voor twijfel, en discussie mogelijk maakt over eigenschappen en details. We hebben in dit essay meermaals de kracht van taal en beelden genoemd. Er moet over netwerkend werken *gesproken* kunnen worden. Deels door tijd en plaats te maken voor gesprek, zoals in de vele bijeenkomsten die er door de provincie zijn georganiseerd. Vaak rondom concrete dossiers, soms meer algemeen en om collega's met vergelijkbare ervaringen te ontmoeten. Maar het benutten van die momenten gaat beter als er gedeelde woorden en beelden zijn voor wat netwerkend werken is en hoe het zich tot andere vormen verhoudt. Het kwadrantenschema speelde daarin een belangrijke rol. Het gaf de medewerkers en leidinggevenden, en later ook het bestuur, woorden voor het bespreken van de ontwikkeling. En van hun verwachtingen, zorgen of bedenkingen daarbij. Het model werkte *inclusief*, in die zin dat mensen er niet van af vielen: het geeft elke vorm een plaats. Het model toont de verhouding tussen vormen en biedt taal om ze naast elkaar te plaatsen in plaats van tegenover elkaar. En het model is verhelderend, in die zin dat met kwadranten stijl, werkvormen en ook gedrag verklaarbaar worden. Niet veroordelend, maar duidend. En van daaruit was uitwisseling mogelijk. Zo kwam het leerproces op gang en het loopt nog steeds. Niet alleen in de netwerkende kwadranten, maar ook in de manier waarop de linker kwadranten worden aangepakt. Die meer klassieke vormen kleuren mee en zijn onderwerp van kritisch gesprek over hoe ook die gevestigde werkvormen beter kunnen. Dat is ook meervoudig organiseren: niet alleen systemen naast elkaar, maar ook systemen die elkaar verrijken.

Bijzonder gewoon

Dit essay is niet bedoeld als het verslag van een overwinningstocht: hoe de provincie het netwerkend werken uitvond. We reflecteren op het werken in netwerken vanuit de worsteling die we de afgelopen jaren bij de Provincie Zuid-Holland hebben meegemaakt en waarin we hebben gezien hoe de organisatie het werken in netwerken langzaamaan *gewoon* heeft gemaakt. Als onderzoekers vinden we dat een bijzonderheid die vermelding en beschrijving verdient. Met dit essay hopen we bij te dragen aan het verder gewoon maken van wat op veel plaatsen toch nog een bijzonderheid is. Als kleine stap op weg naar meer comfort in organisaties die in netwerken opereren.

Geraadpleegde bronnen

Berlo, D. (2012). *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*. Ambtenaar20.nl.

Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Bovens, M., P. 't Hart & M. van Twist (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Bueren, M. van, E.H. Klijn & J.F.M. Koppejan (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), p. 193-212.

Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Frissen, R. (red.) (2014). *Nieuwe financieringsvormen voor publieke waarde*. Den Haag: Society Impact.

Groeneveld, S. & S. van de Walle (eds.) (2011). *New steering concepts in public management. Research in Public Policy Analysis and Management series*. Bingley: Emerald.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 388-401.

Houdt, F. van & W. Schinkel (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. *Beleid & Maatschappij*, 36 (1), p. 49-57.

In 't Veld, R.J. (2010). *Kennisdemocratie; opkomend stormtij*. Den Haag: SDU-Uitgevers.

Karré, P.M., M. van der Steen & M. van Twist (2013). Organizing government around problems: Dutch programme ministries as an experiment in joined-up government. *International Journal of Public Administration*, 2013 (1), p. 63-73.

Newman, J. (2005). *Remaking Governance: Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.

Newman, J. & J. Clarke (2009). *Publics, politics & power. Remaking the public in public services*. Londen: Sage.

O'Flynn, J. & J. Wanna (2008). *Collaborative governance? A new era of public policy in Australia?* ANU E Press: ANZSOG.

Pollitt, C. & G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governancy, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

RMO (2013). *Terugtreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling.

RMO (2014). *Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling.

ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Schulz, M., M.J.W. van Twist & M. van der Steen (2013). *De koopman als dominee: de dynamiek van sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom/Lemma.

Smith, M. J. (2010). From big government to big society: changing the state-society balance. *Parliamentary affairs*, 63 (4), p. 818-833.

Specht, M. (2012). *De pragmatiek van burgerparticipatie. Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers.

Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN Transity.

Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2007). De kloof dichten met straat-burgerschap. *Agora*, 24 (5), p. 31-34.

Van den Brink, G. (2002). *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: WRR.

Van der Steen, M. & M.J.W. van Twist (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Van der Steen, M., R. Peeters & M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M., M.J.W. van Twist & P. M. Karré (2011). When citizens take matters into their own hands. How privately managed communities challenge governance. *Public Integrity*, 2011 (November).

Van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M., N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M. van Twist (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie: een evaluatie van het interdepartementale beleidsprogramma Bio-based Economy*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.

Van Twist, M., J. Schram, D. Bressers & M. van der Steen (2014). *(N)iets doen is hard werken*. Den Haag: NSOB/Gageldonk-West, Bergen op Zoom.

Van Twist, M., M. van der Steen & A. Wendt (2014). *Gewoon, in Amsterdam-West: een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*. Den Haag: NSOB.

Van Twist, M., N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M. van der Steen (2014). *Ja maar...: reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: Boom/Lemma.

Verhoeven, I. (2004). Veranderend politiek burgerschap en democratie. In: E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red) (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Van Gennep.

Verhoeven, I. & M. Ham (red) (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Verhoeven, I. & E. Tonkens (2012). *Actief burgerschap: een wens of een moetje?* www.socialevraagstukken.nl.

VGS & VB (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen.* Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde.

Wagenaar, F., A. Kerkhoff & M. Rutgers (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat.* Bussum: Coutinho.

Weber, M. (1964). VII: Bureaucracy. In: H.H. Gerth & C. Wright Mills (red) (1964). *From Max Weber: Essays in Sociology* (p. 196-244). Oxon: Routledge.

Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Eerder in deze reeks verschenen:

2007

- **Reïnventing the Netherlands:**
  de vormgeving van het openbaar bestuur
  Tracy Metz

- **Denktanks in beweging**
  Paul 't Hart

- **Een gemakkelijke waarheid**
  Waarom we niet leren van onderzoekscommissies
  Hans de Bruijn

- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**
  Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid
  Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**
  De dwaalleer van de etatistische vermarkting
  Marc Chavannes

- **Verschuivende verwachtingen**
  Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit
  Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**
  Politiek assistenten van bestuurders als 'verborgen verbinders'
  Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries

- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**
  Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020
  Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes

- **De regulerende staat**
  Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties
  Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**
  Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturing en toezicht
  Peter van der Knaap

2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**
  Over gezagsdragers in beeld
  Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**
  Fatalisme in politiek en technologie
  Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**
  Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst
  Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**
  Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

2011

- **Beweging bestendigen**
  Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom
  Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

2012

- **Open data, open gevolgen**
  Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

2013

- **Pop-up publieke waarde**
  Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie
  Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Tobias Kwakkelstein

- **Amarantis**
  Het verhaal achter een vertraagde val
  Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Martin Schulz

- **Vroege signalen, tijdige strategie**
  Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat
  Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Erna Ovaa, Wim van den Boogaard

- **Ibn Ghaldoun**
  Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek
  Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

- **De Deltacommissaris**
  Kroniek van de instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse Delta
  Mark van Twist, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Jony Ferket

- **Omgaan met het onbekende**
  Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties
  Martijn van der Steen, Josta de Hoog, Anna Wendt, Mark van Twist

- **Van een zachte landing naar een verlengde vlucht**
  Een reflectie op het kleineveldenbeleid
  Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

2014

- **Ogen en oren, handen en tanden**
  Over de invoering van bestuurscommissies als verlengd lokaal bestuur in Amsterdam
  Paul Frissen, Jaap van der Spek, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse

- **Gewoon, In Amsterdam-West**
  Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken
  Mark van Twist, Martijn van der Steen, Anna Wendt

- **Van voortgang boeken naar bestemming kiezen**
  Strategisch kiezen om de decentralisaties te realiseren
  Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorgen Schram

- **Buitenlangs en binnendoor**
  Het Openbaar Ministerie en de netwerkaanpak van criminaliteit
  Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Naar een ge(s)laagde strategie**
  Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy
  Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse

2015

- **Speels (be)sturen**
  De toepassing van gamification in het openbaar bestuur
  Aart Verloop, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten.
De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.
De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een ***denktank***. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

Bespreeknotitie dekking bij financiële voorstellen

Ter bespreking op de Heidag subcommissie Controle & Financiën 7 december 2018

Inleiding

Met het aantreden van de raad is niet vastgelegd hoe de raad om gaat met voorstellen (moties en amendementen) die een financiële consequentie hebben. Gezien de informatieachterstand die raadsleden hebben ten opzichte van het college is het ook lastig om goede dekking te vinden.
Daarnaast zijn er spelregels vanuit het BBV (sluitende begroting), de coalitie/het college (1x per jaar een integrale afweging bij de VJN) en interne spelregels van de ambtelijke organisatie. De raad heeft verder het budgetrecht.
Dhr. Roodenburg heeft daarom verzocht op te herijken hoe raad wenst om te gaan met voorstellen die het zelf indient die een financiële consequentie hebben. Deze nota zet de verschillende mogelijkheden uiteen. U wordt gevraagd uw mening te geven en aan te geven of u kunt instemmen met de drie soorten/ varianten voor het indienen van moties en amendementen.

Proces

Dit voorstel wordt op 7 december as. behandeld op de Heidag van de subcommissie C&F. Het voorstel wordt namens de subcommissie C&F voorgelegd aan de raad. De raad kan kennisnemen van het voorstel en kan dan eventueel opmerkingen doorgeven aan de subcommissie. Na de verwerking hiervan zal het voorstel tot een ongeschreven kwaliteitsmaatstaf verworden.

Probleemstelling

De werkwijze voor het indienen van moties is niet helder gedefinieerd. Het is onduidelijk of in alle moties dekking moet worden opgenomen. De huidige werkwijze roept de vragen op zoals:

- Met een amendement schuif je budgetten (en is dekking dus noodzakelijk), maar is het noodzakelijk om in een motie de dekking te benoemen? Het is immers een oproep aan het college om iets te gaan doen. Of kan ook tijdens de vergadering aan het college worden gevraagd om de mogelijke dekking aan te geven, of kan de dekking aan het college worden overgelaten? En welk verschil maakt het of de dekking binnen een programma wordt gevraagd, of over alle programma's / over programma's heen? (timing: direct of integrale afweging bij Voorjaarsnota of Programmabegroting?).
- In het geval dat een door de raad aangedragen dekking ondeugdelijke of ongewenst is, kan het college dan met een tegenvoorstel komen?

Keuzemenu's voor het opstellen van moties

Het maken van afspraken voor het opstellen van moties, is een politieke keuze die de raad zelf onderling maakt.

Het voorstel is om te komen tot een keuzemenu met drie verschillende moties met bijbehorende werkwijzen. Hieronder worden drie te onderscheiden moties beschreven met de bijbehorende implicaties:

- **Moties zonder financiële consequenties.** Voor deze moties hoeft geen dekking gevonden te worden, omdat er geen financiële consequenties zijn.
- **Moties met dekking.** De recht-toe-recht-aan optie. De motie beschrijft duidelijk het voorstel dat wordt gedaan en de bijbehorende dekking. Als de motie een meerderheid krijgt, maakt de raad een heldere keuze, waar het college mee aan de slag moet.
- **Richtinggevende moties.** Raadsleden kunnen een motie indienen, waarbij de dekking niet (expliciet) wordt omschreven, maar die wel het college verzoekt om met een dekkingsvoorstel te komen voor de aangenomen motie. Dit dekkingsvoorstel kan eventueel opgenomen worden in de Voorjaarsnota of de Programmabegroting, of er kan een separaat raadsvoorstel opgesteld worden. Dergelijk moties kunnen worden ingediend in het geval dat raadsleden een voorstel willen doen, maar:
    - Het complex is om dekking te vinden,
    - Raadsleden niet weten waar dekking gevonden kan worden,
    - Raadsleden het vinden van dekking aan het college willen laten.

  Bij deze moties krijgt het college het mandaat om zelf op zoek te gaan naar dekking en geeft de raad deze beleidsruimte aan het college. Raadsleden zullen het dekkingsvoorstel moeten controleren op de wenselijkheid ervan.

Aandachtspunten voor het opstellen van moties

Het op een effectieve wijze opstellen van moties vraagt dat aan een aantal aandachtspunten in ogenschouw genomen worden:

- Om zelf dekking te kunnen vinden als raadslid, is het noodzakelijk dat in de P+C documenten het voldoende inzichtelijk is waar raadsleden dekking kunnen vinden voor alternatieve voorstellen.
- Op het moment dat het college wordt gevraagd om zelf een dekkingsvoorstel op te stellen, moeten raadsleden wel in staat worden gesteld om dit dekkingsvoorstel te kunnen beoordelen. Dat vraagt dat het college overzichtelijk in de financiële stukken weergeeft hoe diverse moties worden verwerkt per Voorjaarsnota of Programmabegroting.
- Op het moment dat een motie zonder dekking wordt ingediend, geeft de raad het college de opdracht om naar eigen goeddunken dekking te vinden voor een motie. Dit kan per Voorjaarsnota of Programmabegroting. Hiermee geeft de raad beleidsruimte aan het college. Raadsleden zullen zelf actief de gekozen dekking moeten controleren om te beoordelen of het ook hun goedkeuring kan krijgen. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal de raad bij de behandeling van de Voorjaarsnota of Programmabegroting

alsnog actie moeten ondernemen en zich moeten uitspreken ten opzichte van het college.

Notitie voorstel invoering Raadsaudits

De vorige raad heeft tweemaal geëxperimenteerd met het uitvoeren van een raadsaudit, middels de 'Methode Duisenberg' (voor meer uitleg, zie de bijlage). Dit is gedaan voor in totaal vier onderwerpen. Bij jaarverslag 2016: Jeugd en Duurzaamheid. Bij programmabegroting 2018: Werk & Inkomen en Openbare ruimte en groen. Eerder is deze pilot geëvalueerd door de begeleidingscommissie van de pilots. De laatste subcommissie van de vorige raad heeft geconcludeerd dat de nieuwe raad zelf mag beslissen over de structurele invoeringen van raadsaudits.

Beslispunten

- Stemt u in met het structureel invoeren van de raadsaudit? De Raadsaudit zal jaarlijks worden uitgevoerd aan de hand van het jaarverslag.

Evaluatie raadsaudits

Uit de eerdere evaluatie van de raadsaudit komt naar voren dat raadsleden de behoefte hebben aan overzichtelijke informatie, zoveel mogelijk aangeleverd vanuit de P&C-cyclus, om de effectiviteit van het beleid te beoordelen en zodoende een goed debat over begroting en jaarrekening te kunnen voeren. Voor raadsleden is het hoofddoel om met de raadsaudit te komen tot een oordeel over het behalen van de beleidsdoelen, waardoor het debat bij de jaarstukken beter wordt voorbereid en versterkt. De audit moet dienstbaar zijn aan het debat en gevoed worden door de raad. Dit gebeurt niet door eigenstandig onderzoek te doen naar de effecten van het beleid, maar door aan te sluiten op de informatie die al in de organisatie, bij de rekenkamer en de accountant voorhanden is. Daarnaast kan bevorderd worden dat de organisatie periodiek onderzoek naar doeltreffendheid laat uitvoeren, waardoor deze informatie ook beschikbaar komt.

Ook is stilgestaan bij de consequenties die de hoofdkeuze heeft voor een concrete invulling en implementatie (denk aan de aspecten: rolinvulling, werkwijze, vraagstelling, proces, politieke behandeling, kosten ondersteuning, timing, doorlooptijd, rapportage en communicatie). De volledige evaluatie vindt u in de bijlage.

Voorstel:

Met ingang van de behandeling van de jaarstukken 2018 (mei 2019) jaarlijks een raadsaudit uit te voeren voor een vooraf bepaald aantal beleidsprogramma's, waarbij bovengenoemde doelstelling centraal staat. Kaders voor de raadsaudit zijn:

a. Het meest natuurlijke moment om een raadsaudit uit te voeren is bij de **behandeling van de jaarstukken.** De begeleidingscommissie adviseert om de raadsaudit in die zin te beperken tot 1 keer per jaar en voortaan niet meer uit te voeren bij de behandeling van de begroting.
b. Het is zeer aan te raden om voor de volledige raadsperiode **een schema** op te stellen met het jaartal waarop **specifieke programma** geanalyseerd zullen worden. In dit schema is het ook raadzaam om ook al een **verdeling te maken van de rapporteurs.** De begeleidingsgroep adviseert om de beleidsprogramma's aan het begin van een raadsperiode te verdelen, zodat van tevoren helder is wanneer welk programma aan de

beurt is. Hierdoor kan voor programma's die later aan bod komen nog beter worden geanticipeerd op het verzamelen van informatie over doeltreffendheid t.b.v. raadsaudit. Het voorkomt tevens politiek gedoe lopende de raadsperiode, en maakt het mogelijk om per raadsaudit tijdig (in januari) de voorbereiding op te starten. Een langere doorlooptijd voor de uitvoering van de raadsaudit wordt aanbevolen.

c. De aandacht voor de methode Duisenberg was een goede aanleiding en bood de eerste raadsaudits een handige kapstok om aan de slag te gaan. Uit de evaluatie blijkt wel dat niet alle vragen van de methode even waardenvol zijn en goed genoeg aansluiten bij de Utrechtse situatie. De begeleidingscommissie adviseert om het aantal vragen te beperken en de specifieke vraag over de kwaliteit van informatie niet meer expliciet uit te lichten (concreet betekent dit dat de expliciete **vraag 2 over de kwaliteit van informatievoorziening geschrapt wordt**). De kwaliteit en beschikbaarheid van informatie is echter vaak een knelpunt op weg naar het verwerven van dat inzicht. Problemen met de informatie op zich moeten niet onvermeld blijven, om de randvoorwaarden om tot een goed oordeel te komen over de effectiviteit van het beleid in te vullen. Zeker ook omdat er uitgegaan wordt van de bestaande informatie.

d. Om het raadsdebat voorbij de vraag over de kwaliteit van de informatievoorziening te krijgen, is het belangrijk dat de raadsaudit een uitspraak bevat over de mate waarin doelen worden bereikt. Dit betekent dat de r**aadsrapporteurs** zich hier nadrukkelijk op moeten focussen en zich, in afstemming met de woordvoerders (middels de afsluitende besloten bijeenkomst met raadsleden), **moeten uitspreken over de effectiviteit van het beleid in de rapportage.**

e. In de voorgaande audits bleek het niet altijd mogelijk om goede informatie te verkrijgen over de doeltreffendheid. Door vroegtijdig aan het college en de ambtelijke organisatie aan te geven waar de raadsrapporteurs naar zullen gaan kijken, komt er meer tijd beschikbaar om de beschikbare informatie 'die de jaarstukken niet hebben gehaald' aan te leveren. **Het is ook raadzaam om tijdig te beginnen en ook de ambtelijke organisatie uit te nodigen voor (één van) de bijeenkomst**en. Uitgangspunt is dat de raadsrapporteurs zich baseren op informatie die reeds beschikbaar is en geen aanvullend onderzoek gaan verrichten. Informatie kan gaan over de indicatoren in de jaarrekening, maar ook over andere vormen van control.

f. Een deel van het werk doen de raadsrapporteurs namens de overige commissieleden. Raadsrapporteurs kunnen alleen goed werken als er voldoende vertrouwen en ruimte is om ook daadwerkelijk namens de commissie voorwerk te verrichten. Tegenover dit vertrouwen staat het actief en vroegtijdig betrekken van de woordvoerders bij de voorbereiding van (waar moeten we naar gaan kijken?) en actieve terugkoppeling over (wat zijn de belangrijkste inzichten?) de raadsaudit, om tot een breed gedragen beeld van het beleid te komen.

g. De inspanning voor de raadsaudit moeten in verhouding staan tot de meerwaarde die het de raad biedt. Om die reden wordt het aantal raadsaudits beperkt (alleen jaarstukken) en wordt de audit gebaseerd op informatie die al voorhanden is (bij organisatie, rekenkamer en accountant). De ondersteuning vanuit de griffie en door

analisten - tot nu toe de grootste kostenpost - kan zich dan meer richten tot een regisseursrol, al zullen de analisten mogelijk ook zelf nog informatie moeten achterhalen. Deze rol past inhoudelijk goed bij de griffie.

h. De uitkomsten van de raadsaudit kunnen het best via een beknopte rapportage (in powerpoint-format) worden aangeboden. Een uitgebreide losstaande rapportage past niet bij dit type werkzaamheden. Het is van belang dat de rapportage zich beperkt tot de inzichten die worden toegevoegd, en geen samenvatting van de overige stukken is.
i. Een raadsaudit met een duidelijke afbakening die een structurele plek in de verantwoordingscyclus heeft, leent zich ook beter om over te communiceren.
j. De raadsaudits worden uitgevoerd door twee rapporteurs per onderwerp. Deze verdeeld zijn over coalitie en oppositie. Het heeft de grote voorkeur om te voorkomen dat een betreffende portefeuillehouder en rapporteur lid zijn van dezelfde politieke partij.

Bijlage De methode Duisenberg in het kort

De methode Duisenberg houdt kortgezegd in dat twee raadsleden (één van de coalitie, één van de oppositie) vertrouwelijk rapporteren over de begroting en de jaarrekening aan de overige leden van de raadscommissie. De commissie neemt deze input mee naar de vergadering met de wethouder.

De rapporteurs worden ondersteund op inhoud (analyses) maar geven zelf duiding en oordelen. De ondersteuning bestaat uit aanlevering van een analyse (vaste set aan vragen en antwoorden over de begroting/jaarrekening) en een vaste uitwerking in PowerPoint. Veelal worden aanvullend voor de analyse een beperkt aantal thema's per commissie benoemd om op in te gaan. Rapporteurs bespreken vooraf (vertrouwelijk) hun bevindingen met de commissie voordat de vergadering met de wethouder plaatsvindt. De rapporteurs zijn tenminste een jaar (twee P&C-producten) actief en worden benoemd door de raadscommissie.

De methode beoogt hiermee de inhoudelijke kwaliteit van de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken en te verdiepen en zo te komen tot een politiek sterk debat "voorbij" de technische vragen, waardoor tevens de interesse en betrokkenheid van de raadsleden bij het debat over de P&C producten is en wordt vergroot.

Bijlage Evaluatie Pilot Raadsaudit Utrecht

Behandelvraag in de subcommissie financiën

1. Wat vindt u opvallende punten uit de evaluatie?
2. Herkent u de behoefte naar overzichtelijke informatie om de effectiviteit van het beleid te beoordelen?
3. Wat zijn uw ideeën bij het al dan niet structureel invoeren van de raadsaudit? Op welke wijze kan in de informatiebehoefte worden voorzien?

Pilot raadsaudit

Zowel dit voorjaar (adhv Jaarstukken 2016) als dit najaar (adhv Begroting 2018) is er een raadsaudit uitgevoerd. De programma's *Duurzaamheid, Jeugd, Werk & Inkomen* en *Openbare Ruimte & Groen* zijn met behulp van de methode Duisenberg nader bestudeerd. Alvorens een besluit te nemen over een mogelijk vervolg van de pilot is het goed om te evalueren in hoeverre de beoogde doelstellingen van de pilot raadsaudit zijn bereikt.

Doel van de raadsaudit

Met de raadsaudit werd beoogd de inhoudelijke kwaliteit van de controlerende taak van de gemeenteraad te versterken en te verdiepen en zo te komen tot een politiek sterk debat "voorbij" de technische vragen, waardoor tevens de interesse en betrokkenheid van de raadsleden bij het debat over de P&C producten wordt vergroot. Bij de start van de tweede pilot is nadrukkelijker stilgestaan bij de vraag wat nodig is voor een sterk begrotingsdebat. Welk type informatie draagt daar aan bij?

Onderzoeksopzet

Om een uitspraak te kunnen over de meerwaarde van een raadsaudit is de beleving en de ervaring van raadsleden met behulp van een vragenlijst geïnventariseerd. De digitale enquête is door 10 respondenten ingevuld, waardoor de uitkomsten maar in beperkte mate iets zeggen over de beleving van de gehele raad. Daarnaast is in evaluatiegesprekken met de raadsrapporteurs van beide programma's, met de analisten die de rapporteurs hebben ondersteund en met de griffie een meer kwalitatieve duiding gegeven. Ook zijn de betrokken ambtenaren gevraagd om hun ervaringen en verbetersuggesties te delen.

Centraal in de evaluatie stond de vraag: *Heeft de raadsaudit toegevoegde waarde voor de controlerende rol van de raad?* Elementen waaruit een versterking van de controlerende rol van de raad blijkt, zijn:

- Een politiek inhoudelijk debat tussen, voorbij het vraag-antwoord spel
- Meer interesse voor en betrokkenheid bij de P&C-documenten
- Een betere en gelijkwaardige informatiepositie
- Meer focus in de behandeling
- Meer voorspelbaarheid
- Meer transparantie

Aanpassingen tweede raadsaudit

In deze evaluatie is ook gekeken naar de aandachtspunten die in de evaluatie van de eerste raadsaudit naar voren zijn gekomen. Toen gaven de raadsleden behoefte te hebben aan een scopeverbreding: breder kijken dan alleen naar indicatoren en de kwaliteit van de informatie. De politieke relevantie van de raadsaudit kan worden vergroot als er meer feitelijke informatie op tafel zou komen die het onderlinge politieke debat voedt. Daarnaast vroeg men aandacht voor een duidelijk proces, waarin planning en tijdsbesteding voor een ieder expliciet wordt gemaakt en de raadsrapporteurs goed in positie worden gebracht.

Naar aanleiding van de evaluatie van de pilot dit voorjaar zijn de volgende aanpassingen gedaan aan het proces:

- Er is voor de start van de raadsaudit een duidelijke planning uitgewerkt. Hier in is per stap verwoord wat het doel is van de activiteit, wie er bij betrokken is en hoeveel tijdsbesteding het van de rapporteurs vraagt.
- Raadsrapporteurs en woordvoerders zijn eerder betrokken bij de uitvoering van de Raadsaudit. Er is aan het begin van het traject een startbijeenkomst geweest met de rapporteurs en de woordvoerders van het onderwerp. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de informatiebehoefte voor het specifieke programma.
- In de rapportages wordt meer informatie gegeven over de inhoud van het beleidsprogramma ten opzicht van de rapportages dit voorjaar.
- Het gesprek met de wethouder is behouden in het traject.
- Er zijn externe analisten aangetrokken.

Uitkomsten evaluatie

Toegevoegde waarde. Net als bij de eerste raadsaudit zijn de ervaringen positief. Raadsleden zien de toegevoegde waarde van de raadsaudit en daarmee de meerwaarde bij de uitvoering van hun controlerende taak: er is in de commissie veel tijd genomen om de raadsaudit goed te behandelen, het inzicht in de relatie tussen begroting en beleidsprogramma's is toegenomen en er zijn nuttige aanbevelingen geformuleerd die de kwaliteit van de documenten kan verbeteren.

Scope van raadsaudit. In de beleving van de raadsleden en van de raadsrapporteurs ligt de focus nog wel steeds teveel op de kwaliteit van de informatievoorziening. Het ging veel over het format en minder over de inhoud. Er is behoefte aan inhoudelijke feitelijke informatie ten behoeve van het politieke debat. De toegevoegde waarde op dit punt is – ondanks een extra inspanning op dit punt - onvoldoende uit de verf gekomen. Hiervoor zijn meerdere mogelijke verklaringen: de tijdspanne is te kort om een serieuze uitspraak te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid, de rapporteurs waren terughoudend om met behulp van een stoplichtmodel tot een voorlopig oordeel te komen, relevante informatie om tot een oordeel te komen was niet voorhanden en de informatie over dit onderdeel is door de 'getrapte en gesplitste' behandeling naar de achtergrond verschoven. Overigens wordt wel opgemerkt dat op onderdelen de scopeverbreding merkbaar is.

Gebruik Methode Duisenberg. Het gebruik van de methode Duisenberg is een goed uitgangspunt geweest voor de raadsaudit. Het vanuit de drie w-vragen (wat wil je bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat het kosten?) beoordelen van de stukken is waardevol. Wel is het lastig gebleken de vraag om een oordeel te geven over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffend te beantwoorden.

Doorlooptijd. De periode waarin de raadsaudit uitgevoerd moet worden is kort. Dit legt een zekere druk op het proces. Het is belangrijk tijdig een besluit te hebben genomen over de te kiezen onderwerpen en de bemensing van de audits. Dit najaar is er kort na de zomer alsnog een discussie ontstaan over de te kiezen onderwerpen, waardoor een deel van de beschikbare voorbereidingstijd verloren is gegaan. Dit heeft met name in de fase van oriëntatie en voorbereiding tot minder verdieping en onderlinge afstemming geleid. Eerder in het proces meer tijd beschikbaar om met de raadsrapporteurs afspraken te maken over de informatiebehoefte, kan het traject ten goede komen.

Rol van de raadsrapporteurs. De raadsrapporteurs zijn meer dan in het voorjaar betrokken geweest bij de uitvoering van de raadsaudit. Zowel aan de voorkant (startbijeenkomst), tijdens de uitvoering (bespreken bevindingen / formuleren technische vragen) als bij de afronding (presentatie aan woordvoerders en in de commissie) hebben ze een actieve bijdrage geleverd. Desalniettemin stonden de diverse bijeenkomsten voor afstemming en overleg onder tijdsdruk. Dit komt doordat de audit er in een periode die traditioneel al druk er bij komt.

Moment in het jaar. De jaarstukken lijken een natuurlijker moment om met de vragen van de methode Duisenberg aan de slag te gaan dan de begroting. Met name om de vragen over doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen beantwoorden, is bij de begroting veel aanvullend werk nodig. De koppeling met de controlerende rol van de raad is makkelijker te leggen met de jaarstukken. De jaarstukken krijgen traditioneel ook minder aandacht dan de begroting. Een raadsaudit bij de behandeling van de jaarstukken brengt dat meer in balans.

Ondersteuning. De raadsrapporteurs zijn dit keer ondersteund door analisten van buiten de ambtelijke organisatie. Het is als een voordeel ervaren dat deze analisten zonder 'last' naar de begroting hebben kunnen kijken. Het is gebleken dat zij met meer onderzoekservaring een diepere en analyse konden uitvoeren. Het was een voordeel dat zij losstonden van de organisatie.

Rapportagevorm en communicatie. Met de vorm van het rapport en de wijze van rapporteren kan nog een verbeterslag worden gemaakt. De bijdrage aan het vergrote van de transparantie richting burgers wordt nog als nihil verondersteld. Ook is de indruk dat een groot deel van de informatie die in de toelichtende sheets is opgenomen, niet of nauwelijks aandacht hebben gehad. Het accentverschil tussen de verschillende stappen in het proces kan worden vergroot.

Stroomlijnen proces. De processen van de raadsaudit en de reguliere behandeling van de begroting lopen nu parallel. Dit leidt er toe dat de organisatie nu sommige dingen dubbel moet doen (denk aan beantwoording van technische vragen). De gesprekken tussen raadsrapporteurs, wethouder en ambtelijke organisatie worden als waardevol ervaren om onduidelijkheden weg te nemen.

<u>Bereikte resultaten</u>

Het is niet eenvoudig om heel concreet aan te geven wat de opbrengst van de raadsaudit is. Veel effecten zullen indirect zijn of pas op een later moment zichtbaar worden. Desalniettemin zijn er aantal resultaten te noemen die op de korte termijn zijn bereikt.

- De aanbevelingen uit de eerste raadsaudit zijn in een motie vervat die raadsbreed is aangenomen. In de begroting 2018 komt naar voren dat een deel van die aanbevelingen is opgepakt (zie bijlage 1).
- Tijdens de behandeling van de raadsaudit is een toezegging gedaan over het verduidelijken van de herkomst van indicatoren en is afgesproken om met de rode draden uit de twee audits van vier programma's aan de slag te gaan. Het college heeft inmiddels een raadsbrief

opgesteld over de wijze waarop het college de jaarstukken en de begroting zal aanpassen. Een aantal van de concrete aanbevelingen zal effect hebben op toekomstige begrotingsbehandeling, deze gingen vooral over: meer politieke duiding in de begroting, meer cijfers/analyse betrekken in begroting (bij begrotingsbehandeling), meer ingaan op de onderdelen van de begroting van werk en inkomen waar beleidsruimte zit (constatering was: weinig ruimte voor invloed op beleid bij verstrekken bijstand) en andere opzet van de begroting (breder dan alleen Werk en Inkomen).

- Tijdens de inhoudelijke behandeling van de programma's in de commissievergaderingen zijn inzichten uit de raadsaudit aangehaald. Meerdere raadsleden hebben daar expliciet naar verwezen.
- De commissie gaat zelf een inhoudelijke discussie voeren over de wijze waarop ze willen sturen en wat dat betekent voor onder andere de indeling van de programmabegroting.
- Bij de behandeling van kaderstellende beleidsnota's zal meer aandacht zijn voor welke indicatoren uit het beleid een plek zullen krijgen in begroting en jaarrekening.

<u>Conclusies evaluatie Raadsaudit</u>

- Er is een behoefte naar overzichtelijke informatie, aangeleverd vanuit de P&C-cyclus, om de effectiviteit van het beleid te beoordelen en zodoende een goed debat over begroting en jaarrekening te kunnen voeren.
- De huidige kwaliteit van informatievoorziening is nog niet voldoende om de raadsleden te voorzien in de informatiebehoefte. De eerste stap die het college nu zet (zie raadsbrief) is zeer bemoedigend. De subcommissie ziet de uitwerking van deze raadsbrief met interesse tegemoet.
- Door het op orde brengen van het fundament van de informatievoorziening worden de raadsleden in stelling gebracht om de effectiviteit van het beleid te beoordelen. Waarmee de raadsleden ook in stelling worden gebracht om waar nodig het beleid bij te sturen.
- De raadsaudit voegt op dit moment nog onvoldoende informatie toe op het inhoudelijke punt. Gekeken moet worden naar een variant waarin de raad de gewenste informatie wel ontvangt. Dit kan door een doorontwikkeling van de raadsaudit, danwel een andere vorm van periodieke beleidsevaluatie.

Heidag 7 december 2018: Wat voor commissie willen we zijn?

1. Aanleiding

Aanleiding om met elkaar stil te staan bij verschillende vragen over onze subcommissie tweeledig: bij aanvang van de nieuwe raadsperiode is besloten de werkwijze uit raadsperiode 2014-2018 te continueren en na een half jaar terug te blikken op de ervaringen hiermee. Daarnaast is er afgelopen jaar besloten om de verordening op de subcommissie aan te passen zodat ook fractiemedewerkers lid kunnen worden van de subcommissie. Om dit te laatste te bewerkstelligen is besproken dat de commissie de raad een voorstel zal voorleggen dat aansluit bij de systematiek van de raadscommissies. De Verordening subcommissie controle en financiën zal hierop worden aangepast.

Deze verordening is vastgesteld bij raadsbesluit van 11 januari 2007, voor het laatst aangepast bij besluit van 25 november 2010. In de verordening zijn regels verankerd over o.m. het doel van de commissie, de samenstelling en werkwijze, en de taken en bevoegdheden. Bij uitstek dus de onderwerpen om bij stil te staan als we het hebben over de subcommissie zelf. Hieronder wordt, aan de hand van de onderwerpen geregeld in de verordening, de verschillende onderwerpen benoemd en vragen gesteld om met elkaar het gesprek aan te gaan.

De hoofdvragen zijn:

- Wat voor commissie willen we zijn?
- Wat is het doel van de commissie?
- Welke samenstelling?
- Welke taken voert commissie uit?
- Rol van de commissie t.o.v. accountant en Rekenkamer?
- Werkwijze van vergaderen, besluitvorming, verslaglegging en terugkoppeling aan de raad?
- Specifieke bevoegdheden van de commissie?

De verordening is hierbij als leidraad gehanteerd. Het aanpassen van de verordening is geen doel op zich, maar kan wel de uitkomst zijn van ons gesprek. Hieronder worden de hoofdvragen achtereenvolgens nader toegelicht en uitgewerkt.

2. Algemeen

- Wat voor commissie willen we zijn? Reactief, proactief? Adviesrol aan raad en a-politiek? Op hoofdlijnen algemeen, scherp in detail?
- De subcommissie is aan te merken als een commissie ex art. 84 (een 'andere commissie'), een commissie die de raad adviseert. Een commissie ex art. 82 bereidt besluitvorming voor de raad voor. Zou de subcie een art. 82 Gw-Cie willen/kunnen zijn?
- Wil de subcommissie een a-politieke commissie zijn/blijven?
- Hoe zien we de wijze van advisering aan de twee raadscommissies: we schrijven nu 'brieven', maar zijn er ook andere manier waarop de subcommissie haar adviserende rol kan vormgeven?

3. Doel en samenstelling (art. 2)

- Bespreken doel(en) subcommissie. Het doel van de subcommissie is nu als volgt geformuleerd (art. 2 lid 5): het versterken van de controlerende taak van de raad. Heeft de commissie een breder doel? In art. 3 lid 3 is als doel ook nog benoemd: vergroten transparantie en de raad in staat te stellen zijn bugdetrecht optimaal uit te oefenen.
- Als uitgangspunt is aansluiten bij verordening raadscommissie, dan zijn álle raadsleden lid van de subcommissie en kan ook een fractiemedewerker lid zijn. En dan bepalen fracties zelf welke leden (raadslid en/of fractiemedewerker) zij als commissielid naar een vergadering afvaardigen (art. 7 lid 2 Verordening raadscommissies). Fractiemedewerkers zijn niet door de raad benoemd als lid. Bespreken op welke wijze de wens van de subcommissie t.a.v. de leden te verwerken.
    - Alle raadsleden lid van de subcommissie of is een beperkt aantal leden gewenst? Wat is gewenste omvang?
    - Leden benoemd door de raad? Is nu wel zo geregeld in art. 2 lid 3, maar sluit niet aan bij Verordening raadscommissies.
    - Fractiemedewerkers lid? Of kan een benoemd raadslid in voorkomende gevallen worden vervangen door een fractiemedewerker? Kan de commissie in theorie dan ook uit b. 7 fractiemedewerkers bestaan?
- Bespreken rol van de voorzitter, deze komt nu uit het midden van de commissie zelf. Hoe zijn de ervaringen hiermee? Is het nodig om een plaatsvervangend voorzitter te benoemen?
- Naast de leden ook opnemen wie we daarnaast in principe wordt uitgenodigd voor een vergadering?

4. Taken (art. 3)

- Bespreken welke taken de commissie doet, wil doen, kan doen om haar doel(en) te bereiken aan de hand van art. 3. Over welke onderwerpen adviseert de subcommissie de raad in ieder geval? Onderscheid tussen hoofdtaken (doen) en andere taken (kunnen doen) van belang?
    - Advies opdrachtverlening accountant
    - Voorbereiden behandeling jaarstukken en een evt. indemniteitsbesluit
    - Advies over opbouw begroting en jaarstukken
    - Advies overbehandeling van diverse kaderstellende nota's
    - Advies over behandeling van het onderzoeksprogramma van het college, de onderzoeksrapportages en plannen van verbetering
    - Advies over onderzoeksrecht van de raad
    - Advies over verzoek tot onderzoek aan de Rekenkamer
    - Advies of voorstellen doen met betrekking tot wijzigingen in de financiële en controleverordeningen
    - ……
    - ……..

5. Contactorgaan voor accountant en rekenkamer (art. 4)

- Welke rol/taak heeft Commissie ten opzichte van de accountant?
    - Periodieke afstemming

    - Overleg over controleplan voor zomerreces?
    - Periodiek overleg over voortgang controleplan?
- Welke rol heeft/wil de Commissie ten opzichte van de Rekenkamer? Nu is commissie het contactorgaan en ten minste eenmaal per jaar afstemmingsoverleg (met het oog op de optimale benutting van het controle-instrumentarium van de raad) met de Rekenkamer, de accountant en team audit (art. 3 lid 2 Verordening Rekenkamer).

6. Werkwijze (art. 5)

- Bespreken of de werkwijze beschreven in artikel 5 verordening nog steeds actueel en gewenst is. We lopen de werkwijze door aan de hand van onderstaande vragen.
- Hoe vaak vergaderen? Verwijzen naar jaarplan? (lid 1) Vergaderquorum gewenst?
- Openbaarheid vergaderingen (lid 2)
- Hoe besluiten nemen? (lid 3 en lid 4)
- Aparte besluitenlijst of is dit onderdeel van het verslag?
- Ondertekening uitgaande stukken, verslagen, adviezen? (lid 6)

7. Bevoegdheden (art. 6)

- In artikel 6 zijn een aantal bevoegdheden van de commissie verankerd. Is dit nodig? Wijzigingen/aanvullingen?
    - Inzien alle documenten van college (lid 1)
    - Schriftelijke en mondelinge vragen stellen aan college en ambtenaren en uitnodigen voor vergaderingen (lid 2 en 3)
    - Afleggen werkbezoeken (lid 4)
    - Uitnodigen accountant (lid 5)
    - Uitnodigen Rekenkamer (lid 6)
    - Uitnodigen externe deskundigen (lid 7)

8. Verslaglegging en secretariaat (art. 7 en 8)

- Wat is de huidige/gewenste werkwijze ten aanzien van verslag?
    - Brengt commissie verslag uit aan de raad? (lid 1)
    - Vaststelling verslag als meerderheid leden mening kenbaar heeft gemaakt? (lid 2)
    - Agenderen verslagen voor Cie M&S, voorstel doen voor wijze van toelichting in Cie M&S, en ter kennisname versturen aan college? (lid 4)
- Rol accountant bij vervullen secretariaatstaak griffie? (art. 8 lid 2) Volgens de toelichting is het voordeel van de secretariaatsrol voor de accountant, dat de commissie direct de inhoudelijke expertise van de accountant kan benutten. In hoeverre doet de Cie dit nu? Er bestaat behoefte aan inhoudelijke expertise binnen de Cie om de voorstellen van het college goed te kunnen doorgronden. Bespreken op welke wijze hier invulling aan gegeven kan worden.

Gemeente Utrecht

GEMEENTEBLAD VAN UTRECHT 2010 Nr. 125

Herdruk Verordening op de subcommissie Controle en Financiën van de commissie Mens en Samenleving van de gemeente Utrecht (raadsbesluit van 11 januari 2007, waarin opgenomen het raadsbesluit van 25 november 2010)

De raad van de gemeente Utrecht, gelet op het voorstel van het Presidium d.d. december 2006

Besluit

vast te stellen de volgende

VERORDENING op de subcommissie Controle en Financiën van de commissie Mens en Samenleving van de gemeente Utrecht.

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

a.	subcommissie:	de subcommissie Controle en Financiën van de commissie Mens en Samenleving van de gemeente Utrecht;
b.	voorzitter:	de voorzitter van de subcommissie;
c.	leden:	de leden van de subcommissie;
d.	secretaris:	de secretaris van de subcommissie
e.	raad:	de gemeenteraad van de gemeente Utrecht;
f.	college:	het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht;
g.	accountant	de Accountantsdienst gemeente Utrecht
h.	jaarstukken	jaarverslag en jaarrekening van de gemeente Utrecht
i.	gemeenterekening:	Jaarrekening van de gemeente Utrecht.

Artikel 2 Subcommissie en doelstelling

1. Er is een subcommissie
2. De subcommissie bestaat minimaal vijf en maximaal zeven leden, zijnde leden van de raad. Niet meer dan één lid per fractie van de in de raad aanwezige partijen is lid van de subcommissie.
3. De raad benoemt de leden van de subcommissie voor een periode die eindigt als de zittingsduur van de raad afloopt.
4. Uit haar midden kiest de subcommissie een voorzitter en haar plaatsvervanger(s).
5. Het doel van de subcommissie is de controlerende taak van de raad te versterken. De subcommissie brengt advies uit aan de raad over:
   a) de inzet van het controle-instrumentarium van de raad;
   b) het vaststellen van de jaarstukken.

Artikel 3 Taken subcommissie

Hoofdtaken

1. De subcommissie adviseert de raad jaarlijks over de opdrachtverlening aan de accountant (Controleverordening gemeente Utrecht; ex artikel 213 gemeentewet). Naast de wettelijk verplichte controle kunnen dit bijzondere controleopdrachten zijn.
2. De subcommissie bereidt de behandeling van de jaarstukken door de raad voor. In ieder geval adviseert de subcommissie de raad over de vaststelling van de gemeenterekening en een eventueel indemniteitsbesluit. In haar advies dient de subcommissie in te gaan op de bedrijfsvoeringparagraaf. Hierbij betrekt zij de verklaring en bevindingen van de accountant van de dienstjaarrekeningen die ten grondslag liggen aan de jaarstukken. De subcommissie houdt rekening met de in de gemeentewet gestelde termijn voor de vaststelling van de rekening. Daarnaast kan de subcommissie de raad informeren over de bevindingen die zij deed bij de voorbereiding van de behandeling van de jaarstukken.

Andere taken

3. De subcommissie kan de raad adviseren over opbouw van de programmabegroting en de jaarstukken (Financiële verordening gemeente Utrecht; ex artikel 212 gemeentewet), met als doel de transparantie te vergroten en de raad in staat te stellen zijn budgetrecht optimaal uit te oefenen.
4. De subcommissie kan de raad adviseren over de behandeling van de diverse kaderstellende nota's zoals genoemd in de Financiële verordening gemeente Utrecht (ex artikel 212 gemeentewet).
5. De subcommissie kan de raad adviseren over de behandeling van het onderzoeksprogramma van het college, de onderzoeksrapportages en plannen van verbetering (Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek gemeente Utrecht; ex artikel 213a gemeentewet).
6. De subcommissie kan de raad adviseren over het onderzoeksrecht van de raad ex artikel 84 dan wel artikel 155a (Verordening over het recht van onderzoek) van de gemeentewet, dan wel over andere door de subcommissie gewenste onderzoeken naar programma's en/of dienst(onderdelen).
7. De subcommissie kan de raad adviseren over verzoeken tot onderzoek aan de Rekenkamer (Verordening op de rekenkamer gemeente Utrecht).
8. De subcommissie kan de raad adviseren of voorstellen doen met betrekking tot wijzigingen in de financiële en controleverordeningen ex artikel 212, 213 en 213a van de gemeentewet en andere verordeningen die de controlerende taak van de raad aangaan.

Artikel 4 Subcommissie als contactorgaan

1. De subcommissie is het contactorgaan van de accountant als genoemd in artikel 4, derde lid van de Controleverordening (ex artikel 213 gemeentewet). Ten aanzien van de accountant heeft de subcommissie de volgende taken:
   a. zij voert overleg met de accountant over het controleplan van de accountant, dat door de accountant is opgesteld naar aanleiding van de opdracht van de raad voor de accountantscontrole. Dit overleg vindt plaats vóór het zomerreces;
   b. zij voert periodiek overleg met de accountant over de voortgang van de controle zoals vastgelegd in het controleplan.
2. De subcommissie is het contactorgaan voor de Rekenkamer en vervult de taak als genoemd in artikel 3, tweede lid onder c van de Verordening op de rekenkamer gemeente Utrecht.

Artikel 5 Werkwijze subcommissie

1. De subcommissie vergadert zo dikwijls als door minimaal drie van de leden nodig wordt geacht.
2. De vergaderingen van de subcommissie zijn openbaar tenzij zwaarwegende belangen met betrekking tot de te behandelen onderwerpen zich daar tegen verzetten. De subcommissie neemt hiertoe een besluit.
3. De besluiten van de subcommissie worden met meerderheid van stemmen genomen. De subcommissie mag niet besluiten als niet de meerderheid van de leden aanwezig is.
4. Wanneer niet het vereiste aantal leden voor besluitvorming aanwezig is, kan de voorzitter met een tussentijd van tenminste 48 uur een nieuwe vergadering beleggen, waarin de aanwezige leden besluiten over de aanhangige onderwerpen, tenzij hiertegen door de meerderheid van het aantal leden van de subcommissie bezwaar is gemaakt.
5. Van de vergaderingen van de subcommissie worden besluitenlijsten gemaakt. Na vaststelling van de besluitenlijst wordt deze openbaar gemaakt via de gemeentelijke internetsite. Ook besluiten genomen in besloten (delen van) vergaderingen worden openbaar gemaakt, tenzij er gegronde redenen zijn om dit besluit besloten te houden. Ook de werkbezoeken genoemd onder artikel 6, derde lid, kunnen als (deels) besloten worden aangemerkt.
6. De van de subcommissie uitgaande stukken worden door of namens de voorzitter ondertekend. Adviezen en verslagen van bevindingen van de subcommissie worden ondertekend door alle leden die aanwezig waren in de vergadering waarin tot vaststelling van dat verslag werd besloten.

Artikel 6 Bevoegdheden subcommissie

1. De subcommissie is bevoegd alle documenten en administraties die door of namens het college zijn vervaardigd in te zien als zij dit nodig acht voor de vervulling van haar taken.
2. De subcommissie is bevoegd schriftelijk dan wel mondeling inlichtingen te vragen aan de burgemeester, de wethouders en de ambtenaren van de gemeente Utrecht. Voor het verkrijgen van mondelinge inlichtingen kan de subcommissie de burgemeester, de wethouders en/of de ambtenaren ter vergadering uitnodigen.
3. De subcommissie is bevoegd werkbezoeken af te leggen aan alle organisatieonderdelen van de gemeente.
4. De subcommissie kan de accountant ter vergadering uitnodigen voor het geven van toelichting.
5. De subcommissie kan de Rekenkamer ter vergadering uitnodigen voor het geven van een toelichting.
6. De subcommissie kan externe deskundigen ter vergadering uitnodigen voor het geven van een

toelichting.

Artikel 7 Verslaglegging

1. De subcommissie brengt over alle in artikel 3, eerste en tweede lid genoemde taakonderdelen verslag uit aan de raad. Als de subcommissie andere taken uitvoert, zoals genoemd in artikel 3, derde tot en met achtste lid, brengt zij hierover verslag uit aan de raad.
2. De vaststelling van de verslag van de subcommissie geschiedt als de meerderheid van de leden, hetzij ter vergadering, hetzij schriftelijk, haar mening omtrent het desbetreffende ontwerpverslag kenbaar heeft gemaakt.
3. Het bepaalde in het voorgaande lid sluit niet uit dat een minderheidsstandpunt in het verslag van de subcommissie kan worden opgenomen.
4. De verslagen van de subcommissie worden, na vaststelling door de subcommissie, verzonden naar de griffier ter agendering voor de commissie Mens en Samenleving. Gelijktijdig wordt het verslag ter kennis van het college gebracht. De subcommissie doet tevens een voorstel voor op welke wijze haar verslag in de commissievergadering wordt toegelicht.

Artikel 8 Secretariaat

1. Het secretariaat van de subcommissie berust bij de Griffie
2. De Griffie laat de secretariaatstaak vervullen door de accountant, belast met de controle van de jaarrekening van de gemeente, of bij zijn ontstentenis diens plaatsvervanger. Hij wordt geassisteerd door een adjunct-secretaris

Artikel 9 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking acht dagen na de datum van vaststelling.
2. Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening subcommissie controle en financiën;

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad, gehouden op 11 januari 2007.

De griffier,	De voorzitter,
Drs. A.A.H. Smits	Mr. A.H. Brouwer-Korf

Publicatie is geschied op 24 januari 2007.
Deze verordening is in werking getreden op 1 februari 2007.

Gemeente Utrecht

BIJLAGE BEHOREND BIJ GEMEENTEBLAD VAN UTRECHT 2010, NR. 125

Toelichting op de Verordening op de subcommissie Controle en Financiën

De subcommissie is een zoveel als mogelijk a-politiek adviesorgaan van de commissie Mens en Samenleving. Niet alle fracties hoeven te worden vertegenwoordigd, maar per fractie is maximaal één lid vertegenwoordigd. De leden hoeven niet noodzakelijk de financiële specialisten van de fractie te zijn. Immers, controle is een verantwoordelijkheid van de hele raad.

In artikel 2, vijfde lid, wordt het doel van de subcommissie geformuleerd. De subcommissie coördineert het controle-instrumentarium van de raad en bereidt de (publieke) controle door de raad inhoudelijk voor. De (voorbereiding van) behandeling van de jaarstukken is een eerste prioriteit. Bij de voorbereiding van de behandeling van de jaarstukken hoort de opdrachtverlening aan de accountant (artikel 3, eerste lid). Maar ook andere controle-instrumenten kunnen hiertoe worden ingezet (artikel 3, tweede en achtste lid).

De hoofdtaken zoals weergegeven in artikel 3, eerste en tweede lid hebben direct betrekking op de dechargeverlening aan het college: het vaststellen van de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) door de raad. Dit is immers voor de raad het belangrijkste moment in de begrotings- en verantwoordingscyclus om controle uit te oefenen.
Daarnaast kan de subcommissie andere taken op zich nemen om de controlerende taak van de raad verder te versterken. Deze worden genoemd in het derde tot en met achtste lid. De subcommissie i.o. heeft taak 3 als belangrijke taak aangemerkt.

Het secretariaat van de subcommissie berust de facto bij de Accountantsdienst. Het voordeel hiervan is dat de commissie direct de inhoudelijke expertise van de dienst kan benutten. Het nadeel is dat er een vermenging van rollen plaatsvindt: de accountant is zowel adviseur van de opdrachtgever voor de accountantscontrole als opdrachtnemer. Omdat de subcommissie een adviesrol heeft en de raad het besluit neemt over de opdracht aan de accountant, zijn de risico's van functievermenging formeel afgedekt.

Gemeente Utrecht

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van de gemeente Utrecht

Nr. 3

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Utrecht houdende regels omtrent raadscommissies Verordening op de raadscommissies 2018

VERORDENING VAN UTRECHT 2018 Nr. 3
Verordening op de raadscommissies 2018
(raadsbesluit van 8 maart 2018)

De raad der gemeente Utrecht, gelet op het voorstel van de procedurecommissie d.d. 20 december 2017

Besluit

vast te stellen de volgende

VERORDENING op de raadscommissies 2018

Artikel 1: Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:
- commissielid: raadslid of fractiemedewerker;
- commissievoorzitter: voorzitter van een raadscommissie of diens plaatsvervanger;
- commissiegriffier: griffier van een raadscommissie of diens plaatsvervanger;
- griffier: griffier van de raad of diens plaatsvervanger;
- raadscommissie: commissie zoals bedoeld in art. 82 Gemeentewet
- bestuurscommissie: commissie zoals bedoeld in art 83 Gemeentewet
- DB Presidium: het dagelijks bestuur van het Presidium als bedoeld in Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de Gemeenteraad van de gemeente Utrecht

Afdeling I DE RAADSCOMMISSIES
Paragraaf 1 Het aantal, de benaming en de taak van de raadscommissies

Artikel 2: Bevoegdheden raadscommissies

1. Aan de raadscommissies zijn de volgende bevoegdheden toegekend: voorbereiding van besluitvorming van de raad, opiniërend debat onderling en overleg voeren met het college respectievelijk de burgemeester.
2. Na behandeling van een voorstel in de raadscommissie wordt de verdere gang naar de raad bepaald –hamerstuk (A punt) of bespreekpunt (B punt) – en wordt de tijd voor behandeling in de raad vastgesteld.

Artikel 3: Raadscommissies en subcommissies

1. Er zijn raadscommissies en subcommissies.
2. De gemeenteraad is bevoegd de benaming van de raadscommissies en subcommissies en de daarin ondergebrachte portefeuilleonderdelen te wijzigen.
3. De gemeenteraad is bevoegd te bepalen welke portefeuille- en/of beleidsonderdelen in de raadscommissies ter voorbereiding van besluitvorming worden behandeld.

Artikel 4: Procesondersteuning

Om de kwaliteit van debat in de commissies en de besluitvorming in de raad te versterken, is er ter ondersteuning van dit proces:
- een procedurecommissie en
- worden raadsinformatiebijeenkomsten (RIB) gehouden.

Artikel 5: De procedurecommissie

1. De procedurecommissie voor de raadscommissies:
   - stelt de agenda's voor commissievergaderingen en de programma's voor de raadsinformatiebijeenkomsten vast;
   - voorziet de agendaonderwerpen van behandeltijdstippen en clustert de agendaonderwerpen in dagdelen en op beleidsthema;

- benoemt desgewenst de verschillende fasen in het besluitvormingsproces te weten: informatie vergaren, debatteren, besluiten, communiceren;
- bepaalt de wijze van informatievergaring, bijv. via een raadsinformatiebijeenkomst, een wijk- of buurtbezoek, een schriftelijke voorronde;
- bepaalt welke onderwerpen wel/niet op de commissieagenda worden geplaatst. Dit kan gebeuren in verband met agendadunning/-stroomlijning van de procedure;
- komt desgewenst tot agendabundeling. De procedurecommissie bepaalt welke onderwerpen gezamenlijk kunnen worden behandeld, geclusterd per dagdeel behandeld kunnen worden en welke onderwerpen in welke vaste raadscommissie aan de orde komen.

2. De procedurecommissie is bevoegd om in dringende, incidentele gevallen over te gaan tot het wijzigen van de door het presidium vastgestelde vergaderdata en –tijdstippen.
3. De procedurecommissie bestaat uit de commissievoorzitters, de plaatsvervangend commissievoorzitters en de plaatsvervangend raadsvoorzitter, welke laatste de rol van technisch voorzitter vervult.
4. De commissie wordt ambtelijk ondersteund door de commissiegriffiers.
5. De vergadering van de procedurecommissie vindt alleen plaats indien tenminste drie leden aanwezig zijn.
6. De oproeping tot de vergadering van de Procedurecommissie geschiedt door het secretariaat onder toezending van een digitale agenda.

Artikel 6: De raadsinformatiebijeenkomst

1. De raadsinformatiebijeenkomst is bedoeld als instrument om:
   a. raadsleden de mogelijkheid te bieden om die informatie te verkrijgen welke noodzakelijk is om het debat in de raadscommissies te kunnen voeren en een politiek standpunt te kunnen bepalen;
   b. inwoners en organisaties te betrekken bij de besluitvorming van de raad.

Paragraaf 2 De samenstelling en de werkwijze van de raadscommissies

Artikel 7: Samenstelling raadscommissie

1. Elke raadscommissie bestaat uit:
   a. een voorzitter, door de raad uit zijn midden te benoemen en
   b. twee plaatsvervangende voorzitters, door de raad uit zijn midden te benoemen.

2. Alle raadsleden zijn lid van de raadscommissie(s):
   - de fracties bepalen zelf welke leden zij als commissielid naar de vergaderingen van de raadscommissie(s) afvaardigen;
   - de fracties melden de griffie de namen van die raadsleden en fractiemedewerkers die op maillijsten en op de verzendlijsten voor de vergaderstukken dienen te komen.

3. Ingeval van een gecombineerde vergadering van raadscommissie(s) bepalen de betrokken voorzitters wie als voorzitter zal optreden.
4. De voorzitter is belast met:
   - het leiden van de vergadering;
   - het geven van gelegenheid aan de leden tot het kenbaar maken van hun mening betreffende het aan de orde gestelde onderwerp;
   - het handhaven van de orde;
   - het bewaken van de indicatieve behandeltijden;
   - het formuleren van de door de vergadering geconstateerde behandeluitkomsten;
   - het toezien op het uitgangspunt dat per agendaonderwerp maximaal één persoon per fractie het woord voert;
   - hetgeen deze verordening hem/haar verder opdraagt.

Artikel 8: Bevoegdheden commissie

1. Elk(e) (lid van de) commissie is bevoegd om feitelijke informatie en technische vragen te stellen buiten de vergadering om aan de ambtelijke organisatie.
2. Het vragen van ambtelijke bijstand is geregeld in 'Verordening op de ambtelijke bijstand 2009'.
3. De adviezen of de inlichtingen worden desverlangd schriftelijk gegeven.
4. Elke commissie is bevoegd deskundigen buiten het gemeentepersoneel te raadplegen en aan haar beraadslagingen over een bepaalde zaak met adviserende stem te doen deelnemen. Indien hiermee kosten zijn gemoeid wordt eerst overlegd met de griffier.

Artikel 9: Dag en tijdstip van de vergaderingen

1. De raadscommissie(s) vergaderen volgens het door het presidium vastgestelde vergaderschema.

2. De procedurecommissie kan om bijzondere redenen bepalen van de voornoemde vergadercyclus af te wijken.
3. Ontvangt de commissievoorzitter een verzoek van tenminste drie leden van verschillende fracties om een extra vergadering te beleggen, dan heeft die vergadering zo spoedig mogelijk plaats.

Artikel 10: Agenda

1. De oproeping tot een vergadering geschiedt door of namens de voorzitter, door plaatsing op internet van de agenda en bijbehorende stukken.
2. De agenda en bijbehorende stukken worden veertien dagen voor aanvang van de vergadering vastgesteld en op de internetsite (raadsinformatiesysteem) van de gemeente Utrecht geplaatst.
3. De aanwezigheid van de op de agendaonderwerpen betrekking hebbende portefeuillehouders, dan wel een ander lid van het college, is vereist.

Artikel 11: Quorum

1. Een commissievergadering wordt niet gehouden als niet, behalve de voorzitter, tenminste drie leden uit drie verschillende fracties, welke fracties tezamen minimaal 50% van het getal zitting hebbende raadsleden vormende, aanwezig zijn. Wanneer tengevolge van de toepassing van deze bepaling een vergadering geen doorgang heeft gevonden, wordt binnen twee weken een nieuwe vergadering gehouden, ongeacht het aantal dan opgekomen leden. In deze vergadering worden uitsluitend onderwerpen behandeld die voor de eerste vergadering aan de orde waren gesteld.
2. Voor het tot stand komen van een besluit over de orde bij stemming wordt de gewogen meerderheid vereist van de leden die aan de stemming hebben deelgenomen.

Paragraaf 3 Regelen betrekking hebbend op de raadscommissies

Artikel 12: Openbaar of geheim

1. De commissies vergaderen in het openbaar. In bijzondere situaties, als het openbaar belang zich verzet tegen een openbare behandeling van een onderwerp of een particulier onevenredig zou worden bevoordeeld of geschaad, kan de commissie gemotiveerd in beslotenheid vergaderen.
2. Vergaderen in beslotenheid kan op voorstel van de voorzitter, de commissieleden of wethouders respectievelijk de burgemeester geschieden.
3. Wanneer een commissie in het openbaar vergadert, kan zij op verzoek van tenminste twee leden van verschillende fracties of groepen besluiten tot een besloten vergadering indien blijkt dat een der omstandigheden als in het eerste lid genoemd, zich voordoet.
4. Het presidium besluit over de wijze waarop verslag gedaan wordt van commissievergaderingen.
5. Indien notulen van een openbare commissievergadering worden gemaakt dan zijn deze openbaar. De notulen van commissievergaderingen zijn zo spoedig mogelijk publiekelijk beschikbaar in conceptvorm.
6. Ten aan zien van stukken, die ter behandeling in een besloten vergadering zijn overgelegd, het verhandelde in en de notulen van een besloten vergadering, is voor wat de geheimhouding betreft artikel 34 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de raad der gemeente Utrecht van toepassing, met dien verstande dat in de plaats van de raad de betreffende commissie treedt en de geheimhouding niet geldt tegenover raadsleden, de burgemeester, wethouders, griffier en gemeentesecretaris. Evenmin zijn laatstbedoelde notulen geheim voor de bij een besloten vergadering aanwezige andere personen voor zover betreft de verslaggeving van die onderdelen, waarvan deze personen de behandeling hebben bijgewoond.
7. De commissie, besloten bijeen zijnde, kan om redenen van algemeen belang met algemene stemmen besluiten, dat van de in die vergadering behandelde beknopte notulen, dan wel genomen conclusies openbaar worden gemaakt.
8. De conceptnotulen van een vergadering worden de daarop volgende openbare vergadering, met eventuele op- of aanmerkingen vanuit de commissie vastgesteld door de leden van de commissie.

Artikel 13: Toehoorders

1. De vergaderingen zijn, met inachtneming van het bepaalde in artikel 12, eerste lid, openbaar toegankelijke voor toehoorders.
2. Een persoon, niet zijnde lid van de commissie, die het woord wenst te voeren ter toelichting van zijn standpunt ten behoeve van een aan de orde zijnd agendapunt op een commissievergadering, dient dat te doen op de raadsinformatiebijeenkomst welke plaatsvindt voorafgaand aan de commissievergadering.

DE BESTUURSCOMMISSIES Samenstelling en werkwijze

Artikel 14: Samenstelling bestuurscommissies

1. De leden van de bestuurscommissies worden door de raad benoemd, tenzij bij enig voorschrift een andere regeling is getroffen.
2. De leden wijzen uit hun midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter aan, tenzij bij enig ander voorschrift dan wel bij het besluit tot instelling der commissie is bepaald dat de functie van voorzitter respectievelijk plaatsvervangend voorzitter door een derde zal worden bekleed.

Indien de voorzitter respectievelijk de plaatsvervangend voorzitter geen lid van de commissie is, heeft hij/zij daarin een adviserende stem.

3. Een commissie, als bedoeld in het eerste lid, bestaat uit ten hoogste twee leden per fractie of groep. Voor elk lid kan een plaatsvervangend lid door de raad worden benoemd. Elke commissie stelt in het bijzonder de bevoegdheden van haar plaatsvervangende leden vast. Een commissie als bedoeld in het eerste lid, wordt zo zij het verlangt, bijgestaan door de griffier of diens plaatsvervanger.

Artikel 15: Bevoegdheden bestuurscommissie

1. Met betrekking tot het vragen van inlichtingen door een commissie als bedoeld in artikel 24, eerste lid aan ambtenaren der gemeente is artikel 8 van overeenkomstige toepassing.
2. Aan andere deskundigen buiten het gemeentepersoneel kunnen door de commissie inlichtingen worden gevraagd, indien de raad bij het instellen van de commissie daartoe besloten heeft.

Afdeling III OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 16: Fractiemedewerkers

1. Een in de gemeente Utrecht woonachtige fractiemedewerker van een fractie is bevoegd namens zijn fractie het standpunt te vertolken en informatieve vragen te stellen, als ware hij lid van de commissie.
2. De fractiemedewerker die deelneemt aan de commissie dient te zijn ingeschreven in het hiertoe bedoelde openbare registratie.

Artikel 17: Fractiemedewerkers in besloten vergadering

Tenzij anders wordt beslist, hebben de fractiemedewerkers toegang tot de besloten vergadering, tenzij artikel 4, derde lid van het Reglement op de fractiemedewerkers van toepassing is.

Artikel 18: Toehoorders en pers

1. De toehoorders en vertegenwoordigers van de pers kunnen uitsluitend op de voor hen bestemde plaatsen openbare vergaderingen bijwonen.
2. Het geven van tekenen van goed- of afkeuring of het op andere wijze verstoren van de orde is verboden.

Artikel 19: Geluid en beeldregistraties

Derden die in de vergaderzaal tijdens de raadsvergadering geluids- en/of beeldregistraties willen maken, doen hiervan mededeling aan de voorzitter en gedragen zich naar zijn aanwijzingen.

Artikel 20: Algemene bepaling

Voor zover deze verordening daarin niet voorziet, worden de wijzen van werken van een commissie en de orde der vergaderingen ingericht naar de regelen, voor overeenstemmende gevallen, gesteld in de Gemeentewet en in het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de Gemeenteraad van de gemeente Utrecht.

Afdeling IV SLOT- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Artikel 21:

1. Deze verordening treedt in werking op 1 april 2018.
2. Op die datum vervalt de Verordening op de raadscommissies 2011, vastgesteld bij raadsbesluit van 11 februari 2010.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad, gehouden op 8 maart 2018.

De griffier,
Mr M. van Hall

De burgemeester,
Mr. J.H.C. van Zanen

BIJLAGE BEHOREND BIJ VERORDENING VAN UTRECHT 2018, NR.3
Toelichting op de Verordening op de Raadscommissies 2018

Deze toelichting omvat:
1. een algemene toelichting op de aanleiding tot aanpassing van de verordening;
2. waar nodig een toelichting op een aantal specifieke artikelen in de verordening.

Algemeen
De aanleiding van wijzigingen in de werkwijze van de Gemeenteraad en de raadscommissies is de huidige verordening niet meer passend bij de praktijk. In dat licht is besloten praktijk en de eigen regelingen voor de Gemeenteraadsverkiezingen van 2018 weer met elkaar in overeenstemming te brengen. De huidige verordening is om die reden technisch gewijzigd.

Artikelsgewijze toelichting (alleen m.b.t. die artikelen waarvoor een nadere toelichting wenselijk is)

Artikel 3, tweede en derde lid
De raad bepaalt welke raadscommissies er zijn en welke portefeuille onderdelen of beleidsonderdelen in elke commissie aan de orde komen. Het specifiek noemen van de commissies welke op een bepaald moment actief zijn is te uitvoerend en past derhalve niet in de algemene strekking van deze verordening.

Gemeente Utrecht

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Utrecht.

Nr. 178069

20 december

2016

Financiële verordening 2017 gemeente Utrecht

(raadsbesluit van 8 december 2016)

De raad van de gemeente Utrecht;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 20 september 2016 16.507030;
gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;
gezien het advies van de subcommissie financiën en controle;
besluit vast te stellen de Verordening financieel beleid en Beheer gemeente Utrecht.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- Actief grondbeleid:
  het beleid waarin de gemeente zelf grond koopt, deze de bouw- en woonrijp maakt en deze verkoopt of in erfpacht uitgeeft aan ontwikkelaars, aannemers en particulieren;
- Administratie:
  het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Utrecht en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- Administratieve organisatie:
  het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding;
- Bouwgrond in exploitatie:
  gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld;
- Doelmatigheid:
  het streven om met een zo beperkt mogelijke inzet van de beschikbare middelen het gewenste resultaat te bereiken;
- Doeltreffendheid:
  de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden bereikt;
- Faciliterend grondbeleid:
  de bouwkavel is in het bezit van een private partij (ontwikkelaar, particulier, etc.) en wordt door deze partij ontwikkeld. De gemeente treedt alleen op als overheid, die de plannen van private partijen faciliteert als daarvoor een bestemmingswijziging noodzakelijk is;
- Financiële administratie:
  het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Utrecht, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
  - de financieel-economische positie;
  - het financiële beheer;
  - de uitvoering van de begroting;
  - het afwikkelen van vorderingen en schulden;
    alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover;

- Financieel beheer:
  het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en de uitoefening van rechten van de gemeente Utrecht;
- Grondexploitatiebegroting:
  De financiele vertaling van een grondexploitatiecomplex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in de tijd, met een richttermijn van 10 jaar;
- Grondexploitatiecomplex:
  een ruimtelijk plan voorzien van een financiele vertaling;
- Netto schuld:
  bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van langlopende leningen, kortlopende schulden, crediteuren en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen die niet zijn ingezet voor de publieke taak wordt verstaan het totaal van langlopende uitzettingen, vorderingen, liquide middelen en overlopende activa;

- Organisatieonderdeel:
  organisatorische eenheid, onder leiding van een integraal resultaat verantwoordelijk manager (IRM) binnen de gemeentelijke organisatie die als zodanig een eigen verantwoordelijkheid aan het college heeft;
- Rechtmatigheid:
  het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten;
- Verbonden partijen:
  die partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke relatie heeft én waarin zij een financieel belang heeft;

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Artikel 2 Beleidscyclus

1. Het college biedt de raad de volgende documenten aan
   - de voorjaarsnota (Jaar T);
   - de programmabegroting (Jaar T+1);
   - 1e en 2e Bestuursrapportage (jaar T);
   - de jaarstukken (jaar T-1) die bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening;
   - het Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling (jaar T).

2. In deze jaarcyclus biedt het college de raad de volgende producten aan op de volgende momenten:
   - uiterlijk 1 juni de voorjaarsnota (jaar T+1) met de eerste bestuursrapportage (jaar T);
   - uiterlijk 1 juni de jaarstukken (jaar T-1);
   - uiterlijk 1 juni het Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling (Jaar T) ;
   - uiterlijk 1 oktober de programmabegroting (jaar T+1);
   - uiterlijk 1 oktober de tweede bestuursrapportage (jaar T) .

3. De raad stelt de voorjaarsnota uiterlijk 14 juli vast, gelijktijdig met de jaarstukken, de 1e bestuursrapportage en het Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling.
4. De raad stelt de programmabegroting uiterlijk 14 november vast, gelijktijdig met de 2e bestuursrapportage.

Artikel 3 Voorjaarsnota

1. Het college biedt de raad de uitgangspunten aan voor het volgende begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren. Hierbij worden de bevindingen betrokken uit de actuele bestuursrapportage over de uitvoering van de lopende begroting en uit de jaarstukken van het afgelopen begrotingsjaar.

Artikel 4 Programma begroting

1. De raad stelt per programma, voor het betreffende begrotingsjaar, vast:
   - de beoogde maatschappelijke effecten uitgedrukt in indicatoren;
   - de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
   - de baten en lasten per programma;
   - toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.

2. Tevens geeft de raad per programma
   - voor de drie opvolgende jaren een globaal overzicht beoogde effecten en baten en lasten in de toekomst;
   - de relevante beleidsmatige kaders waarbinnen het programma uitgevoerd dient te worden.

3. Het college stelt, naast de verplicht voorgeschreven indicatoren op grond van de BBV artikel 25 lid2A, per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken.
4. In de programmabegroting wordt een overzicht opgenomen van economische activiteiten die in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h lid 5 Mededingingswet onder de integrale kostprijs worden aangeboden (Wet Markt en Overheid).
5. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma en de investeringskredieten.
6. De raad is bevoegd gedurende het jaar de begroting aan te passen voor zover de begroting wijzigt op het niveau van
   - de baten en lasten van een programma;
   - de onttrekkingen of toevoegingen in de reserves.

7. De begroting kan door de raad worden gewijzigd als gevolg van
   - een beleidsinhoudelijke aanpassing;
   - een financieel technische aanpassing die geen invloed heeft op de uitvoering van de in de programmabegroting gemaakte afspraken.

8. Het college is bevoegd tot het onderverdelen van taakvelden naar activiteiten (producten) ten behoeve van nadere sturing door het college.
9. De raad wordt geïnformeerd over de nadere verdeling van de taakvelden bij de programmabegroting.

Artikel 5 Bestuursrapportage

1. De inrichting van de bestuursrapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
2. Het college informeert de raad door middel van een bestuursrapportage over de majeure afwijkingen en bijsturingsvoorstellen op basis van de verwachte realisatie van de begroting.
3. De bestuursrapportage gaat in op afwijkingen van de uitvoering en de bijstelling van het beleid ten opzichte van de laatst vastgestelde begroting door de raad. Bij de behandeling van de bestuursrapportages in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
4. De bestuursrapportage wordt op twee momenten in het jaar aangeboden aan de raad. Het eerste moment is bij de aanlevering van de voorjaarsnota. Het tweede moment is bij de programmabegroting.

Artikel 6 Jaarlijkse verantwoording

1. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording is opgebouwd uit een beleidsmatig en een financieel deel.
2. In de beleidsmatige verantwoording geeft het college per programma aan:
   - welke effecten zijn bereikt hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen;
   - op welke wijze de effecten zijn bereikt;
   - de gerealiseerde baten en lasten;
   - toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
   - de relevante beleidsmatige kaders waarbinnen het programma uitgevoerd is.

3. In het financiële deel van de verantwoording geeft het college een overzicht van:
   - de balans;
   - de staat van baten en lasten per programma;
   - een toelichting op de hiervoor vermelde onderdelen.

4. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de maatschappelijke effecten, en de wijze waarop deze gerealiseerd worden, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Artikel 7 Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling

1. Het college stelt jaarlijks een Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling op. Hierin wordt een geactualiseerde stand gegeven van alle grondexploitatie projecten. In het Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling wordt een inhoudelijke analyse gegeven op het terrein van woningbouw, commercieel vastgoed en stedelijke vernieuwing.
2. In het Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling wordt een actualisatie van alle lopende grondexploitatiebegrotingen gegeven. De raad autoriseert de bijgestelde begroting voor de grondexploitatie.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Artikel 8 Financiële positie

1. Het college draagt er zorg voor, dat besluiten van de raad in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen zijn opgenomen.
2. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
3. Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.
4. Het college stelt kaders in afzonderlijke nota’s ten behoeve van het financieel beleid op en legt deze ter vaststelling voor aan de raad. De kaders worden op de momenten aangeboden indien de actualiteit hiertoe aanleiding geeft.

Artikel 9 Grondbeleid

1. Het college biedt een nota grondbeleid aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - te voeren grondbeleid van de gemeente in relatie met de programma's van de begroting;
   - de strategische visie van het grondbeleid van de gemeente;
   - het proces van verwerving en uitgifte van gronden in vol eigendom of erfpacht;
   - de verwerking van de bovenwijkse voorzieningen;
   - de systematiek ten aanzien van winstneming op nog lopende projecten ;
   - het beleid met betrekking tot de verwerking van voorbereidingskosten;
   - het beleid en de methodiek omtrent de toe te rekenen rente aan Bouwgrond in Exploitatie.

2. De raad stelt de nota grondbeleid vast.

Artikel 10 Kapitaalgoederen en investeringen

1. Het college biedt meerjarige (integrale) beleidsplannen inzake het onderhoud kapitaalgoederen aan op het moment dat dit noodzakelijk is, op basis van de actualiteit. In deze nota's wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - Het onderhoudsniveau van groen, water, wegen, riolering en gebouwen;
   - de kaders voor de inrichting van het onderhoud;
   - de beoogde onderhoudskwaliteit;
   - de normkostensystematiek;
   - het hieraan gerelateerde meerjarige budgettaire beslag.

2. De raad stelt de meerjarige (integrale) beleidsplannen inzake onderhoud kapitaalgoederen vast.
3. Het college biedt de nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - de grondslagen voor waardering en activering van vaste activa;
   - de afschrijvingsmethode van vaste activa;
   - het moment waarop de afschrijving van vaste activa begint.

4. De raad stelt de nota Waarderen, activeren en afschrijven vaste activa vast.
5. Voor de exacte afschrijvingstermijn en –methode per actief stelt het college een tabel vast, onderhoud deze en past deze toe. De raad wordt geïnformeerd over de afschrijvingstabel.
6. De raad autoriseert met het vaststellen van de financiële positie in de programmabegroting de investeringsruimte per programma.
7. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel aan de raad voor.

Artikel 11 Reserves

1. Het college biedt de nota reserves aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - de gewenste informatie ten behoeve van een nieuw in te stellen reserve;
   - het aantal reserves, de maximale en minimale hoogte en de looptijd;
   - het niveau waarop de bestemmingsreserves worden ingesteld;
   - de niet bestede middelen uit de bestemmingsreserves;
   - het proces van de jaarlijkse beoordeling van de reserves;
   - het proces van de toegestane toevoegingen en onttrekkingen;
   - de rentetoerekening aan reserves.

2. De raad stelt de nota reserves vast.
3. Nieuwe reserves worden ingesteld bij expliciet raadsbesluit.

Artikel 12 Lokale heffingen, tarieven en kostprijs

1. Het college biedt de nota lokale heffingen aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen;
   - de verdeling van de druk van de belastingen over de verschillende type huishoudens en belanghebbenden;
   - de kostendekkendheid van de heffingen;
   - de druk van de lokale belastingen en heffingen;

- het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid.

2. De raad stelt de nota lokale heffingen vast.
3. Het college biedt jaarlijks de verordeningen en tarieventabellen aan de Raad aan ter vaststelling van de tarieven voor de leges en heffingen. De verordeningen zijn voorzien van de actueel geraamde kosten en opbrengsten van de daarin opgenomen door de gemeente verstrekte diensten.
4. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van de geleverde producten en diensten ten behoeve van de tarieven van de gemeente Utrecht worden de directe kosten toegerekend en een opslag voor de overhead.
5. De overheadkosten worden onderscheiden in:
   - generieke overhead : De overhead voor de gehele gemeentelijke organisatie;
   - decentrale overhead : De overhead voor een specifiek organisatieonderdeel.

6. De generieke en decentrale overhead wordt binnen de wettelijke kaders toegerekend aan de tarieven. De toerekening geschiedt op basis van formatie.
7. In afwijking van lid 6 wordt de decentrale overhead voor een aantal tarieven toegerekend met een verdeelsleutel op basis van de aard van de gemaakte kosten.
   Deze toerekening wordt toegepast op de volgende tarieven:
   - rioolheffing;
   - afvalstoffenheffing;
   - marktgelden;
   - begraafplaatsrechten;
   - brug-, schut- en havengelden.

Artikel 13 Financieringsfunctie

1. Het college biedt het financieringsstatuut aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - De opzet en inrichting van de financieringsfunctie;
   - Het financieringsbeleid: missie, doelstellingen, taakvelden, richtlijnen en limieten;
   - De organisatie rondom de financiering: verantwoordelijkheden, bevoegdheden, administratieve organisatie, planning & control en informatievoorziening;
   - Het beleid inzake de interne rente.

2. De raad stelt het financieringsstatuut vast.

Artikel 14 Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt de nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - de gewenste en beschikbare weerstandscapaciteit;
   - het achterliggende financieel beleid;
   - de inventarisatie van risico's, de weging en de beheersing.

2. De raad stelt de nota risicomanagement en weerstandsvermogen vast.

Artikel 15 Publieke geldverstrekkingen

1. Het college biedt de nota Publieke geldverstrekkingen aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:
   - het beleid ter versterking van de regie op de geldverstrekkingen en de vergroting van de doelmatigheid
   - het beschreven beleidskader heeft betrekking op de volgende onderwerpen:
   - overheidsopdrachten (inkoop en aanbesteden);
   - subsidie verstrekking;
   - gewaarborgde geldleningen (= garantstellingen);
   - verstrekte geldleningen;
   - deelnemingen;
   - verstrekkingen in de vorm van bijdragen in natura.

2. De raad stelt de nota Publieke geldverstrekkingen vast.
3. Het college biedt de Algemene Subsidie Verordening aan de Raad aan ter vaststelling. In de Algemene subsidieverordening wordt de hoofdstructuur van het subsidieproces neergelegd.
4. Het college biedt de nota inkoop aan. In deze nota wordt het beleid van de gemeente Utrecht voorgelegd waarin onder meer de volgende inhoud is opgenomen:

- de kaders voor het inkopen van leveringen, diensten en werken;
- de uitgangspunten die de gemeente hanteert bij het inrichten van de inkoopfunctie.

5. De raad stelt de nota Inkoop vast.

Hoofdstuk 4 Paragrafen

Artikel 16 Paragrafen algemeen

1. Het college presenteert in aparte paragrafen in de begroting en de jaarstukken respectievelijk de beleidsuitgangspunten en de voortgang en verantwoording voor de volgende beheersmatige activiteiten:
   - lokale heffingen;
   - weerstandsvermogen en risicobeheersing;
   - onderhoud kapitaalgoederen (inclusief investeringen)
   - financiering;
   - bedrijfsvoering;
   - verbonden partijen;
   - grondbeleid.

2. In de begroting en jaarstukken van de gemeente Utrecht wordt in relatie tot de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de paragraaf wendbaarheid en weerbaarheid opgenomen.
3. De in artikel 8 lid 4 genoemde specifieke onderwerpen kunnen aanleiding geven tot toevoeging van extra paragrafen.

Artikel 17 Paragraaf Lokale heffingen

1. In de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college de verplichte onderdelen over op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Artikel 18 Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
   - een inventarisatie van de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit;
   - een inventarisatie van de risico's (als geheime bijlage);
   - het beleid omtrent het weerstandsvermogen en risicomanagement;
   - een risicokaart waarin alle geïnventariseerde risico’s zijn weergegeven naar financiële omvang en mate van waarschijnlijkheid;
   - de mutaties in de risico’s ten opzichte van de meest actuele stand van het weerstandsvermogen.

Artikel 19 Paragraaf Wendbaarheid en weerbaarheid

1. In de paragraaf wendbaarheid en weerbaarheid bij de begroting en de jaarstukken geeft het college een duiding van de financiële positie om inzicht te geven in de financiële wendbaarheid en weerbaarheid.
2. In de paragraaf wendbaarheid en weerbaarheid bij de begroting en de jaarstukken verwerkt het college de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 lid 2D van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Artikel 20 Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en investeringen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
   - de voortgang van het geplande onderhoud openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering, gebouwen;
   - de omvang van het achterstallig onderhoud openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering, gebouwen.

2. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is een toelichting opgenomen inzake de voorgenomen investeringen (programmabegroting) en de realisatie van de geplande investeringen (jaarstukken).

Artikel 21 Paragraaf Financiering

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf Financiering naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
   - de financierings- en schuldpositie, waaronder:
     - de financieringsbehoefte en het EMU-saldo;
     - omvang, samenstelling en ontwikkeling van de netto schuld;
     - interne rente (conform de vanuit BBV voorgeschreven presentatie);
   - het risicobeheer;
   - verstrekte geldleningen;
   - gewaarborgde geldleningen en verleende garanties;
   - het kas- en saldobeheer.

Artikel 22 Paragraaf Bedrijfsvoering

1. In de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting beschreven onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen. Het college stelt de doelen op het gebied van de bedrijfsvoering vast in relatie tot de door de raad periodiek vastgestelde programmadoelstellingen. De raad wordt in de paragraaf bedrijfsvoering geïnformeerd over het actuele beleid.
2. Het college rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Artikel 23 Paragraaf Verbonden partijen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf verbonden partijen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
   - toelichting op nieuwe verbonden partijen;
   - het beëindigen van bestaande verbonden partijen;
   - het wijzigen van bestaande verbonden partijen;
   - eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Artikel 24 Paragraaf Grondbeleid

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf grondbeleid naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
   - de verwerving van gronden;
   - de relaties van het grondbeleid met de programma's;
   - grondexploitatiecomplexen met een looptijd langer dan 10 jaar (richttermijn);
   - de toegerekende rente;
   - de gehanteerde disconteringsvoet voor het berekenen van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening bij verlieslatende grondexploitaties.
2. De te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid zijn opgenomen tegen nominale waarde.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 25 Interne controle

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor een adequate administratieve organisatie en interne controle. Bij afwijkingen, geconstateerd bij interne controles, neemt het college maatregelen tot herstel.
2. In de paragraaf bedrijfsvoering besteedt het college aandacht aan de administratieve organisatie en de interne controlemaatregelen, en legt hij verantwoording af over het gevoerde interne controlebeleid.

Artikel 26 Administratie

1. De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
   - het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de organisatieonderdelen;

- het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts;
- het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencalculaties;
- het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
- het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
- de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen.

Artikel 27 Financiële administratie

1. Het college draagt er zorg voor dat:
   - de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
   - de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.

Artikel 28 Registratie bezittingen, activa en vermogen

1. Het college draagt zorgt voor een actuele en volledige registratie van bezittingen. In de registratie worden ook opgenomen niet-geactiveerde kunstvoorwerpen met cultuurhistorische waarde en de niet- of netto geactiveerde investeringen in de openbare ruimte.
2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd, met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de vier jaar.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

Artikel 29 Financiële organisatie

1. Het college draagt de zorg voor en legt vast:
   - de indeling van de gemeentelijke organisatie en de toewijzing van de gemeentelijke taken aan de organisatieonderdelen;
   - de scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
   - de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
   - de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen de organisatieonderdelen van de gemeente;
   - de te maken afspraken met de organisatieonderdelen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
   - de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de organisatieonderdelen.

Slotbepalingen

Artikel 30 Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De Financiële verordening 2013 gemeente Utrecht wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de programmabegroting, jaarstukken en uitvoeringsinformatie over het jaar 2016.

Artikel 31 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking per 1 januari 2017, met dien verstande dat de programmabegroting, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie met ingang van het jaar 2017 voldoen aan de bepalingen in deze verordening.

Artikel 32 Citeertitel
Deze verordening wordt aangehaald als ‘Financiële verordening gemeente Utrecht’.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 8 december 2016

De griffier,
mr. M. van Hall
De burgemeester,
mr. J.H.C. van Zanen

Toelichting op de artikelen Financiële Verordening

Artikel 1 Definities
Rechtmatigheid: De relevante wet- en regelgeving kan voor een gemeente betrekking hebben op een zeer omvangrijk gebied. Raadsbesluiten en gemeentelijke verordeningen behoren in ieder geval tot dat gebied. Dat geldt ook voor collegebesluiten.

Artikel 2 Beleidscyclus
De invulling van de beleidscyclus staat onder invloed van tal van factoren. Zowel inhoudelijke als praktische. Zo beïnvloedt de start van een nieuwe bestuursperiode met een nieuw programma de invulling van de cyclus. Ook goede aansluiting op essentiële externe ramingsinformatie is een belangrijke factor.
Hoewel bepaalde onderdelen –mede door wettelijke termijnen- redelijk vast liggen, vraagt de precieze invulling van de cyclus en vooral de verbinding tussen de verschillende instrumenten afstemming tussen college en raad. In de beleidscyclus staat de kaderstelling in meerjarig financieel perspectief centraal.

Artikel 3 Voorjaarsnota
De Voorjaarsnota wordt opgesteld als voorbereiding op de programmabegroting. Het financiële beeld dat de basis is voor onze uitgangspunten en keuzes voor de volgende Programmabegroting wordt daarin geactualiseerd.

Artikel 4 Programmabegroting
Artikel 4 bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van de raad tot uiting komt. De raad legt op basis van dit artikel een belangrijk deel van de structuur van de begroting vast, evenals de kengetallen waarop de raad wil sturen en controleren.
De gemeente bepaalt zelf het aantal en de inhoud van de programma's van de begroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen politiek-bestuurlijke wensen. Omdat er een politiek bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma’s, stelt de raad de indeling vast. De programma's zijn leidend op beleidsniveau.

Een programma is gebaseerd op de drie w-vragen:
- wat willen we bereiken;
- wat gaan we daar voor doen;
- wat mag dat kosten.

Vooral voor de eerste twee vragen zullen in de praktijk indicatoren nodig zijn. Aan de hand van die indicatoren kan de raad zijn kaderstellende functie vervullen. Ook dienen zij om de raad de gelegenheid te bieden zijn controlerende functie in te vullen door de uitkomsten en resultaten van de programma's te beoordelen.

Artikel 5 Bestuursrapportage
Het college informeert de raad over majeure afwijkingen van de uitvoering en de bijstelling van het beleid ten opzichte van de laatst vastgestelde begroting door de raad in de bestuursrapportages. Majeure afwijkingen kunnen gevoed worden door politiek-bestuurlijke overwegingen. Financieel gezien wordt voor majeure majeure afwijkingen de volgende richtlijnen aangehouden:
- financiële afwijkingen van meer dan 10% van de lasten/baten per programma en/of
- een afwijking groter dan € 500.000 ten opzichte van de begrote lasten of baten per programma.
- Een afwijking groter dan € 100.000 per prestatiedoelstelling

De prognose voor het lopende begrotingsjaar in de bestuursrapportages kunnen naast de jaarstukken van het afgelopen jaar mede een belangrijke basis zijn voor het inzicht voor en het opstellen van de komende begroting.

Artikel 6 Jaarlijkse verantwoording
Artikel 6 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering voor het college, c.q. de controle van de raad daarop.

Artikel 7 Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling
De raad stelt budgetten beschikbaar voor de uitvoering van de grondexploitatiebegroting. Jaarlijks vindt een herziening plaats van de grondexploitatiebegroting. Een jaarlijkse herziening sluit aan bij de gemeentelijke begrotingssystematiek.

Artikel 8 Financiële positie
De raad geeft in dit artikel de uitgangspunten aan die het college voor de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen moet volgen.

Er is voor gekozen om het ontwikkelen en periodiek actualiseren van de onderliggende beleidskaders niet door middel van de verordening aan vaste termijnen te verbinden. Dit is sterk onderwerp- en situatie-afhankelijk. Zo kan bijvoorbeeld de actualiteit om vernieuwing van beleid vragen. In andere gevallen kan beleidsontwikkeling verbonden zijn aan de raadscyclus (bijv. belastingbeleid) of de jaarcyclus (bijv. weerstandsvermogen).

Artikel 9 Grondbeleid
De gewenste ruimtelijke ontwikkeling vraagt bestuurlijke keuzes en kaders. Dat geldt ook voor het verwerkelijken van die ontwikkeling. Bij de verwerkelijking gaat het om planologische voorbereiding, het verwerven van gronden, opstellen van contracten, civieltechnische werken en het (doen) realiseren. Dit brengt bijvoorbeeld keuzes met zich mee als gevolg van landelijk beleid, over de positie die de gemeente inneemt (actief of meer faciliterend), en rond kostenverhaal.

Ontwikkelingsvisies beslaan doorgaans een lange periode en ook in het grondbeleid is consistentie een belangrijke factor. Dit maakt dat ook de nota grondbeleid voor een langere termijn wordt vastgesteld. Belangrijk voor de actualiteit van de nota is dat een beleidsevaluatie plaats vindt zodra de (verwachte) ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Het Meerjarenprogramma Stedelijke Ontwikkeling gaat in op de gevolgen van de actualiteiten die zich jaarlijks voordoen.

Artikel 10 Kapitaalgoederen en investeringen
De verordening moet volgens artikel 212 Gemeentewet in elk geval bevatten de "regels voor waardering en afschrijving activa". Lid 3 schrijft voor dat het college hiertoe een nota waarderen en afschrijven voorlegt aan de Raad.
In lid 5 wordt het college opgedragen om met inachtneming van wettelijke en maatschappelijke normen gemeentebrede regels aan te bieden met betrekking tot de afschrijvingstermijnen.

Tevens wordt hier expliciet vastgelegd hoe de raad bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseert. De autorisatie van deze kredieten zou anders als gevolg van het door gemeenten gehanteerde lasten en batenstelsel buiten de boot vallen. Investeringen van gemeenten worden voornamelijk geactiveerd en drukken zodoende in het jaar van aanschaf niet op de onder de programma's verantwoorde lasten.

Artikel 11 Reserves
Met de bepaling van (globale) kaders rond de omvang van het eigen vermogen stuurt de raad op bijvoorbeeld de gewenste dekking van risico’s of het bestemmen van ruimte voor specifieke doelen of maatschappelijke investeringen.
In het BBV is een kader voor reserves opgenomen. In dit artikel van de verordening geeft de raad expliciet invulling aan de regels rond reserves.
Voor de reserves biedt vooral de jaarcyclus bij uitstek de gelegenheid om de actuele ontwikkelingen te volgen en te toetsen aan de geformuleerde uitgangspunten. De verdere ontwikkeling van beleid kan dan ook gestalte krijgen in het onderdeel reserves bij de begroting en jaarstukken.

Artikel 12 Lokale heffingen, tarieven en kostprijs
De nota lokale heffingen beschrijft de actuele kaders voor het beleid. Doel van de nota is het formaliseren van de gemeentelijke beleidslijn. Het vormt de basis voor de gemeentelijke belastingheffing voor de komende periode.

Artikel 212 Gemeentewet vereist dat de verordening minimaal de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen tarieven (art 229b GW) en heffingen (art 15.33 Wet milieubeheer).

Kostprijsberekening
Om de raad op eenvoudige wijze meer inzicht te geven in de totale kosten van de overhead voor de gehele organisatie wordt in het nieuwe BBV voorgeschreven dat in het programmaplan een apart overzicht moet worden opgenomen van de kosten van de overhead oftewel het taakveld ’04 ondersteuning organisatie’. In de overige programma’s worden alleen de kosten opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces. Het BBV hanteert als definitie van overhead: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

Generieke overhead
Generieke overhead bevat de overhead van diensten die voor de gehele gemeentelijke organisatie ingezet worden. Op basis van de wettelijke voorschriften mag hiervan een deel worden toegerekend aan de heffingen met kostendekkende tarieven. De formatie wordt hierbij als verdeelsleutel gehanteerd.

Decentrale overhead

Decentrale overhead betreft de overheadkosten van een organisatieonderdeel. Deze wordt ook aan de tarieven toegerekend. Om zoveel als mogelijk consistentie te bereiken in de toerekening, wordt als hoofdregel voor deze overhead ook fte als verdeelsleutel gehanteerd.

Vanwege de specifieke kostenstructuur van de in art 12 lid 6 genoemde retributies worden voor de decentrale overhead verdeelsleutels toegepast die zich het beste verhouden met de specifieke dienstverlening.

Artikel 13 Financieringsfunctie
De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 212 het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. In dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 212, tweede lid onder c. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. Het eerste lid van het artikel draagt het college op nadere regels uit te werken die met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de begroting en de rekening zoals die in het Besluit begroting en verantwoording is voorgeschreven.

Artikel 14 Weerstandsvermogen en risicomanagement
De nota Risicomanagement en weerstandsvermogen gaat in op de manier waarop binnen de gemeente Utrecht risico's geïnventariseerd, gewogen en beheerst worden. Ook wordt aangegeven welk vermogen nodig is om gebeurtenissen financieel het hoofd te bieden.

Artikel 15 Publieke geldverstrekkingen
Subsidies vormen een belangrijk instrument bij het realiseren van de door de raad geformuleerde programmadoelstellingen. Artikel 4.23 Algemene wet bestuursrecht vereist dat een subsidie slechts door een bestuursorgaan kan worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift. Het voorschrift moet regelen voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verstrekt. Dit artikel draagt het college op te zorgen voor een adequate toetsingskaders bij verlening van subsidies.
De regels waarborgen het handelen in overeenstemming met de regels hiervoor van de Europese Unie en de geldende Algemene Subsidieverordening van de gemeente Utrecht.

De inkoop van goederen en diensten en de aanbesteding van werken beslaat een fors deel van het gemeentelijke budget en is in bepaalde gevallen een kwetsbare activiteit. In die zin zijn intern- en administratief-organisatorische regels te zien als een vorm van risicobeheersing. De aansprakelijkheid kan worden beperkt en jegens derden wordt rechtszekerheid gecreëerd.

Artikel 16 Paragrafen algemeen
De paragrafen die deel uitmaken van begroting en jaarstukken behandelen onderwerpen die (voor de raad) belangrijk zijn voor het inzicht in de financiële positie. Via de paragrafen kan de raad beleidsuitgangspunten voor beheersmatige activiteiten en lokale heffingen vaststellen. Een aantal van deze activiteiten en de (minimale) inhoud van de paragrafen is wettelijk voorgeschreven. Hieraan kan op grond van eigen prioriteit extra inhoud worden toegevoegd en/of kunnen extra paragrafen worden gedefinieerd. In de Utrechtse programmabegroting zijn extra paragrafen investeringen en Wendbaarheid/weerbaarheid opgenomen.
Een beperkende factor bij de openbare informatievoorziening in bepaalde paragrafen kan zijn dat deze geen schade mag toebrengen aan de belangen van de gemeente. Indien nodig legt het college geheimhouding op conform artikel 25 gemeentewet.

Artikel 17 Paragraaf Lokale heffingen
De paragraaf lokale heffingen bij de begroting en jaarstukken is het geschikte instrument om de bestaande beleidsuitgangspunten te toetsen en/of bij te sturen.

Artikel 18 Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing
In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is in artikel 11 lid 2 voorgeschreven welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in elk geval moet bevatten.

Artikel 19 Paragraaf Wendbaarheid en Weerbaarheid
De paragraaf 'wendbaarheid en weerbaarheid' is sinds het jaar 2014 toegevoegd aan de Programmabegroting en de jaarstukken. Het doel van deze paragraaf is om met een aantal relevante indicatoren een stand van zaken aan te geven en mogelijkheden om de financiële weerbaarheid en wendbaarheid te versterken aan te duiden.
De weerbaarheid geeft de financiële positie van de gemeente weer en de wendbaarheid geeft de mate waarin de gemeente zich aan kan passen aan gewijzigde omstandigheden weer.
Het Besluit Begroten en Verantwoorden schrijft in artikel 11 lid 2d een aantal kengetallen voor welke opgenomen dienen te worden in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In overleg

met de Provincie is overeengekomen dat deze kengetallen opgenomen kunnen worden in de paragraaf Wendbaarheid en weerbaarheid, omdat ze op deze plaats van samenhang en duiding kunnen worden voorzien.

Artikel 20 Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en investeringen
In deze paragraaf wordt het totaalbeeld van het onderhoudsprogramma en het investeringsprogramma weergegeven. De onderliggende beleidsnota's inzake de kapitaalgoederen vormen de basis voor het investeringsprogramma. Dit investeringsprogramma is onderverdeeld in onderhoudslasten, vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen. In de programmabegroting en jaarstukken worden de investeringen in een aparte bijlage getoond.

Artikel 21 Paragraaf Financiering
De basis voor dit artikel is gelegen in artikel 13. Artikel 20 regelt over welke feiten inzake het financieel beheer van de financieringsfunctie de raad in elk geval in de verplichte paragraaf financiering bij de begroting en jaarstukken wordt geïnformeerd.

Artikel 22 Paragraaf Bedrijfsvoering
Het domein van de ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid van het college. Beleid op dit gebied wordt in de eerste plaats vormgegeven door het college. Bedrijfsvoering is echter van belang voor de raad omdat het welslagen van de programma's afhankelijk is van de resultaatgerichtheid en effectiviteit van de ambtelijke organisatie.
De raad kan invulling geven aan zijn eigen informatiebehoefte over de middelen en de bedrijfsvoering. Deze informatiebehoefte dient vooraf kenbaar gemaakt te worden aan het college.

Artikel 23 Paragraaf Verbonden partijen
Artikel 15 Besluit Begroten en Verantwoorden schrijft voor welke informatie verplicht opgenomen moet worden in de paragraaf verbonden partijen:
a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:
   1. gemeenschappelijke regelingen;
   2. vennootschappen en coöperaties;
   3. stichtingen en verenigingen;
   4. overige verbonden partijen.

c. de lijst van verbonden partijen.

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

Artikel 24 Paragraaf Grondbeleid
In de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarstukken kan de uitvoering van het grondbeleid tussentijds worden gevolgd. Deze omvat dan ook de financiële ontwikkeling, de verantwoording van de ontwikkelingen in de grondexploitaties.

Artikel 25 Interne controle
Interne controle is het proces of het stelsel van middelen, maatregelen en procedures dat erop gericht is een redelijke zekerheid te krijgen over het bereiken van doelstellingen in de volgende categorieën:
- de effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen;
- de betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging en
- de naleving van relevante wet- en regelgeving.

Deze interne controle staat ook wel bekend als: interne beheersing.
De raad legt in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgt de raad de zekerheid dat het college aan de eisen, genoemd in met name artikel 5, eerste lid, zal kunnen voldoen. De verordening geeft in het eerste lid aan het college de opdracht voor de inrichting van de financiële organisatie maatregelen te treffen op het gebied van interne controle, zoals een adequate functieschei-

ding, deugdelijke interne kaders uitgewerkt in uitvoerbare regels en procedures, waarborgen van de naleving van de regels en deugdelijke informatievoorziening.

Artikel 26 Administratie
In artikel 25 worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de gemeente. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet -inherent aan het dualisme- de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van het college. Deze zal deze zaken wel in een besluit moeten vastleggen voor de aansturing van de ambtelijke organisatie. Een en ander geldt ook voor artikel 26,27 en 28.

Artikel 27 Financiële administratie
Een belangrijk onderdeel van de administratie is de financiële administratie.
Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van gemeenten. In het Besluit begroting en verantwoording zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan de raad, maar ook aan gedeputeerde staten, in hun rol als toezichthouder, het Rijk en de Europese Unie.

Artikel 28 Registratie bezittingen en activa
Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de gemeentelijke bezittingen onontbeerlijk. Om te garanderen dat de registratie actueel en juist is, wordt in dit artikel het college opgedragen periodiek de registratie te controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

Artikel 29 Financiële organisatie
In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan hij zich moet houden.
In de onderdelen a. en b. worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de gemeente en de toewijzing van functies aan functionarissen. Voor de eisen van interne controle (artikel 24, onder b.) geldt de toelichting van artikel 6.
In de onderdelen c. t/m f. worden eisen gesteld aan de budgettoedeling en de verantwoording daarover.

Artikel 30 Intrekking oude verordening
Deze verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van het oude artikel 212 Gemeentewet opgestelde verordening.

Artikel 31 Inwerkingtreding
De wetgever heeft bepaald, dat de nieuwe verordening artikel 212 Gemeentewet bij alle gemeenten op het begrotingsjaar 2017 van toepassing moet zijn. De oude verordening blijft nog van kracht op de begroting en jaarstukken van 2016.

Artikel 32 Citeertitel
In dit artikel wordt de naam gegeven, waarmee men in de gemeentelijke stukken naar deze verordening kan verwijzen.